

# 琉球大学学術リポジトリ

## 第10回東アジア倒産再建シンポジウム（ソウル）の報告： 中国金融機関の倒産手続における金融監督当局の役割

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学人文社会学部・琉球大学大学院法務研究科 公開日: 2021-04-19 キーワード (Ja): 金融機関倒産, 金融監督当局, 早期介入, 司法審査期間 キーワード (En): 作成者: 蘇, 潔澈, 張, 子弦 (訳) メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/48247">http://hdl.handle.net/20.500.12000/48247</a>

(翻訳)

## 第10回 東アジア倒産再建シンポジウム(ソウル)の報告: 中国金融機関の倒産手続における金融監督当局の役割

Report on the 10th East Asia Symposium on Business Restructuring & Insolvency Law and  
Practice in Seoul : The role of financial supervisors in bankruptcy procedure of Chinese  
financial institutions

蘇潔澈\*

張子弦〔訳〕

【概要】中国では、金融業における分業型監督体制に従い、銀行業監督管理委員会、証券業監督管理委員会などの金融監督当局が、早期介入および行政取消処分などの措置を通して、金融機関の倒産手続において中心的役割を担っている。これらの行政上の倒産手続においては、金融監督当局が同時に、監督機関、手続の申立人、清算人と同様な役割を果たしており、広汎な裁量権を付与されている。これに対して、このような金融機関倒産手続における司法機関の権限は非常に限られており、司法機関による金融監督当局の不正行為への規制は期待できない状況にあるといえる。それゆえ、本稿では、金融監督当局の内部統制システムや金融機関倒産手続の再構築、改善、および社会における私益と公益の調和などを図るために、中国の金融機関の倒産に関する法令と規則を統一する必要があると考える。

【キーワード】金融機関倒産、金融監督当局、早期介入、司法審査期間

---

\* 蘇潔澈 (SU Jieche) 中国政法大学准教授、アバディーン大学博士 (法学)、東アジア倒産再建シンポジウム中国側事務局長。\* 翻訳の企画に当たっては、同志社大学法学部金春教授より、多くの助言をいただいた。

本稿は、2018年韓国で開催された第10回東アジア倒産再建シンポジウムの報告原稿を邦訳したものである(中国語題:《金融监管机构在金融机构破产中的角色》、Supported by Program for Young Innovative Research Team in China University of Political Science and Law (20CXTD08))。同報告原稿は、学術雑誌《江漢論壇》2019年第5期に収録されている。同報告原稿を紹介した目的は、中国の金融機関倒産手続と運用状況を概観し、行政上の倒産手続の問題点を提示することにより、今後、日本における金融機関の倒産実務に資する情報や参考資料を提供するところにある。翻訳に際しては、原文の主旨を損なわない範囲で、一部を割愛したり、訳者注で補足説明を加えたりしたことがある。

近年、中国では銀行など金融機関における不良債権の増加により、金融機関の倒産リスクが高まっている。金融市場における金融機関の特別な役割および連鎖倒産のリスクを考慮したうえで、中国法では様々な個別法によって金融機関の倒産に関する法令と規則を設けている。また、金融監督当局は、金融機関の破綻処理において重要な役割を果たしている。本稿では、金融機関倒産手続における金融監督当局の役割及び現行法における問題点を再考し、その対処方法及び立法改革の可能性を検討する。

## 一 中国の金融機関倒産手続の概観

現行法の下での中国金融機関の倒産に関する規定は、様々な個別法の中に散在しているため、統一的な倒産制度が欠けている状況であるといえる。2006年に施行された中国企業破産法（以下、「2006年企業破産法」と称する）は、金融機関向けの特別な倒産規則を設ける権限を国务院（中華人民共和国の最高の国家行政機関）に付与している（括弧内、訳者注）<sup>1</sup>。それと同時に、2006年企業破産法における一部の条文は、金融機関倒産手続においても適用できるとされている<sup>2</sup>。例えば、重整手続と清算手続の開始に関する2006年企業破産法2条は、金融機関倒産の事案においても適用されている。また、中華人民共和国会社法に設けられている一般企業の任意解散に関する規定も、金融機関の倒

---

1 2006年中国企業破産法134条。

訳者注：本文でいう「中華人民共和国企業破産法」は、2006年に公布され、2007年から施行されている。以下、「中国企業破産法」と称する。

また、中国では、行政上の倒産手続を除き、企業向けの法的倒産手続のうち、清算型倒産手続は「破産（清算）」、再建型倒産手続は「重整」、和議手続は「和解」と呼ばれている。

2 特殊な金融機関の倒産手続と一般企業破産手続との関係について、P. Swire, *Bank Insolvency Law Now that it Matters again*, *Duke Law Journal* 1992, 42 (3), p.469-556. 拙稿「英米銀行破産法コメント（中国語：《英米銀行破産法評述——以銀行特殊破産制度為中心》）」環球法律評論2013年2期96-98頁を参照。

訳者注：本稿でいう「金融機関」とは金融取引に関する業務を営む金融業者または金融仲介業者である。中国の金融機関は、銀行、証券会社、保険会社、信託会社、投資会社、ファンド管理会社などを含む。

産手続に適用される<sup>3</sup>。

現時点の中国法においては、異なる金融業務分野ごとにそれぞれの金融機関を対象として、個別法の形で多数の金融機関倒産規則が設けられている。2008年のリーマンショックは、中国を含む世界各国の金融機関倒産法制に大きな影響を及ぼしている。そのため金融機関を対象とした倒産特例法を整備することが、世界各国の緊急な課題となっている<sup>4</sup>。中国では、2008年に「証券会社リスク処理条例」が可決された（以下、「2008年証券会社リスク処理条例」と称する）。また、中国の金融業に対する監督・管理のシステムは「分業経営・分業管理（分野別経営・分野別管理）」（以下、「分業型監督体制」という）の理念に従って構成されている。このような監督体制の下で金融機関倒産法制の発展も制限されている。現在では、銀行法、保険法、及び証券法において、銀行や保険会社、証券会社が適用できる倒産規則がそれぞれ定められている（以

