

論 説

原発被害者の預金保護

久 保 壽 彦*

目次

1. 我が国の預金保護について
 - 1-1 金融機関の経営破綻処理制度の概要
 - 1-2 平時の枠組みについて
 - 1-3 金融危機対応時の枠組み
 - 1-4 金融機関の秩序ある処理の枠組み
2. 平時（システミック・リスクが発生しない可能性が高い時）の破綻処理の枠組み
 - 2-1 保険金支払方式について
 - 2-2 資金援助方式
3. 有事の金融危機対応措置の枠組み
 - 3-1 預金保険法102条（金融危機に対応するための措置の必要性の認定）
 - 3-2 金融危機対応会議等について
4. 有事の金融危機対応措置の枠組みの具体的内容
 - 4-1 第1号措置（102条1号）【資本注入措置】
 - 4-2 第2号措置（102条2号）【預金全額補償措置】
 - 4-3 第3号措置（102条3号）【一時国有化措置】
5. 国際有事の金融機関の秩序ある処理の枠組み
 - 5-1 「金融機関の秩序ある処理の枠組み」を含む預金保険法改正の経緯
 - 5-2 市場型システミック・リスク
 - 5-3 金融機関の秩序ある処理の枠組みの概要
 - 5-3-1 特定第1号措置（債務超過等でないことを前提）、預金保険法126条の2第1号（図1）
 - 5-3-2 特定第2号措置（債務超過等の場合）、同法126条の2第2号（図2）
6. まとめ
 - 6-1 平時の破綻処理
 - 6-2 金融危機対応時
 - 6-3 秩序ある処理の枠組み

原子力発電所事故（以下「原発事故等」という。）の被害者に対する新たな損害賠償制度に係る検討は、2015年5月原発損害賠償制度専門部会の提言（見直し¹⁾）を受け、現在文部科学省においてなされている。

*立命館大学社会システム研究所客員研究員／佛教大学教授

したがって、マクロ的な賠償制度問題については、今後検討の段階に入っていると言えるが、ミクロの個別問題については、原発損害賠償の範囲を含め今後の課題として残っている。

本稿については、原発事業者への融資や電力債を購入している金融機関等が万一経営破綻を引き起こした場合、取引している原発事故被害者の預金はどのように保護されるのか、我が国の預金保険制度より確認することとする。なお、ゆうちょ銀行については、原発事業者と直接融資取引を行っていることが確認できないため対象から除外したい。

1. 我が国の預金保護について²⁾

我が国の預金保険制度は、金融機関が、公的な機関である預金保険機構に預金保険料を支払い、万一、金融機関が破綻した場合には、預金保険機構が預金者一人につき頭金元本1000万円とその利息の合計額までの一定額を支払うことにより預金者を保護する制度である。いわゆるペイオフ制度ともいわれ、2002年より具体化し、2005年に現在の制度となった。

図表1のとおり、決済用預金である当座預金、利息の付かない普通預金等の全額保護に加えて一般預金等については、利息の付く普通預金、定額預金、元本保証契約のある金銭信託について、金融機関ごとに合算し預金者1人あたり、元本1000万円までとその利息等が保護の対象である。預金保険制度の対象外預金としては、外貨預金、譲渡性預金、無記名預金、架空名義の預金、他人名義の預金（指名預金）、金融債（募集債又は保護預かり契約が終了したもの）等については、保護対象外となる。なお、預金保険制度の対象金融機関には、一般の金融機関のほかに、協同組織金融機関、ゆうちょ銀行、労働金庫、商工組合中央金庫が加わっているが、農業協同組合、漁業協同組合等は対象となっていないが、別途預金保険制度が設けられている。なお、2005年4月からは、金融危機対応として例外的な措置が発動されない限り、「決済用預金」に該当する預金以外はすべて「定額保護」になっている。

そして、定額保護の範囲内の預金を「付保預金」、定額保護対象外の預金を「非付保預金」と区分されている。

定額保護のもとでは、付保預金（元本1000万円までと利息など定額で保護される預金等）以外の預金や金融機関に対する債権については、破綻金融機関の財産の状況に応じて弁済がなされる。この「以外の部分」については広く倒産法制が機能することになり、当該金融機関は清算され、その業務は解体されることが想定されている。この措置の発動例は、日本振興銀行（2003年）の一例である。

1-1 金融機関の経営破綻処理制度の概要

2005年4月から、一般預金についてはいわゆるペイオフが実施されることになり、それまでの一般預金の全額保護から定額保護に預金保護制度が大きく変更となったため、金融機関の業績等や立地地域等破綻処理の帰趨に預金者の預金は大きく影響を受ける可能性が生じてきた。本稿では、金融機関の業績悪化等に伴う破綻処理制度について整理し、それに準じた原発事故被害者の預金等の帰趨について再確認することとした。

図表1 預金保険制度で保護される預金等の範囲

預金等の分類		保護の対象	
預金保険制度の対象預金等	決済用預金	当座預金，利息の付かない普通預金等	全額保護
	一般預金等	利息の付く普通預金，定期預金，元本補填契約のある金銭信託等	金融機関ごとに合算し預金者1人当たり，元本1000万円までとその利息等が保護
預金保険制度の対象外預金等		外貨預金，譲渡性預金，無記名預金，架空名義の預金，他人名義の預金（指名預金），金融債（募集債及び保護預かり契約が終了したもの）等	保護対象外

(出所：金融庁)

