

# 平成金融危機における責任追及の心理と真理

— Public Anger（世論の怒り）の発生とその対処 —

西 畑 一 哉

預金保険機構 大阪業務部長<sup>1</sup>

**概要** 本稿では、平成金融危機を題材に、金融機関への公的資金投入に関して Public Anger（世論の怒り）が発生し、危機対応上大きなファクターとなった背景をトレースした。その際 Public Anger を定量的に把握する試みとして、メディアで使用されたキーワード（「経営者責任追及」等）の使用頻度を積算し、時系列化することによって、他の要因との関連性を計測した。結果、Public Anger のピークは、金融危機が最高潮に達した山一証券・北海道拓殖銀行破綻時（1997年）ではなく、住専問題時（1995年）であり、住専問題時の Public Anger への対処の誤りが、平成金融危機対応全体に大きく影を落としていることを示した。

また、平成金融危機時には金融機関経営者への刑事・民事面での責任追及は、Public Anger への対応として一定の役割を果たしたと考えられるが、時効の壁等のために本来は責任追及されるべき対象者の追及がなされなかったケースもあり、米国での立法的対処手法を参考に、法制度的な対応が望まれることを述べた。

最後に、金融危機における Public Anger の発生と対処状況を、戦前日本、米国（大恐慌時、S&L 大量破綻時、リーマンショック時）に亘りトレースし、危機への対応手段として「金融業務規制の強化」と「金融機関経営者責任追及」のバランスが重要であることを示した。

**キーワード：**金融危機対応 Public Anger（世論の怒り） 経営者責任追及 新聞記事からのキーワードの抽出 Public Anger の定量的測定

目次	(1) 公的資金による資本増強制度の概観	52
I. 日本の平成金融危機と責任追及の心理と真理 43	(2) 公的資金による資本増強の政策効果	54
1. 日本の平成金融危機の概要 43	(3) 公的資金による資本増強制度導入遅れの背景	56
(1) 考え方 43	(4) インプリケーション	61
(2) バブル崩壊と平成金融危機の概観 44	4. 公的資金による資本増強制度と責任追及に関する世論の怒り「Public Anger」	61
2. 危機対応策の分類（別表4 著者作成）47	(1) 金融危機を連想するキーワードと預金者行動	67
(1) 共同体的対応 49	(2) 公的資金投入と責任問題（Public Anger）のキーワードの関係	67
(2) （中央銀行による）マーケット対応 50	(3) 責任追及論理の微妙な変更…責任追及の心理と真理	70
(3) 制度的対応 51	II. 破綻金融機関の旧経営陣に対する責任追及活動の枠組みと実施状況等	76
3. 公的資金による資本増強制度導入の経緯 52		

<sup>1</sup>日本銀行から出向

1. 民事責任追及	76	(6) 反省点の整理	91
(1) 1996年改正法下での枠組み	76	2. 北海道拓殖銀行	99
(2) 1998年改正法下での枠組み	76	(1) 破綻に至る経緯	99
(3) 2000年改正法下での枠組み	77	(2) 責任追及状況	99
2. 刑事責任追及	77	(3) 拓銀における経営者責任追及上の問題点	101
3. これまでに問題となった行為の種類と責任追及の要件	77	3. 日本長期信用銀行	103
(1) 問題行為の種類	77	(1) 破綻に至る経過	103
(2) 民事責任追及（損害賠償請求）の要件について	77	(2) 刑事責任追及の概要	104
4. 金融機関における役員の責任原因	77	(3) 長銀最高裁判決についての考え方	104
(1) 責任原因認定の考慮事項	77	VI. 今後の金融機関経営者責任追及に当たって	106
(2) 役員の関与の種類	78	1. 「Public Anger」への対処	106
5. 責任追及に用いた法の体系	78	2. 金融機関経営者責任追及の意味	108
III. 戦前における金融機関経営者に対する責任追及	78	3. 公訴時効延長の必要性	109
IV. 米国における金融機関経営者責任追及等の状況	80	4. 「遡及処罰（事後法）の禁止」と「公訴時効の遡及」の違い（憲法上の議論の整理）	109
1. 金融危機と経営者責任追及の波	80	5. 日本における公訴時効の遡及効について	110
2. 1929年の大恐慌後の経営者責任追及等	80	6. 背任罪等の公訴時効の遡及・延長について	111
(1) 1929年の大恐慌	80	7. 別途の罰則，賠償規定の必要性について（中間的な責任追及手段の新設）	113
(2) 上院銀行通貨委員会の活動内容	81	8. 「金融機関破綻に伴う損害」とは何か	113
(3) 米国の大恐慌時の対応の評価	82	(1) 預金を通じた損害の波及	113
3. S&L 危機における経営者責任	82	(2) 融資等を通じた損害	114
(1) S&L 危機の経緯	82	(3) 金融市場や決済システムを通じた損害	115
(2) S&L 経営者責任追及の動き	83	(4) 責任追及手段の保護法益	115
4. S&L 危機時の米国における法改正	84	(5) 責任追及手段の保護法益と損害を受ける主体のずれ	115
(1) 金融犯罪に対する民事制裁金の導入	84	(6) 「金融機関の公共性」と責任追及手段の関係	116
(2) 金融犯罪の罰則強化	84	(7) 今後の金融機関経営者責任追及の考え方（別表17）	118
(3) 公訴時効の延長	85		
(4) 米国 S&L 危機の責任追及の特徴点	85		
5. サブプライム問題危機における対応	87		
V. 平成金融危機における金融機関経営者への責任追及状況（個別金融機関の事例）	87		
1. 太平洋銀行	88		
(1) 沿革と概要	88		
(2) 貸出しの2割強が反社会的勢力向け	88		
(3) 早坂太吉の闇のネットワーク	89		
(4) 支援体制	90		
(5) 経営責任追及に当たっての視点	90		

はじめに… 金融機関経営者責任追及の論点

2005年11月に松田昇元預金保険機構理事長の

下で「平成金融危機への対応研究会」が結成され、平成金融危機時における破綻金融機関について、破綻に至る経緯、破綻処理の方式について、データを集約し、実践的な分析・検証を行った。この検討結果は、預金保険研究第4号ならびに「平成金融危機への対応」(金融財政事情研究会 2007年11月)に結実した。ただ、金融機関経営者に対する責任追及業務については、預金保険機構拡充前の様々な動きを分析する必要があることや、刊行時点で、重要な事案についての裁判が進行中であったため、踏み込んだ分析が難しかったといえる。今般、米国のサブプライム問題に端を発した、世界的な金融危機が進行したなかで、今一度、平成金融危機における金融機関経営者責任追及について俯瞰的な分析を行ってみるのも有意義だと考えられる。

平成金融危機時の経営者責任追及の問題を分析する前にいくつかの論点・ポイントを提示しておきたいと思う。

1. 第1は責任追及に関する世論(世論の怒り「Public Anger」)がどのように盛り上がり、またどのような過程を経て責任追求体制が制度化されていったかという点である。このポイントについては、平成金融危機を時系列的に追いながら、世論がどのように移り変わっていったのかを辿ってみたい。その際に、世論の動きの一種の代理変数として新聞の社説の動き等をサーベイすることにした。

2. 第2は、昔からの論点ではあるが、金融機関が特別な存在なのかどうか、という点である。平成金融危機当時「なぜ金融機関にだけ資本注入を行って助けなくてはいけないのか」という議論が数多くなされた。金融機関とその他

の産業にどのような差があるのかを、今一度検討してみたい。

3. 第3は、第2の論点と裏腹の関係にあるが、「金融機関の経営者は他の産業の経営者に比べて重い経営責任を負っているのか」という問題である。日本においては後述するように、金融機関経営者の経営責任を追及する動きは、公的資金注入を行うことに伴って生じた経緯がある。

4. 第4の論点として、金融機関経営者に対する責任追及の動き、いわゆる「世論の怒り(Public Anger)」と言うべき現象が、米国や日本のこれまでの金融危機の中でどのように発生し、どのような影響を及ぼして来たかをトレースしてみたい。

最後に今後の日本の金融機関経営者に対する責任追及を考えるうえで、責任追及手法の多様化や公訴時効の延長等を提言してみたい<sup>2,3</sup>。

## I. 日本の平成金融危機と責任追及の心理と真理

### 1. 日本の平成金融危機の概要

#### (1) 考え方

いまだに影響が続いているリーマンショックでは、住宅バブルの崩壊に伴い金融機関の資産が劣化し、金融機関の自己資本が棄損した。その後、中央銀行による緊急的な(通常のパターンとは違った)与信が実施されたが、こうした事象はいずれも過去の金融危機時にも観察されてきたものである。

各々の金融危機については、危機の集中する

<sup>2</sup>平成金融危機への対応研究会メンバーは以下のとおりである(座長を除き五十音順)。松田昇(座長・元預金保険機構理事)、大野重國、岸毅、河野邦明、鈴木英明、竹内俊久、谷川浩通、玉木伸介、西垣裕、西畑一哉、野口瑞昭、原和明、星野博昭、丸山秀文、村田樹一。

預金保険機構「平成金融危機への対応」金融財政事情研究会(2007年11月)は研究会メンバー全員の合議のうえでの合作との位置付けから各人の分担執筆部分を示していない。あえて大まかな分担を示すと

預金保険機構の財務構造の部分を玉木が、破綻金融機関等の関与者に対する責任追及の部分を大野、岸が執筆し、除く部分を残りのメンバーが週1回開催のペースで1年半がかりで練り上げたものである。

<sup>3</sup>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著者個人に属し、預金保険機構ならびに日本銀行の公式見解を示すものではない。なお文中のアンダーラインは特に断りがない限り著者によるものである。

局面やその後の進展度合い等に差異がある。ただ、一方で、金融危機時に現れる様々な現象やそれに対する政策当局の対応策に一定の共通項が見られるのも事実である。

ここ1世紀の歴史を振り返ってみると、大規模なバブルの発生と崩壊、それに伴う深刻な景気後退と多数の金融機関の破綻は、米国で3回、日本で2回生じている。米国の場合は、1929年の大恐慌後の金融不安、1980年代の所謂S&L危機、そして先般のサブプライム問題に端を発する金融危機である。日本の場合は、戦前昭和期の金融危機（1927年の金融恐慌と1930年の金解禁後の金融危機）と平成金融危機である。

これらの金融危機（多数の金融機関の破綻）は、①不動産や株を中心とする資産バブルの発生→②バブルの破裂と資産価格の急落→③多数の金融機関の破綻、という類似のプロセスを辿っており、しかも、金融危機の過程では、金融機関経営者への経営責任追及の世論が沸騰（いわゆる「Public Anger」が発生）した点においても、共通項があると言える<sup>4</sup>。

但し、その「世論の怒り（Public Anger）」への対処の手法については、区々であり、その背景にある考え方を分析することにより、今後の金融機関経営者責任追及の手法等に何らかのインプリケーションを得られないかというのが本稿の主な狙いである。

概括的に言えば、米国の場合は、これまでの2回の金融危機（直近のリーマンショックについてはいまだ進行中の部分もあるため現時点で

は詳しい分析対象からは外すとして）においては、まず大恐慌時には、銀証分離など大規模な金融制度改革が行われたが、司法的な面での金融機関経営者の責任追及はさほどなされていない<sup>5</sup>。一方、1980年代のS&L危機においては、新規の立法による責任追及体制の整備と刑事処罰が中心的な手法となった<sup>6</sup>。日本の場合は、戦前の金融危機においては金融検査強化など金融機関規制の強化が中心であった。金融機関経営者責任追及の面では、多くの場合、金融機関経営者に対する「私財提供の要請」という形が取られ、刑事責任や民事責任の法的手段による追及はあまり見られない。一方、平成金融危機においては、金融機関検査の強化といった規制面の充実に加え、背任罪・特別背任罪を中心とする刑事責任追及や損害賠償請求といった民事責任追及による金融機関経営者責任追及も多用されている。

以下ではまず、日本における平成金融危機のプロセスを辿り、危機の進行に伴う公的資金の投入と「世論の怒り（Public Anger）」の動き、金融機関経営者の責任追及の動き、について分析してみたい<sup>7</sup>。

## (2) バブル崩壊と平成金融危機の概観

金融当局の対応策を整理する前に、日本におけるバブル崩壊と平成金融危機の過程を俯瞰する。

<sup>4</sup>この「類似のプロセス」については、戦前の日本に関しては、日本銀行調査局「日本金融史資料 昭和編 第24～26巻」（1969年7月大蔵省印刷局）から抽出（ただし「バブル」といった用語については昭和初期には用られていないため、著者が意識）。平成金融危機については、池尾和人「開発主義の暴走と保身 金融システムと平成経済」102～140頁（2006年6月）NTT 出版社。米国の戦前大恐慌時については、主として小林真之「アメリカ銀行恐慌と預金者保護政策」（2009年2月）北海道大学出版会）から参照。米国の1980年代の危機については、主に「History of the Eighties Lesson for the Future」1997 FDICによる。

<sup>5</sup>チャールズ・ガイスト「ウォールストリートの歴

史」（2010年10月）講談社、西川純子「アメリカ金融史」（1989年5月）有斐閣

<sup>6</sup>「History of the Eighties Lesson for the Future」1997 FDIC、岸毅「アメリカ合衆国における破綻金融機関の旧経営者に対する責任追及活動の歴史と現状」（預金保険研究第6号）

<sup>7</sup>平成金融危機は、日本においては昭和初期の金融恐慌に匹敵する規模の危機であったし、世界的に見てもインパクトを持つものであった。そのため、危機に対する金融当局の対応策についても、全方位的なものにならざるを得なかった。その意味で様々なインプリケーションを提供するとともに、政策対応手段のプロトタイプを抽出することもできると考える。



## ① バブルの発生と崩壊

1980年代後半のバブルの発生膨張の原因については、池尾和人は「バブルは、収益面での強気の期待やリスク・プレミアムの低下につながったユーフォリア、または「国民の自信」の強まりという要因と、長期間継続した金融緩和策による低金利状況という要因の二つが組み合わさることによって発生した。こうした理解で、どちらの要因をより重視するかといったところでは見解は異なっているが、バブルの発生に関する大枠の見解としては、現状ほぼコンセンサスができているといえる」とする（池尾和人「開発主義の暴走と保身 金融システムと平成経済」104～105頁（2006年6月）NTT出版）<sup>8</sup>。

1980年代のバブルは、1989年5月の日本銀行の金融引締め転換や、1990年4月の「不動産関連融資に関する総量規制」を契機に、急激に崩壊した。

## ② 平成金融危機

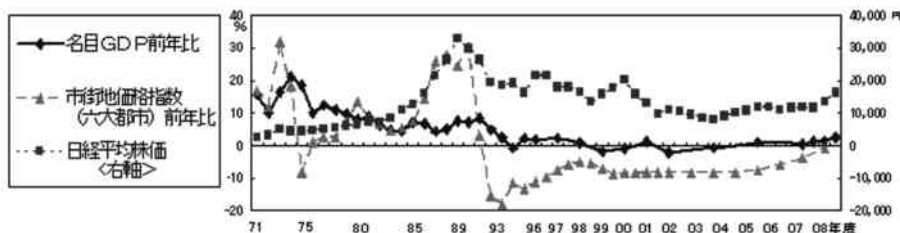
特に、1990年代に入ると、土地や株等のストック価格が、急速に下落し始める。バブル期の金融機関は、貸出先の事業内容はさほど審査せず、不動産価格の値上がりを前提に、不動産担

保価格の値上がりを頼りに無理な貸込みを続けていたため、不動産価格の下落は、不良債権の急増という形で、金融機関収益を直撃することになった（この間のマクロ指標等の動きについては別表1参照）。

こうした中で、1991年には愛媛の東邦相互銀行の経営悪化が表面化し、1992年には預金保険制度導入後初めての資金援助（貸付による資金援助）が実施されたほか、大阪の東洋信金が1991年に経営破綻するなど金融機関の経営破綻が表面化した（この東洋信金は翌年、当時の三和銀行や信金業界が受け皿となって処理された）。戦後の護送船団方式によって築かれてきた「金融機関不倒神話」が崩れ、金融機関の破綻が現実の問題として意識されるようになってきたのである。

平成金融危機の開始時期をこの1992年とすると、2002年までの間に、180の金融機関が破綻し、預金保険機構から19兆円弱もの資金援助（金銭贈与）が実施された。この資金援助は、破綻金融機関が受皿金融に事業譲渡等される際に、預金保険機構が（国の財政資金を含めて）金銭贈与する形で実施されており、公的資金による資本増強と異なり、預金保険機構には戻ってこない資金である。防衛予算の約4年分に上

（別表1，筆者作成）



<sup>8</sup>バブルのより直接的な発生原因として金融機関の融資行動を重視する論もある。「金融機関の融資行動も、…そうした時代環境の下で著しく積極化していた。そして、この時期における金融機関行動を現時点から振り返ると、新たに登場した金融自由化時代に対する経営者の意識転換が十分ではなく、旧来の業容拡大主義に基づきリスク管理が不十分なまま業容・収益の拡大が追及された」（鹿野嘉昭「日本の金融制度（第2版）」139頁（2006年8月）東洋経済

新報社）。「この間の銀行行動は、収益重視とは言いながら、結局は従来の業容拡大路線を承継した面が強い…金融緩和と預金金利自由化で資金が継続的に流入する環境に押し流されたとも言える」（西村吉正「金融行政の敗因」43～44頁（1999年10月）文藝春秋社）。当時日本銀行において金融システム関連担当であった著者としては、池尾の総括に加え、鹿野・西村の論に同調するところである。

(別表2, 著者作成。預金保険機構年報2011年版より計数を抽出)  
 資金援助の推移  
 (単位: 億円)

年度	資金援助件数	資金援助額			主な資金援助	
		金銭贈与	資産買取	その他	破綻金融機関名	金銭贈与額
1992年	2件	200		80		
1993年	2件	459				
1994年	2件	425				
1995年	3件	6,008			兵庫銀行	4,730
1996年	6件	13,158	900		木津信用組合	10,044
1997年	7件	1,524	2,391	40		
1998年	30件	26,741	26,815		北海道拓殖銀行	17,631
1999年	20件	46,374	13,044		日本長期信用銀行	32,350
					みどり銀行	7,719
2000年	20件	51,546	8,501		日本債券信用銀行	31,414
					なみはや銀行	6,299
					幸福銀行	4,848
2001年	37件	16,394	4,064		東京相和銀行	6,844
2002年	51件	23,266	7,949		信用組合関西興銀	6,611
合計	180件	186,095	63,664	120		

金銭贈与額トップ4

- ①日本長期信用銀行 3.2兆円
- ②日本債券信用銀行 3.1兆円
- ③北海道拓殖銀行 1.8兆円
- ④木津信用組合 1.0兆円

る金額を費やしてようやく金融危機を脱することが可能となった訳である(別表2)。

この間の経緯を一表に纏めたのが別表3の「平成金融危機クロニクル」(預金保険機構・「平成金融危機への対応」407頁から転載・加工)である。この表では、上から、平成金融危機における経済事件、破綻金融機関・企業、各種制度の導入、内閣・金融行政機構の変遷、といった順に整理してある。

<sup>9</sup>資金援助額は破綻後も関連訴訟の決着等により毎年計数が異動する。

この別表3に沿って鳥瞰的に観察すれば、日本の平成金融危機は、①不動産バブルの崩壊→②地価・株価等の下落→③不良債権問題の発生→④中央銀行による資金供給増、利下げ(マーケット対応)→⑤中規模以上の金融機関(兵庫銀行等)の破綻→⑥預金保険制度の拡充(資金援助方式での破綻処理制度が実行可能化)→⑦全国的な流動性危機→⑧ジャパンプレミアムの顕現化(国家規模での対外的信用の失墜)→⑨公的資金による金融機関自己資本増強→⑩金融機関経営者への刑事・民事責任追及→⑪バラン

(別表4, 著者作成)

適用されたプルーデンスポリシー (信用制度維持政策)<sup>11</sup>

		平成金融危機時
第1段階 共同体的対応	④ いわゆるムラ社会 (金融村)の論理に 基づく対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・関係金融機関による救済 (合併)</li> <li>・奉加帳方式による資金集め</li> </ul>
第2段階 マーケット対応 (金融行政当局と中央銀行 の判断で発動可能)	⑤ 中央銀行によるマー ケット対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・短期インターバンク金利下げ</li> <li>・オペレーション対象債券等の拡大 (資金供給手段の拡大)</li> <li>・金融機関保有株式の買入</li> <li>・証券会社等への資金供給 (山一証券への日銀特融)</li> </ul>
第3段階 危機への制度対応 (多くの場合, 議会による 立法措置か承認が必要)	⑥ 金融機関破綻処理ス キームの充実	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実務的に金融機関破綻処理が可能な預金保険制度の確立</li> <li>・預金全額保護制度の導入</li> <li>・金融機関一時国有化スキームの導入</li> </ul>
第4段階 第3段階の対応に生じた「世 論の怒り (Public Anger)」 への対処 (議会による立法措置の他, 司法による責任追及が実 施される)	⑦ 公的資金による金融 機関自己資本の増強	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住専に対する公的資金投入</li> <li>・安定化法による公的資金投入</li> <li>・早期健全化法による公的資金投入</li> <li>・預保法による公的資金投入 (りそな銀行)</li> </ul>
	⑧ 金融機関経営者・悪 質債務者の責任追及	<ul style="list-style-type: none"> <li>・金融機関経営者への経営責任追及</li> <li>・財産調査権に基づく悪質債務者からの回収 →反社会的勢力への対抗</li> </ul>
第5段階 長期的対応 (多くの場合, 議会による 立法措置か承認が必要)	⑨ 金融規制強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・金融規制強化 →金融検査・金融監督の強化</li> </ul>
	⑩ 不良債権の集約・回収	<ul style="list-style-type: none"> <li>・整理回収機構 (RCC) の設立 →破綻金融機関からの不良債権買取り →健全金融機関からの不良債権買取り</li> </ul>

シート上の不良債権問題への対処, といった経緯を辿った。

## 2. 危機対応策の分類 (別表4 著者作成)

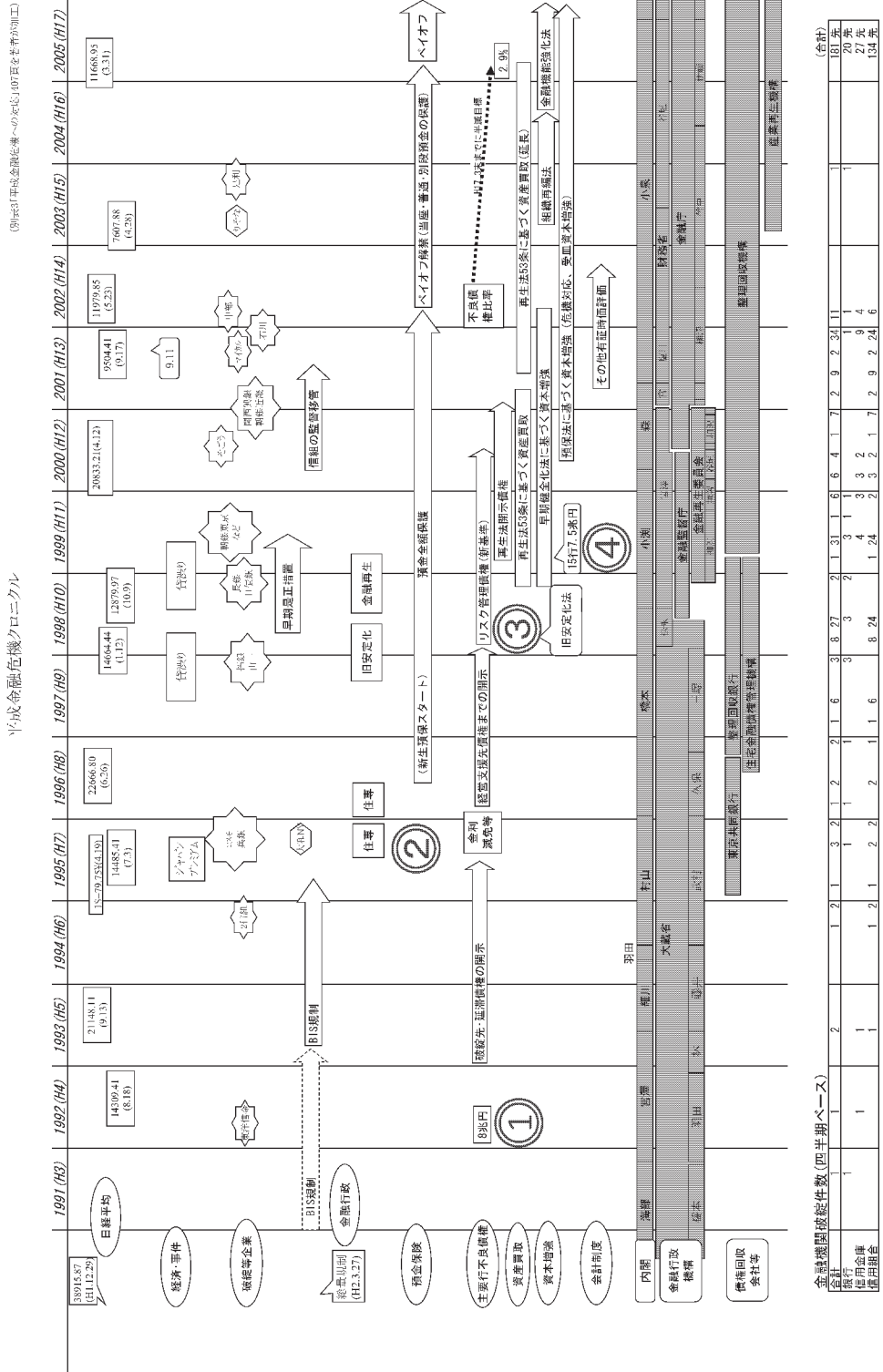
平成金融危機における金融当局の対応を大きく分類すると, 以下のような5段階に区分する

ことができる。この区分は, 危機対応の内容や効果に着目したものではなく, 対応措置が採られる際の意思決定のプロセス (議会の承認や立法措置が必要かどうか) 等に着目したものである<sup>10</sup>。

<sup>10</sup> 「政策決定のプロセスが不透明で責任所在が明らかでない」方式, 「政策決定責任者は明確で決定プロセスもある程度公開されるが, 全国的な了承は必要がない」方式, 「全国的な了承のもとに議会による

立法措置や承認が必要」な方式, といった意思決定プロセスに着目した分類である。

<sup>11</sup> 著者が取りまとめたもの。





## (1) 共同体的対応

第1段階・第1の類型は、不良債権等により弱体化した金融機関を金融当局の「仲介」や「斡旋」により、他の比較的経営基盤が強固な金融機関に救済（合併）させるというものである。この合併に際して、受皿金融機関に何らかの資金援助を行うことが必要な場合は、救済される金融機関の関連先や業界団体に対して、いわゆる「奉加帳」方式による救済資金の提供が求められることが多い<sup>12</sup>。

この方式は、金融業界に対する金融当局の強固なコントロール力や、金融業界自体に「共同体・仲間意識」や「地域の連帯感」、「同業態金融機関としての責任感（例えば信用金庫の経営問題は信用金庫グループ内で一定の責任を負うとの考え方）」といった一種の共同体意識がないと、機能することができない。こういう言葉が適切かどうか疑問はあるが、金融機関および金融監督当局の「共同体意識」が根底にあることから「共同体的対応」と呼ぶことにしておく。

こうした対応は、平成金融危機の初期の段階

(1992～1995年)に多用された。例えば、東洋信金は1992年4月に三和銀行に救済されている。1996年に預金保険機構が拡充され、資金援助方式と事業譲渡を組み合わせた処理方式が確立されるまでは、合理的な理由で受皿金融機関として手を挙げる金融機関が出てくることを期待することは難しかった。よって、当局の「斡旋」という名の調整によって受皿を選定する他はなかったという事情もある。

この「共同体的対応」の問題点は、いうまでもなく、処理プロセスが不透明でかつ裁量的であるという点である<sup>13</sup>。救済金融機関は、破綻懸念のある金融機関に関係があるといっても、過半を超える株主であったという訳ではない。よって、救済金融機関に「指名」された先は、水面下で激しく抵抗することが多かった<sup>14</sup>。また、奉加帳方式による資金集めは、株式会社組織の金融機関である場合には、株主に対して合理的な説明を行うことはできなかったであろう。

こうした、処理方式・対応方式は平成前期の日本に特有のものと思われる節もあるが、そうではない。先般のサブプライム危機におい

<sup>12</sup>預金保険機構「平成金融危機への対応」金融財事情研究会（2007年11月）38頁。なおこうした共同体的対応は平成金融危機時に始まったものではなく、いわゆる護送船団方式下の金融行政においては、経営危機に陥った金融機関の救済策として通例的に用いられた。西村吉正はこうした「日本全体のリスクを社会化して相互扶助的に処理して来た」例として1986年の住友銀行による平和相互銀行の吸収合併を挙げている（西村吉正「日本の金融制度改革」307～308頁（2003年12月）東洋経済新報社）。

<sup>13</sup>金融危機初期の段階では隠れていた「不透明」で「裁量的」であることの問題点は危機の進行とともに表面化した。斎藤精一郎は「(住専問題が)決定的に重要だったのは単なる量的問題だけでなく、質的な次元の「不透明性」や「ごまかし」であった。この点こそ…日本の金融システムの危機、ならびにその後の金融失敗の元凶になったのだ」(現代金融入門（2003年1月）日本経済新聞社334頁)と厳しく批判する。西村吉正も二信組問題に関連して「本質的なことで…反省がある。混乱を恐れるあまり、処理のプロセスを秘密にしすぎたことだ。途中で情報が漏れると、預金の取り付けが起ったりして、準備が整わないうちに処理に追い込まれたかもしれない。しかし、直近時点まで大蔵省と日銀だけに情

報を限定したことは、この処理策が密室で作られ、いかにも暗部があるかのような誤解を生む原因ともなった」(西村吉正「金融行政の敗因」107～108頁（1999年10月）文藝春秋社)とする。

<sup>14</sup>救済候補が手を上げなくなり「共同体的対応」が限界に近付いた背景について佐藤隆文は以下のように指摘している。

「第1に、金融自由化等の進展で銀行のフランチャイズ・ヴァリューが低下し、営業譲受等による業務の量的拡大が収益増などのメリットに直結しなくなったこと。第2に、救済金融機関の候補となる金融機関自身の財務内容が悪化し受皿となるゆとりが乏しくなったこと、第3に、破綻金融機関から承継することとなる資産は、その健全性を直ちに判断することは難しく、資産評価を経て承継するとしても二次ロス発生の懸念が残ること、第4に、資産・負債同額の状態で業務を引き継ぐと、そのままでは自己資本比率が低下して財務体質が低下すること」(佐藤隆文「わが国における金融破綻処理制度の変遷」(2000年5月財務省財政金融研究所)6頁)。

このうち第4の指摘については、実務面からすると個々の譲受け条件の設定次第で調整可能なのでや疑問が残るが、他の1から3までの指摘は首肯できる。

でも、2007年8月に経営危機が表面化したドイツ IKB ドイツ産業銀行のケースにおいては、当局によって「奉加帳」方式による資金集めが行われている。2008年3月の米国 FRB によるベアスターズ証券救済においては、救済先としてモルガンチェースが選ばれたが、何故救済先がモルガンチェースだったのかという点について米国の金融当局は必ずしも合理的な説明を行っている訳ではない<sup>15</sup>。

## (2) (中央銀行による) マーケット対応

第2段階・第2の類型は、中央銀行によるマーケット対応である。具体的には、①インターバンク金利引下げによる金融機関収益下支え、②中央銀行オペレーション対象債券等の拡大、③証券会社等狭義の金融機関以外への資金供給、といったメニューが考えられる。こうした中央銀行によるマーケット対応措置は、議会の承認や立法措置の必要がないため、中央銀行の政策決定ボード（日本の場合であれば日本銀行の政策委員会）のメンバーの合意が得られれば、すぐさま実行できるというメリットを持っている。反面、金融危機が深化していく過程では、中央銀行によるマーケット対応だけでは、問題の本質的な解決には繋がらなかつたケースも多い<sup>16</sup>。

このうち、インターバンク金利の引下げは（本来、金利政策のmatterであるが）、短期のインターバンク金利を下げることにより、金融機関の収益を下支えすることができるので、信用制度維持政策の分野でもツールの一つとして考えられる（金融機関の保有資産となっている

貸出債権の回収までの期間や保有債券の償還までの期間は、短期インターバンク取引のエンドよりはるかに長いことが多いため、短期インターバンク金利を引下げることによって、金融機関収益を下支えすることができる）。

②の中央銀行オペレーション対象債券等の拡大は、平成金融危機時に日本銀行が段階的に実施した手法である。中央銀行は平時においては、通常最も信用力の高い国債を与信の際の担保に用いる。ただし、金融機関の業績が悪化し、金融機関の保有する債券の信用度が全般的に低下してくるような局面においては、平時では対象外となっている幾分信用度の低い債券をも担保として取扱うことがある。なお、米国においても、2007年以降、FRB はオペレーション対象債券（正確にはボンドとは言えないものもあるが）を段階的に拡大し、マーケットにおける資金供給手段を多様化してきている。

③は、日本においては山一證券の自主廃業時における日銀特融の実施であり、米国においては2008年3月のFRBによるベアスターズ救済である。

ここで狭義の金融機関と称しているのは、預金を負債サイドに持つ機関という意味である。預金保険制度はその名の通り零細預金者保護を一義的な目的として発足しているし、預金金融機関に対して中央銀行が緊急的な融資を行うことには、多くの国民にとってもさほど違和感はないであろう。

これに対して、日本における証券会社や米国における投資銀行のように本体では預金を保有

<sup>15</sup>さらに遡れば、米国における LTCM (Long Term Capital Management) の救済もこの共同体的対応の最たるものといえるであろう。1994年に設立されたヘッジファンド LTCM は1997年のアジアの通貨危機、98年のロシア国債のデフォルト等の影響から経営危機に陥った。このファンドはデリバティブ取引を大規模に行っていたため取引の組戻しが複雑で時間を要することが予想されたうえ、国際的通貨危機再燃の恐れもあったため、ニューヨーク連銀が LTCM の主な取引先金融機関15先に対して救済資金融通を要請し、救済した (FRB は FF レートを 98年9月から3ヵ月間で3次に亘り引下げ資金繰り

面からのサポートを行った)。LTCM は金融機関ではなく一ファンドに過ぎないにもかかわらず救済対象とした根拠は定かでない。また、資金融通を要請した先がなぜ15先なのかという理由も判然としない。ニューヨーク金融マーケット「村」の論理を基にした共同体的対応そのものであったと言える。

<sup>16</sup>平成金融危機時においても危機当初は市場金利の低め誘導策等によっていたが、金融機関の経営悪化を本格的に止めることはできず、1993～1995年頃には金融機関の破綻が続出するに至った (預金保険機構「平成金融危機への対応」34～64頁 (2007年11月) 金融財政事情研究会)。

していない機関に対して中央銀行が緊急的な融資を行う際には、その行動に関し、通常とは別の根拠付けが必要になる。山一証券の場合は、海外子会社に狭義の金融機関を抱えていたため、仮に日本銀行が資金供給しないまま自主廃業させた場合、海外からの日本の金融機関全体に対する信任が一気に失われるリスクが高かったといったことが背景にあった<sup>17</sup>。また、大蔵大臣が国会答弁で政府が日本銀行の対山一証券融資へ政府保証を行う旨の声明を出していたことも日銀融資の実施を後押しした<sup>18</sup>。

### (3) 制度的対応

第3～5段階の「制度的対応」は、その対応措置の実行に当たって、議会による立法措置や承認が必要な対応策である。

まず、別表4の㉔金融機関破綻処理スキームの充実についてであるが、金融機関の破綻処理手法としては、世界的に見て大きく二つの手法がある<sup>19</sup>。

一つは、金融機関を清算したうえで、預金保険の保険金を直接各預金者に支払う方法で、「保険金支払方式」と呼ばれるものであるが、この方式で金融機関を破綻処理すると、破綻金融機関の金融機能が急に消滅することになり、貸出先や決済システムへの影響が大きくなる。

もう一つは、救済金融機関に破綻した金融機関の事業の全部または一部を譲渡し、資金援助を行う方式で「資金援助方式」と呼ばれており、破綻金融機関の金融機能は基本的に救済金融機関に引継がれ、維持されるので、貸出先や決済

システムへの影響が少なく済むというメリットがある。このため、ある程度の規模の金融機関の破綻についてはこの「資金援助方式」によることがスタンダードとなっている<sup>20</sup>。