---

3 2013年会社法182条を参照。

訳者注：中国の会社法は、数度の改正を経験した。現行法は、1994年の中華人民共和国公司法を基本として、2005年、2013年に大きな改正を経て、2018年の「中華人民共和國会社法」の改正に関する決定（全人民代表大會常務委員會、2018年10月26日公布、同日施行）によって再度改正されたものである（以下では、それぞれの改正年数によって、「2005年会社法」、「2013年会社法」と略称する）。会社法を総称として説明する際、会社法の施行に関する最高人民法院の司法解釈（〔一〕 - 〔五〕）を含む場合もある。

また、中国法でいう会社解散とは、会社は経営活動を継続する資格を停止され、法令に基づき清算を行い、会社の清算が終了した後、会社登記機関において会社登記を抹消することを意味している（2013年会社法180条）。具体的に、会社に法令または会社定款に定める解散事由が発生した場合、主管部門が法令により営業許可証を取り消し、経営活動を停止するよう命じた場合、若しくは会社がその設立目的を既に達成した場合またはこれを達成する見込みがなければ株主（総）会で会社の解散を決議した場合、会社が解散することとなる。

4 P. Brierley, *The UK Special Resolution Regime for Failing Banks in an International Context*, Bank of England Financial Stability Paper, 2009 (5), p.4.

E. Hupkes, *Special Bank Resolution and Shareholders' Rights: Balancing Competing Interests*, *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 2009, 17 (3), pp.277-301.

R. Olivares Caminal et al., *Debt Restoring* (2nd), Oxford 2016, pp.597-633.

M. Schillig, *Resolution and Insolvency of Banks and Financial Institutions*, Oxford, 2016, pp.215-248.

下、これらの法律を「金融機関倒産規則」と総称する場合がある<sup>5</sup>。そして、異なる金融分野の金融機関倒産手続がそれぞれの個別法によって規定されているにもかかわらず、これらの倒産規則には共通している内容があり、特に、早期介入措置、整理・引受手続（中国語：整頓、接管程序）、清算手続（後述二参照）において共通する規定が多い。

現行法においては、金融機関が営む業務の内容によって、個別に金融機関倒産に関する規則を設けている。これに対し、業種、業態の垣根を越えた幅広い金融事業の拡大、及び業態区分の緩和に伴い、近年の金融業界においては、金融持株会社によるグループガバナンスが多くなる傾向がある。しかし、現行法の下では金融持株会社を対象とする倒産手続が設けられていないため、他分野への事業進出をしている金融持株会社の倒産事件が発生した場合、異なる分野の金融業務に分けてそれぞれの個別法を適用しなければならない状況となる。現状の分立した金融機関倒産法制の下では、大手の金融会社ないし金融持株会社の倒産処理はこういった様々な困難に直面しているといえよう。

## 二 各手続における金融監督当局の役割

中国では、「分業型監督体制」に従う形で金融機関に対する監督体制が構築されている。2018 年までは、中国銀行業監督管理委員会（China Banking Regulatory Commission, 以下、「CBRC」と略称する）、中国証券業監督管理委員会（China Securities Regulatory Commission, 以下、「CSRC」と略称する）、中国保険業監督

5 2015 年商業銀行法 64-72 条、2015 年保険法 137-149 条、2008 年証券会社リスク処理条例 6-47 条。

訳者注：本稿では、特に年数が表記されていない法令は当該分野における法令の総称を指している。「中華人民共和国商業銀行法」は、中华人民共和国主席令第 34 号によって改正され、2015 年 10 月 1 日から施行されている商業銀行法である。以下、「2015 年商業銀行法」と称する。また、「中華人民共和国保険法」は、2015 年 4 月 24 日全国人民代表大会常務委員会第十四回会議において改正案が可決された法律である。以下、「2015 年保険法」と称する。ここでいう「証券法」は証券会社を対象とする様々な法令の総称を意味している。1999 年 7 月 1 日から施行され、2014 年に改正が行われた「中華人民共和国証券法」（以下、「2014 年証券法」と称する）がある。しかし、2014 年証券法と比して 2008 年証券会社リスク処理条例においては、証券会社の倒産処理の規則と法令の適用などに関して詳しく定められている。そのため、本報告において報告者は主に、2008 年証券会社リスク処理条例における証券会社の倒産に関する条文を参照している。

管理委員会（China Insurance Regulatory Commission, 以下、「CIRC」と略称する）が、それぞれ銀行、証券会社、保険会社の活動に対する監督を行い、その金融リスクに対処していた。異なる金融機関の業務内容に大きな差異がある場合、単一監督体制やツインピークス・アプローチ（Twin Peaks Approach）<sup>6</sup>を用いるより、分業型監督体制の優勢が明らかである。しかし、金融業の業態区分の緩和及び金融持株会社グループの増加に伴って金融業間の連携が多くなっている状況から、分業型監督体制のメリットが失われている。そのため、今後金融機関に対する監督体制の再構築を考える際に、どのように金融機関の異業種連携の趨勢に対応していくべきかという問題が、金融監督当局が直面する重要な課題となっている。異業種連携の発展により、従来の監督体制では、金融機関の多様な経営活動が金融市場に与える影響を正しく予測・対応することができなかった。2015年には、大規模な株価大暴落により、分業型監督体制の潜在的な問題が表面化している。CSRCは、他の金融業界における証券活動に関する情報を十分に把握できなかったため、その対策は役に立てず、むしろ危機の拡大を加速させた。このような経験を踏まえ、中国では、金融機関の監督体制の整備に関して慎重な検討が行われた。2017年7月、金融リスクの予防及び金融管理の強化を実現するために「国務院金融安定発展委員会」が設置された。同委員会は、各金融監督当局の長官によって構成されている。そこでは、金融リスクを防止するために、三つの金融監督当局の間で監督管理の役割を分担し、マクロレベルの監督を行うこととされた。2018年3月17日に、中国の全国人民代表大会（以下「全人代」とする）第一回会議では「国務院改革計画案」が可決された。同計画案により、CBRCはCIRCと統合され、新たな中国銀行保険業監督管理委員会（China Banking and Insurance Regulatory Commission 以下、「CBIRC」と称する）が設置された。しかし、この改革は、金融業界の分業型監督体制を根本的に変えるには至っておらず、従来の金融機関倒産処理法制に実質的な影響を及ぼしたとは評価できないと思われる。