図表2

<p>1. 平時の金融機関の破綻（平時＝システム・リスクが発生しない可能性が高い時）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・該当条文：預金保険法第49条以下 <p>(1) 保険金支払い方式</p> <p>(2) 資金援助方式（処理の実例：2010年 日本振興銀行）</p>																			
<p>2. 有事の破綻処理スキーム（有事＝システム・リスクが発生する可能性がある時）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・金融危機対応措置：銀行が対象 ・該当条文：預金保険法第102条 <table border="1"> <thead> <tr> <th>名称</th> <th>資本の状況</th> <th>概要</th> <th>処理の実例</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>第1号措置</td> <td>過小資本時</td> <td>資本増強</td> <td>りそな銀行（2003年）</td> </tr> <tr> <td>第2号措置</td> <td>破綻又は債務超過時</td> <td>資金援助</td> <td>—</td> </tr> <tr> <td>第3号措置</td> <td>破綻かつ債務超過時</td> <td>一時国有化</td> <td>足利銀行（2003年）</td> </tr> </tbody> </table>				名称	資本の状況	概要	処理の実例	第1号措置	過小資本時	資本増強	りそな銀行（2003年）	第2号措置	破綻又は債務超過時	資金援助	—	第3号措置	破綻かつ債務超過時	一時国有化	足利銀行（2003年）
名称	資本の状況	概要	処理の実例																
第1号措置	過小資本時	資本増強	りそな銀行（2003年）																
第2号措置	破綻又は債務超過時	資金援助	—																
第3号措置	破綻かつ債務超過時	一時国有化	足利銀行（2003年）																
<p>(注) 2010年に破綻した日本振興銀行は，預金等定額保護制度の下，資金援助方式で破綻処理され，我が国ではじめてパイオフが実施された。</p>																			
<p>3. 国際有事の金融機関の秩序ある処理の枠組み</p> <ul style="list-style-type: none"> ・対象：銀行，銀行持株会社，証券会社，保険会社，金融持ち株会社等（以下「金融機関等」という。） ・該当条文：預金保険法第126条の2 <p>処理の実例はなし</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>名称</th> <th>資本の状況</th> <th>概要</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>特定第1号措置</td> <td>過小資本時（資産）超過</td> <td>資本増強・流動性供給</td> </tr> <tr> <td>特定第2号措置</td> <td>債務超過又は支払停止時（これらのおそれを含む）</td> <td>資金援助</td> </tr> </tbody> </table>				名称	資本の状況	概要	特定第1号措置	過小資本時（資産）超過	資本増強・流動性供給	特定第2号措置	債務超過又は支払停止時（これらのおそれを含む）	資金援助							
名称	資本の状況	概要																	
特定第1号措置	過小資本時（資産）超過	資本増強・流動性供給																	
特定第2号措置	債務超過又は支払停止時（これらのおそれを含む）	資金援助																	

(出所：日本銀行金融機構局 金融庁監督局 預金保険機構調査国際部「日銀レビュー「巨大金融機関の破綻処理制度改革の軌跡—10年目の節目を越えて—」4頁 2022年 筆者にて一部修正)

なお、「平時」と「有事」のカッコ内のシステム・リスクの説明は，筆者が行なったもの。「国際有事」についても筆者が行なったもの。本稿の以下においても同様。

金融機関の破綻処理制度は時の経済・金融環境等を踏まえ，その概要が図表2のように整理されている。そして，金融機関の破綻処理制度は，預金保険法によって，大きく3つの類型に分類されている。

これらの類型の破綻処理については金融危機，つまり，システム・リスクの有無等によっ

て、平時・有事に分類され、さらにシステミック・リスクがある場合、それが国内の限定的波及か国際的波及かによって3つの枠組みに区分され、具体的には、①平時の枠組、②（有事）金融危機対応時の枠組み、③（国際有事）秩序ある処理の枠組み、に類型化されている。

1-2 平時の枠組みについて

平時の枠組みについては、保険金支払い方式と資金援助方式があり、預金保険法によって保護されている付保預金以外の預金等は、破綻処理に伴って削減されて返済される可能性がある。もっとも、破綻処理制度と並行して選択される倒産手続によっては、返済額が異なる。

1-3 金融危機対応時の枠組み

金融危機対応時の枠組みについては、「当該措置が講じられなければ、国又は地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生じるおそれがあると認められるとき」に、図表2の通り、預金保険法第102条第1号から第3号によって処理される。

第1号措置は資産超過ではあるものの過小資本の状態であることが要件となり、過小資本を解消するために公的資金により資本増強がなされ再建されるため、預金等は全額保護される。したがって、第1号措置は一般に「資本注入措置」とも呼ばれ、

第2号措置は、破綻または債務超過時の措置で、ペイオフコスト超過の資金援助を行うため、預金等は全額保護される。したがって、預金全額保護措置と呼ばれ、

第3号措置は、破綻かつ債務超過時の措置であり、一時国有化によって事業譲渡等を目指すことから、この措置においても預金等は全額保護される。このことから、一時国有化措置と呼ばれている。

1-4 金融機関の秩序ある処理の枠組み

金融機関の秩序ある処理の枠組みに基づく措置の枠組みについては、「我が国の金融市場その他の金融システムの著しい混乱が生ずるおそれがあると認められるとき」を要件として発動され、図表2の通り、預金保険法第126条の2第1号及び同2号によって措置される。同1号を特定第1号措置、同2号は特定第2号措置と呼ばれる。特定第1号措置については、預金保険機構によって「特別監視」が行われ、経営権・財産管理处分権等が監視の対象となる。この措置は当該金融機関の資産超過が要件とされ、資本増強や流動性の供給を受けて、システミック・リスクにつながるシステム上重要な取引を縮小しながら、また同時に事業規模を縮小させながら再建又は事業譲渡を目指すという措置であり、預金等は全額保護される。

特定第2号措置は、債務超過等の場合であり、預金保険機構から資金援助等の流動性供給を受け、システム上の重要な取引も縮小するものの履行・維持し、受け皿金融機関等を活用しながら事業譲渡等を目指す金融機関と破綻処理を行う破綻金融機関に切り分けを行い、破綻金融機関は倒産処理手続等により清算等を行う処置である。特定第2号措置では、預金保険機構による「特別管理」が実施され、経営権・財産管理处分権等が預金保険機構に移され、より強固な体制で処置が進捗する。

なお、秩序ある処理の枠組み措置の対象金融機関には、保険会社・証券会社等金融業全体が対

象になることから、「金融機関等」と表現される。

預金については、付保預金は全額保護されるが、非付保預金は全額保護されず、破綻金融機関等の倒産処理により、返済額が異なる。

また、資金援助や流動性供給等の資金については、預金保険機構の立替えが行われ、後日、その費用は、金融機関等から「特別負担金」として預金保険により徴収され、なお不足する場合は、政府援助が実施される。

