

倒産手続における金融監督機関の役割

蘇潔澈¹ Su, Jieche

【概要】 金融監督機関は、早期介入、接管、および撤回（取消）等を通して、金融機関の倒産手続を主導している。しかし、現行制度の下で、金融監督機関の職務遂行を制約することが困難である。そのため、金融監督機関の内部統制と金融機関倒産手続の改善および公共利益と個人の利益の調和に役立てるよう、統一した金融機関の倒産手続を構築することが必要となろう。

【キーワード】 早期介入、接管制度、司法検査（審査）

目次

- 一. 中国金融機関の倒産
- 二. 金融監督機関の役割
- 三. 金融監督機関の位置づけ制限と改革
- 四. 結論

近年、中国では、金融機関の不良資産の問題がますます増加している。これは、金融機関の倒産リスクを高める大きな要因となるものである。中国の立法機関は、金融機関の特質上生じる、金融機関の倒産によって招かれるであろう連鎖倒産に対応するために、特殊な金融機関の倒産制度を設けた。金融監督機関（以下、「監督機関」と称する）は、この特殊な倒産手続において、重要な役割を果たしている。本稿では、監督機関の金融機関倒産手続における役割を検討し、監督機関が採用している対処方法取り扱い及びそれを改善する措置を分析する。本稿は、第一部において中国の金融機関倒産手続を紹介し、第二部において監督機関の早期介入、接管制度²と清算手続における役割を検討し、さらに第三部において監督機関によって債務処理の職務を履行する際、現行の法的制度における制限およびその改善余地を分析する。最後では、結論をまとめる。

¹ 中国政法大学准教授、法学博士

² 訳者注：中国の金融監督機関によって実行される「接管制度」とは、監督機関が経営破綻となった金融機関の事業を引き継いで、行政関与により債務整理を行う制度である。

一. 中国金融機関の倒産

(一) 金融機関倒産に関する法規定が散在している状況

現在、中国の金融機関倒産の立法は、無秩序に分散している状況にある。様々な法律と法規（中国語は、「部門規章」）により、金融機関の倒産についてそれぞれのルールが設けられており、倒産に関する規則（規定）が一般会社の倒産手続と特別の倒産手続に散在している。これらの規則では、倒産リスクを取り扱うための方法・方式が統一されていない。2006年中国企業倒産法により、企業向けの倒産手続以外に、特殊な金融機関倒産手続を設ける権限が行政機関トップである国務院に付与されている³。それと同時に、現行企業倒産法に定められている一部の条文は、現在も金融機関の倒産手続において適用されている。例えば、中国企業倒産法2条に定めている再生手続の開始に関する内容は、金融機関に適用される⁴。会社法における企業の解散自由権に関する規定は、金融機関の倒産手続において適用される⁵。

(二) 重複した立法

中国では、異なる業務類型の金融機関それぞれに、倒産手続のルールが異なる金融機関関係法が定められている。2008年の金融危機は、各国の金融機関の倒産制度に深刻な影響を与えた。金融機関のために特別な倒産制度を設けることが、世界の潮流となっている⁶。この影響を受け、中国の金融機関倒産法制においても、例えば、2008年に「証券会社のリスク処理条例」が可決された。現在の中国金融機関倒産法制においては、特殊倒産手続の理念が濃く反映されており、そのため当該制度は、一般の企業倒産手続と比べると大きな違いが存在している。中国の金融業は分業主義の経営理念に従っている主体が多く、その経営方式は金融機関の倒産法制に重要な影響を与えている。例えば、銀行法⁷、保険法⁸、及び証券法⁹においては、それぞれ銀行、保険会社と証券会社の倒産に関する規則が定められている。それにもかかわらず、

³ 2006年の中国企業破産法134条。

⁴ 一般倒産手続と特殊倒産手続のすみわけについて、P.Swire, 'Bank Insolvency Law Now that it Matters again' (1992) 42Duke Law Journal 469. 蘇潔澈「英米銀行倒産法評論——銀行の特殊倒産制度を中心として——」環球法律評論2013年2期96-98頁参照。

⁵ 2013年会社法182条。

⁶ P.Brierley, 'The UK Special Resolution Regime for Failing Banks in an International Context' (2009) Bank of England Financial Stability Paper No.5, p4; E. Hupkes, 'Special Bank Resolution and Shareholders' Rights: Balancing Competing Interests' (2009) 17(3) Journal of Financial Regulation and Compliance 277; R.Olivares-Caminal, et al, Debt Restoring (Oxford, 2nd, 2016), pp597-633; M.Schillig, Resolution and Insolvency of Banks and Financial Institutions (Oxford, 2016), pp215-48.

