

# 預金保険基金管理機構の銀行危機処理における 役目及び職責

王斐民\*

2015年5月1日に、「中華人民共和国預金保険条例」が正式に実行され、これは、預金保険制度の確立及び規範化、法による預金者の権益の保護、金融リスクの防止及び処理、金融安定の維持の法律根拠として、位置づけられている。

## 一、「預金保険条例」の実施及び中国預金保険制度の確立

預金保険制度は、金融セーフティネットの重要構成部分であり、金融の安定を維持し、銀行の危機を解消することに重要な制度的保障である。いわゆる預金保険制度は、預金を吸収する銀行が保険料を納付して預金保険基金を形成し、保険対象機関の経営に問題が出現したときには、預金保険基金管理機構が規定に基づき預金保険基金を使用して、預金者に対し遅滞なく償還をすすめ、かつ必要な措置を採用し預金および預金保険基金の安全を擁護する制度である。

1993年「国務院による金融体制改革に関する決定」において、預金保険基金を設立する方針があきらかにされて以来、我が国における預金保険制度は三つの段階を辿ってきた。

第一の段階は、**暗黙的政府全額担保預金**である。2004年9月30日まで、我が国の銀行は、アジア金融危機に巻き込まれた時期が

---

\* Professor, North China University of Technology Law School, China

あったが、その中、海南発展銀行のみ閉鎖された。他の銀行は、技術上の破産といった窮地に陥ったものの、その預金が、政府財ファイナンスの全額暗黙的担保の保障により、預金者側の大規模な取り付け風潮を回避することができた。

第二の段階は、**政策性規定による明示的な政府全額買収個人預金**のことである。国有商業銀行に対する改革、株式会社および証券会社におけるリスク処理の要求に応答するため、2004年11月、中国人民銀行、財政部、中国銀行業監督管理委員会、中国证券监督管理委员会は共同で「個人債権及び顧客証券取引の決済資金買収に関する意見」を制定・公布し、個人の預貯金への全額買取制度を規定した。具体的に、経営危機に落ちた銀行の背負っている個人の預貯金債務を買収するため、中央政府が買収資金を用意するが中国人民銀行が貸し出する形で予納した上、預貯金債務全額を買収し、個人貯金の安全を図る。このような制度の下で、預金が全額払い戻されたと言っても、その対象が個人預金に限られているため、個体工商户、個人独資企業、組合企業、会社等の企業・事業団体による預金は対象外となっていた。

第三の段階は、**行政規定による明示的業界基金限度額内払戻預金**のことである。「預金保険制度」が実行された以降、預金保険基金管理機構は、法律の定めにより、主に保険加入機構の保険料により形成された預金保険基金を使用し、危機銀行の個人及び団体の預金に対し最高払戻金額の範囲内で払い戻ししなければならない。これにより、危機銀行の預金者の預金安全が確保され、預金者の権利及び金融の安定も維持されるのである。

このような制度上の転換は、我が国において、市場経済体制の確立を目指し、改革を段階的に深化させるためであり、また、金融資源配置の中での市場規制の位置づけが、「基礎的役割」から、「決定的役割」へ強化されていることを示している。2013年7月20日、我が国において、貸出金利市場化が全面的に実現され、その後、預金金利市場化のための制度的道具もますます増える傾向にあり、2015年年末には預金金利の全面市場化を実現できると推測されている。預金保険制度は、預金金利の全面的な市場化を実現する先決条件である。すなわち、預金及び貸出金の利息の差が縮めたり、銀行間の競争が激しくなったり、銀行が破産したとしても、多数の預金者がその被害を受けないよう保護され、金融資源市場化配置のリスクが軽減されることになる。この制度の実施を通じ、銀行が、金融リスクに対し合理的に定価、配置し、リスクコントロールへの意識を高めるように促進することができる。