6 単一統合監督体制とツインピークス・アプローチについては、C. Briault, Revisiting the Rationale for a Single National Financial Services Regulator, FMG Special Paper, 2002; D. Masciandaro, Financial Supervision Architectures and the Role of Central Banks, *Transnational Lawyer*, 2005, 351(18), pp.367-368. が詳しい。

具体的には、現在、金融機関倒産手続において、CBIRCは銀行や保険会社のリスクに対処する責任を負い、CSRCは証券会社の経営リスクに対処する責任を負っているが、そこで裁判所の権限がかなり制限されている。中国では、金融機関の倒産事件において、一般の企業破産手続以外に、早期介入、引受および清算などの行政上の倒産手続が存在する。行政上の倒産手続においては、金融監督当局が重要な役割を果たしている。一般企業の倒産の場合、裁判所の監督の下で、破産管財人が2006年企業破産法に基づいて破産手続開始要件を具備している企業に対する救済措置もしくは財産の配当を行うこととなる。これに対して、金融機関倒産の場合には、社会全体の利益を考慮した上で、金融監督当局に広汎の裁量権が付与され、場合によって債務超過になっていない金融機関を対象とする監督当局が主導する倒産手続の開始も可能とされている。

### 1. 金融機関の裁判外倒産手続——早期介入措置

BestonとKaufman(1988年)<sup>7</sup>は、金融機関が破綻した場合、納税者に大きな損害を与えることを回避するために、金融監督当局が金融機関破綻前にその経営に介入する必要性を論じている。これは、いわゆる「早期介入の理論」である。アメリカ倒産法における早期是正措置(Prompt Corrective Action)、及びEU倒産法における早期介入制度(Early Intervention)は、前述したBestonとKaufmanの「早期介入の理論」に依拠している。これらと同様に、法的倒産手続が開始される前に、予め金融機関の債務整理を図るために、中国法においても「早期介入措置」が設けられている。2006年に設けられた「中国銀行業監督管理法」(以下、「2006年銀行業監督管理法」と称する)では、銀行が「審慎規則(Prudent Operation Rules)」に違反し、預金者やその他顧客の利益を害した場合には、監督管理局が以下の措置を実施することができるとする。すなわち、①業務の一部中止ないし新たな業務を営むための行政許可申立てを禁止すること、②利益の配当またはその他の収入の分配を制限すること、③資産譲渡を制限すること、④支配株主が所有する持分の譲渡を命令すること、または関連株主の権利を制限すること、⑤取締役または上級管理職の変更を命じ、または彼らの権限

7 G. J. Beston and G. G. Kaufman, FDICIA After Five Years, *Journal of Economic Perspectives(JEP)*, 1997, 11(3), pp.139-158.

行使を制限すること、⑥銀行支店の増設許可の申立てを禁止すること、である<sup>8</sup>。これと同様に、保険法と証券法において、金融監督当局には一定の裁量権が付与されている<sup>9</sup>。しかし、2015年保険法では、支払不能が早期介入措置の開始条件とされているが、銀行業および証券業の早期介入措置は、審慎規則違反の有無を基準としている。そのため、保険業と比べると、銀行業および証券業の早期介入措置の開始要件は不明確である。

審慎規則の違反は早期介入措置の開始要件とされているが、「審慎」とはいかなるものかについて具体的な判断基準が設けられていない。そのため、金融監督当局は、早期介入措置の開始に関して極めて大きな裁量権を有している。2004年にCBRCが公布した「商業銀行資本比率管理弁法」（以下、「2004年商業銀行資本比率管理弁法」という）により、「資本が充足しているかどうか」が銀行の早期介入措置の開始要件として定められている。同規定は、商業銀行を、資本充足、資本不足、資本が極めて不十分という三つの類型に分けている。CBRCは、各銀行の自己資本比率と事業悪化の程度に応じて、異なるレベルの是正措置を講ずることができる。具体的には、①十分な資本を有する銀行に対しては、リスク管理システムの改善、リスクの高い投資活動の制限、資本維持計画の策定などが考えられる。②資本が不足している銀行に対しては、事業活動の限定やリスク資産比率の削減、さらに配当の制限などが求められる。③さらに資本が極めて不十分の場合には、経営陣の再構成、引受、再生手続の開始、金融機関に対する免許取消処分が適用されてくる<sup>10</sup>。これに対して、証券会社または保険会社の場合、類似する判断基準は設けられていない。資本金が不足していれば倒産のリスクも高いため、金融機関の財産状況により早期介入措置の利用可否を予測することも可能であろう。しかしながら、金融機関が直面して

8 2006年銀行業監督管理法37条を参照。

訳者注：中国法における「審慎規則」とは、金融機関が常にその資産価値と経営リスク、負債とコスト、損益、および資本比率を会計帳簿などに客観的に反映し、金融機関のリスクに常に注意し、早期に経営破綻を報告しなければならない義務を意味している。

