

1932年 MITCHELL 報告書にみる 「債務者の更生」理念の進化

——米国連邦倒産法の立法過程に関する考察〔2〕として——

加藤 哲夫

- I はじめに——解題・分析の視座
- II MITCHELL 報告書に示された破産実態の分析
 - 1 破産手続の機能不全
 - 2 破産免責制度の運用に対する評価
 - 3 MITCHELL 報告書にみる改革提言
- III MITCHELL 報告書にみる「債務者の更生」理念の方向性
 - 1 「債務者の更生」から「債務者の救済」の理念への進化
 - 2 「債務者の救済」の理念的方向性
- IV むすびにかえて
 - 1 「債務者の更生」と「債務者の救済」の理念
 - 2 日本法における個人再生立法との背景の近似性
 - 3 MITCHELL 報告書にみる会社更生への方向性

I はじめに——解題・分析の視座

1 前稿⁽¹⁾においては、アメリカ合衆国における1898年連邦倒産法が規定する破産手続の改革を提唱して1931年に公開されたいわゆる DONOVAN 報告書⁽²⁾の解題・分析を試みた。同稿では、1898年連邦倒産法（以下、1898

(1) 加藤哲夫「1931年 DONOVAN 報告書にみる破産手続改革の萌芽—米国連邦倒産法の立法過程に関する考察〔1〕として」比較法学50巻3号41頁～73頁（早稲田大学比較法研究所・2017年）。

(2) WILLIAM J. DONOVAN, ADMINISTRATION OF BANKRUPT ESTATES, 71st Cong. 3 d Session (House Comm. Print 1931). 本稿では、これを「DONOVAN 報告書」と表記する。

年法という)の制定から30年余りを経た段階での米国倒産法が抱える問題として、それまでの破産手続の運用を踏まえた上での「債権者支配 (creditors' control)」と「債務者の更生 (debtors' remedy)」の理念の相克を同報告書の改革提案から分析することを試みた。

DONOVAN 報告書にいう「債権者支配」とは、主として、債権者集会において債権者が破産管財人を選任することを通じ、債権者の利益のために割合的な配当を実現することを意味する。対して、「債務者の更生」とは、主として、破産免責制度を通じた破産者の経済的な更生を意味する。DONOVAN 報告書では、前者の弱体化を問題視してその改善を図る方向での改革提案に力点が置かれていたとともに、後者のいっそう厳格な運用を指向するトーンで通貫されている。同報告書は1929年の大恐慌前における破産手続の運用状況を調査対象として分析・検証した報告書であるだけに、どちらかといえば平時における景況下での破産実態を分析した結果を踏まえた提言であったといえる。

2 以上の DONOVAN 報告書が公刊された後の翌年1932年にいわゆる MITCHELL 報告書⁽³⁾が公刊されている。この報告書は、大恐慌後の1930年7月の大統領諮問に応じて、司法長官 William D. Mitchell により1931年12月に答申され、1932年2月に公刊されたものである。同報告書には「司法制度における手続の強化」と表題が付され、大統領の命によって破産手続のさらなる改善の余地を指向する内容になっている。

本稿は、前稿における DONOVAN 報告書が大恐慌前の平時における破産実態を踏まえた分析・検証であったのに対して、この MITCHELL 報告書が大恐慌の影響が色濃く生じ始めていた1930年代初期のいわば非常時における破産実態に焦点を当てているところに着目して、その解題・分析を行う

(3) WILLIAM D. MITCHELL, STRENGTHENING OF PROCEDURE IN THE JUDICIAL SYSTEM, 72d Cong., 1st Session, DOC. NO. 65, 6 (1932). 本稿では、この報告書を MITCHELL 報告書と表記するが、その作成に携わった法務局長の名を冠して 'Thatcher' 報告書と文献によっては表記されることがある。

ものである。

前稿及び本稿の主題は、1で述べた過程においてアメリカの連邦倒産法に変わらず横臥している「債権者支配」と「債務者の更生」の理念の交錯を明らかにするところにある。「債権者支配」の理念は債権者に満足をもたらす破産手続の機能の高揚という方向に破産制度を向かわせるし、他方で、「債務者の更生」という理念は債務者にとっての破産手続の社会的有用性を高める方向に向かわせる。アメリカの倒産法史を俯瞰する上で、1800年法の制定を間に挟む1789年～1827年の時期が「債権者の時代」⁽⁴⁾、1841年法を挟む1827年～1861年の時期が「債務者の時代」⁽⁵⁾、そして、1867年法、1898年法を挟む1861年～1935年の時期が「国家的利益の時代」⁽⁶⁾と評されるように、これら両理念は、その時代ごとの政治的・経済的事情を背景としてアメリカの破産制度を牽引してきた理念とってよい。

そこで、本稿では、このような視点に立って、1932年のMITCHELL報告書を解題・分析することを通じて、「債権者支配」と「債務者の更生」の理念が大恐慌を契機としてどのような方向に指向されていたかを解明しようとするものである。

II MITCHELL 報告書に示された破産実態の分析

1 破産手続の機能不全

(1) DONOVAN 報告書が公刊された後の1930年代の個人破産制度の改革をめぐる議論は徐々に停滞してゆく。米国の倒産法史の第一人者であるDavid A. Skeelによれば、その背景として、次のように指摘する。

個人破産制度に密接な利害をもつはずの「債務者、及び、債務者予備軍

(4) CHARLES WARREN, BANKRUPTCY IN UNITED STATES HISTORY 3, 49, 95 (1935).

