

預金保険研究

2006年3月

目次

米国連邦預金保険制度の改革 について	…1
アメリカ合衆国における破綻金融 機関の旧経営者等に対する責任追 及活動の歴史と現状 我が国との比較	…19
韓国の預金保険制度	…73
国際預金保険協会/アジア地域委員会 リサーチ小委員会報告(1) 「全額保護から定額保護への移行 (仮訳)」	…101

預金保険研究の執筆は個人の資格で行ったものであります。従って、見解や意見にわたる部分は筆者個人に属し、預金保険機構の公式の見解等を示すものではありません。

なお、掲載論文、資料等は預金保険機構ホームページ (<http://www.dic.go.jp/>) でも入手が可能です。

米国連邦預金保険制度の改革について

玉木 伸介¹

西垣 裕²

目 次

1. はじめに
 2. 米国連邦預金保険制度改革の背景
 - (1) これまでの米国の預金保険制度改革
 - (2) 改正の必要性
 - (3) FDIC を中心とする議論の進展
 3. 改革のポイント
 - (1) 議会における改革法案の検討
 - (2) 付保限度額の物価連動化
 - (3) 保険料率設定に関する柔軟性増大
 - (4) 指定積立比率（DRR）の位置付け変更
 - (5) 預金保険基金の「還元」と「配当」
 - (6) BIF と SAIF の統合
 4. 今後の注目点
- (参考) FDIC Options Paper の概要

¹ 預金保険機構財務部審理役（e-mail: nobusuke-tamaki@dic.go.jp）

² 預金保険機構調査室長（e-mail: yutaka-nishigaki@dic.go.jp）本稿の執筆は個人らの資格で行ったものであり、意見にわたる部分は筆者個人に属し、預金保険機構の公式見解を示すものではない。

1. はじめに

本年2月1日、米国議会において連邦預金保険制度改革を盛り込んだ法案が可決され、同8日には大統領の署名によって最終的に成立した。

今回の連邦預金保険制度改革は、同制度の財政基盤の改革が中心であり、米国連邦預金保険公社（以下「FDIC」と言う）が過去数年間かけて実現を図ってきたものである。このような大規模な改革は、1991年の連邦預金保険公社改善法（Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act。以下「FDICIA」と言う）あるいは1996年の預金保険基金法（Deposit Insurance Funds Act。以下「DIFA」と言う）によるもの以来と、みることが出来る。

今回の改革は、FDICIAが金融危機の最中に制定され、DIFAの制定は金融システムがようやく安定感を取り戻したところであったのに対し、金融システムに特段の不安要因が見られない環境下で行われている。本稿では、改正までの経緯をごく簡単に整理した上で、今次改革の主要ポイント等を取纏めることとする。

2. 米国連邦預金保険制度改革の背景

(1) これまでの米国の預金保険制度改革

米国の預金保険制度が、FDICにより連邦政府の制度として整備された¹のは1934年である。以来、預金保険制度は時代とともに変遷してきた。1980年代には、貯蓄貸付組合の大量破綻を受けて、1989年に金融機関改革救済執行法（Financial Institutions Reform, Recovery and

Enforcement Act）が制定され、基金の枯渇で機能を十分に果たし得なくなっていた連邦貯蓄貸付保険公社（Federal Savings and Loan Insurance Corporation。以下「FSLIC」と言う）が解散され、FDICに貯蓄組合保険基金（Savings Association Insurance Fund。以下「SAIF」と言う）が創設された。これに伴い、従来のFDICによる銀行の預金保険は銀行保険基金（Bank Insurance Fund。以下「BIF」と言う）となり、FDICの中に、BIFとSAIFが並立することとなった。

その後、1990年代に入ると、1991年のFDICIAと1996年のDIFAによって、FDICの財政基盤を形成する制度に、以下のような大きな変更が加えられた。

FDICIA

80年代中からの貯蓄貸付組合の大量破綻を含む金融危機への対処のため、公的資金の投入（納税者負担）を余儀なくされる中、FDICIAが成立した。

FDICIAの主なポイントとしては、（ ）早期是正措置の導入、（ ）金融機関の破綻処理における最小費用原則、（ ）ツアー・ビッグ・ツアー・フェイル政策の適用限定、（ ）リスクに基づく可変料率の導入、等と並んで、（ ）十分な積立金²が蓄積・維持されるような保険料率の設定、がある。

DIFA

DIFAは、（ ）SAIFの積立金の蓄積を促進するための諸措置を規定したほか、（ ）SAIF及びBIFのそれぞれにおいて、積立金の推計付保預金量³に対する比率（以下「積立比率」と言

¹ 米国の預金保険制度は、1829年のニューヨーク州の制度が嚆矢と言われている（FDIC “A Brief History of Deposit Insurance in the United States,” 1998, p3）。

² 米国の預金保険制度における積立金は「預金保険基金」と呼ばれる一方、我が国の預金保険制度では「責任準備金」と呼ばれる。

³ 付保限度内の預金の総計の推計値（estimated insured deposits）。BIFでは、国内総預金4兆7,824億ドル（2005

う)が指定された水準(Designated Reserve Ratio。以下「DRR」と言う)以上の場合は、保険料率はDRRを維持するに十分なだけのものとする(既に保険料率がゼロになっていた「1A」の金融機関についてはゼロを維持する<3.(3)参照>)こと、等を定めたものである。

(2) 改正の必要性

近年の米国においては、金融機関の破綻が減少⁴するなど金融システムの安定感が増す中、平時に相応しい預金保険制度が要請されている。一方、現実の預金保険制度には、金融危機への対応としての色が濃いFDICIAや危機後の平時への移行期の産物とも言えるDIFAによる制度がそのまま残っていた。すなわち、米国の金融システムの実態と預金保険制度との間には、齟齬が生じていた。

例えば、積立比率の水準と保険料率の間に機械的な関係があることから、保険料率が大きく変動しかねない仕組みとなっている。また、大半の金融機関については保険料率がゼロであって、一種のフリーライドが生じている。⁵

このように、米国の預金保険制度を、金融システムの安定の定着という新たな環境に適合させるための改革の機は、既に熟していたと言えよう。

年9月末<FDIC2005年報>)に対して2兆8,254億ドル(同)。SAIFでは、国内総預金1兆2,541億ドル(同)に対して1兆56億ドル(同)。

⁴ 米国における金融機関破綻は、BIFでは、2003年が3件、2004年が3件、2005年は0件である。SAIFでは、上記3年間につき、それぞれ、0件、1件、0件である。

⁵ 今次改革の法案において、保険料率にかかる改正を盛り込んだSEC.2104のタイトルの“SETTING ASSESSMENTS AND REPEAL OF SPECIAL RULES RELATING TO MINIMUM ASSESSMENTS AND FREE DEPOSIT INSURANCE”のごとく、保険料率ゼロの状態を“free deposit insurance”と表現している。

(3) FDIC を中心とする議論の進展

今般の改革に向けた議論においては、FDIC自身が大きな役割を果たした。2000年4月には、金融機関その他の関係者を交えた検討に本格的に着手⁶し、同年8月には、84ページにわたる預金保険制度改正の選択肢(オプション)をまとめたペーパー(以下「オプションズ・ペーパー」と言う)を発表した。

更に、2001年4月、FDICでは、オプションズ・ペーパーを踏まえた幅広い層との議論と内部の検討を取纏め、改正すべき事項およびその方向性を特定したペーパー(“Keeping the Promise: Recommendations for Deposit Insurance Reform,” 以下「提言ペーパー」と言う)を発表した。提言ペーパーで示された提言は、今回の改革の骨格となっている。

オプションズ・ペーパーでは、保険料率の決定のあり方(いかにリスクを反映させることが適当か、等)、預金保険の損失のファンディングのあり方(保険料率や預金保険基金の安定性等)、付保限度額のあり方(付保限度の物価連動等)、という預金保険制度をめぐる3点についての検討を行い、選択肢を提言している。

同ペーパーは、米国固有のケースだけでなく、預金保険制度が直面し得る一般的な問題に対する選択肢を述べたものでもあることから、概略を文末にて紹介する。

他方、提言ペーパーでは、見直しを必要とする米国預金保険制度の問題点として、

二つの保険基金が分立している、

リスクに見合う料率賦課が出来ない、

⁶ 2000年4月25日、FDICは金融機関等の関係者を交えたラウンド・テーブルを開催した(会議の詳細は<http://www.fdic.gov/deposit/insurance/initiative/transcript/transcript.pdf>参照)。

保険料率の設定の枠組みが保険料率の変動を増幅する、
インフレにより実質付保限度額が目減りする、
という4点を指摘し、以下の5つの具体的な提言を行なった。

銀行保険基金（BIF）と貯蓄組合保険基金（SAIF）は直ちに統合すべき。

現在課されている料率設定にかかる制限を排除すべき。

保険料率が積立比率のレベルによって大きく振れる仕組みは排除すべき。

過去の保険料負担（積立金形成への貢献）に応じて金融機関に還元を行える仕組みを導入すべき。

付保限度額の物価連動の仕組みを導入すべき。

3. 改革のポイント

(1) 議会における改革法案の検討

FDIC改革の議会審議⁷の過程では、付保限度額の引上げ及び物価連動その他の論点で主張の開きが見られた。米国議会では、全ての法案が個々の議員の提案にかかるものであり、今回の預金保険制度改革に関しても数多くの法案が提出され、議会での審議の過程で徐々に絞り込まれていった。

審議の最終段階では、現行の付保限度額の10万ドルを13万ドルに引き上げるなどの直接的な保護範囲の拡大規定を含む下院の法案（H.R.1185。以下「下院案」と言う）と、保護範囲の拡大には慎重な上院の法案（S.1562。以下「上院案」と言う）が、関係者の意向をそれぞれ

⁷ FDIC改革の法案は、過去2回、下院では成立したものの上院では成立に至らなかった。今回は3回目の法案審議の結果として、最終的に成立したものである。

れ集約したものとなっていた。

両院は、FDIC改革を行うという基本的な方向性や積立比率と保険料率の機械的なリンクの廃止、既存の2つの預金保険基金の統合等については早い段階で一致していた。しかしながら、以下のような争点があったことから、両院の最終的な合意形成には時間を要した。

まず、上院案は付保限度額の13万ドルへの引上げを認めず、また、物価連動の内容についても保護範囲の拡大を抑制する内容であった。

また、指定積立比率（DRR）⁸や積立金の金融機関に対する「還元」⁹や「配当」¹⁰についても、上院案は下院案に比べ、「還元」や「配当」がより少なく、積立金がより多くなる方向を志向していた。

最終的に成立したものは、最初の物価連動の時期について、下院案の2007年に対し上院案の2010年で決着し、また、下院案が健全な金融機関の保険料率に上限を置いていたものの最終案では落ちるなど、幾つかの争点では上院案の内容で収斂している。他方、幾つかの重要なポイントでは、上院と下院の主張の中間を取るかたち¹¹で終わっている。

審議の最終段階にいたって、上院と下院の合意が成立（2005年12月）改革の実現に向かって大きく前進し、上述のように、2006年2月8日に法案が最終的に成立した。

⁸ 3.(4)参照。

⁹ 3.(5)参照。

¹⁰ 3.(5)参照。

¹¹ 「一回限りの還元」の総額は、上院案が2001年末の保険料算定ベースの0.09%、下院案が同0.12%で、その丁度中間の0.105%で決着。「配当」については、上院案が積立て比率1.40%で1/2配当、1.50%で全額配当。下院案は、それぞれ1.35%と1.40%。決着の内容を見ると、1/2配当については下院案、全額配当については上院案の数字となっている。

なお、今回の改革法案の議会審議上の技術的な特徴として、FDIC改革法案が、審議の最終段階において、預金保険以外の多くの施策をカバーする包括的な財政赤字削減法案に吸収され、同法案の一部となったことを、あげることができる。最終的に成立した法案（S.1932）は「2005年財政赤字削減法」（“Deficit Reduction Act of 2005”）であり、そのTitle , Subtitle B¹³が、「2005年連邦預金保険改革法」（“Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005”）である。

今回の預金保険制度改革に関しては、付保限度額の物価連動が可能になった他、保険料率及びDRRの設定に関するFDICの決定の柔軟性増大、預金保険基金の「還元」及び「配当」、BIFとSAIFの統合による預金保険基金（Deposit Insurance Fund。以下「DIF」と言う）の創設など、いくつかの柱がある。

以下、改革前の連邦預金保険法（Federal Deposit Insurance Act）を「旧法」、2005年連邦預金保険改革法を「改革法」、改革法による改正を反映させた後の連邦預金保険法を「新法」ということとし、改革のポイントを概観することとする。

(2) 付保限度額の物価連動化

米国の預金保険制度の付保限度額は、1980年に10万ドルに引き上げられて以来、その水準で推移してきた。

この間、米国は程度の差はあれ一貫してイン

¹³ 因みに、Title は農業に関する法案（“Farm Security and Rural Investment Act of 2002”の改正等を内容とする“Agricultural Reconciliation Act of 2005”）である。

フレーションを経験してきたから、物価変動を勘案した実質付保限度額は年々低下してきた¹⁴。

これに対し、中小金融機関を中心に、付保限度額引上げの主張が生じた。

積極的な下院と慎重な上院の間には意見の相違が見られたが、最終的に成立した法案（改革法）では、2010年以降、5年ごとに、商務省の個人消費支出指数¹⁵に連動させる検討を行う（shall consider）ことが制度化された（裏を返せば、基本的な付保限度額は同年までは据え置かれることとなった¹⁶）。

物価連動は以下のような手順で検討、実施されるが、新法¹⁷が物価連動の実施をFDICに無条件に義務付けているのではない点には、注意が必要である。

FDICは、2010年以降5年ごとに、4月1日までに物価に連動した付保限度額の引上げの可否を検討し、引上げるべきと決定したならば所定の手続きで具体的な計数を確定する。検討、決定に際しては、以下の諸点を勘案する。

- ・ DIFの全般的な状況及び預金保険対象金融機関に影響を及ぼす経済情勢。
- ・ 預金保険対象金融機関に影響を及ぼす潜在的な問題。
- ・ 引上げによって、積立比率が1.15%を下

¹⁴ オプションズペーパーによれば、2000年時点の付保限度額の水準は、物価変動を調整した実質ベースで見ると、FDIC成立当初の30年間のレベルよりは高いものの、1980年時点の水準と比べると半分程度。

¹⁵ 物価連動の比率計算を行う前暦年のPersonal Consumption Expenditures Chain-Type Price Index（新法セクション11(a)(1)(F)）。

¹⁶ 地方公共団体の預金については、下院案では付保限度の引上げが規定されていたものの、最終的な改革法では引上げは規定されていない。他方、個人退職勘定における預金については10万ドルを25万ドルに引き上げることとなった。

¹⁷ 新法セクション11(a)(1)。

回ることとなるか否か。

FDIC は、4月5日までに、限度額引上げを公示するとともに、議会に書面で報告する。

7月1日までに議会が引上げをしない旨の立法をしない限り、翌年初から引上げが実施される。¹⁸

すなわち、物価が上昇すれば機械的に付保限度を引き上げるのではなく、以下のような場合には、物価が上昇していても引上げが行われないことも想定できる。

例えば、推計付保預金量（積立比率の算出における分母）が5年間の物価上昇分を一挙に反映して増加すれば、積立比率が大きく低下、1.15%を下回ることもあり得る。FDIC は、この点を踏まえて物価連動の可否を判断せねばならない。

あるいは、何らかの理由によって議会が引上げを阻止する立法を行うこともある。改革法には、議会がそのような立法を行い得ること及びその期限が規定されている。

しかし、議会は、このような規定の有無に関わらず、将来その必要を認めればそのような立法を行えるはずである。その上で、このような規定を盛り込んだことについては、今後の物価連動についての立法府としての判断を必要に応じて下していく、という議会の意向を再確認したものと、解し得る。

(3) 保険料率設定に関する柔軟性増大

従来の制度では、FDIC が十分な積立金を保有することに重点を置いた FDICIA（1991年）及び積立比率が回復した後の DIFA（1996年）

¹⁸ “6-MONTH IMPLEMENTATION PERIOD. - Unless an Act of Congress enacted before July 1 . . . provides otherwise, . . . shall take effect on January 1 of the year immediately succeeding such calendar year.”（新法セクション11(a)(1)(F)()）。

により、以下のような、積立比率の 1.25%を境とする保険料率の急激な上下動¹⁹の仕組みが、旧法²⁰に組み込まれていた。

（積立比率が 1.25%以上の場合）

可変料率の最上位（自己資本充実度及び監督上の健全性で評価した健全性が最も高い「1A」のカテゴリー<下表参照>）の金融機関については、保険料率はゼロとする。

（積立比率が 1.25%未満の場合）

保険料率を1年以内に積立比率を 1.25%に戻すのに十分な水準とする。

又は、

1.25%の積立比率を15年以内に達成し、その際の保険料率は 0.23%以上とする。

この結果、破綻処理費用が多いために積立比率が低かった90年代前半から半ばにかけては、米国の金融機関は少なくとも 0.23%もの保険料率の負担を負ったのに対し、積立比率が 1.25%を上回って以降は、一転して9割以上の金融機関（「1A」の金融機関。次頁表参照）は、預金保険料率がゼロ^{21,22}となっている。

改革法は、このような保険料率の急激、不連

¹⁹ 急激な上下動を断崖（cliff）に例えて、“rate cliff”と呼ばれることがある。

²⁰ 旧法セクション7(b)(2)(E)及び(3)。

²¹ BIFでは96年初以降、SAIFでは96年10月以降、「1A」の金融機関において、それまでの0.23%がゼロとなった（脚注38参照）。

²² 米国の80年代から90年代の破綻処理費用に関する金融機関の負担は、預金保険料に限定されていない。すなわち、80年代以降の貯蓄貸付組合の破綻処理費用を賄うために発行した債券（FICO債。81.7億ドル）の金利（年7.9億ドル）は、金融機関が、預金保険料とは別個の“FICO assessment”として負担している。実際の徴収は、FDICが徴収機関となって行われている。

FICO assessmentについては、FDICホームページ <http://www.fdic.gov/deposit/insurance/risk/assesrte.html> 及び「預金保険研究」第3号「預金保険制度の財政構造について」BOX 1 参照。

続な変化を招く制度に終止符を打つものである。

すなわち、改革法においては、すべての預金保険対象金融機関から保険料を徴収するとともに、保険料率の設定に関しては、積立比率の水準の他、破綻処理費用の見通しや金融機関の自己資本、収益見通しその他の要因を含めた検討を行った上で、FDIC が決定すること²³が定められた。FDIC は、従来よりも柔軟に保険料率を設定できることとなったのである。

(表) FDIC の現行可変保険料率体系

	監督上の健全性 A**	同 B	同 C
自己資本充実度 1*	0.00% (7,325) <1,033>	0.03% (320) <53>	0.17% (42) <8>
同 2	0.03% (49) <5>	0.10% (6) <1>	0.24% (1) <0>
同 3	0.10% (0) <0>	0.24% (0) <0>	0.27% (2) <0>

*自己資本充実度 1 : Well-capitalized
自己資本充実度 2 : Adequately capitalized
自己資本充実度 3 : Undercapitalized
**監督上の健全性 A : 監督当局検査結果 1、2
監督上の健全性 B : 監督当局検査結果 3
監督上の健全性 C : 監督当局検査結果 4、5
*** ()内は BIF、<>内は SAIF の該当金融機関数(2005年12月)
(FDIC, Quarterly Banking Profile <2005/4Q>)

また、FDIC は、可変料率の制度に関して金融機関における損失のリスクや金融機関経営に影響を及ぼす経済情勢を検討する際には、他の銀行監督当局等の有する情報を集めるこ

と、あるいは FDIC の損失のリスクの評価については連邦銀行監督当局と協議 (consult) すること、等²⁵が、求められている。金融機関の大きさのみを理由として最も低い保険料率のカテゴリーに入れられないこととしてはならないこと²⁶も、盛り込まれている。

FDIC による今後の保険料率政策が、注目されるところである。

(4) 指定積立比率 (DRR) の位置付け変更

米国の預金保険制度の財務基盤に関する議論においては、積立比率が重要な地位を占めている。

旧法²⁷は、積立比率に関し、「1.25%」または「将来の大きな損失のリスクを少なからず高める状況により、当該年について正当化できると FDIC 理事会が認める、より高い比率」が「指定積立比率」(DRR)として定められ、事実上、DRR は法律を背景に 1.25%に固定されてきた。

更に、この水準と保険料率の間に機械的な関係 (前述の“rate cliff”) が法律によって置かれたことから、1.25%という水準は特別の意味を持ってきた。

これに対し、新法²⁸では 保険料率と DRR の間の機械的な関係が断たれているとともに、

FDIC が、毎年、一定の範囲 (1.15%以上 1.50%以下)で DRR を設定する (shall designate) こととなった。

すなわち、保険料率に加えて、DRR の設定に関しても、FDIC 理事会の決定の柔軟性が増

²³ “IN GENERAL. - The Board of Directors shall set assessments for insured depository institutions in such amounts as the Board of Directors may determine to be necessary or appropriate, . . .” (新法セクション 7(b)(2)(A))

²⁵ 新法セクション 7(b)(1)(E)及び(F)。

²⁶ “NO DISCRIMINATION BASED ON SIZE. - No insured depository institution shall be barred from the lowest-risk category solely because of size.” (新法セクション 7(b)(2)(D))

²⁷ 旧法セクション 7(b)(2)(A)()。

²⁸ 新法セクション 7(b)(3)。

したのである。FDIC は、毎年の DRR の設定に当り、損失の見通し²⁹や金融機関経営に影響を及ぼす経済情勢を勘案する³⁰こと、あるいは保険料率の急激な変動 (sharp swings) が生じないよう志向すること、等を求められている。

今次改革によって、DRR が保険料率を機械的に左右する機能を失ったことは事実であるが、FDIC が設定する毎年の DRR が、新しい制度における独自の役割を獲得する可能性は、否定できない。

すなわち、DRR は、FDIC が自らの財政状態や米国の金融システムの強靱さに関して下す評価を、簡潔で定量的な形で示すシグナルとしての機能を、持ち得るのである。

このシグナルは、保険料率等の決定権限を有する主体が発するものであるだけに、相応の注目を集める可能性を有している。

(5) 預金保険基金の「還元」と「配当」

今回の改革により、2つのルートで、資金が預金保険料とは逆の方向、すなわち FDIC から金融機関に向かって流れ得ることとなった。³¹

一つのルートは、「還元」であり、もう一つのルートは「配当」である。

「還元」

改革法における「還元」は、「一回限りの還元」(“one-time credit”)である。

これは、現在の積立金の一定金額を今後の

保険料に充当することにより、充当を受けた金融機関の当該年における保険料負担を充当分だけ相殺する、という趣旨である。

この「還元」³²の財源は、改革法で「2001 年末の保険料算定ベースの 0.105%」と絶対額で規定³³され(約 47 億ドルと算出される)また、今後の年々の FDIC の黒字を「還元」に充当する規定は盛り込まれていない。

このように、“one-time credit”の“one-time”という表現は、「還元」の財源が固定された金額であって継続的に生み出されるのではない、という趣旨である。すなわち、「還元」は、上記財源がある限りは複数年にわたって継続する。³⁴

1980 年代に金融機関破綻が増加する前の FDIC においては、年々の収支の黒字を翌年の保険料に充当する形での定例的な「還元」(assessment credit)が、長期間(1950 年～1983 年)にわたって行われていた。

この期間、BIF³⁵では、実効料率 (effective

²⁹ “(C) FACTORS. - In designating a reserve ratio for any year, the Board of Directors shall - () take into account the risk of losses to the Deposit Insurance Fund in such year and future years, including historic experience and potential and estimated losses from insured depository institutions; () . . .” (新法セクション7(b)(3))

³⁰ 経済情勢の勘案につき、経済情勢が良い (more favorable) 時には DRR を上げ、あまり良くない (less favorable) 時には、破綻処理損失増加のリスク増大にも関わらず引下げられるように設定することが、求められている (新法セクション7(b)(3)(C)())。

³¹ 新法セクション7(e)(2)及び(3)。

³² 2008年度～2010年度の還元に関し、個々の金融機関への還元は、賦課保険料の90%に限られる。この措置については、FDICが米国の財政制度において“on-budget”であって、その収支が財政赤字の算出に組み込まれることを反映したものであるという指摘も、聞かれるところである。

³³ “(B) CREDIT LIMIT. - The aggregate amount of credits available . . . to all eligible insured depository institutions shall equal the amount that the Corporation could collect if the Corporation imposed an assessment of 10.5 basis points on the combined assessment base of the Bank Insurance Fund and the Savings Association Insurance Fund as of December 31, 2001.” (新法セクション7(e)(3))

³⁴ 「一回限りの還元」が継続する期間については、還元を受ける資格のある金融機関が今後支払う預金保険料の年額で47億ドルを除すれば、還元が行われる年数が得られる。

³⁵ かつて「還元」が行われていた1983年までの期間は、貯蓄貸付組合の預金保険はFDICとは別組織 (FSLIC) であったから、ここに言うBIFは当時のFDIC全体を指す。なお、FSLICにおいて還元は行われていなかったから、この期間の貯蓄貸付組合の預金保険料負担は実効料率も0.0830%であった (当時の保険料率は、

rate) が 0.03% 台と本来の料率 (0.0833%) の半以下になることも珍しくなかった。その後は、破綻処理費用の増加による収支の悪化を反映して「還元」は行われなくなり、1980年代半ば以降の BIF 金融機関の実質負担は急速に増加した。

個別金融機関に対する「還元」額

改革の過程においては、個別金融機関に対する「還元」の額の算定、すなわち上記の 47 億ドルの個々の金融機関への配分方法について、多くの議論が行われた。

議論の結果、「還元」の対象が 1996 年末時点で存在した金融機関³⁶に限られるとともに、個別金融機関ごとの「還元」の総額は同年末時点の当該金融機関の保険料算定ベースを基準に算出される³⁷など、個々の金融機関による、過去の預金保険料支払いを通じた積立金形成への貢献に見合って算定することとなった。

ここで、1996 年末という時点の持つ意味を確認しておく必要がある。1996 年は、前年に 1.25% の積立比率を達成した BIF に続いて SAIF も 1.25% に到達³⁸し、BIF、SAIF

の双方において現在のようなゼロ料率が行われるようになった年である。すなわち、現在の積立金の源の大半は 1996 年以前の保険料であり、その負担者は 1996 年末時点で存在した金融機関である。

こうした経緯を踏まえ、1.25% の積立比率達成に対する個々の金融機関の貢献の度合いを 1996 年末時点での保険料算定ベースによって定量化することとし、過去の貢献に見合った還元となるように構成したわけである。

この結果、1997 年以降に新規参入あるいは急速に業容を拡大した金融機関(以下「新規参入等金融機関」と言う)は、還元の対象外(新規参入金融機関)あるいは還元の金額が現在の業容に比べて少ない(1997 年以降の業容急拡大金融機関)こととなる。

この点については、新規参入等金融機関は積立金の形成に余り貢献していないにも関わらず保険料負担が少ないのは、1996 年以前に多くの保険料を支払って積立金の形成により多く貢献した金融機関に比べて余りに有利、という公平性の問題に対する一つの回答、との理解が可能であろう。

「配当」

改革法は、積立比率が 1.35% を超えた場合には超過額の 1/2 を、1.50% を超えた場合にはその全額を、金融機関に対する「配当」として金融機関に支払う規定³⁹を導入している。

FDICが0.0833%、FSLICが0.0830%であった)。

³⁶ “... any insured depository institution that was in existence on December 31, 1996, and paid a deposit insurance assessment prior to that date...”など(新法セクション7(e)(3)(C))。

³⁷ “... provide for a credit to each eligible insured depository institution... based on the assessment base of the institution on December 31, 1996, as compared to the combined aggregate assessment base of all eligible insured depository institutions, ...”(新法セクション7(e)(3)(A))。

³⁸ BIF及びSAIFの積立比率1.25%達成のプロセスについては、FICO債の金利負担(毎年7.9億ドル)が重要な意味を持つ。FICO債は貯蓄貸付組合の破綻処理費用を賄うために発行されたものであることから、1996年までは、SAIFだけがFICO債金利を負担していた。このため、SAIFは積立比率引上げのテンポにおいてBIFに遅れをとることとなった。

この結果、BIF が1995年末には1.25%を達成して

1996年初から1A金融機関がゼロ料率に移行したのに対し、SAIFは1.25%を未達成であり、両者の間には、1996年の1A金融機関の保険料率で0.23%もの格差が生じた。このような事態を打開するため、SAIFにおいて1996年10月に45億ドルもの特別保険料を徴収して1.25%を達成し、同月、保険料率に関するBIFとの均衡を回復した。

³⁹ 新法セクション7(e)(2)(A)及び(B)。

配当が行われれば、積立比率が 1.35%を超えると同比率の上昇テンポは 1/2 に低下し、1.50%を超えることは原則としてなくなる。つまり、積立金として FDIC の管理下に置かれる資金の量にキャップがかかるのである。

個別金融機関に対する「配当」額

「還元」と同様、個別の金融機関に対する配当額の算定方法が大きな議論となった。

株式会社においては、個々の株主が受取る配当は、1株当りの配当金額とそれぞれの株主の保有株式数が決まれば、確定する。これに対し、FDIC の配当については、個々の金融機関の配当額を算定する単純なメカニズムはまだ存在しない（FDIC が配当として宣言⁴⁰するのは、その総額である）。

そこで改革法では、以下のような配分の考え方を示す⁴¹とともに、FDIC が配当の金額の計算方法等を別途定めるよう求めている。（個々の金融機関の配当額算定の考え方）

- ・ FDIC は、個々の金融機関に対する配当額算定のため、各金融機関の積立金形成への相対的な貢献を決定する。
- ・ その際には、()1996 年末の保険料算定ベース、()1997 年以降に支払われた保険料、()当該金融機関の支払った保険料のうちで当該金融機関が高いリスクを負っていたことを反映した部分及び()その他 FDIC が適当と認める要因を、考慮する。

このような配当支払額算定方法の特徴は、「還元」と同様、現時点での保険料支払い額ではなく、過去の積立金形成への貢献を基準にしていることである。すなわち、古くから存

在する金融機関にはより多く、新規参入等金融機関にはより少なく配当されることとなる。

「還元」及び「配当」に対する制限

改革法では、積立金が FDIC から金融機関に流れる仕組みとして「一回限りの還元」及び「配当」が規定されたものの、FDIC の財政基盤確保等の観点から必要がある場合は、以下のように、FDIC は「還元」や「配当」を制限することが可能である。

まず、「還元」については、DRR が 1.15% の下限を下回った、又は 6 ヶ月以内にそうなるおそれがある場合、FDIC は 90 日以内に、原則として 5 年以内に下限を回復する計画を策定しなければならず、その際には、「一回限りの還元」を制限することができる。ただし、賦課された保険料あるいは保険料算定ベースの 0.03% の少ない方の金額（すなわち、少なくとも保険料算定ベースの 0.03%）は、「還元」せねばならない。⁴²

他方、「配当」については、以下のように、「還元」よりも停止（suspend）又は制限しやすくなっている。⁴³

- ・ その後 1 年間に於いて、預金保険基金における損失のリスクが大きく、かつ、当該損失が、配当せずに一時的に積立比率を上昇させるべき、あるいは一時的に 1.50% の上限を超えさせるべき、との FDIC の見解を正当化する程度に大きい可能性が高い場合は、配当を停止又は制限できる。
- ・ 配当を停止又は制限するという決定については、FDIC は、毎年、検証（review）及び所要の決定をしなければならない。

⁴⁰ 新法セクション7(e)(2)(A)及び(B)では、「FDICが～の金額をdividendsとしてdeclareする」という表現が用いられている。

⁴¹ 新法セクション7(e)(2)(C)。

⁴² 新法セクション7(b)(3)(E)()。

⁴³ 新法セクション7(e)(2)(E)及び(F)。

(6) BIF と SAIF の統合

FDIC には、事実上、BIF と SAIF の二つの預金保険制度が存在する。すなわち、同質的な金融業を営む銀行と貯蓄貸付組合に関する預金保険を、2つのリスクプールに分けて運営する形になっている。

両者は、現在でこそ同じ保険料率を適用しているが、脚注 22、同 38 に示したように、両者の財政状態は時として大きく異なり、保険料率に格差が生じたこともある。そのような場合には、預金が保険料率の低い方へシフトするなどの影響が生じた。

今回の改革では、この両者を統合することについては早くから合意が形成されていたようである。統合によって DIF が成立し、従来よりも大きなリスクのプールと保険料率設定の土俵が、出現することとなる。

4 . 今後の注目点

今回の改革は、主に、FDICの財政基盤の改革であり、DRRや保険料率に関するFDICIAの規定の中には、保険料率が急激に変動する“rate cliff”(3.(3)参照)など、改廃されたものが少なくない。

改廃の最も重要な方向は、配当の規定によって積立比率にキャップをかけるなど、FDICの管理下に置かれる資金に限度を画する一方で、保険料率の設定に関してはFDICにより多くの判断を委ねる、というものである。今後、FDICの保険料率政策に新たな展開があるかどうか、注目される。

他方で、FDICIAの考え方が維持されたのは、積立比率を相当程度高い水準で維持するという点である。BIFとSAIFの積立金は合計486億ドル(2005年末<FDIC2005年報>)、その米国債運用に伴う収益は2,342百万ドル(2005年<同>)

に達している。もとより、金融機関は保険料負担の削減を求めているし、FDICに際限なく資金が積上がることに対する警戒心は、改革の議論を通じて表明されていた。だからこそ「還元」や「配当」が規定されたとも言える一方、これらの規定が現在の積立金の規模や機能に根本的な変更をもたらすとも、言い難い。

FDICIAが制定された1991年当時とは様変わり「平時」が長期にわたって継続してなお、こうした大きな積立金を維持することについては、広汎な合意が引き続き存在するように窺われる。

今後、FDICが保険料率を低めに設定することで積立比率を従来の1.25%の事実上のフロア - (旧法では保険料率の急激な上昇を招き得る水準) を突き抜けて低下させることも、あるいは、保険料率を高めに設定することで積立比率を現在より上昇させることも、法的には可能となった。また、改革で打ち出された措置には、FDICによる細則 (Regulation) の決定を待たねば、その詳細が把握し難いものもある (改革法では、DRRや配当等に関する細則を同法成立後270日以内 <2006年11月5日まで> に定めることが、規定されている)。

FDICの保険料率政策、DRRの設定あるいは「還元」、「配当」にかかる判断等は、一体となってFDICの財政構造を形作り、また、「平時」における財政基盤に関するFDIC自身の考え方を示すこととなるであろう。

今後のFDICの提案及び金融機関、議会等の関係者の反応は、米国における預金保険制度の財政構造に関する議論の方向を示す意義を有するとともに、今後の我が国の預金保険制度にとっての示唆を与えるという点においても、注目に値しよう。

以上

(参考) FDIC Options Paper の概要

Options Paperは、第1章～5章の本文、および参考、付属から構成されているが、ここでは、同ペーパーが、個別金融機関の抱えるリスクの料率への反映、預金保険の損失のファンディング、付保限度額の3つの問題に関して「選択肢」を議論している第2章～5章のエッセンスを紹介することとする¹。より詳しくはFDICのホームページから当ペーパー（http://www.fdic.gov/deposit/insurance/initiative/Options_080700m.pdf）を参照されることをお勧めする。

・金融機関の抱えるリスクの料率への反映

- ・預金保険も他の商品同様ただではなく、金融機関が、保険の提供者に、保険提供に伴うリスクの対価を支払うことは、公平であり理に適っている。
- ・最も簡単な方法は、個別金融機関が破綻して、預金保険基金に損失を与えるリスク、すなわち「期待コスト」に見合った料率設定の方式である。期待コストの算定は、金融機関の破綻確率、エクスポージャー（付保預金額等）損失率の積で表される。
- ・具体的な料率の設定にあたっては、個別金融機関が与えるリスクから算定するボトムアップ方式と、預金保険制度全体としての必要な資金額を求め、この負担を個別の金融機関にリスクに応じて賦課していくトップダウン方式がある。ここでは、どちらの方式においても重要となる、銀行の破綻確率について考察していく。

1．監督情報に基づく方法

- ・監督機関による実地検査からは、最も包括的な情報が得られる（FDICが現在利用しているCAMELS総合格付等が該当する）。
- ・一方、監督情報に頼る問題点として、主観的判断に起因するもの、評価目的と異なる目的での利用に起因するもの、検査から検査のタイムラグに起因するもの、監督機関、金融機関双方の負担に起因するもの、が指摘される。

2．客観的情報に基づく方法

- ・この手法に利用できる情報としては、銀行の非公開情報、当局へ報告する公開情報、市場情報等がある。

(1) 銀行の非公開情報

- ・公開されている自己資本比率等以外の資本力、与信集中度等の非公開データを組み合わせて金融機関の破綻リスクを探るもので、カナダ預金保険公社が1999年以来採用しているスコアリング方式に見られる手法。
- ・既に入手している非公表データを通じて、詳細なリスク評価を行える点で、検査によって同種の評価を行うのに比べて、金融機関の事務負担がずっと少なくてすむ。
- ・一方、どの指標によりリスクを図るかにより、その評価システムに含まれない観点からはリスクの高い金融機関が、リスクが少ない金融機関と判断される恐れがある。また、参照指標を中心に改善を図ろうとのインセンティブを金融機関に与えてしまう。

(2) 当局へ報告する公開情報

- ・銀行が四半期毎に当局へ報告し公開されている情報を利用する手法。こうした情報は、

¹ 預金保険法改正の背景の理解を深める目的で、同ペーパーのエッセンスを選択し、抄訳したものである。

報告が定期的である他、フォーマットが統一されており、また、客観的である等、多くのメリットがある。

- ・一方、報告計数の正確性が不十分である事例や、詳細な点についての情報が欠けているため、正確なリスクの把握が困難であるなどの難点がある。
- ・データによる料率設定においては、業界との相対的水準(個別行の財務力改善が必ずしも区分改善に繋がらない)と、絶対的水準(好況時には料率カテゴリーがいっせいに改善する)のいずれを利用するか、も検討の対象となる。

(3) 市場情報

- ・銀行が発行する社債利回りや株価は、多数の投資家によるforward-lookingな情報を内在しており、将来の金融機関の破綻リスクを計測する上で重要な情報となりえる。
- ・一方、市場の評価をいかに理解するかは必ずしも容易でない。また、社債を発行している金融機関は限られている。
- ・格付会社による格付も破綻確率の計測に有効である。しかしながら、すべての金融機関に格付が付与されているわけではないこと、格付には暗黙の政府サポート要因がおりこまれ、預金保険主体の被るクレジットリスクを正確に表すものではないこと、政府が、情報量がより少ないはずの民間会社の格付に、重要な政策決定を頼ることになること、などの懸念もある。
- ・市場情報の利用に際しては、預金保険料に市場情報を反映する場合、市場利用度の高い大手行と市場利用度の低い中小行とで異なる2つの料率設定手法が取られる可能性、市場情報から純粋なリスク情報を抽出することが困難、といった点に留意する必要がある。

ある。

- ・2つの料率設定方式に関していえば、大手行と小規模金融機関のリスクプロファイルが大きく異なっている点に鑑み、単一の料率設定方式が今後も最適であるかを検討することが望ましい。

