

破綻処理手法の進化と関連法の整備(金融再生法以後)

我が国の破綻処理手法は、「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」(以下「金融再生法」という。)の施行(平成10年10月23日)により、抜本的に変わることとなった。

前稿でみたように、平成10年は夏までに福徳銀行、なにわ銀行、みどり銀行及び32信用組合が相次いで破綻する状況が続き、そして、我が国全体の不良債権額を巡る様々な見積もりが取上げられ、不良債権問題からの脱出に対する懸念が膨らむ中で、破綻処理を破綻金融機関の旧経営陣に任せるような破綻処理のやり方では甘い責任追及や破綻の先延ばしを招くのではないかという破綻処理手法に対する批判の声が強くなっていった。そして、同年夏からのいわゆる金融国会において、経営危機に直面した日本長期信用銀行の個別問題と共に、金融機関の不良債権処理を集中的に行い、ゆるぎない金融システムを確立するための方策が審議された結果、金融再生関連法が制定され、今日の破綻処理制度の基礎が整備された。¹

これにより、金融整理管財人制度、承継銀行制度、特別公的管理制度、金融機関の資産買取制度の創設等多様な破綻処理制度が整備されると共に、金融危機に一元的に対処するための行政機関である金融再生委員会の設置、住宅金融債権管理機構と整理回収銀行を一体とした整理回収機構の設立等が行われた。²

本稿では、金融再生法以降の破綻処理手法の変遷について、時限的な措置から恒久的な措置への制度的な変更内容、全額保護下での破綻処理制度の適用状況、全額保護下の破綻処理業務の特徴、定額保護下の破綻処理業務について説明する。

1 政府・与党金融再生トータルプラン推進協議会による「金融再生トータルプラン(第2次とりまとめ)」(平成10年7月2日)は、金融システムの安定化と機能強化に関し、「民間の引受け手が登場しない場合でも、善意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できる制度を整える」とした。これを受け、同年8月、「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律及び預金保険法の一部を改正する法律案」(いわゆるブリッジバンク法案)をはじめとする「金融再生トータルプラン」関連6法案が国会に提出された。

一方、日本長期信用銀行が経営危機に陥ったこともあって、政府が提出したブリッジバンク法案が審議されている中、民主党、平和・改革、自由党の3会派は、同年9月、ブリッジバンク法案への対案として、特別公的管理制度の導入等を盛り込んだ「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律案」に加え、「預金保険法の一部を改正する法律案」、「金融再生委員会設置法案」及び「金融再生委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」(いわゆる金融再生関連法案)を国会に提出した。

その後、与野党間で精力的に協議が続けられた結果、政府案と野党案を併せる形の金融再生関連法案の修正案(自民党、民主党、平和・改革提出)が、同年10月に可決、成立した。

2 本稿では取上げないが、同時期に我が国の金融機能を安定化させるための緊急措置として公的資金による金融機関の資本増強制度が導入された。平成10年2月に「金融機能安定化緊急措置法」が施行され(交付国債3兆円と政府保証10兆円を付与)、同3月に主要行を中心に21行に対して1.8兆円の公的資金が注入された。更に、平成10年の金融国会での審議を経て、同法は金融再生法の施行日と同日付で廃止され、新たに「金融機能早期健全化緊急措置法」が施行され(政府保証25兆円を付与)、平成14年3月末までに32行に対して8.6兆円の公的資金が注入された。

目 次

- 1．金融再生法の概要
 - (1) 破綻処理の原則
 - (2) 従来 of 破綻処理手法との違い
 - (3) 金融整理管財人制度の概要
 - (4) 承継銀行制度の概要
 - (5) 特別公的管理制度の概要
- 2．金融整理管財人制度等の適用状況
 - (1) 金融整理管財人制度による処理
 - 金融再生法施行後の初期
 - 金融整理管財人制度の定着
 - 金融整理管財人による管理期限の延長
 - (2) 承継銀行制度の活用
 - (3) 特別公的管理制度による処理
 - (4) 預金保険機構が金融整理管財人に選任された個別事例の概要
- 3．恒久的な破綻処理制度への移行（預金保険法改正）
 - (1) 経緯
 - (2) 恒久措置としての金融整理管財人制度等の概要
 - (3) 金融危機対応措置による預金等の全額保護
- 4．恒久措置としての金融整理管財人制度等の適用状況
 - (1) 金融整理管財人制度による処理
 - (2) 承継銀行制度の活用
 - (3) 特別危機管理制度による処理
- 5．全額保護下での金融整理管財人による破綻処理業務
 - (1) 金融整理管財人業務の流れ
 - (2) 金融整理管財人の選任に係る預金保険機構の意見具申
 - (3) 金融整理管財人による業務運営体制
 - (4) 「借り手の保護」への対応
 - (5) 譲受金融機関への承継資産の選定作業
 - (6) 営業譲渡先の選定作業
 - (7) 破綻金融機関の資金繰り
 - (8) 人事労務
- 6．定額保護下での金融整理管財人による破綻処理業務の基本的枠組み

1. 金融再生法の概要

(1) 破綻処理の原則

金融再生法は、金融機関の破綻処理の原則を以下の通り定め、平成13年3月31日までの時限措置として、金融機関の破綻に関する施策を集中的に実施することとした。

- i. 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。
- ii. 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。
- iii. 破綻した金融機関の株主及び経営者等の責任を明確にすること。
- iv. 預金者等を保護すること。
- v. 金融機関の金融仲介機能を維持すること。
- vi. 金融機関の破綻処理に係る費用が最小となるようにすること。

(2) 従来との破綻処理手法との違い

破綻金融機関の業務運営及び経営管理の形が抜本的に変わる。破綻金融機関の経営は、金融再生法施行前では旧経営陣が引き続いて行うものであったが、金融再生法によって創設された金融整理管財人制度等の下では、旧経営陣は退任し、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行うことになった。

これにより、破綻金融機関の経営者の責任追及はより厳格に行われることになる他、更に、以下のような特色を有している。

- i. 破綻公表時点で救済金融機関が直ちに見出されなくても当面の金融機能の維持が可能となる。
- ii. 破綻公表時点で救済金融機関を直ちに確定する必要がないため、比較的迅速に破綻処理に入ることができ、また、破綻処理の手続き面で当局に強い権限が与えられている。
- iii. 金融仲介機能の維持を重視し、借り手の保護に配慮している。

すなわち、新たな破綻処理制度は、法律上、譲受金融機関が見出し難い中でも、破綻金融機関の金融機能を維持しながら処理を進めることを求めており、破綻金融機関の業務運営は、金融機関の利用者との関係では「預金者等の保護」と共に「借り手の保護」が求められることとなった。

(3) 金融整理管財人制度の概要

金融整理管財人制度は、破綻金融機関が一定の要件に該当する場合に、行政当局が旧経営陣に代わる金融整理管財人を選任して破綻金融機関に派遣するスキームである。その際、破綻金融機関の法人格は存続し業務も継続されるため、金融機能は維持される。

- i. 金融再生委員会は、平成13年3月31日までを限り、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預金等の払戻しを停止するおそれがあると認める場合又は金融機関が預金等の払戻しを停止した場合であって、次に掲げる要件のいずれかに該当すると認めるときは、当該金融機関に対し、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をすることができる。

- ア．当該金融機関の業務の運営が著しく不適切であること
 - イ．当該金融機関について、営業譲渡等が行われることなく、その業務の全部の廃止又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又は分野における資金の円滑な需給及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
- ii． 金融再生委員会は、管理を命ずる処分を行い、同時に金融整理管財人を選任しなければならない。破綻金融機関を代表し、業務の執行並びに財産の管理及び処分を行う権利は、金融整理管財人に専属する。なお、金融整理管財人を選任する場合預金保険機構の意見を聴かななければならない。
- iii． 金融整理管財人は、資産劣化の防止等の観点から発せられた業務改善命令を踏まえた適切な業務運営を行うことが求められると同時に、極力早期に譲受金融機関を見出すことによって預金者等の保護及び信用秩序の維持に万全を期することが要請される。
- 破綻金融機関が管理を命ずる処分を受ける状況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、破綻金融機関の取締役等及び取締役等であった者の民事上・刑事上の責任を追及する。
- iv． 金融整理管財人は、管理を命ずる処分の日から1年以内に、営業譲渡等により破綻金融機関の管理を終了しなければならない（ただし、1年に限り延長可）。

（４）承継銀行制度の概要

金融整理管財人の行う破綻処理は、他の健全金融機関への営業譲渡等によって終了するが、譲受金融機関を必ずしも速やかに見出せない事態も考えられる。承継銀行制度はこの場合の処理スキームであり、当該破綻金融機関の業務を暫定的に承継銀行へ引き継ぎ、承継銀行が最終的な他の健全金融機関を見出し、営業譲渡等を行い、破綻処理を終える。

． 金融再生委員会は、平成13年3月31日までを限り、破綻金融機関が（３）i.イの要件に該当し、かつ、当該破綻金融機関の業務承継のため承継銀行を活用する必要があると認めるときは、預金保険機構が当該破綻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承継銀行を子会社として設立すべき旨等の決定を行うことができる。

預金保険機構は、この決定があったときは、当該決定に係る出資の内容について金融再生委員会の承認を受けて、平成13年3月31日までに、承継銀行を設立・出資しなければならない。

． 金融再生委員会は、当該破綻金融機関の貸出債権その他の資産の内容を審査し、金融再生委員会があらかじめ定め、公表した基準に従い、承継銀行が保有する資産として適当であるか否かの判定を行う。

． 預金保険機構は、承継銀行の業務の円滑な実施のために必要とする資金について、承継銀行に対し貸付け又は債務の保証を行うことができる。また、預金保険機構は、承継銀行の業務の実施により生じた損失の補てんを行うことができる。

． 預金保険機構は、管理を命ずる処分の日から1年以内に、金融再生委員会の承認を受け、承継銀行の合併、営業の全部の譲渡、株式の譲渡その他の処分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回まで延長可)。

(5) 特別公的管理制度の概要

特別公的管理制度は、一定の条件に該当するものにつき、破綻銀行の申出ないし当局の決定を経て、その全ての株式を預金保険機構が強制的に取得して国有化し、行政当局の指名により新たに選任された取締役及び監査役が当該破綻銀行を管理・運営するものである。

金融整理管財人制度が金融機関の経営者を全面的に入れ替えるものであるのに対し、この制度は、それに加えて銀行の所有者も強制的に変更するものである。

特別公的管理制度の適用は、広範な業務を行っている大規模銀行で、他の金融機関への連鎖的な破綻の伝播や国際金融市場への重大な影響などのシステムック・リスクの存在するケースが想定されていた。

・ 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又は銀行が預金等の払戻しを停止した場合であって、次に掲げる要件に該当すると認めるときは、当該銀行につき、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。

ア．当該銀行について営業譲渡等が行われることなく、当該銀行の業務の全部の廃止又は解散が行われる場合には、次のいずれかの事態を生じさせるおそれがあること。

a．他の金融機関等の連鎖的な破綻を発生させることとなる等により、我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

b．当該銀行が業務を行っている地域又は分野における融資比率が高率である等の理由により、他の金融機関による金融機能の代替が著しく困難であるため、当該地域又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

イ．特別公的管理以外の方法によってはアのa又はbに掲げる事態を回避することができないこと。

・ 金融再生委員会は、銀行がその業務又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、次に掲げる要件に該当すると認めるときは、当該銀行につき、特別公的管理開始決定をすることができる。¹