(5) *Id.* at 47.

(6) *Id.* at 93.

はたやすく協力して行動するために団結することができないし、多くの既存の債務者は、将来において破産申立てをしようとは思っていないために、彼らは、ロビー活動の組織化に貢献しようとする多くの利害を示したとは思われない。潜在的な債務者は、経済的に破綻した際に、ある意味で、立法の動向に影響を与えたかもしれない。19世紀の恐慌時に、また1930年代の恐慌時には、家計破綻に直面した多くの市民は、立法活動に大きな圧力を確かにもたらした。しかし、これらの動きは債務者をプロ集団としてのロビー活動を組織化するまでには至らなかったし、せいぜいポピュリズムやこれに関連するイデオロギー的な関心の下で考えられたにすぎない⁽⁷⁾といわれる。すなわち、ロビー活動を先導する圧力団体として債務者から構成される集団は形成されにくく、債務者の利益を支援する消費者啓蒙団体は存在してはいたものの、また、破産の分野において重要な提言を行う集団は法律家であったものの、そのような法律家は弁護士集団の小さな勢力にしかすぎなかった。

その一例は、Skeelのさらなる指摘に端的に示されている。すなわち、「破産を専門とする弁護士は個人や小規模事業者の事件を扱ったが、そのため破産実務は彼らにとって本来的な利益の源泉ではなかった。債務者は高額な破産手続費用を支払うことができなかったし、債権者は弁護士を雇うほどの十分な分け前にありつかなかった。多くの破産を専門とする弁護士にとって、管財人としての職務は、より確かな収入の源泉であったものの、管財人の報酬は相対的に低額であった」という実情が存在していた⁽⁸⁾。したがって、破産事件の代理人としての報酬が低廉であったため、倒産事件を専門とする弁護士が相当数に事件を手元に引き寄せる必要に迫られていたこと、他方、管財人報酬に依存するよりも管財人代理の報酬が相対的に高額であったためその報酬を求めて、あるいは収益管理人として

(7) DAVID A. SKEEL, JR., *DEBT'S DOMINION; A HISTORY OF BANKRUPTCY LAW IN AMERICA* 82 (2001).

(8) *Id.* at 97.

の職務を得るために手段を弄した実態が、その当時の実務として浮かび上がってくる⁽⁹⁾。

このような実態は、ひとまず措くとして、債権者に満足をもたらす破産手続の機能の高揚を考える上では十分に倒産財団財産が存在することが所与の前提になる。しかし、その実現を阻害する要因として、個人倒産事件においてその比率が高い無資産事件の問題が横たわっている。(2)では、まずその実態を MITCHELL 報告書の指摘から検証してみる。

(2) 当時の破産手続の実態からみた破産手続の機能不全の理由を、MITCHELL 報告書で示されたところからみてみよう。

同報告書が指摘するのは、全国の1930年における個人破産事件における破産者の属性別の資産規模である。以下の表1からみえるのは、圧倒的に給与生活者の破産事件が個人破産に占める割合が高かったとともに、倒産財団除外財産を除いた無資産事件の占める割合が給与生活者の破産事件ではきわめて高かった点である。

この特徴を理解する上で、1930年当時の日本における破産者の個人の職業属性と比較しておこう。1930年(昭和5年)における破産事件890件のうち個人破産事件は788件で、その個人破産事件のうち会社員40件で全破産事件数に占める給与生活者の比率は4.4%、個人破産事件に占める比率は5%と低い⁽¹⁰⁾。当時のアメリカの個人破産事件に占める給与生活者の比率は63.5%であるから、少なくとも同時期における日本との比較でいえば圧倒的にアメリカの破産事件に占める給与生活者の破産事件の比率は高いことがわかる。

(9) SKEELの指摘によれば、管財人の報酬よりも管財人の代理人の報酬のほうが時間給によるために相対的には高額であったこと、債権者が選任した代理人を管財人が雇用したこと、破産後において管財人に横滑りするために、破産前における債務者財産の収益管理人となるような手段が弄されたことなど、いわゆる「破産にまつわる利害の連鎖」というべき実務が介在していたといわれる。
Id.