また、資金援助方式による破綻処理を実行するためには、破綻金融機関のマネジメントや破綻金融機関の資産の正確なデューデリジェンスのために、一定の人員や組織が必要になる。また、救済機関が直ぐに確保できない場合に備えて、暫定的な受皿となる金融機関（ブリッジバンク）制度を用意しておくことも必要になる。

日本の場合、1996年の預金保険法改正により、預金保険機構の組織・人員が拡充され、資金援助方式による破綻処理の実行が実務上も可能となった。また、日本長期信用銀行の破綻懸念を契機にして、破綻金融機関の一時国有化スキームも導入されている。

㉕の公的資金による金融機関の資本増強制度については、制度対応の中でも代表的な措置であり、後段で詳しく述べることにしたい。日本においては、平成金融危機時に、住専に対する公的資金投入、金融機能安定化法による資本増強制度、早期健全化法による資本増強制度が実行されている。

㉖の公的資金投入により危機状態はある程度緩和されるが、公的資金投入に対して「世論の怒り (Public Anger)」が広範囲に発生する。これを抑え、対応するために㉗の責任追及と㉘の金融規制強化が実行される。

㉙の金融機関経営者・悪質債務者の責任追及については、日本においては公的資金による資

<sup>17</sup>西村吉正は「11月24日には4大証券の一角・山一証券が「飛ばし」による簿外取引2648億円があったことを認め、自主廃業を発表した。国際的な知名度では山一は拓銀よりはるかに高く、山一ショックは市場を直撃した」と(西村吉正「日本の金融制度改革」374頁(2003年12月)東洋経済新報社)として、この間の事情を間接的に表現している。

<sup>18</sup>但し、その後、政府の「保証」は実行されず、結果的に日本銀行は山一証券への融資実行により1,000億円以上のロスを抱えることになった。この結果、日本銀行は明示的な政府保証がない限り、破綻が懸念される金融機関への資金供給を行わない方針を明

確にしてゆくことになる。結果的にはあるが、現在日本において破綻懸念金融機関を対象とする「ラストリゾート」が事実上不在となった遠因というべき事件であった。

<sup>19</sup>預金保険機構年報2010年版4頁。

<sup>20</sup>日本においてはこれまで「保険金支払方式」によって処理されたケースは皆無である。なお、1999年12月の金融審議会答申でも、「金融機関の破綻処理方式としては、資金援助方式の適用を優先し、保険金支払方式の発動はできるだけ回避すべきである」との方針が示されている。



本増強制度導入に際して、「税を投入するならば金融機関経営者の経営責任を厳しく追及すべきである」として、順次強化されてきたものであり、公的資金による資本増強制度導入といわば表裏一体の関係となっている。なお、責任追及に関しては、行政・立法のみならず、司法当局の協力が必要であることは言うまでもない（例えば日本の預金保険機構では、金融機関経営者・悪質債務者に対する責任追及のために、裁判所・検察・警察から数十名の出向者を受け入れている）。

⑤の金融規制強化は、そもそもバブルの発生や金融機関を破綻させるメカニズムを制御しようとの考え方から生じるものであり、金融機関に対する検査・監督の強化や、業務制限などが挙げられる。米大恐慌時の銀証分離政策（グラス・スティーガル法）やSEC（証券取引委員会）の設立などが代表的なものである。

⑥の不良債権の集約・回収については、日本においては、預金保険機構の指示の下で、整理回収機構（RCC）が実施している<sup>21</sup>。

危機の初期においてマーケット関係者（金融機関経営者や金融市場関係者等）は「マーケットの、マーケットによる、マーケットのための信用制度維持政策」を望みがちである。しかしながら、公的資金による資本増強制度等、議会による立法措置や承認が必要な施策については、マーケット関係者の論理や思惑だけで実行出来る訳ではない。議会とその背景にある国民的合意の形成が必要になる（国民的合意を得ることによって信用制度維持政策は、本来の「(預金者等)国民の、国民による、国民のための信用制度維持政策」となるともいえる）。

無論、国民的合意を得たうえで、議会で法案を通すことは容易ではない。マーケット関係者が身近に抱いている信用不安懸念や、金融当局者の持っている危機感を議会関係者や国民が共有してくれるようになるまでには相当の時間を

要することが多い。特に、破綻が懸念される金融機関に税を原資とする公的資金投入を行う際には、議会、国民の抵抗感は極めて大きいものがあることが普通である。

「なぜ金融機関にだけ、国民負担（税）による資本注入が行われなくてはならないのか」、といった素朴な疑問を解いていかななくてはならない。

また、実際に公的資金投入<sup>22</sup>が決定もしくは実行された後に生じる「世論の怒り（Public Anger）」にも対処していく必要に迫られるのである。

### 3. 公的資金による資本増強制度導入の経緯

以下では、公的資金による資本増強制度を中心に平成金融危機を振り返り、公的当局の金融危機時の対応と経営者責任追及に関して今後参考になることを引き出してみることとする。

公的資金による資本増強制度は後述するようにそれなりの政策パフォーマンスを示しているといえるにもかかわらず、制度導入は遅れに遅れた。

#### (1) 公的資金による資本増強制度の概観<sup>23</sup>

公的資金による資本増強は、1998年3月に約1.8兆円（金融機能安定化法による）、1999年3月に約7.5兆円（早期健全化法による）、2003年6月のりそな銀行に対する危機対応1号措置により約2.0兆円、その他が約1.2兆円であり、2008年3月末までで12.4兆円の注入実績がある（別表5参照）。

最初の資本注入措置は、1998年3月30日に21の銀行に対して、計1兆8,156億円の資本注入が行われた。前年11月の拓銀の破綻・山一証券自主廃業により、全国で預金流出が大規模に起きるなど金融システムが動揺したことを背景に、金融機能安定化法が1998年2月18日に施行され、極めてタイトなスケジュールの中で実施された。

<sup>21</sup>金融機関が破綻した場合に、救済金融機関に対して行う資金援助の一方法として、破綻した金融機関の「不良資産の買取り」という方法を使うことが多い。

日本の場合には、預金保険機構が、資産の買取りや回収業務をRCCに委託し、RCCが不良債権の買取り・回収を行っている。

この資本注入スキームは、①金融機関の経営判断に基づく自主的な申請ベースであったため、経営責任追及を恐れた金融機関が、横並びの（しかも不十分な）金額での申請を行ったこと、②個別金融機関の財務内容について審査を行う

委員会に独自で調査・対処する権限がなかったこと、等の問題があった<sup>24</sup>が、導入により、一時全国的に広まっていた金融機関からの預金流失が収束し、ジャパンプレミアムも沈静化した。1998年夏場頃から日本長期信用銀行の経営不

<sup>22</sup>公的資金による資本増強制度には、整理すると以下のようなメリットがあると考えられる。

第1には、公的資金の調達者は、国であれ、政府保証を受けた預金保険機構であれ、その国のマーケットでは最も信用力の高い主体であることが多いため、資本調達コストが安くつくということである。

第2には、破綻懸念のある金融機関が無理に金融市場から資金を調達しようとする、金融市場の一般的な調達コストを引き上げてしまうことがある（「このような高いレートでしか調達できなかった金融機関がある」という情報がマーケット全体に行き渡り、「金融情勢は危機的である」といった反応をもたらすことがある）が、最も信用力のある主体（国等）が市場調達を行った場合はこういう問題は生じにくい（2011年末ユーロ圏では、国の信用力自体が不安視されており、より深刻な事態と言えるが）。

このようにやや長い目で見ると、破綻懸念のある金融機関が無理に自助努力によって資金調達を行うと、信用不安や景気変動の波を増幅する pro-cyclical（山をより高くし、谷の深さをより深める）な効果をもたらす可能性があるが、国や預金保険機構による資金調達はこのような効果を持っていない。

第3には、金融機関の自己資本への公的資金投入は、自己資本比率の上昇を通じて、金融機関の貸し渋り行動を緩和するという効果を持っている（金融機関自身が自助努力による資金調達を行った場合には市場からの調達コストの高さが資本コストの上昇に直結するため、貸し渋りの緩和効果はその分減殺される）。

第4に、長期的な観点で見た場合、公的資金の投入は、国等公的当局にとって必ずしもロスをもたらすものではないということである。公的資金投入は、当該金融機関の業況が悪化している際に行われることから、公的資金投入時の対象金融機関の株価は低迷していることが多く、公的当局は安価に当該金融機関の株を取得することになる。公的資金投入が行われることによって、マーケットでは「当該金融機関を破綻させないとの当局による意思決定が行われた」との受けとめられることが普通であり、当該金融機関の株価は急速に回復することが想定される。

また、公的当局は（市場調達による金利コストはあるとはいえ）民間の投資スパンに比べて比較的長期の株保有が可能である。投入から数年ないし10数年経過後、景気回復や当該金融機関の業況回復に伴い、投入対象金融機関の株価が回復すれば、公的当局にとっても、長期投資案件として十分ペイする

ことがあり得る。

いわば、民間の引受け手のいない資本市場で、国等が公的資金による資本増強（株式の購入）を行うことは、民間需要が不足している経済環境において国等が公共工事を行うのと同じように、国等が資本不足を補っていると考えられることができる。公的資金による資本増強制度導入は、こうした面でも景気変動や信用不安の波の振幅を緩和してなだらかにする効果（counter-cyclical<山を低くし谷を浅くする>効果）を持っているといえる。

本来、民間セクター内で資本調達すべきところに国等が関与することが問題という議論があるかもしれない。ただ、マクロ経済の各書が記述しているところによれば、先行きの景況に対する悲観論が支配し、民間の投資行動が極度に沈滞する状況下で、国等が公共投資を行うことは有効であるとされている。同様に、金融マーケットが悲観論に支配され、民間の投資行動が極度に沈滞した状況下では、国等による金融機関の資本に対する投資行動も十分容認されるべきであろう。実体経済では半ば常識とされていることが金融市場では許されないという理由はあるまい。

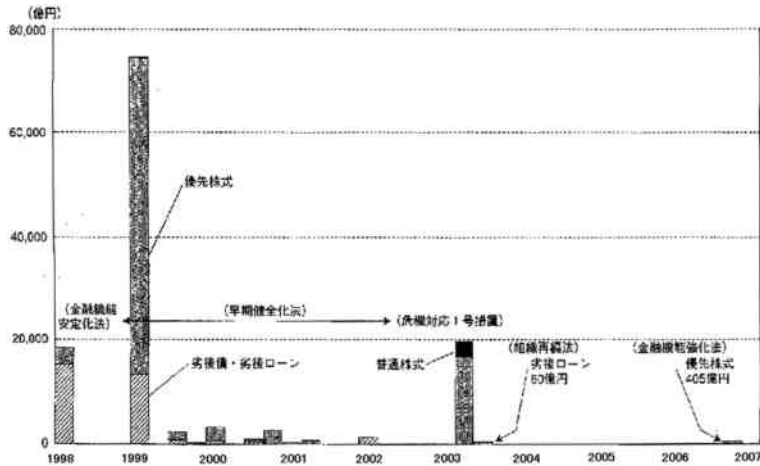
第5に、公的資金による資本増強制度のメリットとして、中央銀行の金利政策に対して中立的に実行できるという点も見逃せない。金融危機の状態になると、中央銀行は、金融マーケットを緩和状態にして金融機関の資金調達を後押しし、同時に政策誘導金利を下げて（結果的にはあるが）金融機関収益を下支えする政策を実行することが多い。日本の平成金融危機の際にも日本銀行は金融の量的緩和と金利下げを実施している。ただ、市場に対する大量の資金供給や政策誘導金利の引下げはインフレを助長するリスクがある。先般のサブプライム問題においても、米国FRBは、2007年夏から政策誘導金利であるFF金利を急速に下げると同時に、2007年末には、年末越えのために大量の資金供給を行った。ところが、2008年春以降になると、一旦米国内のインフレの加速から金利下げを中断し、一時的にインフレ抑制を念頭に置くかのような動きを示した。このように、金融危機がインフレと同時進行しているような場合にも、公的資金投入による金融機関自己資本の増加政策は、インフレを加速することにはならないので、採用し易い政策手段となり得る。

<sup>23</sup>預金保険機構「平成金融危機への対応」金融財事情研究会（2007年11月）122～189頁

<sup>24</sup>預金保険機構「平成金融危機への対応」金融財事情研究会（2007年11月）163頁



(別表5, 出所: 預金保険機構「平成金融危機への対応」金融財事情研究会 (2007年11月) 158頁)  
資本増強の経緯



振が表面化 (10月に破綻, 日本債券信用銀行も12月に破綻) し, ジャパンプレミアムも再燃の兆しを見せた。こうした事態に対処するために, 早期健全化法により, 金融機関の資本の増強に関する緊急措置が定められた (1998年10月23日施行)。

早期健全化法に基づき発足した金融再生委員会 (1998年12月15日発足) は, 日本銀行や預金保険機構から意見を聴取しながら金融機関からの申請につき審査を行い, 翌1999年3月30日に15の銀行に対し, 総額7兆4,592.5億円の資本注入を行った。金融機能安定化法による資本注入と比べると, ①入口審査や途上段階において, 金融監督庁 (当時) およびこれを傘下におく金融再生委員会が調査等に関する必要な権限を行使できるようになっている, ②資本増強金額が大きい, といった点が改善されている<sup>25</sup>。

## (2) 公的資金による資本増強の政策効果

まず, ジャパンプレミアムに対する効果を見つめる。平成金融危機時において日本のメガバ

ンクで最も格付けの高かった東京三菱銀行とパークレイズ銀行の3カ月物LIBORのオフアレート乖離幅を示したのが別表6 (原出所日本銀行, 「平成金融危機への対応」175頁から転載) である。ジャパンプレミアムは, 1997年秋の拓銀破綻・山一証券の自主廃業時から急上昇しているが, 金融機能安定化法による資本注入を受けて1998年4月に一旦沈静化している。その後, 日本長期信用銀行, 日本債券信用銀行の破綻 (およびその前の破綻懸念) を受けて1998年後半から再び上昇しているが, 1999年3月の早期健全化法による資本注入によってほぼ完全に収束をみている。このように「海外から見た日本のシステミックなリスク懸念」の鎮静化に関しては, 公的資金による資本増強がかなり効果を発揮したと評価できるであろう<sup>26</sup>。

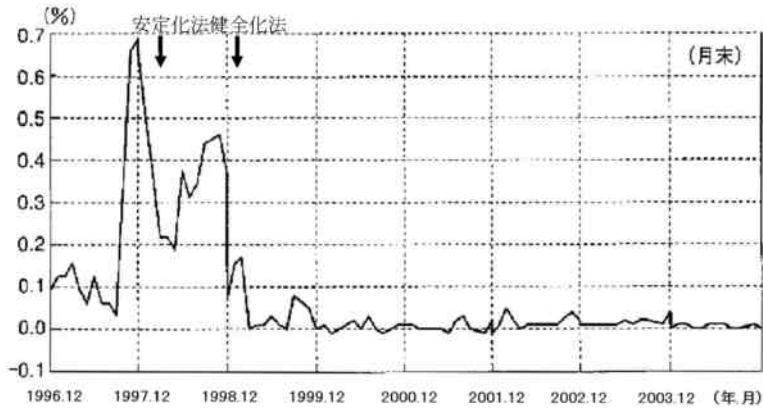
また, 預金者心理に対する沈静化効果もあった。金融機関からの預金引出額や家計での現金保有残高をみると, 1997年11月の拓銀の破綻・山一証券の自主廃業をうけて, その時点から急速な預金引出しが行なわれたことが見てとれる

<sup>25</sup> 同銀行への危機対応1号措置も公的資金投入の一例として興味深いテーマになり得るが, ここでは金融危機のピーク時に実施された金融機能安定化法と早期健全化法による資本増強に集中して議論することにする。

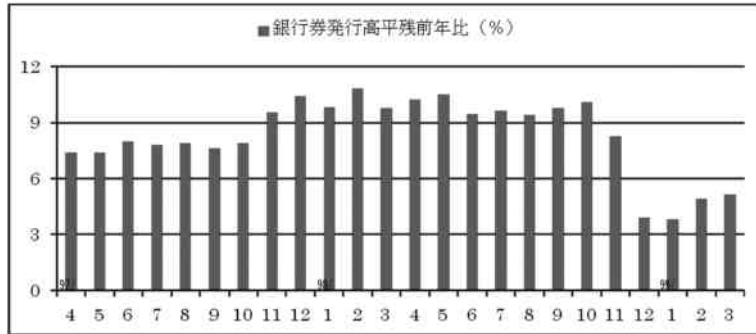
<sup>26</sup> 預金保険機構「平成金融危機への対応」金融財事情研究会 (2007年11月) 175, 177頁)

預金保険機構「平成金融危機への対応」金融財事情研究会 (2007年11月) 173~176頁

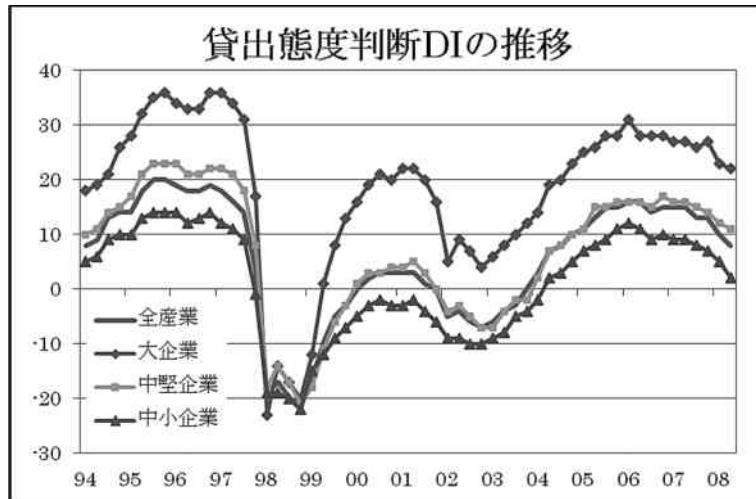
(別表 6, 出所: 「平成金融危機への対応」 175頁)  
 ジャパンプレミアムの推移



(別表 7, 原出所: 日本銀行マネーフロー表から, 著者が計数を加工し作成)



(別表 8, 原出所: 「日本銀行」, 「平成金融危機への対応」 176頁の表を著者が加工し作成)



が、この面でも間接的ではあるにせよ早期健全化法の成立を受けて、急速に預金者心理が平準化している（別表7）。

また、当時金融機関の「貸し渋り」が大きな問題となっていた。日銀短観の貸出態度判断DIを見ると、1997年末に急速に貸出態度がタイト化しているが、1999年入り後には、金融機関の貸出し態度も急速に緩和傾向に転じており、この面でも公的資金による資本増強制度導入が大きな効果を持っていたことをうかがわせるデータとなっている（別表8）。

このように金融危機対応策としてはかなり高い政策パフォーマンスを示したにも関わらず、この公的資金による資本増強制度が、金融危機が本格化するまで実施されなかったのは何故なのか。

### (3) 公的資金による資本増強制度導入遅れの背景

以下では、平成金融危機において、公的資金による資本増強制度の導入が遅れた理由を時系列的にトレースしてみたい。おそらく、あと数年早く公的資金による資本増強制度が導入されていれば、平成金融危機に伴う景気の落ち込みは、我々が経験したほど深くなかったかもしれない（つまり金融機関の貸し渋り等による景気後退はそれほど強く生じず、「失われた10～15年」は「5年」で済んでいたのかもしれないの

である）。

公的資金による資本増強制度にとってターニングポイントと思われる時点を、別表3の「平成金融危機クロニクル」に2重〇で示しておく。以下ではこのターニングポイントに注目して導入遅れの背景を探っていきたい。

#### ① 1992年の公的資金導入議論<sup>27</sup>（別表3 ①）

バブル崩壊後最初に公的資金による資本増強制度が本格的に検討されたのは1992年の8月である。バブル崩壊後の地価下落を受けて、不動産・建設業界の業況は急速に悪化し、不動産を貸出の担保としていた金融機関でも不良債権が急増しつつあった。1992年春には大阪の東洋信金が三和銀行を中心として分割処理されており、金融機関の業況悪化が表面化し始めていた。そうした中で、株価が徐々に下落を続け、1992年8月に入って急落した。

8月になって首相官邸筋から金融当局<sup>28</sup>に「金融機関の資本金に対する公的資金注入の是非」の検討指示が下った。当時軽井沢に滞在していた宮澤首相自らの発案だったと言われている。宮澤首相は米国の1980年代のS&L処理についても詳しく、不良債権問題の思い切った解決策の一つとして、金融機関への公的資金投入の検討を指示したのかもしれない。

ただし、この最初の発案は、政府施策として

<sup>27</sup>村松岐夫は「92年は、政治行政の責任者が不良債権問題を最初に認知した年である。」（「不良債権処理先送りの政治学的分析：本人混迷と代理人の裁量」21頁（2004年3月）経済産業研究所）とするが、金融当局による認知は少なくとも91年に遡るものと考えられる。

まず、91年入り後、金融機関検査結果における不良債権比率（分類率）が急上昇し、金融当局関係者の関心の的になっていた（銀行局金融年報平成4年版には91年の検査につき都銀・地銀・長信行ともにバブル崩壊により分類率、特に不動産業での分類率が急速に上昇していることが記載されている）。また、91年8月には大阪で東洋信金が偽造預金証書問題を契機に実質的に破綻した。「銀行（金融機関）不倒神話」が事実上終わったことを当局関係者は十分認識していたはずである。

なお、この年（世間の関心はあまり引かなかったが）、アラブ系の銀行BCCIの破綻に伴う東京支店の緊急閉鎖も生じている。このBCCIの支店閉鎖により、手形交換などの資金決済システムの欠陥が明らかになった（当時の手形交換所規則は破綻等による手形交換所からの離脱ルールが不明であったため、50枚弱の手形を相対交換するために東京手形交換所の要員総出で2日間を要するという事態となった。手形交換所や全銀システム等の金融機関間の決済システムも銀行不倒神話を前提としていたが、この前提が明確に崩れたのも91年であった）。

<sup>28</sup>日本銀行信用機構局には大蔵省銀行局を通じて「公的資金注入のスキームの検討と内外における過去の公的資金注入の経緯（米国の大恐慌時、日本の戦前の金融恐慌時）」の調査の協力依頼があった。

表面化した段階では「土地買い上げ機関の設立」というように大きく形を変え、しかも民間出資のファンドによる買取り構想となっている。

この間の事情をみると、まず、経団連を始めとする経済界自体が「金融機関を特別視した公的資金投入」に反対の立場を採った。また、金融業界そのものも、米国において公的資金の投入とともに、金融機関の経営者責任が厳しく問われたことに思いをいたしたためか、消極論に回った<sup>29,30,31</sup>。

財政当局でもある大蔵省は省全体としては公的資金論に慎重であった。また日本銀行も、金融機関の不良債権問題は深刻であると認識していたとはいえ1992年時点では、東洋信金処理のように金融業界内での「共同体的対応」でまだ

ある程度対処可能と考えていたのではないか。当時の大蔵省、日本銀行には、昭和金融恐慌の経験者はおらず、逆に1970年代に業況が悪化し破綻の危機に瀕した商社宅産業を住友銀行・協和銀行の多額の債務免除によって乗り切った事案、業況の悪化した平和相互銀行を住友銀行の吸収合併により乗り切った事案といった、一種の「成功体験」の記憶があり、平成の不良債権問題も同様の手法で乗り切れると考えていた部分があったのかもしれない。

そして、世論やメディアの論調は「公的資金による資本増強制度」に理解を示すにはほど遠いものがあつた。新聞論調は、民間ファンドによる土地買い上げ機関の設立自体にも極めて批判的であつた(別表9, 10, 各新聞からの抽出

<sup>29</sup>この平成4年夏の宮澤首相のイニシアチブによる公的資金注入プランが結局実を結ばなかった原因については様々な議論がなされている。

当時政策責任者の一人であつた西村吉正は、「それは首相としての立場の重さを考えると、大変思い切つた、また、その後の地価下落が続き不良債権が膨張した経緯を振り返ってみると適切な判断であつたことは事実である」としつつも「しかし当時の銀行の経営状況や世論の動向を考えると、その見解は現実の相当先を読んだものであるだけに、その実行にはよほどの政治的決断と指導力を必要とする難問であつた。そのような問題を現実の政治の課題としてどのように取り扱うかは、各人各様の政治スタイルである」(西村吉正「金融行政の敗因」84頁(1999年10月)文藝春秋社)として、宮澤首相のプランが頓挫した背景の説明に関しては直接的な記述を避けている。少なくとも、金融当局(大蔵省銀行局、日本銀行信用機構局等)内ではかなり踏み込んだ検討がなされていた(著者は当時日本銀行信用機構局に在籍)ことを踏まえると、大蔵省内での財政当局(主計局)の消極意向が議論の結末に大きく影響したものと推察される。

村松岐夫もこの点につき「公的資金投入といった大胆な行動に出るためには、財政リソースが必要であるが…主計局を巻き込んだ検討を行った様子はない」(「不良債権処理先送りの政治学的分析: 本人混迷と代理人の裁量」21頁(2004年3月)経済産業研究所)と指摘している。結局、金融当局はかなり強い危機感を感じていたものの、財政当局をも含めた危機感の共有に至らなかつたということが原因と思われる。無論、財政当局を説得できなかった、もしくは本気で説得しようとしなかつたという点で、金融当局の責任も重いと云わざるを得ない。

<sup>30</sup>政治学の立場からは、平成金融危機時の対応先送り

の背景として、大蔵省が組織防衛のための責任回避を念頭に行動したため金融機関の経営悪化情報を政治家に隠匿したことが原因とする説もある(上川龍之進「経済政策の政治学: 90年台経済危機がもたらした「制度配置」の解明」186~221頁(2005年9月)東洋経済新報社)。すなわち金融機関経営悪化が政治家にも伝われば、大蔵省が金融行政の失敗の責任を問われることになる。場合によっては金融機関への天下り等金融機関に対する「権限」を失うことにもなりかねないので、大蔵省は政治家に実情を隠蔽し、そのことが不良債権問題の先送りに繋がつた、とする。ただ、1992年夏の段階で宮澤首相自らがイニシアチブをとって金融機関への公的資金投入を実施しようとしたことは、この上川の説では説明できない。情報の精粗はともかく当時大蔵省から金融機関の実態に関する情報は政治サイドにも伝わっていたものと考えらるべきである。

<sup>31</sup>元三井住友銀行頭取西川善文による「ザ・ラストバンカー」には、宮澤首相のイニシアチブに関して、金融機関経営者の生々しい証言が記載されている。当時の住友銀行異頭取が、軽井沢の宮澤首相の別荘に招かれ、他の都銀の頭取ともども宮澤首相から公的資金投入について打診を受けたこと、各都銀の頭取が皆こぞって反対したこと、異頭取が、「あの時に決めておけばこんな大騒ぎにはならなかつただろうに」と嘆いたことなど、である。西川は「公的資金が注入されるとトップの責任問題に繋がると懸念したのであろうし、世間はそれほど大手銀行に対して厳しい批判の目を向けていたのは間違いない」(「ザ・ラストバンカー」138頁(2011年10月)講談社)と記している。こうした銀行経営者の懸念・行動原理は後述する1998年の公的資金投入まで根強く継続し、公的資金投入の遅れをもたらした。



は著者による)。

例えば朝日新聞は、「担保不動産の買い上げ構想は、とても売れそうにない土地を買い上げ機関にほどほどの値段で売り、銀行の経理を取りつくろうことに、真の狙いがあるとみられる。…ここに公的資金を使えば、使い方にもよるが、銀行の損失を税金で補てんすることにつながりかねない。納税者として監視していきたい」1992年9月23日、朝日新聞社説(別表9)としている。また、日本経済新聞も「説得力に欠ける土地買い上げ機関」と題し、「不動産や株の資産インフレに踊った金融機関も、その後始末で袋小路に陥った。融資先の担保不動産を売って償却しようにも土地が売れない。金融システム全体がきしむというので、土地買い上げ機関構想が浮上した」(1992年8月27日、日本経済新聞社説)というように突き放した論調であった(別表10)。

この制度導入見送りに伴い、金融当局者間に「公的資金による資本増強制度導入は極めて難題である」という意識が生まれたことが、この後の政策対応の先送りを導いた一つの要因となった可能性がある。

## ② 住専処理における対応(別表3 ②)

次に公的資金による資本増強制度が問題となったのは、住専処理においてである。

住専とは「住宅金融専門会社」のことである。当初は住宅金融中心に業務を行っていたが、バブル期には融資先を求めて、不動産業者への大量の貸し込みを行った。日本住宅金融、ローンサービス、日本ハウジングローン、第一住宅金融、住総、地銀生保住宅ローン、総合住金の7社が存在したが、全て破綻ないし廃業した。住専各社が融資していた不動産会社とは、例えば「末野興産」、「富士住建」、「朝日住建」、「桃源社」といった著名なバブル企業であった。

住専は、貸出先を不動産業に特化していたため、バブル崩壊・地価下落の影響をいち早く受け、不良債権問題の表面化も金融機関本体に比べて早かった。1992年には日本住宅金融につい

て、大蔵省・都銀の間で再建案が議論されている。この1992年時点において検討されていた救済手段は主要銀行による金利減免措置であり、公的資金導入ではなかった。ちなみに、金利減免措置とは主要銀行や日銀が救済先に対して市場金利よりも低利での貸出しを行うことにより市場金利との鞘を援助資金として用いるというものである。この手法は、大蔵省・日本銀行の1970年代後半からの伝統的手法であり、平成金融危機においても1991～4年の初期の破綻処理には多用されている。

1995年になると、住専の経営は深刻さを増し、住専の破綻処理をどうスムーズに着地させるかという問題に移っていく。1995年末にはそれまでの「共同体的対応」すなわち金融業界内の奉加帳方式等での処理では対処できず、結局6,850億円の公的資金の投入が政府方針とされるに至った。公的資金による投入措置という意味では事実上初めてとなるものであり、ある意味画期的な制度導入であったが、翌1996年にかけての国会審議を通じて、メディアや世論から激しい反発を受けることになった(いわゆる住専国会での議論紛糾)。

住専処理問題の解決を複雑にしていたのは、農林系金融機関が住専の経営に深く関わっていたためである。住専を処理するに当たっては、農林系金融機関の処理負担をどうするかが、大きな政治課題となった。農村選挙区の農民票をバックとした農林系国会議員は、住専処理に当たって農林系金融機関の負担を極力減少させるように働きかけたのである。この結果、メディアや世論には「住専処理は結局農林系金融機関の救済策に過ぎないのではないか」という認識が生まれた<sup>32</sup>。

こうした経過の末、金融当局のみならず、国会においても、公的資金投入について、一種「タブー視」するムードが醸成され、これが本格的な公的資金による資本増強制度導入を結果的に遅らせることになったのは不幸なことであった<sup>33</sup>。

住専問題については、世論の大きな批判にさ



らされたことから、政策当局の対応を全否定的に捉える論もある。例えば斎藤精一郎は「住専問題が決定的に重大だったのは単なる量的問題だけではなく、質的な次元の「不透明性」や「ごまかし」だった。この点こそ…日本の金融システム危機、ならびにその後の金融失敗の元凶になったのだ」(「現代金融入門」(2003年1月)日本経済新聞社334頁)とするが、その後の経過をみると公的資金投入自体の効果はそれなりにあった訳であり、とにもかくにも「公的資金の投入」という財政負担を生ずる形での金融危機対応策が取られたことは率直に評価されるべきと考える。繰り返しになるが、住専問題の最大の問題点は、本件の紛糾によって公的資金投入が一種タブー視され、これが後日の本格的な公的資金投入(98年、99年)の実施を遅らせた点にある。

### ③ 拓銀破綻・山一証券自主廃業による危機と公的資金による資本増強制度導入

結局、金融機関に対する公的資金による資本増強制度の導入は、拓銀破綻・山一証券自主廃業によって金融危機が表面化する1997年11月まで待たなくてはならなかった。1997年11月3日に三洋証券が破綻したが、この破綻に際してコール市場に戦後初めてデフォルト(借りた資金を返せなくなった状態)が発生した。コール市

場は金融機関や証券会社が余裕資金を融通し合うマーケットであり、日本銀行の金融政策の場でもある(米国のFF市場に当たる)。このコール市場は、いわばプロ同士が資金の融通をする場であり、融通相手の信用を基に資金を融通する「無担保コール」取引が多く使われていたが、三洋証券のデフォルトを機に各金融機関は一斉に資金の回収に走り、事実上コール市場は一気に「干上がって」しまった。

11月17日に拓銀が破綻、24日に山一証券が自主廃業に踏み切ると、信用不安の波は金融業界の外にも及び、日本全国で預金者による預金引き出しの動きが始まった。同時期の日本銀行の銀行券発行残高(平残前年比)を見ると1997年11月から急にジャンプしている。1997年11月以降、預金者が一斉に預金を引き出して現金化していることが窺われる(別表7再掲)。

こうした流動性危機の状況になって初めて、メディア・世論にも「公的資金による資本増強制度の導入やむなし」という流れが急速に広がった。代表的な一般紙である朝日新聞のこの時期の社説の動きを追ってみると、1996年11月22日の阪和銀行の破綻に際して「今回の阪和銀行の処理に財政資金を投入することはないという。しかしこれからの銀行破綻では、どんな事態が来るかわからない。その際、場当たりに財政資金を投入するのでは困る」としているが、

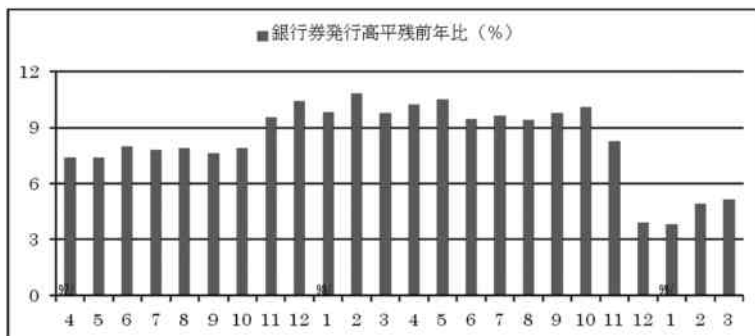
<sup>32</sup>例えば、公的資金投入に比較的早期から一定の理解を示していた日経新聞は1995年7月30日の社説で「住専の整理を決断し財政資金の導入を」と題して「巨額の不良債権を抱える住専をそのまま再建させるのは難しい。放置すれば、金融システム全体に傷が深くなる。住専の整理を決断し、財政資金を導入して解決を急ぐ時である」と述べているが、住専処理を巡る政治的暗闘が表面化した後、同年11月21日には「住専は密室行政をやめ法的処理を」と題した社説を掲げ、公的資金投入反対論に転じている。

<sup>33</sup>後述するように、バブル崩壊後の「Public Anger」(世論の怒り)を疑似定量的に観察してみると、1990年代を通じて住専問題が議論されていた時期がピークになっている。このことを踏まえると、住専問題紛糾の第一の原因はこの「Public Anger」(世論の怒り)のマグニチュードの大きさを過小評価したことにあると考えられる。

西村吉正は「ある時期までは、経済問題として論

議していたメディアは、答えが出ると(その答えが悪いというのだろうが)専ら大蔵省と大銀行を批判する論調に変わった。取り上げられる場所も、経済面から社会面に移った」(「金融行政の敗因」143頁)として「Public Anger」(世論の怒り)が突然表面化したかのように記述するが、その前年からいわゆる「二信組」(東京協和信組、安全信組)問題で受皿銀行への日本銀行による出資を巡って日本銀行ともども大蔵省も世論の厳しいバッシングに遭っていたことを踏まえれば、公的資金の投入を伴う住専処理策が激しい「Public Anger」の噴出を招来するのは容易に予測できたはずである。「Public Anger」を抑制するべく何らかの「責任追及の枠組み」のプランを並行的に提示するなどの方策が必要であったと考えられる。なお、西村は「取り上げられる場所も、経済面から社会面に移った」と記しているが正にこの社会面へのシフトこそが「Public Anger」噴出の兆候を如実に示していると言えよう。

(別表7, 著者作成: 日本銀行マネーフロー表を基に加工)



1997年11月23日（山一証券自主廃業の前日）には「この際、政府は『必要な事態になれば公的資金を投入する』ことを明言するとともに、投入の条件とルールをはっきりさせるべきだ」と公的資金導入論に踏み込んでいる（別表9）。

④ 安定化法による公的資金による資本増強制度（別表3 ③）

こうした状況下、1997年12月15日自由民主党緊急金融システム安定化対策本部は「金融システム安定化のための緊急対策」を取りまとめ、公表した。その中で、公的資金による金融機関の自己資本充実策を打ち出した。すなわち、①金融機関の発行する優先株式等を公的資金により買い取ることによって金融機関の自己資本充実を図る、②公的資金の注入を審査する（「金融危機管理審査委員会」）会合を設置し審査基準を定める、等のプランが盛り込まれた。