ア．当該銀行について営業譲渡等が行われることなく、当該銀行の業務の全部の廃止又は解散が行われる場合には、アa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。

イ．特別公的管理以外の方法によってはアに掲げる事態を回避することができないこと。

¹ 金融国会の場で、いわゆる「破綻前処理」の議論が行われた。金融再生法は、雑則において、金融機関は、平成13年3月31日までを限り、その業務又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は、その旨及びその理由を、文書をもって、金融再生委員会に申し出なければならないとされ、加えて破綻前での対処も可能とするため、銀行は、平成13年3月31日までを限り、その業務又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じると認められるときは、その旨及びその理由を、文書をもって、金融再生委員会に申し出なければならないとされた。

- ・ 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、これを公告する。特別公的管理銀行の株式は、公告時に、預金保険機構が取得することとし、当該株式に係る株券は、公告時において無効とする。
- ・ 金融再生委員会に置かれる株価算定委員会は、公告時における当該特別公的管理銀行の純資産額を基礎として、金融再生委員会規則で定める算定基準に従い、取得株式の対価を決定する。
- ・ 預金保険機構は、特別公的管理銀行の取締役及び監査役を金融再生委員会の指名に基づき選任し、金融再生委員会の承認を得て解任することができる。
- ・ 特別公的管理銀行は、特別公的管理開始決定が行われる状況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、旧経営陣の民事上・刑事上の責任を追及する。
- ・ 預金保険機構は、金融再生委員会の承認を得て、特別公的管理銀行に対し、業務に必要な資金を貸し付けるとともに、その業務の実施により生じた損失の補てんを行うことができる。
- ・ 金融再生委員会は、平成13年3月31日までに、特別公的管理銀行の営業の譲渡又は株式の譲渡その他の処分により特別公的管理を終えるものとする。

2. 金融整理管財人制度等の適用状況

(1) 金融整理管財人制度による処理

金融再生法施行により時限措置としての金融整理管財人制度が導入された平成10年10月から、廃止された平成13年3月末までの間に、破綻した金融機関の数は、

平成10年10月から平成11年3月末までに、	1信用組合、2銀行、
平成11年度に、	29信用組合、10信用金庫、5銀行、
平成12年度に、	12信用組合、2信用金庫

となっている。

なお、信用組合のうち、一つの都道府県の区域を越えない区域とする組合に対する監督事務は機関委任事務として都道府県知事が行っていたが、同権限は平成12年4月に国に移管されている。

① 金融再生法施行後の初期

これらの破綻金融機関のうち、平成10年度の2銀行に対しては特別公的管理制度が適用されたが(後述の「2.(3)特別公的管理制度による処理」を参照)、その他の事例の中にも金融整理管財人が選任されていないものがある。具体的には19協同組織金融機関において金融整理管財人が選任されず、破綻処理が行われている。このように、金融再生法施行後しばらくの間は、金融整理管財人が選任されず預金保険法の手続きで処理された事例と金融再生法が適用され金融整理管財人の手で処理された事例の二つの対応が見受けられた。

また、金融整理管財人が選任されている事例の中には、一旦、金融整理管財人を選任せずに破綻処理が開始された後、相当期間を経て管理を命ずる処分が発出され、金融整理管財人による管理に移行されているものもある(いわゆる民族系信用組合16組合。その中には金融再生法

施行前に破綻公表されていた事例も含まれる。)

このように二つの対応が見受けられた理由としては、金融再生法施行当時、破綻公表時に譲受金融機関がある場合には金融整理管財人による管理は行ってこなかったが、その後、金融整理管財人を派遣して業務運営や責任追及等に万全を期するとともに、破綻処理の透明性を高めることが必要と判断された事例が生じたことによるものと考えられる。

なお、金融整理管財人が選任されなかった破綻信用組合の場合、都道府県は職員等からなる顧問団を常駐させ、資産保全の命令を着実に実施させる観点から指導を行っている。平成12年4月に信用組合に係る監督権限が国に一元化されてからは、国は人的制約等から職員の常駐は行っていないが、資産保全の命令を出し直し、弁護士、会計士からなる業務監査委員会の設置を指導している。これらは自発的に設置されていた破綻信用金庫の対応を参考にしたものとされる。平成9年11月に破綻した北海道拓殖銀行や徳陽シティ銀行等でも業務監査委員会が設置されており、預金保険機構がオブザーバーとして参加している。

② 金融整理管財人制度の定着

その後、平成12年4月に破綻したわかば信用金庫が金融整理管財人の管理によらず処理されたのを最後に、それ以降に発生した破綻事例では業態を問わず、金融整理管財人により処理が行われている。この頃には、行政当局等による水面下での譲受金融機関が見出し難くなっていたことなどから、金融整理管財人による処理が定着していったものと考えられる。

結局、金融再生法下において破綻した金融機関の数は、銀行7件、信用金庫12件、信用組合42件であるが、そのうち、銀行5件、信用金庫1件、信用組合34件に対して金融整理管財人制度が適用されている。

これらのうち、銀行では、特別公的管理制度が適用された2長期信用銀行を除く全ての事例で金融整理管財人制度が適用されている。平成11年4月に破綻した国民銀行の事例は金融再生法に基づく金融整理管財人が選任された最初の事例でもある。また、信用金庫については、平成11年11月に不祥事件により破綻した日南信用金庫においてのみ金融整理管財人が選任されている（信用金庫の破綻は12年4月に破綻したわかば信用金庫の次は、金融再生法の時限措置終了後である13年10月に破綻した宇都宮信用金庫及び大阪第一信用金庫となる。）。信用組合については、平成11年10月に破綻した富山商銀信用組合が金融整理管財人を選任せず、処理されたが、それ以降、全ての事例で金融整理管財人が選任されている。

これらのうち、預金保険機構は、5銀行、1信用金庫及び2信用組合の金融整理管財人に選任されている。具体的には、国民銀行（平成11年4月破綻）、幸福銀行（同年5月破綻）、東京相和銀行（同年6月破綻）、なみはや銀行（同年8月破綻）、新潟中央銀行（同年10月破綻）、日南信用金庫（同年11月破綻）、信組関西興銀（平成12年12月破綻）、朝銀東京信組（同年同月破綻）である。

③ 金融整理管財人による管理期限の延長

20を超える破綻金融機関の処理において、管理を命ずる処分の日から1年以内に営業譲渡等が行われておらず、管理が終了していない。このため、譲受金融機関との間で営業譲渡等の実行日が決まった段階で、金融整理管財人は行政当局から管理期限の延長の承認を得て、対応している。

(2) 承継銀行制度の活用

承継銀行制度については、金融再生法下での適用事例はない。

承継銀行制度と金融整理管財人制度の相違点の一つに、破綻金融機関が管理を命ずる処分の日から営業譲渡等によって管理を終了するまでの期間が、承継銀行制度（最長3年間）では金融整理管財人制度（最長2年間）よりも長くできることがある。金融再生法下で破綻した金融機関は、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、承継銀行制度を活用する必要性は生じなかった。

なお、いわゆる民族系信用組合については、統合構想の変更、譲受金融機関の破綻等、破綻公表後に大きな情勢の変化があったことから、破綻公表から事業譲渡までに2年以上を費やしているものが多いが、いずれも、途中で発出された管理を命ずる処分の日から2年以内に事業譲渡を行い、管理を終えている。

(3) 特別公的管理制度による処理

日本長期信用銀行（平成10年10月破綻。以下「長銀。」）及び日本債券信用銀行（同年12月破綻。以下「日債銀。」）に対して特別公的管理制度が適用された。いわゆる金融国会における金融再生関連法案を巡る審議の過程では、長銀個別の処理方法を巡る論議が行われ、金融再生法の施行日（平成10年10月23日）と同日に、長銀に対して特別公的管理制度の適用が決定されている。²

なお、長期信用銀行の信用問題が騒がれる中で、当時、預金保険法上、保険料徴収の対象商品に規定されていなかった「金融債の保護」が大きな議論の一つとなった。政府は、「金融債の保護」について、特例措置として特別資金援助を定めた預金保険法附則第16条（平成8年改正預金保険法）を法的な根拠として説明していたが、金融国会等で出された法律上明確にすべきとの意見を踏まえて、平成12年預金保険法改正により、金融債（但し、保護預り専用商品に限る。）が預金保険の対象となる「預金等」の定義に加えられたところである。³

2 「金融再生委員会の運営の基本方針」（平成11年1月20日）により、金融機関の破綻処理について、客観的な検査等の結果に基づき、経営の健全性の確保が困難であると判断される金融機関は存続させないものとし、金融再生法等に基づき、グローバル・スタンダードに従って透明性の高い確な処理を行う。その際、預金者及び善意かつ健全な債務者を保護するとともに、仲介機能を果たすフィナンシャル・アドバイザーを用いる等により、破綻した金融機関の金融機能や企業価値について他の健全な金融機関への円滑な移行を図り、金融システムの効率化に配慮する。また、破綻した金融機関の経営者や悪質な借り手等に対しては、厳格な責任追及を行う、との考え方が示された。

3 両長期信用銀行が破綻する時点では、付保対象預金の全額保護のみならず、付保対象外の預金、さらには預金

預金保険機構は、金融再生委員会の指名に基づき新たな取締役及び監査役を選任すると共に、両行の新経営陣からの要請に基づいて、業務の適切な運営と透明性の高い意思決定プロセスの確保を目的に設置された業務監査委員会及び金融再生法第50条に定められた旧経営陣等の責任追及のための調査組織として設置された内部調査委員会にオブザーバーとして参加し、対応している。

① 日本長期信用銀行

(破綻に至った経緯)

平成10年6月以降、長銀は、格付けの低下とともに株価も大幅に下落していった。この事態に対処するため、住友信託銀行との合併の構想、不良債権処理及び経営合理化策を相次いで発表するなど市場の信認の回復に努めたが、その後も株価は下落し資金調達は困難化していった。

平成10年10月23日、金融再生法の施行当日に、長銀は同法第68条2項に基づき「その業務又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」旨の申出を行い、同日、内閣総理大臣により、同法第36条1項に基づき、特別公的管理の開始の決定が行われた。

なお、長銀は特別公的管理銀行の報告（金融再生法第46条）において、経営悪化の原因として以下の諸点を挙げている。

- ・長信銀業務からの転換、脱却という流れは変化していなかったにも拘わらず、結局は、貸出競争へ転換していったこと
- ・長信銀制度の精神に鑑みれば、リスク管理を強化すべき時期に結果として全ての経営スタイルの牽制を弱める方向へ改変してしまったこと
- ・不動産に対する右肩上がりの神話に過度に依存したことや、プロジェクトファイナンスにおいてもプロジェクトのオペレーション能力を軽視する風潮にあるなど、貸出のリスクチェックが甘かったこと
- ・あらゆる経営指標が貸出競争を促進させるように仕組まれており、他行比大きな不良資産を生み出したこと
- ・このような長銀の動きや経営方針が、関連ノンバンク各社にも伝播して行き、グループータルでの不良資産増大につながっていったこと
- ・債券の販売が好調であったこと、及び保有株式の含み益が急増したこと、昭和62年から平成元年にかけては、増資や転換社債発行を実施したことから、資本充実に関しても問題なかったこと等が経営の安心感を醸成してしまったこと