以下、各破綻処理の枠組みについて、本項の概要と重複するところもあるが、さらに詳細に述べることとする。

2. 平時（システミック・リスクが発生しない可能性が高い時）の破綻処理の枠組み³⁾

2-1 保険金支払方式について

平時の銀行破綻処理については、保険金支払方式と資金援助方式がある。

保険金支払方式では、付保預金の支払い（保険金支払い）がなされると破綻金融機関は清算されるため、金融機能等や非付保預金にも大きな影響を及ぼす。

2-2 資金援助方式

i) 資金援助方式とは、破綻金融機関の事業を解体することなく、ペイオフコスト（後述）の範囲内で国等が資金援助を行い、預金および健全な資産により営業を再構築した上で、他の健全な金融機関への合併や事業譲渡などの手法により承継させることで預金者の保護を図る方式である。

金融機関が預金等の払戻停止や債務超過のおそれがある旨を監督官庁に申出、監督当局が認定等した場合、監督当局は金融整理管財人（預金保険法第74条）による業務および財産の管理を命ずる処分を発令することができる。

ii) 金融整理管財人は、預金保険機構から資金援助を受けながら破綻後6ヶ月以内を目途に救済金融機関への事業譲渡を行う。

つまり、資金援助方式は、破綻金融機関を救済するために他の金融機関が合併や事業譲渡の受け皿となり、それに対して預金保険機構が金銭の贈与や資産の買取りなどで資金供与を行い、破綻金融機関の預金者等の預金債権を保護する方法である。平時におけるこの資金援助方式の特徴はあくまでも援助の総額はペイオフコスト⁴⁾の範囲内であるという点である。

諸外国において、破綻処理という場合には、この資金援助方式が多く、我が国も同様である。加えて、以下で述べる金融危機対応措置や秩序ある処理の枠組みにおいて、少しずつ異なるものの中心的なフレームワークになっている。

iii) 資金援助方式は合併等の相手が金融整理管財人によって早い段階で見つかる場合と、そうでない場合によって対応が分かれる（同法59条）。これらの対応について小山は次のように説明している。

金融整理管財人が合併等の相手を早い段階で探し得た場合は、具体的には、事業の全部を救済

金融機関に承継させ、債務超過部分について金銭贈与を行い、健全資産および付保預金を救済金融機関に承継させ、同時に不良債権と非付保預金が残される破綻金融機関から不良債権について買取りを債権買取機構（当時）（RCC）に委託し、RCCが資産の買取りを行って現金化する。

資金援助方式の場合も非付保預金は不良債権とともに破綻金融機関に残される可能性もあり、預金が返還されない場合があり得る。

次に、当面救済金融機関が現れない場合、監督当局は、預金保険機構などの出資により、承継銀行（ブリッジバンク）を設立し、受け皿の役割を担い、金融整理管財人は、破綻金融機関の貸付債権等から承継銀行が引き継ぐべき資産を選定する。承継銀行に引き継がれない資産は、RCCに売却される。したがって、非付保預金については、上記と同様である。

承継銀行（ブリッジバンク）は、適宜、預金等や貸出資産を受け継ぎ、業務の暫定的な維持、継続を図るとともに、合併、事業譲渡、株式の譲渡により、最終的な受け皿となる金融機関等を探ることが主な目的となる。承継銀行から全部の事業譲渡等を受ける再承継金融機関に対しては、再承継を援助することを目的として、預金保険機構による資産の買取り、優先株式の引受け等の措置がなされるとし、また、合併等の猶予期間は2年（1年延長可能）であり、その間に合併等が不調に終われば、以後、破綻金融機関は清算の手続に入ることになると説明する。そして、預金保護についてはその手続きに準じることになる。

なお、遠藤ら預金保険機構の関係者は、本件について以下の通り述べている。⁵⁾

「なお、保険金支払方式が、預金の払戻しを中止し、原則として破産手続等の清算型倒産手続のもとで金融機能が消滅するのに対し、資金援助方式は、預金の払戻しを継続し、再生手続等の再建型倒産手続のもとで金融機能が継続する関係にある。このため、資金援助方式の方が、金融機能が継続し、混乱等の社会経済的損失が少なくなるといえるし、また、弁済・配当見込額は、金融機能が継続する資金援助方式の方が、金融機能が消滅する保険金支払方式よりも多くなると思われる。その結果、資金援助に要すると見込まれる費用は、保険金の支払を行うときに要すると見込まれる費用よりも原則として少なくなると考えられるため、こうした観点からも資金援助方式を選択するのが相当である」としており、異論はないところである。

加えて、預金保険機構や金融審議会の答申⁶⁾においても同様の方針が示されている。日本振興銀行の破綻処理においてもこの方針のもと、破綻処理（民事再生手続の利用）が実施され、非付保預金については、最終的には約60%強の支払いがなされたとする。

3. 有事の金融危機対応措置の枠組み⁸⁾

我が国における金融危機時の破綻処理制度については、2000年の預金保険法改正によって統一され、恒久化された。

1990年代に我が国では不良債権問題が深刻化したが、その間暫定的に生まれた法律である①金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律（早期健全化法）、②金融機能安定化法（旧安定化法）、③金融機能再生のための緊急措置に関する法律および同法37条の「特別公的管理銀行」等の3つの制度を金融危機の名のもとに体系的に恒久化するとともに、金融危機、すなわちシス

9) テミック・リスクの要件も『我が国または当該金融機関が業務を行っている地域の信用秩序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』に統一された。

さらに、2000年改正預金保険法では、第1に、危機的な事態が予想される場合、内閣総理大臣は、金融危機対応会議の議を経て、①金融機関、②破綻金融機関又は債務超過の金融機関、③債務超過の破綻銀行等の区分に応じ、それぞれの例外的措置を講じる必要がある旨の認定を行うことができ、第2に、金融危機への対応に係る業務を行うための勘定として、危機対応勘定を設けることとしたうえ、機構による当該業務に必要な資金の借入れ又は債券の発行について政府保証を付すこともでき、第3に、例外的措置に係る財源として、事後的に金融機関から負担金を納付させることとし、また、金融機関の負担だけでは我が国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きは、政府援助が可能となった。