⁷ 2015年商業銀行法64-72条。

⁸ 2015年保険法137-149条。

⁹ 2008年証券会社リスク管理条例6-47条。

この三つの倒産規則においては共通点が多い。具体的には、早期介入、接管制度と清算制度、手続の開始と処理の計画案をみても、そこに実質的な差異は見られない。

(三) 多角化した経営に対応できない現行法

現行の金融機関倒産規則は、金融機関の類型ごとに、倒産に関する問題を解決するために設けられているものである。現在の中国の金融業界においては、金融機関が分野、業種、業態の垣根を越えて幅広い金融商品を取り扱う傾向があり、株を保有している金融機関の下で、金融機関経営の多角化が行われ始めている。しかしながら、現行法においては持ち株金融会社のための倒産手続が設けられていないため、他分野への事業進出をしている金融グループの倒産事件において、それぞれの特別法を同時に適用しなければならない。このような分離適用は、大型金融機関と持ち株金融会社の倒産手続をスムーズに進行できない要因の一つとなっている。

二. 監督機関の役割

(一) 中国の金融監督システム

中国では、金融業の「分業経営」モデルに従い、金融機関に対する監督を構築する際に、分業管理体制が採用されていた。2018年まで、中国銀行監督管理委員会（China Banking Regulatory Commission, 以下では「CBRC」と略称する）、中国証券監督管理委員会、中国保険監督管理委員会が、それぞれ銀行、証券会社、保険会社の活動に対する監督、リスク対処をしていた。分業経営が主流である場合、金融機関の監督体制については、単一監督メカニズムとツインピークス・アプローチ（Twin Peaks Approach）¹⁰に比べて、分業管理の金融業監督管理体制の専門性が評価される。しかし、金融業の発展による業界の境界線があいまいな金融持株会社グループの増加に伴って、金融業間の連携が主流となったために、分業管理という監督メカニズムの優位性が失われてきている。そのため、今後金融機関に対する監督メカニズムの再構築を考える際に、どのように異分野金融業間連携の趨勢に対応していくかが、監督機関が直面する大きな課題となっている。異分野金融業間連携の発展により、従来の監督体制のみでは、金融機関の多角的な経営活動が金融市場に与える影響を正確に予測して対処することができない。2015年には、中国の大規模な株価大暴落により、この規制モデルの欠点が露呈された。

¹⁰ C Briault, 'Revisiting the Rationale for a Single National Financial Services Regulator' (FMG Special Paper 2002) ; D Masciandaro, 'Financial Supervision Architectures and the Role of Central Banks' (2005) 18 Transnat'l Law. 359.

CSRCは、他の金融業界で行う証券活動に関する情報を十分に把握できなかったため、その対策が助けにはならず、むしろ危機の拡大を加速させた。この経験を踏まえ、中国では、金融機関に対する監督体制について慎重に検討されている。2017年7月、中国は国務院の下で、金融安定発展委員会の設置を発表した。この委員会は、各監督機関の首長によって構成され、主に、異なる監督機関の間で実施されている管理を調整し、巨視的な視点から金融システム監督を行うことで幅広いリスクを防止する。2018年3月17日、中国の全人代（全国人民代表大会）は、「国務院改革計画」を可決し、中国銀行監督管理委員会と中国保険監督管理委員会を統合し、中国銀行監督管理委員会を設置した。しかし、この改革は、金融業界の分業管理制度を根本的に変える、もしくは金融機関の倒産手続に大きな影響を及ぼすようなものではない。

要するに、現在、中国の銀行監督管理委員会は銀行や保険会社のリスクに対処する責任を負い、CSRCは証券会社のリスクに対処する責任がある。これに対して、金融機関の倒産手続においては裁判所が一定の役割を果たしているが、その役割は制限されてもいる。中国金融機関の倒産手続の中には、早期介入、接管および清算手続が含まれており、監督機関はそれらの手続において極めて重要な役割を果たしている。

(二) 監督機関と金融機関の倒産

一般企業の倒産について、倒産管財人は、企業倒産法に基づき、裁判所の監督の下で、倒産手続開始が検討される企業の救済もしくはその倒産財産の配当を行うことができる。これに対して、金融機関の倒産手続が開始される場合には、社会全体の利益を考慮するために、監督機関に対する広い裁量権の付与、ないし支払不能ではない場合でも倒産手続の利用を通じて金融機関の債務を清算することなどが考えられる。この場合、裁判所は一定の役割を果たしているが、その役割は制限されてもいる。

1. 金融機関倒産前の取扱い——早期関与

1988年、金融機関の破綻による納税者への損害を可能な限り回避するために、BestonとKaufmanは、監督機関が破綻懸念企業に早期に関与すること、すなわち「早期関与」の理念を紹介した¹¹。アメリカ倒産法における早期是正措置（prompt corrective action）、及びEU倒産法における早期関与措置は、この「早期関与」の理念から生まれたものである。これと同様に、中国でも早期関与制度が設けられ、この制度により、法的倒産手続を利用することの

¹¹ GJ Beston and GG Kaufman, 'FDICIA after Five Years' (1997) 11 Journal of Economic Perspectives 139, 144.