以外の負債一般も実質的に保護するという政府方針が既に出されており、例えば、長銀の破綻に関する内閣総理大臣の談話においても、「預金、金融債、インターバンク取引、デリバティブ取引等の負債は全額保護され、期日通り支障なく支払われるとともに、善意かつ健全な借り手への融資も継続されることとなっている。」と述べられている。両行の資金調達は金融債に大宗を依存していたため、金銭贈与額のほとんどが特別資金援助であった。

(破綻処理における特記事項)

- a . 平成10年10月23日の金融再生法施行後、特別公的管理銀行に対する初の特例資金援助の事例であり、既往最大規模の金銭贈与(3兆2,350億円)が実施された。
- b . 金融再生委員会による資産判定は、平成10年金融再生委員会告示第2号(被管理金融機関の貸出債権その他の資産の内容を審査し、承継銀行が保有する資産として適当であるか否かの判定を行うための基準を定める件)に基づく資産判定基準により行われた。判定に当たっては、債務者の特殊事情(特許取得や保証など)に基づき将来の収益や債務の履行の確保を考慮の上、「適」資産と判定されたものは、新生長銀へ承継されている。
- c . 不適資産買取りのうち、買取り条件の確定した不適資産の買取りを先行実施し、「当面長銀自身に売却や買取りのための諸準備整備を継続的に行わせるのが適当と判断したもの」(例えば、関連会社向け貸出、海外の資産)は、次回の対象とし、買取は2回に分けて実施された。
- d . 各受皿候補は資産のデュー・デリジェンスには消極的で、むしろ譲渡後の2次ロス対策を求めている中で、民法上の瑕疵担保責任の法理を用い「瑕疵担保条項」が最終契約書に盛り込まれた。なお、2次ロス対策として米国において実例のあるロスシェアリング方式も検討されたが、金融再生法上明文規定がなく、その可能性について金融再生委員会等で検討されたが、困難との結論に至っている。
- e . 最終契約書(株式売買契約書)に基づき、受皿であるニュー・LTCB・パートナーズ社(以下、「パートナーズ社」)は、預金保険機構が保有する長銀の発行済普通株式24億1,707万5千株を10億円で購入した他、新生長銀の新規発行普通株式1,200億円(3億株)を引受け。
- f . 長銀保有株式含み益のうち2,500億円を譲渡後に実現させ、新生長銀の自己資本の増強に充当。合わせて金融機能早期健全化緊急措置法(以下「早期健全化法」)に基づき優先株式2,400億円(6億株)の資本注入により、13%程度の自己資本比率が達成された。
- g . 金融機能安定化緊急措置法(以下「旧安定化法」)に基づく優先株式1,300億円(1億株)については、968億円(74,528千株)に減資を行い当機構が保有(当機構の簿価は0円)早期健全化法に基づく資本注入分も含め、国の潜在的持株比率が33%以内となるように設定された。
- h . また、株式売買契約書では、上記gの預金保険機構保有の新生長銀株式の時価総額が5,000億円を超えている場合には、新生長銀は預金保険機構に対し売却を要請できるとしている。
- i . 株式売買契約書に基づき、特別公的管理終了時において長銀が保有していた株式で、預金保険機構が買取り、新生信託銀行に信託していたものは、17年3月1日に当初信託期間が満了となり、一部を当機構に移管するとともに、残りの信託期間を1年間延長した。

② 日本債券信用銀行

(破綻に至った経緯)

平成10年7月、金融監督庁は、主要行に対する一斉検査の一環として、日債銀に対する検査を実施した。その検査結果を踏まえた日債銀の平成10年3月期時点の自己資本額は944億円の債務超過であること、さらに1,803億円の有価証券等の含み損を有していたことが示された。

金融監督庁からは、日債銀に対し、銀行法第24条に基づき、債務超過を解消するため採り得る資本充実策について逐次報告を求めたが、日債銀より実現性のある資本充実策は提示されなかった。こうした状況を踏まえ、平成10年12月13日、内閣総理大臣により、金融再生法第36条に基づき特別公的管理の開始の決定が行われるに至った。

なお、日債銀は特別公的管理銀行の報告（金融再生法第46条）において、経営悪化の原因として以下の諸点を挙げている。

- ・業務の効率性追求に重点を置きすぎたあまり、大口先への傾斜に流れていったこと
- ・大口偏重による貸出の量的拡大は、業種的にもノンバンクや中小不動産業といった特定業種に集中しており、保全面の対応も甘かったこと
- ・プロジェクトファイナンスについて、コーポレートリスクに対する企業審査が不十分で、プロジェクトの成算性を過大に評価した案件取上げが行われたケースが少なくなかったこと
- ・関連ノンバンクにおいては、バブル期に不動産業等の事業者向け融資を中心に業容拡大を図り、その後には多大な不良債権を抱えるという状況を招いたこと

（破綻処理における特記事項）

- a．金銭贈与額（3兆1,414億円）は、長銀に次いで2番目の大規模なものとなっている。
- b．金融再生委員会による資産判定、不適資産の買取りなど破綻処理における各種措置は、長銀処理の例にならって行われた。
- c．日債銀譲渡にかかる最終契約書（株式売買契約書）についても、譲渡後の各種措置等（瑕疵担保スキーム等）、長銀の最終契約書のスキームとほぼ同様のものとなっている。
- d．平成12年6月30日、受皿の主要買主3社であるソフトバンク、オリックス、東京海上火災保険及び他の金融機関等（以下、ソフトバンク以下を「ソフトバンク・グループ」という。）との最終契約書締結後、同年8月1日に譲渡が行われる予定であったが、特別公的管理銀行にかかる譲渡の仕組み、とりわけ瑕疵担保条項については、長銀における「そごう問題」に端を発し、与党をはじめとする各方面から、あるいは国会においても様々な批判や指摘があり、特に説明が必ずしも十分ではなかったとの批判があった。こうした状況の中で、当初予定の8月1日に譲渡を実行するのは適当ではなく、また、譲渡予定先のソフトバンク・グループからも延期を希望する旨の意向が伝えられたこともあり、日債銀の譲渡は9月1日まで1か月間延期された。
- e．最終契約書（株式売買契約書）に基づき、ソフトバンク・グループは、預金保険機構が保有する日債銀の発行済普通株式25億153万6千株を約10億円で購入した他、新生日債銀の新規発行普通株式約1,000億円（約3億3,333万株）を引受け。
- f．日債銀保有株式含み益のうち850億円を日債銀譲渡後に実現させ、新生日債銀の自己資本の増強に充当。合わせて早期健全化法に基づく優先株約2,600億円（約8億6,666万株）の資本注入により、13%程度の自己資本比率が達成された。
- g．旧安定化法に基づく優先株式600億円（1億2千万株）については、約241億円（約4,814万株）

に減資を行い預金保険機構が保有（当機構の簿価は0円）早期健全化法に基づく資本注入分も含め、国の潜在的持株比率が33%以内となるように設定された。

h．また、株式売買契約書では、預金保険機構保有の新生日債銀株式の時価総額が3,550億円を超えている場合には、新生日債銀は預金保険機構に対し売却を要請できるとしている。

i．株式売買契約書に基づき、特別公的管理終了時において日債銀が保有していた株式で、当機構が買取り、あおぞら信託銀行に信託していたものは、17年8月31日に当初信託期間が満了となり、一部を当機構に移管するとともに、残りの信託期間を1年間延長した。

（4）預金保険機構が金融整理管財人に選任された個別事例の概要

金融再生法及び平成12年改正預金保険法に基づいて、預金保険機構が金融整理管財人に選任された11事例について、個別に紹介する。

① 国民銀行

（破綻に至った経緯）

当行はもともと不動産・建設業、サービス業、ノンバンクに対する貸出比率が高かったが、バブル崩壊後の長引く不況の中で不良債権が拡大し続け、重い償却負担のため常に自己資本を圧迫されていた。この間、大株主による第三者割当増資を実施するなど経営の立直しを図ったが、新たな不良債権の発生もあり不良債権処理は進展しなかった。

平成10年9月30日を基準日とした金融監督庁の検査結果についての当行側の認識では、要追加償却・引当額は762億円（自己資本額 712億円）に達した。このため大株主の協力を受けることができず、資本増強を断念せざるを得ない状況となった。

11年4月8日、一連の財務内容等に係る報道を契機として預金が大量流出し、4月8・9日両日で679億円の預金が減少し、自力での資金調達は難しく、予想される預金流出に対応不可能と判断し、4月11日、金融再生委員会に対して金融再生法第68条第1項に基づく申出を行い、同日、金融再生委員会は当該申出及び当行の資金繰り状況等を踏まえ管理を命ずる処分を行った。

金融整理管財人は、当行の経営上の問題点として次の点を挙げている。

- ・ 大口与信先グループへ融資が集中したこと
- ・ 業況が悪化している特定大口先へ新たな融資を安易に容認するなど、審査管理に厳正さを欠いたこと
- ・ 関連会社貸付を当行グループ与信として一元管理する体制ができていなかったこと
- ・ リスク認識が甘く管理体制も未熟なままに仕組債に取り組んだこと
- ・ 内部管理が不徹底であったこと

（金融整理管財人業務）

・ 金融再生法に基づき管理を命ずる処分を受けた初の案件で、預金保険機構は弁護士松嶋英機（敬称略。以下同じ。）公認会計士田知本章とともに金融整理管財人に選任された。初動

時には31名、営業譲渡時では15名が派遣された。選任期間は1年4か月であった。

・資産の切り分けについては、自己査定が劣化していたことに加え、債務者の破綻が多発し、時間を要した。

営業譲渡については、国内外を問わず譲渡先となる可能性のある先に幅広く接触が行われ、譲渡候補先の提示条件等が比較・検討された結果、八千代銀行との間で12年1月11日、基本合意契約が、同年3月7日、営業譲渡契約が締結された。

・雇用については、営業譲渡時点で行員の7割弱、300名強が八千代銀行に再雇用された。

12年5月、従業員組合は全従業員の雇用の確保、退職金功労加算金の支給、有給休暇の買取り、夏季一時金及び未払賞与(6月1日～8月13日)の支給等を要求し、都労委へ斡旋申請した。退職金功労加算金の支給については、管財人は賃金債権として認められず支給できないとし斡旋は不調となった。有給休暇の買取りについても、管財人は休暇の買取り制度がないので買取りはできないとし斡旋は不調となった。妥結したのは夏季一時金と未払賞与のみであった。従業員組合は、斡旋交渉の期間中、36協定の締結を拒否、時限スト、指名ストなど強硬手段をとった。

② 幸福銀行

(破綻に至った経緯)

バブル期に不動産・建設・金融業向けの融資拡大と東京地区での融資拡大を図るべく営業推進と貸出審査の一体化を行うなど体制面の整備を図ったが、バブル崩壊と長引く不況の中で不動産関連融資が不良債権化し、その処理も進展していなかった。

当行は平成10年9月30日を基準日とした金融監督庁の検査結果通知(自己資本額 464億円)を受け、同時に銀行法第24条第1項に基づき指摘事項の回答を求められ、自己資本等の状況などについて報告した。11年5月10日に至り、10年度の決算見込みを記者発表するとともに公的資金による資本増強の意向表明を行った。