3-1 預金保険法102条（金融危機に対応するための措置の必要性の認定）

金融危機（=有事）の対応として、預金保険法102条は以下の構成となっている。¹⁰⁾

第102条 内閣総理大臣は、次の各号に掲げる金融機関について当該各号に定める措置が講じなければ、我が国又は当該金融機関が業務を行っている地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずるおそれがあると認めるときは、金融危機対応会議の議を経て、当該措置を講ずる必要がある旨の認定を行うことができる。

(1) 金融機関（次号に掲げる金融機関は除く。）

当該金融機関の自己資本の充実のために行う預金保険機構による当該金融機関に対する株式等の引受け等又は当該金融機関を子会社とする銀行持株会社等が発行する株式の引受け（以下「第1号措置」という。）

(2) 破綻金融機関又はその財産をもって債務を完済することができない（債務超過の）金融機関

当該金融機関の保険事故（経営破綻等）につき保険金（付保預金）の支払を行うときに要すると見込まれる費用（ペイオフコスト）の額を超えると見込まれる額の資金援助（以下「第2号措置」という。）

(3) 破綻金融機関に該当する銀行等であって、その財産をもって債務を完済することのできないもの（以下「第3号措置」という）

第1号措置は、2003年5月にりそな銀行に対して、第3号措置は、2003年11月に足利銀行に発動された。第2号措置は現在まで発動例はない。¹¹⁾

3-2 金融危機対応会議等について

金融危機対応会議は、有事の際に、原則として個別案件ごとに、内閣総理大臣を議長として、内閣官房長官、金融担当大臣、金融庁長官、財務大臣、日本銀行総裁により構成される。

4. 有事の金融危機対応措置の枠組みの具体的内容

4-1 第1号措置（102条1号）【資本注入措置¹²⁾】

i) 第1号措置は、金融機関が預金保険機構経由で内閣総理大臣に申請を行い、金融危機対応会議の議を経て決定される。認定を受けた銀行に対して株式等の引受けが行われる。つまり、株式の買取を通じて公的資金が投入され、資本が増強される。

ii) 対象は、債務超過ではなく資産超過にある銀行である。当該銀行が資産超過であっても事態を放置しておけば破綻に近づく蓋然性が高く、そのおそれが他の金融機関への懸念を造成し、国ないし地域において連鎖的な危機を起こしかねないと判断した場合に取られる措置である。脆弱な自己資本状態に対して公的に資本注入によるテコ入れを行い、国や地域の金融システムを安定化することを狙いとしている。

iii) 預金保険機構による株式の引受け等

自己資本の増強のために預金保険機構による株式等の引受け等が行われ、政府当局は株主の立場から経営改善に向けた働きかけを行う。そして、経営が改善すれば投入した資本の回収が行われ、一連の救済策は所期の目的を達成して完了する。預金については、定額保護であるが、資産超過の状態の中で資本が増強されるので、経営破綻のリスクは低く、その意味で預金は全額保護される可能性が高い。

第1号措置は、2003年5月にりそな銀行に対して自己資本比率が国内自己資本比率規制値の4%を切ったことから発動されたと思われ、それ以降¹³⁾の発動例はない。

4-2 第2号措置（102条2号）【預金全額補償措置】

・破綻金融機関（法2条4項、後述）または債務超過の金融機関に対して、必要性についての認定が行われれば、ベイオフ・コストを超えた資金援助が行われることになり、上記平時の措置および有事の際、上記第1号措置における1000万円までの定額保護とは異なり、当該金融機関の預金者に対して預金の全額保護が可能となる。そうすれば預金者は当該金融機関から預金取付け等の動きを未然に防ぐことができるし、経営が安定する¹⁴⁾。なお、第2号措置は現在まで発動例はない。

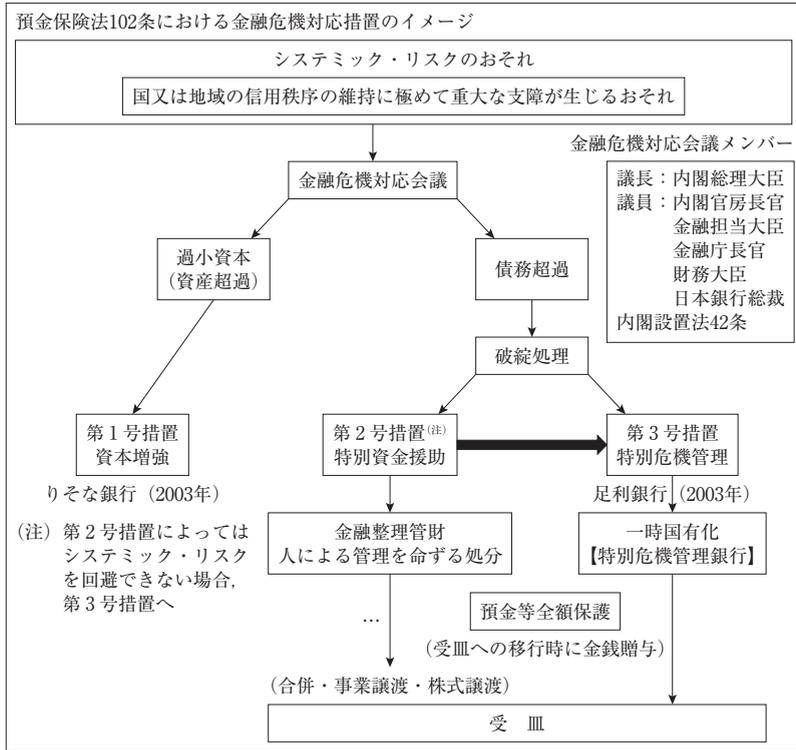
4-3 第3号措置（102条3号）【一時国有化措置】

i) 第1号措置が資産超過金融機関に対する措置、第2号が破綻金融機関または債務超過金融機関に対する措置であるのに対し、この第3号措置は破綻金融機関で、かつ債務超過金融機関に対するものであるだけに同法102条3号で強力な対応を規定している。なお、預金は全額保護¹⁵⁾される。

ii) 預金保険機構による株式取得が行われ一時国有化されて、「特別危機管理銀行」という位置付けになる。この措置は第2号によって信用秩序維持が困難とみられるときに限定される。