(10) これらの数値は、日本帝國司法省『第56民事統計年報』480頁～481頁・第75表(1930年)による。なお、比率の算定は筆者による。

次に無資産事件の比率である。やはり当時の日本における同時廃止(旧破145条)事件数と比較してみよう。破産終了事件数1489事件のうち同時廃止事件数は143件、9.6%にすぎない⁽¹¹⁾。この数値は法人破産事件なども含むから一概に比較はできないものの、アメリカにおけるその当時の給与生活者の無資産事件の比率は日本と比べて際立って高いということがわかる。

【表 1】⁽¹²⁾

資産規模 属性	無資産 事件の比率	資産額 \$ 1 ~ \$ 100	\$ 101 ~ \$ 250	\$ 250 ~ \$ 500	\$ 500未満 の総計に 占める比率	破産事件 総数
給与生活者	84.90%	9.46%	2.70%	1.11%	98.17%	27,929件
農業従事者	66.73%	6.79%	4.85%	3.48%	81.85%	4,371件
専門職	66.32%	12.86%	5.38%	3.66%	88.22%	1,283件
その他	67.84%	7.87%	5.00%	4.02%	84.73%	10,400件
合計						43,983件

MITCHELL 報告書は、さらにこれらの破産手続で要した通知費用などを含んで要した手続費用の統計を用いて、実質的にどの程度の破産配当が債権者のために実現されているかをみようとする。それが、次の表 2 である。

【表 2】⁽¹³⁾

資産規模	事件ごとの 平均資産額	事件ごとの平均 手続費用額	手続費用に 当てられる 資産額の割合 %	事件ごとの 債権者の配当に 当てられる平均額
無資産事件	0	\$ 13	—	0
\$ 1 ~ \$ 100	\$ 48	\$ 41	85%	\$ 7
\$ 101 ~ \$ 250	\$ 165	\$ 121	73%	\$ 44
\$ 251 ~ \$ 500	\$ 367	\$ 233	63%	\$ 134
\$ 501 ~ \$ 1,500	\$ 915	\$ 440	49%	\$ 475
\$ 1,501 ~ \$ 5,000	\$ 2,758	\$ 895	32%	\$ 1,862

以上の表2から、次のことがわかる。有資産事件に占める手続費用の額の比率が高いという特徴がみてとれる。資産額から手続費用の額を控除した債権者への総配当額の比率が平均して15%~68%となり、資産総額が低ければ配当総額の比率が低くなっている状況である。相対的に手続費用の比率が高いのは、これに占める弁護士報酬の占める比率が高いことにもよろう。倒産財団の管理共益費用として、債権者申立て事件における提供された専門的業務の弁護士報酬、自己申立て事件における破産者に提供された法上規定される義務の履行に要した専門的業務に携わった弁護士の報酬であって、裁判所が許可したものである⁽¹⁴⁾。

次に、債務者の倒産財団から当てられている手続費用の全米及び裁判区ごとの比率を示したのが、表3である。

【表3】⁽¹⁵⁾

倒産財団の規模 \ 地域	合衆国全体の比率	ニュー ヨーク州 南部地区	ペンシル ベニア州 東部地区	ニュー ジャー ジー州	マサチュ ーセッツ 州	カリフォル ニア州 北部地
\$ 1~\$ 100	85%	100%	100%	94%	94%	94%
\$ 101~\$ 250	73%	88%	93%	78%	84%	92%
\$ 251~\$ 500	63%	80%	85%	64%	74%	83%
\$ 501~\$ 1,500	49%	69%	68%	60%	58%	62%
\$ 1,501~\$ 5,000	32%	52%	48%	42%	49%	41%

- (11) これらの数値は、日本帝國司法省・前掲書（注（10））476頁・第72表による。なお、比率の算定は筆者による。
- (12) MITCHELL, *supra* note 3, at 7の「非商人破産・各資産グループ内での比率」の統計表による。なお、表中の「その他」は、*Id.* at 8によれば、自動車修理業、洗濯業、建築業、証券取引業などである。
- (13) *Id.*の統計表（無題）による。
- (14) FRANK O. LOVELAND, A TREATISE ON THE LAW AND PROCEEDINGS 3rd ed. 774 (1907). このような債権者申立て、自己申立てを問わず、これに付随して弁護士に依頼した業務に要した経費は倒産財団から第3順位で弁済が受けられる債権とされている。なお、1898年法第60条(d)によれば、債務者が破産申立てを予期して、直接又は間接に、弁護士等の職務に対し金銭の支払い又は財産の譲

この表 3 から、これら大都市を抱える裁判区における倒産事件における倒産財団に占める手続費用の比率は、全米におけるその平均の比率よりも高いことがわかる。

倒産財団に占める手続費用の割合が大きいという現象⁽¹⁶⁾は、当時の倒産裁判所の下で破産事件において資産を有効に換価し、清算し、配当するといった倒産裁判所としての機能が十全に発揮されていないといった指摘⁽¹⁷⁾を生み出すことになる。このことは、破産手続の機能が実態的には、先の Skeel の指摘にあるように破産手続に関与する関係者への報酬などに倒産財団が浸食されている影響が大きかったことを意味していたように考えられる。

