

預金保険機構による 特定回収困難債権の 買取・回収について

鈴木康晴

Yasuharu Suzuki

滋賀大学 経済学部 / 准教授

I はじめに

預金保険制度は、預金取扱金融機関(以下、「金融機関」という。)の破たんの際に小口預金者等の預金を保護するとの役割を果たすものである。しかしながら、銀行の債務である預金を保護することは、一方で破たん金融機関の不良債権を含む債権回収業務に密接に関連している。このことについて一般預金者はあまり意識しないが、預金保険運営主体が金融機関破たん時に預金を保護すると、預金者から預金債権を譲渡された形で、当該運営主体が破たん金融機関の最大債権者になることから、破たん金融機関に係る債権回収は運営主体の損失軽減のために重要である。

預金保険制度自体は各国の金融システム、特に金融当局の役割・位置づけに応じて制度設計されるべきものである。それでも金融機関の破たん処理をスムーズに行う際には、最大限の債権回収が求められ、また、不良債権やずさんな経営による経営悪化が破たんの原因である場合には経営者の責任追及も必要となる点は、各国共通である。

日本における預金保険の運営主体は預金保険法に基づく法人である預金保険機構である¹⁾。預金保険機構の業務は単に破たん金融機関の預金の受払だけを行う最小の業務範囲に限られるタイプ(ペイボックス型)ではなく、金融機関に対する監督権限等は持たないものの、破たん金融機関の処理やその債権回収も併せて行う、比較的積極的に関連する業務を行うタイプ(ロス・ミニマイ

1) 正確には農水産業系統金融機関に係る預金保険制度は農水産業協同組合貯金機構が運営主体となっているが、本論では預金保険機構のみを取り上げる。

なお、このような1カ国内に複数の預金保険機関運営主体・制度が併存する国は、日本以外に米国、ブラジル、カナダ、イタリア、ドイツがある。(後述する注釈8の金融安定委員会(FSB)調査報告書)

2) この182件の金融機関の破たん処理では、預金支払い方式による預金保護は1件も行われず、

ザー型)の預金保険執行機関に分類される。現時点(平成24年9月末現在)までに預金保険機構は182件の金融機関の破たん処理に関与してきており、併せてこれら破たん金融機関の債権回収を整理回収機構(預金保険機構の100%出資子会社で銀行業の免許を有する、預金保険機構が買い取った不良債権等の回収機関)とともに実施してきている²⁾。

また、「平成金融機関危機」の時には不良債権問題を早期に終結させるため、健全金融機関からの不良債権の買取りを預金保険機構・整理回収機構が行い、その回収も行った。平成11年度から17年度にかけて債権元本額4兆460億円(買取価格3557億円)を買い取り、累積で6898億円を回収しており(平成23年度末現在)、買取額の2倍弱の回収実績となっている。このような回収実績を挙げられた理由は、預金保険機構の財産調査権等を使い、民間では回収が難しい事案についても、回収が可能となる場合があったことなどが考えられる。

また、預金保険機構・整理回収機構による不良債権の強力な回収能力は、結果として金融機関を食物にしていた暴力団等の反社会的勢力(以下、「反社」という)からの不当利得の回収を可能とするとともに、これらの反社等に対する刑事責任の追及も強力に進めることを可能とした。

預金保険機構・整理回収機構による反社に対する債権回収や責任追及の対象拡大は、あくまでも破たん金融機関の債権を最大限回収する必要性とともに、金融再生の文脈の中で用意されたものであった。しかし、反社と関係を持ってしまった

金融機関が、これらの悪質債務者と直接単独で向き合わなくても、その債権回収が可能となる公的・組織的な手段が用意されたことから、結果として反社等の不当利益排除という社会正義実現の道が示されることとなった。このことはバブルの発生及び消滅過程で反社が経済活動を活発化させ、金融機関が反社と何らかの関係を持ってしまいうリスクが高まっていた日本の金融界にとって、大変意義のあることであった³⁾。

残念なことに、この金融再生法に基づく健全金融機関からの不良債権買取りは、あくまで臨時措置であったため、買取期間終了後は、破たん金融機関の不良債権以外には、新たに預金保険機構等が回収に関与することはできなくなり、制度導入前の状態に戻ってしまった。

しかしながら、平成23年に住宅金融専門会社(以下、「住専」という)処理を終結させる預金保険法の改正が行われた際、暴力団等の反社が関与する一般金融機関の回収困難債権を預金保険機構が買い取って、その回収に当たることができる、との改正も同時に行われた。これによって、反社からの債権回収のための最終手段として、公的で強力な関与が行える恒常的な制度が整うこととなった。

そこで本論では、預金保険制度及び預金保険機構を概観したのち、特定回収困難債権の買取・回収制度の内容を確認するとともに、この制度の意義と課題について考察したい。

全て資金援助方式により預金が保護されている。これは破たん金融機関の一定の金融機能を救済金融機関に移管し、維持することにより、金融機関破たんに伴う混乱を最小限にとどめるため、資金援助方式を優先することを預金保険機構が方針としていることによる。

なお、戦後発のペイオフが発動された日本振興銀行(平成22年9月に破たん)の破たん処理も保険金支払いコスト内の資金援助方式により行われた。

3) 例えば、銀行の債務者企業が業績不振に陥り、資金繰り等のために反社を呼び込んでしまい、債務者企業が乗っ取られてしまうようなケースなど、銀行が意図せず反社と関係を持たされてしまう事態もありうる。