これを踏まえ、政府は1998年1月19日、「預金保険法の一部を改正する法律案」と「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律案」を国会に提出し、2月16日可決・成立、同月18日に施行された。これがいわゆる安定化法による資本増強制度である。

この法案に基づき、1998年3月5日までに申請書を提出、審査会の審査を経て、1998年3月30日に21の銀行に対して預金保険機構が計18,156億円の資本注入を実施した。

この公的資金による資本増強により、拓銀破綻・山一証券自主廃業によって拡大していたジ

ャパンプレミアムは急速に縮小した。

⑤ 早期健全化法による公的資金による資本増強制度（別表3 ④）

安定化法に基づく資本投入は一時それなりの効果を挙げたが、金融機関に必要と思われた資金額をかなり下回る申請であったうえ、主要銀行の申請額がその横並び体質を受けて同額の1,000億円となっており、公的資金による資本増強としては、まだ不十分なものと言わざるを得なかった。1998年夏場からは日本長期信用銀行および日本債券信用銀行の破綻が懸念されるようになり、ジャパンプレミアムが再び拡大する兆しを見せた。また、金融機関の貸し渋りも再燃の兆しが窺われた。こうした中で、日本長期信用銀行と日本債券信用銀行が破綻、国有化されるという事態となった。

こうした事態を受けて、1999年3月早期健全化法による資本注入が実施された。

早期健全化法を受けて1998年12月15日に発足した金融再生委員会は、同日「株式等の引受け等の承認基準」等を議決し、1999年1月26日以降申請予定銀行からの予備審査を開始した。1999年3月30日には総額7兆4,592.5億円の株式の引受け（整理回収銀行を通じて）が実施された。

この早期健全化法に基づく公的資金投入により、ジャパンプレミアムがほぼ完全に解消したほか、国内での預金者の動揺も収束した。また、当時問題となっていた金融機関の貸し渋り問題

も緩和に向かった。

#### (4) インプリケーション

公的資金による資本増強制度の導入には、議会による立法措置が必要であったが、国民世論と議会の納得を得ることが遅れてしまったことが最大の問題点である。その背景には、信用不安や不良債権問題に直面していた金融当局・マーケット関係者と一般国民の間の「温度差」が存在した（無論、そうした「温度差」が生じた背景として、金融機関のディスクロージャーが十分ではなかったという点も見逃せないが）。

金融当局やマーケット関係者が早め早めに一般国民に働きかけ、世論を醸成することができていれば、平成金融危機による日本経済の落ち込みもあるいはもう少し浅くて済んでいたかもしれない。

なお、公的資金による資本増強制度の導入論は、金融機関経営者の責任論（もしくは悪質債務者の責任論）と表裏一体で論ぜられることが多かった。ただ、公的資金による資本増強制度と金融機関経営責任論とのリンクが、金融機関経営者が自ら不良債権問題を表面化させることを躊躇わせ、いわば締め状態を現出することによって、結果的に公的資金による資本増強制度導入の足かせになったことも事実である<sup>34</sup>。

#### 4. 公的資金による資本増強制度と責任追及に関する世論の怒り「Public Anger」

1997年11月からの流動性危機は預金者の大量の預金引き出しという形をとっており、信用不安・金融危機が、金融機関・金融当局・マーケ

ット関係者の懸念というレベルの問題から、一般国民を巻き込む形へとシフトしたものであった。そして一般国民が、金融不安が「目の前にある危機」であると認識したため、世論が動き、メディア論調も少しずつ公的資金による資本増強制度容認に傾いたように見える。

金融危機に対する世論の動きや「レベル」を数量的に把握することは困難であるが、ここでは、一つの試みとしてフィールドワークの手法を応用し、新聞紙上における「金融機関破綻」、「不良債権」、「責任追及」といったキーワードの使用頻度で金融危機に対する世論の感応や「Public Anger」の怒りの度合いを計測してみた。新聞紙上でのキーワード使用頻度が世論形成にある程度の影響力があり、世論の一種の代理変数として使用することができるのではないかと考えたためである。また、逆に新聞記者は、世論の動向を意識しながら記事を作成するであろうから、一種エコーが響きあうような形で、記事内容に世論が反映されているとも考えられるであろう。

我が国における代表的な一般紙である朝日新聞・読売新聞の朝刊と代表的な経済紙である日本経済新聞の朝刊（いずれも東京地区縮刷版）の第1面に「金融機関破綻」、「不良債権」といったキーワードが何度使用されているかを、毎月1日、5日、10日、15日、20日、25日の紙面から抽出して累積し、指標化を試みた（休刊日の場合は翌日1面から抽出、別表11）<sup>35,36</sup>。

<sup>34</sup>公的資金投入による金融機関救済への反感は戦前の金融恐慌時から常にある議論である。たとえば古くは1927年の台湾銀行破綻について、武藤山治がエコノミスト 1927年6月1日号において「国民転嫁は不可」として次のように述べている。

「今回の動揺につき、一般国民の負担で台湾銀行の如きものを救済せねばならぬということは、資本主義制度の本質より純理論的に考えれば不可解千万な話である。更に一点譲り、動揺の結果は国民全体の不利となる故、国民の負担をもって救済するは合理的であるとするも、かかる結果を招いた責任の所

在を明らかにせずして独り無辜の国民だけが重荷に苦しむのは何としても許し難い点である。僅か駆逐艦一隻沈没しても艦長は厳に問責される。しかるに数十隻の軍艦を一時に沈めた如き損失を招いた今次の問題について、(銀行)関係者が何人も責任を負ふことなしとすれば、将来のわが国の社会秩序維持の上に然るべき悪影響を及ぼすことを懸念せざるを得ない」(武藤山治「資本家損失の国民転嫁は不可」1927年6月1日号エコノミスト、日本銀行「日本金融史資料昭和編第26巻」605頁)。

(別表9, 著者とりまとめ)

朝日新聞社説

日付	タイトル	内容
1992.9.23	地価下落に歯止めはいらぬ	担保不動産の買い上げ構想は、とても売れそうにない土地を買い上げ機関にほぼほぼどの値段で売り、銀行の経理を取りつくろうことに、真の狙いがあるとみられる。証券界で問題になった「飛ばし」に似ている。ここに公的資金を使えば、使い方にもよるが、銀行の損失を税金で補てんすることにつながりかねない。納税者として監視していきたい。
1996.11.22	銀行整理時代に備えは万全か	銀行に対する戦後初の業務停止命令が、和歌山の阪和銀行に出された。今回の阪和銀行の処理に財政資金を投入することはないという。しかし、これからの銀行破綻では、どんな事態が来るかわからない。その際、場当たりの財政資金を投入するのでは困る。
1997.11.18	市場が求めた拓銀の処理	相次ぐ金融破綻では預金保険機構の資金はさほど残っていない。まず各銀行が拠出する保険料率の引上げをはかるのが手順である。料率の大幅な引上げが難しく、恒常的な資金不足に陥る場合は、財政資金(税金)の投入も検討されよう。 だが、それには、情報公開による不良債権額の確定、公正な破綻手続き、経営責任の明確化など、条件を満たすことが必要だ。国会での審議も欠かせない。住宅金融専門会社の処理のような、密室行政による税金投入は認められない。
1997.11.23	信用不安の連鎖を断て	この際、政府は「必要な事態になれば公的資金を投入する」ことを明言するとともに、投入の条件とルールをはっきりさせるべきだ。 それには、公的資金を受ける金融機関は存続させず消滅させなければならない。 自民党は、経営が悪化した金融機関の優先株を公的資金で買い取る制度を検討している。これでは退場すべき銀行を延命させることにもなりかねない。 問題の金融機関の経営者は、退陣するだけでなく、厳しい経営責任を問われなければならない。行政処分や民事の賠償ばかりでなく、刑事罰の追及もあろう。
1997.12.1	「公的資金」には原則がある	まず、公的資金の投入ありき、では困る。なにより、金融機関の経営者や行政のモラルハザード(倫理の欠如)を防ぐ手立てを講じなければならない。
1997.12.6	いまこそ政治の出番なのに	「うちの預金は心配ないかしら」「お父さんの会社、大丈夫？」こんな会話が、あちこちの家庭で交わされたのではないか。 銀行や証券会社の相次ぐ経営破綻で、金融システムへの信頼は大きく揺らいだ。 国民の間にはいまだに不信が残る。公的資金の投入をいう前に、政府

<sup>35</sup>今回は種々の制約から新聞の1面からの抽出に止まったが「Public Anger (世論の怒り)」を多面的に解析するには「第1面」「経済面」「社会面」別に抽出することも必要と思われる。今後の課題としたい。

<sup>36</sup>無論「責任追及」については金融関連に限定して抽出した。例えば、毎年8月15日の新聞紙上には「戦争責任追及」といった文言があるが、こうした文言は除外している。



		<p>や与党は、住専処理策とは何だったのか、どう反省しているかを、きちんと説明すべきだろう。</p>
1998.2.17	金融の新陳代謝を妨げまい	<p>どういう場合に、どこに、どんな条件で公的資金を投入しようと言うのか。反対や懸念をおしてまで立法化を急いだ政府に求められるのは、その基準をつくり、公表することだ。</p> <p>そして、ルールを厳格に適用し、破たんするような金融機関の延命には、決して手を貸さない決意を明らかにすることだ。</p> <p>銀行側も、公的資金を受け入れるからには、トップは、経営責任をとって退陣する覚悟を求められるだろう。組織のリストラも避けられまい。</p> <p>公的資金の投入が、いま金融界に必要な新陳代謝を阻むことになってはならない。とりわけ、経営に失敗した銀行までを救い、経営者のモラルハザード（倫理の欠如）を許すのは論外である。</p>
1998.2.28	これで健全な銀行ができるか	<p>都市銀行、信託銀行など大手十八行が、足並みをそろえて公的資金を受け入れる。総額で二兆円程度になる見通しだ。</p> <p>昨年からの金融システムの混乱をおさめ、銀行による貸渋りを終わらせる窮余の一策として編み出されたのが、今回の公的資金の投入である。</p> <p>横並びで資金を受け、減量する。そこには一斉に貸渋りや資金回収に走るように、同じ方向にしか動けない長年の体質が表れている。</p>
1998.3.6	公的資金を「死に金」にするな	<p>またもや、横並び劇が演じられた。</p> <p>政府が大急ぎでまとめた公的資金の投入策を受け、都市銀行など大手十八行が一斉に申請書を出した。</p> <p>なかでも都銀九行は、ハンで押したように一千億円を申請している。不良債権の規模、資金繰り、経営戦略、各行の事情はそれぞれ異なるはずだ。不可解きわまる光景である。</p>
1998.9.9	切り離し処理に反対だ	<p>政府・自民党は、日本長期信用銀行に対し、現行の制度をつかって公的資金を投じる方針を固めた。</p> <p>長銀にあいまいな形で公的資金が投じられた場合、市場は「政治的決断」と評価するだろうか。かえって不良債権問題が先送りにされたと受け止めないか。「長銀は別。次からは新ルール」などということが通るのか。そんな疑問もわく。</p>
1998.10.4	特別扱いする以上は	<p>銀行は、資金の流れの仲立ちという重要な役割を果たしている。これがうまく機能しないと、企業活動や人々の日常生活が大きな打撃を受けるばかりではない。その回復までに多くの資金や時間を費やさなければならない。</p> <p>行き詰った銀行を無理なく退陣させる手立てに加えて、そこまでには至っていない場合でも、政府が公的な資金を投じて危機を防止する仕組みを用意しておくことは必要だろう。</p> <p>しかし、その目的はあくまでも金融システムを守ることだ。個々の銀行を甘やかす、安易な経営に走ることを助長するものであってはならない。</p> <p>果たすべき役割から、民間企業なのに「特別扱い」を受ける以上、公的資金の支援を仰いだ銀行は、経営責任をはっきり示さなければならない。</p>



<p>1998.12.2</p>	<p>銀行変身の触媒に</p>	<p>大手銀行十七行のうち、十五行が公的資金による資本注入を求めることになった。</p> <p>公的資金は金融機能をよみがえらせるために準備された。たくさん借りればいいというものではないが、中途半端に終わったら、その目的が達せられないばかりか、問題の処理をまたまた先送りさせる危険がある。手を挙げた銀行には、あらためて念を押しておきたい。</p>
<p>2008.7.19</p>	<p>長銀事件無罪では本当の責任は誰に</p>	<p>破綻後に債務の穴埋めなどのため、7.8兆円もの公的資金がつぎ込まれた。それを受け、経営者の刑事上の責任を追及するための捜査だったが、最終的には空振りに終わった。</p> <p>政治でいえば、問題先送りの体質である。92年に宮沢首相が銀行への公的支援に言及したものの、税金投入へ世論の猛反発を受けて封印してしまい、対策を手遅れにした。いま少子高齢化を支える財源確保が必要なのに、増税の議論を選挙対策で先送りしているのも、これと同根ではなかろうか。時代の転換点にあつては、痛みを伴う改革でも、国民を説得して断行するのが政治の使命のはずである。</p> <p>サブプライム問題で揺れる米国を見れば明らかなように、巨大銀行に経営危機が起きたとき、果断に対策を打ち出すのは容易なことではない。バブルを生まない金融政策も大前提だ。</p>

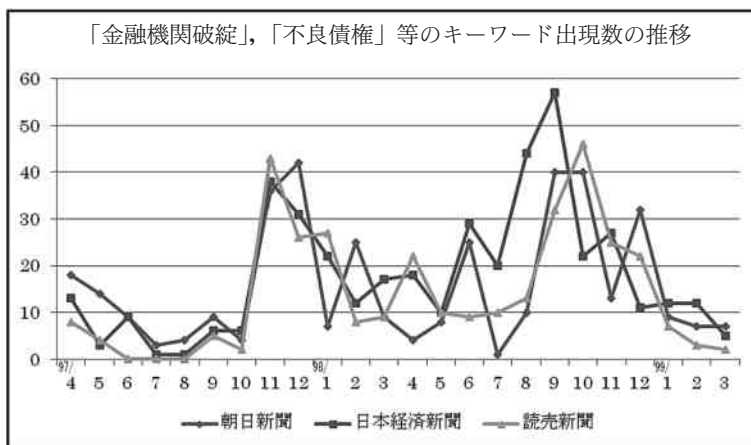
(別表10, 著者とりまとめ)

日本経済新聞社説

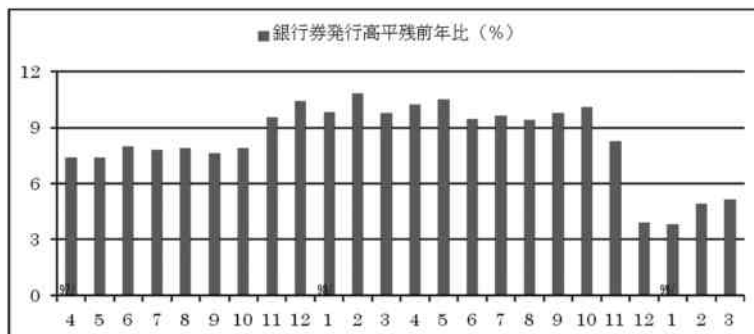
日付	タイトル	内容
1992.4.30	東洋信金問題, 日本的決着の功罪	大阪の東洋信用金庫が分割整理される。巨額の預金証書偽造事件で経営難に陥っていたが、実質的には同金庫を解体し「全員参加」で痛みを分かち合う決着をみた。
1992.8.27	説得力に欠ける土地買い上げ機関	不動産や株の資産インフレに踊った金融機関も、その後始末で袋小路に陥った。融資先の担保不動産を売って償却しようにも土地が売れない。金融システム全体がさしむというので、土地買い上げ機関構想が浮上した。 政界や財界も「手を差し伸べようにも、銀行がいつまでもグズでは動きようがない」と嘆く。コンセンサスが得られないから、買い上げ機関も当初は民間出資の組織で発足せざるを得なくなっている。
1993.12.6	不良債権の処理含め景気対策急げ	米国では、貯蓄貸付組合の不良債権管理、処理のために公社を設け、財政資金を注入した例もある。 もちろん、公的資金の導入に対してはバブル期に不健全な融資に走った銀行を救済するのかという国民や一般企業の批判もあるだろう。 しかし、ここで考えなければならないのは、金融システムの病状が日本経済全体を立ち直らせるうえで重い足かせになっているという現実である。それは雇用不安にも波及してくる。細川内閣は、そうした現実を国民に訴え、国民的合意を形成する段階である。
1995.2.9	救済銀行 日銀は再度実態の説明を	公的資金を大量に投入してまで、乱脈経営を絵にかいたような信用組合（東京協和と安全）を救済するのか。両信組の経営を引き継ぐ「東京共同銀行」に、関係のない金融機関までが、うちそろって「出資」しなければならぬ理由はなにか。 われわれは同時に、①救済にあたって金融機関の経営責任の厳しい追及 ②公的資金を投入する場合に透明で明確な基準 ③情報の十分な開示——などが必要だと強調してきた。残念ながら、日銀の姿勢は、これらの点で不十分である。
1995.6.5	不良債権の処理に公的資金の導入を	金融監督当局だけでなく預金者や取引先に対しても、不良債権の実態を含めてディスクロージャー（経営内容の開示）を強化することが肝心だ。不良債権の証券化を促進し、処理への環境を整える必要もある。 そうした条件を満たしたうえで、不良債権の処理に思い切って公的資金を導入する段階である。
1995.7.30	住専の整理を決断し財政資金導入を	巨額の不良債権を抱える住専をこのまま再建させるのはむずかしい。放置すれば、金融システム全体に傷が深くなる。住専の整理を決断し、財政資金を導入して解決を急ぐ時である。
1995.11.21	住専問題は密室行政やめ法的処理を	住専問題の処理を速やか、かつ透明な形で進める必要がある。損失が確定しなければ、公的資金の使い方も決められないし、個別の金融機関レベルでの不良資産処理も進まない。 いずれにしても、現状のままでは合理的な住専問題の処理は不可能だ。法的な整理手続きに入れば、損害額の確定、不良債権の受け皿会社の設

		立、住専各社の資産の査定・評価、債権者の権利・責任の調整など、問題処理が早急に具体化される。
1997.11.18	拓銀破たん機に金融不安の解消急げ	日本経済が危機的状況から抜け出すには、金融システム不安の解消にメドをつけるしかない。それには預金者保護に公的資金を導入せざるをえない。それは減税や規制緩和とともに経済活性化に欠かさない切り札になる。拓銀破たんの苦い教訓を生かす道である。
1998.2.14	金融危機の克服梃子に不況脱出急げ	十兆円の公的資金投入を盛り込んだ金融システム安定化のための二法案は参院財政金融委員会で可決、週明けに成立する。 <u>一般の金融機関に対する資本注入にはわかりやすい透明な原則を確立しなければならない。</u> 運用を誤れば、金融機関の経営にモラルハザード(倫理の欠如)を起し、国民の不信を招きかねないからだ。
1998.9.27	「破たん前」資本注入の枠組み早急に	金融再生関連法案の修正案をめぐる自民党と民主党、平和・改革の協議は大筋で決着した。焦点の日本長期信用銀行問題は一時国有化(特別公的管理)で対応することになった。住友信託銀行との合弁に余地を残してはいるが、 <u>肝心なのは破たん前の資本注入の明確な枠組みを早急に作ることだ。</u>
1999.3.13	公的資金で今度こそ銀行再生を	金融再生委員会は金融機能早期健全化法に基づく大手銀行十五行への総額七兆五千億円の公的資金注入を決定した。中途半端に終わった金融危機管理審査委員会の資本注入に続く公的資金の第二次注入である。

(別表11, 著者作成)



(別表7, 著者作成, 日本銀行マネーフロー表を元に加工)



出所：日本銀行マネーフロー表

### (1) 金融危機を連想するキーワードと預金者行動

別表11, 7 (再掲)にあるように, 97年11月の拓銀破綻・山一証券自主廃業の月に「金融機関破綻」, 「不良債権」等のキーワード使用頻度が急増し, 同時に全国的な預金者の預金引出し行動が始まっている。また, 98年10月の日本長期信用銀行の破綻前後において同様の動きが見られる。その後, 早期健全化法の下での公的資金による資本増強の実施に伴い, 「金融機関破綻」, 「不良債権」等のキーワード使用頻度が急減し, 同時に預金者の預金引出し行動も急速に沈静化している。このように「金融機関破綻」, 「不良債権」等のキーワード使用頻度と一般預金者の行動には一定の相関関係があることが窺われる(新聞紙上における「金融機関破綻」, 「不良債権」等金融不安を連想させるキーワード使用頻度が一定レベル以上になり, 一般預金者の「閾値」を超えると, 預金者行動が急速に変化している可能性がある。この点は更に調査・検討が必要と思われる)。

### (2) 公的資金投入と責任問題 (Public Anger) のキーワードの関係

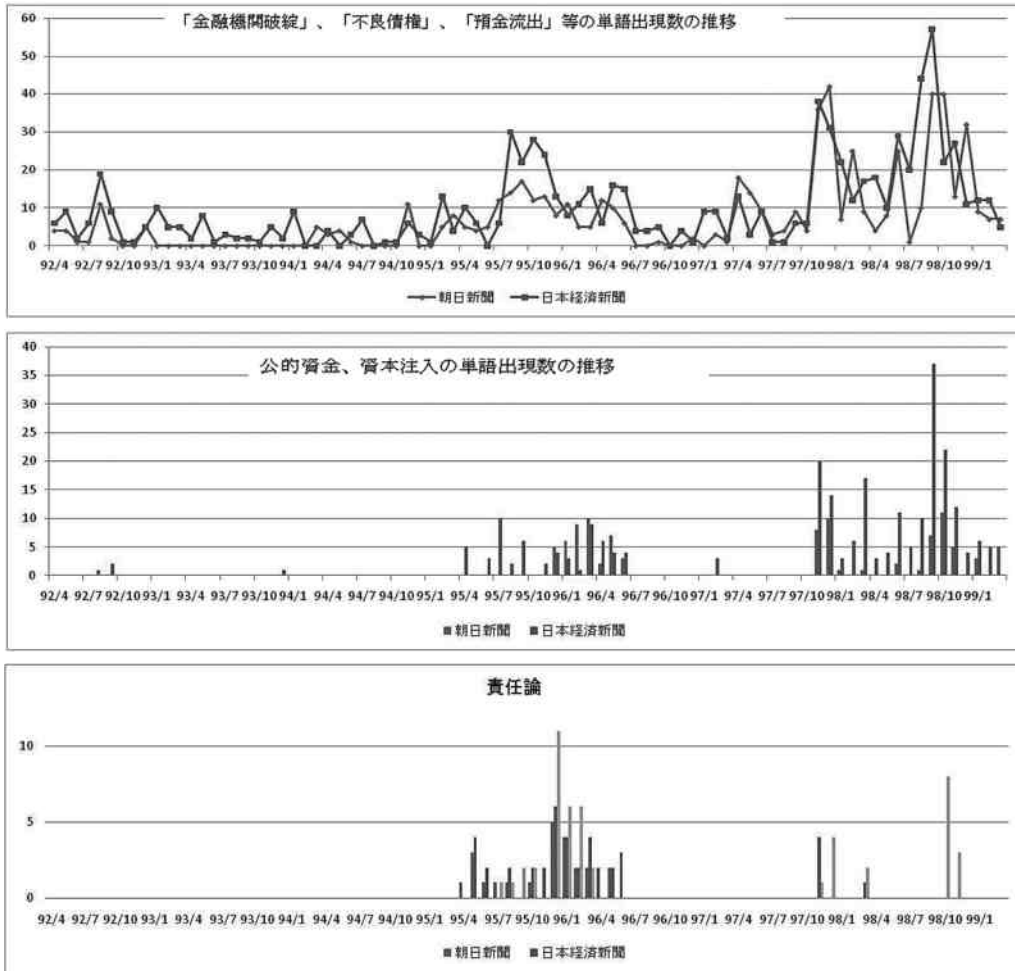
また, 同様の手法で「公的資金」「資本注入」といったキーワードや「経営責任」「債務者責任」といったキーワードを抽出して, やや長めの時系列でプロットしてみたのが別表12である。

「公的資金」「資本注入」および「経営責任」「債務者責任」といったキーワードの使用頻度の動きをみると, この二つのキーワード群に関しては, 1995年夏頃から96年春までの住専処理の議論の際に一度山が形成されており, その後, 1997年11月の拓銀破綻・山一証券自主廃業から98年10月の日本長期信用銀行破綻・98年11月の日本債券信用銀行破綻の間にもう一つの山が形成されている。住専処理の際には, 公的資金導入を巡り国会・メディアで経営者責任や大口債務者の責任論が採りあげられたし, 97年の拓銀破綻・山一証券自主廃業の直後に金融機能安定化法の議論が, 98年の日本長期信用銀行・日本債券信用銀行の破綻と並行して早期健全化法の議論が行われたので, 二つの山が観察されるのであろう。

「責任論」の2つの山の高さ, レベルをみると, 拓銀・山一破綻時よりも住専処理時の方が高い。すなわち平成金融危機における「世論の怒り (Public Anger)」は住専処理時がピークであったことがみてとれる。

また, 「公的資金」「資本注入」のキーワード群の動きに着目してみると, 経済専門紙の日本経済新聞のプロットが一般紙の朝日新聞・読売新聞に先行しているうえ, 紙面上の取り上げ度合いも積極的であることが観察される。こうした経済専門紙と一般紙の認識や反応の相違は, 丁度, 「金融当局やマーケット関係者が抱いている危機感」と「一般国民が抱いている感情」

(別表12, 著者作成)



との「温度差」を表しているのかもしれない。

次に、「金融機関破綻」,「不良債権」といったキーワード群と、「公的資金」「資本注入」といったキーワード群,そして「経営責任」,「債務者責任」といったキーワード群の相互の関係はどうか。

一例として、「公的資金」「資本注入」といったキーワード群(以下「公的資金群」と「経営責任」,「債務者責任」といったキーワード群(以下「責任論群」と)の関係を見てみよう。この二つのキーワード群の山は,1995年夏頃から96年春までの住専処理の議論の際と,1997年11月の拓銀破綻・山一証券自主廃業から98年10

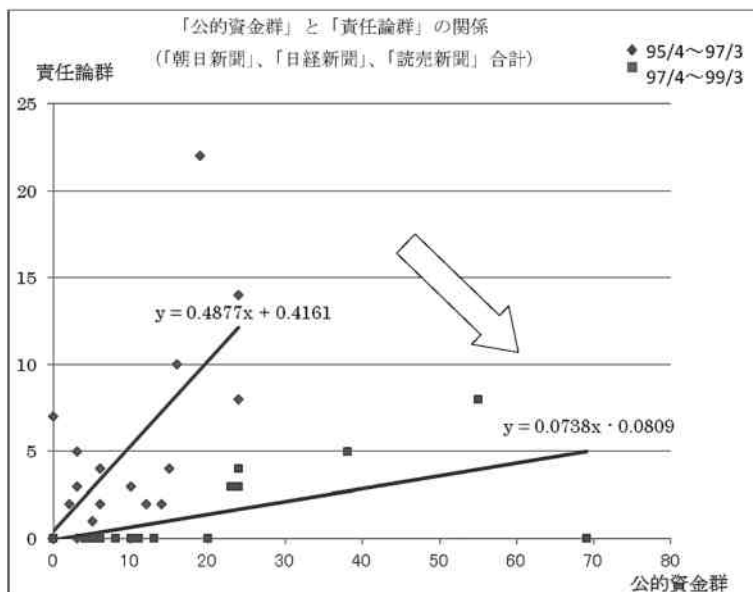
月の日本長期信用銀行破綻・98年11月の日本債券信用銀行破綻の間である。

ただ,住専処理を中心とする時期(1995年4月～1997年3月)と拓銀破綻から日債銀破綻までを中心とする時期(1997年4月～1999年3月)に時期を区分して,「公的資金群」と「責任論群」の関係のクロスセクション分析を試みると両者の関係が変化していることが見てとれる。

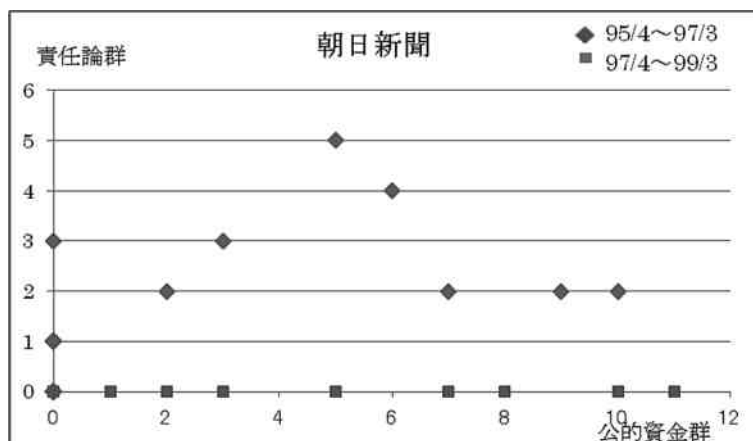
すなわち,縦軸に「責任論群」を横軸に「公的資金群」をとって毎月の新聞1面から抽出したキーワード数をプロットしてみると,住専処理を中心とする時期(1995年4月～1997年3



(別表13, 著者作成)  
 「公的資金群」と「責任論群」の関係  
 (「朝日新聞」, 「日経新聞」, 「読売新聞」合計)



(別表13-①)

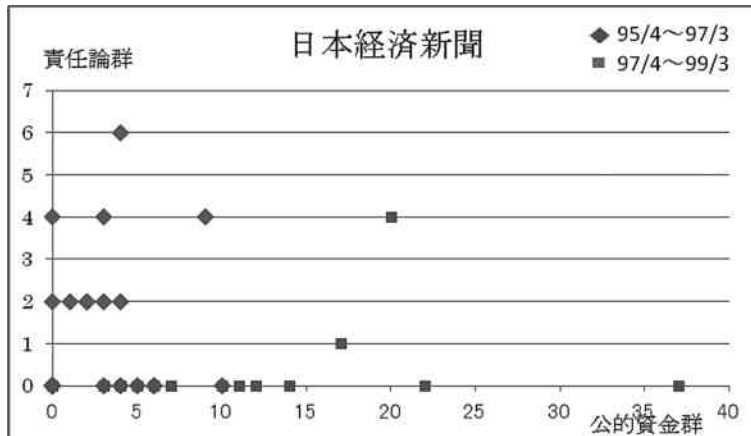


月)の方が, 拓銀破綻から日債銀破綻を中心とする時期(1997年4月~1999年3月)に比べて, 責任論の方に分布が傾いている。これは, 住専処理の時期には, 公的資金論と経営者責任・債務者責任論が強くリンクされて議論されていたが, 拓銀破綻から日債銀破綻を中心とする時期には, 公的資金論と責任論との相関が少し弱まっていることを示している(別表13)。なお,

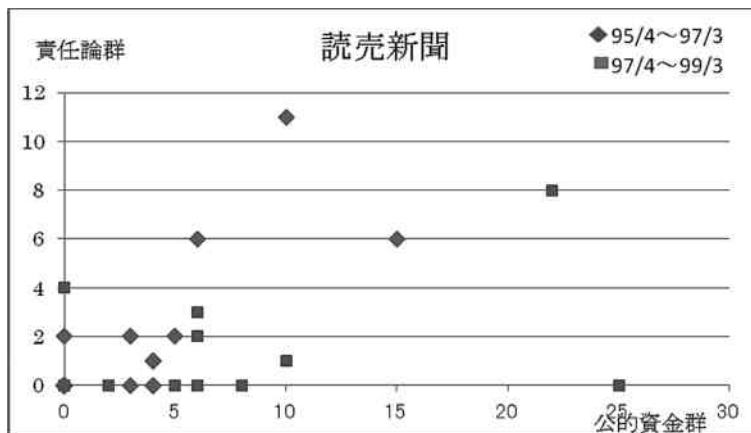
個別の新聞毎のキーワード群をプロットしてみても同様の結果が観察される(別表13-①, 13-②, 13-③)。

また, 記事内容をもても, 拓銀破綻から日債銀破綻を中心とする時期(1997年4月~1999年3月)においては, メディアの公的資金による資本増強制度に対する容認論が表面化してきている。

(別表13-②)



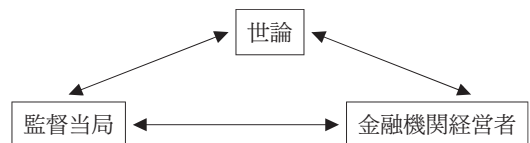
(別表13-③)



(3) 責任追及論理の微妙な変更…責任追及の心理と真理

公的資金投入を巡る世論をみると、住専処理時に比べると「Public Anger」のレベルは下がったとはいえ、拓銀破綻前後でも金融機関へ公的資金を投入することへの抵抗感が根強いものがあった。金融機関サイドでも、公的資金投入を受けることにより、経営者等の辞任等を迫られるのであれば、公的資金投入自体を拒否したいとの心理も働いていた（金融機関の体力差も大きかった）<sup>37</sup>。一方、金融危機回避のためには、一刻の猶予も残されていない状態であった。言わば、「公的資金投入は必要だとしても、

金融機関経営者の責任を追及すべき」との〈世論〉と、「責任追及されるのであれば公的資金投入を避けたい」〈金融機関〉と、「一刻でも早く生きている金融機関に公的資金を投入したい」〈監督当局〉が三竊みの状態になっていたといえる。



こうした中で、「金融機関経営者への責任追及」を「破綻金融機関経営者への責任追及」と微妙に移し替えることで、この三竊みを打開し

ようとする動きが出てきているように思える。

97年12月15日に「金融システム安定化のための緊急対策」(自由民主党緊急金融システム安定化対策本部)<sup>36</sup>が、「金融システム安定化のため、金融機関の発行する優先株や劣後債を公的資金により購入し、その自己資本充実を支援する」ことを打ち出した。金融機関に対する公的資本投入を全面的に打ち出した画期的な提言であったが、金融機関経営者や公的資本投入に対する世論の強い抵抗感を踏まえ、「(公的資本投入の)検討に際しては、(イ)国民の理解が得られること、(ロ)わが国の根幹である市場経済体制を崩すものとならないこと、(ハ)個別金融機関ではなく金融システムを守るものであること、(ニ)資本注入後の経営破綻により公的資金が毀損されないようにすること、等に留意する必要がある」(金融財政事情研究会「金融財政事情」1998年1月5日号90頁) こととしている。

この(イ)から(ニ)までの条件を満たすためには、「公的資金を投入する先は破綻懸念のある金融機関ではない」ことが前提になる。

この点につき、加藤紘一(当時自民党幹事長)は「資本注入を受けるのは健全な金融機関に限定される」として「今度の資本注入も、体力の弱った金融機関の支援策と受け取られないようにしなければならない。その意味で、資本は優良行から中位行まで注入し、問題行には注

入しないことが必要だ」(「金融財政事情」1998年1月19日号28頁)としている。

一方で、三竦みを解消するためには、金融機関に公的資金投入を受け入れ易くさせなければならなかった。保岡興治(当時自民党金融システム安定化対策小委員長)は、「破綻処理の場合は、その金融機関はなくなるか、全く新しい金融機関に生まれ変わる。経営陣はもちろん今までの経営は全部払拭される。決して破綻金融機関を援助するというものではない。(公的資本投入は)優良なのに異常事態の標的にされた銀行や、破綻金融機関の受け皿として協力してくれる銀行に、資本注入して経済を守るといことだから、モラルハザードというより、国の金融システムを守る支えになる金融機関や受け皿金融機関には、むしろ協力を求めやすいようにしないといけない。それは破綻した銀行の救済とは峻別しなくてははいけない」(「週刊東洋経済」1998年1月3日号76頁)としている。

この時期、(公的資本投入対象の)金融機関に対しては、経営への「責任追及」というよりも「リストラの徹底」を求めるとい方向へ議論が動いているように思える。例えば、前述の「金融システム安定化のための緊急対策」(自由民主党緊急金融システム安定化対策本部)は、「7. 金融機関のリストラの徹底と責任ある経営体制の整備」の項で「わが国の金融機関に対

<sup>37</sup>このいわゆる安定化法による公的資金投入について、西村吉正は「実際には、自己資本増強のための13兆円は、銀行が申請を躊躇したこともあって一部(1.8兆円)を、かつ横並びで投入するに止まったため、必ずしも所期の目的を達成できなかった」(「金融行政の敗因」186頁(1999年10月)文藝春秋社)とする。著者も全く同感である。

アンダーラインの部分の銀行経営者の心理的傾向については、先述(26頁脚注30)の西川善文の回顧録に詳しい。拓銀破綻・山一證券自主廃業後の混乱を経て、金融機関経営者の自己保身指向は極めて強く、これが「竦み」をもたらした。過去の事象に「もし」を持ち込んで考えることは禁物かもしれないが、もし、この98年3月の時点で日本長期信用銀行や日本債券信用銀行に兆単位の公的資金投入に踏み切っていれば(両行が受け入れていれば)、98年秋の両行の破綻は避けられた可能性が高いのではないか(根拠法は異なるものの後日、リそな銀行に2