(3) そこで、MITCHELL 報告書が 1898 年法の破産手続につきどのような問題を提示していたかをまずみてみよう。その内容は、第一に、「破産制度の一般目的を達成することの失敗」、第二に、「破産法の手続規定の欠陥」、そして、第三に「改革の方向性」に大別されている。

① 破産法の目的の把握 まず、同報告書は、破産法の目的を次のように位置付けている。

第一に、債務者及び過半数の債権者が和議に同意しない限り、倒産財団の財産を偏頗的に譲渡することなく、破産手続によって迅速かつ有効な換価を保障して債権者に対して割合的な配当を保障することである。第二

渡をしたときは、裁判所の承認した限度でこれらの支払い又は財産の譲渡は有効とされ、これらの経費に係る債権は優先債権として扱われる。また、同第 64 条 (a) (1) によれば、債権者申立事件における申立債権者及び債務者のために専門的事務を行った代理人に対しては、裁判所が認める費用に係る債権は、破産財団から完全に支払いを受けることができる債権とされていた。

(15) MITCHELL, *supra* note 3, at 8 の「倒産財団財産に占める手続費用の比率」の統計表による。原典では、9 つの裁判区を採用しているが、本稿ではこのうち主要な 6 裁判区の数値を表記した。

(16) 日本帝國司法省・前掲書 (注 (10)) 41 頁・第 49 表による破産財産額に占める破産手続の費用の割合は 5 年平均で 15.98% である当時の日本の破産手続に比べて、アメリカにおけるこの数値割合が高かったことが理解されよう。

(17) MITCHELL, *supra* note 3, at 8.

に、誠実でかつ不運な債務者には債務からの免責を付与することであり、その帰結として免責を付与するべきではない事件において免責を拒絶することで、さらには、一定の行為を犯罪として処罰することで、取引上の詐欺や不誠実な行為を抑止するところにある⁽¹⁸⁾。このように、債権者に対する公正・平等な配当を実現することに加えて、誠実でありかつ取り巻く要因や動向に影響を受けた債務者を経済的に更生させるとともに、債務者の不誠実なかつ財産隠匿に代表される犯罪的な行為を一方で厳格に規制する方向性がこの報告書からみてとれる。このような当時の連邦倒産法の方角性の理解は、前稿でみた DONOVAN 報告書から一貫してみることができる。

② 消費者信用との連関 次に MITCHELL 報告書が着目するのは、当時の消費者信用販売による売り上げの趨勢である。MITCHELL 報告書でその例として引用されているケンタッキー州ルイビル市における小売業者の倒産事件の報告⁽¹⁹⁾からの示唆によるクレジット販売の盛行による実態と破産との連関である。1928年8月から1929年1月までにルイビルにおいて4件の小売業者による破産手続の自己申立てがあった。この他に同期間内に24件の小売業者が事業閉鎖に追い込まれ、ルイビル信用協会の仲介で債権者との間で裁判外の債務整理が行われている⁽²⁰⁾。さらに、この要因分析において、現金による販売とともに当時のクレジット販売が行われている小売業の売上高に占めるクレジット販売の占める比率を示したのが、表

(18) このような破産者の詐欺的な取引行為は、DONOVAN 報告書でも厳しく指摘されていたところである。加藤・前掲論文(注(1))66頁参照。

(19) この指摘は、MITCHELL, *supra* note 3., at 9, footnote 3 で引用されている DEPARTMENT COMMERCE, BUREAU OF FOREIGN AND DOMESTIC COMMERCE, CREDIT EXTENSION AND BUSINESS FAILURES, A STUDY OF CREDIT CONDITIONS AND CAUSES OF FAILURE AMONG GROCERY RETAILERS IN LOUISVILLE, KY, TRADE INFORMATION BULLETIN NO. 627 (1929) による。いうまでもなく、ルイビルはオハイオ州西部のオハイオ川の沿岸に位置する人口約60万人程度の中堅都市である。この報告書は、当時のルイビル小売業協会によって作成されたものである。

(20) MITCHELL, *supra* note 3, at 4.

【表 4】⁽²¹⁾

小売業における売上総額	売上総額に占めるクレジット販売額の比率
\$ 5000未満	50.1%
\$ 5,000～\$ 9,000	59.5%
\$ 10,000～\$ 24,000	58.2%
\$ 25,000～\$ 49,000	65.6%
\$ 50,000～\$ 99,000	70.3%
\$ 100,000以上	75.7%

4である。

この表 4 からわかることは、1920年代当時ですでにクレジット販売の売上総額が現金販売による売上総額を凌駕している社会状況にあったことである。地域における小売事業の掛売から出発し、小売店の大型化、耐久消費財の普及に伴って本人確認の必要から生まれたハウスカードの普及は、1920年代から1930年代にかけて目覚ましい発展を遂げた⁽²²⁾といわれる。このような時代状況を表 4 は示しているものといえる。