II 預金保険制度について

1. 預金保険制度の概要

預金保険制度とは、金融機関が破たんした場合に、保険の仕組みによって預金者（特に少額預金者）が被る損失を一定額まで保護する仕組みであり、これを通じて金融システムの安定化にも貢献することが期待されているものである。預金保険制度の基本的な仕組みは、金融機関が付保対象預金を受け入れたときには、預金者を受取人とした預金保険に強制的に加入することとされ、金融機関の破たん時には預金保険機構が保険の範囲で預金を守る（保険金を支払う）とのスキームが基本となっている。（図表1：預金保険制度の仕組み）

日本の預金保険制度の基本は、預金保険法（1971年制定）により定められており、この法律に基づいて、預金保険機構（政府・日本銀行・民間金融機関の出資により設立）が制度の運営主体となっている。

預金保険の対象預金は、預金保険対象金融機関の一般預金等（利息の付く普通預金、定期預金、定期積み金等）と決済用預金（当座預金・利息の付かない普通預金等）で、前者は一金融機関当たり元本1000万円までとその利息等が保護され、後者は全額保護されることとなっている。（図表2：預金等の保護の範囲）

なお、預金保険機構は、預金保険業務と合わせて、金融機関の破たん処理業務、不良債権買取・責任追及業務、資本増強業務、振り込め詐欺被害者救済手続きに係る業務等を行っている。ま

た、実際の債権買取や回収業務、資本増強業務等のほとんどは、預金保険機構の100%出資子会社で銀行免許を持つ整理回収機構が預金保険機構の委託を受ける形で行っている。

2. 預金保険の歴史

国家制度としての預金保険が誕生したのは、中央銀行（17世紀以降）に比べれば最近のことで、1929年のニューヨーク株式市場の暴落に端を発した世界恐慌がきっかけであった。世界恐慌の震源であった米国では、多数の金融機関の破たんと預金の取付け騒ぎが発生し、預金者の金融システムに対する信頼回復が必要となった。そのための一連の制度改革の中で、米国は世界で初めて国家制度として預金保険を導入（業務開始は1934年）し、米国連邦預金公社（FDIC）が預金保険制度の運営にあっている。

これ以降各国で預金保険制度が導入されることとなるが、1970年代まではカナダや欧州の一部の国など限定的な導入状況にとどまっていた。その中で日本は1971年に導入しており、比較的早く預金保険制度を導入した国と言える⁴⁾。

預金保険制度が改めて注目されることとなったのは、まず、1980年代から90年代にかけての米国貯蓄金融機関（S&L）危機の時のことである。この時には年間平均数百件程度（最大五百件程度）の個別S&Lの破たんが起き、その処理のために多大なコストが発生することとなった。この時の教訓を踏まえ、早期是正措置や破たん処理における最小コスト原則のような破たん処理費用を低減させる諸方策が導入された⁵⁾。

4) 預保調査室「金融危機と信用機構」

（日本経済新聞「ゼミナール第13回 預金保険の重要性—銀行への信認低下を防ぐ」）

なお、設立当初の預金保護上限額は1預金者当たり100万円まで（現在は1000万円まで）とされ、

預金保険機構は保険の払戻業務のみを行うことが想定されていた。

ただし、設立後長年にわたって預金保険が

発動されることもなく、また、預金保険発動に対応する

人員等の体制も平成金融危機対応が始まる

平成8年度まで整備されることもなかったことから考えると、実際に預金保険が発動することは、制度設立当初の「護送船団行政」の下では想定されていなかったものと推測される。

ちなみに設立から平成7年度までの預金保険機構の常勤役員員数（定員）は11名～16名で推移したが、平成8年度以降増加し、多数の金融機関破たんの対応が必要であった平成14年度には414名まで増加した。

また、これと前後して、中南米における金融危機や東アジアにおける金融危機が発生したが、その際の金融安定化のための対策の1つとして預金保険制度が導入され、世界に広がっていった⁶⁾。

さらにリーマンショック以降の世界金融危機に際して、欧州等において取付け騒ぎが発生するとともに、危機の波及予防として危機の中心以外の地域（アジア・太平洋地域等）の国々で預金の全額保護の動きが広がるとともに、預金保険制度の重要性にも改めて脚光があたり、保護限度額の拡充、付保預金の払戻しまでの期間短縮、国際協調のあり方等、預金保険の内容の充実の必要性が認識されるようになってきている⁷⁾。

3. 預金保険制度のタイプ

預金保険の主要な政策目的は小口預金者の保護であるが、日本やアメリカなどではさらに金融システムの安定も預金保険制度の政策目的とされている。

このように各国の預金保険制度はそれぞれの国の金融システムを背景として政策目的等に違いが生じることもある。そのため、政策目的を達成するために預金保険運営主体が果たすべき任務に違いが生じるものと考えられることから、預金保険主体が課されている任務に応じてタイプ分けすることができる。最近、金融安定委員会(FSB)は、各国の預金保険制度の特性を調査し、調査時点で導入している21カ国・地域の預金保険をその任務に応じて以下の4つのタイプに分類している⁸⁾。まずは付保預金の払い戻しのみを行う①「ペイボックス(Paybox)型」、次に付保預金の払い戻しに加

えて追加的な責任を有する②「ペイボックス・プラス(Paybox plus)型」、最小コストでの破たん処理を選択して行う③「ロス・ミニマイザー(Loss minimiser)型」、最後のタイプは監督権限や広範な破たん処理権限などの包括的なリスク最小化機能を有する④「リスク・ミニマイザー(Risk minimiser)型」である。

この分類によれば、日本の預金保険制度は、破たん処理や破たん金融機関の不良債権回収等を行うが監督権限はない、③のロス・ミニマイザー型に分類できる。因みに、広範な破たん処理権限や監督権限を有するアメリカの預金保険制度は④のリスク・ミニマイザー型に分類される。