9 2015年保険法138条。2014年証券法150条。

10 2004年商業銀行資本比率管理弁法38-41条。

訳者注：「2004年商業銀行資本比率管理弁法」は、2004年にCBRCによって公布されたが、2006年に若干の改正が加えられている（中国語：《商业银行资本充足率管理办法》）。



いるリスクが資本金の比率によって十分に反映されない場合もあり、適切な時期に早期介入措置を開始するために、資本金の比率のみを判断基準とするのは不十分であるという問題が残されている。2008年リーマンショック以降、この問題がさらに顕在化している。この不都合を解決するために、2008年以降、イギリス法においては、さらに、長期流動性(Long Term Liquidity)と公共的利益(Public Interest Standard)という基準が早期介入措置の開始要件として設けられている(UK Banking Act 2009, s7.)<sup>11</sup>。早期介入措置は、金融機関の法的倒産手続開始前に利用できる裁判外の紛争解決手段として、適時に金融機関のリスク管理を図り、早期に債務者に損失を負担させることにより債権者の損失を減少し、連帯倒産のリスクを免れることを可能にすると期待されている。実務上、中国における金融監督当局の早期介入措置は、金融機関の財務上のリスクが効果的に減少されることで法的倒産手続の開始を免れることができると言える。

## 2. 整理手続・引受手続

早期介入措置によって金融機関の債務問題が処理し切れない場合に、金融監督当局は「整理手続」または「引受手続」の開始申立てをすることができる<sup>12</sup>。

11 Kern Alexander, Bank Resolution Regimes: Balancing Prudential Regulation and Shareholder Rights, *Journal of Corporate Law Studies*, Vol. 9, Issue 1 (Apr.2009), pp. 61-94.

12 2014年証券法153条において、証券会社の委託管理措置が設けられているため、監督機関は、経営破綻となった証券会社の経営管理を第三者たる関連企業に委託することが可能となる。

訳者注：「整理手続」(中国語：整頓)は、行政機関の監督の下で、債務者企業が、債権者との協議及び企業の経営状況に基づいて、自ら整理計画を立てることによって、企業経営の回復を図る手続である。また「引受制度」(中国語：接管)は、金融監督当局の行政関与により経営破綻となった金融機関の事業を引き継いで、債務整理を行う制度である。

整理手続において、金融監督当局は監督責任を履行するために、「整理組」を指名する。「整理組」は、企業の債権債務関係を整理するために、金融監督機関、CSRC、外国為替管理局などによって組織されている機関である。これと同様に、引受手続においては「引受人(receiver)」が選任される。引受人は、引受手続において債務者財産の管理及び処分をする権利を有する者であり、破産手続における破産管財人と類似する役割を果たしている。

なお、原則として「整理手続」と「引受手続」は、債務者たる金融機関の経営管理権が剥奪されるかどうかという点で区別されている。もともと、整理手続においては、金融監督当局が経営悪化した金融機関に勧告のみを与え、金融債務者に自ら債務整理を行うことを命ずる。ところが、破産債務者による任意の債務整理だけで問題解決ができない場合、金融管理当局によって設立された整理組が手続を主導することになる。こうしてみると、最近の実務においては、経営管理権が剥奪されたかどうかの点において、整理手続は引受手続と近接しているように見える。

これらの手続が開始されると、経営陣の会社財産に対する管理権の全部または一部が奪われることとなる。整理手続では、2015年保険法により、保険会社の債権債務関係を処理するために指名された整理組の監督の下で、保険会社が経営活動を継続することとなる。そこにおいて、金融監督当局は、新規事業の停止や大規模な資金調達禁止など具体的措置により、債務者たる保険会社の経営活動を監督する責任を有する<sup>13</sup>。整理手続において、保険会社の法令違反行為が是正され、債務者会社の経営が回復した場合には、整理手続が終結することになる。整理手続終了後、企業の管理処分権が回復することになる<sup>14</sup>。このような整理手続は、早期介入措置の延長線上に設けられている紛争解決手段として考えられ、その制度趣旨は経営破綻となった企業の再建と回復にある。証券分野においても、2008年証券会社リスク処理条例に同様な手続が設けられている。しかしながら、銀行法においてはこれと類似する手続は設けられていない。

このほかに、金融監督当局は、破綻となった金融業者の経営権を受け継いで管理することができる。これは、中国法において、「引受手続」（中国語：接管程序）と呼ばれている。引受手続において、会社の経営陣の会社に対する管理処分権が奪われることとなる。金融機関の弁済能力の有無と公共的利益への配慮が、引受手続の開始要件となっている<sup>15</sup>。しかし、開始要件の規定は各金融分野ごとに異なる。例えば、2015年保険法144条では、保険会社の弁済能力の低下と公共的利益の侵害があったことが引受手続の開始原因とされている。2008年証券会社リスク処理条例においては、審慎規則の違反が引受手続の開始原因とされている（具体的には、証券会社の内部統制システムの混乱、内部管理の制御不能、顧客から預かった財産の返還不能といった事情があれば、審慎規則の違反が認められる）<sup>16</sup>。2014年証券法においては、違法の経営活動に伴って生じた経営リスク、金融秩序の混乱、および投資利益の損失などが、引