次に、ケンタッキー州ルイビル市におけるこのようなクレジット販売の売上総額に占める不良債権（債務）の比率を示したのが、次の表 5 である。この統計は経年変化を示してはしないために、売上総額に占める不良債権比率の推移は判然としないが、すでに1920年代に売上総額全体の不良債権比率をクレジット債務の不良債権比率が凌駕している事態にあることをうかがい知ることができる。1928年度におけるその中位では3.4%を示しており、その後1929年の大恐慌を経て不良債権比率は増加したのではないかと

(21) DEPARTMENT COMMERCE, BUREAU OF FOREIGN AND DOMESTIC COMMERCE, *supra* note 19, at 12における統計表による。

(22) このような1920年代から1930年代にかけての消費者信用の発展の経緯につき、さしあたり前田真一郎「クレジットカードの出現と消費者信用の変化」名城論叢10巻1号63頁、66頁～67頁（2009年）。同論文67頁によれば、1928年にくつかの小売業者が‘charge-plates’といわれる、販売促進を主たる目的としていた金属プレートを発行したといわれる。これが後の1949年に、クレジットカードの嚆矢であるダイナースクラブの発足に連なる。

【表5】⁽²³⁾

不良債権比率 小売業に おける売上総額	小売業者数	クレジット債権に占める 不良債権の比率	売上総額に占める 不良債権の比率
\$ 5000未満	42	11.3%	5.6%
\$ 5,000～\$ 9,000	51	4.9%	2.9%
\$ 10,000～\$ 24,000	165	3.4%	2.0%
\$ 25,000～\$ 49,000	111	1.5%	1.0%
\$ 50,000～\$ 99,000	36	0.7%	0.5%
\$ 100,000以上	11	0.4%	0.3%

の推測は成り立ちうる。

小売業は参入が比較的しやすい業種であり、しかも参入に当たって多額の資金を必要としないといった特徴があるとともに、競争の激しい業種でもある。特にこのルイビル市の調査は、このような点に焦点を当てて、次のような表6を提供している。この資料から、全小売業の売上総額に対する平均不良債権比率との比較における破産が見込まれる小売業のクレジット販売における平均不良債権比率が高い割合を示していることがわか

【表6】⁽²⁴⁾

調査対象小売業 不良債権比率	全小売業者数	破産が見込まれる小売業	その他の小売業
	416	30	386
小売業の数で除したクレジット販売の平均不良債権比率	4.05%	8.25%	3.72%
全売上げの平均不良債権比率	2.05%	5.67%	1.77%
全小売業の売上総額に対するクレジット販売における平均不良債権比率	1.71%	4.04%	1.58%
全小売業の売上総額に対する平均不良債権比率	1.13%	2.94%	1.04%

(23) DEPARTMENT COMMERCE, BUREAU OF FOREIGN AND DOMESTIC COMMERCE, *supra* note 19, at 13における「1928年ケンタッキー州ルイビルの416の独立系小売業の不良債権の損失の比率」の統計表による。

(24) *Id.* at 7における「1928年ケンタッキー州ルイビルの416の独立系小売業の不

る。

次の表7は、売上総額に対して不良債権を有する30の小売業者とクレジット販売による不良債権を有する30の小売業者数を対比したものである。この表から、それぞれ30の小売業者を一団として捉えると、不良債権の比率が高くなればなるほどクレジット販売を要因とする一団の業者数が多くなることがわかる。

【表7】⁽²⁵⁾

不良債権損失の比率 \ 小売業者数	クレジット販売の不良債権を有する小売業者数	売上総額に対する不良債権を有する小売業者数
1%未満	4	5
1%～2.9%	7	8
3%～9.9%	10	12
10%～19.9%	6	3
20%以上	3	2
合計	30	30

以上のような実態を引用して、MITCHELL 報告書は、次のように総括している。「クレジットは、往々にして無防備にかつ適正な熟慮もなされることなく拡張され、あるいは、見込まれるクレジットによる損失を売上の増加による収益が上回るといったある種の期待を伴うことになる。中流階級の人々をクレジットによる物品の購入に駆り立てることによって、クレジットによるリスクとは無関係に売り上げを拡大しようとする現代の販売至上主義の結末は、いうまでもなく破産統計に反映される。不幸にもこのような手法により生み出される損失は、もっぱら不履行に陥った人々に負わされるのではなく、均しく債権者にも共有されなければならない。まさに、

良債権の損失」の統計表による。

(25) *Id.* における「1928年ケンタッキー州レイビルの破産が見込まれる30の小売業者の不良債権の損失」の統計表による。

(26) これが、本稿で引用した DEPARTMENT COMMERCE, BUREAU OF FOREIGN AND DOMESTIC COMMERCE によるケンタッキー州レイビル市の報告書である。