III 回収困難債権の買取・回収 (特定回収困難債権の買取以前)

1. 破たん金融機関の不良債権の買取・回収

前章IIで取り上げたとおり、日本の預金保険制度は金融機関の破たん時における預金の受け渡しのみでなく、金融システムの安定まで射程とし、預金保険制度は破たん金融機関の処理や、損失を最小化するために破たん金融機関の不良債権の回収も視野に入れたものとなっている。また、預金保険の運営主体である預金保険機構等は不安定な金融システム再生のため、時限措置として健全金融機関から不良債権を買い取り、その回収も行ってきた。

預金保険機構の資産の買取・回収実務は、その大宗を整理回収機構（預金保険機構の100%子会社）が預金保険機構からの委任を受けて実

現在(平成24年度)の役職員定員数は371名。

5) 預保調査室「金融危機と信用機構」

(日本経済新聞「ゼミナール第18回 米国で破たん急増 - 景気低迷で融資が焦げ付き」)

6) 預保調査室「金融危機と信用機構」

(日本経済新聞「ゼミナール第13回 預金保険の重要性 - 銀行への信認低下を防ぐ」)

7) 澤井豊(2012)『リーマンショック後の預金保険制度の世界的動向』

8) Financial Stability Board(2012)

『Thematic Review on Deposit Insurance Systems ~Peer Review Report』によると以下の通り。

①ペイボックス型は7カ国・地域、

②ペイボックス・プラス型は3カ国、

③ロス・ミニマイザー型は9カ国、

④リスク・ミニマイザー型は2カ国。

施している⁹⁾。整理回収機構は預金保険機構に付与された財産調査権も活用して、隠匿資産を発見し、これからの回収を図るなど強力な回収を行うとともに、預金保険機構の指導助言を受けつつ、破たんした金融機関の経営者等に対する民事・刑事上の責任追及等を行っている。また、買取り資産の回収に当たっては、国民負担の最小化を基本理念としつつも、債務者の事情等を十分検討し、話し合いを重視した回収に努める等手順を尽くすこととされている。

このような預金保険機構・整理回収機構の回収努力により、これまでに破たん金融機関等から累計9兆8305億円の資産を買取り(金融再生法第53条買取債権含む買取額)、9兆9388億円を回収している。(平成24年3月末現在)

整理回収機構は、買取り債権の債務者に係る財産隠匿の疑い等があった場合、預金保険機構に支援を仰ぎ、その財産調査権を活用して、隠匿財産の発見及びこの財産からの回収作業を進めることができる¹⁰⁾。これまでに行われた破たん金融機関からの買取り資産に係る財産調査実績は、調査着手件数が1681件、確認財産額は累計で3517億円となっている(平成24年3月末現在)。

さらに預金保険機構及び整理回収機構は、金融機関を破たんに導いた旧経営陣に対する刑事上あるいは民事上の責任追及を行っている。また、債権回収妨害や資産隠匿等を行う悪質債務者等に対しても刑事告発等を行っている。これまでに預金保険機構及び整理回収機構が行った旧経営者の民事責任追及のための提訴は120件、請求額は1226億円に上る(平成24年3月末現在)。

また、悪質な借り手に係る事案(競売妨害や詐欺など)及び貸手に係る事案(背任など)を刑事告発している。

なお、預金保険機構には整理回収機構の債権回収支援のために、裁判所、検察、警察、国税、民間銀行、日本銀行、金融庁等からの出向者や転籍者等の各種の専門スタッフ(暴力団事案、債権回収の専門家を含む)が在籍しており、支援能力の高さはもちろん、警察、検察、金融当局等との意思疎通も民間金融機関に比べて容易に行うことができる体制となっている。

2. 健全金融機関の不良債権の買取・回収

金融再生法第53条に基づく資産の買取りは「金融の機能の安定及びその再生を図るため、「金融機関等の資産の買取りに関する緊急措置」(同法第1条)として設けられた制度で、時限的に健全金融機関の不良債権を預金保険機構が買い取ることができるとの制度である。これは平成10年頃に緊急の課題と考えられていた我国金融界の不良債権問題を早期に終結させる手段の1つとなることを期待され創設されたものである。

この第53条に基づく債権の買取・回収実績は、平成11年度から17年度にかけて債権元本額4兆460億円(買取価格は3557億円)を買取り、累積で6898億円回収(平成23年度末現在)しており、これまでに買取価格の2倍弱の回収実績をあげている。このように多額の回収が可能だった理由については、預金保険機構の財産調査権の存在が大きいと考えられる。整理回収機構は不良債権の回収専門家を多数抱えている上に、預金保険機

9) 整理回収機構は、住専7社の破たん処理を目的として設立された住宅金融債権管理機構と、金融機関の破たん処理を担っていた整理回収銀行とが平成11年に合併して発足したもので、住専債権の回収、破たん金融機関からの不良債権の買取・回収、健全金融機関等からの不良債権の買取・回収、資本増強のための株式等の引受け等を行っている。

10) 破たん金融機関からの買取り資産に係る隠ぺい財産等の調査には、任意調査(預金保険法附則第13条)と罰則付きの調査(預金保険法附則第14条の2)がある。また、金融再生法買取債権の調査権については同法第58条で預保法附則第13条と第14条の2を準用することとされている。なお、これらの債権は整理回収機構にとって回収が困難な債権とも考えられる。