3. 主観的情報と客観的情報の組み合わせ

- ・現行のFDICの可変料率マトリックス(主観的なCAMELS格付けと客観的な自己資本比率)などの例がある。

4. 民間への再保険による適正保険料の把握

- ・民間保険会社へ個別金融機関あるいは幾つかの金融機関の預金を纏めて再保険に出すことを通じて、民間保険会社が預金保険主体に要求する保険料が、金融機関の予想破綻率を算出する重要な情報となる。
- ・FDICは1991年に、一定の範囲内で民間会社の再保険を掛ける権限が与えられたが、当時は金融機関のリスクを的確に把握する再保険市場が発達しておらず、再保険は実効性に乏しいとの結論が出された。
- ・過去数年のクレジットデリバティブ市場等の発達で、再保険等の実施が可能となる場面も想定される。

・預金保険の損失のファンディング

1. 「利用料」モデル

- ・預金保険料は政府が提供する預金保険機能に対して支払っている「利用料(user fee)」とみなされる。「利用料」モデルの下では、金融機関が支払済みの保険料の繰り戻しを受けることは困難。
- ・大きく分けると、長期的に保険料率を安定させるアプローチと、保険基金残高を安定させるアプローチとがある。

(1) 安定的な保険料率設定

- ・法律あるいは預金保険主体により、長期的

に安定的な料率を設定する。保険基金が一時的に不足する時には政府が補填する一方、保険基金が過剰になった際には政府が収納する。

- ・ 保険料負担の変化に対して金融機関が備える必要がなくなり、必要な資本額が減少する点が優れているが、適切な保険料率の設定を、業界構造の変化等も想定される中長期的な視野で行うことは容易でない。

(2) 移動平均アプローチによる保険料率

- ・ 中長期的に適切な料率設定を行えるよう、そうした料率の経年変化を自動的に修正する方法。例として過去の一定期間の破綻処理コストから移動平均を求めて料率を設定する仕組みが考えられる。
- ・ 料率は実際にかかったコストを反映するとともに、移動平均の利用によって、料率の変化は比較的穏やかとなる。

(3) 分析アプローチによる料率設定

- ・ 料率設定に関して、将来に関する情報を含めるアプローチ。

(4) 保険料率を修正するアプローチ

- ・ 料率水準を足許の保険支出金額にリンクさせ修正するアプローチ。すなわち、その年の保険収支に応じて保険料を一定割合まで払い戻す下方修正付きの料率設定法等が該当する。
- ・ 亜流として、上方修正のオプションも付すことで、料率変化が全体としてマイルドになるとの試算がある。

(5) 保険基金残高水準を基にしたの修正

- ・ 料率の設定において、保険基金残高水準をリンクさせる方式。

(5) - 1 絶対的な基金残高目標

- ・ 絶対に維持すべき残高目標を設定することで、料率は直ちに変更される。同方式では、

常に、基金残高が適切に保たれるとのメリットがある反面、料率がゼロとなる期間が生じる場合、フリーライドの問題が生じるほか、リスクに見合う可変料率が実質的には適用できないという問題がある。

(5) - 2 柔らかな基金残高目標

- ・ 維持目標残高からの乖離度に応じて料率の変化幅を調整し、全体として急激な料率変化を避ける方式。

2. 相互モデル

- ・ 金融業界が預金保険の主体であるとみなし、その機能を支えるための「相互協定 (mutual arrangement)」によって預金保険料が支払われているとの考え方に則り、支払済み保険料の帰属は金融機関に存在すると見る余地を残す。

(1) リベート

- ・ 預金保険コストが不確かな状況では、金融機関から過剰に保険料を徴収することもあるが、過剰な徴収部分を金融機関に支払うもの。
- ・ 保険基金の残高目標を超えたときには払い戻しを行うとの自動的なメカニズムを設定することが可能である。
- ・ 払い戻しにあたっては、どのように払い戻すかも問題である。保険料支払いの算定は対象預金額であるが、預金が急増した金融機関や新規参入した金融機関が、過去に払っていない部分まで払い戻しを受けることには疑問もある。これに代わって、過去に払った預金保険金額をベースにすることが適当であろうが、どこまで過去に遡るかの判断が残る。
- ・ 払戻しと支払い保険料は明確に区別されることが重要である。両者のネットがプラスやマイナスになることはあっても、支払額と払い戻し額はそれぞれ異なる意味を持ってい

る。

(2) 保険基金への金融機関の明示的求償権

- ・リポートを行う目的で過去の保険料支払い状況を捕捉する考えが導入されると、預金保険システムは金融機関が支払済保険料に求償権を有する相互扶助的な特徴を強めることになる。

(3) 民間による預金保険の導入

- ・保険主体が晒されるリスクの分析が難しいことから、保険料率のミスプライシングの可能性は否定できない。料率設定の是非についての市場原理を用いた検証システムが存在しないことが要因である。
- ・こうした観点から、民間企業が預金保険を提供することにはメリットがある。もっとも、その際も最終的には政府がバックについていることが必要だと考える意見が大勢である。
- ・実際に預金保険の提供が民間企業からなされずとも、FDICが市場参加者との間でロスシェアのスキームを組むことで、保険料率設定に対しての市場原理による検証は行い得る。

3. システミックリスクのファンディング

- ・大きすぎてつぶせない金融機関処理（以下「TBTF」と言う）のコストについては、破綻金融機関が属している預金保険制度の加盟金融機関が負担することとなっている。
- ・同方式では、コスト負担を行うのは多数の中小金融機関を含むが、こうした金融機関は同様の立場に陥ったときにTBTFの扱いを受けないため、TBTFのコスト負担を負わせることは問題である。
- ・そもそも、システミックリスクのファンディングは預金保険の使命なのかも検討に値する。コスト負担自体を見直す余地がある。

システミックリスクを避けることで、中小金融機関にベネフィットはあるが、コスト負担の枠外の非金融機関にも、同様のベネフィットを受けている先もある。

・付保限度額

- ・付保限度額は、預金者保護という預金保険の目的と、モラルハザードを防止し納税者と保険基金におよぶリスクを最小化する必要性を、バランスさせるものである。

1. 過去と現在の付保限度ルール

- ・付保限度額は、1934年のFDIC設立時の水準である2,500ドルから段階的に引き上げられ、最後に1980年に10万ドルに引き上げられ、現在に至っている。実質ベースで過去の水準と比較すると、2000年時点の付保限度額水準は、1974年時点よりも低いものの、FDIC設立後当初の30年間の水準よりは高い。

2. 付保限度額引上げが及ぼす影響

(1) 即効的な効果

- ・付保限度額が直ちに及ぼす効果とは、これまで付保限度額超となっていた非付保預金が、付保預金に自動的に変わることである。

(2) より長期的な影響

- ・付保限度額の引上げがもたらすより長期的な影響は、消費者や企業の反応に依存する。しかし、付保限度額を超えてでも預金を持ちたいと考える個人は、異なる形態の口座や、他の金融機関に口座を持つことで、付保限度額以内に納めることは可能であり、一般的な付保限度額の引上げが及ぼす効果は限定的と見られる。企業の反応については、あまりよく分かっていない。
- ・預金残高の長期的なトレンドを見る場合、高齢者が金融資産の中で預金を選好する傾向のある中でベビーブーマー世代が高齢化する影響、金融市場混乱時の預金へのシ

フトの影響、等も忘れてはならない。

3．モラルハザード、産業構造

- ・付保限度額の拡大は、高リスクな金融機関への預金集中につながる可能性があり、典型的なモラルハザードを起し得る。
- ・貯蓄金融機関は、実質の限度額が低下する中、預金獲得が難しくなり、FHLB（連邦貯蓄貸付銀行）から担保を差出しての借入れが増えている。こうした、負債構成の変化は、破綻時にFHLBがFDICに先んじて債権回収を行う結果、付保預金が同額存在したのと同様のコストをFDICに及ぼすだけでなく、こうした借入れの増加は預金増加とは異なり保険料率収入に結びつかない。
- ・金融機関の規模の大小を問わずに公正な競争条件を整えるのが目的だとすれば、付保限度額引上げ以外の方法も考慮すべきである。例えば、TBTFが適用される規模の金融機関に、そのためのコストを負担させる仕組みを整えることで、TBTFの様な特別扱いを避けようとするインセンティブを金融機関に与えることが出来る。

4．選択肢

- ・預金者保護という預金保険の目的と、モラルハザードを防止し納税者と保険基金におよぶリスクを最小化する必要性を、バランスさせるために、取り得る選択肢として以下がある。

(1) 現状維持

- ・アドホックな立法により付保限度額を変更する現行制度の継続。政治的な要素が立法過程で働く上に、アドホックな変更により実質的な付保限度額は一定に保たれないという面があるが、逆に、議会での審議を経ることで、預金者保護とモラルハザードおよびコストのリスクとのバランスをその時々

に合わせて変更することが出来る。

(2) 物価等への連動調整方式

- ・物価等への連動調整を系統的に採用するには、物価等の指標、基準年、調整方法を決めなければならない。
- ・物価等の指標としては、消費者物価をはじめ、一人あたり所得、平均住宅価格指数、賃金、平均家計所得、平均資産、平均住宅ローン残高などが考えられる。
- ・調整方法については、自動的な調整方式の場合の見直しの頻度の問題がある。頻繁な調整は消費者の混乱につながらないように気をつけねばならない。一方、調整周期が長い場合には、調整時に付保預金の増加と準備率の低下が大幅になり過ぎる可能性を考慮しなければならない。
- ・調整方法の他の手法として、預金保険主体に調整を施すかどうかの裁量を与えることが考えられる。あるいは、調整後の付保限度額の適用を段階的にし、預金保険主体が段階的適用の度合いを準備率等の要因を考慮しつつ決定する方法がある。

(3) 単純化

- ・オーナーシップ形態毎に付保限度額を適用する現在の複雑な方式では、各個人は10万ドルよりも大きな付保限度を得ているのが実態。これを1本化することで、名目の付保限度額を増額しても実効的な付保預金の増加にはつながらない。

(4) 地公体や他の公的預金への追加的な保護

- ・地公体や他の公的預金の保護限度額を引上げることで、地域の小さな金融機関が平等に競争できるとともに、公的預金に付す担保をめぐる管理コストの負担が減少することが期待できる。

- ・しかし、公的預金への保護限度額の引上げは、大幅な付保預金額の増加と準備率の低下をもたらすとともに、期待される小さな金融機関の競争条件の改善も確実ではない。また、引上げ規模によってはモラルハザードも懸念される。
- ・後者については、州内の公的預金についてのみ、付保限度額を上げる(現行も州内公的預金は20万ドルまでの保護)方式が考えられる。

(5) 選択的超過保護

- ・付保限度額を超える預金を選択的に保護するいわゆる超過保険も考慮に値する。この手の保険は、公的でも民間でも提供し得る。
- ・民間の超過保険はすでに存在し、金融機関が破綻した際には民間の保険会社が、付保限度額を超えた預金を預金者に支払い、この保険会社はFDICに破産債権の分配を要求する。保険会社は1金融機関当たりの保険金支払額を5百万~25百万ドルに制限し、料率は預金額の10~25bp程度を金融機関から徴収する。FDICの最近の会議に参加した300の金融機関に調査したところ、10社に1社がこうした保険に加入していた。
- ・公的には、FDICによる超過保険の提供、FDICが保証する民間保険会社による超過保険の提供、共同保険の方式が考えられる。とでは、適切なプライシングが課題となる。
- ・共同保険方式は、1934年のFDIC設立時に具体的に検討された。1万ドルまでは100%の保護、その後は5万ドルまでは75%の保護、5万ドルを超える部分は50%の保護という案であった。世界では少なくとも16カ国がこうした保険を提供している。

以 上

アメリカ合衆国における破綻金融機関の旧経営者等に対する 責任追及活動の歴史と現状 我が国との比較

岸 毅¹

目 次

1. はじめに
 2. 米国における責任追及活動の実情について
 - (1) 米国における責任追及機運の高まり
 - (2) FIRREA の概要
 - 預金保険組織・財源の改編とそれに伴う責任追及主体の統合
 - 責任追及に関連する措置
 - (3) 責任追及の実態について
 - 民事責任の根拠法等
 - 民事上の請求権の消滅時効期間について
 - FDIC 及び RTC による権利承継と身元保証保険請求権
 - 各主体ごとの責任追及体制の運用状況
 3. 我が国における責任追及の実情について
 - (1) 時効延長に関する問題
 - (2) 刑事制裁体系の違いについて
 - (3) 刑事制裁の代替機能としての民事責任追及の役割について
 4. 責任追及に関連する資産の処理等について
 5. 終わりに
- (参考文献)

¹ 預金保険機構特別業務部機動調査課長。本稿の執筆は個人の資格で行ったものであり、意見にわたる部分は筆者個人に属し、預金保険機構の見解を示すものではない。

1. はじめに

我が国は、平成 3（1991）年から平成 14（2002）年にかけて、合計 180 にのぼる銀行、信用組合及び信用金庫が破綻するという未曾有の事態を経験した。この間、預金保険機構は、組織の拡充を図りつつ、これら破綻金融機関の旧経営者等に対する刑事上及び民事上の責任を明確にするための活動にあって常に主導的な役割を果たしてきた²。そして、現時点において、その結果提起された訴訟の多くは既に終了し、訴訟係属中の案件についても順次終息を迎えつつある。

このように、破綻金融機関の責任追及において預金保険機構が主導的な役割を果たすようになった背景には、住宅金融専門会社（以下「住専」という。）の不良債権処理問題があった。政府は、平成 8（1996）年 2 月、破綻した住専 7 社の整理・清算に 6,850 億円の財政資金を投入することなどを内容とする住専処理法案を国会に提出³、

同年 6 月の可決を経て、これが公布・施行された。このようにして設立された株式会社住宅金融債権管理機構（以下「住管機構」という。）の役割は、法的手段を駆使して住専債権の回収を強力に行うことに尽きるどころ、これに資するべく、公的機関としての預金保険機構に、住管機構による回収業務に対する指導・助言、債務者に対する財産調査（罰則付き）及び取立の権限が与えられたのである⁴。

住専以外の金融機関の破綻処理を巡る動きに目を転ずると、この時期、既に旧東京協和信用組合及び安全信用組合の破綻処理を目的として東京共同銀行が設立されていたが、相次ぐ破綻に対処するべく、平成 7（1995）年 12 月 22 日、金融制度調査会が「金融システム安定化のための諸施策 市場規律に基づく新しい金融システムの構築」を答申したことが注目される⁵。この中で、同調査会は、東京共同銀行を整理回収銀行に改組し、破綻した信用組合の事

2 預金保険研究（第 4 号）特集：平成金融危機への対応 100-113 頁

3 平成 7（1995）年 3 月の段階で、農協系の共同住宅ローンを除く住専 7 社の不良債権の総額は、貸付残高の 76%に当たる 8 兆 1,000 億円に上っており、このままでは、住専 7 社の借入総額 12 兆 9,000 億円のうち 5 兆 5,000 億円を供給していた農協系金融機関の破綻も避けられない状態であった。そこで、主にこれら農協系金融機関の預金者を保護することによって、信用秩序の維持と預金者等の保護を図ることを目的として、母体行及びその他一般行に合計 5 兆 2,000 億円の債権放棄をさせる一方、住専の資産負債の受け皿会社として新たに設立する住管機構に財政資金 6,850 億円を不良債権処理原資として投入することとされた。

4 住専処理法上に規定された機構の権限は上記のとおりであり、少なくとも明文上は、後の金融再生法上に明記された金融整理管財人としての責務のように刑事・民事上の責任追及を義務付けるものではなく、この面における預保の活動は言わば運用に委ねられていたものと考えられる。

5 本答申において、住専の関与者に対する責任追及については、「今般、政府及び与党合意を踏まえ、政府において、関係金融機関の最大限の対応を求めた上で、公的資金の導入も含めた臨時異例の措置が決断されたこともやむを得ないと考えますが、今後国民の理解を得るためには、以下の種々の責任の明確化について厳正な取り組みが不可欠。1. 住専及び関係金融機関における責任の明確化を行う。」と明記されている。

業を受け継ぐとともに不良債権の回収に当たる機関とすることを提唱していた。

上記のとおり、住専については、既に6,850億円の財政資金が不良債権処理原資として投入されることが決定していたため、マスコミの論調は、主に住専に関して、その旧経営者、住専に融資を紹介した母体行、いわゆる地上げ等の資金として多額の借入れを行いながら地価下落によって返済できなくなった借り手等に対する厳しい責任追及を求めるものが趨勢を占めていた^{6 7}。

このような世情を背景として、1980年代から1990年代初めに多数の貯蓄貸付組合及び銀行の破綻処理を経験済みであった米国における、連邦預金保険公社（Federal Deposit Insurance Corporation、以下「FDIC」という。）及び整理信託公社（Resolution Trust Corporation、以下「RTC」という。）等による責任追及の成果が我が国にも紹介された結果⁸、これが我が国における破綻金

融機関の関与者に対する責任追及のあり方に影響を与えた。

もっとも、米国における責任追及のあり方を論じた日本国内の論考を見ると、上記のとおり住専処理を巡って厳しい責任追及が世上広く論じられていた平成8（1996）年前後には、主として刑事責任追及を取り扱ったものが数多く見られるものの、その内容は、どちらかと言うと表面上の件数のみをセンセーショナルに取り上げたものであり、今日までそのような情報が一人歩きをしている感が否めない^{9 10}。他方、破綻金融機関の旧経営陣等に対する民事責任追及の面では、後述のFIRREA等により導入された司法長官による民事制裁金請求権を始めとして、我が国には存在しない制度や司法上の枠組みが輻輳しているためか、いかなる機関が主体となっていかなる請求権を行使しているのかといった基本的事項すら

6 「金融破綻処理米国では 不正なら経営者投獄、会計事務所もやり玉」（日本経済新聞1995平成7年7月17日夕刊）

7 平成10年2月の国債の交付など、預金保険機構の財源の強化が図られ、住専以外の破綻金融機関の処理にも公的資金が使われることが明らかになると、ずさんな融資を行うなどしてこれら金融機関が破綻に至る端緒を作り出した旧経営陣の責任も厳しく追及されるべきであるとの世論も高まっていった。

8 「米の金融破たん関与の9割有罪 89-95年度司法省調査、S&L幹部ら5,500人 厳しい追及、日本に警鐘」（読売新聞1995平成7年12月28日夕刊）、「3,800人を刑務所に送り債権の9割を回収した米国」（水野隆徳、エコノミスト1996平成8年1月30日号51頁以降）

9 この点、「アメリカにおけるS&L関係犯罪の大量摘発と日本の住専問題」（藤田泰弘、国際商事法務25巻4号339頁以下）は、RTCによる刑事責任追及が多数かつ多額に上った理由について、米国では休眠会社であった貯蓄貸付組合の買収が容易であり、かつ、新経営者の厳格な資格審査も行われなかったため、多くの経営者が私腹を肥やしていたという特殊事情があったという注目すべき見解を示している。

10 「S&L事件は特殊事例 日本に適用できず」（野村総合研究所主席研究員リチャード・クー・日本経済新聞1997平成9年12月19日朝刊）は、「S&L事件で投獄された人は単なる犯罪者であって、投資家や経営者ではなかった。」とする見地から、住専の経営者に対する責任追及の方向性に異議を唱えているが、投資家や経営者が犯罪者たりえたことが問題の本質なのであって、犯罪者が投資家かという二分論には疑問がある。

ほとんど整理されていないように思われる¹¹。

以上のような問題の所在については、かねてより、「平成金融危機への対応研究会」の座長であり預金保険機構前理事長の松田昇顧問からのご指摘を頂いていたところであったが、この度、永田俊一理事長の命により、米国に出張の上、関係諸機関に赴いて自ら調査する機会を与えられた¹²。もっとも、今般の出張は極めて短期間であり、本稿のテーマに関連する詳細なデータを多面的に収集する余裕はなく、従って、責任追及に関する計数等については、必ずしも現時点での状況を正確に反映するものとはなしえなかった点をご了承いただきたい。

なお、責任追及の語は、預金保険機構内部においても多義的に用いられており、広義にはいわゆる借り手責任の追及も含む。悪質な債務者による回収妨害への対処や隠匿財産の調査手法等も極めて重要な問題であるが、今回はそこまで調査範囲を広げる余裕がなかったのが残念である。この点については、今後の研究に委ねざるを得ない。そこで、以後、本稿では、主として旧経営者等の責任追及を巡る問題点について論ずることとする。もとより、文中、意見にわたる部分については筆者の個人的見解であ

11 後述のとおり、米国における民事制裁金の制度は、BIF や SAIF 等の預金保険基金に与えられた損失を国が直接回復する役割を果たしているものであるが、当時、我が国でそのような視点からの考察が行われたのか否かは明らかではない。

12 主な訪問先は、司法省 (Department of Justice)、通貨監督局 (Office of the Comptroller of the Currency)、連邦預金保険公社 (Federal Deposit Insurance Corporation) である。

り、預金保険機構としての公式見解ではないことを申し添える。

2. 米国における責任追及活動の実情について

(1) 米国における責任追及機運の高まり

米国の預金受入金融機関は、銀行と貯蓄金融機関に大別されるところ、1980年代に入ってから、貯蓄金融機関¹³の一業態であり住宅金融を主要業務とする貯蓄貸付組合 (savings and loan association、略称 S&L。以下「S&L」ともいう。)を中心として破綻処理が相次ぎ、その結果、既に1986年から赤字に転落していた S&L 及び貯蓄銀行の預金保険機関たる連邦貯蓄貸付保険公社 (Federal Savings and Loan Insurance Corporation、通称 FSLIC) も財政破綻の状況に陥った。いわゆる S&L 危機である。

一般に、S&L 危機の原因については以下のように説明されている。すなわち、1930年前後の大恐慌期を脱した後の好況下、

13 米国の預金機関 (depository institutions) は、銀行 (bank) と貯蓄金融機関 (savings association、通称 thrift) とからなる。貯蓄金融機関は、貯蓄貸付組合 (savings and loan association、通称 S&L)、貯蓄銀行 (savings bank) 及び信用組合 (credit union) とからなる。但し、信用組合に関する預金保険は FDIC の管理下でない NCUSIF (National Credit Union Share Insurance Fund、全米信用組合保険基金) が担っているため、連邦法の規定を整理する上では、credit unions とそれ以外の depository institutions とに分けて説明されることも多い (例えば、監督機関による民事制裁金について、12 U.S.C. 1818 は depository institutions に関するもの、12 U.S.C. 1786(k)(2) は credit union に関するものというように)。

S&L 業界は、旺盛な住宅需要に支えられて順調な成長を遂げたが、1960年代後半に入ると、米国経済がインフレ基調となり、短期金利の上昇に伴って、長期かつ固定金利の貸付による S&L の収益増を上回るペースで預金利息の支払が増大し、その収益を圧迫した。他方、第2次オイルショック後の1979年秋、連邦準備銀行がインフレ抑制のための徹底した高金利政策を開始したことから、S&L は深刻な資金調達難にも苦しむこととなった（第1次 S&L 危機）。

これに対して、当時の連邦議会は、景気回復や金利の低下といった金融情勢の好転によって多くの S&L が危機を脱するであろうとの楽観的な見通しに基づき、S&L による投資や商業用不動産関連融資を認めるなどの規制緩和によって危機を乗り越えさせようとした¹⁴。その背景には、FSLIC が破綻処理に十分な資金を有しておらず、この時点で納税者に破綻処理費用の負担を強いことは政治的に困難であるとの判断もあったとされている。

このようにしてもたらされた規制緩和は、一部の S&L における過度に投機的な融資や安易な業容拡大を招く一方、貯蓄金融機関以外の異業種による破綻又はその危機に瀕した貯蓄金融機関の買収も認められたことから、それまで金融業務に縁のなかった不動産業者等が業界に参入する道を開くこととなり、これら異業種業界の者らによるいわば素人経営の弊害も相まって、多数

14 預金金融機関規制緩和及び通貨統制法（Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980）による。同法により、FDIC や FSLIC による保険限度額は現行の10万ドルに引き上げられた。

の S&L の経営状態が更に悪化していった¹⁵。

ここに至っても、S&L の監督機関であった連邦住宅貸付銀行理事会（Federal Home Loan Bank Board、略称「FHLBB」）は、FSLIC の資金不足という背景もあって、破綻した S&L を他の S&L と合併させる（supervisory merger、監督機関主導の合併）に当たり、破綻 S&L の債務超過部分を救済 S&L の「のれん代」（goodwill）として資産計上し、長期にわたって償却することを認めるなど、独自の会計基準の導入によって危機を乗り切ろうとした^{16 17}が、こ

15 米国で、「モラルハザード」の典型例として引き合いに出されるところである。すなわち、S&L への預金は FSLIC によって保護されているため、預金者らは S&L による融資等の監視に熱心ではなく、S&L の経営者も出資の限度で自らの金を危険にさらすに過ぎないと考えがちであり、そのため、S&L の経営者らは、'Heads I win, tails the FSLIC loses.'（表と出たら私の勝ち、裏と出ても私は負けぬ＝FSLIC が負けるだけ）というゲームに興ずることができたと風刺されている。財政資金の投入が論じられるようになると、'Heads I win, tails the taxpayer loses.' とも揶揄されたようである。

16 この取扱いは一般に Supervisory goodwill と称されており、FIRREA 施行に伴ってその資産計上が禁止された結果、80年代に当局の対応を信じて破綻 S&L を救済した多数の S&L までもが債務超過に転落し破綻の止むなきに至ったとされる。そこで、これら S&L の株主らが連邦政府を相手取って損害賠償請求訴訟を提起した結果、既に多数の連邦政府敗訴判決が下されている。

17 このような会計基準は、GAAP（Generally Accepted Accounting Principles、一般に公正妥当と認められる会計原則）と対比して RAP（Regulatory Accounting Principles、規制会計原則）と呼ばれる。

の間、不良資産を抱えた S&L の収益回復は進まず、1986 年にテキサス州やカリフォルニア州などにおける石油産業や不動産業の不振に加え、それに伴う不動産価格の暴落が起きると、これらの地方所在の S&L を始め、大多数の S&L の経営状態が悪化し、特に 1988 年以降は破綻が続いた(第 2 次 S&L 危機)。

その結果、既に 1986 年から債務超過に転落していた FSLIC の財政は、1988 年末時点において 750 億ドルの債務超過額を記録し、その処理のためには財政資金の投入が不可欠と考えられるようになった。

他方、多くの銀行においても経営悪化は避けられず、1982 年からの 10 年間で見ると、1,400 以上の FDIC 加入銀行が破綻もしくは破綻寸前の状況に至った。この間、預金保険料の損失は毎年 10 億ドルを超え、1988 年及び 1989 年には年間の損失が各 60 億ドルに達し、銀行の預金保険においても財源が底をつくおそれのある状況となったため¹⁸、ここでも財政資金投入の必要性が議論されるようになった。

1989 (平成元)年 2 月、ブッシュ大統領は、S&L 問題の解決に強い意欲を示し、金融制度に対する包括的な改革法案の制定を議会に提案した。ここに至り、連邦議会も、S&L 等における内部統制の欠如、それに起

因する内部者による犯罪行為及び犯罪行為に至らないまでも経営を危険にさらす不公正な取引の存在といった問題を直視した上、かかる行為によって S&L 等の経営を破綻させ財政資金投入の止むなきに至らしめた者の責任追及にも焦点を当てつつ、必要な法整備に向けた議論を加速させることとなった¹⁹。その結果、同年 8 月に成立した

19 1989 年 3 月、上院の司法委員会刑事裁判部会における会計検査院の証言によれば、GAAP に基づいた場合、1988 年 9 月 30 日時点で、全米に約 3,000 存在した S&L のうち、既に 434 の S&L が債務超過に転落していた上、216 の S&L が債務超過間近の自己資本比率 0~2% という状態にあり、預金者保護に要する S&L の破綻処理コストは 1,000 億ドルを超えるものと見積もられていた。同証言によれば、1985 年 1 月 1 日から 1987 年 9 月 30 日までに FSLIC が支援を開始した S&L のうち 26 先を抽出(この 26 先支援による FSLIC の損失額は、同期間中の全支援による損失の約 60%に相当)して分析したところ、その全てにおいて'Fraud and insider abuse'の存在が認められたという。

会計検査院の言う'Fraud and insider abuse'の定義について、同証言によれば、「金融機関の責任ある地位にある者、あるいは金融機関に密接に関与する者が、受託者としての義務に違反したり、内部情報に基づき取引をしたり、越権行為により有利な機会や利益を得たり、自己取引を行うなど、金融機関を自己の利益のために利用すること。このうち Insider abuse とは、与信限度を超えて内部者に融資したり、リスクの高い投機的事業に投資したり、金融機関が債務超過あるいはそれに近い状態下で法外な利益配当を行ったり、金融機関の金を個人的に費消したり、金融機関の株主が所有する会社に規定外の歩合や手数料を支払ったり、内部者やその関係者に相談料を支払ったり、内部者の所有する会社を金融機関の関連会社として利用したり、内部者の友人や親戚を給与支払係に配置したりすることである。」と説明されており、我が

18 1987 年末には 183 億ドルに達していた預金保険基金は、これら破綻により急速に費消され、その残高は 1991 年末で 70 億ドルの欠損となった。但し、米国では、90 年代初頭における大幅な保険料率引き上げと、それに引き続く迅速な景気回復とが上手くバトンを受け渡す形になり、結局 BIF に財政資金は投入されずに済んでいる。

のが金融機関改革救済執行法（Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989、以下「FIRREA」という。）である。

ここで注目すべきは、我が国における破綻金融機関の旧経営陣に対する責任追及を巡り、しばしば呈示される「金融行政当局による通達行政が金融機関の正常な発展や市場からの退出を阻害し、損失を拡大させたのであり、第一に責めを負うべきは金融行政当局である。」などの主張について、かかる主張の背景とされる事態と同様の状況は米国にも存したということである。実際、FDIC による民事責任追及訴訟（RTC による訴訟を承継したものを含む）において被告側が用いる類型的な抗弁の一つとして、「金融監督当局にも落ち度はあったし、被告の行動を止めるべき責務もあった。」旨の主張がしばしば用いられているのである（the "contributory fault" defense²⁰）。

本稿では、この点を一つの視座として、責任追及活動の実情という側面から日米比較を試みるものである。そこで、まず、米国の実情について、責任追及活動を担うこ

国における詐欺罪やインサイダー取引の罪のようなものに止まらないばかりか、米国法下において直ちに犯罪に該当するか否かも問わず、広く金融機関破綻の一端となりうる内部者による不正な行為全般を意味するものと認められる。これに対して、ほぼ同時期に上院で行われた司法長官の証言は、米国法下における犯罪行為という視点から、「1988年だけを見ても、fraud and insider abuse が25～30パーセントの破綻 S&L に見られる。」と述べており、その発生率が絶対的に高いわけではないことに注意を要する（後出の註34参照）。

20 FDIC, Managing the Crisis, p.276

ととなった組織の改編と、民事・刑事の責任追及に資するべく行われた法改正の内容に絞って見てゆくこととする。

(2) FIRREA の概要

預金保険組織・財源の改編とそれに伴う責任追及主体の統合

FIRREA により、預金保険及び破綻処理を担う組織・財源は改編され、その結果、FDIC の下に3つの基金が分別管理される一方、公的資金を後ろ盾に破綻貯蓄貸付組合の整理を短期集中的に行う機関として、RTC が設立された。

FIRREA 以前からの最大の変更点は、S&L が受け入れていた預金も、FDIC の保険対象とされたことである。すなわち、FSLIC は廃止され、その資産・負債は新たに FDIC の管理下に設立された連邦貯蓄貸付保険公社整理基金（FSLIC Resolution Fund、略称「FRF」）に引き継がれた（215条）。また、FIRREA 制定から3年後の1992年8月9日（当初予定上 RTC が接收を休止する日の翌日）以降に発生する S&L 等の破綻に備え、貯蓄金融機関向けの預金保険を担う財源として貯蓄金融機関保険基金（Savings Association Insurance Fund、略称「SAIF」）が新設され、FDIC の管理下に置かれた。そして、銀行向けの預金保険基金として従前から FDIC の管理下にあった連邦預金保険基金（Federal Deposit Insurance Fund、略称「FDIF」）は、FIRREA の施行に伴い、銀行保険基金（Bank Insurance Fund、略称「BIF」）と名称変更され、FRF 及び SAIF と並んで FDIC の管理下に置かれるこ

ととなった²¹。

その一方、1989年1月1日から1992年8月8日までの間に破綻した貯蓄金融機関を集中的に接收し管理処分する専門的かつ時限的な機関として、RTCが設立され、別途財源が割り当てられた^{22 23 24}。なお、当初の予想以上にS&L危機が続いたため、RTC

21 貯蓄貸付組合の監督機関としては、従来のFHLBBに代わり貯蓄貸付組合監督庁(Office of Thrift Supervision、略称「OTS」)が設立された(FIRREA204条)。

22 FIRREAにより、RTCは、破綻処理の原資として当初501億ドルを割り当てられた。うち188億ドルは財政資金からの支出により、残りの313億ドルはそれ以外によることとされた。財政資金以外からの313億ドルのうち、301億ドルは新たに設立された整理資金調達公社(Resolution Funding Corporation、略称「REFCORP」)発行にかかる長期債により調達され、残りの12億ドルは連邦住宅貸付銀行(Federal Home Loan Banks、略称「FHLBs」)からの支援によった。REFCORP債元本の償還原資は、FHLBs及びSAIFの負担により購入された30年物ゼロクーポン米国債(実質24億ドルが30年後に300億ドル)によってまかなわれる。財務省は、REFCORP債の利息支払を保証。

23 但し、当初割り当てられた501億ドルのみでは問題解決に不足したことから、相次いで制定された整理信託公社出資法(The RTC Funding Act of 1991)、整理信託公社改革法(The RTC Refinancing, Restructuring and Improvement Act of 1991)及び整理信託公社完了法(The RTC Completion Act of 1993)により、総計1,051億ドル(うち財政支出738億ドル)を割り当てられた。もっとも、このうち現実に用いられたのは913億ドル(うち財政支出は600億ドル。但し1999年に約41億ドルを財務省に返還しており、正味の財政支出は559億ドル)であった。

24 また、1995年までの間に、FRFが受けた財政支出が435億ドルあった。

が破綻貯蓄金融機関を接收できる期間は2度にわたって延長され²⁵、上記期間は最終的には1995年6月30日までとなった。

以上をまとめると、S&Lを含む貯蓄金融機関に関しては、1988年12月31日までに破綻したものについてはFSLICに代わってFDIC=FRFが、1989年1月1日から1995年6月30日までに破綻したものについてはRTCが(但し、FIRREA施行日である1989年8月9日より前にFSLICが既に財産保全人(conservator)または管財人(receiver)に任ぜられていたものについては同様FDIC=FRFが)²⁶、1995年7月1日以降に破綻した貯蓄金融機関についてはFDIC=SAIFが、それぞれ破綻貯蓄金融機関を接收し整理・処分する権限及び義務を有することとされたことになる。

このようにして、FIRREAの施行前後を問わず、破綻した貯蓄金融機関を接收し整理・処分する権限及び義務がFDIC及びRTCに集中され、さらに、未だ破綻していない貯蓄金融機関等についても預金保険機

25 整理信託公社改革法(91')により1993年9月30日まで、整理信託公社完了法(93')により1995年6月30日まで、それぞれ延長された。なお、当初はFDICの理事会がRTCの理事会を兼ねるものとされていたが、整理信託公社改革法によりこれは改められた。

26 破綻金融機関の処理については、連邦破産法が排除され、連邦預金保険法等に基づく財産保全手続又は清算手続が行われる。財産保全人(conservator)は、当該金融機関の継続的企業価値を維持しつつ健全性を取り戻すための措置を行う者、管財人(receiver)は、当該金融機関の資産を換価処分し債権者への配当を行うなどの清算手続を行う権限を有する者であり、いずれも当該金融機関に設立認可を与えた監督当局により任ぜられる。

関する FDIC の管理下に置かれることとなった。このことは、責任追及の面においても、FDIC 及び RTC による集中的かつ統一的な運用が可能となったことを意味した²⁷。

なお、RTC は、1995 (平成 7) 年 6 月 30 日で整理業務を終了し、翌 7 月 1 日、業務を SAIF に移管した。そして、同年 12 月 31 日を以て活動を停止した上²⁸、翌 1996 年 1 月 1 日、残された全ての資産負債を FDIC =FRF に移管した。

責任追及に関連する措置

以上のような組織改編と併せて、FIRREA により、金融機関関係者等による違法行為の責任を民事・刑事の両面から徹底的に追及するため、連邦法に対する所要の法改正が行われた。改正の内容は、極めて広範かつ強力なものであるが、以下、主な改正点について、我が国における議論の参考にも資するべく、大統領による提案内容、上院

及び下院における法案作成の経緯にも必要に応じて触れつつ法改正の概要を論ずることとする。

ア 金融犯罪に対する民事制裁金の導入 (FIRREA951 条)

(ア) FIRREA951 条の内容

司法長官 (Attorney General、司法省 Department of Justice の長) による民事制裁金 (civil penalties²⁹) の課徴を可能とする規定である。

司法長官は、連邦法 18 編 215 条³⁰ (金融機関関係者に係る賄賂罪)、656 ~ 657 条 (資金の不正利用及び横領)、1005 ~ 1006 条 (金融機関関係者に係る虚偽記載)、1007 条 (FDIC に対する虚偽陳述)、1014 条 (借入及び与信申込における虚偽陳述) 及び 1344 条 (金融機関詐欺)、その預金が連邦による保険対象とされている金融機関に影響を及ぼす 1341 条 (郵便詐欺) 及び 1343 条 (電信詐欺) の各条に違反する行為及びその違反に関する共謀が存在すると認めるとき、連邦裁判所に対し、民事制裁金の査定 (assess) を求める民事訴訟を提起することができる。当該訴訟において、司法長官は、民事制裁金による回収を図る権利の存在を立証しなければならない (must establish the right to recovery) が、その要件

27 1991 年の連邦預金保険公社改善法 (Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991、略称 FDICIA) により、早期是正措置に係る権限が FDIC に与えられ、従前は通貨監督局 (Office of the Comptroller of the Currency、通称「OCC」) または州に専属していた破綻金融機関閉鎖の権限も FDIC に与えられるなど、監督機関としての権限も強化された。

28 RTC の存続期間 (破綻貯蓄金融機関を接收できる期間ではない) は、当初 1996 年 12 月 31 日までとされたが、前記の整理信託公社完了法により 1995 年 12 月 31 日までに短縮された。しばしば旧 RTC 関係者のインタビュー記事等に見られる「RTC の解散は、予定より 1 年早まった」(「すご腕 米 RTC 44 兆円回収」平成 7 1995 年 10 月 15 日読売新聞) との説明は、この点を指している。