預金保険機構はすべての株式を強制的に取得し国有化する。監督当局の指名により新しい経営陣が選任され、当該金融機関の管理運営にあたる。法人格は維持され業務は継続される。また、

図表 3



(出所：金融庁資料を筆者にて一部修正)

国の嚴重な管理下に置かれるため、当該金融機関の経営は、当面支障なく推移し、その期間、預金等は全額保護されている。

なお、第3号措置は、2003年11月に足利銀行に発動され、それ以降の発動事例はない。

- 金融危機対応措置（第1号～第3号）のイメージを図表化すると、図表3となる。

5. 国際有事の金融機関の秩序ある処理の枠組み

5-1 「金融機関の秩序ある処理の枠組み」を含む預金保険法改正の経緯¹⁶⁾

米国のサブプライムローン問題に端を発し、2008年9月のリーマンブラザーズの破綻等により国際的な金融危機が表面化し、同年のG20サミットでも、大規模で国際的に活動する金融機関の秩序だった整理が可能になるような制度の構築で主要国が一致し、各国で整備がすすめられた。我が国においても、2012年8月より、金融審議会のワーキンググループにおいて検討が進められ、2013年1月には、その報告書「金融システム安定等に資する銀行規制等の見直しについて」が取りまとめられた。その後、我が国においても、国際的な市場型の金融危機（システミック・リスク）に対応するため、「金融機関の秩序ある処理に関する枠組み」が整備され、2014年に預金保

險法等の一部改正により、同法の目的に「金融機関等の資産及び負債の秩序ある処理に関する措置（以下「金融機関の秩序ある処理」という。）が同法1条に同法34条に預金保険機構の業務に「金融機関の秩序ある処理に係る業務」等が加えられ、同法第7章の2において、「金融機関の秩序ある処理」（同法126条の2～126条の39）等が規定されることとなった。¹⁷⁾

そして、同法126条の2第1号に過小資本の状態の金融機関等を資本増強等で支援し、システムミック・リスクを防ぐことを意図する「特定第1号措置」、債務超過またはそのおそれ、支払停止またはそのおそれのある金融機関等を同2号によって資金援助および倒産処理によって清算し、システムミック・リスクを防ぐことを意図する「特定第2号措置（同法第2号）」が整備された。

5-2 市場型のシステムミック・リスク

元日本銀行の総裁の白川方明氏はその著書において、市場型システムミック・リスクについて従来型（古典的）システムミック・リスクを踏まえて以下のように述べている。¹⁸⁾

「金融市場の果たしている重要な機能のひとつは、『市場で成立している価格で当該金融資産（商品）を直ちに売却できる』ことである。そのような市場は「市場流動性」があると表現される。市場に流動性があるということは、通常の状態のもとでは当然の前提であり、市場参加者はこれを前提として取引を行っている。しかし、金融市場においては、流動性が突然枯渇するという事態が時として生じる。そうした事態は頻繁に起きないが、起きた場合には経済活動に大きな影響を与える。金融市場が正常に機能しなくなる状態は、金融市場の「流動性の枯渇」という表現以外に、金融市場の「不安定化」「機能不全」「機能低下」とも呼ばれる。また、前述の古典的システムミック・リスクと区別する意味で、「市場型のシステムミック・リスク」という言葉が使われることもある。」と述べており、この概念が市場型システムミック・リスクの基本形となっている。

5-3 金融機関の秩序ある処理の枠組みの概要

金融機関の秩序ある処理においては、まず、内閣総理大臣は、以下の措置が講ぜられなければ、我が国の金融市場その他の金融システムの著しい混乱が生ずるおそれがあると認めるときは、つまり、我が国の金融市場その他の金融システムの著しい混乱が生じる場合に、金融危機対応会議の議を経て、当該措置を講ずる必要がある旨の認定（以下「特定認定」という）を行うことができることとしている（同法126条の2第1項）。

特定第一号措置と特定第二号措置について、東京大学の服部は図1および図2を示しながら、以下のように説明している。¹⁹⁾

5-3-1 特定第1号措置（債務超過でないことを前提）、預金保険法126条の2第1号（図1）

預金保険機構による特別監視および資金の貸付等（流動性供給等）または特定株式等の引受け等（資本増強）特定第1号措置では、対象となる金融機関等を預金保険機構の特別監視下におき、預金保険機構は経営権や財産管理処分権等に対し必要な助言・指導・勧告をし、流動性の供給等を行う。特定第1号措置は債務超過でない金融機関等を対象としている。

この処理は、破綻処理ではなく、金融機関等が一部事業規模を縮小しながら預金保険機構から不足する流動性等の供給を受け、業務を遂行し再建を目指す。つまり、信用力の低下した金融機