ない金融機関の債務問題に対する早期の処理が期待されている。2006年制定の中国銀行業監督管理法では、銀行業を営む金融機関が「善管注意義務(中国語：審慎規則 prudent operation rules)」に違反した際、預金者やその他顧客の合法的な権利と利益を侵害しているような場合には、銀监会またはその他の監督管理局が以下の是正措置を実施することができるとする。銀行業金融機関が当該原則に違反した場合、銀监会または省クラスの監督管理局は二段階に分けて是正措置を講ずることができる。すなわち、①業務の部分中止ないし新たな業務開始の認可停止を命ずること、②配当およびその他の収入の配分を制限すること、③資産譲渡を制限すること、④支配株主が所有している持分の譲渡を命令すること、または関連株主の権利を制限すること、⑤取締役、上級管理職の変更を命じ、または彼らの権限行使を制限すること、⑥支店の増設認可を停止すること、である¹²。これと同様に、保険法¹³と証券法¹⁴に基づき、監督機関に類似の権限が付与されている。保険法では、支払不能が保険業の早期関与措置の実施条件とされているが、これと比べて銀行業および証券業の早期関与の要件は「審慎規則 (prudent operation rules)」であり、やや曖昧な原則となっている。

早期関与措置を実施するためには、審慎規則 (prudent operation rules)に違反したことが重要な要件(導火線)である。しかし、法律は同規則に関する詳細な解釈を行っておらず、そのため監督機関は、早期関与を開始するかどうかを決定する大きな裁量権を有している。2004年 CSRC が公布した「商業銀行の資本比率管理弁法」により、初めて資本という要素が銀行の早期関与措置の開始要件として定められた。同規定により、商業銀行は、十分な資本を有する銀行、資本が不足している銀行、資本が極めて不十分な銀行の三種類に分類される¹⁵。CSRC は、銀行資本の悪化の程度に応じて、相当するレベルの是正措置を講ずる。具体的には、①十分な資本を有する銀行へは、リスク管理システムの改善、高いリスクの投資活動の制限、資本維持計画の策定などが考えられる¹⁶。②資本が不足している銀行に対しては、事業活動の限定やリスク資産比率の削減、さらに配当の制限などが求められる¹⁷。③さらに資本が極めて不十分な銀行の場合には、経営陣の再構成、接管、再生手続の開始、金融機関の免許取消処分が要求されてくる¹⁸。これに対し証券業および保険業の場合では、銀行業に対するものと比して客観的な判断基準

¹² 2006年銀行業監督管理法 37条。

¹³ 2015年保険法 138条。

¹⁴ 2014年証券法 150条。

¹⁵ 2004年商業銀行の資本比率管理弁法(中国語：《商业银行资本充足率管理办法 2004》) 38条。

¹⁶ 2004年商業銀行の資本比率管理弁法 39条。

¹⁷ 2004年商業銀行の資本比率管理弁法 40条。

¹⁸ 2004年商業銀行の資本比率管理弁法 41条。

が設けられていないといえる。資本が不十分である場合には倒産のリスクが比較的高いため、金融機関の財産状況に合わせて管理の力を振り分けることが効率的であり、これにより早期関与措置の開始を検討する予測可能性も高められる。しかしながら、金融機関が直面しているリスクは自己資本比率に十分に反映されないため、早期関与措置が当該比率のみによって実施されるべきではない。2008年の金融危機の際、この問題は明らかとなった。これを解決するため、イギリスでは、長期流動性と公共利益という基準を早期関与の開始基準とすることとなった。早期関与措置は、金融機関の倒産手続が開始される前に実施される措置として、適時に金融機関のリスクを処理し、債権者に主要な損失を負担させることにより債権者の損失を減少し、連帯倒産のリスクを回避することを可能にする役割がある。中国法における早期関与措置により、実務上、金融機関の財務上のリスクが効果的に減少されることで法的倒産手続の開始が回避されていると解される。

2. 整理・接管手続

早期関与によっても金融機関の債務問題を解決できない場合、監督機関は整理または接管手続の開始を申立てることができる¹⁹。これらの手続の開始により、株主は会社財産に対する管理処分権が奪われることとなる。そこで、保険法に基づき、保険会社の債権債務を整理する際には、整理組*を設立する権限が監督機関に付与され、保険会社の経営活動は整理組によって監督されなければならない。監督機関は、新規事業の停止や大規模な資金調達などにより整理手続が開始された保険会社の活動を制限することができる。整理手続の中で、保険会社のルール違反行為が是正され当該会社の経営が回復された場合には整理手続を終了することができ、企業財産に対する管理処分権を株主および経営陣に回復することができる²⁰。整理手続は、早期関与措置の承継と見なされ、整理手続の目的は破綻となった企業の経営が通常の状態に戻すことにある²¹。しかしながら、このような証券法と保険法の仕組みに対し、銀行法においてはこれと類似する整理手続が設けられていない。