---

13 保険法、証券法においても同様な整理手続を設けている（2015年保険法139-143条、2008年証券会社リスク処理条例7条を参照）。

14 2015年保険法143条、2008年証券会社リスク処理条例7条を参照。

15 2015年保険法144条、2015年銀行法64条、2008証券会社リスク処理条例8条を参照。

16 2008年証券会社リスク処理条例8条。

受手続の開始原因として認められる<sup>17</sup>。2015 年商業銀行法 64 条は、「商業銀行がすでに経営危機に陥り、預金者の利益に重大な損害を与えるまたはそのおそれがある場合、国务院直属機関として銀行業監督管理当局（CBRC）は当該商業銀行を管理することになる。引受手続の目的は、預金者の利益を保護し、商業銀行の通常の営業を回復するためにある。引受手続の開始によって対象銀行の債権債務関係の変更は生じない」<sup>18</sup>と規定している。前述したように、証券や銀行などの異なる分野の金融機関における引受手続は、手続の開始要件が若干異なっているが、とても類似しているようにみえる。金融監督当局の監督業務の利便性からすると、法令においては「公共的利益」と「信用危機」のようなそれほど厳密ではない表現を引受手続の開始要件とすることで、引受手続の開始申立てをより容易にする効果があると思われるであろう。なお、本稿では、それだけの理由で手続の開始要件を緩和することにはいくぶん納得できないところがあると考えている。なぜなら、1) 金融監督当局が危機状況に不適切な対応を行った場合には権限濫用になり、また、2) 金融監督当局は金融機関の倒産事件に介入するインセンティブを欠る、結果につながる。そのため、統一する立法のほか「信用危機」のような引受手続の開始原因に対する解釈が必要である。例えば、倒産企業の貸借対照表、資産の流動性、2004 年商業銀行資本比率管理弁法における資本金の基準によって開始要件を定義することが考えられる。このように、開始要件を明確に定義することにより、金融機関の資金の充足性を維持し、また金融機関の不当に高いリスクへの投資、金融監督当局の権利濫用と放任管理といった問題を回避することができる。

引受手続開始後、債権債務関係が変更されることは想定されていない。引受手続の趣旨は、破綻となった金融機関の経営を回復することである。上記の法律と規定に基づき、金融監督当局には、債務者たる金融機関を対象とする訴訟または執行手続の中断を申し立てる権限が付与されている<sup>19</sup>。このことから、中国の「引受手続」は、イギリスの会社管理手続（administration）の趣旨と一

---

17 2014 年証券法 153 条。

18 2006 年銀行業監督管理法 38 条において、同様な規定が設けられている。

19 2006 年企業破産法 134 条。

致しているものであるといえる<sup>20</sup>。現行法における制度に鑑みると、中国法における「整理手続」と「引受手続」はほぼ同様の役割を果たしており、場合によって、引受手続は整理手続を代替することが可能である。これらの手続は、行政機関が利用できるリスク対処法でもあり、行政的色彩の強い重整手続（再建型倒産手続）に類似するものとして位置付けられる。そして、この手続以外にも、金融機関の法的倒産手続が存在する。2006年企業破産法では、「場合によって金融監督当局が重整手続の申立てをすることもできる」と規定している<sup>21</sup>。しかし、上記の行政上の倒産手続の利便性が高く、迅速性があり、行政機関は裁判所より広汎の権限を持っている。そのため、近年、金融監督当局による引受手続は金融分野において最も利用しやすい集团的紛争解決手続となっている<sup>22</sup>。例えば、2018年2月23日、CIRCは、会社自身の違法な経営活動がその弁済能力に大きな減損を与えるおそれがあることを理由として、安邦保険会社の引受手続を開始した。安邦保険会社の経営管理権は、人民銀行、CBRC、CSRC、外国為替管理局によって構成される引受人に移転された。その後、中国保険保護基金株式会社（有限責任公司）が608億元で、安邦保険会社の98.23%の株式を取得した。引受手続開始後、引受人は債務者企業の財産の処分を図ることになる。2018年に安邦保険会社の所有していた世紀証券の株式が35億5900万人民币で譲渡された。引受手続の担い手は、新たな買受人を探すことにより、資金を提供した「保険保護基金」が無事に回収できるよう動いている。

### 3. 取消処分と清算手続

前述した早期介入措置であれ、引受手続であれ、そのいずれも、経営破綻と

---

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

Vinessa Finch, David Milman, corporate insolvency law. Cambridge, 2017, pp. 303-304.

21 2006年中国企業破産法134条を参照。なお、2015年保険法148条においても、類似する規定が設けられている。

22 2004年に、CSRC（中国証券監督委員会）は南方証券株式会社を受け継いで管理した。CIRC（中国保険監督委員会）は、2007年新華人寿株式会社を引受け、2011年中華連合保険会社を引受した。これらの機関は、違法経営、弁済不能、あるいは刑事犯罪などが存在したために管理機構によって管理されることとなった。

なった金融機関の経営を回復することを目標とする手続である。この目標が達成できない場合、金融機関を閉鎖してから清算手続を開始することが最後の手段となる。金融機関の審慎規則違反、弁済能力不足がある場合、金融監督当局は公益的な観点から金融機関の免許を取り消すことができる。その場合、金融監督当局は清算組を任命し、当該金融機関の財産を清算する<sup>23</sup>。銀行や保険会社とは異なり、証券会社の営業許可証が取り下げられる場合には、行政清算手続が開始される。その後、行政清算手続が終結してから法的倒産手続が開始される<sup>24</sup>。金融機関の清算手続は、受動的に開始される場合のみならず、金融監督当局の同意を得て金融機関自らの申立てによって開始することもできる。後者の場合、金融監督当局は金融機関の清算手続を監督することとなる<sup>25</sup>。

前述した行政取消処分と清算手続の両方、どちらも、行政手続の特徴がある。これらの手続は専ら金融監督当局によって主導され、裁判所がほとんど関与しない仕組みとなっている。行政上の清算手続以外に、法的倒産手続も設けられている。法的倒産手続の開始要件が満たされている場合、裁判所は金融監督当局から許可を得て金融機関の法的倒産手続を開始し、債務整理を行うこととなる<sup>26</sup>。この場合、裁判所は清算組を任命し、清算手続の進行を監督しなければならない。ところが実務において、法的倒産手続の運用はあまり存在せず、行政上の倒産手続が主たる紛争解決手段となっている。