図1

金融機関の秩序ある処理
（債務超過でないことを前提）

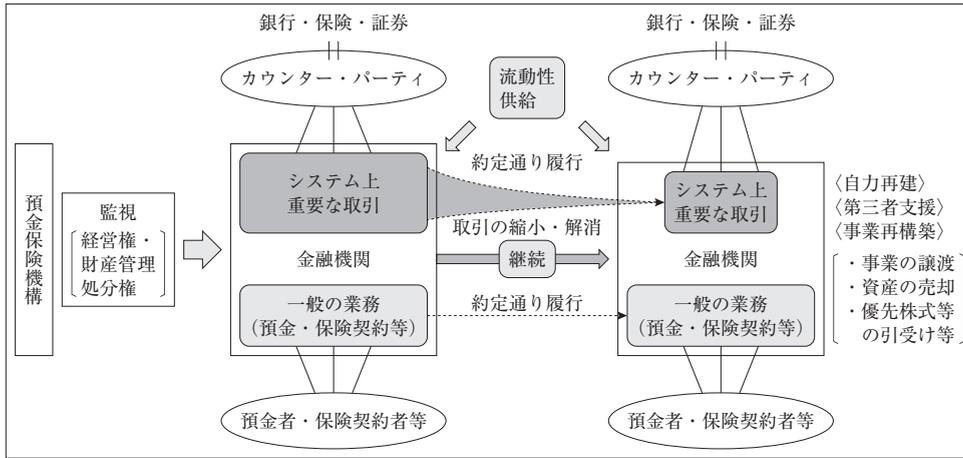
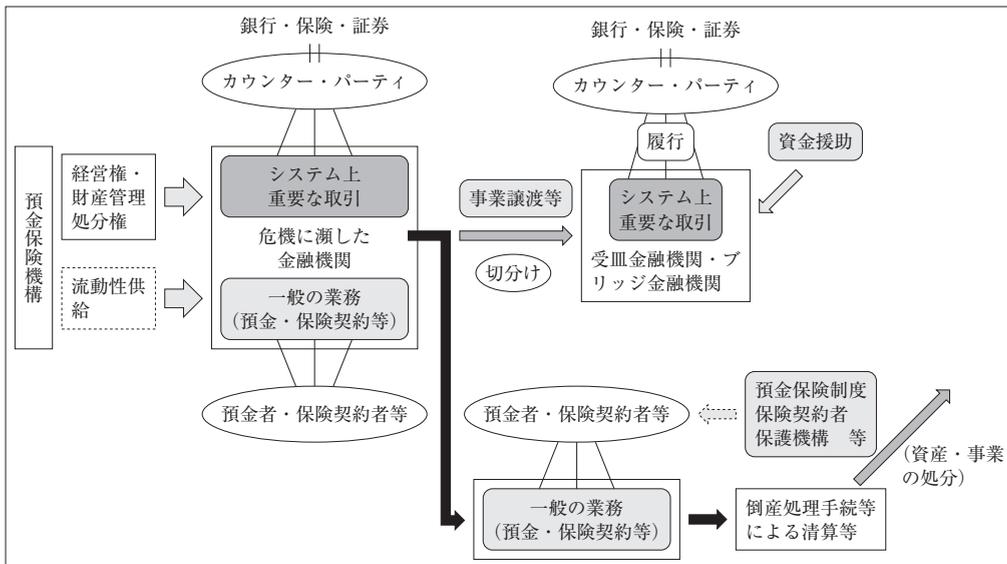


図2

金融機関の秩序ある処理
（債務超過等の場合）



（出所：図1・図2とも金融庁：平成25年6月金融庁資料「金融商品取引法の一部を改正する法律（平成25年法律第45号）に係る説明資料」12頁、13頁を筆者にて一部修正）

関等が預金保険機構によつて「特別監視」というバックアップを得て事業再生を可能とするスキームである。

預金保険機構は、政府保証のもと、債券の発行による市場からの調達や日本銀行からの借り入れ等を通じて資金調達し、金融機関等に流動性を供給することとなる。

なお、政府保証下の預金保険機構の調達において損失が発生した場合には危機対応勘定で処理し、原則として事後的に金融機関等から特定負担金を徴収して補填するとされている。

また、金融機関等の資本増強を行うスキームが存在しており、対象金融機関等が発行する優先株や劣後債等を引き受けることが可能となっている。さらに、資産の買取や事業譲渡などのツールを取り入れることもできる。

金融機関の秩序ある処理の枠組みでは、図1にあるように当該金融機関等にシステム上重要な取引があることが認定の前提である。

5-3-2 特定第2号措置²⁰⁾（債務超過等の場合）、同法126条の2第2号（図2）

金融機関等の信用不安から、我が国の金融市場その他の金融システムの著しい混乱が生じるおそれがあると判断され、かつ当該金融機関等が業務継続を行うことが困難な場合（金融機関等が債務超過又は債務超過のおそれ、支払停止又は支払停止のおそれがあるとき）には、特定第2号措置が採用される。特定第2号措置とは、対象となる金融機関を預金保険機構の特別監視下におき、預金保険機構が管理処分権を掌握しつつ、金融システムの安定を図るため不可欠な債務等を他の金融機関や、預金保険機構傘下に設立するブリッジ金融機関等（特定承継金融機関等）に引継ぎつつ、流動性供給等を行うことで、市場の混乱を防ぐものである。特定第1号措置と同様、対象金融機関等を預金保険機構の特別監視の下におくが、特定第2号措置では、破綻した金融機関の業務や財産処分権を掌握する「特定管理」と呼ばれるより強い権限を有している。

破綻金融機関は、「財産の状況に照らし預金等の払戻しを停止するおそれのある金融機関又は預金等の払戻しを停止した金融機関（法2条4項）」とされているが、秩序ある処理においては市場型危機に伴って金融機関の急激な信用不安を生じることを想定しているため、必ずしも債務超過に陥ってなくても早期の処理開始が可能な枠組みとなっている。具体的には、「金融機関等が債務超過又はそのおそれが、支払停止又は支払停止のおそれがあるとき」に特定第2号措置の認定が可能とされている。

また、金融持株会社は、秩序ある処理の枠組み措置の場合にのみ対象となり、金融危機対応措置では対象とならない。

預金取扱金融機関の預金との関係では、特定第1号措置においては、取引は縮小等されていくものの、預金は付保預金・非付保預金ともに全額保護される²¹⁾。これに対して、特定第2号措置において、事業譲渡等の対象に預金が全額含まれれば全額保護されるが、清算される特定破綻金融機関等に一部含まれれば、うち一部がカットされる可能性がある。

以上、本稿では平時の銀行破綻処理、金融危機対応時の破綻処理、秩序ある処理の枠組みにおける破綻処理について述べてきたが、それらをまとめ図表2をより詳細にして図表4として示したい。この表は、元日本銀行副総裁中曾宏氏が、同行とともに作成したものを筆者が一部修正したものである。