その連鎖は、最近の商務省の研究⁽²⁶⁾で明らかにされている⁽²⁷⁾という。上記の商務省の報告書を引用する MITCHELL 報告書の視点は、破産手続における「債権者支配」の後退は、まずもって消費者信用の発展が不良債権の連鎖を生み、債務者の破綻が消費者信用の発展を生むといった一見矛盾した相互連鎖を生じさせているといった仮説を立てているように考えられる。

MITCHELL 報告書によれば、債権者でもある一団によって贅沢品を購入する意欲を掻き立てられ、その結果、給与生活者は破産における免責を求めようとしている事象から、以上のことを説き起こそうとする⁽²⁸⁾。これらの債務者は、贅沢品を取り扱う業者の苛酷な代金の取立てを理由に、あるいは、条件を付した売買契約により購入した贅沢品を自らの手元に維持するために、破産手続を利用して、このような過程に関わっていない生活必需品の業者に対する債務をもその免責を受けるという事態に立ち至る。破綻した債務者に関する情報⁽²⁹⁾は、信用情報誌に掲載されてはいるがそれは逐次更新されているわけではないから、信用情報が更新される前に詐術を用いるあるいは儉約心に乏しい者が大量に贅沢品を購入するという風潮は、このような事情に由来する⁽³⁰⁾と分析する。この MITCHELL 報告書は、DONOVAN 報告書とは異なって、消費者信用の盛行に起因するその取引

(27) MITCHELL, *supra* note 3, at 8-9.

(28) *Id.* at 9.

(29) アメリカでこのような債務者の個人信用情報の調査が行われるようになったのは、1841年に創設されたルイス・タッパンズ・マーカンティル・エージェンシーであり、これが今日信用調査で国際的に知られるダン・アンド・ブラッド・ストリート社の源泉であるといわれる。この点につき、スコット・A・サンデー [鈴木淑美訳] 『『負け組』のアメリカ史』130頁～165頁（青土社・2007年）参照。なお、当時の一団の小売業者で発行された 'charge-plates' を管理する本部が信用情報機関としての機能を果たしていたとの指摘として、前田・前掲論文（注（22））67頁。なお、1930年代当時のアメリカの消費者信用の発展を自動車販売、中古車販売における金融会社の役割から跡付けるものとして、さしあたり村上和光＝阿地知進「1930年代のアメリカの自動車産業（3）」金沢大学教育学部紀要（人文科学・社会科学編）44号47頁、特に50頁～51頁（1995年）参照。

(30) MITCHELL, *supra* note 2, at 9.

に依存する業者の視点から消費者の破産の連鎖を捉えるという特徴を有する。

③ 1898年法に内在する規定上の欠陥 次に指摘されるのは、1898年法の規定に内在する欠陥ともいべき点である。その大きな問題点として、1898年法の規定する破産行為の範囲が狭すぎるのが MITCHELL 報告書では指摘されている⁽³¹⁾。すなわち、1898年法の下では、債務者の自己申立ては破産行為の存在が要件とされておらず⁽³²⁾、債権者申立事件において破産手続開始の要件とされていた。1898年法には、破産手続開始申立前 4 月内において、①債権者を妨害し、手続を遅延させ、又は債権者を欺罔する意図をもって、債務者が財産を譲渡し、移転し、隠匿し若しくは放棄し、又はこれらの行為がなされることを許したこと、②債務超過であるにもかかわらず、1 人又は数人の債権者を優先させる意図をもって、その債権者に債務者の財産のある部分を譲渡したこと、③債務超過であるにもかかわらず、債権者が法的手続により優先権を取得することを債務者が受忍し又は許容したこと、④債務者が債権者のために収益管理、包括的財産譲渡等の行為を行ったことなど、6 個の破産行為⁽³³⁾が規定されていた。しかし、債権者が破産手続開始の申立てをする段階にあって、これらの破産行為が行われたということはすでに債務者は極限的な財産状況にあることを意味するから、債権者にとって債務者を破産手続に誘引するインセンティブと

(31) *Id.*

(32) 破産申立書に含まれる「弁済できない」旨の記載が「書面による自白」としての意味を有したため、自己申立事件では、破産行為の存在を明らかにする必要はなかった。この点につき、HAROLD REMINGTON, A TREATISE ON THE ELEMENTS OF BANKRUPTCY LAW 17 (1911)。

(33) 以上の破産行為を MITCHELL, *supra* note 3, at 9 は具体的には指摘していない。しかし、消費者信用における情報の記載の更新が適宜なものではないため、債権者が破産手続開始の申立てをする段階では、財産譲渡が完了しており、債務者の下には財産が皆無であるとするその文意から、ここに上げた本文中の 4 つの事由が、MITCHELL 報告書で問題とされた破産行為と考えられる。なお、これら破産行為の規定につき、10 COLLIER ON BANKRUPTCY 14th ed. 1787 (1978) による 1898 年法第 3 条 (a) 参照。