29 Civil Money Penalty (略称 CMP) と称されることもある。我が国では、「課徴金」と訳される場合が多いようである。

30 一般に 18 U.S.C. 215 と表記される。以下読者による検索の便宜のため米国式に表記する場合もある。犯罪構成要件の詳細については後述。

の証明は証拠の優越の程度で足りる。

民事制裁金の額は、原則として 100 万ドル以下に限られるが、違反行為が継続的なものである場合には総額 500 万ドルを超えない限度で 1 日当たり 100 万ドルとすることができる（18 U.S.C. 215 の賄賂罪については、100 万ドル以下または提供・要求された金品の価額の多額）。さらに、当該違反行為により金銭的利益が得られた場合、民事制裁金の額は、かかる違法行為により個人が得た金銭的利益の総額もしくは被告以外の者に与えた損失額³¹を超えない限度で、上記の額を超えることができる。

司法長官は、民事制裁金請求に備えた調査に関連性があると認める範囲で、証人に宣誓下での証言を求め、証拠を差し押さえ、サビーナ（裁判所の認証に基づき同書記官が発付する）に基づき証人を召喚しあるいは文書の提出等を命ずることができる。

従前より、OCC や FDIC 等の各金融監督当局は、金融機関等による法令違反行為に対して自ら民事制裁金を査定（assess）する権限を有していたが、司法省にはかかる権限は与えられていなかった。本条により、司法省は、上記のような刑法上の金融関連犯罪に該当する行為を発見した際に、民事（裁判所に査定を求めなければならないとはいえず）または刑事、あるいはその両方の手段を選択することによって、柔軟に対処できることとなったわけである。もとより、司法省による民事制裁金の課徴権限は、

31 この規定により、第三者たる FDIC（BIF 及び SAIF）あるいは NCUSIF（National Credit Union Share Insurance Fund、全米信用組合保険基金）に生じた損失を、民事制裁金の形で回収することが可能となったわけである。

FIRREA により追加的に設置されたものであり、金融監督当局が独自に有する民事制裁金の課徴権限を制限するものではない³²。

徴収された課徴金は財務省を通じて国庫に帰属する。

（1）立法経緯

大統領は、司法省による民事制裁金の課徴に関する規定を設けるべきこと、その要件の証明は証拠の優越³³の程度で足りるものとすべきことを提唱した。

これを受けて、上下院それぞれが法案を作成したが、まず、上院の法案は、大統領の提案に沿って、金融機関関連犯罪の法定刑を引き上げるとともに、民事制裁金課徴に関する規定を置くものであった。上院の法案担当者の説明によれば、刑事訴追、民事制裁金課徴あるいはその両者を、いずれも司法省独自の調査によって実行し得るといった選択肢を与えることが同法案の眼目であり、FDIC 等の金融監督当局によるもの

32 もっとも、本条による民事制裁金の対象となる違反行為としては、上記のとおり刑法上の金融関連犯罪そのものの条文が引用されており、この点において、金融監督当局による民事制裁金と内容を異にしていることに注意を要する。

33 裁判所が事実認定を行うに当たり、当事者双方により尽くされた立証の程度が相対的に勝っている方を事実認定の資料とすることを「証拠の優越」（preponderance of the evidence）と、どちらか一方の立証により絶対的に合理的事実が認定しうることを「合理的な疑いを容れない程度の立証」（beyond the reasonable doubt）と言う。米国でも我が国でも、憲法解釈論上、一般に民事上の立証は前者に、刑事上の立証（検察官による立証）は後者によるべきとされている。

と同様、司法省自らが民事制裁金の査定権限を持つ（違反者が査定に従って支払わない場合にのみ、連邦裁判所に訴えを提起する）というものであった。審議過程では、貯蓄金融機関の破綻のうち3分の1は、詐欺や横領（fraud and embezzlement）にその原因があった旨の上院議員の演説も行われており³⁴、司法省による民事制裁金課徴権限の存在が、かかる不正の強力な抑止力となることが期待されていたものと認められる。

これに対して、下院の法案でも、司法省による民事制裁金課徴の規定は設けられたが、ここでは、司法省長官が連邦裁判所において民事制裁金を請求する訴えを提起し

34 当時のソーンバーグ司法長官も、上院の委員会において、「1988年だけを見ても、fraud and insider abuse が25～30パーセントの破綻S&Lに見られ、これが20億ドルの損失に寄与している。」と証言している。但し、主な'fraud and insider abuse'の手口として、迂回融資（nominee loans）、二重担保（double pledging of collateral、担保権が対抗要件を備える前に他の金融機関との関係でも担保権を設定する）、不良債権飛ばし（reciprocal loan arrangements、監督当局に対して自行の資産状態を良く見せかけるため、不良債権を隠す目的で、他の金融機関との間で不良債権を形式的に売買すること）、土地転がし（land flips、短期間で土地売買を繰り返すことで当該地価を騰貴させる行為）、横領（embezzlement）、他店券過振（check kiting、当座残高を超えて振り出した他店券を自らの口座に入金し、不渡となる前に現金を引き出して逃げること）など、後述の資金不正利用（18 U.S.C. 656）や金融機関詐欺（18 U.S.C. 1344）等に該当する行為が紹介されており、ここではより犯罪性の強い意味で'fraud and insider abuse'の語が用いられていることが分かる。前出の註19参照。

なければならず、証明の程度についても、証拠の優越に止まらず、明白かつ説得的な証拠（clear and convincing evidence）によることが要求されており、上院の法案に比して謙抑的な傾向があった。その理由について、下院の報告書は、それを課される者にとって民事制裁金が厳しい（severe）ものであり、かつ、民事制裁金を課される事案の多くが金融犯罪（fraud）の疑いを含むものであることを挙げている。この点に関連して、当時の下院議員の演説中には、「FIRREAにより、1人の犯罪者に対し、罰金、司法省による民事制裁金、さらにはFDIC等の監督機関による民事制裁金が重疊的に課され得ることになる。これでは、規制当局は、一つのリンゴを3回ずつ噛ることができることになる。」との発言も見られるところであり、次に述べる二重の危険の問題とも関連して、その妥当性をめぐり議論の応酬があったことが窺える³⁵。

結局、両院協議会において、司法長官は連邦裁判所に訴えを提起しなければならないが、証明の程度については証拠の優越で足りるとする妥協案がまとめられ、これが前記のとおりFIRREA951条として成文化された（12 U.S.C. 1833aに具体化）。

（ウ） 二重の危険条項との関係

このように、同一の事実に関して民事制裁金と刑罰の併科を認めることに対しては、それが憲法の禁止する二重処罰に当たるのではないかと批判されることがあ

35 当時の下院議員の1人は、FIRREA951条をめぐり下院の空気を表現して、「これは悪党たちをどうするか国民投票だ」（referendum on crooks）と繰り返したという。

る³⁶。この点、連邦最高裁判所は、FIRREA951 条による民事制裁金に関する事案ではないものの、ハドソン事件において、民事制裁金と刑罰の併科は憲法の禁止する二重処罰に当たらないと判示しており³⁷、その後同旨の下級審判決が続いている。

この事案は、OCC による調査の結果、1980 年代に破綻した銀行の会長あるいは頭取であったハドソンら上告人 3 名が各人の地位を利用して連邦法に違反する一連の融資を行っていたことが判明したため、1989 年、OCC において、それぞれ 1 万 6,500 ドル、1 万 5,000 ドル、1 万 2,500 ドルの民事制裁金支払いと金融機関への就業禁止 (Occupational debarment) を命じ、これに各人が応じていたところ、1992 年になってから、上記一連の融資について、資金の不正利用や虚偽書類の作成等の連邦法違反の

罪で起訴されたというものである。ハドソンらが、米憲法修正第 5 条の二重の危険条項 (No person shall be ... subject for the same offense to be twice put in jeopardy of life or limb) に違反し起訴は無効であると主張したのに対し、一審判決はこれを認めなかったが、控訴審判決は民事制裁金と刑事訴追の関係についてこれを認め、原審に差し戻した。差戻後の原審はハドソンらの主張を認めたため、連邦政府が控訴したところ、控訴審はハドソンらの主張を認めず有罪判決を言い渡した。控訴審判決は、その理由として、制裁金と刑罰の併科が二重の危険条項に違反する可能性があることを認めた Halper 事件の連邦最高裁判所判決³⁸を引用

Rackley v. United States, 522 U.S. 93 (1997)

38 United States v. Halper, 490 U.S. 435 (1989)。事案は、65 回にわたり各 9 ドルずつの医療保険金を政府に水増し請求した (筆者註 ; 従って連邦政府の直接損害は総額 600 ドル弱である) 結果、既に 2 年間の拘禁刑と罰金 5,000 ドルに処せられていた Halper に対して、Civil False Claims Act (31 U.S.C. 3729-3731) に基づき連邦政府が 13 万ドルの民事制裁金の支払を命じ、これを Halper が争ったというものである。連邦最高裁判所は、既に刑事罰に処せられた者に対して連邦政府が更に民事的制裁を課しうるか否かは、当該制裁が、連邦政府に生じた損失の回復手段という性質を有するか否かにかかっており、専ら刑罰の特質である報復又は抑止の手段としか説明できない場合 (thought to be explainable only as serving either retributive or deterrent purposes) には二重の危険条項に違反し、後の制裁を課することは許されないとした。その上で、連邦政府に生じた損失に比して後の制裁が圧倒的に不均衡 (overwhelmingly disproportionate) な場合、その制裁は専ら報復及び抑止の手段として行われるものと認めざるを得ず、従ってこれを課することは二重の危

36 佐伯仁志・後掲は、我が国においてもかかる批判には理由がないとして「刑罰として自由刑と罰金刑、さらには没収・追徴を併科することも許されているのであるから、その一部を行政罰として刑罰と併科することが許されない理由は少なくとも実体面においては存在しないはずである (憲法 39 条後段は、刑事手続きの負担に二重にさらすことを禁止する手続的保障として理解されるべきである)。もし刑事制裁と行政制裁の併科が許されない場合があるとすれば、それは、制裁が全体として罪刑の均衡を失する過重なものとなる場合に限られるだろう。」と論じている。たしかに、制裁の実質面を重んじる従前の我が国における二重の危険論を前提としても、制裁金について別途適正手続が取られており、かつ、刑罰と制裁金の併科が全体として罪刑の均衡を失するようなものでない限り、制裁金と刑罰との併科を違憲とする理由はないと思われる。

37 John Hudson, Larry Baresel, and Jack Butler

しつつ、本事案はその場合に当たらないという論理を用いていた。

これに対して、ハドソン事件判決は、控訴審判決の結論は是認したものの、同判決が拠った Halper 事件判決について、立法者意思が当該制裁を以て性質上「民事」あるいは「刑事」のいずれと考えていたかという議論の出発点となるべき事項を無視していること、当該制裁の方式そのものではなく、適用された制裁の実質面のみを強調して刑罰同然であるとの結論を導いていることの 2 点において、二重の危険条項に関する最高裁判所の伝統的判断方法から逸脱していると批判した。その上で、金融監督当局による民事制裁金の制度は、立法者意思、規定の形式、故意の有無を問わない点など、いずれも性質上「民事」の特徴を備えていること、民事制裁と刑事罰が重ねて適用されることがより強い抑止効果を持つのは当然であって Halper 判決のように「抑止効果があるから刑事罰である。」などと言えるものではないことなどを指摘した上、OCC による制裁金を刑事罰と認めるべき理由はないと判示した³⁹。

険条項に違反すると結論づけた（但し、本事案については、原審において損失実額にかかる連邦政府側の立証が尽くされていないとして破棄差し戻している）。

39 司法長官による民事制裁金課徴につき、その合憲性が争われた著名事案は未だ存在しないようであるが、ハドソン事件判決を前提とする限り、立法者意思、規定の形式、要求される証明の程度の点などに照らし、刑事処罰との併科も二重の危険条項には違反しないとの結論が導かれそうである。

イ 金融犯罪の罰則強化 (FIRREA961 条)

(ア) FIRREA961 条の内容

金融機関関係者による犯罪に適用される下記 8 種の基本的な罰則の法定刑について、FIRREA は、その刑の上限を、いずれも 20 年以下の懲役若しくは 100 万ドル以下の罰金又はその併科に引き上げた。なお、FIRREA の翌年に成立した犯罪統制法 (Crime Control Act of 1990⁴⁰) により、拘禁刑の上限は下記のとおり 30 年以下に引き上げられている。便宜上、ここで各罰則の概要を見ておくこととするが⁴¹、いずれも故意犯であり、犯罪構成要件に該当する事実の認識を要することは我が国におけると同様である（各条文の内容については一部要約した）。

40 Crime Control Act of 1990 は、児童虐待等を含む犯罪被害者対策等の分野に係る法改正も内容とする広範なものであるが、金融機関関連犯罪への対処に向けた重要な規定を含んでいる。

41 狭義の共犯に関する総論規定である 18U.S.C.2 は、「合衆国に対して犯罪を行った者並びにそれを幫助し、教唆し、助言し、指示し、犯意を誘発し、又は説得して犯行に及ばせた者は、原則として何人も処罰せらる。」と定めている。さらに、18U.S.C.371 は、2 人以上が合衆国政府に対する犯罪若しくは合衆国政府及びその機関を欺く (defraud) 行為を謀議した上、うち 1 人以上が目的達成に影響のある行為に出た場合、各人を本編に定める罰金刑若しくは 5 年以下の拘禁刑又はその併科に処する（但し、謀議の対象となった犯罪行為が軽罪にのみ該当する場合、当該共謀罪の刑は各軽罪の法定刑を超えることができない）旨定めている。

(a) 金融機関関係者に係る賄賂罪 (18 U.S.C. 215)

金融機関の役員、取締役、従業員、代理人又は弁護士に対し、当該金融機関の取引または業務に関して、影響を与え又は報酬を与える目的で、何らかの価値あるもの (anything of value) を与え、申し込みあるいは約束した者には贈賄罪が成立する。また、上記の役員らが、当該金融機関の取引または業務に関して、影響を受け又は報酬を受ける目的で、何人かに利益を与えることを不正に (corruptly) 唆し又は要求し、あるいは何らかの価値あるものを受け取りあるいは受け取することを約束した場合には収賄罪が成立する。法定刑は、100 万ドル以下又は授受等に係る価値の 3 倍相当額の金額のいずれか高い方に相当する罰金若しくは 30 年以下の拘禁刑、又はその併科である。但し、授受等に係る価値が 1,000 ドルを超えない場合、本編に定める金額による罰金 (10 万ドル以下⁴²) 若しくは 1 年以下の拘禁刑、又はその併科とされる。

FIRREA による改正前の法定刑は、罰金が 5,000 ドル以下、拘禁刑が 5 年以下であった。

(b) 資金の不当利用及び横領 (18 U.S.C. 656-657)

本罪の主体は、656 条が「連邦準備銀行、連邦準備銀行加盟銀行、金融持株会社、連邦免許銀行、預金保険対象銀行又は外国銀行の支店・代理店等の役員、取締役、代理人又は職員、あるいはこれら銀行等の管財人又は管財人の代理人等」であり、657 条

が「FDIC、OTS、RTC 又は銀行以外の預金保険対象金融機関等の役員、代理人又は従業員、あるいはこれら金融機関の管財人又は管財人の代理人等」である。これらの者が、現金、基金、預金、証券その他当該金融機関が所有し又は担保として取得するなどしている財産を横領し、抜き取り、盗み又は意図的に不当利用 (willfully misapply) した場合、100 万ドル以下の罰金若しくは 30 年以下の拘禁刑、又はその併科に処せられる。但し、横領等に係る金額が 1,000 ドルを超えない場合、本編に定める金額による罰金 (10 万ドル以下) 又は 1 年以下の拘禁刑若しくは併科とされる。

FIRREA による改正前の法定刑は、罰金が 5,000 ドル以下、拘禁刑が 5 年以下であった。

本条の罪が成立するためには、(i)行為者が銀行等の役員、取締役又は職員等であること、(ii)当該銀行等が何らかの形で連邦の預金保険対象となっている銀行と関連があること、(iii)行為者が故意に当該銀行等の資金を不正利用すること、(iv)行為者が銀行等を騙して損害を与える意図を有していることが必要であるとされる⁴³。これらの要件からも分かるとおり、本条は、連邦の財産を危険にさらし得る立場にある内部者の行為を処罰するものである⁴⁴。

43 Gregory Pulles, Robert Whitlock, James Hogg, 'FIRREA, A Legislative History and section-by-section Analysis' (1991)

44 破綻に瀕している取引先債務者を一時的に救済して銀行側の貸倒損失 (償却) を先送りする目的で、当該債務者の経営状態を実態より良く評価する内容の債務者概況表等を作成した上、同債務者に対して融資を行うような行為 (我が

42 18 U.S.C. 3559, 3571

第三者名義を用いた迂回融資（nominee loan; loan in the name of one party that is intended for use by another）が資金の不当利用に該当する例としては、金融機関の内部者が、自己の地位を利用して、自己又は第三者の利益を図るため、その意図を隠しつつ第三者を債務者として融資を行った場合が挙げられる⁴⁵。この場合に、債務者となった第三者の返済能力の有無によって犯罪の成否が左右されるかについては、連邦裁判所の下級審判例が分かっている。クレップス事件で、裁判所は、このような融資は債務者に返済能力があるか否かを問わず本質的に詐欺的なものであるとして不正利用罪の成立を認めた（United States v. Krepps, 3d Cir. 1979, 605 F.2d 101⁴⁶）。これに対して、ゲンス事件で、裁判所は、債務者に返済能力があったことを理由に、このような場合は行為者に詐欺の意図が欠けると判示した（United States v. Gens, 1st Cir. 1974, 493 F.2d 216）。これまでの連邦高等裁判所の判例は、クレップス事件判決に従って不正利用罪の成立を認めるものが大多数である。

仮に、ゲンス事件の判断に従うとすれば、融資当時における客観的な回収可能性の有無及びこの点に関する行為者の認識いかなが問題となり、同種事案に関して我が国で

国の破綻金融機関でもしばしば見られた行為である）も、本条により処罰され得ることとなる（他に 18 U.S.C. 1007、1014、1344 等の適用も問題となる）。

45 Department of Justice, Criminal Resource Manual 806 Nominee Loans

46 銀行から資金流出されること自体を損害と認めた上、詐欺的な手法によりかかる損害を生ぜしめることの認識を以て詐欺の意図と捉えることになると思われる。

背任罪の成否を検討する場合と同様の点が問題となる。但し、このような例でも、違法な心付けを禁止する 18 U.S.C. 215、融資からの違法な利益取得を禁止する 18 U.S.C. 1005、あるいは融資申込に際しての虚偽陳述等を禁止する 18 U.S.C. 1014 の適用が可能な場合が多いと思われるし、帳簿上の記載によって金融監督当局による検査を誤らせた場合には 18 U.S.C. 1007 等の適用が可能であって⁴⁷、いずれにしる処罰を免れることは極めて困難である。

(c) 金融機関関係者に係る虚偽記載等
(18 U.S.C. 1005-1006)

本罪の主体は、1005 条が「連邦準備銀行、連邦準備制度加盟銀行、金融持株会社、連邦免許銀行、預金保険対象銀行又は外国銀行の支店・代理店等の役員、取締役、代理人又は職員等」であり、1006 条が「FDIC、OTS、RTC 又は銀行以外の預金保険対象金融機関等の役員、代理人又は職員等」である。これらの者が、当該金融機関等や第三者を騙し（defraud⁴⁸）たり上記金融機関・組織や合衆国政府機関の役員、監査役や検査官等を欺く目的で、帳簿に虚偽記載を

47 Department of Justice, Criminal Resource Manual 806 Nominee Loans

48 一般に「詐欺を働く」などと訳されるが、例えば、陪審員向けの指導書で前記 18 U.S.C. 656（資金の不当利用及び横領）の故意について説明した部分を見ると、'To act with "intent to defraud" means to act with intent to deceive or cheat someone.' と解説されており（2001 Fifth Circuit Criminal Jury Instructions）、我が国における詐欺罪はもとより、「詐欺」の一般的用例に比しても極めて広義に用いられていることが分かる。そこで、本稿では「騙す」と訳した。

し、又は虚偽の報告書を作成し、あるいは、正当な権限なく手形類を振り出し、譲渡し、又は流通に置くなどし、あるいは、合衆国政府、その機関又は上記金融機関等を騙す意図の下、上記金融機関等が行う何らかの取引、融資、仲介、契約等に起因する金銭、収益、資産、利得等について直接間接に分配にあずかった場合、100万ドル以下の罰金若しくは30年以下の拘禁刑、又はその併科に処せられる。

FIRREAにより、犯罪主体に金融持株会社の役員等が加わったほか、上記の犯罪類型が新たに加わった⁴⁹。なお、FIRREAによる改正前の1005条及び1006条の法定刑は、罰金が5,000ドル以下、拘禁刑が5年以下であった。

(d) FDICに対する虚偽陳述(18 U.S.C. 1007)

何人も、FDICの活動に影響を及ぼす目的で、虚偽又は偽造の供述、書面又は物を意図的に作出し、あるいは信用を招いた(invite reliance)場合、100万ドル以下の罰金若しくは30年以下の拘禁刑、又はその併科に処せられる。

「信用を招いた」の部分はFIRREAによって挿入された文言であり、これによって、例えば、FDICの検査に際し、ある書面の内容が虚偽であることを知っている銀行の役員や従業員が、その誤りを指摘せず、検査官をして当該書面の内容を信用させた場合にも処罰しうることとなった⁵⁰。なお、

49 但し、18 U.S.C. 1006については、上記部分が従前から規定されていた。

50 我が国の預金保険法37条3項や136条等に定められた報告又は答弁に関する罰則である 143

FIRREAによる改正前の法定刑は、罰金が5,000ドル以下、拘禁刑が5年以下であった。

(e) 借入及び与信申込における虚偽陳述(18 U.S.C. 1014)

何人も、金融機関に対して何らかの申請等を行うに際して、金融機関の活動に影響を及ぼす目的で、虚偽の供述をなし又は虚偽の報告書を作成し、あるいは意図的に土地、資産又は有価証券の価値を過大評価した場合、100万ドル以下の罰金若しくは30年以下の拘禁刑、又はその併科に処せられる。

FIRREAによる改正前の法定刑は、罰金が5,000ドル以下、拘禁刑が5年以下であった。

(f) 金融機関詐欺(18 U.S.C. 1344)

何人も、「金融機関を騙すための計画や計略(scheme or artifice to defraud⁵¹)」、あるいは、「虚偽又は詐欺的な見せかけ、意思表示、又は約束を利用して金融機関が所有又は管理する金銭、資金、与信、資産、有価証券又はその他の財産を入手するため

条あるいは145条は、「虚偽の報告をし」「虚偽の答弁をし」「検査を忌避した」などと定めており、文言上、調査や検査を受け入れつつ、虚偽の供述や書面等が存在することを単に黙っているという不作為に出ただけで処罰し得るか否かには疑問がある。これに比しても、FIRREAの徹底ぶりが見て取れる。

51 18 U.S.C. 1346は、'scheme or artifice to defraud'には他者が正当な職務を執行するという無形の権利を奪う計画又は計略も含むと明示している。すなわち、職務妨害的な行為も金融機関詐欺の範疇に含まれるわけである。

の計画や計略」を実行し、又は実行しようとした場合、100 万ドル以下の罰金若しくは 30 年以下の拘禁刑、又はその併科に処せられる。

「騙すための計画や計略」とは、判例上、「金銭など何らかの価値あるものを金融機関から得るべく他人を欺くための虚偽若しくは詐欺的な見せかけ、意思表示又は約束を内容とする全てのプラン、行動傾向又は策である」などと定義される。そして、行為者に騙す意思があったと言える場合の例としては、「被告人が他人を欺こうとする意図を持っている場合。通常は、他人に経済上の損失を与える目的である場合や、経済上の利得を被告人が得る目的である場合」などが挙げられている⁵²。

FIRREA による改正前の法定刑は、罰金が 5,000 ドル以下、拘禁刑が 5 年以下であった。

次に述べるのは、司法省の最近の報告書 (U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, Financial Institution Fraud and Failure Report, FY2004) から抽出した金融機関詐欺の実例である。

() ジャクソンビル貯蓄銀行を被害者とする事案

1995 年から 2001 年まで行われた捜査の結果、ジャクソンビル貯蓄銀行 (JSB) の元副頭取兼支店長であったコバックは、銀行の資金を自己の用途に当てるべく、実在の顧客であり情を知らない第三者に融資した形を取った迂回融資 (nominee loans) を

52 2001 Fifth Circuit Criminal Jury Instructions 中の解説である。United States v. Restivo, 8 F.3d

行った上、これにより生じた延滞債権が FDIC その他の監督機関に発覚するのを防ぐため虚偽の書類を作成するなどした。これによって JSB は約 102 万ドルの損害を被った。コバックは、2003 年 10 月に金融機関詐欺の罪で連邦大陪審により起訴され、その後有罪の答弁をした⁵³。

() コンパス銀行を被害者とする事案

コンパス銀行の元副頭取であったハーパーは、電話による詐欺的なセールスを行う業者から賄賂を受け取った上で、同銀行の内規に違反し、これら業者のクレジット取引口座を開設させた。コンパス銀行は、クレジット売上票に基づいて順次同口座に売上相当額を入金した上、カード発行銀行に求償することになるが、その時点では詐欺的セールスに気付いた客が相次いで契約解除権を行使して返品しているため、カード発行銀行からコンパス銀行への支払は行われず、支払済の部分について返金を求めようとしても、業者は既に金を引き出して逃げてしまっていることとなる。ハーパーは、このようにしてセールス業者に協力し、コンパス銀行に約 1,000 万ドルの損害を与えた。ハーパーは、2002 年 8 月に金融機関詐欺の共謀罪と収賄の罪で連邦大陪審により起訴されたが、認否の当日姿を現さず、逃亡先のコスタリカで逮捕され、その後有罪の答弁をした。2004 年 9 月、連邦地裁で、

274, 280 (5th Cir. 1993) 参照

53 コバックは、FDIC から、全ての預金保険対象金融機関における以後の就職を禁止する旨の行政処分 (removal and prohibition) を受けている (Docket No. FDIC-01-076e)。後記 2 の(3) Ⅰ(I)参照

46 か月の拘禁刑とそれに引き続く3年間の保護観察及び約430万ドルの刑事損害賠償(criminal restitution)が言い渡された。

上記の例から分かるように、金融機関詐欺罪の類型には、外部者による行為はもとより、内部者が内規に違反して、あるいは内容虚偽の書類を作成して不正な融資を行う場合のように、我が国では背任罪に該当する行為も含まれる。そして、特に の例からは、「金融機関を騙すための計画や計略」さえあれば、金融機関側の担当者や経営陣など内部者が事情を知っていても銀行詐欺罪成立の妨げにならないばかりか、内部者自身が銀行詐欺罪(共謀罪)の正犯とされることが分かる。

(g) 郵便詐欺(18 U.S.C. 1341)

何人も、他者を騙すための、あるいは、虚偽又は詐欺的な見せかけ、意思表示、又は約束を利用して金銭その他の財産を入手するための、あるいは、偽造の通貨、契約書、有価証券その他の物等を売却し、処分し又は貸し付けるなどのための、計画や計略を既に備え、又は備えることを意図している者が、これらの計画や計略を実行し又は試みる目的で、()郵政公社により送られ又は配達されるべき何らかの物を郵便局又は郵便取扱業務を認可された保管場所に置いたり、個人・営業を問わず州をまたいで配達する者に預けたりし、あるいは、()これらの物を上記郵便局等から受け取るなどし、あるいは、()これらの物を上記郵便局等をして宛先や受取人指定の場所に配達させた場合、本編に定める金額によ

る罰金(25万ドル以下⁵⁴)若しくは20年以下⁵⁵の拘禁刑、又はその併科に処せられる。本条の違反が連邦付保預金預け入れ金融機関⁵⁶に影響を及ぼすものであった場合、100万ドル以下の罰金若しくは30年以下の拘禁刑、又はその併科に処せられる。

FIRREAにより、連邦付保預金預け入れ金融機関に影響を及ぼす本罪の法定刑を加重した部分が付け加えられた。

(h) 電信詐欺(18 U.S.C. 1343)

何人も、他者を騙すための、あるいは、虚偽又は詐欺的な見せかけ、意思表示、又は約束を利用して金銭その他の財産を入手するための、計画や計略を既に備え、又は備えることを意図している者が、これら計画や計略を実行し又は試みる目的で、何らかの書類、記号、信号、画像、又は音声を、州をまたぎ又は国際間で、有線、無線又はテレビジョンにより送信し又は送信させた場合、本編に定める金額による罰金(25万ドル以下)若しくは20年以下の拘禁刑、又はその併科に処せられる。本条の違反が連邦付保預金預け入れ金融機関に影響を及ぼすものであった場合、100万ドル以下の罰金若しくは30年以下の拘禁刑、又はその

54 18 U.S.C. 3559, 3571

55 FIRREA 制定当時は「5年以下」であったが、2002年、いわゆるエンロン事件をきっかけに制定された上場企業会計改革及び投資家保護法(Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act of 2002、通称サーベインズ・オクスレイ法)により改正されている。電信詐欺についても同様である。

56 'financial institution'の定義については18 U.S.C. 20に規定があり、これによって連邦法の適用範囲が画されている。後出の註107参照。

併科に処せられる。

FIRREA により、連邦付保預金預け入れ金融機関に影響を及ぼす本罪の法定刑を加重した部分が付け加えられた。1341 条、1343 条ともに、この部分の改正法案は下院において提案され、両院協議会を通じて成文化された。

(1) 立法経緯

罰金を 100 万ドル以下、拘禁刑を 20 年以下とするという法定刑の加重は、大統領の提案に基づくものであり、一部技術的な規定の整理が行われたほかは、上下院とも、大統領提案の趣旨をほぼそのまま取り入れた法案を作成した。

郵便詐欺及び電信詐欺について、当該犯罪が金融機関に影響を及ぼした場合の加重規定が下院の法案で付け加えられた点にも表れているとおり、FIRREA においては、検察官が用いる武器の蓄えを増やし (to further stock the available arsenal for prosecutors)、不公正な行為によって金融機関の破綻を招いた者の行為を徹底的に処罰するという方向性を目指すことについては議会にも異論がなかったことが分かる。

ウ 金融犯罪の公訴時効期間延長 (FIRREA961 条(1))

(ア) 規定内容

FIRREA は、金融機関関係者による犯罪に適用される前記 8 種の罪及びその共謀の罪について、従前は犯罪実行から 5 年間とされていた時効期間を 10 年間とする旨の

特則を定め⁵⁷、これが 18 U.S.C. 3293 に挿入された。FIRREA 発効日 (1989 年 8 月 9 日) より前に実行された犯罪であっても、同日までに旧法による時効が完成していなければ⁵⁸、10 年間の時効が適用される (FIRREA961(1)(3))。

(1) 立法経緯

前述のとおり、FSLIC の財政が債務超過に転落したのが 1986 年であり、テキサス州やカリフォルニア州など南西部における破綻が相次いだのもこの頃であって、後述の FIRREA965 条により司法省の地方事務所がテキサス州に置かれたのも、多くの S&L が破綻に至る過程に焦点を当てた捜査を行うことを意図したためであった。ただ、後述の予算措置等によって体制が強化されたとは言っても、多数の事案の捜査・処理を同時並行的に行わなければならない、従前の 5 年という時効期間のままでは、1985 年前後の違法行為によって金融システムを危険にさらした者たちが、捜査する側の時間切れによって刑事訴追を免れるということに

57 犯罪実行から 10 年以内に、大陪審により起訴され (indictment is returned) 又は検察官により起訴される (information is filed) 必要がある。

58 FIRREA 発効時点において既に時効が完成していた場合は処罰できない。この点、金融犯罪に係るものではないが、1994 年のカリフォルニア州法は、既に時効が完成していたものも含め、性的犯罪の一部の時効期間を被害者による捜査機関等への届出から 1 年とする旨の規定を新設した。そこで州検察当局は、40 年以上前に実行された児童に対する性的虐待事案を起訴したが、連邦最高裁判所はこれを憲法の遡及処罰禁止条項に違反し無効であると判示した。Stogner v. California, 539 U.S. 607 (2003)

なりかねない状況にあった。FIRREA により、捜査機関は、時効完成まで最短でも 5 年間の猶予を得て、S&L 危機と呼ばれる事態のより本質的な部分について、十分な捜査を行うことが可能となったものであり、本条の意味は極めて大きかったとすることができる。

(ウ) 遡及処罰禁止条項との関係

米国憲法 1 条 9 節 は、'No bill of ... ex post facto Law shall be passed.' (...遡及処罰法は制定されてはならない) と定めているが、事後法による公訴時効期間の延長がこれに反し違憲であるとの訴えに対して、連邦裁判所の判例は、「防御方法としての公訴時効の援用は抗弁に属する手続的防御である。Beazell 事件で、最高裁判所は、ある被告人が当該犯行当時において用いることができた『防御』が後に奪われた場合、憲法の遡及処罰禁止条項が侵害されたことになる (Any statute... which deprives one charged with crime of any defense available according to law at the time when the act was committed is prohibited as ex post-facto.) と述べた。しかし、公訴時効の援用は犯罪構成要件とは関係ないから、Beazell 事件⁵⁹で最高裁判所がその侵害を言った『防御』とは異なる。防御方法としての公訴時効の援用は、単なる手続上の問題に過ぎず、したがって、時効期間の延長は、遡及処罰禁止条項に触れるものではない。」(時効期間の変更は手続に関する法の変更に過ぎず、実体法に係るものではないから、それが事実上被告人の不利益に作用したとしても遡及

処罰には当たらない)などと判示し(U.S. v. Knipp, 963 F.2d 839)、違憲との主張を一貫して退けている。

エ 金融機関犯罪に対する量刑ガイドラインの改定 (FIRREA961 条(m))

連邦の刑事裁判における量刑は、合衆国量刑委員会 (United States Sentencing Commission, 28 U.S.C. 991⁶⁰) の定めた量刑ガイドラインに沿って行われているが、FIRREA961 条(m)は、金融機関関連犯罪に対する罰則の強化を実際の量刑に反映させるため、金融犯罪のガイドラインを改正するよう求めた。

量刑ガイドライン中の宣告刑一覧表の形式は、次に示すとおりである。横軸の犯罪歴カテゴリーは、前科なし又は 1 犯の者を意味するカテゴリー から順にカテゴリー までである。そして、縦軸の犯罪レベルは、犯罪類型、被害の程度、犯行態様その他の情状により、軽い方から順にレベル 1 からレベル 43 まであり、裁判官は、原則として当該被告人の犯罪歴カテゴリーと犯罪レベルが交差した部分に記載された月数の範囲で刑を宣告しなければならない。 FIRREA 及び翌年の犯罪統制法を受けて、その後の量刑ガイドラインでは、横領や詐欺等の連邦犯罪に関する犯罪レベル算定方法を定める § 2B1.1. に、新たに「被告人が当該犯行により総計 100 万ドルを超える利益を金

59 Beazell v. Ohio, 269 U.S. 167 (1925)

60 1984 Sentencing Reform Act により、連邦司法センター (Federal Judicial Center、連邦最高裁判所長官を長とする) に設置された独立性の高い委員会。委員は、司法関係者及び犯罪被害者等の意見を参考に、上院の同意を得て大統領が任命する。

表1 量刑ガイドライン中の宣告刑一覧表

犯罪レベル	犯罪歴カテゴリー (単位; 月)					
	0-6	0-6	0-6	0-6	0-6	0-6
1	0-6	0-6	0-6	0-6	0-6	0-6
2	0-6	0-6	0-6	0-6	0-6	1-7
:	:					
24	51-63	57-71	63-78	77-96	92-115	00-125
:	:					
43	終身	終身	終身	終身	終身	終身

融機関から得た場合、2 レベルを加算する。犯行が金融機関の安全と健全性を重大な危機にさらした場合には、4 レベルを加算する。以上により加算後の合計レベルが 24 に満たない場合、24 レベルとする。」との一項が加えられた。これによれば、例えば、旧役員による金融機関詐欺が当該金融機関破綻の原因となった場合、この者に対する刑は、前科がなかったとしても 51 ないし 63 か月(4 年 3 月ないし 5 年 3 月)となり、執行猶予を付することもできないこととなる⁶¹。

オ 民事上及び刑事上の没収の金融機関犯罪に対する適用 (FIRREA963 条)

連邦法は、民事及び刑事の手續において犯罪収益の没収を規定しているが、従前のそれは、薬物犯罪と組織犯罪の収益を対象とするものに限られていた。本条は、18 U.S.C. 981 の民事没収 (Civil Forfeiture) と 18 U.S.C. 982 の刑事没収 (Criminal Forfeiture) を改正し、民事及び刑事両面の手續において、金融機関犯罪によって得ら

れた財産の没収を可能とした。

すなわち、民事上の没収については、これを定める 18 U.S.C. 981 に、没収対象物として、上記 18 U.S.C. 215、656、657、1005、1006、1007、1014 又は 1344 の犯罪を組成した物又はこれら犯罪により得られた物を含めしめる旨の規定が置かれ、これによって、司法長官が金融機関犯罪によって得られた物等を民事手續を用いて没収する道が開かれた。

また、刑事上の没収については、これを定める 18 U.S.C. 982 に、上記 18 U.S.C. 215、656、657、1005、1006、1007、1014、1341、1343 又は 1344 の罪又はその共謀罪について刑を宣告する裁判所は、当該犯罪を組成した物、これら犯罪により得られた物又は間接直接を問わず当該犯罪により犯人が得た利益の没収を命ずることとする旨の規定が置かれた。

61 同ガイドラインマニュアル § B1.1.