このほかに、監督機関は、破綻となった金融機関の経営を受け継いで管理することができる（いわゆる「接管手続」）。整理手続の場合と同様に接管手続においても、会社の経営陣及び株主の会社に対する管理処分権が剥奪され

¹⁹ 中国証券法 153 条において、証券会社の委託管理措置が設けられているため、監督機関は、経営破綻となった証券会社を第三者たる関連企業に委託することが可能となる。

* 訳者注：整理組は、企業債務を整理するために、金融監督機関、CSRC、外国為替管理局（外管局）などによって組織されているグループである。

²⁰ 2015 年保険法 139-143 条、2008 年証券会社リスク処理条例（中国語：《证券公司风险处置条例 2008》）7 条により、類似する整理手続が定められている。

²¹ 2015 年保険法 143 条、2008 年証券会社リスク処理条例 7 条。

ることとなる。金融機関の弁済能力と公共利益は、接管手続の開始を決定する重要な判断要素となっている²²が、各法律条文の記述は少しずつ異なっている。例えば、保険法 144 条では、保険会社の弁済能力と公共利益に害することが接管手続の開始原因（条件）とされている。これに対して、証券リスク処理条例（中国語：《証券風險處置條例》）においては、審慎規則（**prudent operation rules**）が接管手続の開始原因とされ、具体的には、証券会社の内部統制システムの混乱、内部管理の制御不能、ないし顧客の資産を横領して填補できなかった場合などは、審慎規則（**prudent operation rules**）に違反したとみなされる²³。証券法においては、違法経営により重大なリスクを招致したこと、証券市場の秩序を乱したこと、および投資家の利益が損なわれたことなどが接管手続の原因とされている²⁴。商業銀行法 64 条は、「商業銀行がすでに経営危機に陥り、預金者の利益に重大な影響を及ぼすまたはそのおそれがある場合、国务院の銀行監督管理機関が銀行を引き継いで管理することができる。この接管手続の目的は、預金者の利益を保護し、商業銀行の通常の営業を回復するためにある。引き継がれた商業銀行の債権債務関係は、手続の開始によって変更されない」²⁵と規定する。つまり、証券や銀行等の異なる金融機関を引き継いで管理するための要件は類似的であるといえる。監督機関にとっては、「公共利益」と「信用危機」のようなそれほど厳密ではない表現を接管手続の開始要件とすることで、接管手続を容易に開始することができる。しかし、接管手続の開始により、金融機関の株主及び経営陣の利益が不必要に侵害される恐れがあり、接管手続の開始要件の範囲を広くすることは不適切であろう。また、強制的な接管開始要件が定められていない状況の下で、監督機関が違法な経営を放任するおそれもある。例えば、「信用危機」という専門用語の解釈の仕方によって、①監督機関の権利濫用による経営権の侵害や、および②監督機関が即時に関与する意思を有しなかったことによる放任が免れない、という二つの問題をもたらす可能性がある。それゆえ、「信用危機」のような接管手続の開始原因とかかわる用語に対しては、より詳細に定義する必要がある。例えば、倒産企業の貸借対照表、資産の流動性、商業銀行の資本比率管理弁法における資本の構成によって定義することが考えられる。このように、開始要件を明確に定義することにより、金融機関の資金の充足性を維持し、また金融機関の高いリスクへの投資、監督機関の権利濫用と放任管理といった問題を回避する役割が期待されている。こ

²² 保険法 144 条、商業銀行法 64 条、証券会社リスク処理条例（中国語：《証券公司風險處置條例》）8 条参照。

²³ 証券会社リスク処理条例（中国語：《証券公司風險處置條例》）8 条。

²⁴ 2014 年証券法（中国語：《証券法 2014》）153 条。

²⁵ 銀行業監督管理法 38 条において、同様な規定が設けられている。

れは、法制国家の司法透明性に関する内在的な要求の現れであるといえるだろう。

接管手続の開始により、破綻となった金融機関の債権債務関係が変更されるような効果は生じない。その手続の目的は、破綻となった金融機関の経営を通常状態に戻すことである。上記の法律と規定に基づき、監督機関には、場合に応じて接管されている金融機関に対する訴訟を中断する申立ての権限が付与されている²⁶。このことから、中国の「接管手続」は、西洋諸国倒産法において設けられている「管理制度」と一致しているものであるといえる²⁷。現行法における制度に鑑みると、中国法における「整理手続」と「接管手続」とはほぼ同様の役割を果たしており、接管手続は整理手続の機能を代替することができる。整理手続と接管手続は、もっぱら行政機関主導のリスク対処メカニズムの現れであり、行政手続の一種として位置付けられる。この他に、中国では金融機関の法的倒産手続も整備されており、中国企業倒産法では監督機関が裁判所に対して破綻となった金融機関の再生を申請することができると規定されている²⁸。このような行政的な再生手続は比較的に利便性が高く、法的手続のように長時間を要することもない。そのため、監督機関は、法定倒産手続よりもむしろ、行政機関がより大きな主導権と専門性を有する上述の行政的な再生手続を利用する傾向がある。