はなり得ていなかった⁽³⁴⁾。他方、債務者は、資産が枯渇するまで破産の汚名を着ることを躊躇するとともに、破産の汚名を着ることなく救済を受ける唯一の方式として1898年法第12条による和議 (Composition)⁽³⁵⁾による救済を求めざるを得なかった。しかし、この和議ととも、少数の債権者に利用されただけで、誠実な債務者には魅力あるものにはなり得ていなかった⁽³⁶⁾と指摘されている。

④ **破産回避の要因** 債権者が破産手続を回避したいと考える理由として、破産手続による説明責任を恐れることなく財産の処分をすることができる無難さが債務者に支配的であったことを、MITCHELL 報告書は指摘する⁽³⁷⁾。このことは、次のような意味を内包している。債務者が財産を詐欺的にあるいはこれを隠匿する目的で譲渡したのではなく、無思慮な奢侈や賭博を通じて贅沢品を購入しあるいはこれに費消する目的のためにさらに債務者がこれら財産を譲渡したとすれば、1898年法の下では完全な形で免責が許可された。この結末は、詐欺的な財産譲渡あるいは財産隠匿といった事由に免責不許可事由が限定されており、このような免責規定の不備が、立法当時に予期されていなかった事態—破産手続の機能不全—を招いた要因であると結んでいる⁽³⁸⁾。

(34) この指摘につき、MITCHELL, *supra* note 3, at 9.

(35) この和議は、1874年に1869年英国破産法に倣ってアメリカ法に導入されており、1898年法に承継されている。この点につき、WM. MILLER COLLIER, *THE LAW OF BANKRUPTCY AND THE NATIONAL BANKRUPTCY ACT OF 1898* 115-116 (1899; reprinted ed. in 2004). また、当時のイギリスにおける債務整理に関する「整理証書法」の邦文による紹介につき、加藤正治「英國整理証書法」『破産法研究』第3巻271頁以下（有斐閣・1927年・初出1919年）。ちなみに、1869年英国破産法に倣って1898年法に導入された破産免責制度の紹介につき、花岡敏夫『破産法案ト債務免除主義』6頁～7頁（有斐閣書房・1903年）参照

(36) MITCHELL, *supra* note 3, at 9. によれば、破産事件において和議で終結した事件数は1%にも満たないと指摘されている。

(37) *Id.* at 10.

(38) *Id.*

2 破産免責制度の運用に対する評価

(1) 次に、MITCHELL 報告書が指摘する「債務者の更生」の基盤である破産免責制度の面からの指摘をみてみよう。特に、同報告書は、破産免責の実情から破産手続の機能を検討しようとする指向が強い。

1920年代当時における破産免責の許可率は、次のように指摘されている。1930年6月30日に終わる年度に終結した破産事件において、非法人破産のおおよそ37,277件につき免責が許可され、不許可事件は319件であったとされ、また、商人及び製造業者の免責許可事件は8,305件で、不許可事件は169件であり不許可率は0.02%であったと報告されている。また、賃金生活者事件の免責不許可率は0.004%といっそう低い。

そこで、同報告書は、このような事実をどのように評価しているであろうか。1898年法においては、破産免責不許可事由は、勾留による犯罪を実行していたこと、詐欺の意思をもって真実の財務状況を隠し、破産する意図で真の財務状況が確認されるかもしれない会計帳簿又は記録を破棄し、隠匿し又は保管することを怠ったことの二つの事由のみであった⁽³⁹⁾。それ以降、破産免責の不許可事由は拡大されている。1908年、1910年、1926年に不許可事由は徐々に追加されており、また、1910年の改正では、債権者が同意する場合には破産管財人が免責許可に対して異議を述べることができるようになっている。MITCHELL 報告書は、このような変遷を辿っても、商人破産事件では98%、非商人破産事件で99.5%が免責を受けているという事実、高い免責許可率が以上の改正を経てもなお維持されているという事実をことさら取り上げている。

(2) このような事実に対して、MITCHELL 報告書は、免責規定の基本的な欠陥がその基盤にある理念にあることを示していると断定する⁽⁴⁰⁾。それらは、①公益性、②免責不許可事由についての適正な審尋体制の欠如、③免責許可に対する異議申立制度の不備、④破産免責を許可する際の

(39) 1898年法第14条(b)。同規定は、COLLIER, *supra* note 35, at 133による。

(40) 上記(1)の数値を含めて MITCHELL, *supra* note 3, at 12.