カ 司法省刑事局詐欺課の地方事務所を
新設 (FIRREA965 条)

(7) 規定内容

FIRREA965 条は、司法省に対して、FIRREA 成立から 120 日以内に、同省刑事局詐欺課の地方事務所をテキサス州北部地域に設置した上、1992 年度までの間、法律職職員を含む十分なスタッフと設備を以て同事務所を維持すべきことを義務付けた。さらに、180 日以内に、会計検査院において、同様の地方事務所が他の地域にも必要か否かの報告を議会に対して行うべきことも定められている。

(1) 立法経緯

本条は、大統領提案にも上院の法案にも含まれておらず、下院において初めて法案化された。本条の目的は、FIRREA により強化された司法省の権限行使を支援することにあり、当初の法案では、テキサス州北部地域のほか、カリフォルニア州中部地区

いずれも、最大数の破綻金融機関数と未処理の金融機関関連犯罪を抱えていた

にも地方事務所を設置することとされていた。地方事務所の設置は、ワシントン DC の連邦検察官が地方まで出張するための多額の旅費を減少させ、司法省刑事局の予算不足を軽減するという実際的な効果も期待されたためである。

しかしながら、下院の司法委員会は、もともと司法省の組織運営を非効率とみなしていたこともあり、本来連邦検事が行うべき事件処理の場面にワシントン DC の司法省が乗り出していくのは時期尚早であるとして本条に反対した。

結局、両院協議会の場で下院の法案に修正を加え、テキサス州北部地域への地方事務所設置とさらなる地方事務所の必要性の検証が本条に折り込まれた。

本条に基づき、司法省は、テキサス州ダラスに地方事務所を設け、ワシントン DC の本省からベテランの検察官多数を赴任させた。そして、同事務所における活動には、FBI や歳入庁 (Internal Revenue Service, IRS⁶²) の捜査官のみならず、司法省の租税部 (Tax Division) 所属の検察官、FDIC 及び OTS の調査官⁶³、それに公認会計士等も加わり、未済となっていた連邦法違反の金融機関関連犯罪を多数捜査・処理していった結果、同事務所における活動は、ダラス金融犯罪タスクフォース (Dallas Bank Fraud Task Force⁶⁴) と呼ばれて賞賛を浴びることとなった (タスクフォースの運用等につい

62 我が国の国税庁に相当しよう。

63 今回訪問した FDIC の担当者によれば、FDIC の調査官は、破綻金融機関の検査等に関与していなかった者から選抜されたという。もとより、FDIC 等の金融監督当局には、犯罪捜査権限はなく、司法省等による捜査・訴追活動を支援するための予算も与えられていなかったが、司法省のレポートには「それでも、金融監督当局は、ケースバイケースの要領で支援を続けてくれた。」と述べられており (Re: Draft GAO Report on Justice Department's Financial Institution Fraud Program, OCT 1 1992, U.S. Department of Justice)、FDIC 側の運用によって職員を派遣したということになる。

64 ダラスの連邦検事が司法省に応援を求めた結果、1987 年には実質的活動が始まっており、そのため司法省刑事局の出張旅費予算が逼迫していたという。FIRREA がこれに法的・財政的裏付を与え、さらに強化された活動の故にタスクフォース (特別対策本部) と称されるようになったと考えるべきであろう。

ては後述)。

キ 司法省に対する予算措置 (FIRREA966条)

本条により、司法省に対して、金融機関犯罪のFIRREAに基づく捜査処理関連予算として、1990年から1992年までの間、年間各6,500万ドルの予算が与えられることとなった。同様に、司法省がFIRREAに基づき所管する民事手続用予算として、年間各1,000万ドルの予算も与えられることとなった。

なお、捜査処理関連予算については、1990年の犯罪統制法により、1991年から1993年までの間、年間各1億6,250万ドルへと大幅に増額された。

ク 連邦裁判所に対する予算措置 (FIRREA967条)

本条により、連邦裁判所に対して、FIRREAに基づく裁判手続関連予算として、1990年から1992年まで、年間各1,000万ドルの予算が与えられることとなった。

ケ RICO法(Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act)の改正 (FIRREA968条)

RICO法は、一定の犯罪行為によって得た利益を用いて犯罪組織(enterprises)を維持すること、また、それによって得た利益を用いて企業を支配することなどを禁じており、違反者は20年以下の懲役又は2万5,000ドル以下の罰金若しくはその併科に処せられる。また、上記の犯罪行為によって獲得した利益、犯罪組織による企業支配の基盤となる財産及び財産上の権利等は広く没収の対象となると定めている。18

U.S.C. 1961(1)は、RICO法の対象とする犯罪行為であるracketeer(不正な金儲け、ゆすり)の定義規定であるが、FIRREA968条は、これを改正して18 U.S.C. 1344の金融機関詐欺もracketeerの定義に含めた。これによって、金融機関不正によって得られた資金を原資として直接間接に利益を上げる行為を広く処罰できることとなった。

(3) 責任追及の実態について

ここまで、FIRREAにより構築された強力な責任追及の態勢を中心に論じてきたが、以下では、FIRREA発効後に行われた責任追及の実態について論ずる。そこで、説明の便宜上、まず、米国における民事責任の法的根拠等について概観した後、各責任追及主体ごとの刑事・民事上の責任追及の実態について見てゆくこととする。

民事責任の根拠法等

コモンローを中心とする米国では、法は、判例を主としつつ、これを補完する連邦及び州の法律を従として形作られてきた。取締役や役員等に係る法的義務の内容も、言わば裁判所によって規定されたコモンロー上の概念としての注意義務及び忠実義務である。すなわち、連邦最高裁判所の判例によれば、取締役や役員に求められる注意義務は、同一状況下において通常の慎重さと勤勉さを持つ人々であれば用いる程度の注意を払うことである(to use the degree of care that ordinarily prudent and diligent persons would exercise under similar circumstances)とされており⁶⁵、忠実義務に

65 Briggs v. Spaulding, 141 U.S. 132, 152 (1891)。

その内容は、我が国において議論される善管注

については、自身の良心と誠実さに従い、本人の利益と自身や第三者の利益を引き替えにしないこととされている⁶⁶。

そこで、会社の取締役その他の役員は、これらの任務違背により会社に損害を生ぜしめた場合に損害賠償責任を負い得ることとなるが、上記判例の言う注意義務の定義からも明らかとなり、かかる任務違背の形態には、故意に基づくものはもとより、軽過失に基づくものも含まれる。実際、80年代以前の大部分の州法は、軽過失に基づく任務違背をも損害賠償請求権の根拠として明示していた⁶⁷。ところが、80年代から90年代初頭にかけて、一部の州では、会社一般の取締役その他に対する株主等からの濫訴が企業活動を萎縮させかねないとの配慮から、軽過失による任務違背があっただけでは損害賠償責任を負わないとしたり、忠実義務違反又は故意に基づく任務懈怠があった場合に限り損害賠償責任を負うとするなどの法改正を行い、あるいは、会社の定款等に「過失による任務違背の場合は損害賠償を請求しない」旨の規定を置くことを州法で認めるなどするようになったた

意義務の内容と同様である。

66 Pepper v. Litton, 308 U.S. 295, 306-07 (1939)。一般に善管注意義務を敷衍したものと説明される我が国の忠実義務より具体性のある内容となっており、善管注意義務違反より忠実義務違反の方が任務懈怠の程度は大きいと考えられている。

67 FDIC 'Managing the Crisis' (1998) p.274。その一方、1998年時点で、少なくとも2の州では、金融機関の取締役等については、同人らが広く他人の金を預かるという特別な信任関係に置かれていることを理由として、一般会社の取締役等より高度の注意義務が課されていたという。

め⁶⁸、これがFDIC及びRTCによる破綻金融機関の旧役員に対する損害賠償請求の障害となりかねない事態となった。

そこで、1989年のFIRREAにより連邦預金保険法が改正され、預金保険対象金融機関の取締役その他役員の重過失以上による任務懈怠に基づく損害賠償責任を追及する権限がFDIC及びRTCに存する旨の規定が設けられた(12 U.S.C. 1821(k))。同規定の内容は以下のとおりである(一部要約)。

§ 1821

(k) 取締役その他役員の実任

預金保険対象金融機関 (insured depository institution) の取締役その他の役員は、任務懈怠に基づいて当該金融機関に与えた金銭的損害について、公社(筆者註; FDIC・RTC)自ら行くと、又は公社を代理して行われると、あるいは公社の要求又は指示により行われるかを問わず、民事訴訟により個人的な責任を問われるものとする。これは、当該訴訟の提起が、全面的又は部分的に公社の利益に帰する場合であり、公社が

- (1) 自ら当該金融機関の財産保全人又は管財人として活動する場合
- (2) 当該訴訟上の権利や損害賠償請求権等を財産保全人又は管財人から買い取り又は委託されるなど、何らかの形で承継した場合
- (3) 当該訴訟上の権利や損害賠償請求権等を、1823条所定の資金援助に関連して、預金保険対象金融機関又はその支社から買い取り又は委託されるなど、何らかの形で承継した場合がこ

68 1998年時点で、46の州において、同様にして取締役等の責任を限定する規定が置かれていた。多くは会社役員一般に関する規定であったが、中には特に金融機関の役員に適用されるものもあった。

れに当たる⁶⁹。対象となる取締役その他役員の任務違背の程度は、重過失による任務懈怠、更に重大な任務懈怠、意図的な違法行為による場合であり、かかる文言の用法は一般に州法において定められているところに拠る。本項の定めは、他に適用しうる法の執行に際して、公社の権限を減殺し又は制限するものと解してはならない。

連邦議会は、このようにして、州法における経営責任限定の流れに対して機先を制し、少なくとも重過失以上の任務懈怠に基づく損害については、州法の規定を以てしても預金保険対象金融機関の旧役員等に対する損害賠償請求権等の行使を妨げられないように配慮したわけである。もとより、本項は、旧取締役等に対する州法の責任限定規定を排除するものに過ぎず、立法者意思に照らしても⁷⁰、注意義務の内容を一般的に修正して重過失以上でなければ責任追及できないとするものではない。したがって、州法において軽過失による任務懈怠についても損害賠償を請求できると定められ

69 制度の違いはあるが、敢えて我が国の場合になぞらえるとすれば、(1)は預金保険機構が金融整理管財人となった場合、(2)は破綻(被管理)金融機関に対する資金援助として資産買取を行い又は整理回収機構に買取委託を行う場合、(3)は金融再生法 53 条に基づき非破綻金融機関から資産買取を行い又は整理回収機構に買取委託を行う場合に相当しよう。

70 'This subsection does not prevent the FDIC from pursuing claims under State law or under other applicable Federal law, if such law permits the officers or directors of a financial institution to be sued for violating a lower standard of care, such as simple negligence.' S. Rep. No. 101-19, p. 318 (1989).

ている限り、当該州法の適用を受ける旧取締役等に対して、FDIC が損害賠償請求権を行使し得ることは当然である。

もっとも、12 U.S.C.1821(k)をめぐっては、数々の事案において、一般に損害賠償請求を免れたい旧役員らと、可能な限り広範な責任追及を行うべきと考えた FDIC 及び RTC⁷¹の双方からそれぞれに有利な解釈論が主張され、結局、アサートン事件⁷²において連邦最高裁判所の解釈が示されることによって解決を見ることとなった。アサートン事件をめぐり議論は、基本的に成文法である我が国には馴染みのないコモロの本質的な部分に関わるものであり、興味深い内容を含んでいる。

すなわち、アサートン事件で、破綻した貯蓄金融機関の旧取締役であった被告らは、12 U.S.C.1821(k)は軽過失による任務懈怠に基づく損害賠償請求権の行使を禁止する趣旨であると主張し、RTC の請求のうち軽過失による任務懈怠を請求原因とする部

71 但し、FDIC 及び RTC の方針として、社外取締役については、経営に直接参画している社内取締役のように日常業務に精通しておらず、経営をコントロールできる権限も有していないのが一般であることを理由に、当初から、重過失又は故意による任務懈怠が認められる場合に限って民事責任追及を行うこととされていた(FDIC, 1997 Annual Report, Significant Court Cases)。

72 Atherton v. FDIC, 519 U.S. 213 (1997)。事案は、1989年に破綻しRTCが管財人となったCity Federal Savings Bank(固有名。連邦預金保険対象の貯蓄金融機関に属する)が、その旧取締役等を相手取り、在任中の任務懈怠に基づく損害に対する賠償を求めて連邦地方裁判所に提訴したものであり、請求原因とされた具体的な任務懈怠の態様には、軽過失による行為も一部含まれていた。

分を棄却するよう求めたが、これに対して、RTC から訴訟を承継した FDIC は、要旨「12 U.S.C. 1821(k) は、連邦法の適用対象たる預金保険対象金融機関 (insured depository institution) の取締役その他の役員に重過失以上による任務懈怠が存した場合に FDIC が損害賠償請求権を行使し得ることを定めているものの、軽過失による任務懈怠が存した場合に損害賠償請求権を行使し得るか否かについては明示していない。これは、連邦法の規定が欠缺する場合であり、本件を解決するためには、連邦裁判所自ら、預金保険対象金融機関について、その取締役等に軽過失による任務懈怠があった場合にも連邦が損害賠償請求権を行使しうる旨の判例を示し、この点についてのコモンローを生成すべきである。」と述べて、預金保険対象金融機関については、州法が軽過失に基づく損害賠償請求を認めているか否かを問わず、FDIC による損害賠償請求が認められるべきであると主張した。

双方の主張に対して、一審判決は被告の主張を認めて軽過失に基づく部分の請求を棄却したが、控訴審判決は一審判決を破棄した上、軽過失による任務懈怠や信任義務違反に基づく損害賠償請求権は州法の規定方式いかんを問わず連邦のコモンローに基づいて FDIC による行使が認められるべきであると判示し⁷³、FDIC 側の主張を全面的に認めた。

しかしながら、上告審の連邦最高裁判所は、「連邦裁判所が連邦のコモンローを生成することができるのは、原則として、州

73 'The Government could pursue any claims for negligence or breach of fiduciary duty available as a matter of federal common law.'

法を適用することが連邦の政策や利益と明らかに反し、あるいはこれらの脅威となることが示された場合に限られる。」と述べた上⁷⁴、本件はこの場合に当たらないから、裁判所においてコモンローを示す必要はなく、本件には州法の規定を適用すべきである(筆者註; 本件 FDIC の請求は、軽過失による任務懈怠から生じた損害についての賠償請求を認める州法に基づくものであって、FDIC が主張するように連邦のコモンローに基づくものではない⁷⁵)、12 U.S.C. 1821(k) は、重過失以上の任務懈怠に基づく損害についてまで FDIC が賠償請求できなくなることを防止する規定に過ぎず、軽過失でも損害賠償請求を行える旨の州法の規定を設けることを禁止するものではなく、したがって、本件に州法を適用し、軽過失による任務懈怠につき損害賠償請求を行うことは許されるのであって、被告らの主張は失当であると判示した⁷⁶。

74 'Normally, a federal court may fashion federal common-law rules only upon a specific showing that the use of state law will create a significant conflict with, or threat to, some federal policy or interest.' この文言は、O'Melveny & Myers v. FDIC, 512 U.S. 79, 87 (1994) において確認されていた。

75 この判断によって、州法が軽過失を除外していても預金保険対象金融機関についてはコモンローに基づいて軽過失の旧取締役等に対する損害賠償請求権を行使できるとし、その趣旨に従って責任追及訴訟を提起してきた FDIC 及び RTC も、方針を転換せざるを得なくなった。

76 やはりコモンローに属するものとして、経営判断ルール (Business judgment rule) がある。本稿ではその詳細を論ずる余裕はないが、同ルールは、まま誤解されるように取締役等に要求される注意義務の程度を軽減する(例えば、原告側において重過失を立証しなければならない

民事上の請求権の消滅時効期間について

FIRREA に基づく連邦預金保険法改正により、財産保全人又は管財人としての FDIC 及び RTC による損害賠償請求権について、消滅時効期間の特則が設けられた (12 U.S.C. 1821(d)(14))。同規定の内容は以下のとおりである。

§ 1821

(d)

(14) 財産保全人又は管財人による請求権に係る消滅時効期間

(A) 総則

契約の条項いかんを問わず、財産保全人又は管財人としての公社 (筆者註 ; FDIC ・ RTC) による請求権の消滅時効期間は、以下による。

(i) 契約法上の請求権については、次のうち長きによる。

- () 請求権発生の日から 6 年間
- () 州法の定める期間

() 不法行為法上の請求権については、次のうち長きによる。

- () 請求権発生の日から 3 年間
- () 州法の定める期間

(B) 請求権の発生する日の決定

(A) 項の適用に当たり、同項の定める請求権は、

とするなど) ものではなく、判断過程の合理性を吟味する基準であることを指摘しておきたい。すなわち、十分な情報収集に基づき (informed)、誠実 (good faith) かつ思慮深く (deliberate) 行われた経営者としての判断が保護されるのであって、出席すべき経営会議を自ら欠席し、あるいは経営者として必要な情報収集を怠るなどした取締役は保護されない。FDIC v. Stahl, 89 F.3d 1424, 1437 (7th Cir. 1993) ほか参照。

その種類を問わず、次のうち遅い日 (に請求権が発生し、その日) から時効が進行するものとする。

() 公社が財産保全人又は管財人に任ぜられた日

() 請求原因となる事実が発生した日

本条により、FDIC 及び RTC は、消滅時効が完成済みのものを除き、契約上の義務違反に基づく損害賠償については本条成立の日から見て最短で 6 年間、不法行為に基づく損害賠償については最短で 3 年間、それぞれ消滅時効期間満了まで猶予を与えられることとなったわけである^{77 78}。

77 それでもなお、上院における会計検査院の証言によれば、1992 年 6 月 (FIRREA 発効後 3 年弱) 時点において、1 年以内に 400 弱の破綻金融機関に係る損害賠償請求権が時効消滅してしまうという危機感が示されている。なお、同証言当時において、不法行為責任について 3 年より長期の時効期間を定めていたのは 14 州であったという。

78 我が国の消滅時効期間は、契約法上の損害賠償請求権がその発生から 10 年間 (民法 167 条 1 項) であるので、例えば、RCC による資産買取時点で損害発生から 5 年を経ているれば、原則として時効消滅まで残された期間は 5 年間となる。これに対して、連邦法では、FDIC 等が管財人に任ぜられた日から 6 年間は時効消滅しないこととなる。不法行為法上の損害賠償請求権については、我が国では被害者又はその法定代理人が損害及び加害者を知った時から 3 年間 (同法 724 条前段) であるから、例えば、RCC による資産買取の 4 年前に契約関係のない第三者の行為によって損害が発生し、その時点で被害金融機関が損害発生を知っていたと認められる限り、既に消滅時効が完成していることとなる。これに対して、連邦法では、FDIC 等が管財人に任ぜられた日から 3 年間は時効消滅しないことになる。但し、英米法圏では、単純過失不法行為に基づく pure economic loss (純経

もっとも、刑事手続上の公訴時効期間について論じたところと同様、真の問題は、1985年前後の違法行為によって金融システム全体を危険にさらし、破綻処理を通じて預金保険基金に穴をあけ、財政資金の投入やむなきに至らしめた(S&Lの場合)者らの責任を免れさせないことであり、FIRREA発効当時において既に消滅時効期間が満了していた損害賠償請求権の取扱をどうするかであった。中には、時効期間を延長することによってこの問題に対処する州もあったが、その場合でも、延長対象とされるのは過失(重過失を含む)に止まらない故意の違法行為に関するものに限られるのが通常であり、FDIC及びRTCにとっては不十分であった。

そこで、FDIC及びRTCは、「敵対的独占の法理」(doctrine of adverse domination)というコモンロー上の法理の存在を主張した。これは、誤った行為(過失を含む)を行った者らによって当該破綻金融機関の意思決定機関が独占されていた場合、その当時の行為に係る損害賠償請求権については、当該独占状態が解消されるまでの間、時効の進行が停止するという法理であり、その背景とするところは、上記のような独占状態の下では、意思決定機関の構成員らが自分たちを訴えることはもとより、外部の者が訴えることも期待できないという経験則である⁷⁹。

FDIC及びRTCは、上記のような州法の改正によってカバーされずに時効期間が満

済的な損失)は損害賠償の対象とならないとされている。

79 したがって、小規模のS&Lなど、実質的に所有と経営が分離されていないことが前提となろう。

了していた多くの事案について、損害賠償請求訴訟を提起し、敵対的独占の法理の適用を主張していったが、1994年に「連邦裁判所が連邦のコモンローを生成することができるのは、原則として、州法を適用することが連邦の政策や利益と明らかに反し、あるいはこれらの脅威となることが示された場合に限られる。」とする連邦最高裁判所の判例⁸⁰が示されたのを受けて、時効期間満了済みの場合に損害賠償請求が認められるか否かは州法の定めるところによるとしてFDIC及びRTCの主張を否定する連邦高等裁判所の判決が相次いだ⁸¹。

そこで、FDICは、連邦議会に対し、金融機関の破綻前に州法によって損害賠償請求権の消滅時効期間が満了した場合であってもFDIC等による訴訟提起が可能となるようFIRREAを改正すべきであると提唱したが、これを受けて、1994年の法改正により、12 U.S.C. 1821(d)(14)に次の項が加えられた。

(C) 州法により時効消滅した請求権の復活

() 総則

() 所掲の不法行為法上の請求権のうち、公社が財産保全人又は管財人に任命される前5年以内に州法の規定による消滅時効期間が満了したものについて、公社は、当該州法の定めにかかわらず、財産保全人又は管財人として請求権を有する。

() 請求権の種類

80 O'Melveny & Myers v. FDIC, 512 U.S. 79 (1994)。前出の註74参照。

81 RTC v. Artley, 28 F.3d 1099(11th Cir. 1994), FDIC v. Cocke, 7 F.3d 396(4th Cir. 1993), cert. denied, 115 S.Ct.53(1994), FDIC v. Dawson, 4 F.3d 1303(5th Cir. 1993), cert. denied, 112 S.Ct 2673(1994)

()に言う不法行為法上の請求権は、詐欺的行為 (fraud)、不正な利得を生む故意の職務非違行為 (intentional misconduct resulting in unjust enrichment)、または金融機関に重大な損失を発生させる故意の職務非違行為 (intentional misconduct in substantial loss to the institution) を原因とする請求権に限る。

本項は、敵対的独占の法理が問題となる全ての分野を立法により解決しようとした FDIC の意図とは若干異なり、対象となる損害賠償請求権の発生原因を限定したが⁸²、少なくとも、詐欺的行為及び故意の職務非違行為に基づく損害賠償請求権については、州法によって時効期間が延長されたか否かを問わず、連邦法に基づいて損害賠償請求権を行使する途を開いたわけである。

FDIC 及び RTC による権利承継と 身元保証保険請求権

前述のとおり、FIRREA によって、預金保険対象たる金融機関は、これを接收し整理・処分する権限及び義務が FDIC 及び RTC に集約されることとなったが、既に述べたところからも明らかとなっており、このようにして FDIC 及び RTC が破綻金融機関から承継する権利の中には、破綻金融機関の旧経営陣等に対する損害賠償請求権等の権利 (professional liability claims) も含まれることとなる。具体的には、取締役その他の役員、弁護士、会計士、不動産鑑定士等に対する契約法上及び不法行為法上の損害賠

82 したがって、過失行為を発生原因とする損害賠償請求権が破綻前に時効消滅済みであった場合については、上記判例により州法次第で決せられることとなる。結局、FDIC も方針変更せざるを得なかった模様である。

償請求権のほか、役員や従業員等の行為に起因する損害を担保する身元保証保険 (fidelity bond) の支払請求権であり、FDIC 及び RTC は、それぞれ、これらの請求権を行使し、必要に応じて民事訴訟を提起することになる。

この点、預金保険対象の金融機関は、株主訴訟等に備えて身元保証保険に加入することを義務付けられており、そこで、破綻金融機関の管財人は、取締役等個人の資産を引当として行う損害賠償請求を行うより、保険会社を相手取って保険金請求訴訟を起こした方が回収の面でも効率が良く⁸³、従来管財人に任せられた FSLIC 等は多くの場合この方法によっていた。ところが、金融機関の破綻が増加した 80 年代以降は、保険会社においても保険金の支出に耐えきれなくなり、金融監督当局からの支払い請求には応じない旨の特約 (regulatory exclusion) 付き保険を販売するようになっていた。FIRREA 発効後に管財人の任を負った FDIC 及び RTC は、当該特約の有効性を争ったが、裁判所は多くの事例で特約の有効性を認め、FDIC 及び RTC の請求を棄却した。そこで、FDIC、司法省及び財務省は共同で調査を行い、議会に対して上記特約を失効させるための FIRREA 改正を要求したが、これも認められず、結局、旧経営陣に対する民事責任追及は、我が国同様、当該個人を相手取って行う民事訴訟を中心

83 通常、身元保証保険により担保されるのは、役員等の過失 (negligence)、重過失 (gross negligence) 又は通常の信任義務違反 (breach of fiduciary duty) に基づく損害に限られており、詐欺的行為や故意の不正行為に基づく損害を含まない。

に考えざるを得なくなったのである⁸⁴。

各主体ごとの責任追及体制の運用 状況

ここでは、FIRREA により構築された強力な責任追及の態勢下における各責任追及の主体の活動状況、成果及び指摘される問題点などについて概観する。主な責任追及主体は、FDIC、RTC、司法省の各機関である。

ア FDIC

(7) 責任追及担当部署の構成等について

FIRREA により、FSLIC に代わって FDIC = FRF が破綻貯蓄貸付組合を接收し整理・処分する権限及び義務を負わされたことについては前述したとおりであるが、これに伴い、それまで FSLIC が担っていた破綻 S&L の旧経営者に対する損害賠償請求の責務も FDIC が引き継ぐこととなった。当時、FDIC には、ごく少数の社内弁護士がいたに過ぎなかったが、これらの弁護士は、突然、それまで担当していた破綻銀行をめぐる損害賠償請求事案に加え、破綻した数百の S&L をめぐる損害賠償請求事案を取り扱うこととなった⁸⁵。

84 しかし、個人を対象に損害賠償請求訴訟を提起しても、既に資産が散逸しており、実効性に欠けるのが通常である。この点については後述の ア(イ)「実績等」を参照。

85 1989年8月9日のFIRREA成立時点において、FDIC = FRF が接收・管理・処分の責務を負わされていた破綻貯蓄貸付組合の数は、253 に上った。さらに、元々FDIC の所管であった破綻銀行の数もおよそ500 に達していたため、当時22名いた責任追及を所管する社内弁護士の中に

そこで、FDIC は、組織改編によって法務部 (Legal Division) 内に 経 営 責 任 課 (Professional Liability Section、略称「PLS」) を設置し、同課において、全国的に生起していたFDIC及びRTCによる経営責任追及問題を一括して取り扱うこととした。加えて、1989年末には、前記のとおり司法省刑事局詐欺課の地方事務所がテキサス州ダラスに置かれたのに合わせ、FDICも同市にPLSの責任追及担当弁護士のための事務所を設立し、これによって、FDICのPLSに所属する弁護士は60名に増員された。

さらに、後に述べるとおり、1990年以降はRTCにおいても経営責任追及に専従する部署が拡充されたが、これに応じて、RTCの活動を監督すべき立場にあったFDIC内の弁護士数も増員していった結果、1992年春には、責任追及に関与する社内弁護士はFDICとRTC合計で175名に達したという⁸⁶。

刑事責任追及の関係では、法務部内に金融犯罪課 (Financial Crimes Section) が設置された。もとより、FDICには捜査権限はないが、民事責任追及をめぐる調査活動の過程で刑事事案が発見された場合に、後述するように司法省が提起した刑事訴訟手続の中で行われる損害賠償命令によって損害の

は、一人で50件もの破綻銀行及び貯蓄貸付組合を担当しなければならない者すらいたという (FDIC 'Managing the Crisis' p269) 。

86 活動期間に制限のあったRTCは外部の弁護士を多く用いたが、FDICは基本的に訴訟提起後のみ必要に応じて外部の弁護士を用いた。なお、1993年には、FDICのPLS内に公判係 (Litigation Unit) が設けられている (Managing the Crisis, p.285) 。

一部を回復することを目標として、司法省への協力や告訴を行うなどするのが同課の責務である。

なお、今般の訪問時点では、社内弁護士による責任追及活動の体制は 1990 年代に比較して大幅に縮小されており、法務部内の経営責任グループ (PLG) に所属する社内弁護士数名と、整理管財部 (Division of Resolutions and Receivership) 内の調査室 (Office of Investigations) が破綻金融機関の旧役員等に対する責任追及のための調査を行っているほか、必要に応じて外部の弁護士を雇用してその任に当たっているとのことであった。

(1) 実績等

(i) 旧役員又は従業員に対する損害賠償請求

FDIC は、もともと、民事責任追及訴訟を提起するための要件として、証拠が十分であり訴訟に勝てる見込みが相当程度高いこと、被告とすべき者の個人資産あるいは責任保険の内容に照らして裁判費用を上回る回収が期待できることの 2 点を挙げていた⁸⁷。ところが、多くの場合、破綻金融

機関の旧役員等は、既に個人資産のほとんどを費消してしまっており、そこで、80 年代の訴訟では、取締役や従業員の身元保証保険に関する保険金請求によって損害を回復するのが通常であった。ところが、前述したとおり、90 年代に入ると、身元保証保険金の請求が特約の壁に阻まれるようになったことに加え、軽過失による任務懈怠に基づく損害賠償請求権に関する論点や、消滅時効期間に関する敵対的独占の法理に係る FDIC 側の主張が相次いで連邦裁判所に否定されたこともあって、FIRREA 発効前に比べて発効後の方が損害賠償請求が難しいという皮肉な現象が見られることとなった。

その結果、多くの破綻金融機関について、PLS の弁護士らが調査を行っても、結局、主に上記の要件を満たすことができず、旧経営陣に対する損害賠償請求を断念せざるを得ない事案が多数に上った。但し、その場合でも、FDIC (RTC や FSLIC も同様) は、これらの事案につき OCC 等の監督機関を通じて司法省に通報しており、その結果、監督機関による行政的措置が行われるのはもちろん、刑事事件として処理されたものも多数に上った。先に詳述したとおり、米国家の定める金融関連犯罪は形式犯も含めて多岐にわたる上、FIRREA によって時効期間が一律延長され、かつ罰則も強化されていた。これに加えて、米国では、有罪となった被告人に対して裁判所が被害者への損害賠償を命ずる刑事損害賠償の制度があるため (18 U.S.C. 3663, Criminal restitution) 上記のような理由で民事訴訟の提起を断念せざるを得ない事案でも、これを司法省の予算によって維持してもらえる刑事訴訟に持ち込むことの利点が大きかったわけであ

87 これに対して、我が国の責任追及訴訟では、不公正な行為によって金融機関の破綻を招いた者に「けじめ」を付けさせるという面が重視されており、事案の悪質性や被告が果たした役割等に照らして提訴するのが相当と認められる限り、当該被告に見るべき資産があるか否かは提訴時点において考慮しないのが通常である。その背景には、このような場合に適用する処罰規定が限られており、民事訴訟すら提起しないということになると、その者の責任が何ら明確にされないままで終わってしまうということへの不公平感がある。

る⁸⁸。

FDIC の統計によると、1980 年から 1998 年までの 18 年間に於いて、破綻金融機関の旧経営陣等の内部者たる被告人だけに限っても、この者たちが FDIC に対して支払うよう命じられた刑事損害賠償は、総計で 10 億ドル以上に上ったという。但し、そのうち実際に支払われた刑事損害賠償金は 10 パーセントに満たなかった⁸⁹。

以上のように、旧経営陣に対する損害賠償請求を断念せざるを得ない場合に、次なる手段として考慮するのが会計監査人あるいは弁護士に対する損害賠償請求である。近時、我が国でも破綻金融機関の新経営陣が破綻当時の会計監査人を民事提訴する事案が現れたところであり⁹⁰、ここでは、会計監査人に対する損害賠償請求の実情を紹介しておきたい。

() 会計監査人に対する損害賠償請求

金融機関に対する会計監査において最も問題となるのは、貸出金の毀損度合を含む資産の評価いかんである。米国の金融監督当局は、前述の貯蓄金融機関に対する猶予政策もあって不完全ではあったものの、か

ねてより自己資本基準による監督行政を行っていた⁹¹。そこで、金融機関は、貸出金のうち回収不能部分を減損しなければならないが、そのことは、当該金融機関の株価を下落させ、役員職を脅かし、最悪の場合には連邦が定める最低自己資本比率を割り込む結果を招きかねない⁹²。そうになると、当該金融機関は監督当局からより厳しい監視を受けるようになり、増資か管財人行きかを迫られる羽目になる。他方、自己資本の量は、当該金融機関が業務純益を得るために新たな貸出を行える限界を画しているとも言える。

米国では、会計監査人は、金融機関に提出する監査報告書のほか、当該金融機関の内部統制の状況を記した年次報告書を監督当局に提出することを求められており、経営陣はこれに応じて指摘された事項を改善する責務を負っている。そのため、会計監査人が、GAAP（一般に公正妥当と認められる会計慣行）に従って適正な監査を行うべき義務に違反して、例えば延滞債権を正常債権と扱い、回収不能な債権を資産から除外せず、売却目的株式の保有目的を偽って時価ではなく簿価で計上し、あるいは内部統制の欠如を報告書に記載しないなどの任務違背行為を行い、これによって当該金

88 Managing the Crisis, p.271

89 Managing the Crisis, p.266。これでも刑事損害賠償の回収率としては相当高いと思われる。回収は司法省の民事部門が担当するが、一般に刑事損害賠償の回収率が低い理由について後述のウ(リ)を参照。

90 平成 17 年 9 月 16 日、足利銀行（特別危機管理銀行）は、平成 13 年 3 月期の配当は違法であり、同期の会計監査を担当した監査法人には明白な任務違背があったとして、同監査法人等に対して違法配当額 11 億 3,580 万円の損害賠償を求める訴えを提起した。

91 BIS 等による自己資本比率を基準とした早期是正措置を導入したのが 1991 年 FDIC 改善法（Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991）である。

92 However, write-downs may decrease stock prices, may threaten jobs, and even more seriously, may cause an institution's capital to fall below the minimum percentage of total institution assets that is required under federal regulation. (Managing the Crisis, p.279)

融機関に損害を生ぜしめた場合には、損害賠償責任を負うこととなる⁹³。

会計監査人の任務違背と損害の間に因果関係がある場合の典型例としては、監査結果に基づいて違法配当が行われた場合が挙げられるが、配当が行われていない場合、FDIC 及び RTC の PLS では、「本来、会計監査人としては、既に当該金融機関が非常に困難な財務状況にあったことを指摘すべきであったのに、それを怠ったために能力を超える新たな貸付が行われ、これによって損害を被った。⁹⁴」との構成で会計監査人の責任追及を行うのが通常であったという。

このようにして、FDIC 及び RTC は、破綻金融機関の会計監査人を務めた監査法人を相手取って損害賠償請求訴訟を提起していったが、監査法人側は激しく争った。FDIC にとっての問題は、被告となった専門家である公認会計士らが複雑な GAAP について様々な反対意見を述べる中で、専ら会計の専門的かつ技術的な事項に係る争点について、陪審員がどのような判断をするか予測が付かないことであり、実際、FDIC が敗訴した事案もあった。他方、80 年代から 90 年代初頭にかけての時期には、「Big Six」と呼ばれる 6 大監査法人だけで 1,000 以上の破綻金融機関の会計監査を行っていたという事情があり、監査法人の側にも、仮に FDIC 等において調査中の案件につき多数の責任追及訴訟を提起され、敗訴すること

になれば、全監査法人の責任財産と監査保険金を合計しても及ばないほど多額の損害賠償を命ぜられるというリスクがあった。そこで、FDIC、RTC 及び OTS は、既に提訴済みであった複数案件の一括和解を目的としたタスクフォース(対策本部)を作り、未提訴の案件も多数存在するという事情を背景として、被告となっていた大監査法人と和解交渉を行った。

その結果、1992 年から 1995 年にかけて、FDIC 等において調査中の案件一切を含めて今後新たな請求をしないことを条件に、監査法人が和解金を支払うとともに所属の公認会計士向けの特別な訓練プログラムを構築すると和解が、うち 4 大監査法人との間においてそれぞれ成立した⁹⁵。その後、残りの 2 大監査法人の間でも個別事案に関する和解が成立し、結局、6 大監査法人から合計で約 11 億 5,000 万ドルが回収されることとなったのである。

() 成果

全体的な統計によると、1990 年から 1995 年までの 6 年間に、FDIC と RTC が損害賠償請求権の行使によって回収した総額は約 45 億ドルであり、このうち、FDIC = FRF が管財人として回収した部分が約 20 億ドル、RTC が管財人として回収した部分が約 25 億ドルであった。また、総額約 45 億ドルの支払元別の内訳を見ると、うち約 12 億ドルが監査法人から(上記のとおりその大部分は 6 大監査法人との和解に基づいて

93 この点は、我が国においても全く同様である。

94 資金流出そのものを損害と構成するようである。我が国であれば、「既貸の毀損した債権を特に正常債権と認める監査を行ったため、同債務者に対する新規貸付がなされ、回収不能となった。」などと構成するところであろう。

95 和解金の内訳は、Ernst & Young が 4 億ドル、KPMG Peat Marwick が 1 億 8,650 万ドル、Deloitte & Touche が 3 億 1,200 万ドル、Arthur Anderson が 1 億ドルであった。

支払われたもの)、約5億ドルは弁護士から、約3億ドルは身元保証保険から支払われたものであって、取締役又は従業員に対する直接の責任追及訴訟(和解を含む)によって回収した金額は約13億ドルに止まっている⁹⁶。

比較的新しい1998年の統計によれば、法務部と整理管財部が同年中に破綻金融機関の旧役員等に対する責任追及訴訟(和解を含む)によって回収した金額は合計1億8,650万ドルであった。また、同年末時点で141先の破綻金融機関に係る責任追及活動が行われていたが(調査中、訴訟継続中、和解金の回収中を含む)、この数を前年比で見ると、39先減ったとされており、90年代末には責任追及を巡る作業量が急速に減少していることが見て取れる。

なお、同年中に刑事損害賠償金としてFDICに回収されたのは1,140万ドルであり、刑事上の没収により国庫に回復されたのは560万ドルであった⁹⁷。

また、2005年の各部門別業務推進計画を見ると、責任追及に関しては、「全ての破綻金融機関に関して、旧取締役や会計監査人等に対する責任追及に向けた調査を行うとともに、事案の複雑さや当該金融機関の規模等に照らして、損害賠償請求権を行使すべきか否かを可及的速やかに決定すること。」とされ、具体的な目標として、「金融機関破綻の日から180日以内に、責任追及対象となり得る事案の80パーセントについて、損害賠償請求権行使の可否を決定すること。」が挙げられている。

先にも述べたとおり、FDICは、もともと

民事責任追及の可否を費用対効果の視点で決するという方針を採っていたわけであるが、ここでは、破綻金融機関の規模まで考慮に入れることが明示されていることに照らし(従って、他の要素も考慮しつつ、社会的影響が小さい先については、少なくとも民事責任追及を行わないこともあり得ることとなる)、責任追及における更なる省力化が図られていると言ってもよいであろう。

ちなみに、今般の調査に際して入手した資料によれば、2004年12月末時点において係属中であった旧役員等に対する損害賠償請求訴訟は、合計22件(BIFに係るもの15件、RTCから承継したもの5件、SAIFに係るもの2件)に止まっている。

イ RTC

(7) 責任追及を行う部署の構成等について

前述のとおり、1989年1月1日から1995年6月30日までの間に破綻した貯蓄貸付組合についてはRTCが(1989年8月8日までにFSLICが管財人等に任ぜられたものを除く)これを接收し整理・処分する権限及び義務を負わされ、責任追及業務も行うこととなった。当初、RTCはFDICの支配下に置かれていたため⁹⁸、既に破綻金融機関の問題について経験を積んでいたFDICの社内弁護士らがRTCの法務部に設置された経営責任調査チームに加わって活動を始めた。そして、1990年には、4方面14地区のRTC地方事務所内に経営責任調査チームが設置され、同年末までには全国で概ね

96 Managing the Crisis, p.285

97 FDIC, 1998 Annual Report

98 註25参照

400 人の調査員が経営責任追及のための調査に従事することとなった。これに応じて、FDIC は、PLS の弁護士を班編制し、RTC の各経営責任調査チームに協力する態勢を整えた。

しかしながら、RTC の経営責任調査チームの仕事量は増加の一途をたどり、そこで、1991 年初頭、RTC の法務部内にも独自の PLS を設置し、FDIC の PLS と並んでそれぞれの所管する責任追及活動に従事することとなった⁹⁹。

(1) 実績等

旧役員個人に対する損害賠償請求権行使が必ずしも効果的ではなかったこと、これに代わる身元保証保険金の請求も順調とは言えなかったこと、そこで、会計監査人や弁護士等に対する損害賠償請求権行使が行われたことなどの諸事情については、FDIC について述べたところと同様である。