#### 4. 倒産手続における金融監督当局の役割

前述のように、金融機関の倒産手続は金融監督当局によって主導されている。法的倒産手続と比べると、これらの行政上の倒産手続においては、金融監督当局の役割・地位・権限が強化されている。実務において、金融監督当局は、倒産手続の申立人、引受人、清算人、監督人と同様な役割を果たしている。そ

---

23 2014年保険法149条、2015年商業銀行法70条；2006年銀行業監督管理法39条、2008年証券会社リスク処理条例19-21条、2014年証券法153条を参照。

24 2008年証券会社リスク処理条例20-35条を参照。証券監督委員会は、行政清算手続を監督しなければならない。

25 2015年商業銀行法69条、2014年保険法89条、2014年証券法129条。

26 2015年保険法148条、2015年商業銀行法71条、2008年証券会社リスク処理条例38条。

の結果、金融機関の倒産問題に関する処理を行う際、金融監督当局はしばしば多様な利害衝突に直面している。金融監督当局は、監督機関として金融機関の業務に対する監督・管理などの事務を処理しなければならない一方、倒産手続の機関として債務者資産の最大化、資産の管理・処分を行っている。それと同時に、金融監督当局は、常に自らで内部管理体制を整えなければならない。このような制度設計自体は矛盾しているといえよう。この制度の問題点は、現行法の下で、金融監督当局に大きな権限が付与されているが、その権限に必要な制限が設けられていないことにある。

まず、制度の基本構造から見ると、金融機関の倒産に関する法令と規則は多くの個別法に分散している。そして、それぞれの金融業監督当局が各自の金融機関の倒産行政規則などを制定している。異なる金融監督当局におけるリスク対処の理念には相違がある。現在、各金融分野の法令においては、倒産手続について統一したルールが定められていない。金融監督当局が、行政上の倒産手続と法的倒産手続を選択する権限を有するが、法的倒産手続においては、金融監督当局の職務遂行が一定の制限を受けているため、行政上の倒産手続が選ばれることがほとんどである。金融監督当局による倒産手続の選択の如何は、破綻した金融機関およびその利害関係人に多大な影響を与える。特に、債務超過となった金融機関の倒産では、手続上の違いはさらに大きい。手続の違いから生じる齟齬を回避するためには、統一した金融機関のリスク処理規則を構築し、行政的および法的な倒産手続を開始する条件を明らかにすることが必要である。実際に、すべての金融機関に行政上の倒産手続を適用する必要はなく、銀行に限って特別な金融機関倒産手続を設けるとするのは、多くの国が採用している立法例である。逆に、保険会社または証券会社の倒産の場合には、特別法によって新たな倒産手続を設ける必要がなく、法的倒産手続（2006年企業破産法）を適用する際、若干の司法解釈によって対応することが可能であろう。

また、早期介入措置、引受手続、委託管理手続（託管）、取消処分（清算手続）間で手続や処分が移行する場合における必要な規定が欠けているという問題が残されている。金融機関が倒産の危機に面している場合、まず早期介入措置を通して経営活動を是正すべきであるが、さらに経営状況が悪化した場合には引受手続若しくは清算手続が適用される。しかし、中国の金融分野の法律には「信

用危機」などの不確実な用語が手続の開始原因とされているため、金融監督当局はどの手続を選択するかについて幅広い裁量権を有している。このような制度設計の目的は、金融監督当局が特定の状況に応じて適切な手続を選択できることにあったが、判断基準が不明確なために適切な手続選択が図られなくなっている。それゆえ、本稿では、金融監督当局の手続選択は、客観的かつ明確な基準に基づいて行われるべきであると考えている。そうでなければ金融監督当局の権利濫用を回避するのは困難であるといえよう。また、仮に、金融破綻が早期介入措置によって是正可能な場合、引受手続または取消処分などの厳格な手続を開始すべきではない。比較的損害の少ない紛争解決手段が存在しているのに、金融監督当局があえて債務者に不利な手続を選択した場合、公法・行政法における比例原則に違反しているといえる。引受と取消処分の不適切な運用は、早期介入措置の制度への期待を妨げる可能性がある。したがって、立法者は、具体的な規則、各手続間を移行する際の具体的な方法の策定を行うことにより、金融監督当局が適切な手続を選択できるよう制度設計すべきである。

### 三 金融監督当局の権限と改革すべきところ

前述のように、行政上の倒産手続において、金融監督当局は極めて大きな権限が付与されているが、裁判所はほとんど手続に関与しないこととなっている。法的倒産手続においても、金融機関の倒産は連鎖倒産をもたらすおそれがあるため、裁判所は金融監督当局の決定に従うのが一般的である。それゆえ、金融監督当局は、実際に法的倒産手続の進行をコントロールすることになり、金融機関の関係者及び責任財産に一定の制限を加えることもできる<sup>27</sup>。金融監督当局が倒産手続において採択した対策は金融機関やその利害関係者に大きな影響を及ぼすため、裁判所は金融監督当局の権利濫用を抑制し利害関係者に一定の司法救済を提供する役割を果たすべきである。

金融機関倒産手続における裁判所の位置づけは、各国の金融機関の監督管理体制によって決められている。中国の金融機関倒産処理法制を概観すると、金融監督当局に大きな裁量権が与えられており、このような制度設計の下では裁