兆円を超える公的資金投入を行いその後業容が回復している実績があり、兆単位での投入も十分可能性はあったと考えるべきである)。

<sup>38</sup>この自民党「金融システム安定化のための緊急対策」については、以前は自民党HPに掲載されていたが、その後削除されている模様なので、金融財政事情研究会「金融財政事情 1998年1月5日号88~92頁」参照。

主要点としては、1. 預金者保護等のための体制整備、2. 証券投資家、保険契約者の保護のための制度整備、3. 不良債権の処理の促進、4. 貸し渋り対策と自己資本の充実策、5. 金融市場の信頼性の確保、6. ディスクロージャーの徹底、7. 金融機関のリストラの徹底と責任ある経営体制の整備、8. 政治及び行政のあり方、9. その他、10. 必要とされる財政・立法措置の推進、との構成となっている。

しては、経営陣の出処進退が不明確、役職員の給与が高水準、福利・厚生が過大、過剰・不採算の店舗を温存等、厳しい批判がみられるところである」としつつも「金融機関は、自らに対する批判を謙虚に受け止め、責任ある経営体制を整備し、徹底したリストラを行うことにより、経営の健全化と利用者利便の向上を目指す必要がある」（「金融財政事情」1998年1月5日号91～92頁）としており、「責任追及」というより「リストラの徹底」を求める論調となっている。

大きな流れとしては、全国的な流動性危機の高まりも相まって、98年3月に公的資金投入が実施されたが、その過程において、金融機関に公的資金投入を受け入れさせるために、「(生きた)金融機関にはリストラの徹底を求める」ことに止めることになった。一方、金融機関全般に対する「Public Anger (世論の怒り)」は依然強いものがあつたため、この対処として「破綻金融機関の経営者責任を追及することが必要である」といった論理が徐々に定着するに至つたと考えられる(この動きが意識的なものであつたのか、無意識的に底流していたことなのかは確認しきれないものではない)。

この間の変化は、以下のような金融制度調査会答申にも読みとれる。

例えば、1995年12月22日付け金融制度調査会答申「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—」においては、「金融機関の破綻処理のあり方」の「基本的考え方」として「金融機関の破綻処理においては預金保険が発動されることとなるが、預金保険発動により保護されるべきは預金者、信用秩序であり、預金保険の発動に際しては、「経営者の退任及び民事・刑事上の厳格な責任追及が行われることが前提条件となる」とされるなど、経営者の責任追及が預金保険発動の前提条件・必須条件と位置付けられている。

一方、1999年12月21日付け金融審議会答申「特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方について」においては、

「預金保険の発動に際しては、金融機関を破綻に至らしめた経営者等に対して厳格な責任追及がなされ、株主・出資者等の損失負担が行われることは当然のことであり、また、悪質な借り手への責任追及と債権回収の徹底が重要であることは言うまでもない」とされている。

責任追及の対象が、「経営者」から「金融機関を破綻に至らしめた経営者」へ変化したことが見てとれる。

いわば、生きている金融機関への公的資金投入を実現するために、結果として sacrifice として破綻金融機関経営者への責任追及が進められたといえるのかもしれない。

この時期、大蔵省・日本銀行という政策当局に対する「世論の怒り」も激しく、このことが問題をより複雑にしたことは否めない。すなわち、平成金融危機の初期段階において、経営陣の腐敗が著しかった東京共和・安全信組(いわゆる二信組)やコスモ信組の破綻に際して、「高金利の預金を目当てにした大口預金者」の預金を全額保護したことに対して、メディアや世論の怒りは激しかった(何十億円もの巨額預金を行う裕福な預金者までなぜ救済されなくてはいけないのか、という疑問が多く出された)。

住専処理においても、住専の経営陣に大蔵省から天下つた人物が在籍し、バブル期の無理な融資拡大路線を主導していたことも、メディア等からは問題にされていた。日本銀行も、政策面でバブル発生の一因を作つたうえに、その後の急激な金融引締めによってバブル崩壊・金融危機を導いたとのメディアからの強い批判を受けていた。

この間、1995年秋には、大和銀行ニューヨーク支店巨額損失事件が表面化した。この事件の処理に際し、大和銀行が米国の金融当局よりも、日本の大蔵省・日本銀行への報告を優先したことが米国金融当局の怒りを買ひ、結果的に大和銀行の米国からの全面撤退という事態を招いた。米国当局への連絡を遅らせたこと等により、大蔵省・日本銀行への世論の怒りは高まった<sup>39</sup>。

こうした政策当局に対する世論の根強い不信



感も、金融危機対応を進めるうえでの、重い足枷となっていた。こうしたこともあり、事態の打開のために、「金融機関経営者への責任追及」転じて「破綻金融機関経営者への責任追及」が必要とされるに至ったのではないかと思われる。そしてこの「破綻金融機関経営者への責任追及」が、結果として当時とその後の「Public Anger (世論の怒り)」を鎮静化することにある程度寄与したものと考えられる<sup>40</sup>。

破綻金融機関経営者への責任追及は、他の信用制度維持政策と並行して実施されたので、責任追及単体で「Public Anger (世論の怒り)」の抑制にどの程度の影響があったかを、確認することは難しいが、少なくとも、再生法の施行以降、「Public Anger (世論の怒り)」の噴出というべき現象は観察されなくなっているように思う。

なお、不正融資等について刑事責任を追及するとした場合は、当該金融機関が破綻していようがいまいが犯罪である以上同様に追及すべきであることは言うまでもない<sup>41</sup>。

以上トレースしたように、不条理な面を多分にもつ国民大衆の「世論の怒り (Public Anger)」を「単なる感情論」として退けることはたやすい。しかしながら、今後の長期的な金融システムの制度設計を考えれば、「Public Anger」を正面から分析し、抑制・コントロールしてゆくという考え方が重要であると考えられる。「金融システムの不安定化→金融機関への公的資金投入→Public Angerの発生」というプロセスは過去何度も繰り返されており、一種普遍的に発生する事象であると考えた方が良いように思われる。であるからこそ「Public Anger」にどう対処し、どうコントロールする

<sup>39</sup>大和銀行ニューヨーク支店の井口俊英は、変動金利債の取引の損を取り戻そうと米国債の簿外取引を行うようになった。同支店の管理体制には、ディーラーと取引のチェック役が同一人物で事実上相互チェックが働かないという不備が存在しており、不正は12年も発覚せず、1995年には損失は11億ドルにも膨れ上がった。1995年7月、井口は不正による巨額損失を大和銀行上層部に告白。銀行上層部はこの損失に関しては日本の大蔵省・日本銀行への報告を優先させ、米国金融当局への報告を遅らせた。このことにより、FRB等がかえって大和銀行に厳しい処分を下す結果をもたらした。1996年2月、大和銀行は米刑法犯の罰金としては史上最高額といわれる3億4,000万ドルの罰金を支払い、米国から撤退した(当時著者は、考査局(現金融機構局)在籍)。

<sup>40</sup>そもそも「公的資金を投入するから経営者責任を問う」という考えは論理的に考えてみるとおかしなところが多い(国等から公的補助を受ければ経営者責任を問われるというのであれば、2008年夏に燃料代高騰を理由に国から補助を受けた漁業関係者全員に対して厳しい責任追及をしなければならないということになるだろう)。当時の金融機関経営者(特に破綻金融機関の経営者)への責任追及の世論の背景には、「高給をとりながら」「十分なりストラもしない」といった金融機関やその職員に対する世間の一種のルサンチマン(ressentiment=強者や恵まれた者に対する怨念 F. W. ニーチェ)も底流していたということなのかもしれない。

<sup>41</sup>営業を継続している金融機関において、特別背任罪等で経営陣が刑事訴追され、有罪となった事例も存在する。

1979年11月に新潟地検が大光相互銀行の元経営陣3名に対して、刑事訴追を行っている。すなわち、①大光相互銀行の代表取締役ら3名がその任務に違背して不正貸付け等により同銀行に合計142億円の損害を加えたという商法第486条1項(当時)違反、②同銀行及び経営陣が重要事項について虚偽の記載をした有価証券報告書を大蔵大臣に提出した件、③大蔵大臣に対して不実の記載をした業務報告書を提出したという件の3点において刑事訴追が行われ、いずれも有罪となっている。

また、この事件では、②の重要事項虚偽記載(証券取引法違反)、③の業務報告書の不実記載(相互銀行法違反)の2件については、大蔵省が検査結果等に基づき、刑事告発を行っている。事案によっては「生きている銀行」に対しても、検査等を通じて刑事訴追に持ち込むことができることを示すものと言えよう。

<sup>42</sup>金融機関への公的資金投入とPublic Angerとの関係について、メディアの論調を中心にトレースしてきたが、平成金融危機の過程で結果的にメディアが世論の振幅を大きくするなどして大きな影響を与えてきたことは明らかである。こうしたメディアの影響については、岩田規久男は「昭和恐慌の研究」(2004年3月東洋経済新報社)の中で、「世間知」と「専門知」というキーワードを使って分析しているので以下参照したい。

「昭和恐慌の研究」より抜粋(296~299頁)

「浜口内閣によって金本位制に旧平価で復帰し、昭和恐慌に突入した後も、新聞は浜口内閣の政策を支持することに変わりはない。」

1931年12月初めに、金輸出再禁止の方向が明らか

かが命題になってくると考える<sup>42,43,44</sup>。

になると、新聞は、「金が再禁止になったならば、物価が飛び上がり、サラリーマン受難の時代が来、儲けるのは事業家ばかりだ」という主旨で、一般大衆のインフレ恐怖をあおった。

かくて「新平価解禁論など、自社論説と反対の立場に立つ議論をほとんど無視した大新聞には、政府の経済政策の報告を誤らしめた重大な責任があったと言わざるを得ない。大正デモクラシー以来の日本の民主主義の伝統が、昭和初期の経済的蹉跎によって潰えてしまったのであるとすれば、経済政策の失敗をチェックし得なかったメディアの失敗もまた問われてしかるべきである。

「東洋経済新報」以外の雑誌メディアは、どれが経済学的知見に基づいた論説であり、どれがそうでない論説かを見分けるだけの力量は持っていなかった。野口旭（専修大学教授）によれば、メディアは力量不足ゆえに、「世間知」を作り出し、その普及に努めることによって、「世間知」と「専門知」との対立をもたらす。

野口の言う経済における「専門知」とは経済学の知見のことであり、「世間知」とは世間一般の人々の「常識」を指す。もちろん、「世間知」が常に誤っているというわけではないが、問題は、「専門知」と「世間知」が乖離する場合に、メディアがもっぱら「世間知」の普及に努めることにより、現実の経済学的理解が歪められ、政府が誤った経済政策を採り、多くの人々がそれを支持するという現象が起きることである。昭和恐慌期にもそうしたことが起こった。

1925年に、イギリスの大蔵大臣ウィンストン・チャーチルは、ケインズとマッケンナの強い警告にもかかわらず、旧平価によって金本位制に復帰することを決定した。その結果は、ケインズが予想したとおり、デフレと失業の増大であった。

それでは、「チャーチルはなぜ、そのような選択をせざるを得なかったのか。それは、旧平価による金本位制への復帰こそが、当時の圧倒的な世論＝世間知だったからである」（野口旭「経済論戦—今ここにある危機の虚像と実像」2003年日本評論社）。

このときのイギリスとまったく同じ悲劇を、日本もまた経験した。すなわち、1930年に、井上蔵相は、「世間知」に押されるようにして、旧平価による金輸出解禁に踏み切った。当時の日本にも、カッセル、ケインズ、フィッシャーなどの外国の先端理論によく通じた石橋湛山や高橋亀吉のような、旧平価解禁に強く反対し続けた少数の優れた専門家たちがいた。しかし、旧平価による金解禁は、結局は当時のマスメディアや世論の圧倒的支持を背景として断行された。その帰結は、未曾有のデフレの下での失業と倒産の増大、特に、農村の生活の破壊であった。

「専門知」に学ばず、あるいは無視し、「世間知」の普及にもっぱら努めるという、平成大停滞期のメ

ディアの構図は、昭和恐慌期のメディアと同じである。

かくて、「一般の経済論議においては、『経済学的に明白に誤った議論や報道』が数多くみられ、また、しばしば『一方的な感情ないし価値判断に基づいた論議』が横行しがち」（野口旭）になる。「そして、それがしばしば、正当な批判をくぐり抜けてジャーナリズムの中で野放しなしいは増幅され、多くの人々の一般通念の中にまで入り込んで」「世間知」が形成されていく。

ここに、野口が指摘する、「経済の実務的知識と普遍的知識との社会的分裂」および「経済学という専門性の軽視、無視（ないしは蔑視）」という2つの点に由来する、経済ジャーナリズムの問題が発生する。しかし、この経済ジャーナリズムの問題は、日本の経済ジャーナリズム固有の問題ではないであろう。たとえば、上で述べたように、1925年のケインズの強い警告にもかかわらず、チャーチルが旧平価によって金本位制に復帰したのも、当時、旧平価復帰をメディアが強く支持していた、という背景を抜きにしては考えられない。

「それでは、どうすべきか」ということになるが、野口が指摘するように、メディアの状況を簡単に変える術はありそうもない。

結局、「問題解決の鍵は、経済学の専門性の尊重が必要だということを、いかに社会に認知させられるかという点にある」（野口旭）。

上記岩田の示唆は、正しい経済学的知識を啓蒙することによって「世間知」を「専門知」に近づけてゆくべきだということであろう。

ただ、公的資金投入に伴う「Public Anger」や「世間知」なるものが、感情的で誤りがちであるとしても、それを正すといった姿勢だけでは、歴史の過ちを何度も繰り返すだけになりかねないのではないか。

要は、金融危機に伴う「Public Anger」等が一定の周期で発生するのならば、「Public Anger」を上手に抑制し、コントロールする仕組み（スタビライザー<安定化装置>）を用意し、「Public Anger」の暴走を鎮めるべく努力するべきなのではないか。そうしたスタビライザーを組み込むのであれば、どのような仕組みが適切なのか。これが本稿の狙いである。

「Public Anger」や「世間知」の誤りを指摘することはたやすい。ただ、歴史の大きな流れを作ってきたのは、総じてみれば、「Public Anger」と「世間知」であることを忘れてはならないと考える。

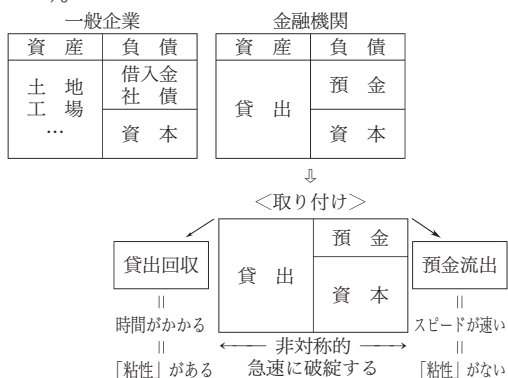
<sup>43</sup> 「金融機関は特別なのか」

「金融機関だけを特別扱いするのはなぜなのか」という問いに対しては、「金融機関は公共的な働きをしているからだ」とか「社会のインフラだから」と言うように説明されることが多いが、一般国民に

対してはあまり説得的でない感もある。

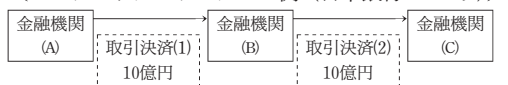
平成金融危機を経た今となっては、「金融機関は公共的な働きをしているから特別扱いする」のではなく「金融機関は上手に倒さないと社会全体に対する悪影響が大きすぎるから（負の公共性を持つから）」とはっきり説明する方が、理解されやすいのではないかと（次図著者作成）。

① まず、金融機関は負債サイドに「預金」という特殊な項目を持っている。資産サイドの貸出が急には回収できない（粘性がある）ので、預金者の取り付け行動によって急速に預金が流出すれば破綻するという特殊性をもっている（預金に粘性がない）。



② また、金融機関同士は、コール市場等で大規模かつ頻繁に資金の融通を行っている。つまり、個々の金融機関等が、各種取引や決済ネットワークにおける資金決済を通じて相互に網の目のように結ばれているため、一箇所でききた支払不能等の影響が、決済システムや市場を通じて、瞬く間にドミノ倒しのように波及していく危険性があるのである。これがシステムック・リスクの顕現化と呼ばれる現象で、これが、広範に生ずると「金融恐慌」と呼ばれる状態になってしまう。

＜システムック・リスクの一例（日本銀行HPより）＞



ステップ1：(A)が資金を調達できなくなり、(B)との取引の決済代金10億円を支払えなくなる（取引決済(1)が不履行）。

ステップ2：(B)は(A)から支払われる予定の10億円を(C)への支払いに充てる予定であったが、取引決済(1)が未履行となったため、(C)への支払いが行えなくなる（取引決済(2)が不履行）…これが他の金融機関も巻き込んで、延々と続いていく。

要すれば、金融機関とは「(生きている時は公共的に役立っているかどうかは判然としませんが)死ぬ時にうまく段取りを付けてやらないと、周囲にとんでもない悪影響をもたらすやっかいなしろものなので特別扱いするのだ」と説明することが適切だと思

われる。

<sup>44</sup>自己資本規制の難点と公的資金による資本増強制度

金融論の教科書に必ず記載があるように、金融機関（およびその集合体）は信用創造機能を持つ。ある預金者によって預けられた100の預金が金融のネットワークを回るうちに全体として100以上の貸出を行うことができるようになってしまう。これが「金融」の持っている特性である。この梃子のような力は、平時においては近代資本主義の発展を支えた原動力になったと言っても過言ではあるまい。

ただ、金融機関は、預金分散的に少しずつしか引き出されないとすることを前提に経営が成り立っている。主要資産である貸出を回収するには、いかに強硬な手段を用いようとも、数日から数週間しかかる（貸出回収には「粘性」がある）。一方で、一旦金融機関の経営に対して不安が生じると、預金者は急速に預金を引下ろす行動に出て、金融機関自身による貸出等の回収が間に合わなければ、金融機関は破綻してしまうこともあり得る。預金という粘性のない負債を持っているための宿命ともいえることである。

平時にプラスに回っていた「梃子」が危機になると逆回転を始める。現在、金融機関監督上様々な規制措置が存在するが、中でも典型的なものはBIS規制に代表される自己資本比率規制である。また、こうした規制がなくとも、金融機関の経営状況を確認する指標としてROEがある。金融機関の株主としては総資産あたりのリターンを気にするのは当然といえる。

このように自己資本比率規制が存在し、ROE重視の風潮がある土壌に、金融危機が発生すると、自己資本比率規制がいわば梃子の起点となって、激しい貸渋りもしくは貸出の縮減を生じる原因となる。預金の流出が発生する中で、自己資本比率・ROEを下げないようにするためには、自己資本比率規制のない状況に比べて、より急速かつ大規模に貸出を縮減する必要があるからである。平成金融危機、特に1997年11月から翌年にかけて発生した貸渋りはこれが主因だったと考えられる。この点につき佐藤隆文は「自己資本比率規制の実効性、すなわち健全性促進に向けた銀行行動への影響力ないし拘束力は、経済の上昇局面では弱まり下降局面では強まるという傾向をもっている。…経済の下降局面では、規制の実効性が強まって信用収縮につながりやすく、それは景気のさらなる落ち込みや資産価格の低下をもたらして、自己資本比率をさらに低下させかねない」（佐藤隆文「信用制度秩序政策の再編」（2003年2月）303～304頁 日本図書センター）としている。

要すれば、一定の自己資本比率を切れば当局による介入対象先となり、場合によっては金融市場からの退出を迫られるという仕組みは、平時においてはワークするが、大半の金融機関が預金流出のリスクに直面する中では、貸渋りを発生させ、景気を下押しし、金融危機を強力に後押しする役割を果たして



## II. 破綻金融機関の旧経営陣に対する責任追及活動の枠組みと実施状況等<sup>45</sup>

平成金融危機に際し、預金保険機構が破綻金融機関の旧経営陣に対して行ってきた責任追及活動の枠組みを整理してみると以下の通りである（別表14、著者作成）。

### 1. 民事責任追及

預金保険機構による民事責任追及の枠組みは金融危機の深化に伴って以下のように強化されてきた<sup>46</sup>。

#### (1) 1996年改正法下での枠組み<sup>47</sup>

1996年には預金保険制度を拡充し、事実上資金援助方式による金融機関破綻を可能とする改正が行われた。この改正法下では破綻金融機関自らが旧役員等に対する損害賠償請求訴訟を提起することになっていた。

事業譲渡までに破綻金融機関が提訴しなかった場合、事業譲渡を受けた整理回収銀行が必要な調査を行った上、自ら損害賠償請求訴訟を提起して遂行することとされていた。預金保険機構は、買取後提訴前から整理回収銀行に対し、指導助言することで責任追及に関与した（預金保険法附則第7条第1項第3号）。

#### (2) 1998年改正法下での枠組み<sup>48</sup>

① 1998年の法改正では責任追及の体制がさらに強化された。すなわち、金融整理管財人（預金保険機構自ら金融整理管財人の一員となる場合と、当機構以外の者が金融整理管財人になる場合がある）が、破綻金融機関の財産の処分管理権限（預金保険法第77条第1項）に基づき、損害賠償請求訴訟を提起し、その後、整理回収機構が預金保険機構との整理回収協定（同法附則第8条第1項第2号）に基づき破綻金融機関との間で締結した「資産の買取に関する契約」（同法附則第10条）の資産買取条項5により同損害賠償請求権を破綻金融機関から買取ること、同訴訟を承継して、責任追及訴訟を遂行するとのスキームである。預金保険機構は、整理回収機構に対して指導助言することで責任追及訴訟に関与することとなっている（同法附則第7条第1項第3号）。

事業譲渡までに金融整理管財人が提訴しなかった場合、預金保険法第83条第1項の「その他の必要な措置」（「金融整理管財人は、…訴えの提起その他の必要な措置をとらなければならない。」）として、整理回収機構が破綻金融機関との間で締結する資産の買取りに関する契約に基づき破綻金融機関から損害賠償請求権を買取り、その後必要な調査を行った上、自ら損害賠償請求訴訟を提起して遂行する。預金保険機構は、

しまう。

逆に言えば、日本の平成金融危機において、公的資金による資本増強制度が景気下支え等に一定の効果を発揮したのは、破綻前の金融機関に資本注入することによって、自己資本比率規制の下限ラインを事実上引下げたことになったためである。

<sup>45</sup>預金保険機構「平成金融危機への対応」金融財事情研究会（2007年11月）315～334頁。

<sup>46</sup>吉井敦子「破綻金融機関を巡る責任法制」多賀出版（1999年）383～393頁。

<sup>47</sup>実務面でも、1996年6月に預金保険機構内に特別業務部が設置され、同部内において、住専機構譲受債権および整理回収銀行譲受債権に関する財産調査等を行う特別調査課（主に国税当局からの出向者で構成）と、回収妨害案件事案への対処・告発を行う指導調査課（主として警察当局からの出向者で構成）

が活動を開始した。1996年9月には大阪特別業務部も新設され、回収支援・責任追及体制が整備された（預金保険機構「平成金融危機への対応」金融財事情研究会（2007年11月）319頁）。但し、1996年時点では、整理回収銀行が取得した債権については罰則なしの財産調査権の付与に止まった。

<sup>48</sup>1998年2月の法改正により、整理回収銀行が取得した資産・債権についても、預金保険機構に対して、債務者への罰則付調査権が付与された。また、破綻金融機関の旧取締役等に対する報告徴求権限規定（預金保険法37条第3項）が新設された。この規定は「預金保険機構による破綻金融機関の旧経営陣に対する責任追及活動を正面から見据えた」（預金保険機構「平成金融危機への対応」金融財事情研究会（2007年11月）323頁）ものであり、責任追及活動に大きく貢献した。



買取後提訴前から整理回収機構に対して指導助言することで責任追及に関与する（同法附則第7条第1項第3号）。

② 特別公的管理銀行（長銀、日債銀のケース）にかかる民事・刑事の責任追及は、特別公的管理銀行自身が遂行すべきものとして明記されており（金融再生法第50条）、銀行自ら内部調査委員会を設置するのが通例であった（長銀・日債銀いずれも内部調査委員会を設置）。この場合、預金保険機構は、同法第71条により適用される預金保険法第37条第3項の調査権を背景に、銀行の求めに応じてオブザーバー参加する。その後、整理回収機構が損害賠償請求権を譲受け（金融再生法第53条第1項第1号八、第2号）、訴訟承継することができる。

### (3) 2000年改正法下での枠組み

2000年の法改正では、特別危機管理銀行にかかる責任追及につき、特別公的管理銀行と同様、整理回収機構が損害賠償請求権を譲受け（預金保険法第129条）、訴訟承継することができることとされた。

## 2. 刑事責任追及

刑事責任追及において、旧経営陣の背任・特別背任等、破綻金融機関が被害者となる場合、破綻金融機関が告訴することとなる。

預金保険機構につき、旧経営陣の刑事責任追及に向けた活動を固有の業務として直接根拠付ける規定等はないが、民事責任追及の過程で刑事事件が発見された場合は告発することが可能である（刑事訴訟法第239条第1項）。

ただし、金融整理管財人には、告発義務（金融再生法第18条第2項）ないし告発に向けて所要の措置をとるべき義務が負わされており（2000年改正預金保険法第83条第2項）、預金保険機構も、金融整理管財人となった場合にはこの義務を負うことになる<sup>49</sup>。

特別公的管理銀行、特別危機管理銀行につい

ては、前述のとおり、民事・刑事の責任追及は、銀行自身が遂行すべきものとして明記されている（金融再生法第50条、2000年改正預金保険法第116条第2項）。

## 3. これまでに問題となった行為の種類と責任追及の要件

### (1) 問題行為の種類

これまで問題とされた行為類型は、回収可能性のない融資、大口融資規制違反の融資（迂回融資等による脱法的融資を含む）、回収利益を損なう担保解放、違法配当、過大な投資・投機的行為、横領等である。

回収可能性のない融資については、経営者の個人的利益（親族企業等の利益や自己の保有）を図る目的を伴う場合があり、その場合刑事責任の追及も問題となる。

### (2) 民事責任追及（損害賠償請求）の要件について

① 役員（銀行の取締役・監査役、協同組織金融機関の理事・監事）の法令及び定款違反（法人に対する委任契約上の善管注意義務違反を含む）その他の任務違反、違法配当（議案の提出）、役員への貸付、取締役会の承認等を経ずになされた自己取引、株主への利益供与等。

② 任務違反の責任については、当該役員の故意・過失が要件となる（法令・定款違反の事実や損害発生についての認識または認識可能性が前提）。

注意義務違反・過失を立証する資料としては、稟議書およびその添付資料、融資先の決裁書類、役員本人や関係者（担当職員、他の役員等）の陳述書等が挙げられる。

## 4. 金融機関における役員の責任原因

### (1) 責任原因認定の考慮事項

これまでの裁判例上、任務違反や過失の認定にあたっては、当該法人の業務・財産の状況や

<sup>49</sup>佐々木宗啓「逐条解説 預金保険法の運用」(2003年7月)金融財政事情研究会345～348頁

規模・性質等が考慮されており、金融機関については、金融機能の特殊性および預金者保護の必要から公共性、安全性、健全性の要請等が考慮される。

## (2) 役員との関与の種類

業務担当役員 — 意思決定・執行についての責任

その他の役員 — 監視義務違反についての責任

なお、監視義務の対象は、取締役会への上程事項に限定されていない。損害の予見・回避可能性がある限り、取締役会招集請求その他の手段による結果回避のための措置を講じることが必要である。

また、取締役会等で当該違法な職務執行に対し反対意見を述べた役員については、責任が否定される可能性がある。反対に、取締役会決議による任務違反等については、議事録に異議をとどめなかった役員は法律上連帯責任を負うことがあり得る（商法第266条第3項、現会社法第423条第1項）。会議に正当な理由なく出席しなかった役員についても、会議に出席して他の役員の仕事執行を監視・監督し、違法・不当なものに対しては意見を述べるのが職責である以上（会社法第362条第2項第2号参照）、法的には責任が認められる可能性が大きい。ただし、会議外での反対意見の具申の有無や結果回避可能性の程度等の事情によっては、提訴対象者とするかどうかについて実際には考慮されることが多かった。

## 5. 責任追及に用いた法の体系

こうした責任追及の体系を、使用した法によって分類してみると以下のような形である。

### <刑事責任>

背任罪（刑法第247条） 5年以下の懲役、もしくは50万円以下の罰金 公訴時効5年

特別背任罪（会社法第960条） 10年以下の懲役、もしくは1,000万円以下の罰金又は併科

公訴時効7年（97年以前は5年）

有価証券虚偽報告罪（旧商法第32条2項・現金融商品取引法第197条第1項）

違法配当罪（会社法第462条1、第963条5項2号）

### <民事責任>

取締役任務懈怠（旧商法第266条1項5号、現会社法第423条1項）

善管注意義務違反（旧商法第254条3項、現会社法第330条）

忠実義務違反（旧商法第254条の3、現会社法第355条）

このうち、以下に示すように平成金融危機における刑事責任追及においては、その大半が背任罪若しくは特別背任罪によっている（別表14）。すなわち平成金融危機において、刑事責任が追及された31先について、背任、特別背任以外の罪名による責任追及は以下の6件である。

木津信組 詐欺（ただし背任を併用）

神奈川県信組 詐欺

日本長期信用銀行 証券取引法違反、商法違反

日本債券信用銀行 証券取引法違反

東京相和銀行 電磁的公正証書原本不実記録・同供用

朝銀東京信組 検査忌避、業務上横領

## III. 戦前における金融機関経営者に対する責任追及

戦前昭和期においては、①1927年の昭和金融恐慌時と、②金解禁（1930年）後の不況時に、数多くの金融機関が破綻したが、当時は預金保険制度自体が導入されていない（国会で導入に関する議論はなされていた）ため、補償手段を持たない預金者が金融機関窓口に殺到し、いわゆる取り付け騒ぎが各地で頻発、大きな社会的混乱をもたらすに至った。

こうした、金融機関破綻の原因には、いくつかの説があるが、金融機関の無理な貸付や、産業グループによるいわゆる「機関銀行」(同一グループ内企業にとってのいわば「財布」の役割を果たす金融機関)化によることも大きかった。このため、社会混乱をもたらしたとして、金融機関経営者への社会的責任を問う動き(世論の怒り「Public Anger」)も非常に高まった<sup>50,51</sup>。

責任追及の動きとしては、①金融機関経営者に私財提供を求めるもの、②刑事責任を問うものがあつた。

このうち、②の刑事責任追及に関しては、同一グループ内企業や、金融機関経営者の関連企業、経営者の親族が経営する企業に対し、過剰な貸付を行ったとして経営者が背任罪・横領罪に問われたケースが散見される程度であり、あまり目立った動きにはなっていない<sup>52</sup>。

一方、私財提供については、当時はオーナー経営の金融機関も多かったことを背景に、各地で行われている。このように、金融機関経営者に対する私財提供が責任追及手段の主流となった背景には、①預金保険制度がない状況下では預金者への預金払出の原資を獲得することが重要な課題であったこと、②政府・日銀も特融を実行する際の条件として、金融機関経営者の私

財提供を求めていること等が挙げられよう<sup>53,54</sup>。

ただこうした私財提供は強制力がないこともあって、金額的には不十分というのが当時のメディアのみならず政府・日銀の見解であった。例えば、1927年の金融恐慌における休業銀行は34行であつたがそのうち私財提供のあつた先は以下の7行である(下表著作成「日本金融史資料昭和編第24巻第25巻」から抽出)。当時のメディアは、(ほぼ全財産を供出した)十五銀行の関口監査役等一部の例外を除き、「極めて不十分」(堀江帰一「休業銀行の預金者に与ふ」中央公論 1927年10月1日号、日本銀行「日本金融資料昭和編第26巻」616頁～622頁)と厳しく指弾している。

単位：千円

村井銀行	2,536
中井銀行	2,530
中沢銀行	2,550
左右田銀行	3,874
十五銀行	4,500
近江銀行	5,682
渡辺銀行	2,553

また、預金払出原資を確保するとの趣旨から次のような論もあつた。「(払込株式の)未払い

<sup>50</sup>当時の資料によれば、破綻原因ではほとんどすべての休業銀行について、(イ)経営の放漫、特に(ロ)貸付の放漫、(ハ)重役やその一族の行金乱用、焦げ付き等があげられている。そのほか銀行によっては、頭取等の独断・専行の経営振り、支配人への経営の一任、貸付その他業務の不規律、情実のしがらむ不正融資・担保不足ないし無担保融資、蝸配当などの例を指摘している(「諸休業銀行ノ破綻原因及其整理」日本銀行「日本金融史資料昭和編第24巻」168～529頁)。

<sup>51</sup>当時のマスメディアの論調としては次のようなものが代表的である。「銀行界は一般的に墮落しているのである。であるから、この一般の墮落を救わぬ限り、休業が如何に整理せられたとしても、要するに膏葉張りに過ぎずして、結局は何等の解決にならぬものである」。(「銀行界の綱紀肅正」東洋経済新報、1927年8月27日号、日本銀行「日本金融史資料昭和編第26巻」579頁)。

<sup>52</sup>大きな社会的ニュースとなっているのは、1930年の

金解禁後、業況が悪化した盛岡銀行において、組織的な情実融資・横領が発覚し、頭取・前頭取・監査役・融資責任者(割引課長)等が横領罪等で訴追されたケースぐらいである(当該事件が契機となって1933年6月に盛岡銀行は破綻)。

<sup>53</sup>昭和金融恐慌の際に、休業銀行へ特融を実施する際の条件として、政府・日銀は、次のことを求めている。(日本銀行「金解禁後に於ける金融界動揺と特別融通」、日本銀行「日本金融史資料昭和編第24巻」530頁～625頁)

①積立金の全額取崩し

②(銀行の整理存続を害さない程度の)減資・減配、と並び

③重役の私財提供

<sup>54</sup>中には県や日銀の支店と金融機関経営者の協働により、事実上現在の預金保険制度のように少額預金者の預金全額保護を実現したところもある(経営者の私財提供と大口預金者の預金カット率を大きくしたことによる)。

の徴収、(重役の)私財の提供は(銀行)整理の順序として先ず第一に着手すべき行為である。然る後、不足の部分は銀行資産の売却等に求むべきではなかろうか。この公道を踏まずして不誠実な損益調査の下に預金の切捨て(預金の)長期据置を望むのは不合理も甚だしい」(「休銀は整理の公道に帰れ」エコノミスト1927年12月1日号、日本銀行「日本金融史資料昭和編第26巻」570頁)。

なお、私財提供を巡る金融機関経営者等を激しく批判する論調の中には、「重役による私財提供」を単なる道義的責任ではなく、金融機関経営に伴う法的責任であると構成しようとの論もあり、注目に値する。

例えば、末弘厳太郎教授は「法律家より見たる休銀問題」(「改造」1928年2月1日号、日本銀行「日本金融史資料昭和編第26巻」624～630頁)で、「重役の私財提供義務は彼等が重役として法律上負担している事業管理業務の不履行に因って生ずる損害賠償義務である」と分析しているほか、金融機関経営者の違法配当(いわゆる蝸配当)についても、民法第647条ならびに商法<当時>第291条の規定(1年以下の懲役若シクハ禁固又ハ八千円以下ノ罰金)を積極的に適用するよう提言している。

堀江帰一も「休業銀行の預金者に与ふ」で法改正による重役の私財提供義務化を提言している。すなわち、「重役の無限責任は、必ず万の際に於ける責任の重大なるに顧みた営業の方針を慎重ならしめるであろう。我国銀行法の規定を改正し、銀行の預金殊に貯蓄的性質を有する預金に対しては、重役の連帯無限責任を以て之に当たらしめることとするを至当とする」(中央公論 1927年10月1日号、日本銀行「日本金融史資料昭和編第26巻」616～622頁)。

昭和初期の金融恐慌を経て、金融行政面では、銀行法改正により、金融機関に対する監督強化・検査強化が実施された。また、大蔵省主導により、全国的に銀行合併が強力に推進された。その後の戦時経済体制への移行もあって、戦後の金融行政の代名詞でもある「護送船団方式」

への道筋を付けることにもなった。

以上のように、昭和の恐慌時等におけるメディアの論調をトレースしてみると、「Public Anger」の発生・推移・内容が、平成金融危機時にあまりにも相似していることに驚きを感じざるを得ない。と同時に昭和恐慌時等の「Public Anger」への対処は、結果として、経営者への法的責任追求よりも金融機関への検査・監督強化といった金融業務規制強化に力点が置かれたものとなっていたことを指摘しておきたい。