本稿において、以下の論稿等は筆者に大いに教示と示唆を与え、積極的に引用や参考として取り上げた。

本稿第1章、第2章、第3章、第4章

①小山嘉昭「詳解 銀行法（全訂版）」（金融財政事情研究会、2012）

②佐々木宗啓「逐条解説 預金保険法の運用」預金保険法研究会著（金融財政事情研究会、2003年）

同第5章

図表4 破綻処理スキームの比較表

処理の枠組み		対 象	発動要件		実 例
平時の破綻処理の枠組み （預金など定額保護 （53条-101条））	保険金支払方式		<ul style="list-style-type: none"> 第1種保険事故（預金などの払戻しの停止）または第2種保険事故（営業免許の取消し、破産手続開始の決定または解散の決議） 		—
	資金援助方式		<ul style="list-style-type: none"> 第1種保険事故 救済金融機関などによる合併等に関する金融庁長官の「適格性」の認定または斡旋 		日本振興銀行 (2010年)
有事の金融危機対応措置 (102条)	第1号措置 (資本増強：過小資本時)	預金取扱金融機関	<ul style="list-style-type: none"> 措置が講じられなければ、国又は地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずると認められるときに、金融危機対応会議の議を経て、措置可能 	<ul style="list-style-type: none"> 破綻金融機関でも債務超過でもないとき 	りそな銀行 (2003年)
	第2号措置 (ペイオフ・コスト超過の資金援助：破綻または債務超過時)			<ul style="list-style-type: none"> 破綻金融機関または債務超過 	実例なし
	第3号措置 (一時国有化：破綻かつ債務超過時)			<ul style="list-style-type: none"> 債務超過かつ破綻金融機関 第2号措置では先の支障を回避することができないとき 	足利銀行 (2003年)
国際有事の秩序ある処理の枠組み措置 (126条の2)	特定第1号措置 (流動性供給・資本増強)	預金取扱金融機関、証券会社、保険会社など (金融持株会社を含む)	<ul style="list-style-type: none"> 我が国の金融市場その他の金融システムの著しい混乱が生ずるおそれがあると認められるときに、金融危機対応会議の議を経て、措置可能 	<ul style="list-style-type: none"> 債務超過でないとき 	実例なし
	特定第2号措置 (特定資金援助など)			<ul style="list-style-type: none"> 債務超過または支払い停止（これらのおそれを含む） 	実例なし

(出所：日本銀行、中曾宏「最後の防衛策 危機と日本銀行」137頁 日本経済新聞出版社（2022）筆者にて一部修正）

- ①梅村元史「金融機関の秩序ある処理の枠組み（預金保険法等の一部改正）」金融法務事情 NO. 1973 46頁以下2013.9.25
 - ②服部孝洋「我が国における金融機関の秩序ある処理（特定第1号措置及び第2号措置）—預金保険法126条の2について—」ファイナンス 2023 May23頁以下
「金融機関の破綻処理制度及び預金保険入門」ファイナンス 2023 Mar50頁以下
 - ③村松教隆「預金保険法の一部改正の概要」預金保険研究（第16号）2014年1頁以下
 - ④小立敬「我が国の金融機関の秩序ある処理の枠組み—改正預金保険法で手当てされた新たなスキーム—」野村資本市場クォーターリー 2013.夏51頁以下
- 倒産法や法的立場からの論稿としては、以下を参照した。

⑤山本和彦「金融機関の秩序ある処理の枠組み」金融法務事情 NO. 1975 26頁以下

さらに、政府サイドとして、金融庁、財務省、日本銀行、預金保険機構において秩序ある処理の枠組みについて様々な論稿や説明資料等が発出されているので、図表4をはじめ適宜引用・参照した。

6. ま と め

最後に被害者の預金は金融機関等の破綻によってどのような影響を受けるか、その点について最後に取りまとめる必要がある。ここでは、預金の全額保護を付保預金+非付保預金の合計と解して検討する。

6-1 平時の破綻処理

一般に金融機関等の破綻は平時に多く、加えて預金保険機構の現体制下では、保険金支払い方式によって破綻処理されることは想定し難い。したがって、資金援助方式で破綻処理をされる場合、付保預金は支払われるが非付保預金については、事業譲渡方式に伴う破綻処理によって左右されるが、保険金支払い方式²²⁾に比し負担は少ない可能性があるとされている。

6-2 金融危機対応時

i) 第1号措置では、資産超過の金融機関の再建を目指す方式につき、預金は全額保護され、返還される。再建が不調に終わり、破綻に至ると付保預金以外の非付保預金は各倒産手続の配当等に準じて返済される。

ii) 第2号措置では、預金については全額保護とされるが、債務超過または破綻状態の金融機関が第2号措置の対象につき、その金融機関にペイオフコストを超える資金援助を行いながら救済し、加えて預金全額を保護するというにつき、措置の履行については、重大な政策的課題が存在すると思われる。

iii) 第3号措置については、債務超過または破綻金融機関について、公的資金によって国が全株を取得して一時国有化をすることによって、金融機関を再建し、預金も全額保護の対象となるということであるが、第2号措置と同様の論点が存在するといえる。

6-3 秩序ある処理の枠組み

i) 特別1号措置については、事業を縮小しながらシステム上重要な取引を維持することを目途としているため、当該金融機関等が事業を維持する限り、預金は全額保護される。

ii) 特別第2号措置については、事業の切り分けが行われ、預金がシステム上重要な取引を維持し、将来的に事業譲渡等を目途とされる承継金融機関に移転すれば預金は保護されるが、清算を目途とする破綻金融機関に一部でも移転する場合は、全額保護は難しくなる。

以上が、原発被害者が預金する金融機関の経営破綻時の預金の帰趨であると考えられる。なかでも、金融危機対応と秩序ある処理の枠組みにおける措置に対しては、金融危機対応会議の議を