5月13日、近畿財務局長に対し11年3月期自己資本比率は4%を大幅に下回る旨を報告、翌5月14日銀行法第26条第1項及び早期健全化法第3条第3項の規定に基づき、早期是正措置に係る命令を受けた。5月10日の資本増強の意向表明以降、預金の払出が急増し、5月20日までの間に1,200億円が流出した。このため、5月21日、当行は金融監督庁に対し早期是正命令によって示された選択肢の中から銀行業の廃止等の措置を選択する旨の報告を、また、同日、金融再生委員会に対して金融再生法第68条第2項に基づく申出を行い、5月22日、金融再生委員会は当該申出及び当行の財務状況を踏まえ管理を命ずる処分を行った。

金融整理管財人は、当行の経営上の問題点として次の点を挙げている。

- ・ オーナー一族の関連企業へ融資が集中したこと
- ・ 情報開示に消極的であったことから、一般の取引先への増資要請に当って不信感を払拭することができず、増資を断念せざるを得ない状況になったこと
- ・ 預金獲得に人的資源を集中し、与信審査管理が手薄で機能しなかったこと

(金融整理管財人業務)

・預金保険機構は、弁護士栗原良扶、公認会計士海原旦とともに金融整理管財人に選任された。初動時29名、営業譲渡時16名が派遣された。選任期間は1年9か月であった。

・資産の切り分けについては、受皿候補から経済合理性を重視した交渉スタンスに基づく要請が出され、監督官庁・本部と協議しつつ解決を図っていった。

営業譲渡については、国内外を問わず譲渡先となる可能性のある先に幅広く接触が行われ、譲渡候補先の提示条件等を比較・検討した結果、最終的には、アジア・リカバリー・ファンドとの間で12年5月18日、基本合意契約が、同年10月6日営業譲渡契約が締結された。また、オーナー一族が収集した美術品処分に苦労した。

・雇用については、15年5月の基本合意契約時点で行員の5割を上回る1,000名以上の受皿への再雇用が決まった。最終的な就職未定者は、400名強となった。

当行には、「一般組合」のほか、破綻後支店長などにより「管理職組合」が結成された。「一般組合」からは、退職金規定の改訂について地労委に調停が申請されたが、調停打ち切り以降は金銭的な要求はなかった。

一方、「管理職組合」は、各要求を管財人が全て拒否したことから、12年11月地労委へ斡旋を申請、管財人が斡旋を辞退したのちは不当労働行為救済申立を行った（以降詳細不詳）。

また、11年11月に「企業退職年金」が支給停止されたことに対して、元行員から訴訟が提起された。当行の退職年金制度は、無拠出・終身支給で恩恵的性格の強い企業年金であり、管財人がその存続及び支払を拒否したことによるものである。12年12月、一審の大阪地裁は、「退職年金は賃金的性格が否定できず、使用者の裁量で勝手に打ち切りや額変更はできない」とし、元行員の請求をほぼ全面的に認める判決を下した。管財人は直ちに控訴したが、結局15年2月、元行員465名に対し支給額の3分の1を現在価値に引き直した額を一括して支払う条件で和解が成立した。

③ 東京相和銀行

(破綻に至った経緯)

当行は、経営者が過度のワンマン経営で、信用リスクを軽視した融資の取扱い等、適切なりスク認識を欠いた貸出金運用等を行った結果、資産内容の著しい劣化を招くこととなった。破綻前の数年間、経営不振が進むにつれて特定顧客から高利預金が導入される一方、高い運用利回りを求めて消費者金融向け貸出が急増した。

また不良債権処理のため自己資本が大幅に毀損したことから、9年9月以降、第三者割当増資を3回実施して経営の立て直しを図ったが、11年3月期決算では4期連続赤字となり、自己資本比率は2.42%に低下した。

このため、銀行法第26条第1項の規定に基づき、11年5月31日、早期是正措置に係る命令が発出され、また、6月7日、金融監督庁の検査結果（基準日：平成10年9月30日、自己資本額 1,189億円）を踏まえた11年3月期決算での対応等について銀行法第24条の規定に基づく報告が求めら

れた。これに対して、6月11日、当行は11年3月期決算は大幅な債務超過となる旨の報告を、また、同日、金融再生委員会に対して金融再生法第68条第2項に基づく申出を行い、6月12日、金融再生委員会は当該申出及び当行の財務状況を踏まえ管理を命ずる処分を行った。

金融整理管財人は、当行の経営上の問題点として次の点を挙げている。

- ・ 過度のワンマン経営で組織経営ができていなかったこと
- ・ 大口与信審査について経営トップの意向が強く反映され、審査管理体制に厳格さを欠いていたこと
- ・ 大口預金に依存する不安定な調達構造であったこと
- ・ 関連会社が経営トップの意向の下、当行が融資できない先に対して当行に代わり融資を行った結果、母体行として支援を余儀なくされたこと
- ・ 経営トップのファミリー企業に対し多額の経費支出を行い、またこれらの発行する施設利用権を多数購入したこと
- ・ 内部管理が不徹底であったこと

(金融整理管財人業務)

・ 預金保険機構は弁護士鈴木誠、公認会計士和食克雄とともに金融整理管財人に選任された。初動時20名、営業譲渡時20名が派遣された。選任期間は2年であった。

・ 資産の切り分けについては、通常の承継資産に加えて新たに選択的承継資産が設定された。選択的承継資産により適資産以外で受皿が承継を希望するものも譲渡することとされた。

営業譲渡については、国内外を問わず譲渡先となる可能性のある先に幅広く接触が行われた。当初、アジア・リカバリー・ファンドと基本合意をするも、事後的な損失補償や引当金の積増しを要請されたことから、12年11月30日に両者合意の上で、基本合意を解消し、改めて譲渡先選定作業が行われた。最終的には金融再生委員会の廃止（13年1月5日）後、金融庁顧問会議を経て、ローン・スターとの間で13年1月25日、営業譲渡契約が締結された。

・ 雇用については、営業譲渡契約時点で行員の7割弱1,000名強が受皿へ再雇用された。

④ なみはや銀行

(破綻に至った経緯)

なみはや銀行の前身である福德銀行となにわ銀行の両行は、バブル期に不動産、建設、金融業向け貸出を中心に拡大を図り、バブル崩壊後の長引く不況の中でそれらの大宗が不良化することとなった。前者においては、経営状態が悪化した関連ノンバンク支援に経営資源を費消したため銀行本体の不良債権処理は進展しなかった。後者においても関連ノンバンクの営業貸付金の劣化により支援負担が増大していた。

平成9年12月改正預金保険法で整備された特定合併方式により、10年10月に設立されたなみはや銀行は、合併元の福德銀行となにわ銀行の自己資本が不良債権の処理や株式、不動産等の含み損の償却により大きく毀損していたため、合併当初から過少資本でのスタートを余儀なくさ

れた。11年3月期決算で連結自己資本比率が 1.46%となる旨発表をしたことから、6月17日、銀行法第24条に基づく連結自己資本比率の向上策等に関する報告命令を受けた。

これを受けて、6月24日、第三者割当増資等の対策を報告したが、6月28日、連結自己資本比率の向上策等を踏まえ、金融監督庁から早期是正措置に係る命令が発出されるとともに、8月4日、金融監督庁の検査結果（基準日：平成11年3月31日、単体自己資本額 1,117億円）が通知された。こうした中、8月6日、当行は金融再生委員会に対して金融再生法第68条第2項に基づく申出を行い、8月7日、金融再生委員会は当該申出及び当行の財務状況を踏まえ管理を命ずる処分を行った。

金融整理管財人は、合併元から引続く当行の経営上の問題点として次の点を挙げている。

- ・ 合併元の旧福徳銀行において、ワンマン経営で組織経営がなされていなかったこと
- ・ 営業推進と審査体制の一体化を図ったことから審査管理体制が厳格さを欠いていたこと
- ・ 関連ノンバンクを含め体力を無視した業容拡大を図ったため、不動産、建設、金融業向け貸出が増加し、これらの大部分が不良化したこと
- ・ 急激な貸出増加に対応するため高レートでの資金調達を行うなど、高コスト体質であったこと
- ・ 既に特定合併時点で過少資本であったこと

（金融整理管財人業務）

・ 預金保険機構は弁護士山田庸男、公認会計士北野與志朗とともに金融整理管財人に選任された。初動時19名、営業譲渡時14名が派遣された。選任期間は1年6か月であった。

・ 資産の切り分けについては、そもそも債務者管理が不十分なことに加え、自己査定が正確に行われておらず、さらに基準日現在で正常とされた案件で基準日以降延滞するもの等が増加した。

営業譲渡については、国内外を問わず譲渡先となる可能性のある先に幅広く接触が行われた。譲渡候補先の提示条件等を比較・検討した結果、最終的に大和銀行及び近畿大阪銀行との間で、12年5月31日基本合意契約が、同7月28日営業譲渡契約が締結された。

・ 雇用については、基本合意契約時点で近畿大阪銀行が正行員900名以上を雇用することとなり、最終的にも5割を上回る900名強が雇用され、最終在籍者のうち就職未定者は200名程度にまで減少した。

労使関係については、12年9月、従業員組合が地労委へ調停を申請した。内容は繰上定年制度、選択定年制度の適用、退職金の功労加算部分の支給等であった。これらの要請に対し、13年1月、調停委員は有給休暇の買上げで調停をまとめようとしたが、管財人が認められないとし、結局、最終調停案で管財人が一時金の支給案に応諾することにより終結した。

⑤ 新潟中央銀行

(破綻に至った経緯)

当行はワンマン経営体制で、本部の審査・管理機能を欠いた業務運営が行われた。平成4年から9年にかけてワンマン経営体制の下に進めたゴルフ場やテーマパーク等の特定の案件の大部分が不良債権となった。

平成11年5月25日、11年3月期決算（自己資本比率5.23%）を発表した後、10年9月30日を基準日とした関東財務局の検査結果通知に基づき自己査定を見直したところ引当額が増加することとなったため、6月10日、11年3月期の自己資本比率が2.01%に低下する旨の決算修正を行った。これに対して、6月11日、金融監督庁から早期是正措置に係る命令が発出され、預金の流出が始まった。加えて、9月20日には第三者割当増資も中止するに至り、預金の流出に拍車がかかった。そして遂に10月1日、金融再生委員会に対して金融再生法第68条第1項に基づく申出を行い、10月2日、金融再生委員会は当該申出及び当行の資金繰り状況を踏まえ管理を命ずる処分を行った。金融整理管財人は、当行の経営上の問題点として次の点を挙げている。

- ・ ワンマン経営でバブル期経営管理機能不全のまま業容拡大を図ったこと
- ・ 頭取一人に権限が集中し、本部審査・管理機能を無視した業務運営が行われたこと
- ・ テーマパーク等の特定先に対する無理な貸出などに対応するため大口定期預金等に依存することとなり、高金利調達により収益が圧迫されたこと

(金融整理管財人業務)

・ 預金保険機構は、弁護士砂田徹也、公認会計士松村孝一（後に近野茂と交代）とともに金融整理管財人に選任された。初動時27名、営業譲渡時19名が派遣された。選任期間は1年7か月であった。

・ 資産の切り分けについては、県外店の大口特定案件について、資産の痛み具合が大きく、対象資産に占める受皿承継資産の割合（金額ベース）は3割台と低くなった。

営業譲渡については、地元銀行を中心に譲渡先となる可能性のある先に幅広く接触が行われた。地方における破綻であるとともに営業エリアも広域であったことから交渉は難航した。全営業店を望む先はなく、また部分的には譲受希望が競合する一方で、譲受希望の申出がない地域も生じたことから、譲渡先の選定は困難を極めた。最終的には5都県6行への分割譲渡という形でまとめ、それらの先と12年9月29日、同年10月31日に基本合意契約が、12年12月21日、同年12月22日に営業譲渡契約が締結された。