## 二、「預金保険条例」により設立された基本法律制度

「預金保険条例」は、預金保険基金の調達、運営及び使用を規制し、預金保険に関する法律制度を設立した。

第一は、保険加入機構の明確化である。我が国の域内に設立された商業銀行、農村合作銀行、農村信用合作社等の預金を受け入れる銀行業金融機構（以下は「保険加入機構」と略す）は、預金保険に加入し、保険料を払わなければならない。また、我が国と他の国家・地域との間に預金保険制度に対する別途協定がある場合を除き、我が国の域内で設立した外国銀行の分支機構（法人格無し）お

よび域外で設立した中国の銀行の分支機構の場合、その預金は、原則上、預金保険制度の範囲に含まれていない。

第二は、基準料率とリスク別個別料率への総合考慮である。預金保険料率は、基準料率及びリスク個別別料率という二つの部分からなっている。国際経験、金融機構の受容能力及びリスク処理の必要等の要因を考慮し、我が国の預金保険料率の水準は、絶対多数の国家の預金保険料率を下回り、だいたい 10000 分の 5 弱と図られている。国際実践から見れば、リスク個別別料率は保険加入機構の経営管理状況及びリスク状況により異なっている。

第三は、有限保険なのである。預金保険基金は、多数の個人預金及び団体預金をカバーしているものの、道徳リスクの防止及び市場によるコントロールの強化という政策関心から、性質上、有限保険として定められている。その有限性は、次の二つの側面から認識できる。一つが、一部の預金のみに対し保険を提供することである。金融機構のインターバンク預金、保険加入機構の高級管理者（役員等）の当該保険加入機構での預金は保険対象外である。今ひとつが、限度額払い戻しである。同一預金者の同一保険加入機構における全被保険預金口座の預金元本と利息の合計額が最高払い戻し限度額以内の場合、全額払い戻され、最高払い戻し限度額を超過した部分は、法に従って保険加入機構の清算財産の中から払い戻しを受ける。現在、「預金保険条例」は、最高払い戻し限度額を、50 万人民币元と設定したが（韓国は、5000 万韓国ウォンで、日本は、1000 万円で、アメリカは 20 万ドルである）、中国人民銀行の繰り返し試算、比較研究に基づき提出されたこの金額は、2014 年我が国の 1 人当たり GDP の 10.7 倍に相当し（先進国における一人当たり GDP の 2~5 倍

という保障水準を上回っているが、だいたいアメリカの 5.3 倍、イギリスの 3 倍、韓国の 2 倍、インドの 1.3 倍となっている)、99.63%の預金者のため全額保護を提供することができる。しかも、この金額は固定的でなく、国務院は、経済発展、預金構造の変化、金融リスク状況等の要素に基づき調整することができる。有限性のある保険という制度的設けは、主に市場メカニズムのコントロールの役割をより良く発揮させ、道德リスクを防止するためである。

第四は、預金者の償還請求権の法定性である。預金者の被保険預金を払い戻すことを要求する権利およびその法定条件、償還期限をあきらかにしておくことは、預金者の利益を保護することにとって非常に重要である。次のような場合のいずれに該当する預金者は、預金保険基金管理機構に対し、預金保険基金を使用し、被保険預金を償還するよう要求することができる。すなわち、預金保険基金管理機構が、保険対象機関を引き継ぎ管理する組織を担当する場合、預金保険基金管理機構が、破綻した保険対象機関の清算を実施する場合、人民法院が、保険対象機関の破産申請期間の清算を決定した場合および国務院の批准を経た、その他の場合である。預金者が遅滞なく償還され、預金者の金融体系への信頼を有効に維持させるため、預金保険基金管理機構は、上述の場合が発生した日から 7 営業日以内に必要な預金額を償還しなければならない。

### 三、預金保険基金管理機構の複数の役目と職務

「預金保険条例」において、預金保険基金管理機構の職責が明確に定められている。すなわち、その履行職責に関連する規則を制定・公布すること、預金保険料率基準を制定して調整し、国務院に