経て内閣総理大臣が措置を決するという枠組みであることから、最終的には、内閣総理大臣の意向に預金者の預金の帰趨が左右される。

以上

注

- 1) この見直しでは、株主や債権者にも負担を求めることや原子力事業者の経営破綻についても新たな枠組みが必要ではないかなどが提言されている。
- 2) 小山嘉昭「詳解 銀行法（全訂版）」419頁以下 金融財政事情研究会 2012年、ここから多くをそのまま引用し、一部筆者にて修正。
- 3) 前掲注2 419頁以下、ここから多くをそのまま引用し、一部筆者にて修正。
- 4) ペイオフコストとは、金融機関が破綻して保険金支払方式による保護を行うとした場合に見込まれる保険金の支払い額と保険金の支払いに要すると見込まれる経費の合計から、預金保険機構が保険金の支払いに応じて取得する債権の倒産手続における回収見込額（破産配当見込額）を控除した額である。
- 5) 遠藤伸子 志賀勝 村松教隆 菅野昌彦 吉岡あゆみ 近内京太他「日本振興銀行の破綻処理—預金者保護を中心として—」預金保険研究第15号102頁2015年
- 6) 預金保険機構においても、「どちらの方式でも、預金保険制度により預金等が保護される範囲は同じであるが、保険金支払方式は、破産手続の併用により破綻金融機関の金融機能が停止し清算されることが予定されているのに対して、資金援助方式は、預金金融機関の一定の金融機能は救済金融機関に移管され維持される。金融審議会の答申では、金融機能を維持し、破綻に伴う混乱を最小限に止めることができる資金援助方式を優先させるとの方針が示されている。」また「定額保護下では、預金保険制度で保護されている預金等のうち決済用預金以外の預金等で元本1000万円を超える部分については一部カットされる可能性がある。また、預金保険の対象でない預金等や破綻金融機関の債務も、一部カットされる可能性がある。このため、資金援助方式で金融機関の破綻処理を行うにあたっては、預金者や一般債権者の平等を保ち、財産の流出を防ぐために、裁判所の監督下に置かれる倒産法制を適用することとし、民事再生法を活用することとしている。
- 7) 平成11年12月21日付金融審議会「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」参照
- 8) 佐々木宗啓「逐条解説 預金保険法の運用」410頁以下引用・参照 預金保険法研究会著 金融財政事情研究会 2003年、ここから多くをそのまま引用し、一部筆者にて修正。
- 9) 早期健全化法におけるシステムミック・リスクの要件は、「当該発行金融機関等が内外の金融市場において十分な信認を得られず円滑な資金の調達をすることが極めて困難な状況に至ることとなること等により、当該発行金融機関等の業務又は我が国における金融機能に著しい障害が生じ、信用秩序の維持又は企業の活動若しくは雇用の状況に甚大な影響を及ぼす等経済の円滑な運営に極めて重大な支障が生ずるおそれがあること」であった。

旧安定化法におけるシステムミック・リスクの要件は、「我が国における金融の機能に対する内外の信頼が大きく低下するとともに信用秩序の維持と国民経済の円滑な運営に極めて重大な支障が生ずることとなる事態として」、「当該金融機関等が内外の金融市場において資金の調達をすることが極めて困難な状況に至ることとなること等により、我が国における金融機能に著しい障害が生ずることとなる事態」又は「当該金融機関が破綻し、それが他の金融機関等の連鎖的な破綻を発生させることとなる等により当該金融機関等及び当該他の金融機関等が業務を行っている地域又は分野において、企業の活動や雇用の状況に甚大な影響を及ぼす等経済的活動に著しい障害が生ずることとなる事態」のいずれかを生じさせるおそれのあることであった。

金融再生法の特別公的管理銀行の要件（同法第36条）としてのシステムミック・リスクは、「他の金融機関等の連鎖的な破綻を発生させることとなる等により、我が国における金融の機能に重大な障害が

生ずることとなる事態」又は「当該銀行が業務を行っている地域又は分野における融資比率が高率である等の理由により、他の金融機関による金融機能の代替が著しく困難であるため、当該地域又は分野における経済活動に極めて重大な障害が生ずることとなる事態」のいずれかを生じさせるおそれのあることであった。

金融再生法の特別公的管理銀行の要件（同法第37条）としてのシステミック・リスクは、「他の金融機関等の連鎖的な破綻を発生させることとなる等により、我が国における企業の機能に極めて重大な障害が生ずることとなる事態を生じさせるおそれがあり、かつ、国際金融市場に重大な影響を及ぼすこととなる事態を生じさせるおそれがあること」であった。

- 10) 前掲注2 424頁より多くをそのまま引用した。
- 11) 前掲注2 426頁より多くをそのまま引用した。
- 12) 前掲注8 415頁では以下の説明がなされている。趣旨等については、システミック・リスクを回避するために極めて重要な措置であることが、同時に示されている。
 - ①社会経済的コストの最小化からも、金融機関の破綻を未然に防止することが重要であること、②相当規模の金融機関が破綻した場合、受け皿候補を見出すことは困難であり、かつ、複雑なデリバティブ取引等の存在から、清算処理も行い難いこと、③公的主体が金融機関の経営に直接関与することは可及的に避けるべきであること、④投下資本の回収がいずれ期待できるため、金融機関の特別な負担又は税金の直接的な投入も避けられることからである。
- 13) 前掲注8 415頁では、本措置は、早期健全化法上の自己資本増強のための公的資金注入（同条6条等）に類するものであると説明している。
- 14) 前掲注8 415頁 この措置はペイオフ凍結解除前の特別資金援助（附則16条）に類するものとされる。
- 15) 前掲注8 415頁 この措置は金融再生法下の「特別公的管理銀行の制度」（同法第36条）に類するとされる。
- 16) 梅村元史「金融機関の秩序ある処理の枠組み（預金保険法等の一部改正）49頁以降 金融法務事情 N. 1973. ここから多くをそのまま引用し、一部筆者にて修正。
- 17) 2008年の金融危機は、(1)市場型の金融危機であったことに加え、(2)リーマンブラザーズの破綻やAIGの救済などからもわかるとおり、預金取扱い金融機関だけでなく、証券会社や保険会社など広い意味での金融機関が対象となり、さらには銀行等も含めて、「大きすぎてつぶせない（too big to fail）」ことも大きな問題となった。
- 18) 白川方明「現代の金融政策：理論と実際」299頁、300頁 日本経済新聞出版 2008年
白川氏は、伝統的システミック・リスクを古典的と称している。
- 19) 服部孝洋「我が国における金融機関の秩序ある処理（特定第1号措置及び第2号措置）—預金保険法126条の2について—」財務省 ファイナンス2023 May 26頁以下
- 20) 前掲注19 28頁
- 21) 前掲注16 58頁
- 22) 保険金方式は破産手続で処理され、資金援助方式は民事再生法で処理されることが多いと思われるため、配当額や弁済の時期等が異なるためである。