・ 雇用については、分割譲渡となったことから12年9月末の基本合意締結時点で受皿の再雇用が少なくなることが明らかになり、離職者が増えた。12年12月の営業譲渡契約時点で受皿の再雇用数が267名、24%にとどまり、行員の間には不安が増大した。「雇用対策室」は12年4月に立ち上げていたが採用者は260名程度にとどまった。

従業員組合は、当行は、退職について就業規則上銀行都合・自己都合の区分がなく営業譲渡日の前日まで勤務してもメリットがないことから、「基本合意契約締結以降の退職者全員に

定年資格加算金の支給」を要請した。管財人がこれに応じられないとすると、従業員組合は13年1月以降36協定の締結を拒否した（13年4月に至って36協定は締結された）。また、13年1月から3月にかけて退職者が急増し、人繰りが厳しい状態となった。これに対しては、営業譲渡日前日まで勤務する者には、調停に代わる裁判所の決定（民事調停法第17条）を得、これを支給の根拠として「給与規定に基づく特別手当」を一律30万円支給することとして離職を防ぎ、また人員補充策として受皿銀行から出向者（70名強）を受け入れた。

⑥ 日南信用金庫

（破綻に至った経緯）

元・本店長が起こした不正事件（平成11年9月発覚）により多額の損失（約26億円）が発生し、11年度決算において債務超過に陥ることが確実となった。このような状況下、予想される預金流出に対応することができず、当金庫は11年11月19日、金融再生委員会に対して金融再生法第68条第1項に基づく申出を行い、同日、金融再生委員会は当該申出及び当金庫の財務状況を踏まえ管理を命ずる処分を行った。

金融整理管財人は、当金庫の経営上の問題点として次の点を挙げている。

- ・ 事故者は組織規程の事務分掌を無視し、役職員も容認していたこと
- ・ 重要印刷物等の保管方法が不十分であったこと
- ・ 端末機の操作、異例な取引について、相互けん制によるチェック体制が欠如していたこと
- ・ 内部検査が形式的で、事故者の説明を鵜呑みにしていたこと

（金融整理管財人業務）

・ 預金保険機構は、弁護士富永正一、金融実務家眞柄静夫（全信連）とともに金融整理管財人に選任された。選任期間は1年4か月であった。

これは、破綻に至った経緯が不祥事件によるものであり、かつ事故者は死亡、当地では非常に大きな事件で金庫内にも動揺が広がっており、日常の業務運営に混乱が生じていたことから、早期に適正な業務運営を確保するためには、預金保険機構が管財人になることが適当とされたことによる。

・ 事業譲渡については、南郷信用金庫との間で、12年8月10日、基本合意契約が、12年10月20日、事業譲渡契約が締結されるというように比較的スムーズに進められた。受皿再雇用数は26名であった。

⑦ 信用組合関西興銀

（破綻に至った経緯）

当組合は従来より量的拡大を指向してきたが、バブル崩壊による主要取引先の業績不振など

から多額の不良債権を抱えることとなった。特定債務者に偏重した大口貸出先が不良化し不良債権が増したことに加え、平成9年、金融不安により、大口預金が流出したことから経営を圧迫することとなった。

11年3月31日を基準日とした近畿財務局の検査の結果通知においては、11年3月期は要追加償却・引当額を踏まえれば実質780億円の債務超過であると見込まれた。当該検査の結果を踏まえた12年6月末時点の財務状況について、累次にわたり報告徴求が行われたが、同組合からは検査結果と大きく異なる自己査定に基づく財務状況の報告がなされた。

こうした状況の下で、同財務局は、債務超過を解消するための自己資本充実策等について累次にわたり報告を求めたが、同組合は、債務超過ではないとして、検査結果通知から3か月余りが経過しても、具体的な実現可能性のある自己資本充実策を提出しなかった。このため、12年12月16日、金融再生委員会は管理を命ずる処分を行った。

金融整理管財人は、当組合の経営上の問題点として次の点を挙げている。

- ・ 審査担当部署で融資推進も行っており、審査管理部門が独立しておらず相互牽制機能が発揮されなかったこと
- ・ 営業店は審査管理に関する権限をほとんど持たず、また管理債権等の取扱いについても審査部門と営業店の責任体制が不明確で、組織的な業務運営が行われていなかったこと
- ・ 融資管理が不十分なまま特定業種(サービス業、不動産関連)への信用集中が放置され、大口預金に依存してこれら業種に対し積極的に融資してきたこと
- ・ 不良債権の整理回収にならない先送り処理(担保不動産等を当組合関与会社に当組合が融資して買い取らせる等)が行われてきたこと

(金融整理管財人業務)

・ 預金保険機構は弁護士松川雅典、公認会計士佐藤雄一とともに金融整理管財人に選任された。初動時20名が派遣された。選任期間は1年6か月であった。

・ 営業譲渡については、14年3月22日、近畿産業信用組合と事業譲渡契約が締結され、14年3月28日、整理回収機構と事業譲渡契約が締結された。

・ 雇用については「雇用対策室」を設置したが、あまり実績はなかった。

・ 本件においては、真正の権利者が確定し得ない預金の存在が明らかになった。これらについては整理回収機構に承継させ、同機構の厳格な管理の下で、真正預金者が判明した段階で同機構が払戻しに応ずることとした。整理回収機構が払戻しに応じるにあたっては、一般訴訟枠を設定し、払戻し金額について預金保険機構が資金援助を増額することとされた。

⑧ 朝銀東京信用組合

(破綻に至った経緯)

バブル崩壊により担保不動産の価値が大幅に下落して不良債権化したうえ、不動産業、遊技業等の特定先に対する貸出等が不良債権化した。

平成10年3月に初めて自己査定を実施し多額の償却・引当を行うこととなり自己資本比率は3.68%となった。10年3月31日を基準日とした東京都検査の結果、自己資本比率はさらに低下し1.02%となった。11年3月期決算では自己査定を厳格に実施した結果、534億円の債務超過（自己資本比率 20.24%）となり、11年5月13日、金融再生委員会に対して金融再生法第68条第1項に基づく申出を行った。

同時に受皿構想が出され、朝銀関東に事業譲渡を行うこととなり、預金保険法に基づく適格性の認定の申請が行われた。この事業譲渡について、適格性の認定に係る審査が行われたが、業務運営や責任追及等に万全を期するとともに、破綻処理の透明性を高めることが必要と判断されたことから、12年12月29日、金融再生委員会より管理を命ずる処分が行われた。

金融整理管財人は、当組合の経営上の問題点として次の点を挙げている。

- ・ 大口信用供与違反等法令遵守の姿勢が希薄であったこと
- ・ 適正を欠く救済融資、転貸融資等安易な取組み姿勢がみられること
- ・ 財務分析が不十分であるなど、審査体制に不備があったこと
- ・ 業況推移の把握等の事後管理にも不備があったこと

（金融整理管財人業務）

・ 預金保険機構は弁護士柏原晃一とともに金融整理管財人に選任された。初動時9名が派遣された。選任期間は2年であった。

・ 金融整理管財人業務については、当組合は全国の朝銀信用組合の中心的な機能を果たしていたことに鑑み、預金保険機構が金融整理管財人に選任されたものであり、適切な業務運営の確保に努めた。

事業譲渡については、14年3月20日ハナ信用組合及び整理回収機構と基本合意契約が、14年12月17日事業譲渡契約が締結された。

・ 本件においては、真の預金者が判明しない預金の存在が明らかになった。これらについては整理回収機構に承継させ、同機構の厳正な管理の下で、真の預金者からの申出と判明した場合は同機構が払戻しに応じることとした。

⑨ 石川銀行

（破綻に至った経緯）

当行では経営者一族による同族経営が行われ、バブル期崩壊後も、業容拡大を指向し、大都市圏で融資を拡大した。特に東京支店でバブル期前後に取引開始した特定貸出先グループに対する取組みは、審査管理が不十分なまま安易に拡大したことから、グループ各社の業績不振により不良債権化した。

平成12年3月期決算において、前期に引続き大幅な赤字決算の見通しとなったため、12年3月、150億円の第三者割当増資を実施したが、さらに不良債権処理の必要に迫られ、13年3月、151億円、13年4月、70億円の第三者割当増資を実施し資本金の大幅な増加を図った。

しかし、13年12月28日、同年10月以降実施されていた金融庁の検査結果についての当行側の認識を反映させた結果、13年9月期決算において224億円の債務超過(自己資本比率 6.27%(単体))となる旨の半期報告書等を北陸財務局に提出するとともに、金融庁長官に対し預金保険法第74条第5項に基づく申出を行い、同日、金融庁長官は当該申出及び当行の財務状況を踏まえ管理を命ずる処分を行った。

金融整理管財人は、当行の経営上の問題点として次の点を挙げている。

- ・ 融資額を急速に増加させた特定貸出先グループへの取組みに当って、その姿勢が甘く、グループの財務内容の全体像の把握がなされず、当面の運転資金、肩代り資金及び新規事業資金等が安易に融資されたこと
- ・ 東京支店長の専決権限枠が巨額(新規10億円、既往20億円)で、グループ管理の重要性の認識等を欠いたまま大口融資が実行されたこと
- ・ 問題先に対する管理回収は支店任せで、本店による指導も乏しかったこと
- ・ 特定貸出先グループへの貸出金の不良債権化に対応して大口定期預金に依存し、高金利で調達することとなったこと

(金融整理管財人業務)

・ 預金保険機構は、弁護士中山博之、公認会計士勝木重三とともに金融整理管財人に選任された。初動時18名、営業譲渡時19名が派遣された。ただし、初動時は一部要員が未着任であった。選任期間は1年3か月であった。

・ 資産の切り分けについては、そもそも自己査定におけるグルーピングの基準が不明確であったことから、その見直しに時間を要した。

営業譲渡については、地域金融機関を中心に受皿となる可能性のある先に幅広く接触した。譲渡先の選定に当って重視したポイントは、

- ・ 預金者及び善意かつ健全な債務者の保護
- ・ 石川県を中心とする石川銀行営業エリアの金融安定化と金融システムの維持に貢献すること
- ・ 地元金融円滑化の観点から、地域の実情に精通した地元の金融機関を中心とした営業譲渡先を選定すること

であった。

受皿確保に時間を要したことから、全額保護の特例措置の期限直前の14年3月28日、日本承継銀行と営業譲渡契約が締結された。その後、14年11月15日、北陸銀行を中心に3行2金庫が再承継先として日本承継銀行と各金融機関との間で基本合意契約が、14年12月27日、営業譲渡契約が締結された。15年3月24日の営業譲渡日と同日付で再承継先に営業譲渡された。

・ 雇用については、基本合意契約時点では、北陸銀行50人以上、他は若干名にとどまった。その後各行とも増員に応じ最終的には101名(行員の25%程度)について受皿による再雇用が実現した。また行内に「雇用対策部会」を発足させるとともに県内関係先に広く協力を要請した結果、270名余りの再就職が決定した。

⑩ 相互信用金庫

(破綻に至った経緯)