報告して承認をうけること、各保険加入機構の適用料率を確定すること、保険料の集金、預金保険基金を管理・運用すること、本条例の規定に照らした早期是正措置とリスク処理措置を採用すること、本条例が規定する限度額内における遅滞無い預金者の被保険預金を払い戻すこと、国務院が批准するその職責等が挙げられる。ただ、「預金保険条例」は、預金保険基金管理機構の組織形式に関しては、不明確である嫌いがある。その内容から見れば、中国の預金保険基金管理機構は、“PAY-BOX”のような役目及び職責のみならず、他の役目及び職責も担っていることが確認できる。

#### (一) 預金保険基金管理機構の管理者としての役目及びその職責

預金保険基金管理機構は、預金保険料率の基準を制定・調整した後、国務院に提出し、承認を受けなければならない。その保険料率の基準について、預金保険基金管理機構は、経済金融発展状況、預金構造の状況及び預金保険基金の累積水準等の要素に基づき制定、調整した上で、国務院に提出し、批准されてはじめて、執行することができる。

預金保険基金管理機構は、各保険加入機構の預金保険適用料率を確定し、保険加入機構により納付された保険料を集金し、預金保険基金を設立する。各保険加入機構の適用料率は、預金保険基金管理機構により、保険加入機構の経営管理状況及びリスク状況等の要因に基づき確定される。保険加入機構が納付する保険料は、当該保険加入機構の被保険預金及び預金保険基金管理機構により確定された適用料率によって算定される。保険加入機構は、預金保険管理機構の規定に従って、六ヶ月ごとに保険料を納付しなければならない。

預金保険基金の管理及び運用も、預金保険管理機構の職責の一つである。預金保険基金の運用は、次のような形式に限るものであり、かつ安全性、流動性、価値保持・価値上昇の原則を遵守しなければならない。具体的に、中国人民銀行への預金、政府債券、中央銀行手形、信用格付けの高い金融債券およびその他高付け債券への投資、国務院が批准したその他資金運用形式という三種類の形式が含まれる。

## (二) 監督者としての役目及びその職責

危機銀行を処置するに際して、預金保険基金が、資金の損失を被る恐れが存在するため、預金保険管理機構は、危機発生前に、保険加入機構の監督者としての役目を担う必要がある。つまり、預金保険管理機構は、保険加入機構に対し情報を収集し、審査しなければならない。例えば、アメリカ、カナダ、日本等の国において、預金保険機構は、性質上、検査、監督等の権力を有する準監督機構であり、金融監督体系の中において、重要な一環となっている。

具体的な職責は、以下のとおりである。

第一に、情報の収集及び審査である。「預金保険条例」の定めによれば、具体的な預金保険関係において、保険料率を確定・調整するため、預金保険基金管理機構は、保険加入機構が被保険預金残高、預金構造状況及び適用料率、保険料計算、払い戻し預金の確定に関連するその他必要資料を定期的に報告するよう要求することができる。また、保険料計算に関連する需要に基づき、預金保険基金

管理機構は、保険加入機構により収集された情報及び資料の真実性に対し審査し、また、金融監督協調体制を構築し、情報共有機制を通じ、保険加入機構に関する監督管理情報を収集し、上述の方法により収集された情報が、預金保険基金のリスクコントロール、遅滞無い払い戻しの保証」、個別料率の確定等の需要を満たすことができない場合、預金保険基金管理機構は、保険加入機構が遅滞なくその他の情報を報告することを要求することができる。

第二に、早期是正措置をとることである。預金保険基金管理機構が、保険加入機構が資本不足等、預金の安全及び預金保険基金の安全に影響を与える状況が存在することを発見した場合、それに対し、リスク警告を出すことができる。保険加入機構の資本充足が大幅な下落を招き、預金の安全及び預金保険基金の安全が深刻に脅かされる場合、保険加入管理機構は、保険加入機構が遅滞なく資本の補充、資産増加のコントロール、重大取引与信のコントロール、レバレッジ率の引き下げ等の措置を採らなければならない。保険加入機構が深刻な危機状態に陥った場合、銀行業監督管理機構に対し、法に従って、接管管理、企業再編または抹消等のリスク処理措置を採ることを提案することができる。