---

27 2015 年保険法 153 条、2014 年証券法 152 条。

判所の権限が看板倒れになり、その役割が十分果たせなくなっている。これは具体的に以下の三点に反映されている。

まず、金融監督当局が金融機関の倒産手続を開始しようとする場合、論理的に考えると、金融機関自身が法的倒産手続を申し立てる自由を有する。しかし、現行法においては、「信用危機」、「金融秩序を害した」、「公共の利益を損害した」などの非常に曖昧な文言が行政上の倒産手続の開始要件として使用されている。それに加えて、裁判所は、金融監督当局の行政措置の正当性に対する解釈権限を制約することは殆どない。その結果、債務者が司法的な救済を得ることが実質的に難しいという状況となっている。

また、現行法の一部の規定は、司法的救済の実効性を制限している。例えば、2015年商業銀行法66条において、「引受手続の効果は手続開始日から生じ、引受開始決定日から、商業銀行の経営権は引受手続の担い手（引受組織）に移転することとなる」と規定されている。これと同じく、2008年証券会社リスク処理条例においても同様の規定が設けられている<sup>28</sup>。近時の判例では、2018年2月23日に安邦保険会社に対する引受手続が宣告された後に、CIRCによる管理が直ちに開始されることとなった。このような取扱いにより、債務者金融機関またはその利害関係者（取締役、監査役などの経営者及び株主）は、司法的救済を求めることが困難となっている。このような制度設計により、破綻となった金融機関とその利害関係人が行政上の倒産手続の代わりに法的倒産手続の申立てをする余地がなくなり、司法的な救済を求めることは困難となっている。

さらに、現行法においては重要な手続に関してそれ以上の規則を定めていないため、裁判所（司法機関）が監督当局の権利行使を制限することは困難となっている。中国の金融機関倒産法においては、引受手続開始決定の内容、期限、開始条件、終結条件のみが定められており、「引受制度」自体の性質や手続の流れ、さらには引受人による紛争処理方法の選別および救済措置などは規定されていない<sup>29</sup>。引受制度の性質またはその位置づけについては、現在議論され

28 2008年証券会社リスク処理条例14条。

29 2015年商業銀行法65-68条、2008年証券会社リスク処理条例14-16条、2015年保険法144-147条を参照。



ているところである。中国銀行業監督管理委員会の行政処罰弁法第 6 条においては行政処罰の内容を列挙している。現行法において、これに該当しない「引受制度」は行政処罰の一種とされていない<sup>30</sup>。他の金融関連法においても、引受手続の性質に関して明確な規定を設けていない。そのため、金融監督当局が引受手続の開始決定を行う場合、相手方は、裁判所に救済を求めようとする場合、行政法の領域における法学の原理・原則のみに依拠することしかできない。行政処罰法、行政強制法、行政訴訟法においても、引受手続の適用とその位置づけが定められていない。例えば、行政強制法において、行政強制措置は「公民、法人またはその他の組織の財物に一時的抑止を実施する行為をいう」ということのみが規定されている<sup>31</sup>。また、行政訴訟法の管轄範囲については、公民、法人、その他の組織の財産に対する封印、取り立て、差押え、収用などのような行政機関による財産権侵害行為が含まれている<sup>32</sup>。引受手続の開始により、金融機関の株主の財産権は制限または剥奪されることとなる。これは株主の財産権を事実上収用する措置と同様に見なされているため、引受手続は行政訴訟法

---

30 当該規則の第 6 条は、2006 年銀行業監督管理法と 2015 年商業銀行法に依拠し、行政罰を警告、罰金、違反所得の没収、休業命令、金融免許取消処分、取締役など経営者資格取消し及びその他の行政処分と細分している。

訳者注：「中国銀行業監督管理委員会の行政処罰弁法」は「《中国银行业监督管理委员会行政处罚办法》」の訳である。当該規則は、2004 年 10 月 12 日に CBRC の第 26 回会議で可決され、2005 年 2 月 1 日から施行された行政規則（行政規章）である。

31 2011 年行政強制法 2 条。

訳者注：「中華人民共和国行政強制法」は、2011 年 6 月 30 日第 11 回全人代の常務委員会第 5 回会議において可決・公布され、2012 年 1 月 1 日より施行された法律である（以下、「行政強制法」と称する）。また、「中華人民共和国行政処罰法」は、1996 年 3 月 17 日第 8 回全人代会議で可決され、1996 年 10 月 1 日から施行される法律である（以下「行政処罰法」と称する）。同法は、行政強制措置の設定及び実施を規範化し、行政機関の権限行使を保障および監督し、公益および社会秩序を保護し、一般市民（自然人）、法人またはその他の組織の正当な利益を保護するために設けられている。

32 2017 年行政訴訟法 12 条 1 項を参照。

訳者注：中国では、民事訴訟法、刑事訴訟法と並びに、行政訴訟法も設けられている。中華人民共和国行政訴訟法（1989 年 4 月 4 日成立、1990 年 10 月 1 日施行）は、これまで数度の改正を経験した。現行法は 2017 年 6 月 27 日の全人代決定によって修正され、2017 年 7 月 1 日より施行されたものである。

を適用できると考えられる。しかし、実務においては、引受手続自体を対象とする行政訴訟は未だ先例がないため、中国法における引受手続の法的性質はやはり明らかになっていないと言えない。

したがって、本稿では、金融機関の倒産は、個人的権利と公共的利益の衝突とも関わっており、金融機関の倒産手続の効率性の確保、金融監督当局の権利濫用の抑止、利害関係人に有効な救済の提供のためには、以下のように立法する必要があると考える。