構の財産調査権を利用して、民間では回収が難しい財産隠匿事案についても隠匿財産の捕捉が可能となるなど、強力な回収が可能であった。

この第53条買取債権にも暴力団やその関係会社(フロント企業)向け債権が含まれており、これらの資産の存続金融機関からのオフバランスに寄与したと考えられる¹¹⁾。

なお、買取資産の回収に当たって預金保険機構及び整理回収機構は、例えば暴力団の事務所が担保に対する強制執行等を伴うような回収を警察等と連携しつつ行っており¹²⁾、その強力な回収能力は暴力団等にも広く認識されていたものと思われる¹³⁾。

仮に、暴力団を債務者等とする債権を民間金融機関が保有してしまい、その処理に当たることを考えてみよう。金融機関側としてはこのような筋の債権を保有していること自体が瑕疵であると考え、即刻処理するために売却することを考える。金融機関にとっては、不良債権の処理財源の確保ができれば、預金保険機構等であろうと民間サービスであろうと、債権売却により当該債権を財務諸表から切り離すことができれば特に差異はない。ただし、債権購入者の回収行動には差異が生じる。

民間サービスが不良債権を買い取ることである場合、通常、ある程度回収できそうな債権と全く回収できないであろう債権をまとめたバルクセルの形で購入する。バルクを購入したサービスは買取資産全体で十分な利益が出ることを目指す。そのため、暴力団等から回収妨害を受け回収が困難となった場合、当該債権が回収できなくても、それ以外で十分な利益が出るのであれば問題ない、

との判断をすることは合理的であると考えられる。そのため、反社等債権を確実に処理したい金融機関は反社等債権を無価値としつつ利益の上がりそうな債権と組み合わせることで売却することになり、サービサーは回収困難債権を回収しなくても十分な利益が期待されるため当該債権を積極的に回収するインセンティブはない。結果として反社は返済を猶予され、最終的には借り得となってしまいう可能性も高くなる。これに対して預金保険機構及び整理回収機構が買い取った場合、暴力団を債務者とするような回収が困難な債権に対しても強力に回収を進めることとなる。

このように考えていくと、暴力団等の反社が関与する不良債権を預金保険機構等の公的機関が破たん金融機関に限らず、健全金融機関からも買い取り、強力に回収するとの制度は、バブル時及びバブル崩壊時に跋扈した経済やくど等の反社に不当利得を与えない手段となったものであり、社会正義実現にも資するものであったと評価しうる。

しかしながら、この金融再生法第53条に基づく健全金融機関からの不良資産の買取制度は時限的な措置であり、平成17年度の最後の買取りで終了してしまい、これ以降に金融機関で発生した反社等債権は、再び民間で処理する以外の方法がなくなってしまった。

IV 特定回収困難債権の買取・回収

1. 制度導入の経緯と目的

整理回収機構による住宅ローンを含む住専債権の回収の目途である15年目に当たる平成23年

11) 金融犯罪の行為研究会(預金保険機構内の研究会)有志(2006)『平成金融危機と反社会的勢力』

12) 預金保険機構(2006)『平成17年度預金保険機構年報』p29

13) 預金保険機構の特別業務担当者からは、あくまで個人的な印象との留保をつけつつ、暴力団等を債務者とする案件に対する預金保険機構・整理回収機構の強力な回収対応を暴力団等は承知しており、整理回収機構からの督促にはほとんどの先が素直に応じる、との話が聞けた。

12月を前に、住専処理を終結させることを主な内容とする預金保険法の一部を改正する法律が平成23年5月13日に第177回国会で成立した。

この法律は、住専処理の終結処理に関する規定と併せて、預金保険機構が破たん金融機関以外からも反社等債権(特定回収困難債権¹⁴⁾)の買取・回収を可能とし、実際の業務は整理回収機構に委託して行うとの制度(預金保険機構に財産調査権も付与)を新設する規定も盛り込まれた。この制度の導入によって、平成17年で終了した健全金融機関からの反社が関係する回収が困難な債権に係る買取を預金保険機構及び整理回収機構が再び可能となった。(図表3: 特定回収困難債権の買取りの概要)

預金保険機構及び整理回収機構による反社等債権(特定回収困難債権)の買取・回収を可能とする理由は、「反社等との関係遮断により、金融機関の財務内容の健全性の確保を通じて、金融システム全体の安定化を図るため」¹⁵⁾とされている。

2. 買取・回収制度の概要

預金保険法改正により、預金保険機構・整理回収機構による特定回収困難債権の買取・回収業務ができるとの規定が新設されたが、この業務の詳細は政令・内閣府令・告示及び預金保険機構の「特定回収困難債権の買取に係るガイドライン」(以下、「ガイドライン」という。)によって定められている。このうち告示によって預金保険機構が特定回収困難債権の買取りを行う場合には、買い取る債権の妥当性や買取価格について第三者から意見を聞く手続きを定める必要性が定められている。これを受けて預金保険機構は債権の買取プロセスや債務者からの異議申し立て手続き等¹⁶⁾

を内容とするガイドラインを定めている。この内容は大きく2つであり、1つが買取対象債権に係るもの、2つ目が買取手続きに係るものである。また、買取対象債権についてはさらに、その基本的な考え方、属性要件、行為要件の3つが示されている。

3. ガイドライン¹⁷⁾

それではこの制度運用の要となるガイドラインの内容を検証してみよう。

買取対象債権についての「基本的な考え方」については貸付け困難債権に係る預金保険法第101条の2第1項の規定を再確認する内容となっている。

買取りの目的は「金融機関の財務内容の健全性の確保を通じて信用秩序に資するため」、買取対象債権は「金融機関が回収のために通常行うべき必要な措置を取ることが困難となるおそれがある特段の事情があるもの」(債務者や保証人への督促行為等も含む)であること、「特段の事情」は債務者等の属性に着目するもの(属性要件)と、債務者の行為に着目するもの(行為要件)との2つの類型が具体的に例示されている。