#### Ⅳ. 米国における金融機関経営者責任追及等の状況

日本における金融機関経営者の責任追及の各論に入る前に、米国における動きをトレースしてみたい。

##### 1. 金融危機と経営者責任追及の波

米国の歴史を振り返ってみると、大規模なバブルの発生と崩壊、それに伴う深刻な景気後退と多数の金融機関の破綻は、この百年でこれまでに3回生じている。1929年の大恐慌後の金融恐慌、1980年代の所謂S&L危機、そして先般のサブプライム問題に端を発する金融危機である。

これらの金融危機(金融機関の多数の破綻)は、①不動産や株を中心とする資産バブルの発生→②バブルの破裂と資産価格の急落→③多数の金融機関の破綻、という同様のプロセスを辿っており、しかも、金融危機の過程では、金融機関規制強化とともに金融機関経営者への経営責任追及の世論が沸騰(世論の怒り「Public Anger」が発生)した点においても、共通項があると言える。

##### 2. 1929年の大恐慌後の経営者責任追及等

###### (1) 1929年の大恐慌<sup>55</sup>

1929年の株の大暴落に始まった大恐慌は、米国経済に長期に亘る不況と多数の金融機関の破



綻をもたらした。1929年から1935年までの間に米国全体で6,000以上の金融機関が破綻しており、特に1933年には全米で3,500を超す金融機関が破綻するなど正に金融恐慌状態が現出した (Banking and Monetary Statistics, 1914-1941)。米国の金融機関はその当時1店舗しかない零細金融機関が大半であったにせよ、決して少ない数字ではない。

フーバー大統領の後に就任したルーズベルト大統領は、就任日 (1933年3月4日) の2日後の3月6日に全国銀行の休業宣言を行い、緊急銀行法を制定して銀行業務を再開する権限を州政府から連邦政府に移譲した。さらに、政府が復興金融公庫 (RFC) を通じて銀行の優先株を購入して銀行の自己資本を増強する方針を打ち出した。この RFC を通じる公的資金の注入額は1934年中に18億ドルにもものぼり、金融システムは安定化の方向に向かった。

1933年6月に成立した、銀行法 (所謂グラス・スティーガル法) は、商業銀行が投資銀行業務を兼営することを禁止したほか、要求払い預金に対する付利を禁止し、定期性預金の上限金利規制権限をFRBに付与するなど画期的な内容のものであった。

また、同年連邦預金保険公社 (FDIC) が設立され、財務省、FRB、加盟銀行からの出資により、預金口座当たり2,500ドルまでの預金支払を保証することになった。

なお、1933年5月の証券法改正により、一般投資家保護のためのディスクロージャー規制が実施され、同年6月の証券取引法ではインサイダー取引禁止や株式売買等における証拠金率規制が導入された。翌1934年7月には証券取引委員会 (SEC) が設立され、証券取引における監視役の役割を果たすことになった。

このように1933年から1934年にかけて、その後長期間に亘って米国の金融規制の柱となる各種規制や制度が確立されたが、こうした制度設

計に大きな影響を与えたのが、「上院銀行通貨委員会=通称ペコラ委員会」である<sup>56</sup>。

## (2) 上院銀行通貨委員会の活動内容

米国上院銀行通貨委員会は、1932年4月から1934年5月まで活動した。委員長は数代替わっているが、最終報告書「ペコラ報告」を取りまとめたのがペコラ委員長であったため、通称ペコラ委員会と呼ばれている。

このペコラ委員会は、インサル社 (電力持株会社)、ナショナル・シティ銀行、JPモルガン商会、クーンローブ商会、ディロン・リード商会、チェース・ナショナル銀行などのウォールストリートのメインメンバーを調査対象にして、様々な「不正」行為を暴いたことで有名である。米国の世論は、当時既にウォールストリートのメインメンバーに対し、批判的であり、正に世論の怒り (「Public Anger」) という状態にあったが、ペコラ委員会は Public Anger に一定の「はけ口」を与えると同時に金融規制強化に大きな役割を果たした。具体的には、JPモルガン商会が特別な顧客に対して優先して情報を提供していた事案、ナショナル・シティ銀行のCEOが極めて高い報酬を得ていた事案 (報酬関連の脱税事案を含む)、同行が証券子会社を使って株価操作を行っていた事案、チェース・ナショナル銀行が自社株について不自然な投機行為を行っていた事案等であった。

こうした、「不正」行為の暴露等によって、商業銀行業務と投資銀行業務の分離、ディスクロージャー規制、インサイダー取引禁止、証券取引委員会 (SEC) の設立等に繋がるなど大きな成果を挙げたのであるが、ここで留意すべきは、このペコラ委員会は、あくまで当時の金融制度の弱点の洗い出しと制度の補強・改定を目標に実施されたのであり、個別の経営者責任追及を主たる目的にしていたものではないということである。ペコラ委員会自体は上院の特別

<sup>55</sup>チャールズ・ガイスト「ウォールストリートの歴史」(2010年8月)フォレスト出版

<sup>56</sup>呉天隆「アメリカ金融資本成立史」(1971年7月)

有斐閣、西川純子「アメリカ金融史」(1989年5月)有斐閣、松井和夫「現代アメリカ金融資本研究序説」(1986年12月)文真堂、参照。

委員会であって、刑事の訴追権等は当然保持しておらず、個別の金融機関経営者への刑事訴追等は検察・警察当局に委ねられていた。

なお、世論の盛り上がりの強さは裏腹に、大恐慌時にウォールストリートのメインメンバーであった投資銀行・商業銀行等のCEOや破綻した銀行のCEOが刑事訴追され有罪となったというケースは見当たらない<sup>57,58</sup>。

### (3) 米国の大恐慌時の対応の評価

ペコラ委員会の報告書をもとに組成されたグラス・スティーガル法（銀証分離政策等を規定）はその後長きに亘って米国の金融制度金融機関監督の柱となった。一方で金融機関経営者への刑事的な責任追及は目立っていない。大恐慌時の米国の「Public Anger」への対応は、金融機関経営者への責任追及よりも金融規制強化に力点を置いたものであったと言える。

## 3. S&L 危機における経営者責任

### (1) S&L 危機の経緯<sup>59</sup>

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が、1980年代に入ってから、貯蓄金融機関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（saving and loan association, 以下「S&L」という。）を中心として破たん処理が相次いだ。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。

<sup>57</sup>大恐慌時に、刑事訴追されたケースとしては、シカゴの電力持株会社インサルの経営者サミュエル・インサルが、株価操作やインサイダー取引の疑いでペコラ委員会に召喚された際、召喚を忌避してギリシャに逃亡し、帰国後刑事訴追されたケースがあるが、インサルは結果的に無罪となっている。

また、元財務長官であったアンドリュー・メロンも脱税容疑で刑事訴追を受けたが、やはり無罪となっている（アミティ・シュレーズ「アメリカ大恐慌忘れられた人々の物語」（2008年12月）上巻 283～313頁 NTT 出版）。

<sup>58</sup>この点を敢えて付記したのは、日本の平成金融危機の際に国会やマスメディアの議論の中に、あたかも

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いが増大し、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、FRB がインフレ抑制のための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、将来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。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が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、多数の S&L の経営状態がさらに悪化していった。

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、破綻処理に要する資金が不足していた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

ペコラ委員会が「刑事」責任追及の主体であったかのような論調で「日本版ペコラ委員会を設置せよ」などといった主張（「日本版ペコラ委員会」（4～19頁）竹内文則 経済法令研究会）が目立ったためである。

<sup>59</sup>岸毅「アメリカ合衆国における破綻金融機関の旧経営者に対する責任追及と活動の歴史と現状」（預金保険研究第6号）20～27頁。ただし、S&L 危機の経緯の部分の原典は、FDIC「History of the Eighties—Lessons for the Future」, 「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3号（1996年8月）による。

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が、この間、不良資産を抱えた S&L の収益回復は進まず、1986年に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、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。すなわち、FSLIC の財政は、1988年末時点において750億ドルの債務超過を記録し、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、多くの金融機関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 加入金融機関が破綻もしくは破綻寸前の状況に至った。

1989年2月、ブッシュ（父）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おけ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平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。その結果、同年8月に成立した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。

## (2) S&L 経営者責任追及の動き

この間、S&L 経営者責任追及において、目立った動きをしたのは整理信託公社（Resolution Trust Corporation <RTC>）であった。

RTC は、FIRREA により時限的に設立され、

1989年から1995年の解散までの間、747の S&L を整理した政府機関である。

RTC が活動するうえで強力な基盤となったのが、この間の罰則強化の流れと、破綻した S&L の旧経営陣に対する責任を追及すべきとの世論の高まりである。S&L の破綻を契機として強化された罰則としては、融資に関する収賄罪、金融機関の資金の横領・不正使用罪、金融機関の書類等への虚偽記載罪（FDIC 等を欺く目的による虚偽記載も含む）、監督当局に対する虚偽報告罪、銀行詐欺罪などがあり、法定刑も30年以下の拘禁刑もしくは100万ドル以下の罰金またはその併科とされるなど、わが国の法に比して著しく重いものとなった。さらに、FIRREA は、公訴時効についても金融機関に関する特例として、「時効期間に関する改正法は、法発効日より前に行われた犯罪で、同日において未だ公訴時効期間が満了していなかった犯罪にも適用される」との規定において、過去に遡って、公訴時効期間を5年から10年に延長した。

このような立法措置のもとで、RTC は、S&L の旧経営陣に対する刑事・民事の責任追及に向けて活動する強力な調査部門を設け、刑事責任に関しては、調査結果を捜査当局に通報するなどした結果、1988年10月から1995年6月末までの間、FIRREA および S&L 犯罪法（Crime Control Act of 1990）に関連して、S&L の関係者につき起訴件数1,182件、被告数1,852人、有罪率約93.2%という実績を残した（領得額または損害額が10万ドル以上のものなど重大事犯に限る）。

また、民事責任に関しても、1989年8月から1995年6月までの間、RTC が自ら追及した関係者に対する損害賠償請求件数は559件、ほぼこれに相当する期間中の回収額は約25億ドルに達した。

ちなみに、この RTC による刑事責任追及の件数、賠償額が多数、多額に上ったのは、米国では休眠中の S&L 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と



いう特殊事情があったため、多くのS&L経営者が私腹を肥やしたということもある。こうした点に着眼して厳しい刑事責任追及が行われたためと考えられる。要すればS&L経営者の中には「banker」とは言えない人物が多数いたということである<sup>60</sup>。米国のS&L危機における刑事責任追及を検討するにあたって、この特殊事情を考慮する必要がある。

#### 4. S&L危機時の米国における法改正<sup>61</sup>

S&L危機に際し、米国では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・刑事の両面から追及するため、連邦法に対する所要の法改正が行われた。法改正の概要は以下のとおりである。

##### (1) 金融犯罪に対する民事制裁金の導入

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

司法長官は、連邦法第18編第215条 (金融機関関係者に係る賄賂罪)、第656~657条 (資金の不正利用及び横領)、第1005~1006条 (金融機関関係者に係る虚偽記載)、第1007条 (FDIC に対する虚偽陳述)、第1014条 (借入及び与信申込における虚偽陳述) 及び第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第1341条 (郵便詐欺) 及び第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、民事制裁金を求める訴訟を提起することができる。

##### (2) 金融犯罪の罰則強化

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 1990) により、拘禁刑の上限は30年以下に引き上げられている。

##### ① 金融機関関係者に係る賄賂罪 (18 USC215)

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賄賂罪が成立する。

法定刑は、100万ドル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もしくは30年以下の拘禁刑、又はその併科である。

##### ② 資金の不当利用及び横領 (18U.S.C.656-657)

本罪の主体は、第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

<sup>60</sup> 「banker でない」経営者が多かった背景を説明するものとして以下の文を引用する。「米国連邦政府ならびに州レベルでS&Lへの参入規制が緩和された結果、…最初から新しいS&Lを設立するか、それとも既存のS&Lを買収するかは別として、…この分野について特別に技能を持たない多くの企業家が直ちに機会を感じ取った。…もちろんそれにはリスクが伴っていた。しかし、その代償として事業からの巨額の利益が生まれる可能性があった」「アメリカの貯蓄貸付組合 (S&L) その発展と崩壊」(Ned Eichler 著 姉崎映次・呉天降訳 (1994年9月) 御茶の水書房77頁)。なお、預金保険機構の数

次の出張の際にも、司法省、FDICの担当官から数度に亘り同様のコメントがあった。

<sup>61</sup> 預金保険機構では2004年から2005年にかけて、米国FDIC、OCC、司法省等に数次に亘り調査団を派遣し、米国における金融機関経営者への責任追及の実態や法制度改正についての調査を実施した。その詳細は岸毅「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」(預金保険研究第6号)に集約されている。本稿4. S&L危機時の米国における法改正の事実記載の部分は岸論文に集約された調査結果による。無論意見に亘る部分は著者に帰す。



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、第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もしくは30年以下の拘禁刑、又はその併科に処される。

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。

### ③ 金融機関関係者に係る虚偽記載等 (18 U.S.C.1005-1006)

「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」や、「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」が、当該金融機関等や第三者を騙したり上記金融機関・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、①帳簿に虚偽記載をし、又は虚偽の報告書を作成し、あるいは、②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をした場合、100万ドル以下の罰金もしくは30年以下の拘禁刑、又はその併科に処せられる。

### ④ FDIC に対する虚偽陳述 (18U.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、あるいは誤信させた (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。

FIRREA により、犯罪主体に金融持株会社の役員等が加わった。なお、FIRREA による

改正前の第1005条及び第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。

### ⑤ 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。

### ⑥ 金融機関詐欺 (18U.S.C.1344)

何人も①「金融機関を騙すための計画や計略 (scheme or artifice to defraud)」, あるいは、②「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。

### (3) 公訴時効の延長

米国においては金融機関破綻が相次いだ1980年代に金融機関関係者による犯罪に適用された8種の罪 (及び共謀罪) について、犯罪実行から5年間とされていた時効期間を10年間に延長する法改正が行われたことには注目すべきである (FIRREA961(1)(2), 1989年8月)。この法改正は金融機関を破綻に導いた経営者を責任追及する上で大きな役割を果たしたと指摘されている<sup>62</sup>。

### (4) 米国 S&L 危機の責任追及の特徴点

以上、米国 S&L 破綻時期における S&L 経営者に対する責任追及状況を整理すると、次の

ような特徴があると考えられる。

① 一つは責任追及における「立法主義」という点である。S&L 破綻時期にはそれ以前には表面化していなかった種々の新しい犯罪事例が発生した。こうした事態に対して、米国ではそれまでの法律を活用しつつ、必要に応じて新しい構成要件を持つ法を制定して対処する、もしくは罪則を強化するという手法を採用した。特に「金融業」という業種を対象とした立法対処を行っていることも注目値する。

② 二つ目の特徴点は、刑事訴追の公訴時効についての考え方についての差異である。米国においては金融機関経営者の責任追及において、大幅に遡及して訴追を実施している。

③ 三つ目の特徴点は S&L に関しては米国での処罰が全般的に重いことである。1992年9月30日の段階で723の S&L が破綻し、そのうちの336の機関で役員等が刑事告発を受けている<sup>63</sup>。

なお、米国では、経済犯罪に対する制裁手段として、刑事罰以外の制裁も活発に用いられていることに留意するべきである。この点につき

佐伯仁志は「訴追の数と刑罰の重さを別にする」と、実際に刑事制裁が用いられる範囲は、むしろわが国の方が広い可能性もある。例えば、わが国の背任罪は、図利加害目的が要件とされてはいるが、図利目的に地位保全目的や第三者目的が含まれると解されていることから、通常の金融取引の過程での不適切な融資に対しても適用されている。また、インサイダー取引についても、単発的で比較的少額の取引に対しても刑事訴追がなされている。このような我国の刑事罰の運用に対する評価は分かれるところであろうが、その一つの要因として、わが国では経済犯罪に対して刑罰以外に適切な制裁手段がないことも考えられるのである。この点、米国では、刑事訴追がなされない場合であっても、厳しい行政制裁が用意されており、実際にも広く用いられている。その意味で、経済法規違反に対する制裁は、基本的に刑罰しかないわが国よりも厳しいということもできるが、逆に、米国では行政制裁ですまされている事例が、わが国では刑事制裁で処理される場合があるという意味では、わが国の方が制裁が厳しくなる場合のある

<sup>62</sup>時効の延長の対象となったのは次の8種の罪である。

金融機関関係者に係る賄賂罪 (18U.S.C.215)。  
 資金不当利用及び横領 (18U.S.C.656-657)  
 金融機関関係者に係る虚偽記載等 (18U.S.C.1005-1006)  
 FDIC に対する虚偽陳述 (18U.S.C.1007)  
 借入及び与信申込における虚偽陳述 (18U.S.C.1014)  
 金融機関詐欺 (18U.S.C.1344)  
 郵便詐欺 (18U.S.C.1341)  
 電信詐欺 (18U.S.C.1343)

この時効期間の延長については、「多数の事案の捜査・書類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、刑事訴追を免れるということになりかねない状況にあった。FIRREA により、時効完成まで最短であっても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言うことができる」(岸毅「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」預金保険研究第6号, 37, 38頁)

著書も国内の金融機関破綻処理過程で、破綻に関し重い責任を負うべきと考えられる金融機関の旧経営者が時効によって訴追を逃れているケースを何度も見えており、同感である。

<sup>63</sup>「米国の刑罰が重いこと、特に刑務所への収容率が高い—実刑率が高くかつ刑期が長い—ことは、経済犯罪に限ったことではなく、米国の刑事司法一般の特徴であることに注意が必要である」(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2頁)。

また、「少なくとも公判裁判例をみる限り、米国で金融機関の幹部が訴追されている事例は、損害を与えたというような単純な背任事例よりも、金融機関を買収して資金を自分の利益のために引き出したり(「銀行の金を奪うもっともよい方法は、銀行を所有することである」)、自分や自分の関係者が経営する企業に対して不正な融資を継続的に行ったり、不正融資の見返りに賄賂を得たりするような、明白に自己の利益を図る悪質な事例が多いように思われる」(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2頁)という指摘もあり、前述のように S&L の経営者には所謂「banker」は少なかったことと符合する。

ことも否定できないのである。」とする(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3頁)。日本の場合、米国に比べ制裁手段の種類が少ないのではないかという、この佐伯の指摘は、平成金融危機における経営者責任追及の経緯をトレースして来た著者としても同感するところであり、法益論との関係で後ほど整理することとする。

まとめてみると、米国 S&L 危機における「Public Anger」に対する対処は金融規制強化よりも S&L 経営者に対する責任追及に力点を置いたものとなっている。ただ、問題となった S&L 破綻事案においては、S&L 業界への新規参入が極めて容易であったこともあって、経営者がいわゆる「banker」ではなく、処罰対象となった事例も、金融機関を買収して資金を自分の利益のために引出したり、不正融資の見返りに賄賂を得たりするような、明白に自己の利益を図る悪質な事例が多かったということには十分留意する必要がある。一方、新規の立法措置による機動的な対応や公訴時効の延長など、責任追及の手段の多様化等については参考とすべき点が多い。

## 5. サプライム問題危機における対応

一般のサプライム問題危機においては、金融機関に対する規制の強化など金融制度面での様々な対策が実施されつつある。また、同時に投資銀行等金融機関経営陣の巨額報酬等への批判が高まった。

金融機関に対する規制の強化という面については、2009年5月の「金融規制改革に向けた米国財務省案」の公表、2010年1月のいわゆるボルカープランの発表を経て、2010年7月には金融危機の再発防止を主目的とした「金融規制改革法(ドット・フランク法)」が成立した。

この金融規制改革法は、

- ①金融監督・規制強化 (FRB の権限強化、金融安定監督評議会の設置)
- ②包括的な市場監督体制強化 (清算可能なデリバティブの取引所・中央清算機関取引の義務

付け)

③消費者・投資家保護の推進 (消費者金融保護局の設置、証券取引委員会の権限強化)

④金融危機に向けた政策対応手段整備 (「大規模かつ複雑な金融機関」の清算手続き、規模制限、高リスク業務規制)

⑤国際協調 (「大規模かつ複雑な金融機関」に関する国際間での情報交換) の推進、

を内容とするものであり、戦後金融規制緩和を進めて来た米国が規制強化の方向へ徐々に切り替えたことを示すものと言えよう<sup>64</sup>。

米国における金融規制強化の動き (著者作成)

2008年9月 リーマンショック

2009年6月 金融規制改革に向けた米国財務省案発表

- ①金融監督・規制強化
- ②市場監督体制の整備
- ③消費者・投資家保護
- ④金融危機対応策

2010年1月 ボルカープラン

- ①自己勘定トレーディングの規制
- ②金融機関によるヘッジファンド投資規制
- ③合併制限

2010年7月 米国金融規制改革法(ドット・フランク法)成立

2011年7月 米国消費者金融保護局設立

一方、金融機関経営者・関係者への刑事的な責任追及という点では投資銀行等のファンドマネージャーやサプライムローンのオリジネーター等による犯罪行為の捜査が行われているが、部分的なものに止まっている<sup>65</sup>。

## V. 平成金融危機における金融機関経営者への責任追及状況 (個別金融機関の事例)

以下では平成金融危機時の個別行に関する責任追及の態様について、太平洋銀行、北海道拓

<sup>64</sup>但し、実効的な規制は2011年末でもさほど実施されていないように思われる。

殖銀行、日本長期信用銀行の3つの金融機関の例を取り上げて分析していくこととしたい。

太平洋銀行は、預金保険機構が96年法改正により拡充され、責任追及体制が整備される前に破綻した金融機関であり、破綻時点における反社会的勢力への融資が極端に多かったという特色を有している。にもかかわらず、元経営陣への責任追及はなされていないが、この背景にある「時効の壁」の問題について検討してみたい。

北海道拓殖銀行（以下では拓銀と称する）は、97年11月に大手銀行として最初に破綻した先である。この金融機関の特色としては、バブル崩壊後においても、独自の経営理念（「インキュベータ理論」…金融機関が卵を孵すように企業を一から育てていくべきとの理論）に基づき、リゾート開発等に積極的に融資を続け、融資の不良債権化に伴って、破綻した。後に詳述するが、いわば「自覚して無理な融資を継続し続けた」という意味で、バブル崩壊後の破綻金融機関の中でも異彩を放っている。拓銀については、刑事責任では一審の札幌地裁では無罪判決が出されたが、控訴審札幌高裁では逆転有罪判決が出され、最高裁が控訴審判決を支持して決着した。特別背任罪を用いた典型的な訴追案件である。

日本長期信用銀行（以下では長銀と称する）は、1998年10月に破綻・国有化された金融機関であり、平成金融危機における最大の破綻事例であった。

長銀の場合、旧経営陣の刑事責任追及においては、融資に絡む特別背任罪ではなく、有価証券取引法違反での訴追となった。一審東京地裁、控訴審東京高裁では有罪判決が出されたが、最高裁で逆転無罪判決が下された。この長銀の破綻については、金融機関経営者の経営責任を問う際に、どのような手段が適当なのかという観点から検討してみたい。

## 1. 太平洋銀行

### (1) 沿革と概要<sup>66</sup>

太平洋銀行のルーツは、1911年設立の相互貯金株式会社であり、かつての相互銀行業界では2番目に古い。神田神保町に本店を持つ都市型相互銀行として、少しずつ地盤を拡大してきたが、1950年代後半に不正融資事件を惹起、一時大蔵省の決算承認銀行になっている。1980年代のK元社長の時代に、急速に不動産融資に傾斜し、その後のバブル崩壊で、業況が悪化し、1996年3月に破綻した。

<沿革>（著者作成）

- 1911.11 相互貯金（株）として設立（相銀としての業歴は現愛知銀行に次ぎ業界2位）
- 1917.1 相互無尽（株）と改称
- 1951.10 相互銀行に転換、（株）第一相互銀行と改称
- 1988.7 大蔵省法令限度違反融資等の改善命令発出、決算承認銀行に指定
- 1988.12 都銀4行（太陽神戸、富士、東海、三和）等による支援体制発足
- 1989.10 普銀転換、（株）太平洋銀行と改称、第1次中期経営計画を策定
- 1995.4 第2次中期経営計画策定
- 1996.3 破綻公表（営業は継続）
- 1996.6 わかしお銀行設立

### (2) 貸出しの2割強が反社会的勢力向け

破綻直前における太平洋銀行の総貸出しの2割強が暴力団・フロント企業（企業舎弟）向けで、しかもその大半が破綻先（当時の大蔵省検査のIV分類）であった。

<sup>65</sup>例えば、投資銀行ベアスターンズのヘッジファンドマネージャー2名が2008年6月にニューヨーク州で逮捕された程度。相場下落に伴うファンドの損失を投資家に知らせなかった証券詐欺罪に問われたもの

である。

<sup>66</sup>預金保険機構「平成金融危機への対応」金融財事情研究会（2007年11月）446頁参照。太平洋銀行破綻時、著者は日本銀行考査局（現金金融機構局）に在籍



## 〈破綻前の経営陣と経緯対比表、著者作成〉

在任期間	社長・頭取	沿革
1984/6～1989/1	K氏	1988/7 大蔵省法令限度違反等の改善命令 決算承認銀行指定 1988/12 大蔵省指導の下、日銀・都銀4行による顧問団結成
1989/1～1989/6 社長代行	I氏	1989/2 最上恒産関連不良資産切り離し
1989/1～1992/4	N氏 (前任は都市銀行常務)	1989/10 再建計画スタート 1989/10 普銀転換、太平洋銀行に改称 1990/5 不祥事件発覚(事件、ロス30億円)
1992/6～	S氏 (前任は都市銀行常務)	1992/6 経営陣刷新
		1996/3 破綻

その中でも太平洋銀行の破綻の最大の原因となったのは、バブル期に「バブルの帝王」との名をほしいままにした早坂太吉が率いる「最上恒産グループ」への大幅な貸し込みであった。最上恒産の早坂太吉と太平洋銀行のK元社長は、個人的にも極めて親密な関係にあった。

K元社長は、太平洋銀行の前身である第一相互銀行ではほぼ一環して総務畑を歩んでおり、総会屋等との接触は元々あったものと思われる。1980年代には総会屋(右翼系暴力団)への融資が始まっており、総務部担当役員であったK元社長もこの人物に相手手を焼いていたようである。この右翼系暴力団と太平洋銀行の間に割って入って調整し、右翼系暴力団に太平洋銀行から手を引かせたのが早坂太吉であった。K元社長は早坂に一種の借りを作った形になり、また、早坂の行っている大規模な地上げの収益率が高いことに着目し、早坂とK元社長の二人三脚の行動は加速度的に強まっていった。

こうした早坂-K元社長の癒着を背景に、太平洋銀行(当時は第一相互銀行)の最上恒産向け貸出は、1,000億円を超え、その大半が不良

債権化した(最上恒産自体は、1993年12月に破綻)。また、早坂太吉以外のフロント企業(企業舎弟)向け貸出も1,000億円近い規模に上った。当時預金量6,700億円程度の太平洋銀行としては破綻を避けることができなかったのはある意味当然である。

### (3) 早坂太吉の闇のネットワーク

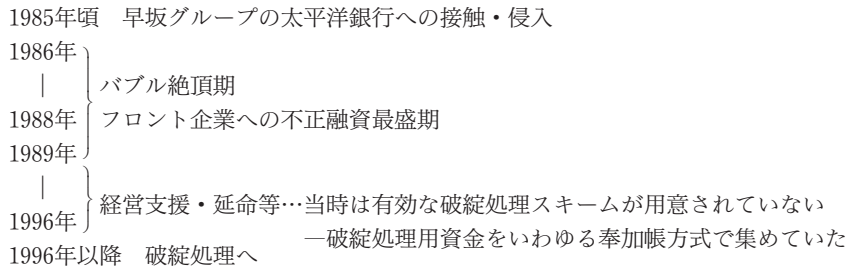
最上恒産の早坂太吉は、その闇のネットワークを使って、政治ゴロや悪質なゴルフ場開発業者を太平洋銀行に紹介し、あるいは地下での繋がりやを隠しながら接近させ、太平洋銀行を食い物にしていった。この時期、太平洋銀行に食い込んだ早坂周辺のフロント企業関係者としては、T(ゴルフ場・病院経営の事件屋)、K(悪質不動産業者)、K(悪質霊園開発業者)、F(詐欺師)等が名を連ねている<sup>67</sup>。

なお、こうした早坂周辺の闇のネットワークもバブル崩壊による業況悪化に伴って、内紛やトラブルが多発することになる。特に1993年末に最上恒産自体が破綻すると、資金貸し借りの関連や利権を巡るトラブルが表面化し、時には

<sup>67</sup>太平洋銀行の融資先は、一般的な不動産業等ではなく、より利益率が高いが、リスクも大きい業種であることが多かった。一般的にバブル期の金融機関の与信集中先3業種として、「建設、不動産、ノンバ

ンク」を指すことが多かったが、太平洋銀行内部では、ハイリターン(ハイリスク)3業種として「産業廃棄物処理場・霊園・ゴルフ場開発」が重点貸出先となっていた。

<主な事象と事項，著者作成>



血なまぐさい事件との関連が噂されることも多かった。

(4) 支援体制

1989年から大蔵省主導で、日銀、都銀4行（太陽神戸、富士、三和、東海）による太平洋銀行支援が始まった。具体的には、不良債権の中核をなす最上恒産向け貸し出し（1,022億円）を別会社（千代田ファクタリング）に移管し、都銀4行がここに支援融資するというものであった。同時に経営危機をもたらしたK元社長を更迭し、大蔵省、日銀、都銀4行から経営陣を派遣するというものであった。ただ、最上恒産以外のフロント企業向け融資も多く、その大半が不良債権化していたため、再建が軌道に乗ることにはならなかった。

1992年から、都市銀行の一つが中心となって第2次の支援体制を開始した。内容的には、不動産売却、日銀による低利融資（1,100億円）、都銀4行による低利融資（600億円）というものであったが、業況悪化を食い止めることは出来なかった。

太平洋銀行は、裏社会と表社会の間のループホール（抜け穴）であり、さらにいえば裏社会に使役される銀行であったと考えるべきかもしれない。

(5) 経営責任追及に当たっての視点

太平洋銀行の場合は、反社会的勢力による汚染が、金融機関全体を侵食した例といえるが、こうしたケースに関して、金融機関経営者責任追及をどのように考えるべきなのであろうか。

太平洋銀行へのフロント企業の侵入の経緯を示してみたのが上表である。1985年前後に、「総会屋（右翼系暴力団）とのトラブルを解決する」との甘言をもって早坂太吉が接触・侵入を始めている。早坂周辺のフロント企業への融資最盛期は1986～1988年のバブル絶頂期に重なっている。その後、1993～1995年頃には地価の下落による担保不足も手伝って業況が急速に悪化していたが、当時は、金融機関破綻処理のスキームが未整備であった（1996年の法改正に伴う預金保険機構の機能拡充までは預金保険機構の人員は十数名程度で事実上資金援助方式等によるスムーズな破綻処理は難しかった）こともあり、破綻処理自体を先延ばしせざるを得なかった。

最上恒産等のフロント企業向け不正融資最盛期から破綻処理の開始まで約8～10年経過しており、旧経営陣への責任追及面では時効の壁が立ちはだかった。早坂は別件で起訴・収監されたが、もう一方の当事者・主役ともいべきK元社長については刑事、民事ともに責任追及対象とはなっていない。

この太平洋銀行以外でも、平成金融危機の初期段階（1992～1996年）に破綻した金融機関については、金融機関経営者に対する責任を十分に追及しきれていないケースも散見される。この背景としては、太平洋銀行のように、破綻処理体制が未整備であったことがネックとなって延命策を採らざるを得なかった先がみられたことが挙げられる。すなわち、破綻時に投入する資金の不足から関連大手金融機関による経営支援等により破綻処理を先延ばしすることも行わ

れた。こうしたことは、破綻処理スキームが未整備な状況ではやむを得ない部分もあったが、結果的に不正融資を行っていた人物を時効の壁によって逃がしてしまうことになったのである。

なお、平成金融危機の初期段階に破綻した金融機関で、刑事では時効等で責任追及が難しい場合に、次善の手段として時効期間の長い民事責任を追及することによってカバーしているケースもある<sup>68</sup>。

## (6) 反省点の整理

既に述べたように、バブル初期に暗躍した悪質債務者・金融機関経営者の中には時効により司直の手を免れているケースがある。手口の悪質性や社会に及ぼす悪影響といった面で、平成金融危機後期に責任追及を受けた金融機関経営者に比べても、遥かに問題であったと思われるにもかかわらず刑事責任等が追及されていないことがある。こうした事案、特に反社会的勢力の絡む事案については、長期間に亘って不正融資等が潜航しがちになることも多い。こうした、認知のラグ（時間的な遅れ）、制度対応のラグがある以上、背任罪、特別背任罪等の経済犯の公訴時効を今一度延長しておくことは、今後同様の事態の発生を予防するとの観点からも有用だと思われる。

公訴時効期間の延長は大きなテーマであるが、

前述のように米国においては S&L 破綻が相次いだ1980年代に S&L 関係者による犯罪に適用された8種の罪（及び共謀罪）について、犯罪実行から5年間とされていた時効期間を10年間に延長する法改正が行われている（FIRREA961(1), (2), 1989年8月）。この法改正は、金融機関を破綻に導いた経営者を責任追及する上で大きな役割を果たしたと指摘されており、日本においても検討すべき課題といえるのではないか。

もう一つの反省点は、公訴時効の問題と裏腹であるが、背任罪・特別背任罪等に該当する犯罪的行為が存在するのであれば、金融機関の破綻前に何らかの形で表面化させ、責任追及を行うべきということである。背任罪・特別背任罪等の構成要件は、無論、当該法人等の破綻の有無に関連するものとはなっていない。金融機関が存続しているうちに早め早めに、不正融資事件等の端緒を把握し、捜査機関に対して情報提供できるようなシステムを構築することが望ましいといえる。ちなみに、米国では FinCEN（金融犯罪取締ネットワーク）により「疑わしい取引報告」を捜査当局にもたらすシステムが存在しており、一つの参考になるのではないか<sup>69,70</sup>。

<sup>68</sup> 「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なる特別業務部が設置されたと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。」（岸毅 「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」 預金保険研究第6号68頁）

<sup>69</sup> FinCEN は、1990年に、米国政府全体の金融情報分析ネットワークを確立して法執行機関を支援するための組織として、米国財務省によって設置された。

「米国の住宅金融分野の現状と司法的取組み—FinCEN 及び SAR の役割」（千葉美幸 玉木伸介 預金保険研究11号）によれば、米国の FinCEN（Financial Crimes Enforcement Network：金融犯罪取締ネットワーク）による SAR（Suspicious Activity Report：疑わしい取引報告）の収集・分析は、元来は反テロ・反マネーロンダリング等が目的であって、金融機関が不良債権を創出しているか否かを監視することは直接の目的ではない。しかし、既に FinCEN では、“Mortgage Loan Fraud”と題する報告書を2006年11月と2008年4月に公表し、金融危機を招いた不健全な住宅ローンの横行の一面を、詐欺的行為の観点から、全米の金融機関からの数万の SAR をもとに分析している。

こうした情報・分析は、金融機関の信用供与の現場の姿を生々しく伝えるものであって、金融機関の破綻を未然に防ぐ金融機関監督においてはもちろんのこと、経営者の責任追及を行う上でも、少なから

ず有用であろう。特に、従来型の、不健全な信用供与が会社に損害を与えたことをもって経営者の責任を追及するというモデルをさらに拡張する必要があるか否かの評価を行う上では、SARのような現場情報へのアクセスは貴重である。

なお、2001年には、米国愛国者法の改正により、FinCENの権限と責任が付加され、財務省内の局として組織された。2004年に、FinCENは、財務省内のテロリズム金融情報局の一部となった。なお、同局は、テロ対策、金融犯罪、無法国家に対する経済制裁を担当する部署として、新たに設置されたものである。

<sup>70</sup>反社会的勢力の侵入を防ぐためには情報の共有化も重要である。

平成バブルの生成崩壊過程において、反社会的勢力が、金融業界に侵入する例が多く見られた。一つにはバブル期の「地上げ」が契機となった。すなわち、バブル期においては都心部での再開発事業が活発化した。都心部で土地開発を行おうとすると、通常関連する地主との権利調整に多大の時間と調整コストが必要になる。バブル期の不動産会社は土地の転売（いわゆる土地転がし）による利益を得ていた先も多く、一部業者は面倒な権利調整を嫌がり、立ち退きに抵抗する地主を排除する手っ取り早い方法として暴力団等を利用するケースもあった。これが、反社会的勢力が不動産業界・金融業界に介入する最初の大きな接点になったとされている。