### (三) 救済者としての役目及びその職責

保険加入機構が経営危機の発生により、危機銀行となり、さらには、破綻のリスクに直面した場合、預金保険機構は、その他規格にある保険加入機構に保証を提供し、損失を分担し、あるいは資金を支援する等の方法を通じて、その危機銀行が接管・管理されるよう推し進めることで、その危機状態を乗り越えようとして援助すること



ができる。「預金保険条例」の定めによれば、預金保険基金は、適格な保険加入機構のため保証を提供し、損失を分担し、または、資金で支援することができる。また、危機保険加入機構の全部または一部の業務、資産、負債を負担することができる。のみならず、他の適格な保険加入機構を委託して、代行して払い戻し、他の適格な保険加入機構による買収、または引き受けを支持する。預金保険基金管理機構は、十分に預金者の利益を保護する上で、救援措置を採り、又は払い戻すことができる。その際に、まずは、基金使用コスト最小の原則を遵守すべきである。迅速で、有効で、また安価な方法で金融リスクを処置するとともに、危機保険加入機構の正常な経営及び金融体系の安定を確保する必要がある。また、救援する際に、債権者、債務者の株主及び高級管理者を公正に取り扱わなければならない。

#### (四) PAY-BOX としての役目及びその職責

預金保険基金の基本的役目とも言える PAY-BOX というのは、具体的な預金保険関係において、保険加入機構から保険料を受け取った預金保険機構は、保険加入機構が危機に陥り、預金者に対し支払い義務を履行できなかった場合、代行して預金者に対し預金を支払うことで、預金者の利益を保護すると同時に、銀行の取り付け騒ぎによる金融業におけるシステムリスクを免れることを言う。

「預金保険条例」において、直接払い戻し預金は、預金保険基金管理機構の主な役目と職責として定められている。直接払戻預金は、保険加入機構により受け入れられた被保険預金(人民元預金と外貨預金を含む)の制限を受けている。ただ、金融機構のインターバン

ク預金、保険加入機構の高級管理者（役人等）の同保険加入機構における預金及び預金保険基金管理機構の規定において保険を許可していないその他預金は排除されている。また、預金保険に対し、限度額払い戻し制度が実施されているが、最高払い戻し限度額は、50万人民元となっている。同一預金者の同一保険加入機構における全被保険預金口座の預金元本と利息の合計額が最高払い戻し限度額以内の場合、全額払い戻され、最高払い戻し限度額を超過した部分は、法に従って保険加入機構の清算財産の中から払い戻しを受ける。社会保障基金、住居積立金預金の払い戻しの方法は、中国人民銀行が国務院関連部門と共に別途制定し、国務院に報告して承認を受ける。

預金保険基金管理機構が預金者の被保険預金を払い戻した後、支払戻金額の範囲内で、預金者に対する債権を獲得することになる。また、その弁済順位は、保険加入機構と変わらない。

前述のように、次の場合、預金保険基金管理機構は、7営業日以内に必要な預金額を償還しなければならない。具体的に、保険対象機関を引き継ぎ管理する組織を担当する場合、預金保険基金管理機構が、破綻した保険対象機関の清算を実施する場合、人民法院が、保険対象機関の破産申請期間の清算を決定した場合および国務院の批准を経た、その他の場合が挙げられる。

#### (五) 管理受皿組織としての役目及びその職責

20世紀70年代、イングランド銀行がSlater Walter 帝国銀行を管理することを公表し、金融危機を免れて以来、アメリカ、日本、シンガポール、香港等数多くの国家及び地区は、次々に管理制度を

導入した。例えば、1991年「アメリカ連邦預金保険会社改革法」においては、預金保険会社による銀行の管理制度が定められた。我が国において、1995年の「商業銀行法」は、銀行の管理制度に対し具体的な規定を定めたが、ちょうど当年に、最初の金融機構接收管理事件、つまり、中国人民銀行による中銀信託投資会社の管理事件が生じた。全国人民代表大会常委会第六回会議は、2003年12月27日に、「銀行監督管理法」を採択し、第38条において、当該制度を再議論し、その適用対象をさらに広げた。その他、「保険法」、「証券法」、「証券会社リスク処置条例」、「信託投資会社管理弁法」、「金融会社管理弁法」、「企業集団財務会社管理弁法」も管理を規制している。