この「基本的な考え方」を受け、続いて回収困難債権の属性要件と行為要件がさらに具体化されている。

属性要件については、債務者又は保証人が当該要件に該当すれば、これをもって回収困難債権に当たるとされる要件であり、①暴力団、②暴力団員、③暴力団準構成員、④暴力団関係企業、⑤総会屋等、社会運動等標ぼうゴロ又は特殊知能暴力団等、⑥暴力団員でなくなった日から5年を経過しない者、⑦暴力団又は暴力団員と密接な関係を有する者その他①～⑥に準ずる者、の7つの属性が列挙されている。

14) 改正後の預金保険法第101条の2第1項で規定されている。

15) 政府の法案提出時の国会提出資料。

16) 回収困難債権として買取りが行われた後に債務者からの異議申し立てがあった場合には、第三者(弁護士や不動産鑑定士等を含む)で構成される買取審査委員会で見直し、申出が認められた場合、買取契約を解除することとされている。

また、行為要件については行為主体の属性に関わらず、正常な競売を妨害する目的で担保物件を不法に占拠する行為や、金融機関や金融機関職員に対して暴力・脅迫行為等が行われた場合には、「金融機関が回収のために通常行うべき必要な措置を取ることが困難となるおそれがある」と考えられるとされる。そのため、ガイドラインでは、①暴力的な要求行為、②法的な責任を超えた不当な要求行為、③取引に関して、脅迫的な言動をし、又は暴力を用いる行為、④風説を流布し、偽計を用い又は威力を用いて貸出先の信用を棄損し、又は貸出先の業務を妨害する行為、⑤その他①～④に準ずる行為、の5つを特定回収困難債権と判断するための行為要件として列挙している（図表4：特定回収困難債権の買取対象となる具体例）。

いずれの要件においても、限定列挙している要件は明確となっているものの、それぞれの要件に係る「その他の準ずる行為」の運用に当たっては当該買取債権の債務者との争いが起こりうるものと考えられ、少なくとも当初は慎重に運用される必要があるものと思われる。

買取手続きについては、預金保険機構が買取りを決定する前に、手続きの適正性を確保するため、対象の債権が回収困難債権であるとの該当性と価格について、第三者で構成される買取審査委員会（弁護士及び不動産鑑定士等を含む第三者の3名で構成されているが、業務内容を踏まえ氏名等は非公表）の意見を聞くこととされた（図表5：特定回収困難債権買取手続）。この預金保険機構の債権買取決定を受けて、買取・回収業務の委託をされている整理回収機構が民間金融機関から債権を買い取ることとなる。

17) 預金保険機構『特定回収困難債権の買取りに係るガイドライン』（平成23年10月29日）

18) 債権に関する詳細については公表されていない。

4. 買取りの実績及びスケジュール等

平成23年5月に預金保険法の一部改正を受け、政令、内閣府令、告示、ガイドライン等の整備が行われ、平成24年7月27日に第1回目の特定回収困難債権、5件（5債務者）1億4360万8千円の買取りが行われている¹⁸⁾。

第2回目の買取スケジュールは、平成24年10月末までに買取希望金融機関が仮申し込みを行い、預金保険機構が12月末までに要件該当性等を審査し、翌1月までに正式申し込み、2月中に買取審査会で審議し、3月に買取実施との日程が公表されている。

今後の買取りの頻度は正式なものは公表されていない。これまでの実績状況等をみると、年に1ないし2回程度の買取りとなるものと思われるが、買取りの申請件数が多くなるようなことがあれば、預金保険機構はある程度柔軟に対応するものと思われる。

V 特定回収困難債権の買取・回収制度の意義

1. 社会正義の実現手段の整備

金融機関の債権回収担当者が暴力を振るわれるおそれが強い先に対して、毅然とした態度で回収を続けられるかどうかは、当該金融機関あるいは回収担当者の裁量による。回収担当者が身の危険を感じる回収妨害を受けると、回収担当者に債権回収よりも身の安全を優先するインセンティブが強く働き、債権を全額回収不可能として処理する可能性が高くなる。仮に組織として対応しても、民間の金融機関単独の対応には限界がある¹⁹⁾。金融機関が身の安全を優先すれば、反社は債務の返済が必要なくなり、借り得の状態となる。

19) 1993年には関西の地域銀行の副頭取が、1994年には都市銀行の名古屋支店長が何者かに銃撃され死亡するとの事件が発生している。

今回導入された回収困難債権の買取・回収制度は、公的な機関が公権力を背景として、組織として反社から債権回収を図る仕組みであり、反社の借り得を許さない社会正義実現手段が用意されたものと考えられる。

2. 反社等排除の実効性の確保

「反社等との関係遮断により、金融機関の財務内容の健全性の確保を通じて、金融システム全体の安定化を図るため」、預金保険機構及び整理回収機構による特定回収困難債権の買取・回収制度が導入されたが、この金融取引からの反社排除の考え方は、近年の暴力団排除のための政府及び民間企業の取組み強化の流れにも沿った対応と言える²⁰⁾。全国銀行協会の作成した「銀行取引約定書に盛り込む暴力団排除条項参考例」によれば、ある銀行において暴力団関係者との融資取引が判明した場合、債務者は期限の利益を失い、直ちに債務の弁済をせまられることになるが、暴力団関係者から債権回収ができなければ、金融機関が不良債権を保有するだけで暴力団関係者にとっては返済しない状態が続くだけである。それゆえ、健全金融機関の反社等債権を預金保険機構・整理回収機構が買い取って、反社会的勢力から強力に資金回収できる手段を用意しておくことは、金融取引からの暴力団等排除を実質のあるものとする上で大変重要な仕組みであると言える。