近年、接管手続は、金融管理機関が利用する主要な手続となっている²⁹。2018年2月23日、保険監督委員会は、違法経営および会社の弁済能力に大きな影響を与えるおそれがあることを理由として、安邦保険会社の接管手続を開始した³⁰。安邦保険会社の経営管理権は、人民銀行、CSRC、証券監督委員会、外国為替管理局（中国語：外汇局）によって構成される接管組に移転された。その後、「保険保護基金」は608億元を投資することにより、安邦保険会社の98.23%の株式を取得した。接管手続が開始された後、接管組は債務者企業の財産を処理しつつある。2018年に安邦保険会社の所有していた世紀証券の株式が35億5900万人民元で譲渡された。公告によると、接管チームは新たな買受人を探すことにより、資金を提供した「保険保護基金」が安全に退出できるようになるであろう。

²⁶ 2006年企業倒産法134条。

²⁷ IMF and World Bank, *An Overview of the Legal Institutional, and Regulatory Framework for Bank Insolvency*, 2009 April.

²⁸ 2006年中国企業倒産法134条。2015年保険法148条に基づき、類似の規定が設けられている。

²⁹ 2004年に、証監会（中国証券監督委員会）は南方証券株式会社を受け継いで管理した。保監会（中国保険監督委員会）は、2007年新華人寿株式会社を接管し、2011年中華連合保険会社を接管した。これらの機関は、違法経営、弁済不能、あるいは刑事犯罪などが存在したために管理機構によって管理されることとなった。

³⁰ <http://bxjg.circ.gov.cn/web/site0/tab5207/info4099599.htm>（2018年8月10日検索）

3. 取消手続と清算手続

早期関与措置と接管制度の目的は、経営破綻金融機関の経営状態を通常に戻すことである。この目的が達成できない場合には、金融機関を閉鎖し清算することが最終的な選択となる。監督機関は、審慎規則（prudent operation rules）違反、弁済能力不足、公共利益の観点から金融機関としての資格を取り消すことが考えられ、その場合、監督機関は清算組を組織して、当該金融機関の債権債務を清算する³¹。

銀行や保険と異なり、証券会社が取消されると、まず行政の清算手続が開始され、これが完了した後に法的倒産手続が開始される³²。清算手続は監督機関によって開始されることも可能であるが、監督機関の同意を得て金融機関自ら清算手続の開始を申し立てることもでき、その場合には監督機関は金融機関の清算手続を監督することとなる³³。

上記の（金融機関としての資格）取消処分と清算手続においては、行政的な性質が現れており、手続が専ら監督機関によって主導され、裁判所がほとんどそれに参加しない仕組みとなっている。法的倒産手続も設けられているが、法的倒産手続の開始要件が満たされている場合、裁判所は監督機関から許可を得て金融機関の倒産を宣告し、債権債務の整理を開始することとなる³⁴。この場合、裁判所は清算チームを招集し、清算手続を監督しなければならない。実際に、司法清算手続が開始される事例はあまりなく、行政の清算手続を通じて債務を処理するのが一般的となっている。

4. 倒産手続における金融監督機関の役割について

前述のように、監督機関は、金融機関倒産手続を主導している。金融機関倒産に関する制度設計は、手続における監督機関の役割・権限に非常に大きな影響を与えた。監督機関は、倒産手続開始前において慎重に監督する義務を有しており、倒産を予防・防止することが期待されている。金融機関が破綻となった場合には、早期関与、接管、清算などの手続を利用して紛争解決を図る。行政的な倒産手続においては、監督機関の役割・地位・権限が強化されており、それと同時に手続の申立人、受け継ぐ管理人、清算人と監督人などの多くの役割を担う責務を有している。その結果、金融機関の倒産問題を処理する際に、監督機関は様々な利益のバランスを平等に調整できない困

³¹ 2014年保険法149条、2015年商業銀行法70条；2006年銀行業監督管理法39条、2008年証券会社リスク処理条例19-21条、2014年証券法153条。