「預金保険条例」第19条によれば、保険加入機構の接收管理組織である預金保険基金管理機構に対し、預金者は、その被保険預金を払い戻すことを要求する権利があるため、預金保険基金管理機構は、危機保険加入機構の管理組織となることができる。

銀行業監督委員会は、預金者の利益に深刻な影響を及ぼす信用危機が生じ、または生し得る場合に、商業銀行を管理することかできる。預金者の引き出し請求に応答不能、期限到来債務の弁済不能等のいずれの場合が生じたとき、当該商業銀行は信用危機に陥ったと認定される。さしあたり、銀行業監督委員会は、預金者の利益を保護し、商業銀行の正常な経営能力を回復させるため、危機銀行を接收管理することを決定・公表することになる。公表する際に、必要記載事項として、接收管理される商業銀行の名称、接收管理の理由、接收管理組織、接收管理期限および接收管理内容等を掲載しなければならない。接收管理組織の人員は、銀行業監督委員会により指定され

るが、預金保険基金管理機構も接管管理組織としての資格を有する。接管管理の開始日から、管理組織は、当該商業銀行の元管理層の代わりに、経営管理を行い、ただ管理される商業銀行の債権債務関係は管理によって変化しない。

「証券会社リスク処置条例」は、証券会社の管理組織の職責を明確に規制しているに対し、商業銀行の場合、まだ空白状態である。まだ立法段階にある「銀行業金融機構危機処置条例」は、管理手続き、管理組織の職責等の内容を定めている。一般的に、管理組織は、管理の日から、次の職責を履行しなければならない。具体的に、銀行の財産、印章及び帳簿、書類等の資料の接收・管理、銀行の管理事務の決定、銀行業務の正常かつ適法に運行の保障、内部コントロール制度の改善、法による資産の保全及び財産の追及、銀行のリスクのコントロール、リスク解消対策の提出、銀行内部人員の違法行為の審査等が含まれる。

#### (六) 管財人としての役目及び職責

保険加入機構が抹消、清算された場合、預金保険基金管理機構は、清算人になる場合がある。いろんな国家は、立法上、預金保険機構は銀行機構の清算手続きを遂行し、または、主管機構の金融機関を処理する際の協力者としての機能を果たしている。それは、具体的な預金保険関係において、預金保険機構は、保険加入銀行の実際運営状況に関する情報を把握しているからである。他に、危機銀行が清算する際に、預金保険機構は、専門性のある団体としての長所もある。

「預金保険条例」第19条の規定によれば、預金保険基金管理機構が、抹消された保険加入機構の清算を行う際に、預金者は、預金保険基金に対し、預金者自身の被保険預金を払い戻すことを要求することができる。つまり、預金保険基金管理機構は保険加入機構の清算委員会の役目を担うことになる。ところが、清算手続において、清算委員会が、その銀行がすべての債務に対し弁済能力を有しないことを発見し、司法破産清算手続を申し立てた場合、案件を受理した法院が、預金保険基金管理機構を管財人として指定することができるのだろうか。

「最高人民法院企業破産案件審理の管財人指定に関する規定」第22条の規定によれば、行政処罰を受けたことのある清算中の商業銀行、証券会社、保険会社等の金融機構の破産案件に対し、人民法院は、金融監督管理機構の推薦した、管財人名簿に掲載されている社会仲介機構の中から管財人を指定することができる。破産手続の申立てを受理する前に、法に従い清算委員会が設立された場合、その清算委員会を管財人として指定することができる。金融監督管理機構の推薦により管財人が指定された場合、前提条件として、その推薦される者は、管財人名簿に掲載されている社会仲介機構でなければならない。ただ預金保険基金管理機構が法律事務所、会計事務所、または破産清算事務所のような社会仲介機構でないため、管財人名簿に掲載される資格を持っていないと考えられる。ということで、この方法により、管財人にはならないと言えよう。他方、清算委員会を管財人と指定する場合、人民法院は、行政部門、管財人名簿に掲載されている社会仲介機構、金融資産管理会社の中から清算組の人員を指定しなければならない。ということで、中国人民銀行