現在、反社会的勢力からの債権回収は、金融機関からそうした債権を譲り受けた預金保険機構・整理回収機構によって進められていることも多いが、その案件の性格上回収に様々な困難が伴っている（「平成金融危機と反社会的勢力」（預金保険研究第7号）参照）。

太平洋銀行の場合は、反社会的勢力向け融資が破綻の直接的契機となったケースであるが、今後のことを考えれば反社会的勢力の金融業界への侵入を防ぐために、監督当局・司法当局・金融機関がフロント企業等反社会的勢力の情報を共有する場を構築することが重要であると考えられる。具体的には、反社会的勢力やフロント企業に関するリストをデータベースとして構築し、必要に応じて金融機関等が情報を共有していくということである。

こうした反社会的勢力に関する情報の共有について、警察庁は次のような方針を打出している。

「暴力団対策法は、不当要求に関する情報の収集および事業者に対する当該情報の提供を業とする者として「不当要求情報管理機関」を定義し、暴力団放運動推進センターがその業務を助ける旨を規定している（現行の暴力団対策法第32条2項7号）。現在、国および東京都の公安委員会の登録を受けた不当要求情報管理機関は、競艇保安協会、競馬保安協会、警視庁管内特殊暴力防止対策連合会の3法人であるが、今後、個人情報保護法に即した形で、さまざまな業種において、不当要求情報管理機関を活用

した反社会的勢力情報の共有の仕組みが整備されていくことが望ましい。

証券取引に関しては、金融庁が2006年6月30日に公表した「証券会社の市場仲介機能等に関する懇談会・論点整理」において、「発行会社と反社会的勢力との関係について実効性のある審査等を可能とするためには、証券会社による自主的な努力に加えて、証券業協会及び証券取引所において、反社会的勢力に関する情報を集約又は共有し、各証券会社が適切に活用できる体制を構築することが望まれるとの意見があることから、懇談会として、証券業協会及び証券取引所に対し、どのような対応が可能かについて検討するよう要請することとしたい」との記載があり、警察としてもかかる検討に必要な協力を行っていく方針である。

証券業に限らず、今後、反社会的勢力情報を社会的に共有するためには、警察が保有する情報をはじめ行政機関が保有する情報や公開情報を活用した体制の構築が必要であり、関係者による検討が必要である。かかる体制の構築にあたり、暴力団放運動推進センターが果たすべき役割は大きい。全国暴力団放運動推進センターは、2002年2月から、都道府県警察が公表した暴力団関係事件の発表文をデータベースに蓄積する作業を行っており、本年から来年にかけて、各県の暴力団放運動推進センターと順次ネットワーク化される予定である。また、暴力団放運動推進センターは、反社会的勢力からの不当要求に関する相談を受け付けており、そうした相談事案には、不当要求を敢行する反社会的勢力に関する情報や不当要求の手口に関する情報が含まれている。こうした情報をどのように社会に還元し、経済的取引からの反社会的勢力の排除に役立てるかも今後の課題である。（「証券・金融を初めとする経済的取引からの反社会的勢力の排除」警察庁組織犯罪対策部 暴力団排除対策官 岸本吉生 No.114事業再生と債権管理 2006.10.5）

上記警察庁の方針等を受けて日本証券業協会では、2007年7月30日に「証券取引及び証券市場からの反社会的勢力の排除について」を公表し、その中で、「情報集約の必要性和不当要求情報管理機関の設立」を謳い、「個社単位で見るとその情報量についての不足感等もあり、証券業界における情報の一元化、共有化を図り、関係者が情報照会を行うことができるような体制が必要不可欠であり、反社会的勢力に関する調査、証券会社及び証券取引所からの照会・調査依頼の受付・回答等を行うことを主たる業務とする専門の機関を新たに設立することが望ましい」として、反社会的勢力データベース構築の方針を示しているほか、構築に向けて具体的な作業が進んでいる。銀行をはじめ金融業界においても全銀協が2010年4月から反社会的勢力データベースの構築・運用を始めている。



平成金融危機における刑法責任追及状況 (別表14著者作成)

No.	金融機関	所在地	告発日	告発人	被告発人	起訴日	罪名	被告人	判決日	判決結果
1	安全信組	東京・港区	—	—	—	1995.7.18	背任	鈴木伸介 伊藤四郎吉 高橋治則	高橋〜1999.10.5 河野〜1997.4.22 野間口〜1997.4.22 敏夫〜2000.3.16 仁枝〜1998.3.18 鈴木〜1997.3.27 伊藤〜1996.8.1	第一審 高橋〜懲役4年6月(死亡により公訴棄却)(28065154) 河野〜懲役1年6月(猶予4年) 野間口〜懲役2年(猶予3年・控訴) 敏夫〜懲役4年(控訴)(28065342) 仁枝〜懲役2年6月(猶予3年・控訴中)(28065679) 鈴木〜懲役3年4月 伊藤〜懲役3年(猶予4年) 控訴審 高橋〜東京高裁 2003.6.27 破棄自判 懲役3年6月 (28085768) (上告・2005.7.18死亡) 敏夫〜東京高裁 2003.2.25 破棄自判 懲役3年6月 (28085401) (上告) 最高裁 敏夫〜2006.12.4 上告棄却
								鈴木伸介 山口仁枝 高橋治則 山口敏夫		
2	東京協和信組	東京・港区	—	—	—	1995.9.11	背任	高橋治則	高橋治則 野間口洋二 河野博晶	第一審 高橋〜懲役4年(控訴)(28065178) 佐藤〜懲役3年(猶予4年・控訴) 諏訪部〜懲役2年6月(猶予4年・控訴) 笛木〜懲役2年6月(猶予3年・控訴) 横山〜懲役2年(猶予3年・控訴)
								高橋治則 山口仁枝 山口敏夫		
3	コスモ信組	東京・中央区	—	—	—	1996.5.28	背任	泰道三八 佐藤丈次 諏訪部安彦 笛木 孝 横山光政	2001.2.20	第一審 泰道〜東京高裁 2005.6.29 (28135248) 泰道〜 破棄自判 懲役3年6月 佐藤 諏訪部 } 懲役2年10月〜1年10月(猶予各3年) 笛木 } 横山
								泰道三八 佐藤丈次 諏訪部安彦 笛木 孝 横山光政		
4	木津信組	大阪市	—	—	—	1996.7.10	詐欺・背任	鎌弥 實 木戸八之助 川元正明 山口弘一 山下千利(借リ手)	鎌弥〜1999.3.25 木戸〜1999.3.25 川元〜1999.3.25 山口〜懲役3年(猶予4年) 山下〜懲役3年(猶予5年・控訴中) 上杉〜懲役2年(猶予4年)	第一審 鎌弥〜懲役5年 木戸〜懲役3年6月 川元〜懲役2年 山口〜懲役3年 山下〜懲役3年(猶予5年・控訴中) 上杉〜懲役2年(猶予4年) 控訴審 大阪高裁 2001.12.26 鎌弥〜破棄自判 懲役4年 木戸〜破棄自判 懲役3年(猶予5年) 川元〜破棄自判 懲役3年(猶予4年) 上杉〜破棄自判 懲役3年(猶予4年)
								鎌弥 實 木戸八之助 川元正明 山口弘一 山下千利(借リ手)		
4	木津信組	大阪市	—	—	—	1996.8.2	背任	鎌弥 實 木戸八之助 川元正明 山口弘一 山下千利(借リ手) 上杉庄市(借リ手)	鎌弥〜1999.3.31 木戸〜1999.3.31 川元〜1999.3.31 山口〜1999.3.31 上杉〜1999.3.31	第一審 鎌弥〜懲役5年 木戸〜懲役3年6月 川元〜懲役2年 山口〜懲役3年 山下〜懲役3年(猶予5年・控訴中) 上杉〜懲役2年(猶予4年) 控訴審 大阪高裁 2001.12.26 鎌弥〜破棄自判 懲役4年 木戸〜破棄自判 懲役3年(猶予5年) 川元〜破棄自判 懲役3年(猶予4年)
								鎌弥 實 木戸八之助 川元正明 山口弘一 山下千利(借リ手) 上杉庄市(借リ手)		



No.	金融機関	所在地	告発日	告発人	被告発人	起訴日	罪名	被告人	判決日	判決結果
14	静岡商銀信組	静岡市	1999. 7. 6	預金保 険機構 整理回 収機構	山岸九太郎 金光邦明こと金 邦明 岩本健一こと趙 賢弼	1999. 7. 26	背任	山岸九太郎 金光邦明こと金 邦明 岩本健一こと趙 賢弼	2000. 3. 22	懲役2年 (猶予4年) 懲役3年 (猶予5年) 調書判決 (刑訴5規219) = 確定 懲役1年6月 (猶予3年)
			1999. 7. 26	預金保 険機構	金山梅吉こと除 仁泰 都築弘一	1999. 7. 26	背任	金山梅吉こと除 仁泰 都築弘一	除~2000. 5. 17	懲役3年 (猶予5年)
15	信組高知商銀	高知市	1999. 8. 19	預金保 険機構	金山梅吉こと除 仁泰 都築弘一	1999. 8. 19	背任	金山梅吉こと除 仁泰 都築弘一	都築~2000. 4. 11	懲役4年6月
			1999. 8. 19	預金保 険機構	金山梅吉こと除 仁泰 吉原 茂こと朴 俊学	1999. 8. 20	背任	金山梅吉こと除 仁泰 吉原 茂こと朴 俊学	朴~2000. 4. 19	懲役1年6月 (猶予3年)
16	日本債券信用銀行	東京・ 千代田区	—	—	—	1999. 8. 13	証券取引法違反 (虚偽有価証券報 告書提出)	窪田 弘 東郷重興 岩城忠男	第一審 (2004. 5. 28) 窪田弘~懲役1年4月 (猶予3年) 東郷重興~懲役1年 (猶予3年) 岩城忠男~懲役1年 (猶予3年) 控訴審 (2007. 3. 14) 同上 最高裁 (2009. 12. 7) 破棄差戻し 差し戻し控訴審判決 (2011. 8. 30) 全員無罪	
			1999. 9. 14	預金保 険機構	額川徳助 額川勉二 額川徳昭	1999. 10. 6	特別背任	額川徳助 額川勉二	第一審 額川徳助~懲役4年6月・控訴 額川勉二~懲役3年 (猶予4年) ・控訴	
17	幸福銀行	大阪市	1999. 10. 5	預金保 険機構	額川徳助 額川勉二 額川徳昭	1999. 10. 26	特別背任	額川徳助 額川勉二	2003. 3. 19	控訴審 大阪高裁 2005. 4. 28 控訴棄却 最高裁 2008. 4. 23 上告棄却
			1999. 10. 26	預金保 険機構 整理回 収機構	田島健一こと権 台鉉 高木一義 (非経営者)	1999. 11. 16	背任	田島健一こと権 台鉉 武井 博 高木一義 (非経営者) 星本憲治こと李 珉鉉	権~懲役3年2月・控訴中 武井~懲役2年6月 (猶予4年) 高木~懲役2年6月 (猶予4年) 李~懲役2年8月 (猶予5年)	
18	埼玉商銀信組	浦和市	1999. 11. 15	預金保 険機構 整理回 収機構	田島健一こと権 台鉉 高木一義 (非経営者)	1999. 11. 26	背任	田島健一こと権 台鉉 武井 博 高木一義 (非経営者) 星本憲治こと李 珉鉉	第一審 小此木~懲役2年6月 (控訴) 鈴木~懲役2年 (猶予4年) 控訴審 東京高裁 2004. 8. 18 小此木~破棄自判 懲役3年 (猶予5年)	
			1999. 11. 29	預金保 険機構	小此木幸雄 鈴木秀行	1999. 12. 20	特別背任	小此木幸雄 鈴木秀行	2002. 8. 30	

No.	金融機関	所在地	告発日	告発人	被告発人	起訴日	罪名	被告人	判決日	判決結果
20	三重県信組	津市	—	—	—	2000. 2. 4	背任	市川龍夫 杉本 満 大井 高 服部清茂	2000. 5. 2 津地裁 12(わ)14 (28065135)	市川～懲役1年2月・未確認 杉本～懲役1年(猶予3年)・未確認 大井～懲役1年(猶予3年)・未確認 服部～懲役1年6月(猶予4年)・未確認
21	和歌山県商工信組	田辺市	2000. 3. 10	預金保 険機構 整理回 収機構	市川龍雄 嶋 昌三 堤 一二 松本 士 谷口満穂	2000. 3. 29	背任	市川龍雄 嶋 昌三 堤 一二 中川孝雄(借り手)	2005. 5. 25	龍雄～懲役3年(猶予5年) 嶋～( ) 堤～( ) 中川～(猶予4年) } 一審確定
22	東京相和銀行	東京・ 港区	2000. 5. 10	預金保 険機構	長田庄一 小島瑞蓬 福井雅敏 戎井寛保 高橋 樹 渡邊 昭	2000. 5. 31	電磁的公正証書原 本不実記録・同供 用	長田庄一 小島瑞蓬 福井雅敏 戎井寛保 高橋 樹	2003. 2. 18	第一審 長田～懲役3年(猶予5年) 小島～懲役2年6月(猶予4年) 福井～懲役2年(猶予4年)(28085396) 戎井～懲役1年6月(猶予3年) 高橋～懲役1年6月(猶予3年) 控訴審 東京高裁 2004.12. 3 長田～ 小島～ 福井～ 戎井～ 高橋～ 控訴棄却(上告)(28105351)
23	湘南信組	平塚市	2000. 6. 29	預金保 険機構 整理回 収機構	薮花清茂 菅沼 茂 臼井豊一 鈴木登士彦(借り手) 秋池 寛(借り手) 島崎 勉 柴崎裕章(借り手)	2000. 7. 19	背任	薮花清茂 菅沼 茂 秋池 寛(借り手)	2001. 5. 17	薮花～懲役2年6月(猶予4年) 菅沼～懲役2年6月(猶予4年) 秋池～懲役2年6月(猶予4年) } 一審確定
24	日南信金	宮崎市	2001. 1. 23	預金保 険機構	宮川茂則・代表理事 石那田勝・理事兼融資部 長 國田秀信・理事兼本店長	2001. 2. 13	背任	宮川・代表理事 石那田・理事兼本店長 國田・理事兼本店長 池田勝彦(借り手)	2001. 11. 28	宮川～懲役2年6月(猶予5年) 石那田～懲役2年4月(猶予4年) 國田～懲役1年6月(猶予3年) 池田～懲役2年(猶予4年) 西村～懲役1年6月(猶予3年)
25	新潟中央	新潟市	2001. 2. 7 2001. 4. 10	預金保 険機構 預金保 険機構	大森龍太郎 永村弘志 大森龍太郎 永村弘志	2001. 2. 28 2001. 4. 18	特別背任 特別背任	大森龍太郎・頭取 永村弘志・専務 大森龍太郎・頭取 永村弘志・専務	大森～2003. 3. 25 永村～2002. 7. 2	大森～懲役3年・控訴中 →2004. 6. 29 東京高裁 懲役2年2月 → 2004.11 死去 永村～懲役2年(猶予4年)



No.	金融機関	所在地	告発日	告発人	被告発人	起訴日	罪名	被告人	判決日	判決結果
26	北兵庫信組	神戸市	2001. 4. 20	整理回 取機構	信部肇・理事長 中野秀男・専務兼総務部 長 松本頼太郎・理事兼融資 部長	2001. 6. 1	背任	信部・理事長 中野・専務理事 村上聖治(借り手)	2004. 9. 27	信部～懲役2年(猶予3年)→2005. 9. 14 大阪高裁 控訴棄却 → 2005. 10. 28最高裁 申立不受理の決定
			2001. 6. 1	整理回 取機構	信部肇・理事長 中野秀男・専務兼総務部 長 松本頼太郎・理事兼融資 部長				村上～懲役1年(猶予3年) 確定	
27	朝銀東京信組	東京	2001. 11. 8	預金保 険機構	梅本京生こと鄭京生 平山こと申炳重 丁勝允こと丁一成	2001. 11. 28	検査忌避	鄭京生・理事長 申炳重・副理事長		鄭～懲役3年6月(2003. 7. 23 懲役2年6月) (28095196)
			2001. 11. 28	預金保 険機構	梅本京生こと鄭京生 平山こと申炳重 黄正基こと董正樹 丁勝允こと丁一成	2001. 12. 18	業務上横領	鄭京生・理事長 申炳重・副理事長 東永一こと藤永官・朝鮮 総連財務局長	2002. 10. 22	申～懲役2年6月(猶予5年)
28	信用組合 関西興銀	大阪市	2002. 1. 24	預金保 険機構	平田義夫こと李熙健・代 表理事会長 平田勝則こと李勝載・代 表理事副会長 松田正林こと李正林・代 表理事理事 善元忠弘こと朴忠弘・代 表理事副理事長 良原正明こと梁正明・専 務理事	2002. 2. 15	背任	李熙健・代表理事会長 李正林・副理事長 朴忠弘・専務理事	2003. 3. 24 (28085549)	李熙健～懲役3年(猶予5年) 李正林～懲役3年(猶予5年) 朴～懲役2年6月(猶予4年)
			2002. 2. 15	預金保 険機構	平田義夫こと李熙健・代 表理事会長 平田勝則こと李勝載・代 表理事副会長 松田正林こと李正林・代 表理事理事長 善元忠弘こと朴忠弘・代 表理事副理事長 良原正明こと梁正明・専 務理事	2002. 3. 8	背任	李熙健・代表理事会長 李正林・副理事長 朴忠弘・専務理事		
			2002. 11. 1	整理回 取機構	西田文明・代表理事理事 長 橋本讓・代表理事常務理 事 岸田豊治郎・代表理事常 務					

No.	金融機関	所在地	告発日	告発人	被告発人	起訴日	罪名	被告人	判決日	判決結果
29	大阪第一信金	大阪市	2002.11.19	整理回収機構	西田文明・代表理事事務局長 橋本謙・代表理事事務理事 岸田豊治郎・代表理事事務理事	2002.11.21	背任	西田文明	2003.8.22	被告人死亡により公訴棄却
30	永代信組	東京	2003.2.13	整理回収機構	山屋幸雄 峰松敏治 西勝経 山田誠	2003.3.6	背任	山屋幸雄 峰松敏治 吉澤康成 (借り手)	山屋～2005.5.11 懲役3年	山屋～2006.9.7 東京高裁控訴棄却 (17ウ1543) ↓ 2008.10.9 最高裁 上告棄却
31	石川銀行	金沢市	2003.3.16	預金保険機構	高木茂・頭取 川口睦・専務 藤田道彦・取締役	2003.4.6	特別背任	高木茂 川口睦 藤田道彦 三島知和 (借り手)	2008.2.20	第一審 高木茂～懲役3年 (実刑・控訴) 川口睦～懲役3年 (猶予5年) 藤口元～懲役2年6月 (猶予5年)
									2009.7.7	控訴審棄却・上告せず 高木茂～懲役3年 (実刑)

## 2. 北海道拓殖銀行

### (1) 破綻に至る経緯<sup>71</sup>

北海道拓殖銀行は、1985年頃からリゾート関連や不動産関連融資へ傾斜した融資活動を行った結果、バブル崩壊後に多額の不良資産を抱えることとなった。その後、不良債権の整理・回収、店舗統廃合、人員の削減等にも取り組んだほか、1997年4月には、北海道銀行との合併準備に入ることで、基本合意に至った。しかし、財務基盤を始めとする経営内容等について、北海道銀行との認識の差を埋めることができず、1997年9月に合併期日を延期したことから、預金の流出、格付けの低下、株価の下落に直面、金融マーケットからの資金調達が困難になり、1997年11月に破綻した。いわゆる大手銀行の中では最初の破綻事例であり、この破綻後数カ月に亘り、全国で金融機関の流動性危機が広範囲に発生することとなった。

拓銀の破綻原因を探ると、バブル期の他の金融機関と同様に、不動産関連、リゾート関連融資への過大な傾斜が主な原因といえるが、他の金融機関と異なり、こうした不動産・リゾート関連への傾斜融資を明確な経営方針の下で実施してきていたという点が、大きな特徴点である。

1990年9月に拓銀は「21世紀ビジョンの策定

と組織改編について」を公表した<sup>72</sup>。このビジョンの柱は、①北海道におけるリーディングバンクを目指す、②東京を中心とする本州でのリテール（小口取引）重視、③国際部門でのアジア重点戦略、④企業成長支援・不動産開発重視（インキュベータ〈孵卵器〉機能の強化）、であった。このうち、④のインキュベータ機能強化とは、人工的に卵を孵す孵卵器のように、中小企業の事業規模を拡大させ、大きな取引先として育てていくとの方針である。この考え方は、資金繰りをつける役割の銀行が、自らベンチャー企業の起業・成長に二人三脚で携わるというものであり、伝統的な商業銀行機能とは大きく異なった考えとなっている。公共工事等への依存度が高く、自律的な企業の勃興をなかなか期待できない北海道の場合、中心的銀行である拓銀自らが、企業の起業を直接支援し急速に成長させない限り、じり貧は免れないといった発想があったのではないかとと思われる<sup>73</sup>。

このインキュベータ路線に沿って拓銀は、カブトデコムグループ、ソフィアグループといったリゾート等開発業者に、大規模な傾斜融資を行い、これが、後日の拓銀破綻の直接的な原因の一つになった<sup>74</sup>。

### (2) 責任追及状況

拓銀の旧経営陣に対する責任追及状況を見る

<sup>71</sup> 預金保険機構「平成金融危機への対応」金融財事情研究会（2007年11月）456, 457頁参照。拓銀は、都市銀行の一角を占めていたものの、預金量等では、都銀最下位であり、バブル期の収益競争の中で、地盤とする北海道経済の脆弱性から他都銀に益々差を広げられていた。拓銀が、バブルがピークアウトした後に、無理な形で不動産・リゾート関連の融資に過大に傾斜した背景には、都銀の中で後塵を押し続けることへの一種の焦りともいえるべき感情が底流していた可能性がある。

<sup>72</sup> 「21世紀ビジョンの策定と組織改編について」が発表された時点においては、既にバブルはピークアウトしていた。すなわち、前年1989年12月に東証株価が最高値を付けた後下落に転じていたうえ、1990年4月には大蔵省による「不動産融資の総量規制」が発出され、首都圏を中心に不動産価格が弱含み、取引量も急速に減少しつつあった。そうしたバブルのピークアウト後にこうした傾斜融資方針が経営陣に

よって決定され、公表されている訳である。経営方針の内容に疑義があることは無論、時期的にも文字通り時宜を逸した方針を策定し、しかもその方針によって無理な傾斜融資を続け、拓銀を経営破綻に導いた当時の経営陣の責任は重いと云わざるを得ない。拓銀は取締役会の決定した経営方針に基づき、言わば確信を持って、傾斜融資とその後の破綻に走ったという意味で、バブル期に破綻した他金融機関と比べ、異彩を放っているといえるのではないか。

<sup>73</sup> 「検証、拓銀破たん10年」（2008年7月 北海道新聞社）によれば、当時の経営陣は先行きのバブル崩壊による需要減等を予想できなかった、という記述が多い。ただし、「21世紀ビジョンの策定と組織再編について」はバブルがピークアウトした後に公表されていることや、バブルが本格的に崩壊する前においても「21世紀ビジョンの策定と組織再編について」に対して金融監督当局等から、批判的な意見を受けていたことも忘れてはならないと考える。

と、刑事に関しては一審では無罪、控訴審で逆転有罪となり、最高裁が控訴審を支持するという結果となった。一審は、任務違背性は肯定したものの、自己図利目的あるいは第三者図利目的が融資の主目的ではなかったと認められないとした<sup>75</sup>。控訴審は、任務違背性を肯定したうえで、自己図利目的および第三者図利目的が主目的であったと認定して有罪としている。このため、実刑判決を受けた2名の元頭取が上告していたものである<sup>76</sup>。

最高裁は2009年11月9日に、元頭取2名からの上告に対し、上告棄却決定を下し、控訴審を支持した<sup>77</sup>。この決定の際に、最高裁は融資における金融機関取締役の注意義務について、一

般的な判断を示している。

すなわち、「銀行業が広く預金者から資金を集め、これを原資として企業等に融資することを本質とする免許業であること、銀行の取締役は金融取引の専門家であり、その知識経験を活用して融資業務を行うことが期待されていること、万一銀行経営が破たんし、あるいは危機にひんした場合には預金者及び融資先を始めとして社会一般に広範かつ深刻な混乱を生じさせること等を考慮すれば、融資業務に際して要求される銀行の取締役の注意義務の程度は一般の株式会社取締役の場合に比べ高い水準のものであると解され」との判断である<sup>78</sup>。

なお、民事においては、栄木不動産案件以下

<sup>74</sup>拓銀破綻の大きな原因となったカプトデコムとソフィアグループについては以下のとおりである。

＜カプトデコム＞

カプトデコム社は創業者佐藤茂氏が、1971年に設立した不動産会社（創業時社名は兜建設）。当初は道路関係の公共工事を中心に受注していたが、1988年に社名をカプトデコムに変更するとともに札幌を中心とするマンション建築・分譲に進出し、売上高を急伸させた（1989年3月に店頭上場）。

拓銀は、1987年からカプトデコムのメイン行となり、拓銀の「インキュベータ」路線の代表的な対象企業となった（「インキュベータ」路線を推進した拓銀内部の「総合開発部」所管企業となっていた）。

特にカプトデコムが社運を賭けて開発した「エイベックス洞爺」（1993年に開業した洞爺湖畔の高級リゾートホテル。拓銀破綻後はウインザーホテルグループに譲渡され、ザ・ウインザーホテル洞爺として営業中）に関しては、拓銀の総合開発部が中心となって大規模な傾斜融資を実施した。「エイベックス洞爺」は、ホテル完成時点ではバブルが既に崩壊していたこともあって、大幅な赤字経営に陥り、不良債権化した。これが拓銀破綻の遠因の一つとなった。

＜ソフィアグループ＞

ソフィアグループは、中村揚一氏が1970年代に築きあげた理容室チェーンが母体となっている。

拓銀は1980年代にソフィアグループのメインバンクとなり、「インキュベータ」路線に則り、積極的な融資を実施した。ソフィアグループは、1988年に札幌市北区に「札幌テルメ」という大規模な健康リゾートホテルを開業、1993年には、「テルメインターナショナルホテル札幌」を建設した。バブル崩壊により、ソフィアグループのリゾート事業は徐々に不良債権化し、これも拓銀破綻の遠因の一つとなった。

<sup>75</sup>札幌地裁2003年2月27日判決 判例タイムズ1143号122頁

<sup>76</sup>札幌高裁2006年8月31日判決 判例タイムズ1229号116頁

<sup>77</sup>判例タイムズ1317号 142頁

<sup>78</sup>破綻金融機関経営者の責任を背任罪もしくは特別背任罪で問うことについてはいくつかの先例的な判例がある。回収可能性のない融資の決裁を特別背任罪への適用が可能かどうかについて、まず、平成バブル以前のケースとして大光相互銀行事案が挙げられる。この事案は、取締役の自己保身目的行為が背任罪（特別背任罪）における自己図利目的の内容をなすとの考え方（要件の当てはめ）を定着させたものである。

「被告人らがあえて確実な回収の見込みのない本件各融資を行ったのは、融資を停止すれば融資先が倒産し、そうなると被告人らが大蔵省銀行局に対し隠ぺいしていた多額の不良債権や裏保証が発覚し、これらに關与していた被告人らの不適正な業務運営の実態がすべて露見するとともに、…そのような事態を招来した被告人らが銀行の内外から厳しい経営責任の追及を受け、それぞれ代表取締役社長等の地位を失うことになるのは必至の状況にあり、そこで、各自その地位を失うことをおそれ、自己保身を図るために本件各融資を行ったものと認められる」（新潟地裁1984年5月17日判決）。

バブル崩壊後には、ほぼ同様の自己図利目的認定を行った判例が多い（北村隆「背任罪における自己保身目的の内容とする図利加害目的の捉え方」預金保険研究11号43～50頁）。

安全信用組合事案…迂回融資された資金を、本件融資先等が同信用組合に対して負担する債務の弁済に充てさせ、不良債権を回収したとの体裁を整えて、被告人の経営責任の追及を逃れるため（東京地裁1997年3月27日判決）。



5件の損害賠償訴訟が提起されている<sup>79</sup>。

### (3) 拓銀における経営者責任追及上の問題点

最高裁決定は、「金融機関の取締役の負う注意義務が一般の株式会社取締役の場合に比べ高い水準ものである」ことを明確に述べており、画期的な決定であったと言える<sup>80</sup>。

但し、著者としてはこの拓銀を巡る一連の裁判では、寧ろ、以下の2点に注目しなくてはならないと考えている。

第1点は、拓銀は、確信を持って（誤った）経営方針に基づき不動産関連業界に大規模な傾斜融資を実施し、破綻した訳であり、企業経営的な見地からすれば、旧経営陣の経営責任の重大さについてはあまり疑問の余地がないともいえる事案である。であるにも関わらず、刑事責

任追及に当たって、特別背任罪の適用に関し、一審と、控訴審で判断が分かれた。

一審と控訴審における判決内容の詳細には触れない<sup>81</sup>が、ここで指摘できることは、金融機関経営者の経営責任追及において、特別背任罪の適用と立証が、法実務上かなり困難であるということなのではないか。

しかも、刑事事案として争われたのは、重大な傾斜融資案件の中でも、テルメリゾート関連のソフィア案件のみで、同様の大型案件であったカプトデコム関連の立件は見送られている。当時の捜査当局や検察当局の内部検討状況等については知るすべもないが、カプトデコム関連企業への融資時点等を考慮すればカプトデコム関連の案件については、公訴時効の壁が大きく意識されていたのではないだろうか。

三福信用組合事案…（大口）融資先が倒産した場合の経営責任等を追及を恐れ、倒産を回避させる目的で融資を続行（大阪地裁1998年12月28日判決）。

国民銀行事案…自己が頭取の地位にある時に銀行の破綻を招くことによって、自らの経営責任が明らかになる事態を恐れ、関係各方面からの破綻の責任の追及を受けることを免れようとする目的（東京地裁2002年8月30日判決）。

石川銀行事案…経営実態が明らかにされて、経営責任を追及され、自らの地位、名誉や財産的基盤が危うくなることをおそれ、…融資を実行する必要に迫られたもので、自己の地位や名誉等を維持するためという、自己の利益を図るために行動したものと（金沢地裁2008年2月20日判決）。

<sup>79</sup>①（栄木不動産案件）

内規に反して行われた過振り決済資金の融資、および仕手戦資金の融資した事案

②（ミヤシタ案件）

小豆、乾藪の相場操縦資金を担保不十分のまま融資した事案

③（エスコリス案件）

不良貸付を行っているノンバンクに保全不十分のまま融資した事案

④（カプトデコム案件）

財務基盤脆弱なカプトグループに保全不十分のまま融資した事案

⑤（ソフィアグループ案件）

改善困難な不採算事業に保全不十分のまま融資した事案

<sup>80</sup>学説上も、金融機関経営者は一般事業会社の経営者と比較して（加重された）高度な注意義務を負うという見解が有力であったと思われるが、本最高裁決

定はこの考え方を是認したものと言える。

吉井敦子は「金融機関の取締役は、金融システムや預金保険制度の維持の枠組みの中で当該金融機関の健全性・安全性維持の注意義務が課せられ…一般事業会社の経営に比してより慎重な経営をすること求められ、その注意義務が一般事業会社の取締役に比べて高くな（る）」とする（吉井敦子「破綻金融機関をめぐる責任法制」（1999年2月）268～270頁多賀出版）。

岩原紳作は、金融機関はその公共的役割に伴い銀行法等により金融機関がリスクの多い行動を取らないよう諸規制が加れていることを背景に、一般の事業会社の経営者に比べてリスクを避ける経営を行うことが会社法上の善管注意義務の内容として求められているとする（著者要約 岩原紳作「金融機関取締役の注意義務」小塚壮一郎・高橋美加編「商事法への提言 落合誠一先生選歴記念」（2004年）175頁以下 商事法務）。

なお、金融機関取締役に特に高い注意義務が課せられている訳ではないとする論として、山田剛志は「わが国にはFIRREA（著者註 米国金融機関改革救済執行法）のように直接銀行取締役の注意義務について規定している立法はないから…銀行取締役が特別のより高い注意義務を負っているのではない」とする（山田剛志（『金融自由化と顧客保護法制』（2008年2月）中央経済社177～187頁）。

<sup>81</sup>一審は、任務違背性は肯定したものの、自己図利目的あるいは第三者図利目的が融資の主目的であったとは認められなかった。控訴審は、任務違背性を肯定したうえで、自己図利目的および第三者図利目的が主目的であったと認定して有罪としている。

また、(当然のことながら) 刑事事件として争われたのは、「ソフィアグループ」に対する追加融資(追い貸し)が拓銀本体に対する特別背任罪を構成するかという論点であって、その背後にある拓銀破綻の経営責任全般をカバーするものではあり得ない。

こうした点からすれば、刑事責任を追及するにしても、そのツールとして「背任罪・特別背任罪」を用いることは、立証面で多大な労力が必要であり、しかも結果が不安定である。また、対象とする金融機関経営者の経営責任のうちで背任罪・特別背任罪の構成要件に該当するごく僅かの部分を捉えて責任追及を行っているという面は否定できない。

背任罪は戦前から構成要件等は変わっていない<sup>82</sup>。その適用の困難性にもかかわらず、金融機関不正融資の案件について構成要件が最も近似しているということで、金融機関破綻時の経営者責任追及には背任罪・特別背任罪が用いら

れて来たが、立証の困難性もあっていずれも裁判が長期化している。今後の金融機関経営者責任追及に当たっては、別途の法制整備等が必要になってくるのではないだろうか。

第2点は、刑事訴追の対象者についてである。先述の「21世紀ビジョンの策定と組織改編について」の策定に大きく関わり、しかもカプトデコム等の傾斜融資案件を主導したのは、通称SSKトリオと呼ばれた、S会長、S副頭取、K常務(いずれも当時の職名)の3名であるが、この3名は、公訴時効の関係で刑事訴追を免れているように思える。実際に刑事訴追された対象者も、当時経営幹部として取締役会に出席して、主要な傾斜融資案件に同意している訳であるから、責任は免れないと考えられる。とはいえ、実質的な主導者であった3人が、刑事訴追を免れているという点については、刑事訴追を受けた旧経営陣も納得しきれないものを感じるのではないであろうか<sup>83,84</sup>。

<sup>82</sup>そもそも背任罪の規定はドイツ法の流れを汲むものでフランス法等には存在しない。よって1880年制定のいわゆる「旧刑法」には存在しなかった。

なお、背任罪・特別背任罪を適用する際の現実的な問題点の一つとして、主観的要件(図利加害目的等)の立証上のウェイトが重く、膨大な証拠書類の収集とトレースが必要であるほか、被疑者から供述に寄るところも大きい。このことが結果を不安定とすることに繋がっていることは否めない。

<sup>83</sup>この点については、時効期間の長い民事責任で3名に対して、責任が追及されている。民事責任追及によって刑事責任追及をカバーしているとも言える。

なお、現在検討されている民法改正案においては、契約不履行責任と不法行為責任の消滅時効期間を揃え、しかも3～5年の短期に収斂させる方向で議論が進んでいるとのことである。今後における金融機関の経営者責任の追及を考える場合、「時効の長さ」を武器に、民事責任追及を刑事責任追及の代替手段として用いることは困難になると考えておいた方がよいのではないかと。

<sup>84</sup>背任罪・特別背任罪の概要は以下のとおりである。

＜背任罪＞  
刑法第247条

他人のためにその事務を処理する者が、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で、その任務に背く行為をし、本人に財産上の損害を加えたときは、5年以下の懲役または50万円以下の罰金に処する。

＜特別背任罪＞

会社法 第960条

次に掲げる者が、自己若しくは第三者の利益を図り又は株式会社に損害を加える目的で、その任務に背く行為をし、当該株式会社に財産上の損害を加えたときは、十年以下の懲役若しくは千万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

- 一 発起人
- 二 設立時取締役又は設立時監査役
- 三 取締役、会計参与、監査役又は執行役
- 四 民事保全法第五十六条に規定する仮処分命令により選任された取締役、監査役又は執行役の職務を代行する者
- 五 第三百四十六条第二項、第三百五十一条第二項又は第四百一条第三項(第四百三条第三項及び第四百二十条第三項において準用する場合を含む。)の規定により選任された一時取締役、会計参与、監査役、代表取締役、委員、執行役又は代表執行役の職務を行うべき者
- 六 支配人
- 七 事業に関するある種類又は特定の事項の委任を受けた使用人
- 八 検査役

1. 概要(生田勝義, 上田寛, 名和鐵郎, 内田博文「刑法各論論議 第4版」2010年4月166～177頁, 山口厚「刑法各論」311～329頁)