平成13年9月30日を基準日として自己査定を実施したところ、追加償却・引当に加えて有価証券の評価損により26億円の債務超過（自己資本比率 2.45%）であることが判明した。このため、14年1月25日、金融庁長官に対し預金保険法第74条第5項に基づく申出を行い、同日、金融庁長官は当該申出及び当金庫の財務状況を踏まえ管理を命ずる処分を行った。

金融整理管財人は、当行の経営上の問題点として次の点を挙げている。

- ・ バブル期に審査管理不十分なまま量的拡大を目指した業務運営を行ったこと
- ・ 債務者の財務分析、返済能力や担保評価の妥当性の検討が不十分であったこと
- ・ 余資運用について、保有枠やロスカットルール等の検討・対応が遅れていたこと

(金融整理管財人業務)

・ 当初は、弁護士田中等及び金融実務家田口哲夫(信金中金)が金融整理管財人に選任され、管財人団9名で業務を行っていた。14年2月14日、大阪信金と事業譲渡に関する基本合意契約が締結されたが、3月15日の臨時総代会においては事業譲渡及び解散が否決された。そこで3月27日、預金保険法第87条第2項により、大阪地裁から事業譲渡代替許可決定を受けた（同条の適用は本件が初めて）。預金保険機構は4月12日に金融整理管財人に追加選任され、6名が新たに管財人団に加わった。その後、6月10日、事業譲渡が行われた。管財人の選任期間は5か月（預金保険機構は2か月）であった。

出資金の保護、受皿選定、資産の切り分け等に関して関係者の考え方が異なる点があったため、上記のように事業譲渡等が総代会で否決された。そこで円滑な事業譲渡を遂行するため、預金保険機構が追加選任されたものである。

・ 雇用については、大阪信金の再雇用は最終的には111名（職員の16%程度）、府下の信用金庫を含めると金融関係への再雇用者は200名程度（職員の40%程度）となった。

⑪ 中部銀行

(破綻に至った経緯)

バブル時代に特定業種（建設、不動産、サービス）への貸出の大口化などにより業容拡大を行った結果、バブル崩壊により不良債権が急増した。平成8年度より隔年毎に赤字決算を余儀なくされ、減少した自己資本を增強するため、11年3月、11年9月、13年3月に第三者割当増資（合計104億円）を実施した。

13年9月30日を基準日とした金融庁の検査結果に基づき13年度中間決算を修正し、その結果、自己資本比率が3.05%（単体）と4%を下回った。このため、13年12月28日、銀行法第26条に基づく早期是正措置に係る命令が発出された。このような中、14年1月4日、中間決算の修正の発

表を行ったが、それ以降預金流出が急増し、13年12月頃より進めていた投資会社との増資交渉も不調に終わった。14年2月20日、第三者割当増資（50億円）を行うことを公表したが、預金流出は止まらず、3月7日、第三者割当増資の見込が目標の半分以下に止まることが明らかになると、預金流出が一段と加速し、3月8日、金融庁長官に対し預金保険法第74条第5項に基づく申出を行い、同日、金融庁長官は当該申出及び当行の資金繰り状況を踏まえ管理を命ずる処分を行った。

金融整理管財人は、当行の経営上の問題点として次の点を挙げている。

- ・ バブル崩壊に伴い急増した不良債権処理に当って、収益力が弱く、自己資本も脆弱であったこと
- ・ 県内他行に比べ自己資本比率が劣位にあったことから、高金利の大口定期預金等によって資金調達を行わざるを得ない一方、当行の健全性に対する疑念の強まりから、個人預金流出したこと

（金融整理管財人業務）

・ 預金保険機構は、弁護士本間通義、公認会計士長谷川新一とともに金融整理管財人に選任された。初動時21名、営業譲渡時19名が派遣された。ただし、初動時は一部要員が未着任であった。選任期間は1年であった。

・ 資産の切り分けについては、受皿銀行との交渉において債務者区分の考え方に大きな乖離があり長期化した。

営業譲渡については、地域金融機関を中心に受皿となる可能性のある先に幅広く接触した。譲渡先の選定に当って重視したポイントは、

- ・ 預金者及び善意かつ健全な債務者の保護
- ・ 静岡県を中心とする中部銀行営業エリアの金融安定化と金融システムの維持に貢献すること
- ・ 地元金融円滑化の観点から、地域の実情に精通した地元の金融機関を中心とした営業譲渡先を選定すること

であった。

受皿確保に時間を要したことから、全額保護の特例措置の期限直前の14年3月28日、日本承継銀行と営業譲渡契約が締結された。その後、14年11月1日、清水銀行、静岡中央銀行及び東京スター銀行を再承継先として日本承継銀行と各行の間で基本合意契約が、14年12月6日、営業譲渡契約が締結された。15年3月3日の営業譲渡日と同日付で再承継先に営業譲渡された。

・ 雇用については、受皿への再雇用が120名程度（行員の17%程度）にとどまる中、「人材開発部」を早期に立上げ、県内関係先への協力を依頼したことから、最終的な雇用先未定者は180名程度（行員の26%程度）にまで減少した。

3. 恒久的な破綻処理制度への移行（預金保険法改正）

（1）経緯

預金等を全額保護する特例措置が平成13年3月末限りで終了することが法律で予定されていたことから、「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」金融審議会で審議され、答申（平成11年12月21日）がとりまとめられた。

同答申において、特例措置終了後の破綻処理のあり方として、破綻処理の結果大幅な債務超過が生じるようなことがないように、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を基本とした上で、預金者等の損失及び預金保険の負担を最小限に止めることが重要であり、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極力小さい段階で早期に処理していくべきであるとの考えが示された（基本的に「小さな預金保険制度」を目指すべきとの考え方）。

その破綻処理手法として、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、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が示された。更に、破綻処理を迅速に行うため、（i）預金者データの整備等の事前準備、（ ）追加的な資金援助等資金援助が可能となる場合の拡大、（ ）裁判所の代替許可制度等営業譲渡手続の迅速化・簡素化、等の手当てに言及するとともに、通常の破綻の枠組みでは対応できない危機的な事態が予測される場合の対応の必要が提言された。

他方、平成13年3月末までとされていた特例措置の終了時期について、平成11年12月29日、与党三党の政策責任者の間で、我が国の経済を確実な安定軌道にのせるためには、一部の中小金融機関について、より強固な金融システムの構築を図る必要があるとの観点から、1年延長して平成14年3月末までとすることが適当である旨の合意がなされた。

これらの答申及び合意等を踏まえ、我が国の金融機能の一層の安定化及び破綻金融機関の的確な処理を図るため、金融機関の破綻処理のための恒久的な制度を整備するとともに、全額保護のための交付国債の増額及び預金等全額保護の特例措置の1年延長等⁴を行う平成12年改正預金保険法が、平成12年5月に成立し、平成13年4月1日（一部平成12年6月30日）から施行された。

（2）恒久措置としての金融整理管財人制度等の概要

平成12年改正預金保険法により、我が国における金融機関の破綻処理手法は、期限の定めのない恒久的な制度として、通常の枠組みである金融整理管財人制度等と、危機的な事態における枠組みである金融危機対応措置によって構成されることになった。

4 預金保険法附則第16条により定められたペイオフコストを超える特別資金援助制度の終了期限が「平成13年3月31日」から「平成14年3月31日」に延長された。また、当該特例措置の終了に向けての環境整備の一環として協同組織金融機関の公的資金による資本増強制度が1年延長された。

① 恒久措置としての金融整理管財人制度

金融再生法の金融整理管財人制度を恒久化措置として預金保険法の中で再構築したものである。先ず、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については、以下の場合に、金融庁長官は、当該処分を命じることができるとされた。

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と認める場合」又は金融機関が「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」若しくは「金融機関が預金等の払戻しを停止した場合」であって、次に掲げる要件のいずれかに該当すると認めるとき。⁵

ア 当該金融機関の業務の運営が著しく不適切であること。

イ 当該金融機関について、合併等が行われることなく、その業務の全部の廃止又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又は分野における資金の円滑な需給及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。

また、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。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。また金融整理管財人による管理の期限は、管理を命ずる処分の日から最長2年以内とする。これらの基本的な仕組みは金融再生法と変わらない。なお、金融整理管財人の選任に係る預金保険機構からの意見聴取手続や破綻に至る金融整理管財人の報告義務は金融再生法では定められていたが、預金保険法では廃止された。

② 恒久処置としての承継銀行制度

承継銀行による経営管理の期間は最長3年間である点は変わらないが、延長手続きに関して、金融再生法では管理を命ずる処分の日から1年以内、ただし、やむを得ない事情がある場合には1年ごとに2回まで延長できるとしていたが、管理を命ずる処分の日から2年以内、ただし、やむを得ない事情がある場合には1年を限り延長ができることに改められた。

また、金融再生法では、承継銀行の設立は業務承継が必要となる破綻金融機関が既に存在することを要件としたが、破綻金融機関が未だ存在しない場合であっても、予め承継銀行を設立できることに改められた。

5 なお、金融機関は、「その財産をもって債務を完済することができないとき」又は「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」ときは、その旨及び理由を、金融庁長官に申し出なければならない（預金保険法第74条第5項）。さらに債務超過については、より緩やかに「金融機関からその財産をもって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においても、金融庁長官は、当該金融機関に対し、管理を命ずる処分をすることができる（預金保険法第74条第2項）。

③ 金融危機対応措置による預金等の全額保護

(金融危機対応措置)

いずれかの措置が講ぜられなければ、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じるおそれがあると認められるときは(これを「危機的な事態」(システミック・リスク)と規定)、金融危機対応会議の議を経た上で内閣総理大臣が判断するという厳格な手続きを踏んで、以下の金融機関の区分に応じて、それぞれの例外的措置を講ずる必要がある旨の認定を行うことができる(預金保険法第102条第1項)。

ア．第一号措置

金融機関(イ、ウの金融機関を除く) 預金保険機構による株式等の引受け等(資本増強)

預金保険機構による株式等の引受け等の申込みに当たっては、金融機関は経営の健全化のための計画を提出し、内閣総理大臣が資本増強の決定を行う。内閣総理大臣は、当該計画の履行状況の報告を求め、これを公表する。

イ．第二号措置

破綻金融機関又は債務超過の金融機関 ペイオフコスト超の資金援助
認定を受けた金融機関に対して、直ちに金融整理管財人による管理の処分を行う。

ウ．第三号措置(イの措置では危機的な事態を回避できない場合にのみ)

債務超過の破綻銀行等 預金保険機構による全株式の取得(特別危機管理銀行)

金融再生法下の特別公的管理制度に比べ、預金保険機構が銀行の全株式を強制的に取得すること、預金保険機構が金融庁長官の指名に基づき特別危機管理銀行の新取締役等を選任すること、特別危機管理銀行が旧経営者の経営の責任を明確にするために民事上・刑事上の所要の措置をとることは同様である。金融危機対応会議の議を経る開始決定手続きや開始決定要件が債務超過の場合に限定されること、新たに設置された「危機対応勘定」において経理されること等の違いがある。

なお、特別公的管理の終了期限は平成13年3月31日までであったが、特別危機管理の終了期限は「できる限り早期に」と定められている。

(金融危機対応措置としての破綻処理制度)

これら三つの金融危機対応措置のうち、第二号措置及び第三号措置が金融機関の破綻処理制度である。前者は金融整理管財人が管理し、譲受金融機関等に対してペイオフコストを超える資金援助を行い、預金等は全額保護される。また、後者は、金融再生法下の特別公的管理制度を恒久的な措置である特別危機管理制度に再構築したものであり、やはり預金等は全額保護さ