3. 借り得を許さない不良債権の回収

不良債権は金融産業における産業廃棄物と言えるが、金融機関は不良債権の処理をどうしているのだろうか。

一般的に不良債権は償却するか売却して金融機関は損金処理することとなる。本当に破産等で資金力がない債務者であればこれで処理は終了となる。しかし、隠し財産などがあり、返済余力があるのに返済しない暴力団等の悪質な債務者に係る回収困難な債権は、債権放棄せずに債務を完済させ、これらの債務者に不当に利得を与えるべきではない。ただし、回収妨害や暴力行為の可能性などによる回収困難の程度をコスト勘案すると、金融機関は当該債権をコスト倒れで無価値な債権と判断する可能性が高い。その結果、当該資産を含めて不良債権をサービサー等にバルクで売却して金融機関は回収業務を回避することが予想される。さらに、バルクを購入したサービサーは当該債権の買取価格が無価値とされていれば、これ以外の債権で利益が確保可能となれば、あえてこの回収努力が必要な債権の回収に注力することはないと思われる。その結果、悪質債務者は借り得となってしまふ。このような処理しかできないのであれば、我が国の金融システムは不良債権処理手段が不十分な状態と考えられる。

今般の特定回収困難債権の買取・回収制度は、今まで不十分であった暴力行為等も許さない悪質債務者に係る不当利得を許さない手段の整備である。実際に債権がどれだけ買取られるのかも重要ではあるが、このような手段が用意され、悪質な債務者による借り得を許さない最終手段を用意しておくことがより重要である。これにより、悪質債務者に対するけん制効果や金融機関の慎重な対応が期待される。

20) 政府は「企業が反社会的勢力による被害を防止するための指針」(平成19年6月19日犯罪対策閣僚会議幹事会申し合わせ)を作成・公表。これ以降、反社排除に関する条例が各地で成立するなど、反社排除の動きが強まっており、金融業界も同様である。例えば全国銀行協会は、平成20年11月に銀行取引約定書に盛り込む暴力団排除条項の

参考例を手始めに、それ以降、普通預金規定、当座勘定規定、貸金庫規定等に盛り込む参考例を公表している。これを受けて個別銀行も取引約定書の変更、各取引約定書における暴力団排除条項の新設、明確化等の対応を進めている。この業界の動きを警察、金融庁なども支援している。

VI 今後の課題等

最後に、特定回収困難債権の買取・回収制度の課題をあげてみる。

まず第1に、買取・回収の実績を積み上げていき、特定回収困難債権に対して預金保険機構等によって公的な関与により、反社等債権に対する社会正義を実現する実効性を持った仕組みが存在することを示していく必要がある。既に第1回目の買取りが行われており、今後の積み上げと回収実績を期待したい。

第2に、金融機関がこの仕組みを使うことをためらわないように制度運用していく必要がある。反社等債権を保有することとなった金融機関が、悪質債務者の借り得を許す不良債権処理を行ってしまえば、制度があっても意味がなくなってしまうことになる。

第3に、本制度の対象債権であるとの判断の客観性をどう確保するかも課題である。案件の特殊性から債権内容や買取審査委員会の委員は全面公開できないため、運用の公正性確保は重要である。万一、被買取債権の債務者との間で問題が発生した場合には裁判以外では公にならない可能性もある。仮に対象債権であるとの判断が誤っている可能性がある場合には買取審査委員会でも再審査することとなっているが、どのような手続きで再検討するのか、その再検討の公正性をどのように担保するのか、さらに判断が誤っていた場合にどのように原状復帰させるのかについても、実際に事案が発生する前に検討しておく必要がある。

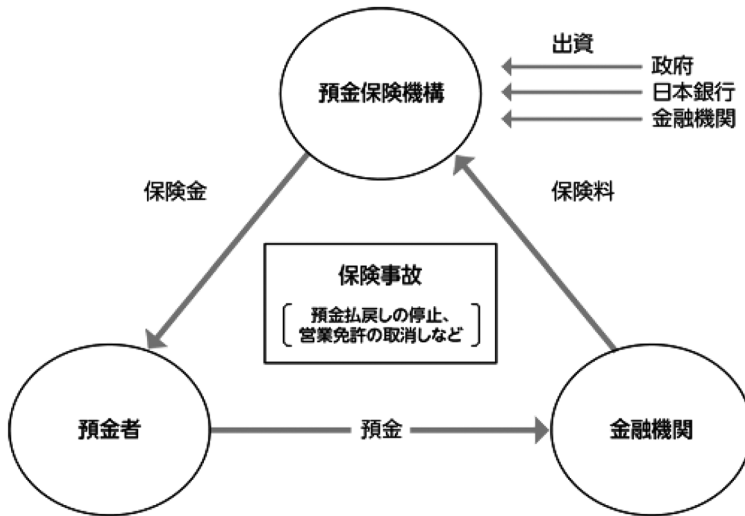
なお、今回の制度導入に当たって金融機関の債務者等も、回収現場で暴力的な対応等をすれば

回収困難債権と認められてしまう可能性があることを十分認識することが必要である。一方、債権者側も意図的に債務者の暴力的対応を促すような対応をすることがあってはならない。むしろ、本制度が導入されたことによって、債権者債務者ともに、回収現場において今まで以上に理性的な対応が求められることを意識すべきである。これにより債権回収現場において偶発劇で不幸な暴力事件の発生が1件でも少なくなるのであれば、この点からも制度導入の意義があるものと思われる。