背任罪は「他人のために事務を処理する者」が、「自己若しくは第三者の利益を図り又は本人に損

### 3. 日本長期信用銀行

#### (1) 破綻に至る経過<sup>85</sup>

日本長期信用銀行（以下長銀と称す）は、債券発行を資金調達手段とする長期信用銀行として発足したが、金融自由化が進展する中で、新規融資分野の開拓が大きな課題となっていた。バブル期には、融資の量的拡大が容易な不動産関連融資に次第に傾斜し、特にイ・アイ・イー・インターナショナルグループ等の海外リゾート・不動産案件への融資残を高めていった。こうした動きは、傘下の関連ノンバンク各社にも伝播していったが、その結果、バブル崩壊後の不動産市況低下の影響が大きく響き、大量の不良債権の処理を余儀なくされた（1993～1997年度までの5年間で約2兆1,000億円の不良債

権処理を行っている）。

これらの不良債権処理や保有株式株価の下落等から、財務面の脆弱性が表面化するに至った。1997年11月に拓銀と山一証券が相次いで破綻すると、「破綻可能性の高い次の金融機関」としてマーケットの攻撃対象となり、長銀自体の株価も急速に下落するに至った。

この間、海外金融機関や住友信託銀行との業務提携・合併も模索されたが、1998年10月23日の金融再生法の施行同日に、同法第68条2項に基づき「その業務又は財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれが生じると認められる」旨の申し出を行い、同日、内閣総理大臣より、同法第36条1項に基づく特別公的管理開始決定がなされた。

破綻に伴う資金援助額は3兆2,000億円を上回り、日本金融史上最大の破綻となった。

害を加える目的」で、「その任務に背く行為をして本人に財産上の損害を加えた」場合は、5年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処することを規定している。

会社法の特別背任罪は（会社法第960条、旧商法第486条、第488条）、背任罪の加重規定である（例えば、取締役等の特別背任罪は、10年以下の懲役若しくは1000万円以下の罰金又は併科）。

#### 2. 主体

背任罪の主体は、他人のために他人の事務を処理する者、すなわち、他人（自然人・法人・権利能力なき社団等）に対する関係で一定の任務に従って他人の事務を処理すべき委託関係を有する者に限られる。

#### 3. 任務違背

「その任務に背く行為」とは、本人からの委託の趣旨に反する行為である。背任行為は、特に権限を超えた行為であることを要しないし、法律行為でも、事実行為でもよい（大判正3・6・20刑録20・1313）

#### 4. 主観的要件=故意・目的

背任罪は、目的犯であり、故意のほか、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あったことが必要である（山口厚「刑法各論」310～322頁）。

自己の行為が任務の本旨にかなったものと考えて行動したときは、背任罪の故意に欠けることになる（大判大3・2・4刑録20・119）。

①目的については図利目的、加害目的がポイントになる。

自己若しくは第三者の利益を図る目的（図利目

的）

「自己」とは、他人の事務を処理する行為者自身をいい、「第三者」とは、他人の事務を処理する行為者とその事務を処理させる本人（第247条にいう「他人」又は「本人」）とを除いたそれ以外の者を指す。「利益」とは、財産的利害に限るべきであるとの説（大塚仁「刑法概説各論」327頁）があるが、必ずしも財産上の利益に限らず、身分上の利益その他の利益、例えば、自己または他人の面目を保持するためでもよいというのが、判例（大判大3・10・16刑録20・1867）・多数説である（「大コンメンタール刑法」第二版・青林書院・第13巻193頁）。なお、自己又は第三者が現実に利益を得たか否かは背任罪の成否に関係ない（東京高判昭30・12・28高刑集8・9・1188）。

② 本人に損害を加える目的（加害目的）

「損害」については、図利目的の利益と同じく、財産上の損害に限らない。本人の利益を図る目的で行為した場合は、たとえ本人に損害を与えたとしても、背任罪には当たらない（前掲大判大3・10・16）。

#### 5. 財産上の損害

財産上の損害の意義について、リーディングケースである最決昭58・5・24刑集37・4・437は、「経済的見地において本人の財産状態を評価し、被告人の行為によって、本人の財産の価値が減少したとき又は増加すべかりし価値が増加しなかった時をいう」と判示している。

<sup>85</sup>預金保険機構「平成金融危機への対応」金融財事情研究会（2007年11月）82～84頁、470頁、471頁



## (2) 刑事責任追及の概要

長銀の破綻の原因は、長銀本体と関連ノンバンクによる不動産関連融資（含む海外）への傾斜であったが、責任追及に当たっては、1998年度期末決算における違法配当及び有価証券報告書の虚偽記載が争点になった。

刑事事件としては、旧経営陣が、1997年度期末決算における違法配当及び有価証券報告書の虚偽記載罪で告発された。

公訴事実によると、1998年3月期の事業年度の決算には5,846億8,400万円の当期末処理損失があったのに、取立不能と見込まれる貸出金合計3,130億6,900万円の償却又は引当をしないことにより、これを過少の2,716億1,500万円に圧縮して計上した有価証券報告書を提出し（証券取引法違反）、株主に配当すべき剰余金は皆無であったのに、1998年6月25日開催の定時株主総会において、1株3円の割合による総額71億7,864万7,455円の利益配当を行う旨の利益処分案を提出して可決承認させ、長銀の株主に対し、配当金合計71億6,660万2,360円を支払った（商法違反）とされていた。

第一審判決（東京地裁）は、1997年3月5日付け各財務（支）局長、沖縄総合事務局長及び金融証券検査官あての「早期是正措置制度導入後の金融検査における資産査定について」と題する通達（以下「資産査定通達」という。）等の示す基準に基本的に従うことが唯一の「公正なる会計慣行」であり、資産査定通達等の示す基準に従えば、長銀においては、1998年3月期の決算について5,846億円余りの当期末処理損失があったと認められるとし、元頭取らに虚偽記載有価証券報告書提出罪及び違法配当罪の成

立を認める判決を言い渡した。控訴審（東京高裁）も元頭取らの控訴を棄却した。

しかしながら、2008年7月19日、最高裁は旧長銀の元頭取等に対して逆転無罪の判決を下した<sup>86</sup>。

## (3) 長銀最高裁判決についての考え方

長銀については最高裁において被告人勝訴の判決が下がっているが、この判決をどのように受け止めるべきであろうか。

最高裁判決は、1998年3月期における粉飾・違法配当問題について、当時、会計基準自体が過渡期にあったことは事実であり「過渡的な状況下では、これまで「公正ナル会計慣行」として行われていた税法基準の考え方によって査定を行うことが、資産査定通達等の示す方向性から逸脱するものであったとしても、直ちに違法であったとはいえない」とする<sup>87</sup>。

学会・法曹界ではこの最高裁判決を評価する論が多いように思われる。例えば、岸田雅雄は「結論に賛成。…本件起訴は相当無理が多かったものであって、最高裁判決を高く評価したい」（岸田雅雄「旧長銀事件最高裁判決の検討」商事法務No.1845 27頁 2008年10月5日）と指摘する。また、渡部晃も「虚偽記載有価証券提出罪および違法配当罪を有罪とした第1審および控訴審を破棄して、被告人らを無罪とした結論は適切なものであり、同結論を導いた第二小法廷の英知に敬意を表したい」（渡部晃「旧長銀「違法配当」事件最高裁判決・最高裁決定をめぐって（上）」金融法務事情No.1857 33頁 2009年2月5日）とする。

確かに判決文にあるように、当該事案の対象となった1998年3月期の時点において、「関連

<sup>86</sup>最高裁判決 2008年7月18日（判例タイムズ1280号126頁 判例時報2019号10頁）

<sup>87</sup>「本件当時、関連ノンバンク等に対する貸出金についての資産査定に関し、従来のいわゆる税法基準の考え方による処理を排除して厳格に前記改正後の決算経理基準に従うべきことも必ずしも明確であったとはいえ、過渡的な状況にあったといえ、そのような状況のもとではこれまで「公正ナル会計慣行」

として行われていた税法基準の考え方によって関連ノンバンク等に対する貸出金についての査定を行うことをもって、これが資産査定通達等の示す方向性から逸脱するものであったとしても、直ちに違法であったということはできない」（最高裁判決 2008年7月18日（判例タイムズ1280号126頁 判例時報2019号10頁））



ノンバンク等に対する貸出金について大手18行のうち14行は、長銀と同様、関連ノンバンク等に対する将来の支援予定額については、引当金を計上して」いないといった事実にも鑑みれば、最高裁判決の論旨には説得力が感じられる<sup>88</sup>。

一方で、長銀の旧経営陣に責任がなかったかと言えばそうではあるまい<sup>89</sup>。2011年3月末時点において、確定した金銭贈与（破綻に使う資金援助）額だけで32,000億円強に達しているが、この金額はこれまでの金融機関破綻処理の中では最大であり、日本の防衛予算総額（46,625億円、2011年度）の約7割にも達する巨額である。こうした負担を国家と国民経済にもたらした企業経営者の経営責任が看過されてよいはずはない<sup>90</sup>。

とすれば、長銀の経営者責任とその追及についてはどう考えれば良かったのであろうか。

まず、太平洋銀行、拓銀にも共通することであるが、時効の壁の問題がある。長銀の破綻の原因となった貸付、例えばイ・アイ・イー・インターナショナル等への貸し込みのピークは、

1980年代末から1990年代初に集中しており、こうした融資案件を基にした責任追及には時効の壁が立ちはだかったことが容易に想像できる。

また、そうした無理な貸し込みを企画・立案し、実行した1990年代初頭の経営陣と長銀破綻の際の経営陣の顔ぶれは大幅に変わっている。いわば、破綻時点での長銀経営陣は、かつて無理な貸出（含むノンバンク経由）によって破綻の遠因を作った「先輩」の後始末をさせられたにすぎないのではないかと、という考え方もできよう。この点は拓銀のケースと共通する。

こうした状況の下、経営者責任追及を行う際には、時効の壁に妨げられない1998年3月末の決算の粉飾・違法配当に焦点を絞らざるを得ず、やや困難な立件に持ち込まざるを得なかったというのが実情ではないか<sup>91,92</sup>。

要すれば、長銀元経営陣への責任追及においては、それまで使用してきたツールを使用できなかったがために、やむなく決算の粉飾・違法配当という切り口を使わざるを得なかったという色彩が濃い。このため、結果的に裁判が長期

<sup>88</sup>この長銀最高裁判決に対し消極的な意見として、弥永真生は「本判決が-おそらく無意識のうちに-前提としている考え方は、仮に、これまで慣行として行われている会計処理方針（あるいは、従来、個別企業で適用されていた会計処理方法）の適用結果が会社の財産及び損益の状況を必ずしも十分に示しているとは考えられない場合であっても、それを否定する明確なルールが存在しない場合には、（平成17年改正前）商法違反あるいは証券取引法違反とはならないというものであるように思われる」としてライブドア刑事事件判決との矛盾を指摘している（弥永真生「会社判例速報 税法基準と公正ナル会計慣行」（ジュリスト1371号46頁）。

<sup>89</sup>日本長期信用銀行の破綻直前の頭取であった鈴木恒男は、「長銀を破綻に追い込んだ多くの難門が関連ノンバンクの不良債権問題に端を発している。しかし、「先送り・隠ぺい」と非難される対応を行ったのは、バブル崩壊直後の短い時期だけであり、その後、長銀は関連ノンバンクの再建に向けて正面から取り組んでいた。あえて付け加えるならば、そうした一連の過程は他の大手銀行も同様だった」とし、結果的に日本長期信用銀行は「激流に飲み込まれた」ため破綻したとする（「巨大銀行の消滅」156頁～287頁）。しかしながら、バブル期であっても慎重な融資姿勢を継続し、不良債権を増やさなかった金

融機関は多く存在するのであるから、この主張は当時の経営陣としては責任転嫁とのそしりを免れないのではないかと。

熊倉修一は「多くの金融機関が積極的な融資姿勢に傾いていった中であって、融資ポートフォリオのバランスを重視し、どのように有利と思われる融資案件でも企業別・業種別融資限度を守ることによって不良債権発生を最低限におさえることができた金融機関が少なからず見受けられたことは、記憶されるべきであろうし、こうした愚直なリスク管理姿勢の堅持が金融機関の本来あるべき姿である」（「日本銀行のブルーデンス政策と金融機関経営」110頁）として竹内宏「企業レポート・静岡銀行」を引用するかたちでそうした金融機関の代表例として地銀大手の静岡銀行を挙げている。当時日本銀行考査局（現金金融機構局）で考査（日本銀行が行う金融機関検査）取纏め担当であった著者としても同感である。

<sup>90</sup>メディアにも同様の論がある。朝日新聞は2008年7月19日の社説で「長銀事件無罪では本当の責任は誰に」と題して「破綻後に債務の穴埋めなどのため、7.8兆円（ママ 著者注-この数字にはRCCによる債権買取額を含むものと思われる）もの公的資金がつけ込まれた。それを受け、経営者の刑事上の責任を追及するための捜査だったが、最終的に空振りに終わった」とする（別表9）。

化し、原告・被告双方に多大な損耗をもたらすことになってしまったといえる。

## Ⅵ. 今後の金融機関経営者責任追及に当たって

### 1. 「Public Anger」への対処—「金融業務規制強化」と「金融機関経営者責任追及」

これまで、米国の1929年大恐慌後の金融危機、1980年代の所謂 S&L 危機、日本の戦前昭和期の金融危機（1927年の金融恐慌と1930年の金解禁後の金融危機）と平成金融危機における金融機関経営者の責任追及と金融規制強化等の制度改定について概観した。

こうした金融危機後の対応は、前述したように金融危機時に何らかの形で公的資金投入等が行われた結果、政府や金融機関に対する世論の厳しい批判（世論の怒り「Public Anger」）が発生したことに対処することも目的の一つとして行われている。

ただ、各々の危機によって、①金融機関に対する規制強化と、②金融機関経営者に対する責任追及、の二種の対応のウェイトが違っている（別表15）。

米国の大恐慌時においては、米議会のいわゆるペコラ委員会で、投資銀行業務（証券業務）と商業銀行業務の分離やインサイダー取引の禁止など金融業務規制が大幅に強化された。一方、議会の公聴会等で金融機関経営者への厳しい追及が行われたが、司法当局による刑事責任追及はほとんど行われていない。その意味で「金融業務規制強化」にウェイトがかかった対応であったと言えよう。

日本の昭和金融恐慌の際にも、恐慌後の対応

としては銀行法の改正等による監督・検査強化が強力に実施された一方、金融機関経営者への責任追及としては私財提供要請等に止まっており、刑事責任追及は目立っていない。これも「金融業務規制強化」にウェイトがかかった対応であったと言える。

いまだ進行中の米国のサブプライム危機（リーマンショック）においても、ボルカープランやデリバティブ関係商品の規制の動きに見られるように、「金融業務規制強化」型であるように見える。金融機関経営者に対する責任追及関連では報酬抑制が議論されていたが、これも強制的なものには遠く、ましてや金融機関経営者に対して刑事責任を追及する動きは出ていない。

米国 S&L 危機時には大量の S&L 経営者が刑事責任を追及されている。ただ、先述のように S&L 危機時に刑事責任を追及された者は、どちらかと言えば「banker」に属する者ではなかったようであり、適用された構成要件も典型的な詐欺・横領に属しているケースが大半である。

日本の平成金融危機時は「banker」である金融機関経営者の責任追及手段として司法当局による刑事責任・民事責任追及が広範に実施されたという点で、歴史的にみると、異彩を放っていると言ってよいかも知れない。一方で平成金融危機を通じて、監督・検査手法の変更（早期是正措置の導入等）などの数多くの制度改革が行われている。日本の平成金融危機は「金融規制強化」と「金融機関経営者責任追及」をフルに活用した例と言えるかもしれない（別表16）。

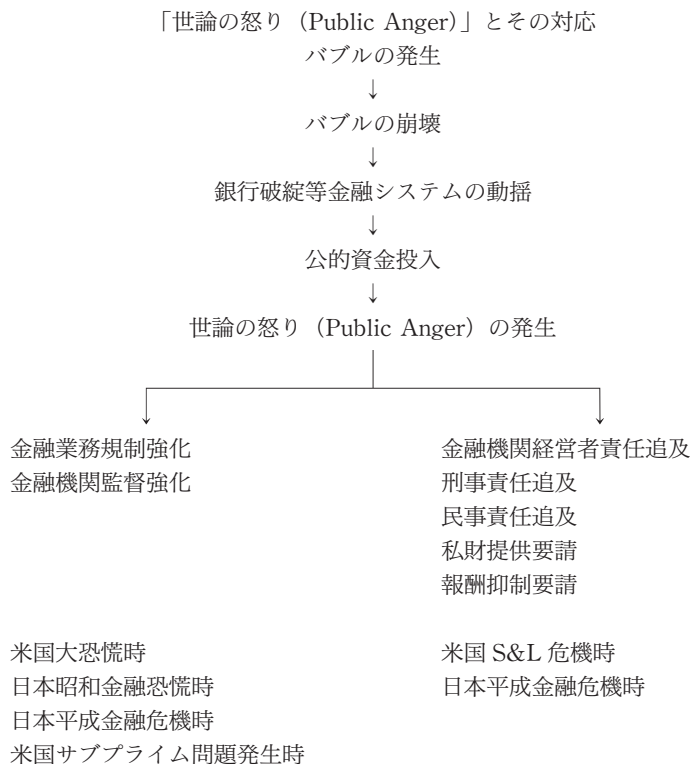
「Public Anger」への対処として金融規制強化と金融機関経営者責任追及のどちらにウェイトを置くことが適切であるかという判断は危

<sup>91</sup>「本件起訴は相当無理が多かった」（岸田雅雄「旧長銀事件最高裁判決の検討」（商事法務No1845 27頁 2008年10月5日）、「本件刑事事件の立件には、相当に無理があり、関係当局は、今後、「公正なる会計慣行」…に関する事件の立件について、慎重な考慮が必要である」（渡部晃「旧長銀「違法配当」事件最高裁判決・最高裁決定をめぐって（上）」金

融法務事情No1857 33頁 2009年2月5日）といった指摘を受ける背景には、こうした「時効の壁」の問題が潜んでいたのではないと思われる。

<sup>92</sup>仮に特別背任罪の時効が15年といった長期であれば、司法当局は、バブル初期の融資開始時点まで遡及して特別背任罪による追及も選択したのではないかと

(別表15著者作成)



機の実相が区々であることを考えれば簡単に判断できる訳ではない。ただし、「金融規制強化」と「金融機関経営者責任追及」のどちらか一方だけで対処しようとする、様々な軋みが生じ易いとは言えるのではないか。

例えば、サブプライム危機に対してボルカープランのような「金融規制強化」のみで対応しようすると、事実上の銀証分離など時代を遡るような規制を実施することになりかねず、金融のイノベーションを阻害してしまう可能性がある。また、2011年時点でも、米国では貧富格差の増大等を背景に若年層を中心とするデモ・抗議行動が頻発（「Public Anger」の噴出とも言える）しているが、これも遡ってみればリーマンショック時における金融機関経営者等への責任追及が殆どなされなかったことが影響しているのではないか。米国の現状は、社会に底流する「Public Anger」を抑制するためには「金融規制強化」だけでは難しいことを示して

いるとも考えられる。

ただ、逆に制度対応に手をつけず金融機関経営者の刑事責任追及のみに邁進することも、それだけでは将来のバブル発生や金融危機の抑止には繋がらないであろう。また、同じく責任を追及するにしても、刑事責任だけでなく民事責任や行政責任も多面的に組み合わせて追及することが有用であると思われる。要は「Public Anger」への対処方法として、「金融規制強化」と「金融機関経営者責任追及」を適切に組み合わせることが重要だと思われる。マクロ経済で財政政策と金融政策のポリシーミックスが必要なように危機対応においても2つの「手段」の適切な組み合わせが求められていると言えよう。

以上のような「金融規制強化」と「金融機関経営者責任追及」のバランス論を前提にして今後の金融機関経営者責任追及の在り方について考えてみたい。

(別表16著作作成) 金融危機に伴う「世論の怒り (Public Anger) とその対処

		対処主体	金融機関監督強化等制度改革	金融機関経営者責任追及
米 国	大恐慌時 (1929～1933年)	連邦議会 (ペコラ委員会)	グラス・スティーガル法 (銀証分離) SEC 設立 FDIC 設立	ペコラ委員会での公聴会 (刑事責任追及はほとんどなし)
	S&L 破綻時 (1985～1989年)	連邦議会, FDIC, 財務省, 司法省		大量の刑事責任 (行政罰を含む) 追求
	サブプライム問題 リーマンショック時 (2008年～)	FRB, 財務省, FDIC, 連邦議会	金融規制改革 (ボルカープラン等)	経営者報酬抑制要請議会 での公聴会 (刑事責任追 及はほとんどなし)
日 本	昭和金融恐慌時 (1927～1930年)	大蔵省, 日銀	銀行法改正 金融検査強化 合併促進	私財提供要請 (刑事責任 追及はほとんどなし)
	平成金融危機時 (1992～2005年)	大蔵省, 日銀 預金保険機構	金融検査強化 早期是正措置導入	刑事・民事責任追及

## 2. 金融機関経営者責任追及の意味

そもそも金融機関経営者への責任追及にはどのような意味があるのであろうか。将来の金融制度設計や、金融システムの在り方を見据えた際、金融機関経営者への責任追及にはどのような意義を見出すべきなのか。

一つには、過去の金融機関経営者が責任追及された事実を通じて、将来の金融機関経営者の行動がより慎重になる、言いかえれば、金融機関経営に際してよりよいガバナンスに誘導するということであろう。金融機関経営に当たって取る様々な行動が、どのような「処罰対象」になるかを事前に知らしめることにより、より安定的なガバナンスをもたらすことができるはずである<sup>93</sup>。逆にいえばその際に将来の金融機関経営者に対して、誤ったメッセージを送ることがあってはならない。例えば、「(特別背任罪の公訴時効が7年なので) 公訴時効完成までは不正融資事案を隠蔽すべき」といった類の発想を

できるだけ排除するような制度設計が望まれるということであろう。

また、過去に責任追及された事例があると金融機関経営者への心理的效果は大きいと思われる。より安定的な金融機関経営をもたらすための、社会的な(構築)コストは、「金融機関業務規制強化」よりも「適切な金融機関経営者責任追及」の方が効率的である可能性がある。

なお、金融機関経営者がより良い経営を実施することにより、金融機関破綻の確率が下がれば、結果的に破綻に要するコスト(破綻処理費用に用いる預金保険料、場合によっては国庫負担)も長期的に低減することが期待される。このことが、日本において預金保険機構に責任追及業務が課せられていることの一つの背景であると考えられる。

その意味で、今後新たな金融危機が発生し、金融機関経営者の責任追及の必要性が出てきた場合に、これまで分析してきた平成金融危機での反省を活かして、効果的で、安定的(世論の

<sup>93</sup>例えば「事後法の禁止」(憲法第39条)の趣旨も、被告人が当該行為を行うか否かを判断するに際し、刑罰が科せられるか否か及びその刑罰の程度が事前

に通知されているかどうか、その行為を行った場合の罰則についての予測可能性を重視したものと考えられる。



沸騰等に過度に反応することがないという意味)な責任追及システムを構築しておく必要がある。以下ではいくつかの試論を提示してみたい。

### 3. 公訴時効延長の必要性

一つは公訴時効の問題である。

太平洋銀行においては、バブル期に最上恒産等フロント企業に乱脈融資を行った元社長に対する刑事責任追及が、時効の壁(当時の特別背任罪の公訴時効は5年)によって実行できなかった。その後、特別背任罪の公訴時効は7年に延長されたものの、拓銀のケースにおいても破綻の直接的な原因となった責任者を全て責任追及することはできなかった。カプトデコム事案について立件できなかったことはある意味でシンボリックなことであると言えよう。長銀においては拓銀の約1年後に破綻しており、破綻原因となった融資の融資開始時期から破綻までの期間がより長く、当局としては特別背任罪に基づく立件自体を断念せざるを得なかったのではないかと推察される。

こうした事案をみると特別背任罪、背任罪の時効を延長しておくことには意味があると考えられる。

### 4. 「遡及処罰(事後法)の禁止」と「公訴時効の遡及」の違い(憲法上の議論の整理)

公訴時効の延長を論ずる前提として「遡及処罰の禁止」との関係を整理する。

遡及処罰の禁止は、近代刑法(仏革命)以降認められた罪刑法定主義の中の原則であり、日本においても明治憲法下で既にこの原則の記述がみられる。

大日本帝国憲法第23条「日本臣民ハ法律ニ依ルニ非スシテ逮捕監禁審問処罰ヲ受クルコトナシ」(罪刑法定主義)

また、さらに旧刑法においても遡及処罰の禁

止規定がある。

旧刑法(明治13(1880)年太政官布告第36号)(1882年1月1日~1908年9月30日)

第3条1項「法律ハ頒布以前ニ係ル犯罪ニ及ホスコトヲ得ス」(遡及処罰の禁止)

しかしながら、戦前の体制下においては、天皇の「命令」による例外適用が度々生じており、命令で遡及処罰が行われていた例も存在した。

大日本帝国憲法第9条「天皇ハ法律ヲ執行スル為ニ又ハ公共ノ安寧秩序ヲ保持シ及臣民ノ幸福ヲ増進スル為ニ必要ナル命令ヲ発シ又ハ発セシム 但シ命令ヲ以テ法律ヲ変更スルコトヲ得ス」

こうした事例の反省から、戦後の日本国憲法では遡及処罰を明確に否定している。

日本国憲法第39条前段「何人も、実行の時に適法であつた行為又は既に無罪とされた行為については、刑事上の責任を問はれない。」(遡及処罰の禁止)

ただし、本条は、犯罪実行時に適法な行為を事後法によって違法としてはならないという原則である。そうではなく、犯罪実行時に違法な行為だが、時効完成して起訴できなくなった行為を時効延長する事後法によってなお起訴できるようにすることは、明文上の憲法違反ではない。

2004年12月8日法律第156号で改正された刑訴法第250条(長期10年以上の懲役・禁固刑犯罪の公訴時効を延長)においては、附則第3条2項で時効の遡及効を否定していた<sup>94</sup>。したがって、2010年4月の刑法・法刑事訴訟法の改正までは、時効を延長しても、その遡及効までを認める議論がなされる余地は日本ではほとんどありえないと考えられてきた。

一方で、米国においては、先述のようにS&L破綻処理時に、公訴時効の遡及効を明確に認める法改正がなされ、その結果としてS&L旧経営陣への効果的な責任追及がなされた。

すなわち、合衆国憲法第1条9節の③では

<sup>94</sup>刑訴法 附則第3条2項(当時)「この法律の施行前に犯した罪の公訴時効の期間については、第2条

の規定による改正後の刑事訴訟法第250条の規定にかかわらず、なお従前の例による。」

「遡及処罰法は制定されてはならない」とされているが、「事後法による公訴時効期間の延長」がこれに反して違憲であるとの明文的な定めはない。寧ろ、米国連邦最高裁は、「公訴時効の援用は、単なる手続き上の問題に過ぎず、従って、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」(U.S.v.Knipp,963F.2d839)として、違憲ではないとの判断を一貫して下している。時効期間の変更は手続きに関する法の変更には過ぎず、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との考え方である<sup>95</sup>。

## 5. 日本における公訴時効の遡及効について

日本においては2010年4月27日に「人を死亡させた罪」に関して公訴時効を廃止ないし延長する刑事訴訟法などの改正案が成立、即日施行

された。

改正法による時効見直しの対象となったのは「人を死亡させた罪」であり、殺人や強盗殺人など、法定刑に死刑を含む罪については時効を廃止した。また、強姦致死など無期懲役を含む罪は15年から30年、傷害致死や危険運転致死罪は10年から20年など、一部の罪を除いて時効期間を2倍にすることとなった。

改正法は、施行された時点で時効が完成していない事件についても適用される。すなわち、今回のこの法改正は、公訴時効の遡及適用を認めた画期的なものである。改正の背景は、殺人等の重大犯罪の被害者の遺族の感情に強く留意したものであるが、法務省による議論の過程においては、憲法上の疑義を含め、綿密な議論がなされており、公訴時効の遡及の可否については一応の方向性が示されたと考えてもよいであろう<sup>96,97</sup>。

<sup>95</sup>岸毅「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」預金保険研究第6号38頁

<sup>96</sup><凶悪・重大犯罪の公訴時効の在り方について法務省省内勉強会資料(2009年3月31日公表)から以下抜粋「現に時効が進行中の事件等の取扱い」>

公訴時効制度を一定の犯罪について廃止するという方向で見直すこととする場合、この方策を現に時効が進行中の事件にも及ぼすことができるか否かが、憲法の解釈ともかかわって問題となり、また、及ぼすことができるとしても、そのような方策を採ることが相当かという問題がある。

ア 憲法第39条との関係

憲法第39条前段前半は、行為的に適法な行為につき、事後立法によって遡及的に処罰することは、人権を侵害し、社会生活を不安にさせ、法的安定を害することになるため、これを禁止したものと考えられる。これは、被告人が当該行為を行うか否かを判断するに際し、刑罰が科せられるか否か及びその刑罰の程度が事前に告知されているかどうか、その行為を行った場合の罰則についての予測可能性を重視したものと考えられる。

公訴時効に関する規定の変更は、実行時からの時間の経過による国家刑罰権の行使の可否にかかわるものではあるが、実行時に適法であった行為について処罰したり、違法性に関する評価を変更して刑を重くするわけではないから、これについて同条前段前半が適用される場合には該当しないのではないかとと思われる。

また、公訴時効制度の趣旨として、刑罰を加える

必要が時間とともに消滅・減少することが挙げられるとしても、公訴時効の期間内においては、刑罰権は犯行直後のそれと変わることなく存続し続けるのであり、公訴時効制度によって時間の経過とともに刑罰権が縮減していくわけではない。したがって、法改正により公訴時効期間を延長させたとしても、いったん縮減・消滅した刑罰権を拡大・復活させるものではない。

さらに、公訴時効期間は、犯罪を行うに当たって行為者が罰則に関して通常予測する対象には含まれておらず、仮に、そのような期待を被告人がしていたとしても、公訴時効期間に対する予測や期待は、行為を行うに当たって保護すべき予測可能性の対象に含まれるべきかは疑問である。すなわち、罪となることを知りながら、時間が経過すれば刑罰から逃れられると考えてあえて犯罪行為に及ぶような者に、憲法第39条前段前半による保護に値する予測可能性はないのではないかと考えられる。

<sup>97</sup>今次法改正については、被疑者・被告人の裁判上の防御が困難となるとの観点からの消極意見も存在する(日本弁護士連合会「凶悪・重大犯罪の公訴時効の在り方に関する意見書」2頁(2009年6月11日))。但し、この点については「犯罪事実を…立証する責任を負っているのは、検察官であり、証拠の散逸は、防御側の証拠にも訴追側の証拠にも等しく及ぶから、一般的にいつて、時間の経過がまずもって不利益に働くのは、検察官に対してである」大澤裕「人を死亡させた罪の公訴時効の改正」(2010年7月15日)ジュリストNo.1404(60頁)との意見に同意したい。

## 6. 背任罪等の公訴時効の遡及・延長について

そもそも公訴時効の存在理由は何かという点をもう一度検討してみたい。

公訴時効制度とは、法律の定める一定期間が経過することによって、公訴権が消滅する制度をいう。その趣旨については、一般的に、

- ① 時の経過とともに、証拠が散逸してしまい、起訴して正しい裁判を行うことが困難になること（証拠散逸）、
- ② 時の経過とともに、社会一般の処罰感情等が希薄化すること（可罰性の低下）、
- ③ 犯罪後、犯人が処罰されることなく日時が経過した場合には、そのような事実上の状態が継続していることを尊重すべきこと（被疑者・被告人の生活の安定と訴追要求のバランス）、

をその根拠としているとされる<sup>98,99,100,101</sup>。

ただ、具体的な公訴時効期間は、刑法等の実体法で定められている刑種及び刑期による刑の軽重に応じて定められており、2010年の刑事訴訟法の改正前までは、

- 死刑に当たる罪については、25年
- 無期の懲役・禁錮に当たる罪については、15年
- 長期15年以上の懲役・禁錮に当たる罪については、10年
- 長期15年未満の懲役・禁錮に当たる罪については、7年

○長期10年未満の懲役・禁錮に当たる罪については、5年

○長期5年未満の懲役・禁錮又は罰金に当たる罪については、3年

○拘留・科料に当たる罪については、1年とされていた（刑事訴訟法第250条・当時）。

あらためて公訴時効に関する総論と各論を比較してみると、公訴時効の根拠を示す総論と、具体的な公訴時効期間との間には、明確な論理的脈絡は存在しないように見える<sup>102</sup>。刑事訴訟法は本来手続法であるにも関わらず、執行に当たっての公訴時効期間を実体法である刑法が定める刑期にやや無批判に依存しているように思える。

公訴時効について刑事訴訟法の各書で論述されているように「時の経過とともに証拠が散逸してしまう」ことが問題であるならば、実体法上の刑期のみに依らず、証拠の長期的な確保可能性に力点を置いて公訴時効期間を設定すればよいはずである<sup>103</sup>。

例えば、金融機関の融資実行に当たっては、融資当初の稟議書等は当該金融機関内部で永久的に超長期保存扱いとなっていることが大半である。また、主な融資先については、金融機関の自己査定や監督当局の検査の際に「ライセンスシート」（融資先の業況、個々の貸付の返済状況、査定状況を記載したもの）の作成・提出が義務づけられており、これはほぼ永久保存となっている<sup>104</sup>。少なくとも、融資開始時以来の融資の状況については、その時点その時点での

<sup>98</sup>藤永幸治・河上和雄・中山善房「大コンメンタール刑事訴訟法第4巻」（1994年12月）青林書院102～106頁。

<sup>99</sup>渥美東洋「全訂刑事訴訟法」（2006年5月）有斐閣346頁

<sup>100</sup>吉田雅之「刑法及び刑事訴訟法の一部を改正する法律の概要」（2010年7月15日）ジュリストNo.1404 45頁

<sup>101</sup>但し、「被疑者・被告人の生活の安定と訴追要求のバランス」という点については「本来処罰されるべきである犯人が、長期間それを逃れていたからといって、その地位を尊重しなければならない理由はないはずだ」という反論がありうる（川出敏裕「公訴時効制度の見直し論について」（刑事法ジャーナル

18号18頁）との論もあり、異論がない訳ではない。

<sup>102</sup>「公訴時効期間をどの程度の期間にするかについては、論理的に特定の期間に定まるわけではない（か）」吉田雅之「刑法及び刑事訴訟法の一部を改正する法律の概要」（2010年7月15日）ジュリストNo.1404 48頁）

<sup>103</sup>人を死亡させた罪のうち法定刑に死刑のあるものについてであるが、次のような記述がある。「証拠については、どのような犯罪でも、時間の経過による散逸はあり得るが、同時に、時間が経過しても、確実な証拠が確保される事件も存在する」（大澤裕「人を死亡させた罪の公訴時効の改正」（2010年7月15日）ジュリストNo.1404 60頁）



融資先企業の業況とともに長期間遡及して把握できる資料が金融機関内に存在している訳である。これは、公共性を有するがために、一般的な産業と異なり特別な監督（定期的な検査の実施を含む）を受けている金融業界の特殊性であるとも言える。

金融機関の不正融資事案で背任罪・特別背任罪等に該当するような事案が発覚した際、当初融資時点から20年以上時間が経過していたとしても、融資関連の決裁情報（誰が融資にゴーサインを出しているのかといった情報）は確保できるケースが少なくない<sup>105</sup>。であるならば、何故、実体法上の刑期のバランスによって定められた、特別背任罪の公訴時効期間7年の制限を受けなくてはならないのか、やや理解に苦しむところである。

広い意味での金融界では、銀行等の狭義金融機関はストックビジネス、証券会社はフロービジネスと言われることがあるが、銀行をはじめとする狭義金融機関は、長期間に亘り、融資先企業との関係を築き、徐々に融資量を拡大していくことが通例である。ある時点における融資責任者が、故意による不正融資（例えば反社会的勢力向けの融資）を実施し、かなり時日を経てから表面化するということは十分に有り得ることである<sup>106</sup>。そうした場合、当初に不正融資を実行した者が刑事訴追を免れ、後を託され貸出を継続した後任者が、刑事訴追されるといったことが生じるとすれば不公平であると考えざるを得ない。

また、平成金融危機の際には刑事責任追及が時効によって困難であると考えられた案件を持

効期間の長い（10年）民事責任で追及しようとした動きがあった。しかしながら先述のように、現在、民事時効の短縮化の動きが議論されており、民事責任追及で刑事責任追及をカバーするとの手法は今後使用できなくなる可能性に留意すべきである<sup>107</sup>。