1989 年 8 月から 1995 年 6 月 30 日までの接收期間中に、RTC は、約 740 に上る破綻 S&L の管財人として旧役員等に対する損害賠償請求の可否を調査したが、その結果、うち約 60 パーセントに当たる 444 の S&L に関連して損害賠償請求訴訟を提起し又は提訴前の和解を成立させた。RTC 自ら提起し、あるいは破綻 S&L から承継するなどした損害賠償請求訴訟の合計件数は 559 件に上ったが、その内訳は、旧役員及び従業員に対するものが 274 件、弁護士の任務懈怠に関するものが 126 件、身元保証保険に関するものが 46 件、会計監査人の任務懈怠に

99 その結果、1992 年春時点において、FDIC 及び RTC において責任追及活動に関与する社内弁護士数が合計で 175 名に達したことについて

関するものが 43 件であった¹⁰⁰。

期間中、RTC が管財人として損害賠償請求訴訟（和解を含む）により回収した金額については、FDIC による成果に関連して前述したとおりである。ちなみに、RTC の責任追及訴訟による回収額がピークを迎えたのは 1994 年であり、年間 5 億 1,200 万ドルであった。

なお、RTC の責任追及業務は、1995 年 12 月 31 日の業務終了とともに FDIC に移管された。こうして、FDIC は、調査が終了していなかったものなど 193 の S&L を引き継ぐとともに、196 件の損害賠償請求訴訟を承継した¹⁰¹。

ウ 司法省

(7) 概要

司法省は、1870 年の司法省設置法に基づき設立された、いわば連邦政府の顧問弁護士と連邦法の執行機関を兼ねる中央官庁である。その成り立ちは、1789 年の裁判所法（The Judiciary Act）まで遡り、大統領直属の機関としての司法長官事務所が、連邦に利害のある全ての訴訟遂行を委ねられていた。このような沿革からも分かるように、司法省は、連邦の法律業務、民事及び刑事の訴訟遂行、その他連邦法の執行を監督する業務までを一貫して担当する組織である点において、我が国の法務省と若干性質を異にしている。

破綻金融機関の旧経営陣に対する責任追

は前述のとおりである。

100 Managing the Crisis, p.270.

101 Managing the Crisis, p.271. なお、FDIC の責任追及活動による回収がピークを迎えたのは 1992 年であり、年間 6 億 1,000 万ドルであった。

及訴訟等に関与するのは、民事局（Civil Division）及び刑事局（Criminal Division）であり、それぞれに所属する多数の検察官が民事¹⁰²・刑事の訴訟遂行に従事している¹⁰³。また、同省の犯罪捜査部門が連邦捜査局（Federal Bureau of Investigation, FBI）であり、専門性の高い金融機関詐欺等の連邦犯罪については刑事局詐欺課（以下この項では単に「詐欺課」という。）の検察官の関与の下で FBI の捜査官が捜査に当たり、所要の証拠が得られたものについては検察官が起訴し、公訴維持に当たるという態勢が取られている。

他方、全米各所に 93 人の連邦検事（U.S. Attorney）が駐在し、司法長官の指揮の下、連邦犯罪の訴追、連邦政府に関連する民事訴訟の遂行及び連邦政府の債権回収の権限行使に当たっている。連邦検事のオフィスにもそれぞれ民事部及び刑事部があり、各部に所属する検事補（Assistant U.S. Attorney）が民事¹⁰⁴・刑事の訴訟遂行に従事している。犯罪捜査については、FBI の地

方事務所がこれに対応している。連邦検事の任命権は大統領にあり、上院の承諾を得て任命されるため、政治色があることは否定できない。

各連邦検事にはそれぞれ土地管轄があるが、司法省の民事局・刑事局・租税局等の訟務部門（litigating divisions）所属の検察官は管轄が限られていない。そこで、司法省は、連邦検事が行う民事・刑事の訴訟についても、訴訟遂行を監督したり、必要に応じて人員を派遣するなどしてその遂行を支援することになる。但し、詐欺課の検察官の説明によれば、金融機関関連犯罪は事案が複雑である上に解明に長期間を要することなどから、現在では、刑事部に多数の連邦検事補を擁する一部の連邦検事局¹⁰⁵を除けば、連邦検事のオフィスのみでは捜査に手が回らず、詐欺課において FBI と協力して捜査を行い、起訴することが多いということであった¹⁰⁶。

なお、米国の場合、各州ごとの法律とその執行機関があるため、連邦法（コモンローを含む）に違反する行為が州法にも違反する場合、連邦及び州双方の法執行機関に管轄が生じる。特に、先に詳述した連邦法 18 編の罪の客体となる金融機関は、全金融機関のおよそ 90 パーセントを占めている

102 FDIC・RTC は政府機関であるが故に、政府の代理人としての司法省が民事訴訟を遂行することになる。

103 司法省のホームページによれば、各局に所属する法曹資格者（attorney）の数は、2003 年 7 月時点において、司法省民事局に 740 名、同刑事局に 430 名、FBI に 95 名、全米 93 か所の検事局に（連邦検事補）5,404 名であった（<http://www.usdoj.gov/oarm/arm/components.htm>）。今回の訪問当時において、司法省刑事局詐欺課には約 50 名の検察官が在籍していた。

104 各連邦検事局の民事部には、財政訟務班（Financial Litigation Unit）が置かれており、連邦が有する一般の債権のほか、徴収未済の罰金、刑事損害賠償命令及び民事制裁金等を回収するための訴訟等を担当している。

105 例えば、ニューヨーク州東部地区の連邦検事局は、刑事部のみでも 115 名の連邦検事補を擁している

（<http://www.usdoj.gov/usao/nye/divisions/crim/crim.htm>）。

106 後に述べるように、90 年代当時は連邦検事が金融関連犯罪の捜査処理に意欲的であったこととの対比で考えると、既に米国では破綻金融機関をめぐる責任追及がそれほど社会の耳目を集めなくなっていることの証左と考えても

ため¹⁰⁷、金融機関関連犯罪の大部分は、州の検察当局と連邦の検察当局双方において、各々の法律に基づいて起訴し得ることとなる。この場合、連邦の公訴権と州の公訴権に法令上の優劣関係はないが、これも詐欺課の検察官の説明によれば、FIRREAにより改正された連邦法の方が刑が重いため州法によって処罰する意味が乏しい上、事案複雑な金融機関関連犯罪を州当局が捜査・起訴する余裕はないという観点から、少なくとも刑事事件に関しては連邦当局が捜査・起訴するのが当然と考えられているという。

このようにして、結局、現在では、金融機関関連犯罪については、連邦、それも詐欺課を中心とした捜査処理が行われている¹⁰⁸。

(1) 金融犯罪タスクフォースについて

テキサス州ダラスに設けられた金融犯罪タスクフォースが、FIRREAによる法的・財政的裏付けを得て多くの成果を挙げたことは前述したとおりである。ちなみに、1992年7月時点におけるダラス金融犯罪タスクフォースの構成員は、補助のスタッフを除き、詐欺課から赴任した検察官26名、地元

よさそうである。

107 総則規定である18 U.S.C. 20は、18編に言う「金融機関」を定義しているが、ここには、連邦預金保険対象金融機関、NCUSIF（前出の註13参照）による保険対象信用組合など、連邦政府に利害関係のある全ての金融機関が含まれている。

108 民事責任追及に関しては、前述したとおり、州法の方が消滅時効期間が長かったり、軽度の過失による損害についても賠償請求できるなど、州法に準拠して提訴することに利点がある場合も多い。

テキサス州北部地区の連邦検事補6名、司法省租税局から赴任した検察官6名、IRS犯罪捜査部の特別捜査官9名、同事務官5名、FBIの特別捜査官52名、同金融分析官9名、同指導官3名等となっており、極めて強力な布陣であった¹⁰⁹。先に述べたとおり、司法省の訟務部門所属の検察官は土地管轄に縛られないため、ダラス金融犯罪タスクフォースでも、地元の連邦検事の指揮は受けず、司法長官の指揮を背景とし、タスクフォース所属の検察官主導で捜査を行い、同検察官自ら訴追する（大陪審による起訴を含む）という手順が取られた。

なお、1989年12月、当時のソーンバーグ司法長官は、金融機関関連犯罪を徹底的に取り締まるべく、ダラス金融犯罪タスクフォースを手本に全国26方面に同様のタスクフォースを設置して複雑困難案件の捜査処理に当たるとの意思を表明した。そして、1990年の犯罪統制法により、必要に応じて各地にタスクフォースを設置すべきことが司法長官の責務として明定され、他方、金融関連犯罪対策を統括する特別顧問（Special Counsel）¹¹⁰が司法省副長官直属の

109 ダラスのタスクフォースには、FDIC及びOTSの調査官も参加していたが、この時点では既に引き上げていたという。

110 上院の承認の下に大統領が任命する。我が国の新聞報道では特別検察官と訳されたようであるが、公訴官としての職務は行っていない。初代の特別顧問には、元連邦検事であり司法省勤務経験も豊富な弁護士が任命された。実際には、犯罪統制法に明記される以前から、副長官の私的諮問機関として活動し、犯罪統制法の成立にも尽力したという（Re: Draft GAO Report on Justice Department's Financial Institution Fraud Program, OCT 1 1992, U.S. Department of Justice）。

ポストとして設けられると、タスクフォースの設置は主として同顧問の手に委ねられることとなった¹¹¹。

もっとも、ダラス同様に一個の組織を形作った金融犯罪タスクフォースとしては、その後、1991年2月にニューイングランド方面（ボストン）を、1992年6月にカリフォルニア方面（サンディエゴ）をそれぞれ所管するものが設立されたに止まっており、金融犯罪捜査に長けた IRS 犯罪捜査部から派遣された人員も、サンディエゴでわずかに2名、ボストンに至っては皆無という状況であった。この間の経緯について、会計検査院のレポートは、FIRREA 及び犯罪統制法により取られた予算措置の効果を監督する立場から、司法省にはタスクフォース実現に向けた努力が不足しており、連邦検事の立場に配慮する余り特別顧問も責務を果たすことができず、結局、全国26方面にタスクフォースを設立するという方針を転換して、各連邦検事と関係機関のワーキンググループ（Local Working Group¹¹²）¹¹³という取扱いに焼き直してしまった旨、

111 特別顧問の役割は、主として、金融機関犯罪に対する司法省（93人の連邦検事を含む）の活動を監督・調整し、人的物的資源が捜査あるいは調査において適切に用いられるよう配慮することであった。

112 その活動内容からすれば、「金融犯罪連絡協議会」の訳が適当であろうか。

113 連邦レベルでは、80年代の相次ぐ金融機関破綻を受けて、1984年に下院の提唱により Interagency Bank Fraud Enforcement Working Group（BFWG）が設立され、今日まで月1回の会議が行われている。後述の SAR システムも BFWG が設計した。主な参加機関は、刑事局・民事局、財務省、FBI、FDIC、FRB、FinCEN、IRS、NCUA、OCC、OTS、SEC、USSS（シー

繰り返し批判している。

これに対して、司法省は、会計検査院に対する反論のレポート中で、全国的にタスクフォースを設立するだけの人員的な余裕が IRS や金融監督機関の側にはなく、これを強制する権限も司法省には与えられていないこと、そこで、特別顧問が、犯罪統制法に明記された高官級省庁間グループ（Senior Interagency Group、仮訳）の議長として、司法省と他の法執行機関、金融監督機関及び IRS 等と密接な協議を重ねて協力関係を構築したことがワーキンググループの活動を活発化したこと、他方、1992年会計年度には、司法省の全面的な協力の下、IRS 犯罪捜査部の増員を要求したが、連邦議会の理解が得られず却下されたことなどを列挙した上で、タスクフォースがない地区でもワーキンググループの活動を通じて必要十分な捜査処理が行われていると主張している¹¹⁴。

タスクフォースとワーキンググループの差異は、前者が、連邦検事のオフィスとは別個に司法省直属の組織を作り、ここが主体となって捜査から起訴までを行うものであるのに対して、後者は、捜査・起訴はあくまでも一般事件同様に地元の FBI と連邦検事のオフィスが行い、これを支援ないし効率化する目的で司法省を含む法執行機関と金融監督機関等が密接に協力するものであるという点にある。両者の差は大きいようにも感じられるが、その一方、タスクフォースに所属する詐欺課の検察官であれ、

クレットサービス）等である。

114 特別顧問が日頃から IRS 犯罪捜査部とも密接な協議を行っていたお陰で、特別に人員を派遣してもらえた事案があったことなども紹介している。

連邦検事であれ、司法長官の指揮下にあることに変わりはなく、いずれにしる訴追権限は検察官（連邦検事）に独占されている以上、FBI、IRS や FDIC 及び OTS 等と円滑な連携が図れるのであれば、どのような形態であれ、金融機関関連犯罪の捜査処理に支障はないとも言える。

たしかに、いかに司法省がタスクフォースの有効性を認めていたとしても、金融関連犯罪以上に多数の脱税等事犯を抱えている IRS の犯罪捜査局がタスクフォースに人員を配置できるか否かは IRS 側の事情であって司法省にはいかんともしがたく、犯罪捜査権限のない FDIC 及び OTS 等の金融監督機関の人員については尚更そうであろう。金融関連犯罪に対処すべき社会的要請が強いとは言っても、所要の立法措置なくして、ただ捜査処理の件数を挙げるように期待することは合理性を欠いており、司法省の主張には理由があると言えよう¹¹⁵。

115 もっとも、今回の訪問時、90年代に自らもタスクフォースに参加するなど、当時をよく知る詐欺課の検察官は、あまりにも未済事件が多く連邦検事としても司法省に助けを求めざるを得なかったテキサスなど3方面を除けば、連邦検事にとって、管轄内にタスクフォースの設立を認めることは自分の無能ぶりを認めるようなものだという意識があったと語っており、司法省が連邦検事に遠慮した旨の GAO の指摘は一面での的を射ていたと言えよう。司法省のレポートでは、GAO の批判に対して、「どこへ行っても同じファーストフードのフランチャイズ店を作るのとはわけが違う。」「GAO は（正義漢ぶって何にでも口を挟む）騎士気取りだ。」「所詮、我々の仕事の性質を理解しようとしないう法執行機関外の人間には理解できないだろう。」などと痛罵しているが（Re: Draft GAO Report on Justice Department's Financial Institution Fraud Program, OCT 1 1992, U.S. Department of

(ウ) 実績等

今般の調査の際に司法省から入手した統計（表2）によれば、1988年10月1日から1998年9月30日まで（1988会計年度から1997会計年度まで）の10年間における、貯蓄貸付組合、銀行及び消費者信用組合に関する「主要な（major）」金融機関犯罪の処理状況は、期間中の起訴人員が8,291人（5,735件）、有罪判決を受けた人員が7,296人（96.4パーセント）、うち実刑判決を宣告された人員が5,169人（74.3パーセント）であった¹¹⁶。

なお、ここに言う「主要な」金融機関犯罪とは、(a)利得額又は損失額が10万ドルを超える事案、(b)役員、取締役又はオーナー（株主を含む）が被告人である事案、(c)同一金融機関における複数の借り手に関わる手口の事案又は(d)その他の特異な要素を含む事案の全てを含んでおり、このうち金融機関の最高経営責任者、理事長、社長、取締役及びその他の役員に係る人員は、起訴人員1,926人、期間中の有罪人員1,789

Justice）、あるいはこの点については痛いところを突かれたという意識があったものであろうか。

116 U.S. Department of Justice, Financial Institution Fraud Special Report (1995) には、1988年10月1日から1995年6月30日までの約7年間における同様の数値が掲載されているが、有罪率（96.5%）、実刑率（75.5%）ともに今般入手した資料との間でほとんど変化はない。

表2 連邦政府の取扱いにかかる主要な金融関連犯罪の処理状況
(1988年10月1日から1998年9月30日)

	S&L	銀行	消費者信用組合 (Credit Unions)	合計
起訴件数	1,297	4,156	282	5,735
起訴人員 =	1,995	5,939	357	8,291
有罪人員 =	1,746	5,214	336	7,296
無罪人員 =	134	134	3	271
有罪率 = / +	92.6%	97.5%	99.1%	96.4%
のうち最高経営責任者, 会長, 社長				
起訴人員	219	326	26	571
有罪人員 =	183	298	23	504
無罪人員 =	19	17	0	36
有罪率 = / +	90.6%	94.6%	100.0%	93.3%
のうち取締役その他の役員				
起訴人員	328	902	125	1,355
有罪人員 =	302	860	123	1,285
無罪人員 =	21	18	0	39
有罪率 = / +	93.5%	97.9%	100.0%	97.1%
実刑判決 =	1,190	3,728	251	5,169
実刑を伴わない判決 =	496	1,229	65	1,789
実刑率 = / +	70.6%	75.2%	79.4%	74.3%
罰金額 (宣告額, 百万ドル)	40.997	22.041	0.260	63.298
刑事損害賠償額 (命令額, 同上)	1,290.637	2,930.874	48.983	4,270.494

* 起訴、有罪、無罪等の人員は、それぞれ期間中の数を計上してあるため、起訴人員と有罪人員の差が無罪等の数となるわけではない

人となっている¹¹⁷。

また、司法省の報告書から最近の金融機関犯罪の処理状況等をまとめた結果は表3及び図1、2のとおりであり、捜査対象とされている破綻金融機関の数は近年急速に減

少しているものの、主要事件に限っても依然として年間約4,000件の捜査未済案件を抱えていることが分かる。もっとも、司法省の報告書にも明記されているとおり¹¹⁸、1980年代から1990年代初めまでは金融機関から通報される犯罪の概ね60パーセントを内部者による犯行が占めていたのに対し、近年では外部者による小切手詐欺、偽造文書の行使や個人情報窃盗 (Identity

117 このように、期間中に実刑判決を受けた人員が約3,800人に上るとは言っても、そこには、破綻金融機関の旧役員等以外の者らによる種々の事案も含まれているのであって、これを以て破綻金融機関の旧経営陣がことごとく投獄されたかのように論ずることも正確性を欠く。前出の註8参照。

118 U.S. Department of Justice, Financial Institution Fraud and Failure Report FY2000&2001, p.1

表3 連邦政府の取扱いにかかる金融機関関連犯罪数等

年度	未処理案件(捜査中)数		有罪件数		回復額(単位;百万ドル)			捜査下にある破綻金融機関数	
	計	主要事件	計	主要事件	起訴件数	回収	賠償命令(restitution)		罰金
1997	8,512	3,859	2,551	1,342	2,437	41.2	537.1	25.7	200
1998	8,577	3,709	2,613	1,207	2,691	62.4	491.0	5.5	142
1999	8,799	3,855	2,878	1,488	2,869	114.5	834.3	77.8	129
2000	8,638	4,081	2,783	1,394	2,877	48.5	589.0	8.0	99
2001	8,184	4,383	2,702	1,363	2,738	45.8	754.2	15.2	97
2002	7,305	4,287	2,397	1,328	2,471	28.2	1,983.8	7.6	71
2003	5,869	4,027	2,053	1,286	1,918	15.1	3,128.0	35.6	67
2004	5,125	3,915	1,728	1,265	1,822	30.5	3,132.9	18.1	60

* ここで主要事件とは、破綻金融機関が関連する事案又は 10 万ドル以上の損失を発生させた事案を指す。

* 有罪件数には有罪答弁によるものも含む。

* 起訴には大陪審・検察官両者の起訴を含む。

出典: Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, Financial Institution Fraud and Failure report, FY2000&2001, 2003, 2004

図1 有罪人員 = 外部者vs内部者

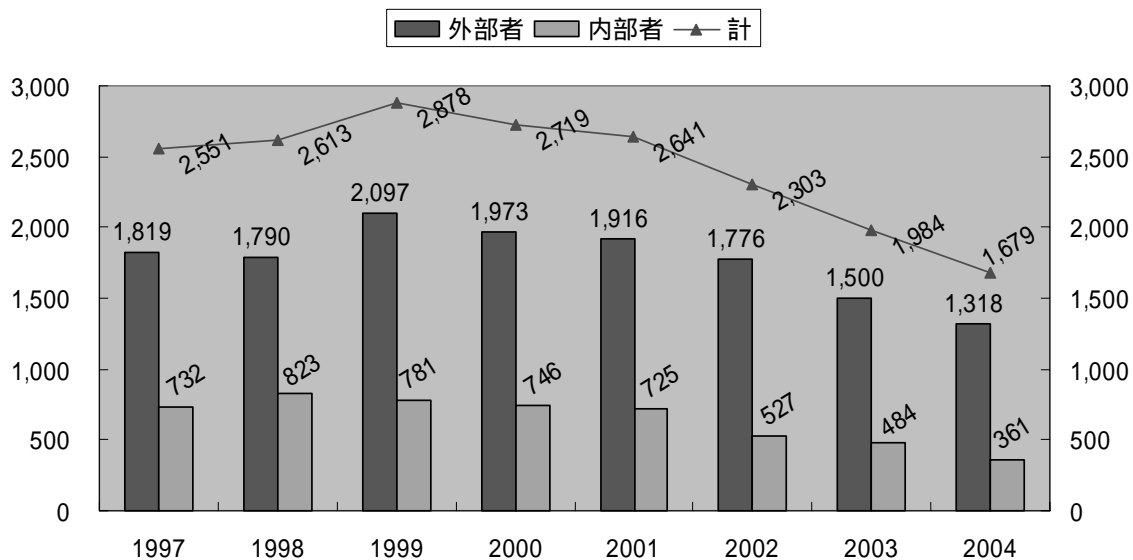
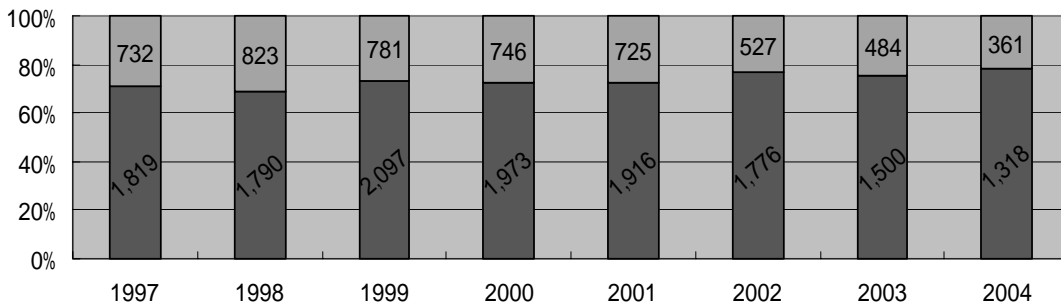


図2 内部者と外部者の割合



theft)などが台頭しているという事実には照らせば、捜査未済案件のうち多くの部分はこれら犯罪に係るものと思われる。

なお、仮に、論者の言うように、米国における金融機関犯罪に係る高い有罪・実刑率の原因が、S&Lを私物化してジェット機やヨットを購入し、別荘を建てて遊興に明け暮れたというような者たちが軒並み起訴されたことにあったというのであれば、既に80年代における事案の処理は大方終了した筈の1998年9月まで通算した場合に、少なくとも実刑率は大きく低下して然るべきであるが、そうはなっていない¹¹⁹。このことからすると、この間の米国における起訴・有罪人員数の多さや実刑率の高さの原因は、何と云っても、もともと重罰化の傾向が著しい米国において、FIRREAにより強化された態勢の下で強力な捜査が推し進められたこと、それに加えて、量刑ガイドラインの改正によって、金融機関関連犯罪については原則として実刑とされたという

119 註116参照。なお、内部者に限った実刑率のデータはないため、その推移を比較することはできず、そこで、例えば、実刑判決を受ける内部者が大幅に減少したのに代わって実刑判決を受ける外部者が大幅に増えたことが全体としての実刑率に変化がないことの原因となっている可能性も理論上はあり得るが、起訴人員に占める内部者の比率は1998年までの間ほぼ横ばいであり、上記の可能性は事実上排斥できると思料される。

事情にあったと認めるべきであろう¹²⁰。

刑事損害賠償の命令額は、表2にあるよ

120 たしかに、司法省が上院に提出したレポート等 (Department of Justice, Financial Institution Fraud Special Report, 1995 ほか) には、S&Lの旧経営者による、目を疑うような私腹を肥やした事例が紹介されている。しかし、長官、副長官、特別顧問から連邦検事まで、その任命に大統領と上院の実質的関与がある米国においては、上院向けのレポート作成に当たっても常に政治的な配慮が求められる筈であって、その内容や当時のセンセーショナルな報道に基づき、全ての被告人が私腹を肥やしていたと結論付けるのは危険である。この点、GAOに対する司法省の反論レポート(前出,1992)では、GAOの執拗に数字を求める姿勢に苛立ったという面もあるが、「司法省のキャリアたちは、刑事司法システムが偏った主義主張の道具となってはならないし、リンチを望む群集心理に應えるものであってならないと信じている。任務違背の基準や起訴不起訴の方針などは、ただ問題が"Hot(騒がれている)"だからといって変更が許されるものではない。犯罪に"Crisis(危機)"などというラベルを貼ってセンセーショナルに扱おうとする勢力に抵抗することによってのみ、本当の犯罪者を処罰し、無辜の者の権利を擁護できるのだ。」などと述べて、いわゆる金融危機(financial crisis)を巡る加熱した議論に異議を唱えているが、同じ法律家として得心がいく意見である。

うに、1988年度から1997年度までの10年間で約42億7,000万ドルである。また、表3により、1998年度から2004年度までの7年間の合計額を算出すると、約109億1,300万円となっている。しかしながら、ここでも¹²¹、刑事損害賠償の回収率は低く、およそ5パーセント程度に止まっている。その主な理由は、刑事損害賠償の請求額は当該犯行により破綻金融機関に与えた損害額から機械的に算出されており被告人の資力を考慮していないこと、当然のことながら損害額が大きい事案ほど被告人が実刑に処せられる比率は大きく、受刑中に巨額の損害賠償金を支払うことは期待できないことなどであるという¹²²。

エ 予防的措置について

(7) FinCEN について

米国では、80年代後半から90年代前半における破綻金融機関処理コストが多額に上ったことへの反省に基づき、近年、責任追及の面においても、金融機関の健全性を損なうような活動については早期にその芽を摘み取り、損害の発生を減少させるという予防的側面が強調されている。

すなわち、我が国同様、米国においても、ここ約1年にわたり連邦預金保険対象金融機関の破綻が発生しておらず、いわゆる「平時」と言ってよい状況にある中、金融機関犯罪あるいは損害賠償請求の対象となるような違法行為が、金融機関の破綻を契機として発覚することは少なくなっている。

ここで大きな役割を果たしているのが、金融機関から提出される「疑わしい行動に

関する通報」(Suspicious Activity Reports、略称SAR)を集積し、得られた情報を分析し、捜査当局や金融監督当局に提供する組織である「金融犯罪関連機関ネットワーク」(Financial Crimes Enforcement Network、略称FinCEN、仮訳)である。

FinCENは、財務省の一部局であり、およそ300人の常勤職員のうち3分の1を占める解析専門官が、専用のコンピュータシステムによりSARを分析した上、ホストコンピュータを介し、OCC、FDIC及びOTS等の金融監督当局並びに司法省(FBIを含む)及びIRS等の法執行機関にオンライン上で情報を提供している。このようにして、内部者による不正行為が金融機関の破綻という事態を招く前に不正を発覚させる仕組みが整えられているのであって¹²³、今回の訪問に際して面接したOCC、FDIC及び司法省の担当者らは、いずれもFinCEN=SARのシステムを非常に高く評価していた¹²⁴。

(1) SAR について

SARの前身は、1984年にBFWGの活動が始まると同時に作られた犯罪通報(Criminal referral)の制度にあり、これが、

123 SAR提出の義務を負うのは銀行等であって個々の役員や従業員ではないが、銀行等が民事制裁金の支払命令を受けた場合、これによる損害についてはSAR提出を怠った取締役等の任務懈怠として株主等が損害賠償を請求することになると思われる。

124 国際的には、FinCENを含む情報機関をFIU(Financial Intelligence Unit)と総称している。我が国では、組織的犯罪処罰法に基づいて設置された金融庁の特定金融情報室(平成18年4月から警察庁に移行)がこれに相当し、同室が有する情報はFIU情報として提供されている。但し、同法による通報義務があるのは、犯罪収益、テロ資金又はマネーロンダリングが疑われる場合のみである。

121 時期は異なるが、FDICに対する刑事損害賠償に関する統計についてはア(イ)()参照。

122 Bank and thrift criminal fraud, The Federal Commitment could be broadened, p.79-80

FinCEN の設立に備えてコンピュータシステム上も使い勝手の良いように改善された結果、1996年4月1日から新たに SAR として運用が開始されたものである。従前の犯罪通報との最大の差異は、複数当局の監督に服する金融機関も、各監督当局に別々に通報する必要がなく、一つの事実については FinCEN に 1 回だけ通報すればよいこととされ、業務の負担が大幅に軽減された点である。SAR の義務を定めた法律上の規定は、31 U.S.C. 5318(g) にあり、これを受けて、監督機関それぞれの規則によって詳細が定められている¹²⁵。

規定の内容は、基本的にいずれも同様であり、米国内で業務を行う全ての金融機関は、連邦刑法に違反する疑いのある行為を発見した場合、内部者が関与している疑いのあるものについては金額を問わず、それ以外のものについては状況に応じて 5,000 ドル以上（被疑者特定済み若しくはマネーロンダリングの疑いのある場合等）又は 2 万 5,000 ドル以上（被疑者未特定の場合）の損害が発生する可能性があることを認め限り、原則として発見から 30 日以内に当該事案の内容を FinCEN に通報しなければならない。

SAR については、チェック方式の定まった書式が用意されており、通報対象となる行為については、賄賂、金融機関詐欺、横領、虚偽記載というように、主な罰則に関連する項目その他がリストアップされている。

SAR 提出の義務に違反した銀行等は民事制裁金（Civil Money Penalty, CMP）の対象

125 それぞれ、12 C.F.R. 21.11 (OCC)、12 C.F.R. 353.3 (FDIC)、12 C.F.R. 748.1 (NCUA)、12 C.F.R. 208.62 (FRB)、12 C.F.R. 563.180 (OTS) である。

となることに加え¹²⁶、取締役や従業員等による違法行為を発見しうる体制を整えること自体、業務停止命令等の強力な権限を有する OCC や FDIC 等の監督機関に対して金融機関としての健全性を示すことを意味すること、SAR の結果その裏付けが取れず対象者の名誉を毀損したとしても責任を問われないことが連邦法により担保されていること（31 U.S.C. 5318(g)(3)）等が、SAR の動機付けとなる。

FinCEN を通じて得られた情報について、例えば司法省の場合では、FBI が更にその内容を分析し、金融犯罪に結びつく可能性のあるものについては所要の初動捜査を遂げた上、詐欺課に連絡があるとのことである。なお、詐欺課の検察官の説明によれば、SAR の大部分は直接に金融犯罪発見の端緒となるものではないが、FinCEN から大量の情報を得られること自体が、司法省のインテリジェンス（諜報的）機能の一環として重要な価値を有するということであった。

(り) SAR 違反に対する民事制裁金について

上記のとおり、SAR を間接的に強制するための手段として民事制裁金が用いられる。民事制裁金が用いられるのはこの場合に限るわけではないが、便宜上ここで論じておくと、前記 2 の(2) ア（司法長官による民事制裁金）でも触れたとおり、米国では、多くの行政機関に民事制裁金を課する

126 SAR の義務違反については、民事制裁金が課されるのが一般であるが、詐欺課の検察官によれば、近時、罰則により処罰された事案があり（4,000 万ドルの罰金）、従来の金融機関詐欺等中心の処理から SAR 提出義務違反による処理への実務の流れを予測させるものとして注目されるとのことであった（U.S. Department of Justice, Press release, Oct. 12, 2004, AMSOUTH BANK AGREES TO FORFEIT \$40 MILLION）。

権限が与えられている。

OCC や FDIC 等の金融監督機関による民事制裁金の課徴権限は、12 U.S.C. 1818(i) に根拠があり、法律、規則、連邦の監督機関が発した命令に違反した金融機関または関係者に対して、監督機関が自ら査定して民事制裁金を課することができる。SAR 違反の例であれば、FinCEN が制裁金額を査定し、書面により通知し、これに対して審判の申立が無ければ制裁金が確定する。一般に、民事制裁金の金額は、違反の重大性、違反歴、調査への協力の程度、支払能力、与えた損害、不正に得た利得の額及び違反抑止の必要性等を考慮して決定される。

(I) 就業禁止命令

さらに、金融監督機関は、上記の違反を犯した個人について¹²⁷、これを勤務先金融機関から強制的に辞職させた上、以後、当該金融機関を含む全ての預金保険対象金融機関に就業することを禁止する旨の命令 (removal and prohibition order) を発することができる (12 U.S.C. 1818(e))¹²⁸。これによって、以後、当該金融機関はもとより、他の金融機関においても、少なくともその者による同様の行為の被害を受けることは防止できる上、一定の一般予防的効果も期待できるわけである。

3. 我が国における責任追及の実情について

我が国における責任追及機運の高まり

127 預金保険対象の金融機関やその子会社等に対して、安全性・健全性を欠く取扱や違法行為等の停止命令を発する権限 (12 U.S.C. 1818(b)) 等もある。

128 本人が辞職した後からでも行使できる (12 U.S.C.1818(i)(3))。

と、これに対応した責任追及態勢の整備及び預金保険法等関連法令の改廃状況等については、不十分ながら、預金保険研究 (第4号) に「破綻金融機関等の関与者に対する責任追及概観」として既に取りまとめたところである。そこで、本稿では、以上に見た米国における FIRREA ほかの法制化における責任追及の状況と、我が国における責任追及の状況とを比較するに当たり、特に触れておくべき点に絞って論ずることとする。

(1) 時効延長に関する問題

日本国憲法 39 条前段は、「何人も、実行の時に適法であった行為...については、刑事上の責任を問はれない。」と定めている。そこで、公訴時効期間について、我が国において FIRREA と同様の規定を設けることについては、当初から、日本国憲法の定める遡及処罰禁止に抵触する疑いがあるとされ、そのため、終始、言わば謙抑的な議論がなされた模様である¹²⁹。

129 第 136 国会参議院予算委員会 (平成 8 年 2 月 15 日) では、委員の「アメリカでは財政資金を思い切って大きな枠として投入した。しかし、その裏に金融犯罪については罰則の大幅な強化あるいは公訴時効の延長、これは日本の通常の常識では考えられないほどの措置をとったわけでございます。我が国ではこういうことを行うことにいろいろ問題があるということは十分承知しておりますけれども、債権回収の実を上げるために、少なくとも罰則強化あるいは公訴時効の延長、こういうことをお考えいただけないか。」という質問に対して、法務省は「我が国における刑事司法の基本的な考え方から考えてまいりますと、既に実行行為が行われたものにつきまして罰則を遡及して適用していく、そして公訴が許されないのと同じように、公訴時効につきましてもやはり行為時に適用される罰則を基本的にとらえまして、そのもと

この点、代表的な学説¹³⁰は、「手続法の変更が被告人にとって著しく不利益に作用するような性質のものであるときは、新法律を遡及的に適用することは、本条の趣旨に背馳するものといえよう(ただ、憲法は総括的な事後法の語を用いず、『適法であった行為』と語っているところからみて、本条は実体法の場合および実体法と密接な関係を持つ手続法的規定の場合〔公訴時効や挙証責任規定〕に妥当するものと解され、それ以外の場合にあっては準用が問題になるととどまるというべきであろう。)」と述べており、公訴時効が実体法的な性質を持つものであることは当然の前提とした上で、憲法のいう「適法であった行為」の射程範囲には実体法のみならず実体法的な性質を持つものも含まれるとの考えを示している¹³¹。

における公訴時効ということが考えられているのでございまして、そこで公訴官たる検察官のいわば刑罰権の発動を縛っているという面がございまして、その基本的な建前から申し上げまして、大変厳しい難しい問題があるかと存じます。」と答えており、FIRREA 同様の公訴時効期間延長が議論の中心とはなっていないことが分かる。

130 佐藤幸治・憲法(第三版)p.608

131 平野龍一・刑法総論 p.69 は、公訴時効期間が経過する前に、事後的に時効期間を延長することについては、それが「ただちに憲法違反といふべきかは問題である。」「公訴の時効の性質については争いがあるが、証拠の散逸という訴訟上の理由だけでなく、犯罪の重大さに応じた一定期間の経過によってその可罰性が減少するという実体法上の意味も持っていることは否定できない。したがって、時効期間の事後の延長には、なおかなりの疑問がある。少なくとも現行法のもとでは、公訴の時効は常に新法によるべきではなく、刑法六条に従い、軽い方を適用すべきであろう。」として、むしろ刑法解釈上許されないとの考えを示している。とは

また、最判昭和42年5月19日は、犯罪後の法律により刑の変更があった場合における公訴時効の期間は、当該犯罪に適用すべき罰条の法定刑によって定めると判示した。これは、我が国の公訴時効期間の定め方が、刑法に定められた各罪の法定刑を前提として、当該法定刑の重さによって適用すべき公訴時効期間が定めるという方式を採用している(刑事訴訟法250条)ことから、犯罪後の法律によって法定刑が加重された場合に、加重後の法定刑を刑事訴訟法250条に当てはめ、より長期の公訴時効期間を適用することができるのではないかという論点に答えた判決であって、公訴時効期間そのものが変更された場合について論じたものではない。しかしながら、判決の主旨は、被告人にとって実質的に不利益な方向で改正後の法律を用いること一切を禁じたものと解され、そこから判断すれば、犯罪後の法律によって公訴時効期間を延長することもまた日本国憲法に反するとの結論が導かれ得るものと思われる。

なお、平成9年12月には、特別背任罪の法定刑が、それまでの「7年以下の懲役」から「10年以下の懲役」へと改正された結果、改正法施行後の同罪に該当する行為については公訴時効が7年となったが、もとよりこれは既に進行している時効期間を延長するものではない^{132 133}。

いえ、「実体法上の意味も持っている」とする以上、刑法さえ改正すれば憲法違反の問題は生じないと考えているわけではないと思われる。

132 上記の最判昭和42年5月19日より、例えば、平成9年10月に実行された特別背任罪に該当する行為の公訴時効期間は、改正法施行にかかわらず平成14年10月に満了することとなる。

133 議員立法により成立し、平成8年6月21日に施行された「特定住宅金融専門会社が有する債権の時効の停止等に関する特別措置法」は、

(2) 刑事制裁体系の違いについて

我が国において、一般に破綻金融機関の旧経営陣に対して適用しうる主な罰則としては、金融機関の破綻に直接結びつき得る犯罪としては背任罪（被害者が会社である場合に商法上の特別背任罪）若しくは業務上横領罪が、金融機関が破綻に至る過程でその実態を隠す目的で行われる犯罪としては違法配当罪、証券取引法違反の罪若しくは法定刑の軽い検査忌避罪の適用が問題となるに過ぎない。そして、我が国では、金融機関の従業員による多額の横領事件が引き金となって破綻に至った例はいくつか見受けられるものの、少なくともこれまで明らかになった事例の中には、旧取締役等の経営陣が金融機関の資金を個人的に費消したというような、あからさまな業務上横領の事案はなかったと言ってよく¹³⁴、業務上