³² 証券会社リスク処理条例20-35条。証券監督委員会は、行政清算手続を監督しなければならない。

³³ 2015年商業銀行法69条、2014年保険法89条、2015年証券法。

³⁴ 2015年保険法（中国語：《保険法2015》）148、2015年商業銀行法（中国語：《商業銀行法2015》）71条、2008年証券会社リスク処理条例（中国語：《証券公司風險處置條例2008》）38条。

難に直面することとなる。金融機関の役割としては、まず監督職務を履行しなければならないが、接管人・清算人のそれとしては債務者資産の最大化、資産の管理を行うことがその職務であり、それと同時に内部の監督自治も行わなければならない。このような制度設計自体が二律背反となっているといえる。このように、現行法の下では監督機関に大きな権限が付与されているが、その権限については、紛争処理の権限のみが定められており必要な制限は設けられていない現状にある。

まず、制度設計の角度から見ると、金融機関の倒産規則は多くの個別法に散在している。各金融業の監督機関が各自の金融機関の倒産立法を主導している。異なる監督機関におけるリスク対処の理念も完全に一致していない。現在、各類型の個別法の中においては、接管、再生、委託、行政清算、整理などのような機能は類似しているが、名称の異なる多数の法律用語が規定されている。それに加え、行政機関主導の手続と法的倒産手続の両方を運用できることとなっており、一連の倒産手続について統一したルールが定められていない。監督機関が、行政的倒産処理手続を開始する決定権を有している。法的倒産手続では監督機関の職務遂行が一定の制限を受けているため、監督機関はメリットの多い行政的倒産手続を優先的に選ぶ傾向がある。破綻となった金融機関およびその他の利害関係人に多大な影響が与えられるため、支払い不能となった金融機関の債務処理問題に関しても、監督機関による倒産処理手続の選択の如何は、非常に重要な事象となる。結局、これにより結果に対する予測可能性が低くなっている。この状況を回避するためには、統一した金融機関のリスク処理規則を構築し、行政的および法的な倒産手続を開始する条件を明らかにすることが必要である。実際に、すべての金融機関に対して行政的倒産手続の開始が求められるわけではないため、金融機関専用の倒産手続の構築は世界の主流となっている。

次に、早期関与、接管、委託、取消処分（清算手続）の間に必要な架け橋が欠けていることが指摘できる。金融機関が倒産の危機に直面する状態になった場合、まず早期関与措置によって是正されるべきであるが、さらに債務状況が悪化する場合には接管と清算手続が開始されるべきである。しかし、現在の金融関連法は「信用危機」などの不確実な用語により、監督機関に手続を選択する権限を与えている。このような制度設計の目的は、監督機関が特定の状況に応じて適切な手続を選択できることにある。したがって監督機関の手続選択権は、比較的客観的かつ明確な基準に基づいて行使されるべきであり、そうでなければ権利濫用を回避するのは困難であるといえよう。

金融機関の債務問題が早期関与措置によって是正できる場合、接管手続または行政取消（清算）などのような厳格な手続を開始すべきではない。債務

者にかかる損害の少ない選択肢があるのに、監督機関が意図的に厳格な手続の選択をする取り扱いは、比例原則に違反するものである。接管と取消処分
の過度な使用は、早期関与措置の機能を減損する可能性がある。したがって、
法律はより具体的なルールを策定し、各手続の間に効果的な結びつきを確立
することにより、監督当局が適切な手続を選択するよう指導するべきである。

三. 金融監督機関の位置づけ制限と改革

前述のように、行政的倒産手続においては監督機関に対して極めて大きな権限が付与されており、裁判所は当該手続にほとんど参加しないこととなっている。金融機関倒産は連鎖リスクを引き起こす可能性があるため、裁判所は、自らより専門性がある監督機関の決定に従い、余計な干渉をしない傾向がある。監督機関は、実際に法的倒産手続の進行と関わることにより、倒産者と倒産財産に一定の制限を加えることもできる³⁵。監督機関の倒産手続において採用された措置は、金融機関やその他の利害関係者に大きな影響を及ぼすため、裁判所は監督機関の権利濫用を抑制し利害関係者に一定の司法救済を提供する役割を果たすべきである。

金融機関倒産手続における裁判所の役割は、法律によって決められている。したがって中国の金融機関の倒産制度を概観すると、監督機関に大きな裁量権が与えられており、この制度設計は裁判所の役割を有名無実化し、職務遂行が行われにくくなっている。

まず、監督機関が金融機関の倒産手続の開始を決定しようとする場合、理論的には、金融機関は法的倒産手続を申し立てる権利を有する。しかし、監督機関は、法定されている「信用危機」、「金融秩序を害する」、「公共利益を損害する」などの非常に曖昧な開始条件に従って倒産手続を開始するか否かを決定し、裁判所は監督機関の開始条件に対する解釈に枠をはめることをほとんど行わない。その結果、最終的には倒産者が司法上の救済を得ることが極めて困難な状況となっている。