れる。

いずれも、預金等の定額保護という通常の破綻処理の枠組みで対応することが適当でない危機的な事態における例外的な措置として預金等の全額保護を図るものである。

4. 恒久措置としての金融整理管財人制度等の適用状況

(1) 金融整理管財人制度による処理

平成13年度に破綻した金融機関から平成12年改正預金保険法に基づく恒久措置としての金融整理管財人制度等が適用されることになったが、預金等を全額保護する特例措置が平成14年3月末まで延長されたことに伴い、平成13年度に破綻した金融機関に係る預金等は全額保護しつつ、処理が行われた。

平成13年度には41信用組合、13信用金庫、2銀行が破綻している。平成12年改正預金保険法に基づいて初めて管理を命ずる処分が行われたのは平成13年4月に破綻しただいしん信用組合及び加賀信用組合である。これら全ての事例で、破綻公表時に管理を命ずる処分が出され、金融整理管財人が選任されている。

これらの破綻処理に当たっては、特例措置の終了期限という時間的制約があったため、金融整理管財人は、平成14年3月末までに預金保険機構に対して譲受金融機関が資金援助の申込を行い、預金保険機構が金融庁長官及び財務大臣にペイオフコストを超える費用が見込まれる旨の報告を終えなければならなかったため、受皿選定作業、営業譲渡手続きや資金援助申込作業等は迅速に進められた。

これらのうち、預金保険機構は、2銀行及び1信用金庫の金融整理管財人に選任されている。具体的には、石川銀行（平成13年12月破綻）、相互信用金庫（平成14年1月破綻）、中部銀行（平成14年3月破綻）である。

なお、平成14年4月より、預金等の定額保護制度が始まったが、平成14年度以降の破綻事例は特別危機管理制度が適用された足利銀行（「4.(3)特別危機管理制度による処理」を参照）の1件のみに止まっている⁶。定額保護下の破綻処理業務については、後述の「6.定額保護下での金融整理管財人による破綻処理業務」で説明する。

(2) 承継銀行制度の活用

石川銀行及び中部銀行の破綻処理に当たっては、鋭意譲受候補先との交渉が行われたが、特例措置の終了する平成14年3月末までに譲受金融機関との間で合意に至る見込みが立たなかったことから、預金等の全額保護を図る方策として平成12年改正預金保険法に基づく承継銀行制度が活用された。

⁶ 定額保護下の破綻事例としては、貯金保険制度の対象である岡山県の大原町農協がある。平成14年11月1日に岡山県が公的管理命令を発出し、貯金保険機構等が公的管理人に選任されている。このケースでは、非付保貯金部分は農協系統からの支援を受けて、貯金全額が保護されている。

承継銀行である日本承継銀行が、平成14年3月に金融庁長官により設立決定され、銀行免許を取得し、同3月28日に日本承継銀行が両行との間で営業譲渡日を特定せずに営業譲渡契約を締結し、同日、営業譲渡に係る適格性の認定を受け資金援助の申込み等の手続きを行うことによって、預金等負債の全額保護を確保している。

その後、最終譲受金融機関が決定後、決まった営業譲渡日（中部銀行は平成15年3月3日、石川銀行は平成15年3月24日）と同日付で日本承継銀行が最終譲受金融機関に再譲渡し、平成16年3月8日に解散している。破綻処理コスト、預金者や善意かつ健全な債務者の保護の観点から、確定した最終的な譲受金融機関と破綻金融機関との間で実務上の作業が直接行われることが適当であると判断され、その間、日本承継銀行としての銀行実務は行われていない（「ワンタッチ承継」と呼ばれた。）

現在は、定額保護下での破綻処理には承継銀行の活用が不可欠であることから、万が一破綻が生じた場合のセーフティネットとして第二日本承継銀行が、平成16年2月に金融庁長官により設立決定され、同年3月に銀行免許を取得し、設立されている。

（3）特別危機管理制度による処理⁷

金融危機対応措置である特別危機管理制度の適用事例としては足利銀行がある。

足利銀行に対しては、平成15年11月に内閣総理大臣により預金保険法第102条第1項の第三号措置を講ずる必要がある旨の認定が行われ、同時に内閣総理大臣により特別危機管理開始決定がなされ、同年12月1日に公告が行われたことをもって、預金保険機構は同行の全株式を取得した。

その後、預金保険機構は、金融庁長官の指名に基づいて新たな取締役及び監査役の選任を行ったほか、同行から預金保険法第129条に基づく資産の買取りの申込みを受けて、これまでに資産買取りを2回実施している。また、同行内に設置された業務の適切性・透明性を確保する観点から、投融資・資産処分等の業務について監査を行う機関である業務監査委員会及び旧経営陣等の責任の明確化を図るため、旧経営陣等の職務上の義務違反等に基づく民事上の提訴、刑事上の告訴・告発等の必要性や妥当性について調査を行い、取締役会に報告する機関である内部調査委員会にオブザーバーとして参加し、支援を行っているところである。

同行においては、現在、同行の企業価値の向上を目指して、抜本的な経営改革、地域金融の円滑化、中小企業等の再生に向けた取組みなど様々な施策が進められているところである。

5. 全額保護下での金融整理管財人による破綻処理業務

以上の預金保険機構としての経験等を踏まえて、金融再生法並びに預金保険法に基づく金融整理管財人制度を通じた全額保護下の破綻処理業務について主要な内容を説明する。

⁷ 破綻処理制度ではないため、本稿では取上げないが、預金保険法第102条第1項に基づく第一号措置が、平成15年5月17日にりそな銀行に対して適用され、1.96兆円の公的資金が注入されている。同第二号措置の適用事例は、まだない。

(1) 金融整理管財人業務の流れ

まず、全額保護下での破綻処理の実務的な流れは基本的に次のようなものであった。

- ・ 金融機関が、週末ないしは祝日前日の営業時間終了後に、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旨を行政当局に申し出る。
- ・ 当該申出を受けて、行政当局は、行政手続法に基づく所定の手続きを踏んだ上で、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を行い、同時に金融整理管財人を選任する。
- ・ 金融整理管財人は、週末に破綻金融機関に立入り、融資規定や経費規定の見直しを行う他、部店長会議等を開催し、月曜日からの営業再開の準備を行う。
- ・ 月曜日からは、原則として従来通りに業務を継続する。金融整理管財人は、当初の1～2週間は営業店の混乱回避を優先しながら業務再開を軌道に乗せた後に、旧経営者の責任追及の他、資産査定、譲受金融機関探し等営業譲渡に向けた作業を行う。
- ・ 譲受金融機関が確定した後は、営業譲渡等に係る基本合意書の締結、営業譲渡等契約書の締結、債権譲渡・抵当権移転手続き、システム移行等の作業のほか、資金援助の申請手続きを行う。
- ・ 営業譲渡等の実行と同時に、破綻金融機関は行政当局から管理を命ずる処分を取り消される。破綻金融機関は解散し、清算会社に移行する。

(2) 金融整理管財人の選任に係る預金保険機構の意見具申

行政当局は、管理を命ずる処分と同時に、一人又は数人の金融整理管財人を選任しなければならない。この場合において、金融再生法下では、機構の意見を聴かなければならなかった。承継銀行に関連して、金融再生法第30条第4項に「機構は、承継銀行も経営管理の円滑な実施等のための人材の確保に資するため、法務、金融、会計等に精通している者に関する情報収集を行わなければならない。」と規定されているのと同様に、預金保険機構は、破綻処理に係る人材情報の収集を期待されていた⁸。

預金保険機構が意見を述べるに当たっては、銀行の場合は、預金保険機構、弁護士及び公認会計士の組合せが、協同組織金融機関の場合は、預金保険機構の人的資源に制約もあることから⁹、系統組織出身者や地元金融実務精通者及び弁護士の組合せが適当であるという考えを基本としていた。ただし、協同組織金融機関の場合でも、比較的規模が大きいものや破綻原因に特殊性等があるものに限って預金保険機構も選任されている。

複数の金融整理管財人は業務の執行並びに財産の管理及び処分を共同して行うことになるが、

8 預金保険機構は、意見具申を迅速かつ適切に行うため、日本弁護士連合会及び日本公認会計士協会の協力を得て、日頃から候補者リストを作成しておき、破綻発生時にそれらの関係機関からの推薦或いは同意を得た上で、行政当局に意見を述べる体制をとっていた。

9 預金保険機構は7銀行及び4協同組織金融機関の金融整理管財人に選任され、延べ300名を超える職員を全銀協等の関係機関の協力を得て派遣している。全ての事例に選任されることは人的制約等から困難であったが、金融整理管財人に選任されない場合には、要請に応じて、管財人団への事前研修、金融整理管財人業務のノウハウの提供、資金援助業務や資産切り分け作業にかかる助言、責任解明に係るノウハウの提供(指導巡回)等の支援を行っている。

営業譲渡作業の過程での法務局に対する抵当権・根抵当権等の移転登記手続等を効率的に行うために、行政当局の承認を得て職務分掌する場合もあった。

(3) 金融整理管財人による業務運営体制

破綻金融機関の業務運営・経営管理は、金融整理管財人にその代表権、業務執行権及び財産の管理処分権が専属するのを受けて、最高意思決定機関に位置付ける「管財人会議」が設置され、週一回、重要な経営事項の審議が行われた。また、適切な業務運営を行うために、破綻金融機関の幹部職員を含めた「業務運営会議」が設置され、主に融資案件、経費支出等の経営事項について審議すると共に、破綻金融機関職員と金融整理管財人との間の意思疎通を図るとともに透明性が確保された。

預金保険機構が金融整理管財人に選任された事例では、金融整理管財人の補助者として金融整理管財人団を編成し派遣しており、業務運営を担当する要員として15～20名程度及び責任解明を担当する要員として数名～10名程度で構成している。前者の要員は、総務・企画・人事等（Aチーム）、融資・審査・資産切り分け等（Bチーム）、預金・資金繰り・システム等（Cチーム）の3部門に分かれて、破綻金融機関の業務運営に携わっている（責任解明については「破綻金融機関等の関与者に対する責任追及概観」の稿参照。）¹⁰。

(4) 借り手の保護

融資業務については、経営破綻後直ちに融資規定の見直しを行い、金融機能の維持、健全な債務者の保護、営業譲渡までの貸付債権の劣化防止の観点から、債務者区分と個別事情を勘案しながら、与信判断が行われている。具体的には、債務者区分に応じた融資上限等に基づいて、一定の運転資金のほか、限定的ながら設備資金の対応も行っており、融資期間は営業譲渡までの期間を考慮して最長1年とするなどの対応が取られている。

金融再生法施行以前は、法律上、「預金者の保護」という発想はあっても、債務者を保護するという発想はなかった。金融再生法において金融機関の破綻処理の原則の中に「金融機関の破綻処理に係る費用が最小となるようにすること」と共に「金融仲介機能を維持すること」が規定されたことから、費用最小化の観点から新たな不良債権の発生は許されないことに留意しつつ、善意かつ健全な債務者の保護という考え方に沿った融資業務の運営が法的に求められることとなった。