及び金融監督管理機構は、関連法律及び行政規定の定めに従い、清算委員会の人員として任命派遣することができる。

にもかかわらず、「企業破産法」第 24 条第 3 項の規定によれば、預金保険基金管理機構は、本件と利害関係が存在しうるため、清算委員会の人員ないし管財人としての資格をもっていないと言えるだろう。「最高人民法院の企業破産案件審理の管財人指定に関する規定」第 23 条第 1 項第 1 款によれば、社会仲介機構、清算委員会の人員が、債務者、債権者と債権債務関係があり、忠実にその管財人としての職責を履行しえない恐れがある場合、人民法院は、「企業破産法」第 24 条第 3 項においての利害関係が存在すると認定することができる。管理、清算手続において、預金を払い戻した預金保険管理機構は、破産手続の段階においては、銀行の債権者になり、債務者の間に債権債務関係が発生する。さしあたり、破産案件においての債権者として、預金保険管理機構が、破産案件と利害関係があるということが、管財人の職務の履行に妨害要素として作用する可能性がある。この問題を克服しうるかについては、いろいろ議論されているが、せめて、立法から見れば、完全に排除できないと考えられる。

その理由として、まず、「最高人民法院の企業破産案件審理の管財人指定に関する規定」第 23 条第 1 項第 1 款によれば、人民法院が「本件と利害関係が存在する」か否かを認定する際に、清算委員会の人員と債務者の間に、債権債務関係が存在しているか、また管理人の職責の忠実な履行に影響しうるかといった二つの条件が考慮されている。すなわち、債権債務関係の存在は、直接に「本件と利害関係の存在」を証明できない。利害関係の存在を認定するために

は、同時に“ ”が存在しなければならない。さて、預金保険基金管理機構が管財人と指定された場合、預金保険基金管理機構が忠実にその職責を履行できないよう影響する可能性があるのだろうか。一般的に、債務債権関係が存在している以上、ある当事者が、相手側に対し忠実に管理上の職責を履行したとしても、その履行に起因した影響を避けがたいと考えられる。ということから、預金保険基金管理機構は、適格な管財人とは言えないだろう。ただ、その場合に対し、現行の制度は、預金保険基金管理機構が管財人としての職責を履行する際に、その忠実性を影響しうる要素を、有効にコントロールしているため、絶対に管財人の資格を持っていないわけではない。これに対し、我々は、次のように検討する必要があると考えている。まず、預金保険基金管理機構は、特殊な公共性職能を果たしているため、管財人を担当しても、やはり忠実に管理職務を履行することができる。預金保険基金管理機構は、基金の集金、管理及び使用を遂行する機構であるため、管財人として認定されれば、破産清算手続の効率化を実現し、破産手続が公正に進行できる。のみならず、法に従い職責を執行し、人民法院に業務報告を行っており、また債権者集会及び債権者委員会による監督を受けているため、その違法行為は遅滞なく是正されることができる。他方、清算委員会が管財人と指定された場合、行政部門、管理人名簿に掲載されている社会仲介機構、金融資産管理会社等の多種多様な主体が併存しており、その主体の間には有効な制約関係が形成されているため、預金保険基金管理機構は、管財人として忠実に職責を履行することができると考えられる。

第二に、預金保険基金管理機構は、銀行に対するリスク処理、清算手続等の手続きに参加した以上、銀行破産事件において、他の社会仲介機構と比べ、組織構造、専門性、資金能力等の面から見て、強い競争力を持っていると言えるだろう。

法律解釈学の視点から見れば、現行の「企業破産法」及び「最高人民法院の審理企業破産案件管財人に関する規定」は、預金保険基金管理機構が管財人として指定されることの可能性を完全に排除していないのが明らかである。換言すれば、預金保険基金管理機構は、管財人となることが可能であると考えられる。

以上。