いずれにしても、預金保険機構による特定回収困難債権の買取・回収制度が、金融システムの限界領域における公正な運用のための有用な手段となりうるものであり、その実現のために預金保険機構は真に買取りが必要な債権を買取り、その回収を強力に行い、適正な制度運用をしていくことが重要である。

参考文献

- ◎ 預金保険機構(2006)『平成17年度 預金保険機構年報』
- ◎ 預金保険機構(2012)『平成23年度 預金保険機構年報』
- ◎ 預金保険機構調査室(2006)『預金保険研究(第7号)』
- ◎ 預金保険機構調査室(2011)『預金保険研究(第13号)』
- ◎ 預金保険機構調査室(2012)『預金保険研究(第14号)』
- ◎ 預金保険機構HP <http://www.dic.go.jp/>
- ◎ 金融庁HP <http://www.fsa.go.jp/>
- ◎ 法務省HP <http://www.moj.go.jp/>
- ◎ 全国銀行協会HP <http://www.zenginkyo.or.jp/>
- ◎ 日本証券業協会HP <http://www.jsda.or.jp/>



預金者が預金保険の対象金融機関に預金をすると、預金者、金融機関及び預金保険機構の間で、預金保険法に基づき自動的に保険関係が成立するという形で成り立っている。このため、預金者自身が、預金保険加入の手続を行う必要はない。

出所：預金保険機構HP

図表1 預金保険制度の仕組み

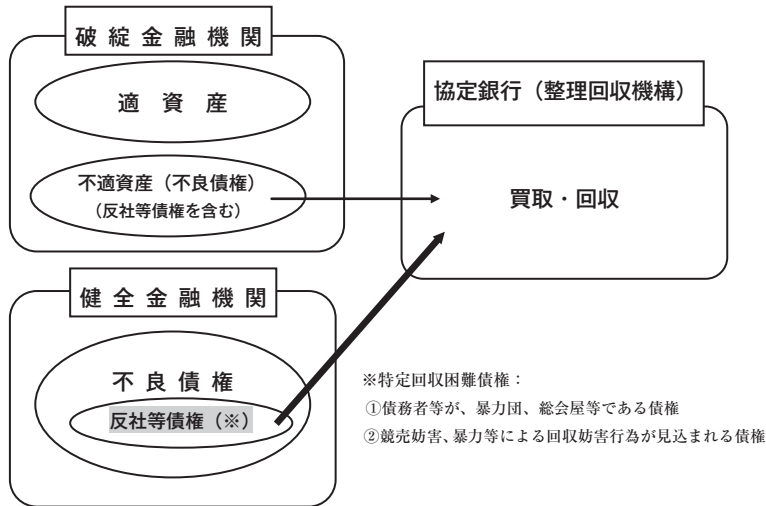
図表2 預金等の保護の範囲

預金等の分類		保護の範囲
預金保険対象預金等	決済用預金	当座預金、利息のつかない普通預金等
	一般預金等	利息のつく普通預金、定期預金、定期積金、元本補てん契約のある金銭信託(ビッグなどの貸付信託を含む。)、金融債(保護預り専用商品に限る。)等
預金保険対象外預金等		外貨預金、譲渡性預金、金融債(募集債及び保護預り契約が終了したもの)等

(注1) 当分の間、金融機関が合併した場合や事業のすべてを譲り受けた場合には、その後1年間に限って保護される預金等の範囲は、預金者1人当たり元本「1,000万円×合併等に関わった金融機関の数」とその利息等。

(注2) 定期積金の給付補てん金、金銭信託における収益の分配のうち一定の条件を満たすもの等も保護。

出所：預金保険機構HP



反社会的勢力との関係の遮断により、金融機関の財務内容の健全性の確保を通じて、金融システム全体の安定化を図るため、反社等債権（※「特定回収困難債権」）の買取・回収を預金保険機構の業務とし、その業務を協定銀行（整理回収機構）に委託する制度。