住管機構が住専から承継した債権の回収を迅速かつ的確に行わせるための措置を定めたが、これにより、住専の取締役等に対する民事上の責任追及を行う上での一つの障害が軽減された。すなわち、本法施行日において住専が有する債権には、住専がその取締役等に対して有する損害賠償請求権も含まれるところ、これら全ての債権は、住管機構に譲渡され、同機構により回収が図られることになる。ところが、かかる債権譲渡は、住管機構設立後の一時に集中することが予測され、譲渡手続の途中や、譲渡後短期間で消滅時効が完成する債権について、裁判上の請求等により時効を中断させることは事実上困難であり、債権の回収が図られなくなる。そこで、本法は、本法施行時において住専が有する債権については、本法施行の日から2年間は時効が完成しないこととしたものである。しかしながら、このような立法措置は、住専以外の破綻金融機関についてまで取られるには至らなかった。

134 米国で報じられた中にそのような例があり、わが国で報じられた中にそのような例がない

横領罪が適用された例としては、朝銀東京信用組合の旧経営陣による仮名・借名預金を用いた資金流出という極めて特殊な事案に限られており、そこで、融資を伴う行為についてはほぼ例外なく背任罪（特別背任罪）が適用されている。

周知のとおり、背任罪については、構成要件上「自己若しくは第三者の利益を図り又は本人に損害を加える目的」が要求されており、そのため、多くの事案に関する裁判において、この図利加害目的の有無が争点とならざるを得ない状況にある。特に、判例上、自己図利目的は身分上の利益その他すべて自己の利益を図る目的であれば足り、必ずしも財産上の利益を図る目的であることを要しないとされていることから（大判大 3.10.16 刑録 20-1876）、しばしば、当該融資を行わないことによって失われる旧役員等の身分上の利益と、当該融資を行うことによって金融機関（本人）が得られる利益との比較衡量上、いずれが行為者の主目的であったかが公判で争われることになる。

背任罪の図利加害目的をめぐる論点については、既に多数の優れた論考が著されているので、改めてここで詳細を論ずることはしないが、本稿の目的に照らし、破綻金融機関の旧役員等による背信的行為に対する処罰のあり方という視点から見る限り、旧福德銀行をめぐる背任事案に対する大阪地方裁判所の判断が（平成 13 年 3 月 28 日大阪地方裁判所第 11 刑事部判決）、我が国における責任追及の限界を示すものとして非常に興味深い内容を持っているので紹介しておくこととする。

事案は、旧福德銀行（平成 10 年 10 月に

からと言って、それを以て米日の決定的差異と捉えることが早計であることはここまで繰り返し述べたとおりである。

なにわ銀行と特定合併¹³⁵し、なみはや銀行となったが、平成 11 年 8 月に破綻)の代表取締役頭取及び同専務であった被告人 2 名が、大蔵大臣による特定合併あっせん後の平成 10 年 9 月、かねて不良貸付けの累積していた債務者に対する多額の不良債権を隠蔽しようと企て、同債務者をして新会社を設立させるとともに、新会社を同債務者の連帯保証人とする根保証契約を締結した上、新会社に対して合計約 22 億円を融資し、同社をしてその融資金の一部を使って連帯保証債務を履行させたというものである。これによって、上記債務者に対する不良債権は、見かけ上は新会社に対する正常債権に生まれ変わったことになるが、その実、上記債務者と新会社は実質的同一体であり、新会社が融資金の一部を用いて購入し福徳銀行の担保に供した賃貸マンションも実質的価値に乏しく、さらに、同マンションの賃貸による新会社の収益計画も、当初から明らかに達成困難と認められたのであって、本件融資の回収可能性が乏しいことはその融資時点において明らかであった。実際にも、上記融資金のほぼ全額が回収不能となっている。

そこで、検察官は、被告人両名が本件融資を行ったのは、福徳銀行の真実の資産状態が明らかとなった場合に特定合併が認め

135 平成 9 年 12 月改正預金保険法附則 6 条の 3。平成 13 年 3 月 31 日までを限り、破綻金融機関（定義については同法 4 条を参照）相互の合併を大蔵大臣があっせんした上、新たに設立される金融機関の業務の健全かつ適切な運営を確保するに足りる実施計画について同大臣の承認を受けたことを前提として、あっせんの日から 1 年以内に限り預金保険機構が資金援助を行い得るとする制度であり、不良資産等の現状を適切に踏まえた合理的な経営健全化計画の提出が不可欠であった。実施例はこの 1 件のみである。

られず、その結果福徳銀行が通常の破綻処理手続によって処理された場合に予想される民事・刑事の責任追及や収入を絶たれる事態を回避するという自己図利目的に出たものであり、併せて上記債務者の利を図る目的を有していたことも明らかであるとして、被告人両名を特別背任罪で起訴した(融資金のうち上記債務者を通じて銀行に還流した部分は損害額から控除)。

これに対して、大阪地方裁判所は、被告人両名が、特定合併が失敗に終わった場合に、職を失い、何らかの責任追及も受けるであろうこと、あるいは本件融資が上記債務者を利するものであることの認識を有していたことは認められるとしながら、これらが主たる目的であったとは認められず、むしろ、本件融資金の一部によって不良債権を回収し¹³⁶、計数上の不良債権額を減少させて、特定合併実施計画の承認を受け、これを実現するとともに、対外的な信用、評価の維持を図りつつ新銀行を発足させることにあり、福徳銀行の利を図る目的であったと認められるとして無罪を言い渡した(検察官の控訴棄却により無罪確定)。

結論の妥当性についてはひとまず措くとして、大阪地方裁判所の判決は、立法論も含めた金融機関犯罪への対処のあり方という視点で見るとき、極めて示唆に富んでおり、本稿のテーマとも重なる部分が多いので、以下にその結論部分を引用しておく。

「以上の事情に照らすと、被告人両名は、福徳銀行を存続させるためには、特定合併

136 回収と言っても、形式上延滞債権に当たるか否かという意味での不良債権を減少させるに止まり、実態としては A に対する不良貸付が B に対する不良貸付に置き換えられるだけであって、米国法下では資金の不当利用 (18 U.S.C. 656) や借入及び与信申込における虚偽陳述 (18 U.S.C. 1014) 等の罪で処罰され得ることとなる

を実現する必要があると判断し、流動化スキームを多数実行して、融資金の一部が回収困難となっても、特定合併を実現することで、公的資金の導入や信用状態の改善がもたらされることから、福德銀行は新銀行として存続できるとの認識を持って、同行の利益を図る目的で、あえて本件各融資を実行したと解することが可能であって、被告人両名がそのような認識を抱いていたとしても、それを極めて実現可能性が乏しい、被告人両名らの単なる期待、願望に過ぎなかったと断ずることはできない。よって、被告人らが本件融資を行った主目的は本人である福德銀行の利益を図るためであったと認められ、前記検察官の主張は採用できない。これに対し、たとえ被告人両名がこのような認識で本件各融資を行ったとしても、銀行は一般国民の預金を預かって、それを原資として融資を行うものであるから、融資実行に当たっては、その保守性、安全性が特に重視され、いかなる理由があっても全額回収することに危険のある融資を行うことは許されるべきではなく、また、不良債権を付け替えて単に外面を取り繕う（不良債権の先送りともいえる。）ことにより、預金者保護を目的とする預金保険法に基づく公的資金の導入を受けることは、社会的に是認されるものではないとの指摘も考えられる。この点、確かに、被告人両名の採った方法は、単なる私企業とは異なり、公的役割を有する銀行の経営者として、社会的に相当なものとは認め難い。しかしながら、そもそも、特別背任罪（背任罪）は、本人の財産を害する任務違背行為を罰する財産犯であって、法が、特別背任罪（背任罪）の成立に、任務違背行為及び損害の発生に加えて、あえて図利加害目的まで要求していることに照らすと、主に本人の利

う。

益を図る目的でなされた場合、本罪は成立しないと解するべきである。したがって、当該任務違背行為が、主に本人の利益を図る目的でなされている以上、たとえ、その方法が社会的に相当とは言い難いものであったとしても、その行為が別罪を構成したり、民事上の責任を追及されることは格別、少なくとも当該行為を特別背任罪によって処罰することはできないと解さざるを得ない。以上より、被告人両名は、福德銀行の利益を図ることを主な目的として、本件各融資を実行したと認められるから、結局、被告人両名に図利加害目的を認めることはできない。」（下線は筆者）

いみじくも本判決が指摘するとおり、我が国においては、預金保険対象である金融機関においてさえ、「広く一般国民の預金を預かる金融機関の役員として社会的に不相当な行為」に出たと認められるにもかかわらず融資そのものに対する本質的な処罰を免れ得る¹³⁷。そして、このようにして金融機関、ひいては預金保険の基金（全額保護下では財政資金にまで）に損害を与えた行為であっても、ひとたび刑罰を逃れた以上、これに代わるべき民事制裁金等の行政制裁の対象となることもないのである¹³⁸。

137 上記判決が指摘するとおり、所論の行為が別罪を構成する可能性はあるが、考え得るのはダミー会社設立をめぐる文書偽造罪あるいは監督当局に対する検査忌避（現に監督当局の検査が行われ、問題の貸付金について現況を偽るなどしたとして）程度であって融資の本質に対する制裁とは言い難く、かつ、現実に構成要件を満たす行為が存したか否かにも疑問がある。

138 佐伯仁志・後掲は「経済犯罪に対するわが国の制裁体系は、刑罰が『最後の手段』というより『唯一の手段』であって、刑罰を科さない場合には、違反者は何の制裁も受けないままになってしまうことに問題がある。」と論じている。

(3) 刑事制裁の代替機能としての民事責任追及の役割について

言うまでもなく、わが国において行われた破綻金融機関の旧経営陣等に対する刑事責任追及は、その絶対数はもとより、破綻金融機関数に対する起訴数の比率においても、遠く米国に及ばない¹³⁹。先に指摘したとおり、この理由について、従来は、米国と我が国において刑事訴追された事案の内容には格段の差異があったためであるとの意見が有力であったと思われるが、既にここまでの検討から明らかとなっており、この問題を考えるに当たっては、被告人とされた者らの性質のみでなく、両国における犯罪構成要件の差異、法執行機関の人的・物的資源の質及び量、刑事訴追と民事損害賠償請求それぞれが有する付随機能と相互の役割分担の問題などを多面的に見る必要がある。

この点から言えば、米国については、もともと刑事司法一般の特徴として重罰化の傾向が著しかったこと、コモンローを背景とする法体系下において可罰的とされ成文化された金融関連犯罪の構成要件が我が国に比して相当に広汎であること、FIRREAにより公訴時効の障害が取り除かれ、法定刑及び量刑基準が大幅に引き上げられたのみでなく、法執行機関の権限及び能力も格段に高められたこと、刑事手続上の損害賠償命令によって連邦政府の被害を回復することができるため、費用対効果の点で民事訴訟になじまない事案や刑事の公訴時効より短い消滅時効期間によって訴訟提起に至らないものについては積極的に刑事責任追及へと移行させる動機付けが働いた¹⁴⁰こと

139 我が国における刑事責任追及の状況については預金保険研究（第4号）を参照

140 FDIC のレポート中、80年代から90年代へかけての民事責任追及活動を総括した部分に、

などを考慮に入れる必要がある。

他方、我が国について言えば、もともと経済犯罪に対しては比較的量刑が緩やかであること、主に適用されるべき背任罪（特別背任罪）の成立に必要な図利加害目的が金融機関経営者として社会的に不相当な行為についてもその処罰を免れさせる効果を有したこと、預金保険機構に各種法執行機関からの出向者から成る特別業務部が設置されたとはいえ与えられた調査権限については不十分な面もあったこと、刑事訴追が困難な案件については、費用対効果を度外視して積極的に民事責任追及が行われており、民事責任追及が刑事責任追及の代替的な役割を果たした面が大きいことなどを考慮に入れる必要がある。

そして、このような視点から米国の状況を見れば、米国では、犯罪構成要件の差異から、我が国では一般に民事責任追及に止まっているものについても刑事責任追及が行われたのであって、結局、両国の間において、金融機関経営者として社会的に不相当ないし可罰的と観念される行為は基本的に共通しており、これが刑事訴追に至ったか否かは両国の司法制度等の差異によるところが大きかったと考えることができよう。

「訴えられた経営者らの多くは地域の重鎮であり、中には公人や政治家も含まれていた。訴訟の中には詐欺的行為を問題とするものも多く、また、大部分の訴訟では被告らの重大な職務懈怠が問題とされていたにもかかわらず、である。結局、訴えられた経営者らの大部分は、まっとうな市民であって、犯罪まで犯したわけではなく、あるいは特に金融機関を破綻させてやるうという意図を有していたわけでもなかった。」と記載されている。米国で民事責任追及の対象とされたのは、このように、主に費用対効果の視点から見て問題のない事案が多かったわけである。

先に触れたとおり、我が国では、休眠中の金融機関を廉価に買い取って預金を集めた上、これを自ら費消してしまうというようなあからさまな事例は存在しなかったが、米国で犯罪者とされた者にも、一般の経営者から 'crook' と呼ばれたような者まで¹⁴¹、様々な類型を含んでいたことはむしろ当然であろう。

4. 責任追及に関連する資産の処理等について

我が国の整理回収機構に対しては、米国の RTC におけると異なり、金融機関の破綻処理法制が深化する過程において様々な機能が付加されており、この問題について論ずる時期には至っていないと思われるので、ここでは専ら米国の状況を紹介するに止める。

FIRREA により、廃止された FSLIC の資産負債が FDIC の管理下 (FRF) に置かれたほか、1996 年 12 月 31 日まで¹⁴²の時的限的組織として設立された RTC についても、閉鎖後の資産負債は FRF に承継された¹⁴³。FRF は、当初、早期に解消されることが予定されていたが、完全に解消するには様々な障害があり、未だに終局を迎えていないのが実情である。そこで、FDIC は、2003 年夏、FRF の早期解散に向けて、その資産負債をいかに処理し、残資産を財務省に返納すべきかを検討するとともに、予想される法的問題点を整理するためのタスクフォース (FRF Dissolution Task Force、略称 DTF) を組織した。

141 問題は、一般の経営者も含めて悪党呼ばわりしたことにあったと言うこともできよう。

142 実際には 1995 年 12 月 31 日までに短縮された。註 28 参照

143 FRF は、FRF = FSLIC と FRF = RTC の 2 勘定から成るわけである。

法務部もこのメンバーに入っているが、FRF 解消に立ちはだかる問題のうち、法務部が所管するものとしては、RTC から承継した係属中の訴訟案件の存在 (被告となっているものも含む)、それに伴う膨大な保管記録とこれに要する倉庫費用、それに未回収の刑事損害賠償金などが挙げられている¹⁴⁴。

DTF の会議は四半期ごとに行われているが、ここに各部の代表が参加し、FRF の資産負債のうちそれぞれが所管する部分について処理目標を定め、その達成に向けた各部の協力方法等について検討しているという。

DTF のメンバーである法務部の係官の説明によれば、未回収に係る刑事損害賠償は、DTF 発足の年である 2003 年 12 月末が 803 件 (約 4 億 9,900 万ドル) であったのに対して、2005 年 9 月 30 日時点で 465 件 (約 4 億 8,500 万ドル) となっており、件数が大きく減少した割には残高がほとんど減少していない。これは、未回収分の中から比較的解決のし易いものを優先していった結果、1 件当たりの金額は大きくとも当の賠償を命ぜられた者が長期間受刑しているなどの理由により回収困難な案件が残りつつあるためと思料される¹⁴⁵。

なお、これも担当官の説明によれば、刑事損害賠償債権は、財務省が所管する犯罪被害者基金 (Crimes Victims Fund) に譲渡することはできるものの、それ以外に譲渡することは禁止されており、かつ、FDIC 自らあるいは政府の代理人たる司法省の民事部門に依頼して回収を図るのは格別、他の者に回収を依頼することも禁止されているということである。そこで、FDIC として採

144 2004 Report to the Board of the FRF Dissolution Task Force, Mar.2, 2005

145 註 122 参照

りうる最も有効な手段は、各地の連邦検事事務所の財政訟務班及び同地を管轄する連邦保護観察所などと密接に連絡を取り合い、隠匿財産の発見に努めつつ回収を図ることであるという¹⁴⁶。

係属中の損害賠償請求訴訟等については、2003年12月末が61件（約5億3,000万ドル）、2005年9月30日が52件（約2億2,300万ドル）となるなど、比較的順調に解決してきており¹⁴⁷、司法省との協議を通じて記録保管の負担も軽減されつつあるという。

言うまでもなく、DTFの目標は、FRFの資産負債を処分することであるが、そのためには、いずれかの時点において、法務部所管の資産負債も含め、連邦政府内のいずれかの機関に承継させることが妥当と考えられている。しかしながら、現時点では、この点については未だ具体的な案は定まっていないとのことである。

5. 終わりに

以上のとおり、本稿は、日米両国における責任追及活動をめぐる法制度及び実際の取扱いを概観しつつ、両者の異同を浮き彫りにすることを目指したものである。再度、ごくかいつまんで述べるとすれば、我が国では、金融機関の経営陣として社会的に非難されてしかるべき行為について十分な制裁規定を欠いたきらいがあり、これが刑事

事案の絶対数の少なさに影響した反面、民事責任追及は（主に費用対効果を度外視して厳格な責任追及を行うという点において）より厳しくならざるを得なかった面がある¹⁴⁸。

我が国における破綻金融機関の旧経営陣に対する責任追及を概観するとき、ある論者は手ぬるかったと言い、ある論者は厳しすぎたと言うのが世上見受けられる。これについては、手ぬるかったのではないかと問われれば、民事・刑事の別を措くとすれば我が国の方が厳しかったとも答えられようし、厳しすぎたのではないかと問われれば、我が国では民事責任追及の対象とされるに止まった行為も、米国であれば刑事訴追されていた可能性が高いと答えることもできよう。

結局、「金融危機」と称される事態に立ち至った時に、米国のように迅速かつ強力な立法で対処するか、あるいは我が国のように基本的に運用で対処するかは、コモンローを背景とする判例法主義を取るか制定法主義を取るかという法制度の違いはもちろん、より広くは国民性の違いにも左右されるのであって、一概にどちらが優れていると言えるものではあるまい。

ただ、ひとまず平成金融危機が治まり、平時と称されることの多くなった現時点においても、内部統制を欠いた融資など社会的に不相当な取扱いが根絶されたとは考えられず、そのことが、新たな金融危機を招く虞は決して小さいとは言えない。その意

146 我が国の保護観察付き執行猶予に当たるプロベーション（probation）に処される場合、その条件として刑事損害賠償金の支払が言い渡されるため、本来その支払に充てるべき隠し資産を有することはプロベーションの条件違反となり、これが発覚すれば収監されることとなる。保護観察官（probation officer）は、そのための調査権限を有する。

147 但し、残高の減少すなわち回収というわけではないと思われる。

148 破綻金融機関の関与者の責任を明らかにするという視点から和解の厳格な運用に努めている整理回収機構の姿勢について、法律実務家の一部には批判する向きもあると聞くが、かかる論者は、整理回収機構に与えられた、比較法的に見ても重要な公的責務への理解を欠いているか、敢えてそれを無視しているように思わ

味で、米国の金融監督当局による行政制裁の諸制度や、金融監督当局と法執行機関の間の協力体制の構築の実績等は、我が国においても大いに参考になるものと思われる。

なお、以上に述べたこととは別に、「金融危機」に立ち至った場面において望まれる規制ないし民事・刑事上の制裁のあり方と、「平時」における制裁等のあり方が常に同じであってよいのかということも、一個の論点とされるべきであろう。即ち、ひとたび「金融危機」に陥った場合あるいはその虞が具体化した場合に、金融監督当局による規制を強化し、あるいは刑事・民事上の責任追及をより容易にするような制裁規定を設けることは、危機の脱出に向けた有効な手段たりうる。しかしながら、「平時」においてもそのような規制あるいは制裁を維持し続けることが、一方で企業の正常な経済活動に対して萎縮的效果を及ぼす虞があることも否定できない。この点を論ずるためには、例えば、米国については、FIRREA 制定前後において、金融機関詐欺罪等の処罰規定に係る解釈がいかに変遷してきたのかと言った実体法解釈論に属する事項を更に検討する必要があるし、大陸法系の諸国においては金融機関関連犯罪についてどのような規制あるいは制裁の体系を採用しているのかなどの点を更に検討する必要がある。この点については、今後の研究を俟たざるを得ない。

冒頭にも述べたとおり、今回の出張調査は短期間であり、アップデートされた資料を十分に収集することもできなかった。そのため、文中に記載した米国の判例法等についても、その後変更されている可能性が皆無とは言えない。また、本稿の内容についても、筆者の誤解に基づく記載のほか、

れる。

我田引水の誹りを免れない部分も相当あるものと思われるが、その節は、お気付きの点についてご指摘いただければ幸いです。いずれにしろ、破綻金融機関をめぐる責任追及の議論の深化に、本稿が幾許かでも寄与することを期待したい。

なお、本稿をまとめるに当たり、米国の金融犯罪について造詣の深い片岡敏晃検事（現内閣府情報公開・個人情報保護審査会事務局）からは、FIRREA 等に関する貴重な文献を提供していただいた。また、司法省訪問に際しては、OCC Western District Counsel であり日米の法曹界に通じた Lance C. Cantor 氏に仲介の労を取っていただいたほか、山内由光検事（在米国日本大使館一等書記官）には多忙の折り同行していただくなど格別のご配慮をいただいた。この場をお借りして感謝の意を表したい。

以上

(参考文献)

本文中に引用したものの他、以下の資料を参考とした。

佐藤正謙「米国 RTC の組織と活動」N B L NO.590,591 (平成 11 年) 商事法務研究会
FDIC 'A Brief History of Deposit Insurance in the United States' (1998)

Curry, Timothy and Lynn Shibut, 'The cost of the Savings and Loan Crisis: Truth and
Consequences,' FDIC Banking Review, Vol.13, No.2 (2000) FDIC

「資料 米国預金保険制度の概要と運用」日本銀行月報 1995 (平成 7) 年 8 月号

「破綻金融機関処理：米国貯蓄貸付組合の経験」日本銀行金融研究所「金融研究」第 15
巻第 3 号 (平成 8 年 8 月)

Craig, Valentine V, 'Japanese Banking: A Time of Crisis,' FDIC Banking Review, Vol.11, No.2
(1998) FDIC

佐伯仁志「経済犯罪に対する制裁について」法曹時報 53 巻 11 号 (平成 13 年) 法曹會

U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, Financial Institution Fraud and Failure
Report (FY2004)

U.S. Department of Justice, Criminal Resource Manual

国立国会図書館調査立法考査局「外国の立法」No.203 (平成 10 年 6 月)

Failed Thrifts: Internal Control Weaknesses Create an Environment Conducive to Fraud, Inside
Abuse, and Related Unsafe Practices, Testimony before the Subcommittee on Criminal Justice
Committee on the Judiciary House of Representatives: U.S. General Accounting Office, 1989.
T-AFMD-90-4

Bank and Thrift Failures: FDIC and RTC Could Do More to Pursue Professional Liability Claims,
Testimony before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs United States Senate:
U.S. General Accounting Office, 1992. T-GGD-92-42

Gregory Pulles, Robert Whitlock, James Hogg, 'FIRREA, A Legislative History and
Section-by-section Analysis' (1991)

Memorandum for Neal S. Wolin, Deputy General Counsel, Department of the Treasury,
'Appropriate source for payment of judgments and settlements in United States v. Winstar Corp.
and related cases'

'Bank and thrift criminal fraud, The Federal Commitment could be broadened', Report to the
Chairman, Committee on the Judiciary, U.S. Senate: U.S. General Accounting Office

各機関のホームページ

連邦法の条文については<http://uscode.house.gov/search/criteria.shtml>ほか

韓国の預金保険制度

西垣 裕¹
山本 良祐²

目 次

1. 預金保険制度全般
 - (1) 預金保険制度の設立と組織体制
 - (2) 保護限度額と保護対象預金
 - 保護限度額
 - 保護対象預金
 - (3) 保護対象金融機関の範囲
 - (4) 保険金の支払
 - (5) その他
 2. 破綻処理手法と過去の事例
 - (1) 破綻処理手法の選択 ペイオフか資金援助かの選択基準
 - (2) 名寄せ
 - (3) 管財人の権能
 - (4) 処理の具体的スケジュール
 3. 預金保険基金の維持・運営、必要資金の手当
 - (1) 業態別の預金保険基金
 - (2) 預金保険基金の財源
 - (3) 金融危機の安定化に投じた公的資金とその返済計画
- (参考) 預金者保護法

¹ 預金保険機構調査室長 (e-mail: yutaka-nishigaki@dic.go.jp)

² 預金保険機構国際室調査役 (e-mail: ryosuke-yamamoto@dic.go.jp)。本稿の執筆は個人らの資格で行ったものであり、意見にわたる部分は筆者個人に属し、預金保険機構の公式見解を示すものではない。

1. 預金保険制度全般

(1) 預金保険制度の設立と組織体制

韓国預金保険公社(KDIC)は、1995年12月に制定された預金者保護法(Depositor Protection Act、DPA)により、1996年6月に設立され、1997年1月に業務を開始した。同法により、それまでの政府による暗黙の預金保護政策が改められ、預金保護制度が法律上明確に規定された。

KDICの監督官庁は、財政經濟部(Ministry of Finance and Economy、以下、「MOFE」ないしは「財経部」)である。KDICの理事長は財経部の推薦により大統領が任免。副理事長と理事は財経部が任免。預金保険委員会は現在、理事長以下、財経部副大臣、金融監督委員会副長官、韓国銀行(中銀)副総裁等の委員から成る9名で構成される。

組織は、理事長、副理事長の下に4人の理事、および独立した監事をおき、総人員は約780名である(2005/11月時点)。

(2) 保護限度額と保護対象預金

保護限度額

96年にKDICが設立されて以来、保護限度額は元本と利息を合わせて2,000万ウォン(約200万円)とされてきたが、アジア通貨危機の混乱の中で金融システム安定化のため97年12月に施行令を改正し、特例として全額保護を実施。途中、金融危機の落ち着きとモラルハザードへの配慮から98年7月に施行令を改正し、2,000万ウォンを超える預金の場合には元本のみ保護とされたが、基本的な全額保護は2000年末まで3年間継続された。2000年10月の施行令改正で、保護限度額を5,000

万ウォン(約500万円)に引き上げた上で、2001年1月からは定額保護へ移行し、現在に至っている。この結果、銀行、証券会社、商業銀行、相互貯蓄銀行及び信用組合については、元本と利子を合わせて5千万ウォンまでの保護となり、保険会社については、払込み保険金+利子合計と契約満期保険金との少ない方とそれ以外の債権について5千万ウォンまで保護されることとなった。

なお、利子算出に利用する金利は、約定金利とKDICの預金保険委員会が1年定期預金の平均利率を基に決定する金利との低い方を適用することとなっている。

保護対象預金

預金保険制度が本来保護対象として意図しているのは少額預金者の預金であり、こうした判断基準に合わない株式や債券などの市場性証券については保険の対象外となっている。

(3) 保護対象金融機関の範囲

韓国で営業する金融機関にとって預金保険への加盟は強制であり、一般的な国内銀行だけでなく、外国銀行の韓国内支店、韓国開発銀行のような専門銀行(韓国輸出入銀行<KEXIM>を除く)、農業協同法の下で設立された農協連合、漁業協同法の下で設立された漁協連合、そして信用組合業務を行なう漁協の地域支店も含まれる。証券も同様に外国証券会社の韓国内支店を含み、保険会社も、保証と災害を主体業務とする会社を除き、全保険会社が対象である。

設立当初は、KDICの保護対象は銀行だけであったが、1997年末の預金者保護法修正により、1998年4月からは、商業銀行、相互貯蓄銀行、

信用組合および生保、損保、証券会社の保護基金も KDIC に統合されている。一方、2004年1月からは信用組合は対象から外れ、信用組合連合会が設ける保険基金により保護されることとなった。

(4) 保険金の支払

保険金支払の起因となる保険事故としては以下の2種類があり、第2種保険事故の場合は自動的に保険金の支払が行われるのに対し、第1種保険事故の場合は預金保険委員会の決定を要件とする。具体的には、KDIC が保険事故の通告を受け取ってから2か月以内に支払スケジュールを決定し公表することとなっている。この決定期間は財経相の承認によって1ヶ月間延長することが出来る。

第1種保険事故：金融監督委員会の命令による預金払戻し停止に起因する請求

第2種保険事故：事業免許の取上げ、株主総会決議による自主解散、あるいは裁判所による破産宣告に起因する請求

保険金は、預金者が有する預金等債権合計額から全債務（保証債務を除く）をネットアウトして保険金支払公告日現在の金額を基に計算される。第三者の担保に供されている預金については、KDIC は担保金額部分について支払を停止することが出来る。また破綻金融機関の不良化に関与したとみられる預金者等に対しては、支払スケジュール公表の日から6ヶ月間に渡って、保険金の支払を停止することが出来る。

第1種保険事故の場合、保険金支払い決定までの間に預金者が被る不便を軽減するために、KDIC は預金保険委員会が定める金額の範囲内で仮払いを行なうことが出来る。仮払いを行なった金額（以下「暫定払い額」）が実際の

保険金支払い金額よりも多かった場合には、当該預金者は差額を KDIC に返金する。また、暫定払い額よりも実際の保険金支払い額が多かった場合には、KDIC は差額を預金者に支払う。また、KDIC は非付保預金者等の一般債権者に対して、預金保険委員会の議決を経て財経大臣の認可を受けることで、概算払いを行うことが可能である。概算払いを行なった場合、預金者が破綻金融機関に有している概算払い分に相当する債権は、概算払い金額を支払うことで、KDIC が買取ることとなる。KDIC が買取った預金等債権の回収額から買取りに要した費用を除いた金額が、概算払い額を超えるときは、KDIC はその金額を当該預金者に対して支払う。

(5) その他

KDIC の年報によると、「金融システムをより安定化し預金保険基金を健全に保つために市場規律を通じて破綻を防ぐことが重要である」ことから、「財務健全性と情報開示が改善した金融業態から順次」可変料率制度を導入するための検討を行なっている。もっとも、具体的な導入タイミングについては、未定の段階である。

2. 破綻処理手法と過去の事例

KDIC は当初ペイボックス型の機関として発足したものの、97年の金融危機以降、徐々に組織を拡大、現在ではペイオフに加え、営業譲渡（管財人業務）、ブリッジバンク、P&A、資本注入等さまざまな権限・機能を有している。ここでは、破綻処理の手法と過去の破綻処理事例をみることにする。

(1) 破綻処理手法の選択 ペイオフか 資金援助かの選択基準

KDIC は破綻金融機関の処理に当たって、清算、保険金支払い（狭義のペイオフ）、資本注入、譲受金融機関への資金援助、P&A、M&A 等の豊富な選択肢を持っている。どの方法を選択するかは、2000 年 12 月に成立した公的資金監視法（Public fund oversight special act）と預金者保護法により、最少コスト原則を満たすことが要件となる。KDIC は各々の破綻処理手法のコストの比較を行い、預金保険基金への影響が最小となる手法を選択し、公的資金監視委員会の承認を得る必要がある。例外的に、預金保険委員会が破綻金融機関を清算させることにより金融システムの安定化が損なわれると判断したときは、最少コスト以外の手法も取り得る余地がある。

1998 年以來、破綻した金融機関の大多数は保険金支払方式により処理された。

(2) 名寄せ

KDIC は 1 預金者 1 金融機関あたり 5 千万ウォンまでの支払を行うことになっているが、1 預金者の識別を行うに当たっては、居住者番号（residence registration number）と企業所有者番号（business owner registration number）とを利用している。我が国と異なり、個人事業主であっても、1 個人として有している居住者番号登録による預金口座と、企業主として有している企業所有者番号登録による預金口座とは、異なる預金者の口座として扱われ、別々に 5 千万ウォンまで保護される。さらに、企業所有者番号に関しては、同一個人が複数の異なる企業を抱え、異なる企業所有者番号により口座を有している場合には、それぞれにつき 5 千万ウォンまで保護さ

れることになる。

これらの登録番号を利用して、破綻金融機関が有する電子的預金情報を用いて名寄せを行っている。

(3) 管財人の権能

KDIC が任命される管財人には二つの種類がある。一つは、金融構造改善法に基づき合併等の処理を行う際に、任命される同法に基づく管財人であり、もう一つは、資金援助対象の付保金融機関が破綻した際に、裁判所により任命される破産管財人である。破産管財人は破産処理過程を全て終了させるために必要な権限を有している。破産管財人の立場は裁判所により剥奪されることはなく、その権能は裁判所および破産債権への他の債権者から独立している。

金融構造改善法により、金融監督委員会は、金融監督院と KDIC からそれぞれ 1 名ずつ合計 2 名の管財人を指名することとされている。

2000 年 12 月施行の公的資金監視法と 2003 年の改正預金者保護法により、KDIC およびその役職員は公的資金の回復のために必要な時は裁判所による破産債権の破産管財人への指名を受けるとされた。同法の規定は、2001 年 3 月に憲法裁判所からも合憲判断が示され、それ以降の金融機関破綻ではほぼ全事例において KDIC 管財人が破産管財人に就任している。

(4) 処理の具体的スケジュール

1997 年の通貨危機以来、不健全金融機関を処理するために、金融構造改善法や公的資金監視法などが成立施行されてきた。このうち、金融機関の破綻のプロセスについては、金融構造改善法が主に適用される。金融機関の業

務停止や免許停止の権限は金融監督委員会が関連法や規則によって有している。

金融監督委員会が業務停止命令を出した時点で、金融機関は破綻したとみなされる。

破綻した金融機関は、直ちに KDIC に破綻を報告する。預金者保護法の規定では、KDIC は、金融監督委員会による金融機関の業務停止命令から 2 ヶ月以内に預金の払出しを行なうかどうかを決定することとなっている。

業務停止命令の期間中は、預金者は預金の引出が出来ず、また借入も行なえない。預金者の負担を軽減するために、KDIC は保険金の支払を決定するまでの間、仮払いを行うことができる。また、最終的な清算までの間、預金者等からの請求により預金等債権を清算払いの率を想定し推計した金額（概算払い額）で買収を行う制度が用意されている。

3 . 預金保険基金の維持・運営、必要資金の手当

(1) 業態別の預金保険基金

KDIC の預金保険基金の特徴のひとつに、業態毎に預金保険基金が分かれていることがある。すなわち、銀行、証券会社、生保、損保、商業銀行、相互貯蓄銀行、信用組合の別に 7 つの独立した預金保険基金が設けられている。金融危機への対応によって、どの業態の預金保険基金も債務超過に陥り健全な業務を遂行しにくいことから、2003 年始めに、従来の預金保険基金を預金保険債返済基金（以下「返済基金」）に名称変更し、通常の業務をこなすために新生の預金保険基金を設置したことから、業態ごとの 7 つの返済基金が加わり、基金の数は 14 となった。

預金保険基金と返済基金の間での勘定移動は一切認められず、業態は異なるが同種の基金

間においても資金の融通は金利を付利する扱いが取られ、分離管理が徹底されている。

(2) 預金保険基金の財源

預金保険基金の財源には、預金保険料、加盟料、預金保険基金債の発行、借入、その他がある。

（預金保険料）

業態ごとに異なる固定料率制度を採用。上限を 0.5%としたうえで、現在、銀行 0.1%、証券 0.2%、保険、信組等は 0.3%。また、金融危機に対応して投じた資金を回収するために別途、全業態一律に 0.1%の特別保険料を 2027 年まで賦課。

特別保険料の水準は、どの業態も一律とされた。これは、公的資金投入によってもたらされた金融安定の恩恵は各業態一様に受けているという事実に基づくとされている。

なお、信用組合に対しては、支払開始を 3 年間遅らせるとともに、支払期間自体も他業態の 25 年間よりも短縮し 12 年間とすることとされた。

保険料の支払時期は、銀行は、年四回に分け各四半期末から 1 か月以内。銀行以外の金融機関は営業年度毎に、年度末から 3 ヶ月以内とされている。

（加盟料）

加盟料（Contribution）として資本金の一定割合（業態によって異なり、1～5%の範囲）を加盟時に支払うこととなっている。

（預金保険基金債の発行）

政府は預金保険基金債の元利償還および韓国中銀からの借入について政府保証を与えることが出来る（預金者保護法第 26 条および第 26 条の 2）。この政府保証を基に KDIC は専ら預金保険基金債の発行により金融危機の対応

に必要な資金を調達した。

(借入)

KDIC は、保険金支払や破綻金融機関処理に必要な時に、政府、中央銀行、付保金融機関、大統領令によって設立された金融機関を含む様々な主体から借入を行なうことが認められている。

(その他)

預金者保護法により、政府は以下のように、資金拠出を行い、国有財産の優先的移管を行なうことが出来る。

政府からの資金拠出は預金保険基金の収入の一つである(預金者保護法第 24 条)。

預金者の保護と金融システムの安定のために必要だとみなされるときは、政府は国有財産法が規定するその他の国有財産を KDIC に無償で譲ることが出来る(預金者保護法第 24 条第 2 項)。

(3) 金融危機の安定化に投じた公的資金とその返済計画

1997 年 11 月の金融危機以来、金融システム維持のために投入された公的資金を償還するために、政府は 2002 年 9 月に「公的資金償還計画」を発表。

同計画に基づき、KDIC では、2003 年初に「返済基金」を設置し、これまでの預金保険基金の資産負債を同基金に移管し公的資金の回収に当たらせている。移管された負債総額は 84.5 兆ウォンに上ったが、このうち回収が見込まれる 18.8 兆ウォンを除く 65.7 兆ウォンにつき、20 兆ウォンが民間負担、45.7 兆ウォンが政府負担とされた。

20 兆ウォンの民間負担は、具体的には、各業態一律に預金残高の 0.1% の特別保険料を 2003 年～2027 年の 25 年間課すことで徴収す

ることとなっている(料率の見直しあり)。

45.7 兆ウォンの政府負担分については、「公的基金償還基金(Public Fund Redemption Fund)」から得る資金を使って返済することになっている。この「公的基金償還基金」の財源は、国家予算上のいくつかの特別会計の剰余金を当てるなどとされている。

以上

(参考) 預金者保護法

1995年12月29日 法律第5042号
(最終改正：2003年5月31日 法律第7027号)

目次

第1章 総則	81
第1条 目的	81
第2条 定義	81
第2章 預金保険公社	82
第1節 総則	82
第3条 設立	82
第4条 法人格	82
第5条 登記	82
第5条の2 事務所	83
第6条 定款	83
第7条 類似名称の使用禁止	83
第2節 預金保険委員会	83
第8条 預金保険委員会	83
第9条 委員会の構成	83
第9条の2 政治活動の禁止	83
第9条の3 委員の身分保障	84
第10条 運営	84
第3節 役職員	84
第11条 役員	84
第12条 役員の職務	84
第13条 役員の身分保障	85
第14条 理事会	85
第15条 職員の任免	85
第15条の2 代表者の任命	85
第15条の3 職員の確保	85
第16条 役員の欠格条件	85
第17条 兼職禁止	85
第4節 業務	86
第18条 業務の範囲	86
第19条 1997年12月31日法律第5492号により削除	86
第20条 業務の委託	86
第21条 付保金融機関に対する報告要請	86
第21条の2 損害賠償請求権の代位	87
第21条の3 資料作成の要請	88
第5節 財務と会計	88
第22条 会計年度	88
第23条 予算と決算	88
第24条 預金保険基金の設立	88
第24条の2 国有財産の無償譲渡	89
第24条の3 区分経理	89
第25条 余裕資金の運用	89
第26条 借入	89
第26条の2 預金保険基金債の発行	90
第26条の3 預金保険基金債返済基金の設立	90