第一に、より具体的な引受規則を設けるべきである。具体的には、引受制度の性質を明確に示めし、引受手続の開始決定に対して裁判所による審査ができる制度設計が必要である。そこで、重要なのは、引受手続における引受人と監督当局の権限を明確にすることである。現行法では、銀行、保険会社、証券会社倒産規則においては、引受手続の担い手が金融機関の経営管理権を行使することのみが規定されている<sup>33</sup>。これ以外には、引受人の権限に関する規定は設けられていない。通常、金融監督当局は金融機関の業務を引受した後に、金融機関の資産管理とその他の重大な事項の決定を行う。例えば、外部からのスポンサーの招聘、元の株主の資本の減少、他社との合併などが挙げられる<sup>34</sup>。しかし、経営権の移転には、スポンサーを招いたり元株主の登記を抹消したりする内容を含むべきではない。これらの規則は、会社法に規定される株主の権利に関する内容と合致しなければならない。法律による明示的な授權がなければ、前述した行為が違法行為として認定されるおそれがあり、裁判所による制限・監督を受けるべきである。

第二に、金融機関倒産処理法制の中に、裁判上の救済措置を設けるべきである。現在、司法機関が倒産した金融機関の利害関係者に講じる一定の救済措置は、行政法に依拠している。しかし、金融機関の倒産は専門性の強い問題であ

33 2015年商業銀行法66条、2008年証券会社リスク処理条例11条；2015年保険法143-46条。

34 例えば、2004年に、南方証券会社の引受手続が開始された後に、資産の剥離やスポンサーを招聘することによって事業の再建が図られていた。2007年と2011年には、保険保障基金を名乗る法人（投資家）が、債務者たる新華人寿と中華連合保険会社に投資した。最終的に、スポンサーは96億人民円を営利して手続から退出した。また、2018年に安邦保険グループ会社の引受手続において、手続の担い手が会社の資産と株式を処分した。

るため、これに対応するためには、より専門的な特別法および司法機関の協力が必要である。さもなければ、技術的知識が欠けている裁判官が金融監督当局の決定に従うしかできず、その役割は承認するための「スタンプ」に過ぎなくなってしまう。現在、中国では、金融法廷という専門法廷が設けられており、今後金融機関の倒産も専門法廷において審理されることとなるであろう<sup>35</sup>。また、金融機関の倒産に適した審判規則の制定は、司法裁判手続の専門性を向上させるのに役に立つこととなるだろう。

第三に、金融機関の倒産に関する問題を審査する期間について、特別規定を設けるべきである。現行法の下では、金融監督当局が行政訴訟法における関連規定に基づいて司法審査期間を決定している。行政訴訟法により、裁判所は、訴えを提起されてから審査を行い、7 日以内に受理または不受理の決定を下さなければならない。原告は上記の決定に対して不服がある場合、上訴することができる<sup>36</sup>。受理から最終的な判断が下されるまでには長時間を要することとなる。一般的な行政決定の場合、特に問題にならないかもしれないが、金融機関倒産に関する決定にも同様に長い時間がかかるのであれば、訴訟当事者ないし利害関係人に大きな影響を及ぼす可能性がある。なぜなら、金融資産は市場の信用と密接に関連しているため、その資産の市場価値は非常に不安定である。そのため、金融機関の倒産に関連する決定は、比較的短期間に限り行われる必要があり、さもなければ流動性の高まりにより金融機関の資金が枯渇状態に陥る可能性がある。手続の遅延は、金融機関の債務を処理するための最適な時期を逸し、金融機関の倒産手続の目標が達成できなくなる。現行法の下では、利害関係人は、訴訟期間中に執行停止、および裁判所の決定に対する不服申立てをすることができる<sup>37</sup>。しかしながら、裁判所がどのような判決を下したとしても、利害関係人による不服申立てがあれば、手続の遅延を招致することになる。その反面、相手方に司法の救済措置が提供されていないことは、手続保障に違反しているといえよう。したがって、筆者は、金融機関が破綻となった

35 2018 年 8 月 7 日に公布した最高人民法院关于上海金融法院案件管辖的规定により、金融機関の倒産事件が、上海金融法院の管轄に属する。

36 2017 年行政訴訟法 51 条。

37 2017 年行政訴訟法 56 条。

場合には、行政訴訟法における審査期間をただちに適用せずに、金融機関倒産問題の審査期間について特別の規定を設けるべきであると考えている。

#### 四 むすびにかえて

現在、中国の金融機関倒産に関しては一般規則と特別規則が存在している。その中において、特別法に定めている行政上の倒産手続の利用数が圧倒的に多い。各分野の金融機関倒産に関する規則には類似の規定も多い。本稿では、今後の法改正により、すべての金融機関が適用できる金融機関倒産特例法（通則）を設けるべきであるとする。しかし、各分野の金融機関の倒産によって生じる社会的影響はそれぞれ異なっていることも考慮すると、統一する金融機関倒産通則の下で、各章において銀行、保険、証券を区別して特別な条文を設ける必要もある。なお、証券や保険の連鎖倒産に巻き込まれるリスクは、銀行のそれと比べて低いものである。そのため、銀行のような金融機関のために特別なルールを設ける一方で、証券会社や保険会社の倒産の場合、企業破産法の規定を適用しながら、法解釈によって対応することも一つの解決策として考えられるであろう。

また、金融機関の債務問題を処理する金融監督当局の権限は、具体的かつ明確に規定すべきである。金融監督当局の自由裁量権に制限を設けないことは、権利濫用ないし放任管理につながる。現行法においては、具体的な規則の欠如のため、裁判所による実質上の監督が困難となっている。それゆえ、本稿では、今後、金融機関倒産に関する特別な規定の創設、金融機関倒産関係事件の専門裁判所の設置などにより、法的倒産手続の専門性の向上、効率的な金融機関倒産法制の運用が期待できると考えている。

\*この翻訳論文は、平成31年度科学研究費助成事業(研究活動スタート支援)「フランス倒産手続と債権者個別訴訟との関係―管財人の訴訟上の地位という視座から―」課題番号19K20850による研究成果の一部である。