次に、現行法の下では、司法救済手段の利用が制限されている。具体的には、商業銀行法 66 条において「接管の効果は、接管手続が開始された日から有効となり、接管開始決定日から、接管組織によって商業銀行の経営権を行使することとなる」と規定されている。これと同様に、証券会社リスク処理条例においても同様の規定が設けられている³⁶。例えば、2018 年 2 月 23 日、中国保険監督管理委員会は、安邦保険会社に対する接管手続の開始を公告した際に、接管の効果の有効となり、その管理が開始されることとなった。このような取扱いにより、債務者金融機関またはその利害関係者（取締役、監査役などの経営者及び株主）は、司法的救済を求めることが困難となっている。接管の効果は金融機関の経営権の移転であり、当該金融機関の利害関係者が企業

³⁵ 2015 年保険法 153 条、2014 年証券法 152 条。

³⁶ 2008 年証券会社リスク処理条例 14 条。

法人に代わって司法上の救済措置を申請することは不可能となる。そうすると、株主等が事後救済措置しか利用できなくなるばかりでなく、そもそも接管人による職務執行がすでに始まった場合、その金融機関も元の状態に戻ることは困難となるであろう。

さらに、法的規定が十分でないことから、裁判所は監督機関に対して指揮命令権を有していない。金融機関倒産関係法には、接管決定の内容、期限、開始条件、終結条件のみが定められており、「接管制度」自体の性質やその手続の流れ、さらには接管人の紛争処理方法および救済措置などは規定されていない³⁷。接管制度の性質については、依然として議論が続いている。中国銀行監督管理委員会の行政処罰に関する規則第6条においては、行政処分の分類の結果「接管制度」は行政処分の一種ではないとされている³⁸。他の金融関連法も、それに関して明示的な規定は存在しない。これら金融機関倒産に関する法・規則においてはこの問題が明確になっていない状況のため、結局、一般法によって確認することしかできない。監督機関が接管開始の決定を行う場合、相手方は、行政法のみにより裁判所に救済を申請することができる。しかし、行政処分法、行政執行法、行政訴訟法の中では、接管について同法を適用することができるか否かは定められていない。「市民、法人その他の組織の財産・資産を一時的に管理する行為」は行政強制措置である³⁹。行政訴訟法の管轄範囲には、行政機関による財産の取り立て、収用および行政機関の財産権侵害行為などが含まれる⁴⁰。接管の開始により、金融機関の株主の財産権は制限され、または剥奪されることとなる。それゆえ、金融機関の株主の財産権を事実上収用することと同様に見なされるため、接管は行政訴訟法の適用範囲に属しているといえよう。しかし、接管に関する訴訟は未だ発生していないため、中国における接管制度の法的性質については未だ明らかとなっていない。

金融機関の倒産は、個人の権利と公共利益の衝突とも関わっており、金融機関の倒産手続の効率的な進行、監督機関の権利濫用の抑止、倒産機関の利害関係人に対する有効な救済の提供のためには、以下の内容について立法する必要があるといえる。

第一に、より具体的な接管規則を制定すべきである。接管制度の性質を明確にし、接管決定に対して裁判所による審査ができるような法的保障を整備すべきである。最も重要なのは、接管制度における接管人と監督管理機関の権限を明確にすることである。現行の銀行、保険会社、証券会社倒産規則においては、接管（引き継ぎ）組織のみが管理権限を行使できると規定されている⁴¹。これ以外には、接管人の権限に関

³⁷ 2015年商業銀行法 65-68条、2008年証券会社リスク処理条例 14-16条、2015年保険法 144-147条参照。

³⁸ この規定は、銀行業監督管理弁法と商業銀行法（中国語：《银行业监督管理办法》と《商业银行法》）によって行政懲罰を警告、罰金、違反所得の没収、休業命令、金融免許取消処分、取締役など経営者資格取消し、及びその他の行政処分と分けている。

³⁹ 2011年行政強制法（中国語：《行政強制法 2011》）2条。

⁴⁰ 2017年行政訴訟法（中国語：《行政訴訟法 2017》）12条。

⁴¹ 2015年商業銀行法（中国語：《商业银行法 2015》）66条、証券会社リスク処理条例 11条；保険法 143-46条。

する規定は設けられていない。実務経験からみると、監督機関は、金融機関を接管した後に、まず金融機関の資産の処理、その他の重大な事項の決定を行う。例えば、外部からのスポンサーの招聘、元の株主の資本の減少/取消、他社との合併などが挙げられる⁴²。しかしながら、元来の経営権の移転には、スポンサーを招いたり元株主の登記を抹消したりする内容は含まれていない。かかる事項は、会社法に規定される株主の権利に関する内容を遵守しなければならない。法律による明示的な権限の付与を受けることなく、このような処分行為が違法である場合には、裁判所からの制限を受けるべきである。