出所：金融庁HP

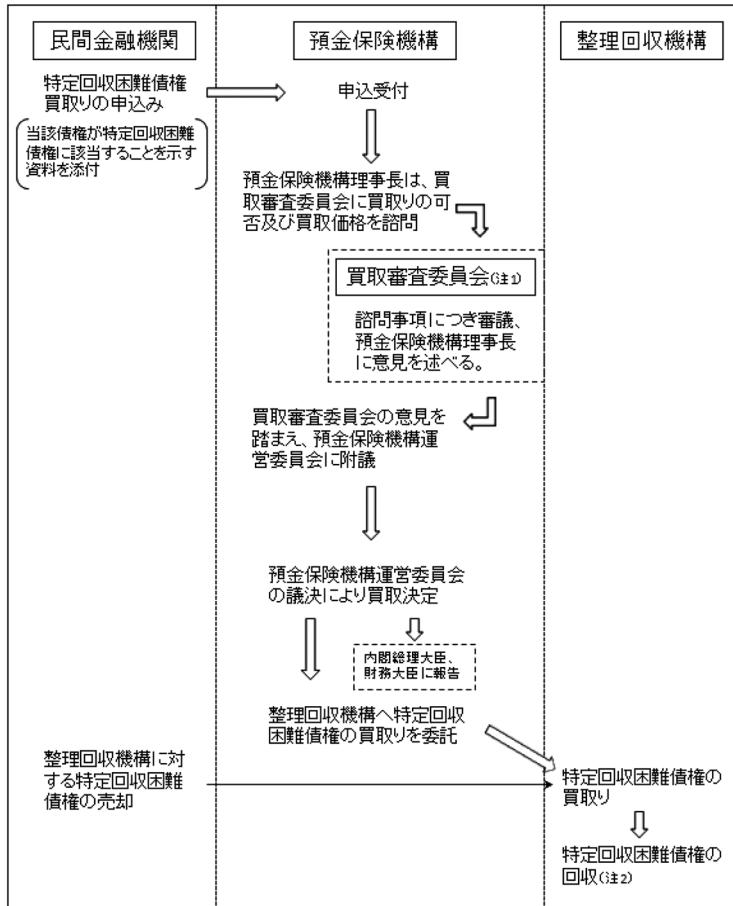
図表3 特定回収困難債権の買取りの概要

図表4 特定回収困難債権の買取対象となる具体例

行為要件を根拠に買取する場合の具体的な事例

ガイドラインの行為要件		具体的な事例
3.(1)①	暴力的な要求行為	・職員との面談時、債務者が「競売すれば火をつける。」等の言動があった事案。回収担当者に対し「競売を続けたら殺す。」と脅迫した事案。
3.(1)②	法的な責任を超えた不当な要求行為	・競売申立の通告を受けた債務者から依頼されたとする第三者が、暴力団の名刺等を示し、債務の減額を要求した事案。
3.(1)③	取引に関して、脅迫的な言動をし、または暴力を用いる行為	・職員が訪問した際、日本刀をちらつかせたり、「自分の生活を守るためには、敵は殺す。」といった脅迫的言動を行った事案。 ・債務者法人の代表者が返済交渉に際して、「ふざけた事をしていたら首をとるぞ。」と脅迫的発言をした事案。 ・債務者が刃物を持ち出した上、「過去の支店長と担当者を探し出して刺し違える。」等の脅迫的言動があった事案。 ・債務者返済交渉中、債務者が怒り出し、回収担当者の胸を両手で突き、止めに入った職員の脇腹を蹴った事案。
3.(1)④	風説を流布し、偽計を用いたまたは威力を用いて当該金融機関の信用を棄損し、または当該金融機関の業務を妨害する行為	・債務者が、社会運動標榜ゴロ等を利用し、金融機関に対して根拠のない誹謗中傷を行うこと等により、日常業務を妨害した事案。 ・土地の競売に際し、当該土地上にプレハブ小屋を建て居酒屋を営業等し占有する他、虚偽の賃貸契約書を作成する等して競売妨害を行った事案。 ・金融機関の賃料差押えを妨害するために、元暴力団組員との間の仮装の金銭消費貸借契約証書を公証人に提出。元組員に建物の賃料債権を譲渡したように装い、賃料を元組員の口座に振り込ませて隠匿した事案。
3.(1)⑤	その他上記①から④に準ずる行為	・債務者法人の代表者が元暴力団幹部である不動産会社の担保物件（マンションの1室）を、暴力団が組事務所として占有の上、隣室との間の壁を壊す等の改造を行い、競売を妨害した事案。 ・債務者法人の代表者が自社の株式を反社会的勢力と繋がりがある第三者に譲渡したため、債務者の役員と従業員全員が当該第三者の関係者に変更となった、いわゆる債務者である会社が反社会的勢力に乗っ取られた事案。なお、当該会社乗っ取りグループは、債務者法人の経費支払いを停止し、担保不動産の賃料収入等の売り上げを流失させた。 ・担保物件に対し、ガソリン等により放火した事案。

出所：預金保険機構HP



(注1) 特定回収困難債権の該当性及び買取価格を審議するとの観点から、弁護士及び不動産鑑定士等を含む第三者で構成。

(注2) 債務者から特定回収困難債権の該当性について異議の申出があれば、買取審査委員会で再検討し、申出が認められた場合、買取契約を解除する。

出所：預金保険機構HP

図表5 特定回収困難債権買取手続

Purchase and Collection of “Specified Difficult-to-Recover Claims” by DICJ

Yasuharu Suzuki

In Japan, deposit insurance is undertaken by the Deposit Insurance Corporation of Japan (DICJ). Besides insuring deposits in the event of a default of a financial institution, the DICJ takes charge of paying out the insured deposits of failed banks and the collection of receivables. Up until now, the DICJ has handled the resolution processes of 182 financial institutions and undertaken the collection of such failed institutions' receivables together with its subsidiary, the Resolution and Collection Corporation. (As of the end of September 2012)

Apart from the above, at the beginning of the Heisei Era (1989~) when the fragility of the financial system was magnified and several temporary measures were implemented to revive the financial system, the DICJ purchased non-performing assets from healthy financial institutions for a limited period of time. At this time, the DICJ powerfully pressed forward with collection by such efforts as taking advantage of its authority to inspect the assets of financial institutions and uncovering hidden assets in cases where collection would have been difficult by ordinary private-sector financial institutions. This resulted in the successful collection of illicit profits made by antisocial forces, which would attempt to evade repayment even though capable of doing so, and

contributed to the elimination of antisocial forces from the financial system.

Unfortunately, the DICJ's purchasing program of non-performing assets pursuant to the Financial Revitalization Law was temporary, and after the program expired, the DICJ or its group entities were no longer able to enforce collection from antisocial forces other than collecting the non-performing assets of failed financial institutions.

However, the revision of the Deposit Insurance Act in 2011 enforced a provision that allows the DICJ and its affiliated entities to purchase difficult-to-collect claims whose debtors include antisocial forces from regular financial institutions, with a view to undertaking the collection of such claims. This is the first public and permanent system in Japan enabling the powerful collection of claims from antisocial forces.

In this study, we will take an overview of the Japanese deposit insurance system and the DICJ, review the content of the newly introduced mechanism to purchase and collect specified difficult-to-collect claims, and consider the meaning of the new scheme and its future challenges.