なお、太平洋銀行に触れた際に述べたように、不正融資等に伴う背任罪や特別背任罪に該当するような事案が存在するならば、金融機関が破綻する以前にでも事件化し、訴追対象とすべきことは当然である。証拠収集等の関係で実際の事案化が厳しいというのであれば、米国等の事例にならって、「疑わしき情報」を常日頃から報告させる制度を確立させておくべきである。

2010年、凶悪・重大犯罪の公訴時効について廃止・延長する改正が行われたことは、実体法である刑法の刑期と公訴時効の関係が事実上見直されつつあるということでもある。こうしたことから、背任罪・特別背任罪の公訴時効を大幅に延長しておくことも検討されるべきと考える。仮に、長期に亘る関連証券や証拠の保存が金融機関でしか担保できないというのであれば、金融機関に対する監督等を定める、銀行法・信用金庫法・信用組合法等に、背任罪・特別背任罪に類する規定を設け、長期の公訴時効を設定しておくことが有用であろうと考えられる。

また、その際には、背任罪・特別背任罪の構成要件を緩和し（特に凶利加害目的について）、適用範囲を広めておくべきである。

<sup>104</sup>ラインシート等については、今日に至るまで破綻処理された金融機関においては、殆どが20年以上の保存期間とされていた。

<sup>105</sup>2010年の刑事訴訟法改正の論拠として、「遺留物のDNA鑑定など、各種の鑑定結果が証拠として重要な意味を持つことが多く、新たな鑑定技術の発展等により、時の経過を経ても劣化しない有力な証拠が獲得できる可能性が相当程度見込まれること」（吉田雅之「刑法及び刑事訴訟法の一部を改正する法律の概要」（2010年7月15日）ジュリストNo1404 45頁）が挙げられている。金融業界において証券類の

デジタル保存化が進展していることを踏まえれば、融資関係の基本データの長期保存は十分期待できる場所である。

<sup>106</sup>例えば、近年表面化した三菱東京UFJ銀行の反社会的勢力向け融資事案「飛鳥会不正融資事件」では、当初の三和銀行時代の融資開始から不正が表面化するまで20年以上かかっている。

<sup>107</sup>民法（債権法）改正検討委員会「債権法改正の基本方針」（別冊NBL126号197～219頁 2009年5月商事法務）



## 7. 別途の罰則，賠償規定の必要性について (中間的な責任追及手段の新設)

平成金融危機の際の刑事責任追及においては、検査忌避や有価証券虚偽記載が適用されたケースもあるが、大半は背任罪・特別背任罪が適用されている。先述のように、背任罪・特別背任罪は、構成要件が複雑であり、金融機関経営者の「図利加害目的」を立証するためには、膨大な証拠書類の収集とトレースが必要となる。このことは必然的に責任追及訴訟の長期化を意味し、責任追及の対象となった被告サイドの負担も結果的に重くしてしまうという嫌いがある。その意味で、中間的な責任追及手段として行政罰の新設を検討してはどうかと考える<sup>108,109</sup>。

もちろんわが国にも行政罰としての過料は存在しているが、その額は一般に低額で抑止力として十分なものとはいえない。そのためもあってか、過料が制裁手段として積極的に使われているともいえないように見受けられる<sup>110</sup>。

その意味で、「金融機関の破綻を招いた罪」を業法（銀行法，信用金庫法，信用組合法等）の行政罰として新設しておくことが合理的であると言えるのではないか。中間的な責任追及手

段とはいえ、Public Anger への対処としての機能を持ちうるであろう。

この「金融機関の破綻を招いた罪」については、賠償請求を中心に考え、公訴時効を10年以上にセットしておけば、民法における時効短縮論議に左右されず金融機関経営者の責任追及を実施することができると考えられる。

## 8. 「金融機関破綻に伴う損害」とは何か

上記の「新しい行政罰」等の新設について、議論を補強する意味で金融機関破綻における保護法益との関係で整理してみたい。金融機関が破綻することによって、その周囲の社会や個人にどのような損害を及ぼすことになるのかを以下検討する。

### (1) 預金を通じた損害の波及

金融機関が破綻すると一義的に預金者に影響が及ぶ。現状のような定額保護の下では、一般預金等については1,000万円までと利息は保護されることになるが、その原資は預金保険機構に払込まれる預金保険料であり、個々の金融機関が毎年決められる料率によって払込みを行っている。間接的ではあるが、全国の一般預金者

<sup>108</sup> 「行政取締法規の実効性確保の手段が実質的に刑罰に限られており、それが必ずしも実効的に機能していないことは、経済犯罪の領域に限らず、その他の分野でも指摘されてきた。刑罰の利用には、検察官による訴追、裁判所による有罪の認定が必要であり、現在の検察庁・裁判所の人的・物的資源が飛躍的に増加しない限り、その利用には一定の限界がある。また、刑罰に主に依拠する制裁制度に対しては、制裁のなかでもっとも厳しい刑罰であるがゆえに、その適用に慎重になりすぎ、義務の不履行が放置される結果となっている、という問題も指摘されている」（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2頁）。

<sup>109</sup> 「刑罰の謙抑性の要請からすれば、刑罰は「最後の手段」であることが望ましい。経済犯罪のように、通常の経済取引と境を接している、法益侵害性や責任の程度に大きな幅がある領域については、特にそうである。しかし、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。例えば、インサイダー取引規制に違反した者を訴追しない場合には、(証券会社や証券外務員が違反者である場合の行政処分を除いて) 何の制裁も課されないだけでなく、違反者はインサイダー取引によって得た不法な利益も保持することになってしまう。刑罰の謙抑性を維持しながら、このような不当な結果を避け、経済法規の実効性を高めるためには、経済犯罪に対する制裁をもっぱら刑罰に依存することを改めて、行政制裁をより活用することを検討すべき時期に来ているように思われる」（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3～4頁）。

<sup>110</sup> 「経済犯罪に対する制裁としてもっぱら刑罰に依存する法制度は、わが国の法制度に強い影響を与えてきたドイツにも米国にもない制度である。ドイツでは行政制裁としての制裁金(Geldbuße)に関する統一法典が整備され広く活用されている。米国でも行政制裁としての制裁金(civil penalty)が広く活用されている」（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4頁）。

第102条1項	対象金融機関	措置の内容	備考
第一号措置	金融機関等（ただし、第二号措置及び第三号措置の対象金融機関を除く）	資本増強 （預金保険機構による自己資本充実のための株式等の引受け等）	○預金保険機構は、第一号措置に係る認定を受けた金融機関等から申し込みを受けて株式等の引受け等を行う。 ○申込みに当たって、金融機関等は経営の健全化のための計画を提出する。
第二号措置	破綻金融機関又は債務超過の金融機関	ペイオフコストを超える資金援助	○第二号措置に係る認定を受けた金融機関に対しては、直ちに、金融整理管財人による管理を命ずる処分が行われる。
第三号措置	破綻金融機関に該当する銀行等であって債務超過であるもの	預金保険機構による株式の取得（特別危機管理）	○第三号措置に係る認定は、第二号措置によっては我が国又は金融機関が業務を行っている地域の信用秩序の維持に係る支障を回避することができないと認める場合でなければ行うことができない。

が負担している形となっており、この意味で金融機関の破綻は破綻していない他の金融機関の預金者に対し、負担を与えることになる。

1,000万円を超える一般預金等については、定額保護の下では、破綻した金融機関を法的に処理する際の配当率に沿って預金の払い戻しが一部カットされることになる。この場合は当然のことながら当該金融機関に預金していた預金者自身が被害を被ることになる。

かつての預金全額保護の時代において金融機関が破綻した場合は、ペイオフコスト<sup>111</sup>を上回る資金援助は、国庫負担（交付国債）によってカバーされていたので、この部分については国民負担となっていたといえる。定額保護への移行後は、定額保護の処理（1,000万円を超える一般預金等はカットされる）が基本となっているが、金融危機の恐れがある場合は預金保険法第102条の規定（上表）により、預金等の全

額保護が実施されることがあり、ペイオフコスト超の資金援助が実施されれば、その部分について国庫負担が発生する可能性がある<sup>112</sup>。

つまり、預金等の全額保護等を実施しようとするれば、ペイオフコスト超分の資金援助分について、国庫負担を通じて、国民全体に負担が及ぶ可能性があり、この場合、損害を被るのは国民全体ということになる。

## (2) 融資等を通じた損害

金融機関は、規模の大小や店舗展開によって違いはあるものの、拠点とする地域の事業法人に対して融資業務を行っており、金融機関が破綻すると、それまで融資を受けていた事業法人が資金繰りに難渋するというケースも考えられる。融資に限らず、地元企業の社債や私募債を引き受けている場合も同様である。その意味で、金融機関は破綻すると直接・間接に拠点とする

<sup>111</sup>ペイオフコストとは、破綻した金融機関の預金者に保険金を支払った場合に要すると見込まれる費用（コスト）のこと。

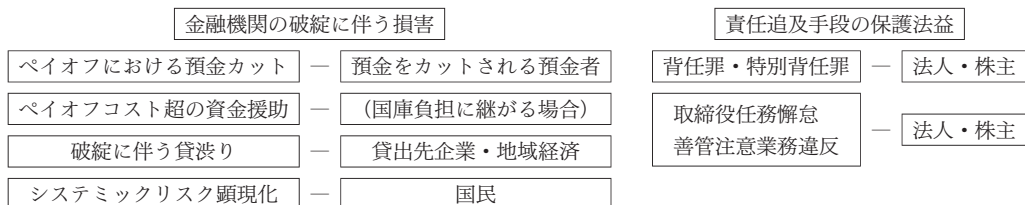
具体的には、保険金支払見込額に保険金の支払に要する経費見込額を加えたものから、保険金支払により預金保険機構が取得する預金等債権について、金融機関の倒産手続により預金保険機構が回収できる「破綻配当見込額」を控除することにより算定する。

＜ペイオフコストの算定式＞

・ペイオフコスト＝保険金支払見込額＋保険金支払経費見込額－破産配当見込額

<sup>112</sup>内閣総理大臣は、我が国又は金融機関が業務を行っている地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずるおそれがあると認めるときには、預金保険法第102条に基づき、金融危機対応会議の議を経て、例外的な措置の必要性の認定を行うことができることとなっている。

図④ (著者作成)



地域の企業ひいては地域経済全体に損害を及ぼすことになる。

### (3) 金融市場や決済システムを通じた損害

金融機関同士はコール市場や様々な決済システムを通じて他の金融機関と大規模な取引・決済を行っており、お互いが網の目のように結ばれている。ある金融機関の破綻により生じた支払不能等の影響が、金融市場や決済システムを通じてドミノ倒しのように波及していく危険性がある。いわゆるシステミックリスクの顕現化と言われるものであるが、こうした事態に至った場合は、一国の経済に止まらず、世界的に大規模な損害を及ぼす可能性すらある。

2008年9月のリーマンショックによって、欧米のデリバティブ市場等がマヒしたことはこの一例であるといえる。

### (4) 責任追及手段の保護法益

一方で、平成金融危機に際して用いられてきた各種責任追及手段(ツール)の保護法益はどのようなものか。

刑事責任追及においては、証券取引法違反や銀行法違反(検査忌避)を用いた例もあるが、刑事責任を追及した31先の金融機関のうち26先においては背任罪・特別背任罪が用いられていることは既に述べた通りである。背任罪・特別背任罪の「保護対象」は言うまでもなく破綻した金融機関及びその株主である(よって破綻金融機関が告訴することになる)。また背任罪・特別背任罪については、「個別の融資案件」についての関係者の責任を問う色彩が濃い。

民事責任追及においては、取締役任務懈怠

(会社法第423条1項)、善管注意義務違反(会社法第330条)、忠実義務違反(会社法第355条)等が用いられていることが多いが、こうした条文が保護している対象は、法人たる会社とその後にいる株主である。

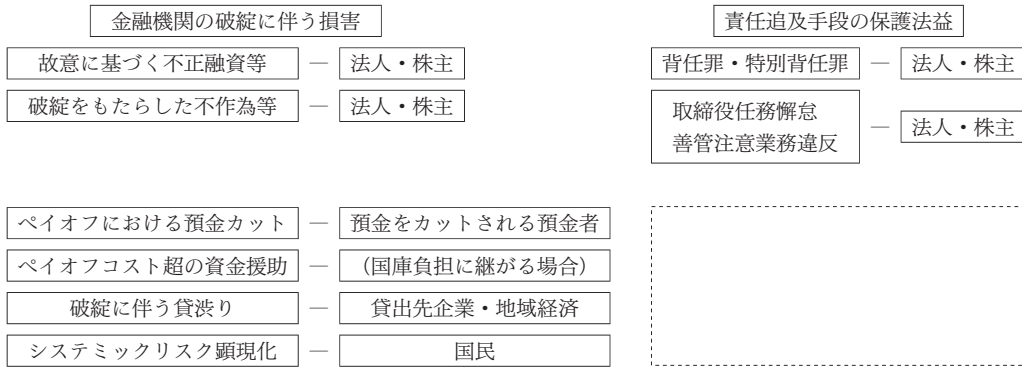
### (5) 責任追及手段の保護法益と損害を受ける主体のずれ

責任追及手段の保護法益と金融機関の破綻に伴い損害を受ける主体とを模式的に表してみたものが上図④である。一見してわかるように、責任追及手段がカバーしている保護法益と金融機関の破綻に伴い損害を受ける主体及び損害内容にずれが生じていると考えられる。

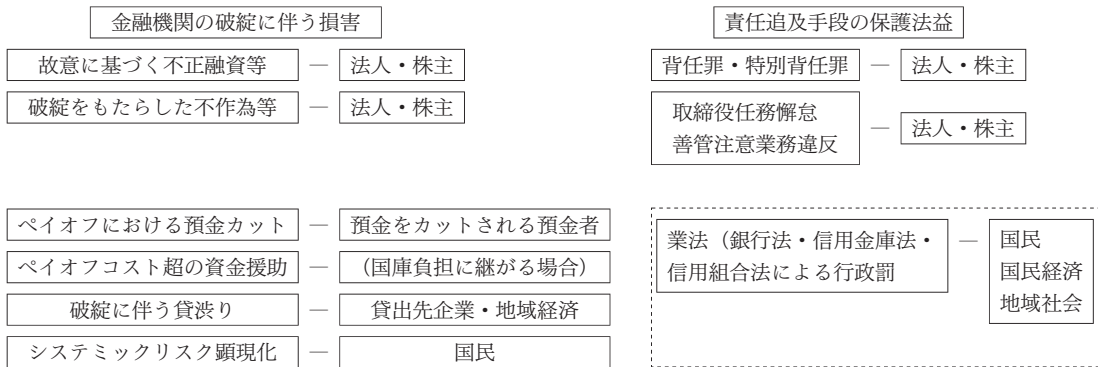
もちろん、個々の金融機関の破綻の背景には、故意に基づく悪質な不正融資が存在することもある訳で、その場合は、金融機関の破綻に伴う損害と、背任罪・特別背任罪等の保護法益がマッチすることになる(次頁図⑤)。しかしながら下図の右下の点線枠内が空白になっているように、地域経済や国民経済が受けたいわゆる「公共的な」損害に対応する責任追及手段が現状では用意されていない。このことが、金融機関破綻に際し、背任罪等で金融機関経営者の責任を追及する際、一種の「違和感」が生じる理由なのではないか。

こうしたことから、業法(銀行法、信用金庫法、信用組合法)による行政罰(「過失等により金融機関を破綻させた罪」として「業法に基づく経営陣への損害賠償請求」)を規定し、公訴時効を長期としておけば、金融機関破綻によって生じた国民、国民経済、地域経済等の公共的な損害をカバーし得ると考えられる(次頁図

図⑧ (著者作成)



図⑨ (著者作成)



C)。

構成等は異なるが、米国においては S&L 危機に際して、司法長官等が金融機関経営者に対して、民事制裁金の査定を求める民事訴訟を連邦裁判所に提起することができるようになった。

また、昭和初期の金融恐慌等においては、金融機関経営者に対する「私財提供」が求められることが多く、また当時の論調の中には、「私財提供」を単なる道義的概念ではなく、法的義務として基礎付けようという動きもあった。

#### (6) 「金融機関の公共性」と責任追及手段の関係

先に金融機関に公的資金を投入することについて考察した際、金融機関は死ぬ時にうまく段取りを付けないと、周囲にとんでもない悪影響をもたらすやっかいなしろものなので特別扱い

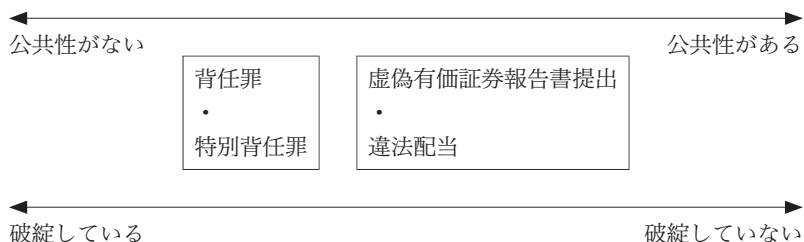
するのだ、と説明した。これを経済学（公共経済学）的にみると、「金融機関の破綻は外部不経済が大きい」ということである。裏返して言えば、金融機関が生きて預金業務、融資業務、決済業務等を行うことは一定の公共性を持っているともいえる。

金融機関が破綻した際に損害を受ける保護法益が公共的・集団的なものであることも同様の理由からである<sup>113,114</sup>。

一方、金融機関破綻に伴い侵害される法益は、「信用制度の維持」「決済システムの安定確保」「一般預金者の安寧」といった「社会的法益」ないし「国家的法益」である。これまでは破綻した金融機関経営者の経営責任を、「個人法益に対する罪」である背任罪で問うてきたことになる。

であるならば、公共的色合いの濃い金融機関





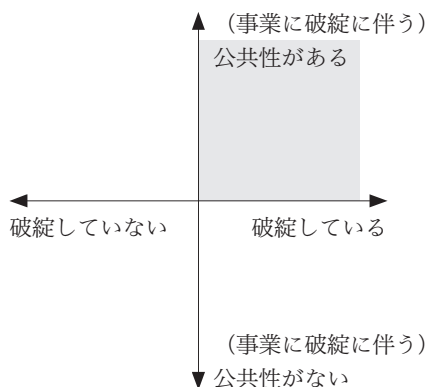
を破綻させた責任は、公共的な法益を侵害したことに対する処罰規定によって対応するべきということなのではないか。

背任罪・特別背任罪や長銀・日債銀の責任追及の際に用いられた証券取引法違反（虚偽有価証券報告書提出）及び商法違反（違法配当）は、当該企業の事業が「公共性があるかないか」ということや、当該企業が「破綻しているかないか」といったことは適用に際して考慮されるような構成要件とはなっていない。（上図著者作成）

要するに、「(事業の) 公共性のあるなし」, 「破綻の有無」に関わりのない構成要件を持つ背任罪・特別背任罪、証券取引法違反及び商法違反を破綻した金融機関の経営者責任追及に用いたために、「金融機関経営者の責任追及」という目的と、追及手段との間に、若干の違和感が生ずることになったものと考えられるのである。

よって右上図にあるような「(事業に公共性がある) 金融機関」を「破綻させた」経営者に対する責任を追及できる法の整備を進めるべきと言えよう。

言い換えれば、背任罪・特別背任罪・違法配当等の罪は私的財を保護法益とするものであるのに背任罪・特別背任罪・違法配当等（だけ）をもって公共財（信用秩序の維持・一般預金者



の不安) を保護するツールとして用いたことにやや難があったのではないと思われる。

今後については「公共性」（を持つ金融業）と「破綻の有無」を踏まえた責任追及と体制（法制）を構築すべきなのではないか。（下図著者作成）

無論、平成金融危機時の事案において、金融機関業務の公共性に着目し、取締役の善管注意義務の程度が金融機関の場合、一般企業よりも高い水準を要求されると判示している例は多い。学説上も多数説であると考えられる<sup>115</sup>。

先述の2009年11月拓銀事件最高裁決定は、融資業務に際して要求される銀行の取締役の注意義務の程度が一般の株式会社取締役の場合に比べ高い水準のものであると明言しており、金融機関の経営者が負う注意義務の程度が一般事業

<sup>113</sup>刑法各論の著作の多くは、「個人法益に対する罪」（殺人、傷害等）, 「社会的法益に対する罪」（放火、往来危険等）, 「国家的法益に対する罪」（内乱等）に大別し（三分説）, さらに、その内部で保護法益に従って分類して、論ぜられるのが通例となっている（刑法典自体は逆順で規定）。

背任罪（第247条）は、詐欺（第246条）, 横領（第252条）などと並んで通例、「個人法益に対する

罪」として規定されている。

<sup>114</sup>刑法各論の著作の多くは、こうした、個人的法益に対する罪, 社会的法益に関する罪, 国家的法益に関する罪に分ける三分説で構成することが一般的（生田勝義, 上田寛, 名和鐵郎, 内田博文「刑法各論講義」6, 7頁）であるが、中には、生活領域別に刑罰法規の機能面に着目した犯罪の分類を行っているもの（平川宗信「刑法各論」）もある。

会社のそれよりも高いものである理由として、「銀行業が広く預金者から資金を集め、これを原資として企業等に融資することを本質とする免許業」であり「万が一銀行経営が破綻し、あるいは危機にひんした場合には預金者及び融資先を始めとして社会一般に広範かつ深刻な混乱を生じさせること」を挙げて金融機関の公共性に踏み込んだ判断となっている。現行法制を前提に考える場合、これまでの金融機関経営者責任追及をトレースし、実務の一端を担っている著者としても妥当な決定であると考えるところである。

しかしながら、金融機関経営者に一般企業よりも高い注意義務を課するのであれば、それは将来的には判例等によるのではなく、銀行法等の業法の改正という形での立法措置によることが、より妥当なのではないであろうか。

神吉正三によれば、米国においては、金融機関取締役の注意義務を巡る判例は、周期的に循環する傾向があるとのことである。「金融機関の破綻が続けば注意義務の基準を引き上げ、それが落ち着けば緩やかに解するということである。わが国においても、近年は、金融機関の経営破綻が相次ぐ時期を脱して…金融システムは安定しているように思われた。…景気の変動や金融機関の破綻の動向に応じて、銀行取締役の注意義務の基準を変更するような解釈をとることの是非が問われよう」とする（神吉正三「融

資判断における銀行取締役の責任」（2011年5月）58～59頁 中央経済社）。著者の懸念も同様のところにあり、社会情勢等の変化によって判例上の注意義務の基準移動が生じることのないよう、立法措置が望ましいと考えるところである。

また、金融機関取締役の注意義務については、米国と違い立法上の措置がなされていないこと自体を根拠に、金融機関取締役が特別のより高い注意義務を負っているのではない、とする論もあるところである<sup>116</sup>。

さらに、金融機関経営者の「予測可能性」という観点からも、金融機関業務を他業態と区分して扱うのであれば、銀行法等の業法の改正により、金融機関経営者に高度の注意義務を課すなどして、金融機関経営者に明示的かつ安定的なメッセージを送るべきと考える<sup>117</sup>。

なお、昭和初期の金融恐慌等においても、新規の立法措置によって金融機関経営者の責任論を主張する動きがあったことも、指摘しておきたい<sup>118</sup>。

#### (7) 今後の金融機関経営者責任追及の考え方 (別表17)

以上まとめると、金融機関経営者責任追及に関しては追及手段の多様化を図るべきである。具体的には金融機関が破綻することに伴い損害を受けるのは預金者や貸出先を中心とした地域

<sup>115</sup> 拓銀事件刑事上告審（最決2009.11.9刑集63.9.1117）は「銀行の取締役が負うべき注意義務については、一般の株式会社取締役と同様に、受任者の善管注意義務（民法第644条）及び忠実義務（2005年法律第87号による改正前の商法第254条の3、会社法第355条）を基本としつつも、いわゆる経営判断の原則が適用される余地がある。しかし、銀行業が広く預金者から資金を集め、これを原資として企業等に融資することを本質とする免許業であること、銀行の取締役は金融取引の専門家であり、その知識経験を活用して融資業務を行うことが期待されていること、万一行業経営が破綻し、あるいは危機にひんした場合には預金者及び融資先を始めとして社会一般に広範かつ深刻な混乱を生じさせること等を考慮すれば、融資業務に際して要求される銀行の取締役の注意義務の程度は一般の株式会社取締

役の場合に比べ高い水準のものであると解され、所論がいう経営判断の原則が適用される余地はそれだけ限定的なものにとどまるといわざるを得ない」と判示している。

<sup>116</sup> 「我が国には FIRREA（著者註 米国金融機関改革救済執行法）のように直接銀行取締役の注意義務について規定している立法はないから…銀行取締役が特別のより高い注意義務を負っているのではない」（山田剛志「金融自由化と顧客保護法制」（2008年2月）中央経済社、177～187頁）。

<sup>117</sup> 米国の場合、FIRREA1821条k項において、預金保険加入金融機関の取締役の個人的金銭賠償責任を明示的に規定している。但し、この規定の解釈を巡っては、吉井敦子は、判例に大きな幅があることを指摘している（吉井敦子「破綻金融機関をめぐる責任法制」（35～61頁）多賀出版）。

(別表17著者作成) 金融機関経営者に対する責任追及の考え方

	保護法益対象	適用すべき法的手段	留意点
個人の責めに帰すべき罪	金融機関	業法中の特別背任罪・背任罪・業務上横領罪相当罪	公訴時効を延長・撤廃
金融機関を破綻させたこと自体に対する罪	国民経済 地域経済	金融機関を破綻させたことに対する行政罰	民事賠償請求の代替 (時効を長目に設定)

経済や国民経済そのものであり、そうした保護法益に対応した行政罰を新設すべきである。

現在法務省で議論されている民法の時効整理議論（損害賠償請求の時効10年を3～5年に短縮）をも踏まえ、行政罰の時効は長目（10年程度）に設定しておくべきである。こうした行政罰の新設により、①金融機関経営者の責任追及に関して、刑事責任追及のみに頼らず、追及手段を多様化できるほか、②「Public Anger」に対する一つの答えを常備することができるというメリットがある。

一方で、これまで金融機関経営者の刑事責任追及手段として多用されていた特別背任罪等については、業法の中に金融機関特有の犯罪として新設し、金融業界の特殊性（融資関連等の証票類が長期間保存されていること）を考慮し、公訴時効期間の長期化もしくは撤廃を検討すべきである。

結論としては、業法（銀行法等）に立法処置を講じるべきと考える（別表17）。

・業法（銀行法等）に背任罪・特別背任罪・業務上横領罪に相当する罰則規定を織り込み、公訴時効期間を大幅に延長、もしくは撤廃する。なお、背任罪・特別背任罪の構成要件中の「図利加害目的」については要件を緩和し適用範囲の拡大を図る。

— 金融機関役職員による不正融資事案に対する恒久的な防止策として用意する。

— 金融機関の破綻を前提としない。そのためにも FinCEN のような、疑わしき取引の情報収集体制の整備等により、不正融資事案の早期発見に努める。

・業法（銀行法等）に、金融機関を破綻させたことを罰する規定を置く（役員に対する賠償請求を可能とする）。対象は（銀行の場合などは）歴代の取締役、監査役とする。時効期間は長目に設定する。

— 将来に亘り金融機関経営者に対して、適切かつ慎重なガバナンスを促すことになる。

— 経済犯罪に対する処罰として事実上刑事法しかないわが国の現状を改め、中間的な処罰手段を用意する。

— Public Anger に対する一定の抑制効果も期待できる。

— 民法の時効期間改正（損害賠償請求 10年→3～5年）に対応し、代替手段としても機能し得る。

## 結語

以上平成金融危機の経緯の説明に始まり、今後の金融機関経営者責任追及体制の在り方まで記述してきた。ここで、本稿の取りまとめを行う。

バブルの発生と崩壊、その後の金融危機の発生は歴史的にみると何度も繰り返されている。すなわち米国においては1929年の大恐慌、1980

<sup>118</sup> 「休業銀行の預金者に与ふ」（堀江帰一 中央公論 1927年10月1日号、日本銀行「日本金融史資料昭和編第26巻」616～622頁）

「重役の無限責任は必ず重役自身そして万一の際に於ける責任の重大なるに顧みたま営業の方針を慎重

ならしめるであろう。我国銀行法の規定を改正し、銀行の預金殊に貯蓄的性質を有する預金に対しては、重役の連帯無限責任を以て之に当たらしめることとするを至当とする」。

年代のS&L危機、2008年からのサブプライム危機（リーマンショック）、日本においては、戦前の昭和金融恐慌、1990年代からの平成金融危機が挙げられる。

各々の危機の相様は区々であるが、金融システムの安定を確保するため金融セクターに対して公的支援（公的資金投入等）が行なわれ、それが厳しい世論の反発（「Public Anger」）を招来している点など大筋では共通している部分も多い。

例えば日本の平成金融危機の場合、早目に大規模な公的資金投入がなされていれば危機の深化が食い止められていた可能性が高い。ただ、平成金融危機の場合は最初の公的資金投入が住専というノンバンクの処理に関連して行われたことが、世論の大きな反発（「Public Anger」の発生）を招くことになり、これが原因で金融機関本体への公的資金投入が遅れた（「Public Anger」のレベルを定量的に観察すると住専問題時期がピークである）。「Public Anger」の影響力を過小評価することは禁物であり、「Public Anger」への対処、そのコントロールは将来に亘る重要な課題である。

日本の場合、「Public Anger」への対処もあって、金融機関経営者への責任追及が実施され、一定の成果を挙げた。一方で、時効の壁のために本来責任追及すべき人物に対する責任追及が不十分であったり、個々のケースによっては刑事責任追及に重きを置きすぎた感もある。

「Public Anger」への対処方法としては「金融規制強化」と「金融機関経営者責任追及」の大きく2つの手段があるが、どちらか片方にウェイトを置きすぎた対処は将来的に問題を残す可能性があり、バランスのとれた対処が重要である。

日本の今後の経営者責任追及体制については、平成金融危機に対する反省や、法制度改正（民法の時効短縮化の動き）を考えると、責任追及手段の多様化（行政罰の新設）と、業法中に特別背任罪等を新設し訴訟時効の延長もしくは撤廃を行っておくことが望まれるところである。

## （参考文献）

文献の引用・参照については、文中においても指摘しているが、それらを含めて参考とした文献は下記のとおり。

- 朝日新聞
- 読売新聞
- 日本経済新聞
- 大蔵省「銀行局年報」各年度版
- 金融庁「破綻金融機関の処理のために講じた措置の内容等に関する報告（FRC報告）」1999年～2010年報告分 金融庁ホームページ
- 預金保険機構「預金保険機構年報」（各年度版）
- 預金保険機構「預金保険機構10年史」（1982年1月）
- 預金保険機構「預金保険研究」（各号）預金保険機構ホームページ
- 預金保険機構「預金保険よもやま話」預金保険機構ホームページ
  
- 日本銀行調査局「日本金融史資料 昭和編 第24～26巻」（1969年7月）大蔵省印刷局
- 日本銀行編「諸休業銀行ノ破綻原因及其整理」
- 日本銀行編「金解禁後に於ける金融界動揺と特別融通」
- 日本銀行「貸出債権市場取引動向」（各四半期）
  
- 金融制度調査会答申・金融審議会答申
- 金融監督庁「金融監督庁の1年（1998年事務年度版）」（1999年6月）
- 第二地方銀行協会「第二地方銀行協会50年史」（2002年3月）
- 信金中央金庫「全国信用金庫連合会五十年史」（2001年2月）
  
- 西村吉正「金融行政の敗因」（1999年10月）文藝春秋社
- 西村吉正「日本の金融制度改革」（2003年12月）東洋経済新報社
- 佐藤隆文「信用秩序政策の再編」（2003年2月）日本図書センター
- 佐藤隆文「わが国における金融破綻処理制度の変遷」（2000年3月財務省財政金融研究所）
- 佐藤隆文「金融をめぐる環境変化とわが国の信用制度維持政策」名古屋大学経済科学 第47巻第4号



- (2000年3月)
- 斎藤精一郎著「現代金融入門第4版」(2003年1月) 日本経済新聞社
- 池尾和人「開発主義の暴走と保身・金融システムと平成経済」(2006年6月) NTT出版
- 「週刊金融財政事情」(1995年8月7日号, 1995年9月11日号, 1996年11月18日号, 1998年1月5日号) 金融財政事情研究会
- 佐々木宗啓「逐条解説 預金保険法の運用」(2003年7月) 金融財政事情研究会
- 深尾光洋「検証銀行危機」(2003年2月) 日本経済新聞社
- 谷川浩道「金融機関の債権償却」(1983年12月) 金融財政事情研究会
- 高橋俊樹「金融機関の債権償却 第3版」(2004年11月) 金融財政事情研究会
- 村松岐夫「平成バブル先送りの研究」(2005年3月) 東洋経済新報社
- 熊倉修一「日本銀行のブルーデンス政策と金融機関経営」(2008年1月) 東洋経済新報社
- 小川功「破綻銀行経営者の行動と責任」滋賀大学研究叢書第34号
- 山田厚「刑法各論補訂版」(2005年2月) 有斐閣
- 大塚仁「刑法概説第3版(各論)」(2009年12月) 有斐閣
- 生田勝義・上田寛・名和鐵郎・内田博文「刑法各論講義第4版」(2010年4月) 有斐閣
- 渥美東洋「全訂刑事訴訟法」(2006年5月) 有斐閣
- 藤永幸治・河上和雄・中山義房「大コンメンタール刑事訴訟法」第1～4巻(1995年10月) 青林書院
- 平川宗信「刑法各論」(1996年1月) 有斐閣
- 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(2011年) 法曹会
- 民法(債権法)改正検討委員会「債権法改正の基本方針」別冊NBL NO.126(2009年5月) 商事法務
- 吉井敦子「破綻金融機関を巡る責任法制」(1999年2月) 多賀出版
- 神吉正三「融資判断における銀行取締役の責任」(2011年5月) 中央経済社
- 山田剛志「金融自由化と顧客保護法制」(2008年2月) 中央経済社
- 山崎廣明「昭和金融恐慌」(2000年4月) 東洋経済新報社
- 栗原るみ「1920年代の金融恐慌 福島県蚕糸業を事例として」(2000年5月) 日本経済新聞社
- 石井寛治・杉山和雄「金融危機と地方銀行 戦間期の分析」(2001年12月) 東京大学出版会
- 岩田規久男「昭和恐慌の研究」(2004年3月) 東洋経済新報社
- 竹内文則「日本版ペコラ委員会」(2000年9月) 経済法令研究会
- 呉天隆「アメリカ金融資本成立史」(1971年7月) 有斐閣
- 西川純子「アメリカ金融史」(1989年5月) 有斐閣
- 松井和夫「現代アメリカ金融資本研究序説」(1986年12月) 文真堂
- C. P. キンドルバーガー「熱狂、恐慌、崩壊 金融恐慌の歴史」(2004年6月) 日本経済新聞社
- ネド・アイヒラー「アメリカの貯蓄貸付組合<S&L>その発展と崩壊」(1994年9月) 御茶の水書房
- チャールズ・ガイスト「ウォールストリートの歴史」(2010年8月) フォレスト出版
- アミティ・シュレーズ「アメリカ大恐慌 忘れられた人々の物語」田村勝省訳(2008年12月) NTT出版
- R. E. パーカー「大恐慌を見た経済学者11人はどう生きたか」宮川重義訳(2005年1月) 中央経済社
- 秋元栄一「世界大恐慌」(1999年3月) 講談社
- 山田伸二「大恐慌に学べ」(1996年9月) 東京出版
- 西川善文「ザ・ラストバンカー 西川善文回顧録」(2011年10月) 講談社
- 鈴木恒男「巨大銀行の消滅 長銀「最後の頭取」10年目の証言」(2009年1月) 東洋経済新報社
- 竹内宏「企業レポート・静岡銀行」(エコノミスト2003年2月11日号)
- 大塚将司「流転の果て ニッポン金融盛衰記'85→'98」(2008年9月) 金融財政事情研究会
- 北海道新聞「検証 拓銀破たん10年」(2008年7月) 北海道新聞社
- FDIC.HP <ABOUT FDIC>
- History of the Eighties Lesson for the Future 1997 FDIC
- Hiroshi Nakaso, "The financial crisis in Japan dur-

ing the 1990s: how the Bank of Japan responded and the lessons learnt” (October 2001) Bank for International Settlement

FDIC, “Managing the Crisis: The FDIC and RTC Experience” (August 1998)

Robert Oshinsky and Virginia Olin, “Troubled

Banks: Why Don't They All Fail? (March 2005)  
FDIC Working Paper 2005-03

(受付日 2011年8月25日)

(受理日 2012年1月30日)