不良債権については、管理・回収体制を強化すると共に金融検査マニュアルを参考に行った自己査定の結果に基づいて処理されている。

また、破綻直後から行政当局においては、自治体に対して制度融資、保証協会保証、中小企業

10 初動時から営業店混乱鎮静化までの期間（1～2週間程度）における主な対応としては、（ ）当面の被管理金融機関の業務運営方針の策定、（ ）旧経営者との面談・辞表の取まとめ、（ ）金融整理管財人就任記者会見、（ ）臨時部店長会議の開催、（ ）資金繰りの確認、（ ）融資規定、経費支払規定等の見直し、（ ）混乱回避のための対応等が挙げられる。

との相談窓口等の対応を、政府系金融機関に対しては融資の推進、相談窓口の対応等を要請するなど、地域経済への悪影響を極力少なくするよう取り組まれている。関連して、近畿地区でいわゆる民族系信組の中でも特に大規模な信組の破綻が続いた際には、行政当局の設置した「関西金融緊急連絡会議」に関係金融機関の各金融整理管財人が出席し、対応している。

(5) 譲受金融機関への承継資産の選定作業

12年4月に国に信用組合への監督権限が移管された後、信用組合に対する一斉検査が実施されたこと等を契機として、従来、行政当局が破綻金融機関に対して行ってきた清算検査は実施されなくなった。このため、資産の切り分け作業は、金融整理管財人が自己査定等の債務者区分について公認会計士等専門家を用いて検証し、資産内容を確定する形に変わる事となった。

金融再生法下では、「被管理金融機関の貸出債権その他の内容を審査し、承継銀行が保有する資産として適当であるか否かの判定を行うための基準を定める件」(平成10年12月15日付金融再生委員会告示第2号)を準用し、適・不適資産の切り分け作業を行っている。まず、経営破綻後、旧経営陣の責任追及の対象となる可能性のある債務者や暴力団等の債務者に係る資産は譲渡対象外資産に区分される。適資産と判定されたものは資産判定基準に基づいて善意かつ健全と判断した債務者であり、譲受金融機関に対して必ず承継を求めるものとなる。その他の資産については、譲受金融機関の希望に応じて切り分けることとし、希望のない資産は整理回収機構に譲渡される扱いとなる。¹¹

平成12年改正預金保険法下では、「承継銀行の保有する資産として適当であることの確認を行うための基準を定める件」(平成13年3月29日付金融庁・財務省告示第1号)を基本として切り分け作業が行われている。

(6) 営業譲渡先の選定作業

金融再生法施行以降の営業譲渡については、考え方として受皿候補先が一つ見つければ済むというのではなく、選定プロセスの透明性と説明責任が一層求められる事となった。具体的には、費用最小化の原則の下、受皿として可能性のある先に幅広く接触を行い、複数の候補先に価格条件を提示させ競わせるという入札に近い方法に変わっていき、行政当局と調整しつつ、金融整理管財人と預金保険機構本部が一体となった取り組みが行われた。

譲受金融機関の選定作業は、()公表資料による候補先への幅広い接触、()候補先からの意思表示、()守秘義務契約を締結した上での店舗概要、支店別収益等の2次資料の開示、()候補先によるデュー・デリジェンス、()提出された譲受希望資産の範囲、要求する債権譲渡損失引当金

11 本稿では破綻処理・不良債権処理に果たした整理回収機構の役割は取上げていない。その変遷を簡単に振り返ると、まず、平成7年1月に東京協和・安全信組の受皿として東京共同銀行が設立された。平成8年7月には住宅金融債権管理機構が設立された。平成8年9月に東京共同銀行が破綻信用組合に係る債権回収を行う整理回収銀行に改組され、その対象は、平成10年4月に破綻金融機関一般に拡大された。その後、平成11年4月に整理回収銀行と住宅金融債権管理機構を一本化した整理回収機構が設立され、同年6月より、金融再生法に基づく健全金融機関からの資産買取が平成13年3月末を申込期限として開始された。当該買取りについては、平成13年6月に申込期限が16年3月末に延長され、平成14年1月に買取価格を時価とする価格決定方式の弾力化が行われ、さらに平成15年4月、申込期限が17年3月末までに再延長され、買取り申込期限を終了している。

額、のれん代の評価、事業計画、会社再建の実績等を基に候補先に対するヒアリング、()候補先からの条件提示を受けて想定される金銭贈与額を算定し、条件内容の再調整を経て、行政当局との協議、()営業譲渡等に係る基本合意書の締結、営業譲渡等契約書の締結、という流れで行われた。

平成11年11月の金融再生委員会公表議事録によれば、当時、預金保険機構は5銀行及び1信用金庫に金融整理管財人を派遣していたが、特に5銀行に関しては相当数の譲受候補先との間で併行的に交渉を進めており、多忙を極めていた様子が窺われる。

また、東京相和銀行の場合には、譲受候補先との間で基本合意書締結後に判明した仮装増資問題等、基本合意書の枠組みの中では解決が図れない問題が生じたことから、金融整理管財人は、金融再生委員会に諮り、基本合意を両者合意の上で解消している。管理の終了期限までの残された6ヶ月余の間で再度譲渡先の選定作業を行い、無事に終えている。新潟中央銀行、石川銀行及び中部銀行の場合には、営業資産を一括して受ける譲受候補先が現れず、分割して複数の譲受先に譲渡している¹²。

(7) 破綻金融機関の資金繰り

破綻金融機関の資金繰りについては、全額保護下では、最大限の自助努力による調達を前提として、それでも支障が生ずる場合には日銀法第38条第1項に基づく金融庁長官及び財務大臣からの要請を受けた同条第2項に基づく貸付け(いわゆる日銀特融)により対応されている。日銀特融が行われたのは、預金保険機構が金融整理管財人に選任された11事例中、8事例(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、信組関西興銀(全信組連経由)、石川銀行、中部銀行)である。

なお、協同組織金融機関の場合は、一定額を超えるまでは系統金融機関が資金繰り支援を行っている。

(8) 人事労務

金融整理管財人にとって、破綻日以降、営業譲渡実施まで業務を継続すると共に、破綻金融機関の企業価値を維持しつつ、受皿への営業譲渡作業を終えなければならない課題がある。いずれの金融整理管財人も、職員のモラル維持に留意しながら、職員とのコミュニケーションの充実に努めて、労使が一体となって取り組むよう注力されたところである。

その際には、労働協約・就業規則・労働組合同規約等を踏まえた慎重な対応が求められ、必要に応じ見直しも行われたが、地方労働委員会の仲裁や斡旋に発展した事例もある。退職金・給与は、労働協約等に規定され権利性が認められるものは支給するが、裁量的な功劳加算・引上げは行わない、賞与は、労働力確保の面だけでなく、世間一般の水準、他の金融機関の支給実績、過去の

12 救済金融機関の決定は、営業譲渡の認可権限あるいは資金援助の前提となる適格性の認定権限に関わる事柄であることから、金融再生委員会或いは金融庁に金融整理管財人が譲受候補先の選定状況を報告し、行政当局の了承を得た上で、営業譲渡の基本合意は締結されている。

支給実績等を勘案して決定することが基本とされている。

職員の再雇用問題は職員のモラル維持の上でも最も重要であり、破綻金融機関内に「雇用対策室」等の専任部署を設置し、譲受金融機関にはできる限り多くの再雇用を要請するほか、地方公共団体、労働関係機関の協力を得つつ、雇用先の紹介や情報提供が取り込まれている。

6. 定額保護下での金融整理管財人による破綻処理業務の基本的枠組み

平成14年3月末で預金等を全額保護する特例措置は終了し、平成14年4月より、預金等の定額保護時代に移っているが、定額保護が適用される破綻事例は未だ起きていない。

預金保険機構では、関係者の協力を得つつ、定額保護下での金融整理管財人制度の適用を想定した破綻処理業務を検討してきたところであり、その概要を説明する。

なお、平成14年4月から平成17年3月末までは暫定的に特定預金¹³の全額保護が継続された後、平成17年4月より、預金保険で保護される預金等(「付保預金」)の額は、決済用預金¹⁴は全額保護され、それ以外の預金等は金融機関毎に預金者一人当たり元本1,000万円までとその利息等となっている。

定額保護下での破綻処理業務の基本的な枠組みは次のようになる。

金融機関の破綻処理は、資産劣化防止等の観点から、迅速に営業譲渡等を行い、早期に終わることが望ましく、破綻処理を専門とする金融整理管財人の役割はより重要となる。このため、迅速な事業再生を図ることを目的に株主総会に代わる裁判所の代替許可等迅速な営業譲渡手続きを定めており、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処分権を持ち続けることができる民事再生手続きの活用が適当である。¹⁵

他方、民事再生手続きが迅速な処理を求めるものであることから、全額保護下時代と比べても短い処理期間が要請される。このため、破綻処理のスケジュールは、破綻から半年後を目処に営業譲渡を行い、1年後を目処に再生計画に基づく債権者への第一回弁済を実施して、金融整理管財人による管理を終了することを遅くとも目指す。

裁判所の再生手続き開始決定が速やかに受けられることが、営業再開に対する信頼を得て、

13 当座預金、普通預金及び別段預金をいう。

14 無利息、要求払い、決済サービスを提供できるという、3要件を満たす預金をいう。我が国では日常生活における少額決済が、現金で行う場合を除けば口座振込み、手形・小切手による支払い、公共料金やクレジット・カード利用代金の支払い等、金融機関の口座を通じて行われていることに鑑み、金融審議会答申「決済機能の安定確保のための方策について」(平成14年9月5日)により、安全確実な決済手段として、金融機関の破綻時にも全額保護される決済用預金制度の導入と仕掛かり中の決済債務を保護する方針が打ち出された。

これを受けて、平成14年改正預金保険法により、目的規定に「破綻金融機関に係る資金決済の確保」が追加され、「決済用預金の全額保護」や「仕掛かり中の決済の履行確保」も破綻処理の目標となった。

15 倒産法制には破産法、特別清算、会社整理、会社更生法、民事再生法がある。破産法は「破産の宣告」が、特別清算は「解散の決議」が、預金保険法上の第二種保険事故に該当し、自動的に保険金支払方式が適用されることになる。会社整理は整理案の決定効力に多数決制がなく、債権者数が多い金融機関には馴染まない。会社更生法では金融整理管財人は旧経営陣と見なされ、別途更生管財人が選任されるが、民事再生法では再生債務者として金融整理管財人が経営に留まることができる。

企業価値の維持を図る観点から必要となる。このため、破綻後直ちに破綻金融機関と承継銀行との間で半年後を目処とする営業譲渡の基本合意契約を結び、譲受金融機関が直ぐに現れない場合でも営業譲渡が実施できる見込みを立てておくこととする。

・ 破綻金融機関は、速やかに破綻時の預金等債権を確定し、預金者データを預金保険機構に提出し、預金保険機構から名寄せ結果を受けて、付保預金の払戻し等の営業再開準備を整える。営業再開直後から、付保預金払戻しの申出に応じ、決済債務は保護される。

融資業務は、民事再生法の観点からも資産劣化の防止が求められることに留意し、新たな損失の発生が回避されるよう対応することとなる。

・ 破綻金融機関は、預金保険法に基づいて付保預金及び決済債務の払戻資金、資産価値の減少防止のための貸出資金を預金保険機構から借入れを受け、破綻時の債務は弁済禁止とする原則に対して例外的な取扱いが可能となる法的手続きを取る。

・ 半年後を目処に行う営業譲渡時に、譲受金融機関に譲渡しない不良債権は、一般債権者への弁済原資の極大化並びに公正な方法による資産処分の観点から、一般投資家への売却を試みる。その不成立資産及び不適切資産は整理回収機構に売却する。