第6節 監督	91
第27条 監督	91
第28条 報告及び検査	91
第3章 預金保険	91
第29条 保険関係	91
第30条 保険料の納付	91
第30条の2 付保金融機関の守秘義務	92
第30条の3 預金保険基金償返済のための特別賦課金	92
第31条 保険金の支払い	92
第32条 保険金の算定	93
第33条 保険事故の通知	93
第34条 支払の決定	93
第35条 債権の取得	93
第4章 破綻金融機関の処理	93
第35条の2 預金債権等の買取り	93
第35条の3 概算払率	94
第35条の4 概算払の認可	94
第35条の5 買取りの公告	94
第35条の6 KDICの代位相殺権	94
第35条の7 管財人業務	94
第35条の8 清算人もしくは破産管財人	94
第35条の9 賠償責任保険	95
第36条 合併等のあつせん	95
第36条の2 事業譲渡契約の要請	95
第36条の3 処理金融機関(承継銀行)の設立	95
第36条の4 任命、役員、及び権限	96
第36条の5 処理金融機関(承継銀行)の業務範囲	96
第36条の6 設立登記と公告	96
第36条の7 処理金融機関(承継銀行)の業務期間	96
第36条の8 他法令との関係	97
第37条 資金援助の申し込み	97
第38条 付保金融機関への資金援助	97
第38条の2 2000年12月30日法律第6323号により削除	97
第38条の3 債権移転	97
第38条の4 最小コスト原則	98
第38条の5 公正な費用分担原則	98
第39条 業務継続に関する特例	99
第5章 罰則	99
第40条 罰則	99
第41条 罰則	99
第42条 刑法適用時の公務員の法的立場	99
第43条 共同罰則規定	99
第44条 過失に関する罰金	99

第1章 総則

第1条 目的

この法の目的は、金融機関が破綻、債務超過、又は財務上の失敗により預金等の払い戻しが出来ない事態に際し、預金保険制度を効果的に運用することによって、預金者等の保護及び金融システムの安定性維持に資することにある。

第2条 定義

この法律において用語の定義は以下のとおりである。

- (1) 「付保金融機関」とは、この法律の下での預金保険の対象となる金融機関であり、次に掲げる金融機関をいう：
 - (a) 銀行法第8条第1項に規定する銀行
 - (b) 韓国開発銀行法に規定する韓国開発銀行
 - (c) 韓国興業銀行法に規定する韓国興業銀行
 - (d) 1997年8月30日法律第5403号により削除
 - (e) 農業組合法に規定する農業組合連合会
 - (f) 漁業組合法に規定する漁業組合連合会
 - (g) 1999年9月7日法律第6018号により削除
 - (h) 長期信用銀行法に規定する長期信用銀行
 - (i) 銀行法第58条第1項に規定する外国金融機関の韓国内支店と代理店(大統領令に規定する外国金融機関の韓国内支店と代理店を除外する)
 - (j) 証券取引法第2条第8項第2～4に規定される証券会社(韓国証券取引所外の証券売買取引に従事するだけの証券会

社の中で大統領令に規定する証券会社を除外する)

- (k) 保険業法第4条第1項に規定される保険会社(大統領令に規定する再保険や保証業務を専ら行う保険会社を除外する)
 - (l) 商業銀行法に規定する商業銀行
 - (m) 相互貯蓄銀行法に規定する相互貯蓄銀行
 - (n) 2002年12月26日法律第6807条により削除
- (2) 「預金等」とは、次に掲げる金銭の範疇に該当するものをいう。これらは大統領令により範囲が狭められることがある。
 - (a) 第1項(a)および(i)に規定する付保金融機関(以下「銀行」という。)が不特定の個人から預金定期積金もしくは類似する定期積金、及び信託業法第10条第2項により規定された元本の補填の契約をした金銭信託という形態で受領した債務
 - (b) 証券の売買や他の取引に関連して、第1項(j)に規定する付保金融機関(以下「証券会社」という。)に顧客が預け入れた金銭
 - (c) 第1項(k)に規定する付保金融機関(以下「保険会社」という。)が保険契約により受け入れた保険料収入
 - (d) 第1項(l)に規定する付保金融機関(以下「商業銀行」という。)や金融構造改善法により商業銀行と合併した銀行や証券会社が、商業銀行法第7条第1項の規定により、投資を目的とした不特定個人への債券発行や金融商品の販売により集めた金銭
 - (e) 第1項(m)に規定された付保金融機関(以下「商業銀行」という。)に対して、積

み金、預金、定期積み金といった形態で預け入れられた金銭

- (f) 2002年12月26日法律第6807号により削除
- (3) 「預金者等」とは、付保金融機関への預金等債権を有する者をいう。
- (4) 「預金等債権」とは、預金者が預金のような金融取引を通じて、付保金融機関に預け入れた元本、利息、収益、保険金、その他の金銭上の債権をいう。
- (5) 「破綻金融機関」とは、次に掲げる付保金融機関をいう。
- (a) 資産査定の結果、債務超過が判明した付保金融機関、もしくは多額の損失や不良債権などにより債務超過状態となり通常の業務の継続が困難であることが明らかとなった付保金融機関で、金融監督委員会もしくは第8条に規定する預金保険委員会がその様に判断した金融機関
- (b) 預金等の払い戻しや他の金融機関からの借入金の返済を停止した付保金融機関
- (c) 預金の払い戻し等が資金援助や外部借入(通常の資金調達を除く)なしに継続することが困難であると金融監督委員会、又は第8条で規定する預金保険委員会が判断した付保金融機関
- (5 - 2) 「破綻又は破綻懸念のある金融機関」とは、第8条で規定する預金保険委員会が財務体質が極めて不健全であり破綻が避けられないと判断した付保金融機関をいう。
- (6) 「資金援助」とは、第3条により設立される韓国預金保険公社が、第24条第1項で規

定する預金保険基金または第26条第3項で規定する預金保険基金返済基金(以下「返済基金」という)を使用して行う次に掲げる行為をいう。

- (a) 資金の貸付け又は預入れ
- (b) 資産の買取り
- (c) 債務の保証又は引受け
- (d) 資本注入又は資金援助
- (7) 「保険事故」とは、次に掲げる事項をいう。
- (a) 付保金融機関の預金等債権の払戻し停止(以下「第1号保険事故」という。)
- (b) 付保金融機関の許認可の廃止、解散の決定、もしくは破産の申請(以下「第2号保険事故」という。)

第2章 預金保険公社

第1節 総則

第3条 設立

韓国預金保険公社(以下「KDIC」という。)は、この法律に規定する預金保険制度を効率的に運営する目的で設立されるものとする。

第4条 法人格

- (1) KDICは資本を特定しない特殊法人とする。
- (2) KDICはこの法律、法律に基づき規定される施行令、および定款に基づき運営される。

第5条 登記

- (1) KDICは、大統領令で定めるところにより、登記しなければならない。
- (2) KDICは、登記することにより、本店所在地を確定しなければならない。

- (3) 第1項で規定する登記すべき事項は、登記の完了後でなければ、これをもって第三者に対抗することができない。

第5条の2 事務所

- (1) KDICは本店をソウル市に設置しなければならない。
- (2) KDICは必要に応じて定款の定めに従い地域事務所を設置することができる。

第6条 定款

- (1) 定款には次に掲げる事項を記載しなければならない。
1. 目的
 2. 名称
 3. 事務所の所在地
 4. 預金保険基金及び返済基金に関する事項
 5. 預金保険委員会に関する事項
 6. 理事会に関する事項
 7. 役職員に関する事項
 8. 業務及びその執行に関する事項
 9. 会計に関する事項
 10. 定款の変更に関する事項
 11. 公告の方法
- (2) KDICが定款の変更を行う場合、第8条で規定する預金保険委員会の決議を経て、財経相の認可を必要とする。

第7条 類似名称の使用禁止

KDICでない者は、その名称中にKDICもしくは類似する名称を用いてはならない。

第2節 預金保険委員会

第8条 預金保険委員会

- (1) KDICに、預金保険委員会(以下「委員会」という。)を置く。
- (2) 委員会は、KDICの運営に関する基本的な規則や原則を、この法律、関係法令及び定款にしたがって作成する。また、委員会は、預金保険基金の運営計画といった事項を検討する。

第9条 委員会の構成

- (1) 預金保険委員会は次の委員をもって構成する。
1. KDIC理事長
 2. 財経部副大臣
 3. 企画予算部副大臣
 4. 金融監督委員会副長官
 5. 韓国銀行副総裁
 6. ~ 12. 2000年12月30日法律第6323号により削除
 13. 委員の1名は、財経相が指名する。さらに、企画予算相、金融監督委員長官、及び韓国銀行総裁は各々が委員を1名推薦し、財経相がこれを承認する。
- (2) 第(1)項13号に規定する委員の資質は、大統領令に規定する。
- (3) 第(1)項13号に規定する委員の任期は3年とし再任することができる。

第9条の2 政治活動の禁止

政党法の規定にかかわらず、第8条第1項13号に規定する委員は、いかなる政治活動にも従事してはならない。

第9条の3 委員の身分保障

- (1) 委員は次の各号のいずれかに該当する時を除き、その委員の意思に反して解任されることはない。
 1. 第16条の各項に至った場合
 2. 心身の故障のため職務を執行することができない場合
 3. 職務上の義務違反により業務の遂行が不適切となった場合
- (2) 第9条第1項13に規定する委員が、第1項の理由により解任に至った場合、解任前に行った委員の行為は無効とはならない。

第10条 運営

- (1) KDICの理事長は委員会の委員長を勤める。
- (2) 委員長は、委員会の会務を総理する。
- (3) 委員長が相応の理由により職務を遂行することができない場合、第9条第1項2～5号に規定する委員は委員長の職務を代理する。
- (4) 委員会の議決は、委員の過半数が出席し、出席委員の過半数が賛成することで行う。しかし、第38条の4第3項に規定する資金援助に関する議決の場合は、3分の2の委員の賛成をもつて決する。
- (5)～(9) 2000年12月30日法律第6323号により削除
- (10) 預金保険委員会は議事録を作成し、公開しなければならない。
- (11) 必要な場合、預金保険委員会は、専門家や付保金融機関の代表者を委員会に出

席させ、意見を求めることができる。

- (12) 委員会の運営に必要な事項は、大統領令に定める。

第3節 役職員

第11条 役員

- (1) KDICに、理事長1名、副理事長1名、4名以内の理事、及び監事1名を置く。
- (2) KDICの理事長は財経相の推薦により大統領が任免する。
- (3) 副理事長及び理事はKDIC理事長の推薦により財経相により任免される。
- (4) 監事は財経相により任免される。
- (5) 理事長、副理事長、理事、及び監事(以下「役員」という。)の任期は3年とする。役員は再任されることができる。
- (6) 欠員が生じた場合、新たな役員を任命する。その際の任期は後任の役員の任命日から計算される。

第12条 役員職務

- (1) 理事長は、KDICを代表し、その業務を総理する。
- (2) 副理事長は理事長を、理事は理事長及び副理事長を補佐し、各役員は定款の定めるところにより固有の業務を掌理する。
- (3) 理事長が職務をこなせない場合、定款の定める順番により役員がその職務を代理する。
- (4) 監事は、KDICの業務および会計を監査する。

第13条 役員身分保障

役員は次の各号のいずれかに該当する場合を除き、その任期中に解任されることはない。

1. 第16条の各項の規定に該当する場合
2. この法律、関係法令、定款と相反がある場合
3. 心身の故障のため職務の執行が極めて困難である場合

第14条 理事会

- (1) KDICに理事会を置く。
- (2) 理事会は、理事長、副理事長及び理事をもつて組織する。
- (3) 理事会は、KDICの業務の基本事項を決定する。
- (4) 理事長は理事会を招集し、議長を勤める。
- (5) 理事会の議事は、構成員の過半数の出席を以って成立し、出席者の過半数の賛成を以って決する。
- (6) 監事は、理事会に出席し、意見を述べることができる。

第15条 職員の任免

理事長はKDICの職員を任免する。

第15条の2 代表者の任命

- (1) 理事長は、副理事長、役員、もしくは職員を、裁判や他の公的行事におけるKDICの代表者として選任することができる。
- (2) 第(1)項に規定するKDICの役職員の範囲は、大統領令に規定する。

第15条の3 職員の確保

- (1) 職務遂行上必要であると認められる場合、KDICの理事長は関連省庁に職員の出向(以下「出向職員」という。)を要請することができる。この場合、財務部との事前協議が必要である。
- (2) 第(1)項の事前協議を申し出る場合、理事長は出向職員の必要人数、出向期間、必要理由を書面で財務相へ提出しなければならない。
- (3) 第18条に規定される職務に従事する出向職員は、KDICの職員と看做される。

第16条 役員欠格条件

次の何れかの号に該当する者はKDICの役員になることはできず、第2号に該当する者は、KDICの職員となることはできない。

1. 韓国民でない者
2. 公務員法の第33条に該当する者

第17条 兼職禁止

- (1) 任命権を有する監督者から許可を得た場合を除き、KDICの役職員は、KDIC役職員としての業務以外の営利事業に従事してはならない。
- (2) 2002年12月26日法律第6807号により削除
- (3) KDICの役職員および退職者は、その職務上知りうることのできた秘密を漏らしてはならない。

第4節 業務

第18条 業務の範囲

- (1) KDICは、この法律の目的を達成するため、次に掲げる業務を行う。
1. 預金保険基金の運営管理
 - 1の2 預金保険返済基金の運営管理
 - 1の3 第21条の2に規定する損害賠償請求権の代理行使
 2. 第30条及び第30条の3に規定する保険料、及び預金保険基金債の支払のための特別賦課金(以下「特別賦課金」という。)の収納
 3. 第31条及び第32条に規定する保険金の支払い
 4. 第35条の2から第38条に規定する破綻金融機関の破綻処理
 5. 第1項-4項に掲げる業務に付帯する業務
 6. 預金者保護のために、政府より委託された業務
 7. 他の法律等に規定された業務
- (2) 業務の遂行のために、KDICは、預金保険委員会の決裁により、必要な条項を規定することができる。

第19条 1997年12月31日法律第5492号により削除

第20条 業務の委託

- (1) KDICは、必要に応じてその業務の一部を他の機関(以下「代理機関」という。)に委託することができる。
- (2) 代理機関の範囲は大統領令により規定される。

第21条 付保金融機関に対する報告要請

- (1) KDICは業務を行うため必要なときは、付保金融機関、もしくはその持ち株親会社に対し、その業務や財務状況に関する資料を提出させることができる。ここでいう業務とは、第2条第5項に規定する破綻金融機関や、第2条第5-2項に規定する破綻または破綻懸念のある金融機関の決定、第30条及び第30条の3に規定する保険料や特別賦課金の設定と収納、第31条及び第32条に規定する保険金支払額の計算と支払、及び第35条の2から第38条の2に規定する破綻金融機関の処理等を指す。
- (2) 第(1)項の規定により提出された報告に基づいて、大統領令に規定される基準により破綻の懸念があると認められるとき、もしくは第(5)項に該当しないとき、KDICは付保金融機関、又は持ち株会社法に規定する持ち株親会社の業務内容や財務状況の検査を行うことができる。
- (3) 預金保険委員会での決裁により、KDICは、金融監督組織設立法により設立された金融監督院の長官(以下、「FSS長官」という)に対し、付保金融機関、もしくは当該付保金融機関の持ち株親会社への検査実施および検査結果の開示を依頼し、あるいは預金者の保護と金融システムの安定化に必要と判断される場合、特定の分野に限り、付保金融機関あるいは持ち株会社への共同検査の要請ができる。この場合、金融監督組織設立法第66条第3項にもかかわらず、FSS長官は要請に応じるものとする。
- (4) 預金者保護のために必要であると認められるとき、KDICはFSS長官に対し、特定

の範囲を明示し、付保金融機関もしくはその持ち株親会社に関するデータの要求ができる。この場合、FSS長官は要請に応じるものとする。

- (5) 付保金融機関の破綻可能性を判断するに当たり、第4項で受領したデータの内容確認が必要と判断される場合、KDICは、FSS長官に対し、付保金融機関および持ち株会社への検査を1ヶ月以内に行ない、データの正確性を確認するよう要請することができる。
- (6) KDICが第(2)項に基づく検査により、破綻の可能性があると判断した場合、金融監督委員会に検査結果を報告し、適切な対応を取るよう要請する。この場合、特別な理由が無い限り金融監督委員会はKDICの要請に応じるものとする。

第21条の2 損害賠償請求権の代位

- (1) KDICは、破綻もしくは破綻懸念のある金融機関(以下「破綻金融機関」という。本条では、清算人及び破産管財人を含む)の現在のあるいは退職した役職員、企業の破綻もしくは商法第401条第2-1項に規定する経営環境の悪化に関する責任者、破綻金融機関の破産債務者(債務者が企業の場合、商法第401条第2-1項の規定に該当する個人、及び大統領令により規定される主要株主とする)、及び関連会社(以下「破綻関係会社」という。)に対し、損害賠償請求権を有する。
 - 1. KDICが、第31条及び第34条第(1)項により、保険金の支払いが必要と決定、又は既に保険金を支払った金融機関
 - 2. KDICから、業務運営ないしは顧客契約

をKDICに移管するように命じられた、第36条の3第(1)項に該当する金融機関、もしくはKDICが預金や債権の払い戻しを行うことを決定あるいは実施済みの金融機関

- 3. KDICが第38条により資金援助の実施を決定、もしくは実施した金融機関
 - 4. 2000年12月30日法律第6323号により削除
- (2) KDICは、該当機関に対し、第(1)項に基づく損害賠償請求の理由、請求方法、及び必要な請求期間を、書面にて提出するよう委任する。
 - (3) 該当機関が第(1)項に基づくKDICの委任を実行しない場合、KDICは、直ちに、損害賠償請求要求を引受け、破綻の原因となった企業や個人に対して損害賠償請求を行う。
 - (4) 破綻機関が第(1)項に規定する損害賠償訴訟を行う場合、KDICは破綻機関を支援するために訴訟に参加することができる。この場合、民事訴訟法第71条～第77条が準用される。
 - (5) 第(3)項に基づきKDICが破綻機関を代位し損害賠償請求訴訟を行う場合、および第(4)項に規定される破綻機関の要請で訴訟に参加する場合、破綻機関はKDICの訴訟参加費用を負担しなくてはならない。
 - (6) 破綻機関が破産した場合には、破綻機関が支払わなかった第(5)項に規定する経費は、破産財団の債権として扱われる。
 - (7) KDICが破綻機関の代位等で損害賠償請求をする場合、又は第(1)項～第(4)項に規

定する訴訟への参加が必要と認められる場合、KDICは、当該破綻金融機関及び破綻関係会社の業務や資産内容の検査を行うことができる。しかし、破綻関係会社については、検査の対象は会計会社と公認会計士に限られる。

- (8) 第(1)項～第(6)項は、破綻機関との合併を行った付保金融機関、又は破綻機関の業務の譲渡を受けた付保金融機関に準用される。
- (9) 第(7)項の規定により検査を行う者は、検査権限の証明書を携行し、関係者に提示しなければならない。
- (10) 第(7)項に規定する検査が必要な事項は、大統領令によって規定される。

第21条の3 資料作成の要請

- (1) KDIC自身もしくは破綻金融機関の代理で損害賠償請求を申請する場合、又は第21条の2第(1)項から第(4)項に規定する訴訟に参加することが必要と認められる場合、KDICは、大統領令で任命される関連省庁の長官及び担当責任者、地公体等の長や担当責任者、公的機関の長や担当責任者に対し、破綻の原因となった企業もしくは個人の資産等に関する情報提供を求めることができる。
- (2) それが止むを得ない状況で無い限り、第(1)項に従って、KDICから情報提供の要請を受け取った公的機関は要請に応じなければならない。

第5節 財務と会計

第22条 会計年度

KDICの会計年度は、政府の会計年度と同一とする。

第23条 予算と決算

KDICの予算及び決算は、預金保険委員会の決議の上、財経相の認可を受けなければならない。

第24条 預金保険基金の設立

- (1) 預金保険基金は、第30条に規定した保険料の収納、第31条及び第32条に規定した保険金の支払い、第35条の2に規定した預金等債権の買取り、第36条の3第(4)項に規定した資本注入、及び第36条の5第(3)項及び第38条に規定する資金援助を行うためにKDICに設立される。
- (2) 預金保険基金の収入は次に掲げるものである。
 - 1. 付保金融機関からの出資金
 - 2. 政府からの出資金
 - 2-2 預金保険基金債の発行代わり金
 - 2-3 第24条の2に規定により政府からKDICに譲渡された国有資産
 - 3. 第26条に規定する借入れ
 - 4. 第30条第(1)項に規定する保険料収入
 - 4-2. 第35条の規定により獲得した負債から回収された資金
 - 4-3. 第35条の2により購入した預金等債権から回収された資金
 - 5. 第36条の5第(3)項及び第38条に規定する破綻金融機関処理で資金援助された資金のうち回収された資金
 - 6. 預金保険基金の運用益等

(3) 預金保険基金の支出は、保険金の支払い、預金保険基金債の元利払い、第35条の2に規定する預金者等への支払い、第36条の3第(4)項に規定する資本注入、第36条の5第(3)項及び第38条に規定する破綻金融機関処理の為の資金援助と付随的な出費、借入金の元利払い、及び第24条の3第(1)項に規定するKDICの運営のための業務勘定へ移管する資金からなる。

(4) 第(2)項1号に規定する出資金は、払込資本金の1%を超えない範囲(商業銀行及び相互貯蓄銀行は10%を超えない範囲)で、それぞれの付保金融機関の付保預金残高を考慮し、個別金融機関毎に決定する。納付すべき出資金額、納付時期、納付方法は大統領令によって規定される。

第24条の2 国有財産の無償譲渡

(1) 政府は、預金者保護と信用秩序のために必要と認めるとき、国有財産法第4条第(4)項に規定される国家資産を、同法第44条の規定に縛られることなく、KDICに無償譲渡することが出来る。

(2) 第(1)項による譲渡は、内閣の確認を経た上での国会の事前同意、及び大統領の承認により行われる。預金者保護と信用秩序の維持のために特に必要と認められる場合は、国会の事後承認のみが必要となる。

第24条の3 区分経理

(1) 預金保険基金、及び返済基金は、それぞれ別々に、またKDICの運営経費と区分して管理される。

(2) 預金保険基金と返済基金は、銀行、証券会社、保険会社、商業銀行、相互貯蓄銀

行及び信用組合毎に別々の勘定を設け、それぞれに区分して管理される。保険会社の勘定は、更に生命保険会社勘定と損害保険会社勘定に区分される。

(3) 預金保険委員会は、第(2)項に規定する勘定間の資産・負債の移動、勘定間の資金の貸借などの取引、KDICの運営費用の配分方法につき決定する。

(4) 預金保険基金と返済基金の間では一切の取引を行わない。

第25条 余裕資金の運用

預金保険基金ないしは返済基金に余裕資金がある時は、KDICは、次に定める方法に従って余裕資金を運用する。

1. 国債、公的貸付、または預金保険委員会の指定する有価証券の購入
2. 預金保険委員会が指定する付保金融機関への預金
3. 財経相の定めるその他の方法

第26条 借入

(1) KDICは、韓国銀行法第79条の規定にかかわらず、次の規定する業務の遂行の為に必要と認められる時は、大統領令の規定に従い財経相の事前認可により、政府、韓国銀行、付保金融機関、大統領令で指定される他の機関から、預金保険基金または返済基金へ借入れを行うことができる。借入期間は1年を超えないものとする。

1. 第18条第(1)項3号および4号に規定された業務の実行
2. 預金保険基金もしくは返済基金の借入金の元利払い
3. 第26条の3第(3)項1号～3号に関する経

費の支払い

- (2) 政府は、第(1)項に規定する韓国銀行からの借入れに際し、元利金の返済の保証をすることができる。

第26条の2 預金保険基金債の発行

- (1) KDICは、預金者保護と信用秩序の維持に必要な資金を調達するため、預金保険委員会の決定を受けて、預金保険基金債の発行を行える。
- (2) KDICが預金保険基金債を発行しようとする時は、発行の都度、発行額、条件、発行および償還の方法を決定し、財經相に報告する。
- (3) 預金保険基金債発行の検討条件は預金保険委員会が決定する。
- (4) 預金保険基金債の時効は元本は5年間、利息は2年間とする。
- (5) 政府は、預金保険基金債の元利金の償還の保証を行える。
- (6) 預金保険基金債は、証取法第2条第(1)項3号で規定される債券である。

第26条の3 預金保険基金債返済基金の設立

- (1) 金融再編を助ける(2002年末迄のものに限る)過程で生じた預金保険基金債負債を解消するために、預金保険基金債返済基金をKDICに設ける。
- (2) 返済基金は、次に掲げるものを収入源とする。
1. 公的資金償還基金法第4条に規定する公的資金償還基金からの資金援助
 2. 第(4)項に規定する預金保険基金債返済

基金債(以下「返済基金債」という。)の発行代わり金

3. 第26条第(1)項に規定する借入
 4. 第30条の3に規定する特別賦課金
 5. 第35条に規定により獲得した負債から回収された資金
 6. 第35条の2に規定により獲得した預金から回収された資金
 7. 第35条の5第(3)項もしくは第38条に規定する破綻金融機関処理において実施した資金援助金額のうち回収された資金
 8. 返済基金の運用益以外の収入
- (3) 返済基金は、次に掲げる業務への支出を行う。
1. 預金保険基金債(2002年末までに発行されたものに限る)と返済基金債の元利金払い
 2. 保険金請求に関する支払い、第35条の2に規定する預金者への支払い、第36条の5第(3)項及び第38条に規定する破綻金融機関処理のための資金援助
 3. 借入金の元利金払い
 4. 第24条の3第(1)項に規定するKDICの業務運営に必要な資金の管理勘定への資金移動

- (4) 預金保険基金債と返済基金債の元利払いのために必要と認められるとき、KDICは預金保険委員会の決議を経て、返済基金債を発行できる。この場合、第26条の2第(2)項～第(6)項が準用される。

第6節 監督

第27条 監督

- (1) 財経相はKDICの業務を、監督指導し、必要な指示を行う。
- (2) この法の下でKDICが下した決定が違法であるとき、もしくは財経相が預金者保護のために必要と判断したとき、財経相は、そのような決定の全てまたは一部を取消し、もしくは決定事項の遂行を保留することができる。

第28条 報告及び検査

- (1) 財経相は、必要があると認めるときは、KDICの業務、会計、及び資産状況の報告を受け、もしくは財経部の職員がKDICの業務、帳簿、書類、施設その他の物件の状況の検査を行うことができる。
- (2) 第(1)項の規定により、財経部の職員が検査を行うときは、その身分を示す証明書を携帯し、関係人にこれを提示する。

第3章 預金保険

第29条 保険関係

- (1) KDICと付保金融機関と預金者との間の保険関係は、預金者が付保金融機関に対する預金等債権を保有することにより、成立する。
- (2) 付保金融機関は、第(1)項の保険関係の成立および内容と、KDICが決定する条件等を提示する。
- (3) KDICは、第(2)項に規定する付保金融機関による保険関係の確認がなされているかを検査することができる。

第30条 保険料の納付

- (1) 付保金融機関は、預金残高(保険会社については、保険業法第120条に規定される保険契約準備金を考慮のうえ別途大統領令で規定される残高)に大統領令で規定される年率0.5%を超えない範囲の保険料率を乗じた金額(最小年間保険料10万ウォン)を年間保険料としてKDICに納付する。この場合、付保金融機関毎に課される保険料率は、付保金融機関の経営財務状況と業態別の各勘定の累積基金残高を考慮し、第24条の3第(2)項に規定する付保金融機関の形態によって、それぞれ別々に決定される。
- (2) 第(1)項の規定にも関わらず、付保金融機関の第24条第(2)項1に規定する出資金と、第(1)項および第(3)項の保険料および延滞金の一部もしくは全額を免除することができる。また、預金保険委員会の決議により、次に該当する金融機関について、それらの支払いを一定期間延期することができる。
 1. 保険事故発生時に保険事故と関係する付保金融機関
 2. 通常業務の継続が著しく困難、かつ財務状況から預金の払い戻しが困難となる兆候がみられる金融機関
- (3) 付保金融機関は、第(1)項に規定する保険料をその納付期限までに納付しない場合には、KDICに対し、保険料に加えて大統領令に規定する延滞金を納付しなければならない。
- (4) 第(1)項および第(3)項に規定する保険料、延滞金の支払時期や方法、及びこの他の

必要な事項は、大統領令によって規定される。

- (5) 第24条第(2)項1号に規定する出資金、第(1)項および第(3)項に規定する保険金および延滞金に関し、付保金融機関が保険事故を起こした場合、KDICは、当該金融機関に対し、国及び地方税の義務への劣後を別とし、一般債権者に優先する弁済権を有する。

第30条の2 付保金融機関の守秘義務

付保金融機関、及びその現旧役職員は、第30条に規定された差別保険料率の内容を、広告に利用してはならず、当該機関の関係役職員以外には公表してはならない。しかしながら、大統領令の定めるところにより預金者保護のために必要と認められる場合は例外とされることがある。

第30条の3 預金保険基金償返済のための特別賦課金

- (1) 付保金融機関は、預金残高(保険会社については、保険業法第120条に規定される保険契約準備金を考慮のうえ別途大統領令で規定される残高)に大統領令で規定される年率0.3%を超えない率を乗じた金額(10万ウォンを下回る場合は10万ウォンとする)を特別賦課金として毎年KDICに納付する。
- (2) 第30条第(2)項～第(5)項は、第(1)項の特別賦課金の支払いに関する必要事項に準用する。

第31条 保険金の支払い

- (1) KDICは、付保金融機関に保険事故が発生したときは、当該付保金融機関に関する

預金者等からの請求に基づいて、保険金の支払いを行う。第1種保険事故の場合は、第34条の規定に従い保険料支払の決定が必要である。

- (2) 第1種保険事故のときは、当該保険事故に係る預金者に対し、その請求に基づいて、大統領令の定めるところにより、預金等債権の一部の仮払金の支払いができる。
- (3) 大統領令の規定に従い、KDICは第(1)項及び第(2)項の規定による保険金支払いに関し、支払開始日、支払い期間、支払い方法と他の関連情報を公告しなければならない。
- (4) 第(1)項の適用に関し、合併や経営統合の結果、新たに設立、存続もしくは統合された付保金融機関に関しては、合併登記もしくは統合日より1年間に限り、関連付保金融機関は、独立した金融機関として付保される。
- (5) 第(1)項の適用に関し、第1種保険事故に引き続く第2種保険事故については、かかる第2種保険事故は独立の保険事故とはみなされない。
- (6) 第(1)項の保険金支払いにあたり、受取預金者が第21条の2第(1)項による破綻関係者、もしくは大統領令による破綻関係者の近接者の場合、KDICは保険金の支払いを、大統領令および本条第(3)項の保険金開始の日(以下、「保険金支払の公表日」という)から最大6ヶ月遅らせることができる。
- (7) 第(1)項による預金者の保険金請求権が支払開始日から5年以内に行使されない

場合、かかる請求権は失効するものとする。

- (8) 第(1)項による保険金支払いの際、KDICは、保険金請求者への対応を、付保金融機関と同様に行うことが出来る。

第32条 保険金の算定

- (1) KDICが預金者に対し支払う保険金の額は、第31条第(3)項に規定された保険金の支払い公示日時点における預金者の預金等債権合計額より、当該金融機関に対して個々の預金者が負う負債総額(保証債務額を除く)を差引いた額となる。但し、大統領令で別に定める場合はその限りではない。
- (2) 第(1)項による保険金の最大額は、一人当たりGDPと付保預金総額等を考慮して、大統領令によって規定される。
- (3) 預金者に、第31条第(2)項に規定される保険金の事前仮払い(以下「暫定払い」という。)が行われた場合、支払われる保険金額は、第(1)項及び(2)項に規定される金額から暫定払い額を差引いた金額となる。
- (4) 第(1)項及び第(2)項に規定する保険金の額より、暫定払い額が多い場合、預金者は超過分をKDICへ返金することとする。

第33条 保険事故の通知

- (1) 保険事故が発生したときは、付保金融機関は、直ちに、その旨をKDICに通知しなくてはならない。
- (2) 財経相、金融監督委員会、又はFSS長官は、次に掲げる事項が生じた場合、直ちに、KDICに通知する。

1. 預金等債権の払戻し停止命令もしくは業務停止命令が付保金融機関に対して出された場合。
2. 付保金融機関の業務の許認可が取消された場合、もしくは付保金融機関の解散決議が承認された場合。
3. 破産法第115条の規定による通知を裁判所から受取った場合。

第34条 支払の決定

- (1) KDICは、第1種保険事故の場合には、第33条に規定する通知を受領した日から2ヶ月以内に預金保険委員会の議決を経て、保険金の支払をするかどうかを決定する。
- (2) KDICは、財経相の承認を得て、第(1)項の期限を1ヶ月まで延長できる。

第35条 債権の取得

KDICは、預金者に保険金もしくは仮払金を支払った際に、支払い額の範囲で、預金者が破綻金融機関に対して抱える債権を取得する。

第4章 破綻金融機関の処理

第35条の2 預金債権等の買取り

- (1) KDICは、第31条第(1)項に規定する保険金を支払うとき、保険事故に係る預金等債権を買い取ることができる。
- (2) KDICは、第(1)項の規定により預金者の請求に基づいて預金等債権を買い取るとき、第(3)項に従って見積もった預金等債権価値の金額(以下「概算払額」という)を支払う。この場合、KDICが買取った預金等債権の回収額から買取りに要した費用を除いた金額が、概算払額を超えるときは、

KDICはその超える金額を当該預金者に対して支払う。

- (3) 概算払額は、保険金の支払い(担保付の預金等債権や預金者の負債額に見合う預金等債権額を除く)を公告した日時点における、KDICが預金者等から買い取る預金等債権の額に対し、第35条の3に規定される概算払率を乗じて計算した金額とする。

第 35 条の 3 概算払率

第 35 条の 2 第(1)項の規定により預金等債権を買い取るとき、KDIC は、当該金融機関の財務状況に照らし、当該金融機関について破産手続きが行われたならば当該金融機関に係る預金等債権について弁済を受けることができるの見込まれる額を考慮し、概算払い料率を決定する。

第 35 条の 4 概算払の認可

KDIC は、第 35 条の 2 第(2)項により概算払を行う際、第 35 条の 3 に規定する概算払率、預金等債権買取の期間及び方法等を定め、預金保険委員会の議決を経た上で、財経大臣の承認を得ることとする。

第 35 条の 5 買取りの公告

KDIC は、第 35 条の 4 に規定する承認を得たときは、その事実を大統領令に規定される方法で公告する。

第 35 条の 6 KDIC の代位相殺権

KDIC は、預金者を代位して、保険金支払いの公告日時点で預金者が保有する預金等債権(担保となっているものを除く)と負債とを相殺できる。

第 35 条の 7 管財人業務

KDIC の役職員が、金融構造改善法の第

14 条の 6 第(1)項に規定する管財人に任命された場合、管財人業務に関して第 21 条の 3 の規定が準用される。

第 35 条の 8 清算人もしくは破産管財人

- (1) KDICが保険金の支払いまたは資金援助を行った(もしくは行う予定のある)付保金融機関(金融構造改善法に基づく営業譲渡の実施のために資金援助を行う予定である付保金融機関を含む)が清算または破産し、援助された資金の効率的な回収が必要である場合、商法第531条、破産法第147条、破産管財人の任命に関する法律の規定にもかかわらず、裁判所はKDICもしくはKDICの役職員を当該金融機関の清算人もしくは破産管財人に任命する。
- (2) KDICが第(1)項に従って清算人または破産管財人になるとき、商法第539条第2項、同法第157条、第187条、第188条は適用されない。
- (3) 第(1)項の規定によりKDICの役職員が清算人に任命された後に、商法第533条第1項及び第540条第1項に規定する株主総会が開催されない場合、金融監督委員会による承認のいずれもが、株主総会による承認と看做される。
- (4) 第(1)項の規定によりKDICの役職員が清算人ないしは破産管財人に任命されたときには、その業務内容に関しては、第21条第(3)項が準用される。
- (5) 第(1)項の規定により清算人ないしは破産管財人に任命されたKDICの役職員は、任命された業務に関する報酬を請求してはいけない。しかし、その任命された業務

に要する費用の請求は認められる。

第 35 条の 9 賠償責任保険

- (1) KDICは、債務不履行や破綻金融機関の旧役職員による違法行為による経済的損失を補償する責任保険(以下「賠償責任保険」という。)への加入(加入の基準は大統領令により規定される)を付保金融機関に要求することができる。
- (2) 第(1)項に該当する金融機関がKDICの要求に応じない場合、KDICは当該金融機関を代位して賠償責任保険を契約することができる。
- (3) 該当する金融機関が第(2)項に規定する賠償責任保険の保険料を負担しない場合は、第30条第(1)項によりKDICに納付された預金保険料から当該保険料を差し引くことができる。そして預金保険料より差し引かれた金額は、KDICへ納付すべき預金保険料の延滞金もしくは未払い金として処理される。
- (4) 賠償責任保険への加入命令に関する事項、及びKDICの代位加入に関する諸手続き等については、大統領令により規定される。

第 36 条 合併等のあっせん

預金者の保護及び金融システムの安定化に必要と認められるとき、KDICは、破綻金融機関もしくは親会社である持ち株会社に対し、第3者への合併、事業の引受、あるいは譲渡(以下「破綻金融機関の合併等」という。)のあっせんを行うことができる。

第 36 条の 2 事業譲渡契約の要請

- (1) 金融機関が大統領令によって規定される基準に該当し、かつ預金者の保護のために必要であると認められる場合には、KDICは、金融監督委員会に対し、事業譲渡契約の命令や破産申し立てを当該金融機関に促すなど、必要な手段を講じるよう要請することができる。
- (2) 第(1)項に従ってKDICから要請を受けたとき、金融監督委員会は直ちにKDICに結果を知らせるものとする。

第 36 条の 3 処理金融機関(承継銀行)の設立

- (1) 預金者の保護と金融システムの安定維持のために必要と認められる場合、KDICは、財経相の認可を受けた上で、破綻金融機関の業務や契約、または破綻処理手続きを継承するための金融機関(以下「処理金融機関(承継銀行)」という。)を設立することができる。
- (2) 処理金融機関(承継銀行)は法人とする。
- (3) KDICは、いずれの処理金融機関(承継銀行)についても以下の項目を含む定款を作成する。
 1. 目的
 2. 名称
 3. 資本金の額
 4. 設立時の発行株式数
 5. 株式の額面価格
 6. 本店の所在地
 7. 公告の方法
- (4) いずれの処理金融機関(承継銀行)の資本金も、KDICが預金保険基金勘定より全額出資する。