第二に、金融機関倒産法には司法救済措置を設けるべきである。現在、司法機関が倒産した金融機関の利害関係者に一定の救済措置を講じるためには、行政法のみがその法的根拠となっている。しかし、金融業界は専門性が強いとため、このような問題に対応するためには、より専門的な法律および司法機関が必要である。さもなければ、専門的判断が欠如している司法機関は、ほとんどの場合、監督機関の決定を尊重するしかできなくなり、承認するだけの「スタンプ」になってしまうであろう。現在、中国では、特別の金融法廷が設けられ、今後この種の問題に対しては、当法廷において専門的な審理が行われることとなっている⁴³。金融機関の倒産に適した審判規則の制定は、司法裁判手続の専門性を向上させるのに役立つこととなる。

第三に、金融機関の倒産審査期限について特別規定を作成すべきである。現在の監督機関は、行政訴訟法の関連規定に従って司法審査の期限を決定する。規定では、訴えを受けた後、裁判所は7日以内に受理または不受理の決定を下さなければならない。原告は上記の決定に対して不服がある場合、上訴することができる⁴⁴。受理から最終的な判断が下されるまでには長時間を要することとなる。一般的な行政決定にはこのような時間制限には特に問題はないが、金融機関倒産に関する決定に対してもこの時間制限を適用すると、重大な影響を及ぼす可能性がある。金融資産は、市場の信用と密接に関連しているために不確実性を伴うものである。そのため金融機関の倒産と関連する決定は、比較的短期間に行われる必要があり、さもなければ金融機関が資金の流動性危機に陥ってしまう可能性がある。手続の遅延は、金融機関の債務を処理するための最適な時期を逃し、金融機関の倒産手続の目標が達成できなくなってしまう。現行法の下では、利害関係人は、訴訟期間中に執行停止および不服審査を申請することができる⁴⁵。しかしながら、裁判所がどのような判決を下したとしても、それは必然的

⁴² 2004年に、南方証券会社の接管手続が開始された後に、資産の剥離、スポンサーを招いて再生などが行われた。2007年と2011年、保険保障基金を名とする法人（投資家）が、接管された新華人寿と中華連合保険会社に投資した。最終的に、96億人民円を営利して手続から退出した。2018年に、安邦保険グループ会社の接管手続において、接管組が会社の資産と株式を処理した。

⁴³ 2018年8月7日、《最高人民法院关于上海金融法院案件管辖的规定》により、金融機関は債務者となった場合の倒産紛争が、上海金融法院の管轄範囲に含まれている。

⁴⁴ 2017年中国行政訴訟法（中国語：《行政訴訟法2017》）51条。

⁴⁵ 行政訴訟法56条。

に手続の遅延を招いているのである。その反面、相手方に司法の救済措置を提供しないことは、手続の正義に違反しているといえよう。したがって、金融機関が破綻となった場合には、行政訴訟法の審査期限をただちに適用せずに、審査期限について特別の規定を設けるべきである。

四. 結論

現在、中国の金融機関倒産については特別規定と一般規定が混在しており、特別手続の利用数が圧倒的に多いが、具体的な金融機関の倒産規則は様々な個別法に散在している状況にある。金融機関の倒産に関する法律や規定は数多くあるが、その内容には大きな違いが存在しない。そのため、あらゆる種類の金融機関に適用できる金融機関倒産手続を設けその規則を整備することは、金融機関の倒産政策の策定および一般手続と特別手続との間の調和を図ることに役立つものである。

統一的な金融機関倒産規則を設ける中で、銀行、保険、有価証券などの異なる金融機関は区別して扱うべきである。それと同時に、これらの金融機関の倒産によって生じる社会的影響は異なっていることも考慮すべきである。現行法では、商業銀行のリスク対処条例は保険業と証券業に対しても適用されているが、証券や保険の連鎖倒産に巻き込まれるリスクは、銀行と比して非常に低いものである。したがって、銀行のような金融機関にはより特別なルールを適用すべきである一方で、証券や保険に対しては一般的な企業の倒産ルールに従い、細かな条件を修正することで対応が可能である。金融機関の債務問題を処理する監督機関の権限は、具体的かつ明確でなければならない。裁量に制限が設けられないことによって、監督機関が権利濫用と放任管理を侵す可能性がある。さらに、具体的なルールが欠けている場合には、裁判所による監督機関に対する有効な監督が困難となってしまう。特別な司法審査期限や金融機関倒産事件を審理する専門裁判所を設けることにより、司法手続の専門性が高まり、より効率的な倒産制度の運営が促進されるといえよう。

(翻訳文責：北海道大学法学研究科 張子弦)