(5) 処理金融機関(承継銀行)は、銀行、証券会社、保険会社、商業銀行、相互貯蓄銀行または信用組合といった名称を使用することができる。第35-36条、第37-39条は、破綻金融機関の精算に関する業務の範囲内で、破綻金融機関として見なされる処理金融機関(承継銀行)に適用される。

第36条の4 任命、役員、及び権限

- (1) 処理金融機関(承継銀行)に、社長1名、理事2名以内、及び監事1名を置く。
- (2) 社長、理事、および監事は、KDICが任命する。なお、社長の任命には、財經相の認可が必要である。
- (3) 社長は、処理金融機関(承継銀行)を代表し、その業務を総理する。
- (4) KDICは、必要であると認められるとき、社長、理事または監事を解雇することができる。なお、社長を解雇する場合は、財經相の認可が必要である。
- (5) 破綻金融機関の利害関係者は、社長、理事、または監事には就任できない。
- (6) 第12条第(2)項～第(4)項、及び第14条、15条は、処理金融機関(承継銀行)に準用される。

第36条の5 処理金融機関(承継銀行)の業務範囲

(1) 処理金融機関(承継銀行)は、財經相の認可により、預金の払戻し業務や貸出金等の債権回収、及び破綻金融機関の破綻処理を効率的に進めるのに必要な業務を行う。

(2) 第(1)項に規定する処理金融機関(承継銀行)による預金や他の債権の払戻しの額は、保険金及び概算払に限定され、支払額は、第32条に規定される保険金から差引かれる。

(3) KDICは、預金保険委員会による決定に従って、処理金融機関(承継銀行)の業務のために必要な範囲の中で、資金援助を行うことができる。

(4) 大統領令に従い、KDICは処理金融機関(承継銀行)の業務を指導監督する。

(5) FSS長官は、必要であると認められるとき、処理金融機関(承継銀行)に必要なデータの提出を命じ、KDICに処理金融機関(承継銀行)の検査を実行するよう命じることができる。

第36条の6 設立登記と公告

- (1) KDICは、第36条の3により処理金融機関(承継銀行)を設立した場合は、本店所在地の所轄裁判所に設立登記を行う。
- (2) KDICは、処理金融機関(承継銀行)を設立した場合、設立の事実を公告する。
- (3) 第(1)項による登記、及び第(2)項による公告に関連する必要事項は、大統領令により規定される。

第36条の7 処理金融機関(承継銀行)の業務期間

(1) 処理金融機関(承継銀行)の業務期間は5年以内とする。ただし、財經相の認可により業務期間を延長することができる。

(2) KDICは、処理金融機関(承継銀行)の業

務期間が終了したとき、もしくは破綻金融機関と付保金融機関との間で合併や業務の承継が成立したとき、または第三者により処理金融機関(承継銀行)の業務承継が成立したとき、財経相の認可により、処理金融機関(承継銀行)を解散する。

- (3) 処理金融機関(承継銀行)の業務の継続が預金者の利益に悪影響を与えると認められるときには、財経相の認可により、KDICは処理金融機関(承継銀行)を解散することができる。

第36条の8 他法令との関係

- (1) この法律で別途規定されない限り、韓国銀行法、銀行法、証券取引法、保険業法、商業銀行法、相互貯蓄銀行法、信用組合法、及び商法の第288条、第289条第(1)項～第(2)項、第295条、第297条～第299条、第299条の2、第300条、第317条、第382条～第385条、第389条第(1)項、第393条、第409条～第410条、第517条～第520条は、処理金融機関(承継銀行)には適用されない
- (2) この法律の処理金融機関(承継銀行)に関する条項は、商法に優先する。

第37条 資金援助の申し込み

破綻金融機関又は破綻懸念のある金融機関と合併又は事業・契約の譲受を行なおうとするものは、KDICに資金援助を申し込むことができる。

第38条 付保金融機関への資金援助

- (1) 預金保険委員会の議決を経て、KDICは、次の規定に従って付保金融機関や金融持株会社法に規定する持ち株会社に対して

資金援助を行なえる。

1. 第37条に規定する資金援助の申請を受けた場合、又は破綻金融機関の合併が順調に行われるために必要であると認められる場合
 2. 預金者保護と金融システムの安定性維持の観点から不健全金融機関の財政基盤の強化が必要と考えられる場合
- (2) 第(1)項に規定する資金援助の基準、方法、条件、その他の必要な事項等は、預金保険委員会によって決定される。

第38条の2 2000年12月30日法律第6323号により削除

第38条の3 債権移転

- (1) KDICと処理金融機関(承継銀行)(以下「エージェント」という。)は、以下に掲げる債権獲得過程で特別債券を獲得した場合には、民法第450条による情報開示の義務を負うものとされ、2紙以上の日刊紙(少なくとも1紙は全国版)に、債権獲得の公告を行なわなければならない。しかし、債務者、保証人その他の関係者は、エージェントに対して、債権移転に関連して生じる問題に関して、公告に先立ち、抗議ができる。
1. 第31条第(1)項に規定される保険金の支払い又は第38条に規定される出資過程でKDICが得た資産
 2. KDICが処理金融機関(承継銀行)から得た資産
 3. 処理金融機関(承継銀行)が第36条の5第(1)項に規定する業務に関連して得た資産

- (2) エージェントが第(1)項に従って適切に公告をする場合、エージェントは獲得した債権に関する情報を関係者が参照できるように維持管理しなければならない。そのような情報の基準や方法は、金融監督委員会によって規定される。

第 38 条の 4 最小コスト原則

- (1) KDICが、付保金融機関や金融持株会社に規定するその持ち株会社に対し、保険金の支払い、又は資金援助を行う場合には、預金保険基金への負担を最小にする方法を適用する。
- (2) KDICは、保険金の支払いまたは資金援助が第(1)項に従って行われたことを示すデータを作成し保管する。
- (3) 預金保険委員会が、不健全金融機関の清算ないし破産が金融システムの安定性に重大な懸念があると見なすときは、KDICは、保険金の支払い、又は資金援助の提供にあたって、第(1)項で規定する以外の方法を取ることができる。
- (4) 第(1)項から第(3)項に規定される最小コスト原則に関する基準や手法は、大統領令によって規定される。

第 38 条の 5 公正な費用分担原則

- (1) KDICが付保金融機関への資金援助を行うとき、それにかかる費用は、資金援助を受けた金融機関の関係者間で公正に按分されるように調整されていることが前提となる。
- (2) KDICが付保金融機関への資金援助を行うとき、大統領令に則って、金融機関再生

のために当該付保金融機関との間で書面による合意(以下「合意書」という)を結ぶ。この場合、この合意書は、当該付保金融機関の再生に関し次に掲げる事項を含む。

1. 実質資本比率等の大統領令に規定される財務の健全化目標
2. ROA等の大統領令に規定される収益力の強化目標
3. 不良債権比率等の大統領令に規定される資産の健全化目標
4. 上記1～3号を達成する為の、人的資源、組織・賃金リストラ、及び資金調達計画を含んだ詳細な実施計画
5. 前記4号の実施計画で述べられるリストラを実施することに関する労働組合からの同意
6. 上記1～3に規定される目標が未達となった場合に、当該金融機関が実行すべき、総貸金凍結等の追加措置計画;
7. 他の事項は、大統領令によって規定される。

(3) KDICは、電子媒体等の形式で、合意書を公開する。しかし、情報公開を行うことにより当該付保金融機関の管理に潜在的に重大な影響が及ぶ場合、大統領令により情報公開の例外措置が取られる。

(4) KDICは、四半期毎に合意内容の進捗状況を確認し、預金保険委員会に結果を報告する。

(5) KDICは、資金援助を受けた金融機関に対して、第(4)項に基づき合意事項の履行状況を把握するために、資産の状況を報告させ、データを提出させ、関連者に関連事項につき証言を求めることができる。

(6) KDICは、資金援助を受けた付保金融機関の経営者に対し、役職員が次に掲げる事項に該当する場合、解雇、役職の剥奪、懲戒処分等の是正措置を執るよう要求することができる。

- A. 合意書に記載された合意事項が履行されなかった場合
- B. 本条または合意書に基づくKDICの要請により提出された報告やデータが、誤っていた場合あるいは提出が行われなかった場合
- C. 本条または契約書に基づくKDICの業務が拒否、妨害、あるいは廃棄された場合
- D. KDICの命令した是正措置、または懲戒処分がきちんに行われなかった場合

第39条 業務継続に関する特例

金融構造改革法第9条第(1)項は、第37条により破綻金融機関の全業務を承継した付保金融機関の業務に準用される。

第5章 罰則

第40条 罰則

第17条第(3)項に違反した者は、2年以下の懲役又は1000万ウォン以下の罰金に処する。

- 1. 機密を漏洩した者は第17条第(3)項違反
- 2. 可変料率の内容を漏洩、公告、あるいは、宣伝に利用した者は第17条第(3)項違反

第41条 罰則

次に該当する者は、1年以下の懲役又は5百万ウォン以下の罰金に処する。

- 1. 第21条第(1)項ないしは第21条の2第(8)

項後段に基づくデータ提出要求に応じない者、あるいは誤ったデータを提出した者

- 2. 第21条第(2)項に規定する検査を拒否、妨害、回避した者

第42条 刑法適用時の公務員の法的立場

- (1) KDICの役職員、及び第20条に規定するエージェントの役職員は、刑法第129条～第132条の適用に関し公務員と看做される。
- (2) 第(1)項で言及する職員の範囲は、大統領令によって規定される。

第43条 共同罰則規定

金融機関の代表者、代理人、職員などが、付保金融機関の業務に関して、第41条あるいは第40条第2項に規定される違反を行った場合、当該条項に規定される罰金は、違反者個人に課せられると共に、当該金融機関にも課される。

第44条 過失に関する罰金

- (1) 次の事項に違反するものは、200万ウォン以下の罰金に処する。
 - 1. 第7条、第29条第(2)項、及び第33条第(1)項に違反する者
 - 2. 第21条第(2)項に規定する検査を拒否、妨害、回避する者
- (2) 財経相は、第(1)項の過失に関する罰金の賦課及び徴収を、大統領令に基づき行なう。
- (3) 第(2)項の過失に関する罰金賦課に反対する者は、通知を受け取った日から30日以内に財経相に異議を提出することができる

る。

- (4) 第(2)項の過失に関する罰金を賦課された者が、第(3)項により異議を提出した場合、
 財経相は、直ちに、所轄裁判所にその事実を通知する。通知を受けた所轄裁判所は、非争議行為に関する訴訟手続法に則り、過失に関する罰金賦課に関する判決を行なう。
- (5) 第(3)項で規定される期間以内に異議が提出されず、過失に関する罰金が支払われないときは、財経相は、国税延滞時の手続きに倣って、過失に関する罰金を徴収する。

国際預金保険協会/アジア地域委員会リサーチ小委員会¹報告(1)

「全額保護から定額保護への移行(仮訳)」

酒井 晋²

目 次

1. はじめに
 2. 全額保護実施の背景及び主要論点
 - (1) 背景及び目的
 - (2) 主要論点
 3. 定額保護移行への必然性と考慮されるべき前提要因
 - (1) 移行期間設定の理由
 - (2) 移行過程において考慮されるべき前提要因
 4. 定額保護への移行にあたって検討されるべき措置
 - (1) 預金保険組織及びそのメカニズムの強化
 - (2) 移行方式
 - (3) 付保金額
 - (4) 付保対象預金
 - (5) 保険料
 - (6) 資金源
 - (7) 一般預金者等への周知
 - (8) 定額保護移行にあたってのその他の措置
 5. 結論
- (付表) 預金保険制度別全額保護実施状況概観

¹ 国際預金保険協会 (IADI) アジア地域委員会(ARC) では、2004年3月に域内の会員預金保険組織の間での知識、経験の共有化を目的としリサーチ小委員会を設立し、調査活動を行ってきた。「全額保護から定額保護への移行」プロジェクトでは、台湾中央預金保険公社 (CDIC Taiwan) が議長機関として、質問状形式で IADI 会員機関に調査を行い、その結果を中心にリサーチペーパーを纏めた。同リサーチペーパーは、今後 ARC メンバーから最終的に意見を求めることとなっており、ここでは、原文を補足、一部再構成し仮訳として紹介するものである。なお同委員会は、「資金調達」についても調査活動を行っており、そのリサーチペーパーも同様にメンバーの最終意見を求めている段階である。こちらの紹介についても次号以降で行う。

² 総務部国際室調査役(E-mail: shinichi-sakai@dic.go.jp)。原文の訳出は個人の資格で行ったものであり、本文中の意見にわたる部分は IADI/ARC リサーチ小委員会、また原文の解釈については執筆者個人に属するものであり、預金保険機構の公式見解を示すものではない。

1. はじめに

過去 10 数年間に金融のグローバル化、規制緩和が進む中、様々な国、地域において、金融危機が発生した。そのような危機に見舞われた国々では、その危機を乗り切るための方策として預金の全額保護を実施するケースが往々にして見られた。全額保護を採用した理由は国、地域によって様々であるが、システム危機時における金融の安定化、預金者の信頼感維持、そして金融及び決済システムの安定維持等が、共通した政策目標であったと言える。

全額保護は、モラルハザードを引き起こし、破綻金融機関の処理に係るコスト増大の原因となり得ることから、概して、一時的な措置とされている場合がほとんどである。金融の安定回復が達成された時、政府は、全額保護を適切なタイミングで定額保護に戻す必要に迫られ、円滑な移行計画の策定が重要となる。

2. 全額保護実施の背景及び主要論点

(1) 背景及び目的

1980 年代以降、金融の自由化、グローバル化が世界中で加速することとなった。グローバル金融システムの統合、新しい金融テクノロジーと商品、また国際金融の発展により、金融活動の範囲は大いに拡大した。しかしながら、それらの変化は金融機関が直面するリスクを増大させる競争激化ももたらした。そして、金融機関が破綻した場合、その影響は預金者のみならず、金融秩序までも脅かすこととなり、ひいては国民経済及び金融セクターの健全な発展の阻害要因ともなり得る。

1990 年代にはグローバル経済はスカンディナ비아半島、ラテンアメリカ、アジアで起こ

った一連の金融危機により大きく揺れ動いた。世界各国の政府は、破綻金融機関を処理する一方、倒産を最小限に抑え、ひいては金融システム危機の発生を防ぐための時間的猶予を必要としていた。様々な対策（例えば中央銀行による流動性の供給、資本の再構築、全額保護の導入）が、その状況に対処し金融制度の安定を維持するために採られた。そのうちのひとつである預金の全額保護は、経済の健全性を回復させ、金融監督を強化させる大規模な金融改革、金融再構築を実現させるためのものであり、必要となる金融の安定化を維持するため、預金者がパニックに陥ったり、資本逃避が発生したりすることを防ぐことを目的としている。

2000 年の国際通貨基金 (IMF) のレポート、及び 2004 年の CDIC の「移行問題」プロジェクトのサーベイによれば、10 以上の国、地域で全額保護が採用された。(6.付表、参照)

(2) 主要論点

導入された全額保護の類型

今回実施した質問状調査によれば、全額保護を実施したほとんどの政府は、預金者に対して明示的な保護の周知を行った。以下、その実施までに明示的全額保護を採用した預金保険制度が存在していたか否かによって分類し分析する。

(a) 預金保険制度がそれまでに存在していなかった（もしくは完成する以前だった）国では、預金の全額保護は、金融危機の時期に預金者の権利を守ることに主眼を置いて行われた。これらの国々にはスウェーデン（1996 年以前）、タイ、マレーシア、インドネシア、ジャマイカ（1998 年以前）等が含まれる。

(b) それまでにすでに預金保険制度が存在

していた国の場合は、金融危機に直面した際にそれまで預金者に与えられていた保護の範囲が、定額保護から全額保護に拡大されたことになる。これらの国々、地域にはフィンランド、日本、韓国、トルコ、メキシコ、台湾等が含まれる。

全額保護の範囲

全額保護下では、当然のことながら預金が多額保護されることを意味するが、実際のところ、ほとんどの政府はコストを抑制するためにその保護の範囲を、銀行業務を行っている主要な機関に限定した。そのような場合大抵、保護は、貸し出しの仲介者であると同時に支払いサービスの担い手である商業銀行優先に付与された。ただし必ずしもすべての国々でそのような優先順位がつけられていたわけではない。韓国やマレーシア等においては、国内銀行の海外の支店の預金についても保護を拡大した例もある。

全額保護の期間

調査を行ったほとんどの国で全額保護終了の期限が、明確に定められていた。その目的はモラルハザードを助長することを避けることが、もっとも重要なものであった。銀行の預金及び一般債権が多額保護されている場合、銀行関係者による資産の横領や高リスクでの貸出し等のモラルハザードの発生にかかる費用は、国民の税負担によって賄われることとなる。従って、そのような社会的不利益を避けるべくほとんどの国で、全額保護は解除の期日が明示された2~3年の期間限定の措置とされていた。例えば韓国、日本、メキシコ及び台湾では全額保護解除の予定期日が決められていた。ただし一方で、マレーシア、タイ

等のいくつかの国では特に期限が設定されたわけではない。例えばタイの場合は、全額保護の解除期日について特に明示されてはならず、預金保険組織が新たに設立された時が、その解除を意味するということである。

全額保護の期間延長とその理由

いくつかの国々では金融システムの回復度が予想を下回り、預金の全額保護終了の期日を延長することとなった。日本と台湾の場合それぞれ全額保護期間を一度ずつ延長している。

日本の場合、「完全」全額保護措置は元々1996年6月から2001年3月末日までとされていた。政府は当初は2001年の3月までに金融システムの回復を見込んでいたが、2000年4月には同措置を2002年3月まで延長する旨の発表を行った。2002年4月には「完全」全額保護措置は終了し、当座預金、普通預金、別段預金以外の付保預金については定額保護とすることとされた。2005年4月には日本は、決済用預金を除き、完全な定額保護へと移行した。

インドネシアの場合、政府は金融市場環境や金融機関の状況が多額保護解除を受入れられる段階ではないと判断した。そこで預金保険制度が設立されるまで、その期限を延長することとされた。

台湾の場合、政府は2001年7月に全額保護制度の基礎となる金融再構築基金を設立した。そもそもの期限である2004年7月までに、金融再構築基金により44の小規模機関の処理が行われた。しかしながら、その時点でも今後問題となりそうないくつかの業績不振機関が残ったことから、金融再構築基金法により、2005年7月までの1年間、基金を延長存続さ

れることとなった。

全額保護措置期間中の資金源

全額保護措置にかかる資金は、保険料、そして大抵の場合、税金や資産売却による公的資金によって賄われる。一般的に多くの場合、資金の大部分は公的資金から構成されていると言える。金融システム内だけでは預金の全額保護にかかるコスト負担に耐え得ない場合、政府が、金融危機を乗り越え、預金者の信頼感の安定化を図り、また必要な金融改革を実行するために大規模な公的資金の発動を行っている場合が多く見受けられた。

CDIC の 2004 年調査によれば、公的資金による調達は、韓国においては GDP の 20% 以上、スウェーデン、タイ、メキシコでは 10% 以上、インドネシアと台湾では 10% 以下に相当する額にのぼることが明らかになった。

3. 定額保護移行への必然性と考慮されるべき前提要因

全額保護から定額保護への移行時期には、政府は金融秩序の動揺を最小限に抑えるよう慎重に考慮する必要がある。

(1) 移行期間設定の必要性

いくつかの国では、全額保護の実施に先立ち、法律によって移行期間が事前に決められていた。一方で特に移行期間が定められていないケースもあったものの、いずれのケースにしても以下のような観点から定額保護への移行の必然性が強調される。

モラルハザードの抑制

我々は全額保護がモラルハザードを引き起こすことについて了解している。しかしなが

ら、全額保護の実施によるモラルハザード発生の影響について正確に推し量ることは困難である。モラルハザードを抑えるため、いくつかの国では、預金の全額保護は一時的な措置であることを明確に周知した。例えば、インドネシア、日本、韓国、メキシコ、タイでは全額保護が、一定期間後には定額保護となることが、予め知らしめられていた。

社会的コストの抑制

定額保護下では、破綻金融機関の預金は最大付保金額までしか保護されない。一方、全額保護下では破綻金融機関に起因、内在する問題が多くの場合、結果的に公的資金によって解決されることになる。これは銀行経営者を無節操でリスクの高い事業行動に駆り立てることとなり、ひいては社会的コストを増大させることとなる。これはまた、健全な金融機関に対し、不健全な金融機関との間で不公平な競争を強いることになり、問題を更に悪化させ、ひいては預金保険組織自体のリスクともなることとなる。

(2) 移行過程において考慮されるべき前提要因

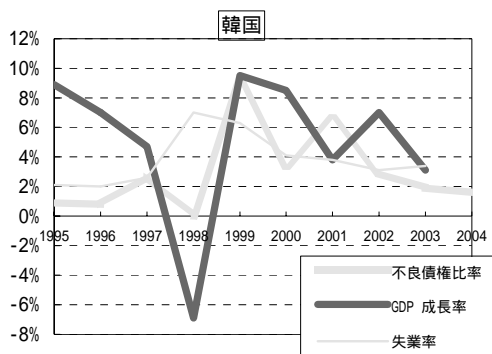
全額保護から定額保護への移行は金融の安定化と効率的かつ有益な金融の発展のバランスを考慮した上で行われなければならない。

全体的な経済状況

定額保護への移行のタイミングを決定する最も重要な要因のひとつはその国の全般的な経済状況である。調査を行った国の中では、全体的な経済環境が改善、回復するまで全額保護措置を継続、もしくは高い保護水準を維持するということが行われていた。韓国では政府が 1997 年 12 月に全額保護を実施し、こ

の時期を主要な金融改革の期間と位置付けた。

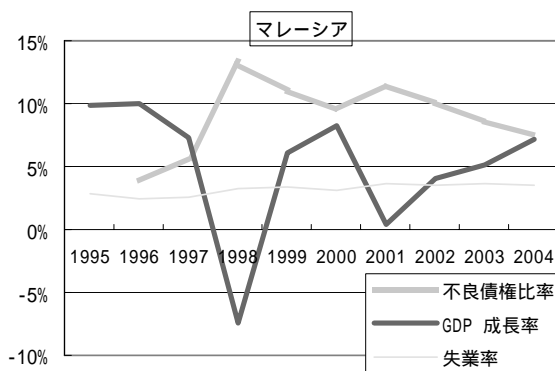
チャート1：韓国



GDP 成長率は1998年にはいったんマイナス6.9%まで落ち込んだものが、2000年には8.5%まで回復した。更に2000年の終わりには不良債権比率は1999年の9.2%から3.4%まで低下している。

経済が明らかに安定し軌道に乗ったことが確認され、韓国政府は当初予定されていた2001年1月に制度を定額保護に戻した。

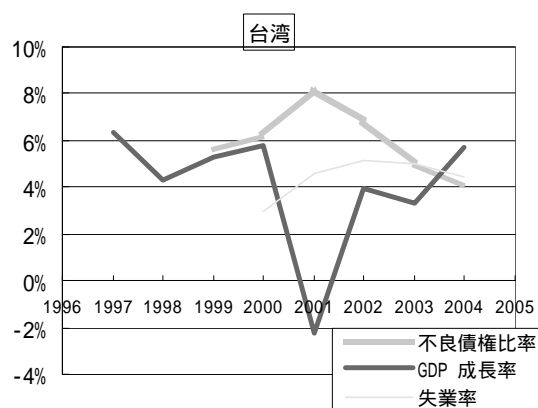
チャート2：マレーシア



1997年の経済金融危機が苛烈であったことから、政府は1998年に明示的全額保護を実施した。このチャートから1998年の経済状況が底であったことが明らかである。しかし1年後、経済金融システムは回復期に入ること

なる。GDP 成長率は1998年のマイナス7.4%から2003年には5.2%、2004年には7.1%と回復する。一方不良債権比率は1998年の13.2%から2003年には8.7%、2004年には7.6%に低下している。そして2005年の9月にはマレーシアは、預金保険制度を運営する独立した預金保険公社を法令により設立している。

チャート3：台湾



台湾は2001年に全額保護を採用したがその時の経済状況は最悪であった。しかし3年後にはGDP 成長率、失業率、不良債権比率とも大幅に改善した。GDP 成長率は2001年のマイナス2.2%から2004年には5.7%へと上昇した。不良債権比率は2001年の8.2%から2005年6月には2.9%へと低下した。2005年7月には台湾は定額保護への移行を円滑に完了した。しかもこの措置は、金融市場にはほとんど影響を及ぼさなかった。

金融システムの状況

全額保護から定額保護への移行は、金融市場への影響についても慎重に考慮されるべきものである。移行にあたっては全額保護措置実施当初にその原因となった問題が、解消されていることを確認することが重要である。

台湾では、金融再構築基金が資金不足に陥

る一方で、全額保護の解除を当初予定していた時期になっても、まだ競争力がなく適切な経営がなされていない問題金融機関が、多く存在していた。従って基金の存続期間の延長が必要となり、その後の処理手続きを進めるために一定期限までに対応されるべき全ての問題金融機関がリストアップされた。

また定額保護への移行の際、金融システムが不安定化や脆弱化の兆しを見せた場合には、移行は金融システムを不安定化し、全体的なコストを増加させる要因になりかねない。今回調査した国、地域では多くの場合、定額保護へ移行する前に、少なくともある程度の金融の安定化が観測されている。

4. 定額保護への移行にあたって検討されるべき措置

(1) 預金保険組織及びそのメカニズムの強化

預金保険制度がすでに存在していた国々では、預金保険組織は、通常金融監督当局とともに為政的性格を持つ機関として、全額保護から定額保護への移行の際に、中心的役割を果たしている。それらの国としては韓国、日本、台湾が挙げられる。また預金保険制度が設立されておらず、非明示的な全額保護を行っていたインドネシア、メキシコ等の国では定額保護への移行は、事実上預金保険制度の設立と同時に達成された。これらの場合でも設立されつつあった預金保険組織が移行に携わるようになった。

また迅速な預金者への預金払戻しが可能であることは預金者の信頼感を維持することに寄与する。例えば日本では、定額保護への移行は、預金払戻しの制度強化を伴って行われ、定額保護下で銀行破綻が発生した場合、迅速な払戻しのための「名寄せ」が適正に行える

ようなデータ管理が、確実に行われているかについての検査の充実等の施策と同時に実行された。

(2) 移行方式

全額保護から定額保護への移行に関しては二つの一般的なアプローチが採られる。ひとつは期限を明確に定め、迅速に全額保護から定額保護へ移行するアプローチである。これは「短期間移行方式」として知られている。

一方、「漸進的移行方式」では、期限は決められているものの、金融市場や預金者への影響を抑えるため、保護範囲や金額は徐々に減らされることとなる。漸進的移行方式は、銀行株主、預金者、その他の利益関係者に新しい制度への移行に準備するだけの時間的余裕を与えることができる。しかしながら、不必要に長い移行期間は、定額保護制度の回帰もしくは実施が本当に行われるのかという不信感を生む可能性があり、結果的にモラルハザードの抑制に支障をきたすことにもなりかねない。我々が調査した国々の中では、日本、インドネシア、トルコ、メキシコで漸進的移行方式が採用されていた。漸進的移行方式が採用されているケースでは、全体の移行過程で付保範囲及び上限を縮小していった。

一方で、短期間方式が採用されたところとしては、ジャマイカ、フィンランド、スウェーデンが挙げられる。

(3) 付保金額

定額保護に回帰するにあたり、付保金額上限を上げるかどうかという問題については、それぞれの国、地域で異なった対処がなされた。韓国では、定額保護への回帰が大きな預金の移動を引き起こすことを避けるため、政

府は付保上限金額をそれまでの 2 千万ウォンから 5 千万ウォンに引き上げた。一方、日本では上限を 1 千万円としながら、無利息、要求払い、決済サービスを提供するという三つの要件を満たした決済用預金について、決済システムの安定を維持するため、全額保護の継続が決定された。

調査を実施した国々のうち、スウェーデン、フィンランド、ハンガリー、日本、ジャマイカ、韓国等では、移行後の保護上限は一人あたり GDP と同額程度から 4 倍程度に設定されている。また少数ではあるが、トルコ、メキシコ等では一人あたり GDP の 10 倍もしくはそれ以上を保護上限としているケースもあった。高い保護上限を採用することについては、市場規律を弱めるという悪影響に対する懸念もあるものの、一方で預金者の信頼感の強化に寄与し、結果的に混乱を伴う預金移動の抑制に効果があり、移行に伴う市場へのインパクトを弱め、定額保護への円滑な移行を可能にしたというメリットも考えられている。

(4) 付保対象預金

定額保護への移行を実施する際、保護対象となる預金種類も検討されるべき課題である。特に漸進的移行方式を採用した場合、付保されるべき預金はその移行段階ごとに調整されるべきものであり、しかもそれは各国のその時の固有事情を反映したものとなるべきであると言える。

(5) 保険料

預金保険料を引き上げるか否かについての決定は、預金保険基金の水準に負うところが大きい。韓国及び日本では、全額保護の時期に、破綻金融機関の処理に預金保険基金が使

われた。そして定額保護への復帰後、またはその過程で、預金保険料は預金保険基金の強化のために引き上げられた。韓国は、2001 年に預金保険料を 0.05% から 0.10% に引き上げた。一方日本では、「完全」全額保護が 1996 年に実施された時、保険料は 0.012% から 0.084% (一般保険料 0.048% + 特別保険料 0.036%) に引き上げられ、その後「完全」定額保護に復帰した際にも保険料は同程度の水準とされた。2005 年には、保護上限の違いを反映する形で、一般預金には 0.083%、全額保護である決済用預金には 0.115% の預金保険料が課せられている。

(6) 資金源

定額保護への移行の間、預金の預け替えが発生し、脆弱な金融機関では預金流出により流動性の問題が発生することがある。さらに場合によると、それは最終的に連鎖破綻にまで発展することがあり得る。そのような事態を避けるため、金融機関の流動性を保証することは重要なポイントである。韓国やインドネシア等の国では中央銀行が流動性を供給することが明確になっている。

他の重要な要因は、問題金融機関を処理するにあたり、効率的な預金保険基金が存在することである。預金保険基金を独立させかつ正常に機能させるため、例えば韓国では、金融再構築の過程で、預金保険基金の資産と負債を切り離す中で、預金保険基金債券返済基金が設立された。その中で、問題金融機関とそれに関係するコストを引き続き処理するため、2003 年には新しい独立した預金保険基金が設立された。

(7) 一般預金者等への周知

移行が実施される際には、一般預金者、債権者、そして金融機関に対する正確な情報の提供がなされなければならない。一般預金者の間で移行についての認識が浸透することにより、それが金融システムの秩序を維持し混乱を防ぐこととなり、これは全額保護から定額保護への移行にあたり、最も注意を払うべき項目のひとつと言える。

移行過程にある国においては、一般預金者が制度周知キャンペーンの最も重要な対象である。最も重要な情報は、最大付保金額であり、定額保護への切り替えの時期についての重要性はその次と考えられる。いくつかの国々では、制度の周知を行う場合、対象となる預金種類についても言及している。日本及び韓国では、預金保険関係組織によるプレゼンテーション等、移行実施の前に大規模な制度周知キャンペーンを実施した。定額保護への回帰については、付保金融機関を通じての他、印刷媒体等のマスメディア、セミナー開催等様々な方法が採られた。それに加え、制度移行の認識の度合いを測るための調査等も実施された。

また周知活動は、制度の変更と移行をなるべく早い段階で、金融機関と預金者に徐々に認識させるべく十分な時間を取って行われなければならない。例えば韓国では、制度の周知活動は定額保護移行の2年前に開始された。

(8) 定額保護移行にあたってのその他の措置

その他の定額保護移行に際しての措置、特に預金保険組織単体での対処が困難なものとしては以下のようなものが挙げられる。

金融監督の方法

全額保護から定額保護への移行の際、明確で総合的な法的根拠と、監督の仕組みが、より円滑な移行を可能とする。そして定額保護とともに導入される新しい仕組みが、しっかりしていることが、定額保護が有効に機能していくために不可欠である。

調査では、ほとんどの国で、定額保護への移行は、コーポレートガバナンス、情報開示、財務格付け、企業再生等を推進するための方策とともに進められたことが確認された。

金融監督機能の強化

定額保護下での市場規律維持のためには、透明性の高い会計制度と情報公開制度が必要である。例えば韓国においては、情報公開制度は移行期間の前に立ち上げられ、移行期間の間に強化されることとなった。1998年、韓国は金融監督基準を国際的会計基準に準じたものとするために改定を行った。また、その他の早期是正措置、格付け、コーポレートガバナンス等の分野においても支援的措置が採られることとなった。

他の例では、以上のような機能が、すでに確立されていたケースもあり、その場合定額保護移行後を目指し、その機能をさらに強化するという動きが主なものであった。またいくつかの国、地域では、定額保護移行時期に、早期是正措置等の同様な機能を、金融改革を進めていく中で設置しているケースもあった。

問題金融機関処理メカニズム等の強化

いくつかの国、地域では、問題金融機関の自己資本比率を上げるため、資本注入を可能とする制度を確立したケースがあることはす

で知られたことである。韓国では、BIS 基準で 10%を下回った問題金融機関は、その改善のため資本注入を受けることとなった。

また韓国及び日本では、不良債権の引き受けや企業再生等を含む、金融機関のリストラを促進するメカニズムについても引き続き強化を図っている。

5. 結論

今回の調査、及び過去の研究から、定額保護は、全額保護と比較した場合、健全な金融システムとその安定維持のためにより適したものであると結論付けることが出来る。すなわち全額保護は、できるだけ早い適切な時期に、定額保護へ変更されるべきものであるということが言えよう。全額保護は一時的な措置であるべきであり、それが長期的に金融システムと経済に与える悪影響を考慮した場合、いったん金融の安定化が達成されれば、定額保護への回帰もしくは導入という形で解除されるべきものであるとすることができる。

ある国が金融危機に直面した場合、政府は往々にして公的資金や特別預金保険料を導入し、預金の全額保護を行うことがある。それはある局面では、銀行の連鎖破綻、ひいては金融システム、決済システムの崩壊を回避するためには効果的な方策である。と同時に、全額保護制度は、システム危機の回避を可能とし、問題金融機関を処理し、金融再生を実行するための時間的猶予を為政者に与えることもできる。

しかし、全額保護は、モラルハザードの増大の原因ともなり、銀行のリスク管理の効率化を阻害し、結果的に社会により多くのコス

トを負担させることにもなりかねない。

定額保護への移行の間には、様々な要素を考慮する必要がある。まず挙げられる最も重要な要素は、その国の経済状況と金融セクターの健全性の回復度合いである。定額保護への回帰もしくは導入の前に経済状況及び金融システムの改善がほとんどの国でまず観測されている。

預金保険制度の分野では、預金者の信頼感を安定させ、最も適当かつ低コストで問題金融機関を処理するため、十分な預金保険基金が用意され、効率的な預金払い戻しの仕組みが確立されなければならない。それに加え、付保上限、保険料率、付保範囲を調整すべきか否かについても検討されなければならない。

また一般への周知の分野では、変化に対応するための準備に十分な時間を確保させるため、情報の一般大衆への浸透ができる限り迅速に行われる必要がある。

また金融監督に係る分野としては、関連法案、規制がコーポレートガバナンス、国際会計基準、公的情報提供、その他の制度の関連性から、改正されたり統合されたりする必要がある。

最後に、再三指摘してきたことだが、全額保護は金融危機に対応する一時的な措置であるということは、常に確認されるべきであり、ある適当な時点において、定額保護に切り替えられなければならない。その移行がより円滑であれば、金融市場に対する悪影響は回避しうるもしくは、最小化できる可能性が大きくなるということが、常に念頭に置かれなければならない。

以上

(付表) 預金保険制度別全額保護実施状況概観

(2005年9月現在)

国/地域名	時期	期間	期間の延長	延長回数	延長の理由	移行時の預金保険制度の有無	移行方法	備考
1. スウェーデン	1993.1-1996.7	4年間	無			無	短期間移行方式	1996年7月の預金保険制度導入により全額保護は解除
2. フィンランド	1993.2-1998.12	6年間	無			有	短期間移行方式	
3. 日本	1996.6-2002.3 (注1)	6年間	有	1回	当時の銀 行セクター が全額保 護解除す るに回 程が早 期考 えられた ため	有	漸進的 移行方式 (注1)	
4. 韓国	1997.12-2000.12	3年間	無			有	短期間 移行方式 (注2)	
5. タイ	1997-	7年間 (継続中)				無	NA	2006年に予定 されている 預金保険制 度導入によ り全額保 護は解除さ れる予定
6. マレーシア	1998-2005.8	7年間				無	短期間 移行方式	2005年9月の 預金保険制 度導入によ り全額保 護は解除 された
7. インドネシア	1998.1-2007.1	8年間	有	1回	更なる金 市場の安 定化と考 えられた	無	漸進的 移行方式	2007年2月の 預金保険制 度設立によ り全額保 護は解除 の予定
8. 台湾	2001.7-2005.7	4年間	有	1回(注3)	問題金融 機関の処 理が継続 中であり、 改革途 中であつた	有	短期間 移行方式	
9. トルコ	2000.12-2004.7	4年間	無			有	漸進的 移行方式	
10. ジャマカ	1997.1-1998.8	2年間	無			無	短期間 移行方式	1998年8月の 預金保険制 度設立によ り全額保 護は解除
11. 韓国	1990-1999	10年間	無			有	漸進的 移行方式	1999年に預金 保険制度発 足;2005年1 月に定額保 護を開始

(注釈)

- (1) 2002年4月から2005年3月にかけては、当座預金、普通預金、別段預金(その他定期預金、定期積金、元本保証契約付き金銭信託、金融債は2002年3月に全額付保範囲から除外され定額保護となっている)のみが全額保護下にあった。
2005年4月からは無利息、要求払い、決済サービスを提供という3要件を満たす決済性預金のみが全額保護対象となっている。
- (2) 1998年8月、韓国は全額保護となっていた付保上限を2千万ウォンまでの元本とその利息と制限したが、2千万ウォンを越える元本については保護を継続した。
2001年に韓国は定額保護に移行し、付保上限を2千万ウォンから5千万ウォンに引き上げた。また小切手口座とその他の付利されない口座については2003年末まで全額保護を継続することとした。
- (3) 基金は、「金融再生基金法令」により2001年7月から2004年7月までの3年間、運営されることとなっていた。しかしながら、その期間は議会の承認を経て、2005年7月まで延長されることとなった。

(参考文献/資料)

- (1) Gillian G.H. Garcia, 2000, "Deposit Insurance Actual and Good Practices" IMF
- (2) CDIC Transition Survey, 2004

2006年3月

編集・発行 預金保険機構

〒100-0006

東京都千代田区有楽町1-12-1

新有楽町ビルヂング内

電話 03(3212)6030(代表)

FAX 03(3212)6085

HP <http://www.dic.go.jp>

C Deposit Insurance Corporation of Japan 2004 Printed in Japan

本誌の内容については、(1)商法目的による転載・複製、あるいは、(2)「無断転載・複製を禁じます」等の注記がある部分の転載・複製、に該当する場合を除き、転載・複製することが出来ますが、その場合は出所を明記するようお願いいたします。

上記(1)(2)に該当する場合には、予め預金保険機構調査室までご連絡ください。

また本誌に関する照会についても、預金保険機構調査室(03-3212-6141)までお寄せください。