裁判所の権限及び裁量権の欠如にあるとして、この点を詳細に検証している⁽⁴¹⁾。

① **破産免責における公益性の視点** 破産免責は、私的な契約上の権利に介入するものであり、それは公益性によって正当化されるとの前提に立って、誠実でかつ不運な債務者⁽⁴²⁾一過失なくして支払能力を超える債務を負担した債務者一が生産的な取引活動に復帰することを通じて社会に責任を負うべき者とはならないために弁済責任を免れさせることが、公共の利益が要請するところであると、同報告書は破産免責制度の理念を措定する。他方、そのような場合でなければ、国家が私的契約に介入すべきではなく、借り手責任に委ねられるべきものである。このような理念的枠組みがなければ、信頼して取引に入った相手方に過大な債務の負担を負わせた債務者が取引社会に復帰し、無難に破産免責を活用することを奨励する結果をもたらすことになる⁽⁴³⁾という。さらに、以上の理念的な枠組みの喪失は、取引の価値を維持し個人的経費を切り詰めて誠実に取引に関与しようとする者の業務をより難しくすることになるといふ。結局のところ、自己の債務につき弁済責任を負うべきあるいは説明を果たすべき債務者が裁判所に列を作って駆け込む景観は、法への侮蔑であり、ひいては司法の危機を招来するとして、なお債権者の無関心にも警鐘を鳴らす⁽⁴⁴⁾。

② **免責不許可事由についての適正な審尋体制の欠如** MITCHELL 報告書は、破産者の行状の調査について管財人又はその代理人が十分な時間と労力を費やしていないところに焦点を当てている。1898年法第55条

(41) *Id.* at 12-19.

(42) 「誠実でかつ不運な債務者 (honest and unfortunate)」の用語は、日本法では用いられることはないが、アメリカの倒産法の当時の文献では破産免責との関係でしばしば用いられる。例えば、当時の ARTHUR W. SELVERSTONE, BANKRUPTCY AND REORGANIZATION 135 (1940) では、「誠実 (honest) な債務者を債務の重圧から解放する」との表現がみられる。

(43) MITCHELL, *supra* note 3, at 13.

(44) *Id.*

(b)によれば、裁判所又は破産審理人が統括する第1回債権者集会において破産者を審尋することができた。この債権者集会での破産者の審尋が適切なものではないと指摘する。その理由として、ここで実施される審尋の大半は破産審理人によって行われていたが、同規定によれば、債権者集会は破産手続が開始されてから10日～30日以内に開催されることになっていたものの、破産審理人が破産者に関する十分な情報を有することなく審尋が行われていた実態が指摘されている⁽⁴⁵⁾。

③ 免責許可に対する異議申立制度の不備 MITCHELL 報告書は、第3の問題点として、免責許可に対する異議申立て制度の不備に言及している。破産手続の流れとの矛盾である。破産者は破産免責の申立てを破産手続開始後1月内に行うことができるから、賢明な破産者であれば、債権者集会における審尋を恐れてその債権者集会での審尋の時期を考慮して破産免責の申立てを行う。これに対して、破産管財人は債権者の申立てにより開催される債権者集会で選任されるから、管財人による異議申立ては制約を受けるとともに、管財人は破産者の免責に関係する行為に関心を寄せることなくむしろ清算の職務執行に邁進するから、管財人が異議を述べることは実態的にも稀である⁽⁴⁶⁾と指摘している。

さらに、破産者が破産手続外で債権者に現金で弁済を行い、あるいは、破産者がいったん破産免責を得て事業に復帰した後に債権者に有利な条件で弁済を行うといった合意を結ぶことにより、債権者に対応する例も見受けられると指摘している。このような手法は、破産免責を得た後に新たな事業を立ち上げるにあたって異議を述べようとする債権者に有利な合意を取り付けることで異議をたやすく躊躇させることさえ可能にする⁽⁴⁷⁾と指摘する。

(45) *Id.* at 14-15.

(46) *Id.* at 15. *Id.*によれば、1930年12月15日までの10週間に終結した8,804件の破産事件で、管財人に免責異議権を付与する決議をするために招集された債権者集会は294件にすぎないとの破産審理人の報告を紹介している。このことも管財人による破産免責に対する異議を債権者が期待していなかった証左といえる。

④ 破産免責を許可する際の裁判所の権限及び裁量権の欠如
 MITCHELL 報告書は、第4の問題点として、裁量免責の立ち遅れを指摘している。この裁量免責は、免責を許可する際に条件を付す方式—免責許可の条件として一定の割合の弁済を破産者に求める—、あるいは、免責の効力が生じる時期を繰り下げる方式である。当時の1898年法が影響を受けたイングランドやウェールズの破産免責における条件付免責や免責猶予期間の設定が1927年に免責許可の申立てがあった事件の実に96%（条件付免責17%・免責猶予79%）に上る⁽⁴⁸⁾ことと比較して、アメリカでは、商人破産事件では1930年における2,142件中、免責許可1,896件、免責不許可86件、そして162件が免責猶予で処理されていたとその実態を指摘する。さらに同年の非商人破産事件3,312件中、免責許可2,877件、免責不許可81件、免責猶予354件と報告されている⁽⁴⁹⁾。この実態につき、破産の要因、破産者の生活状況等の十分な調査が破産審理人によって行われているか否かが問題であるとして、免責許可における裁量権の果敢な行使による処理が求められている⁽⁵⁰⁾と指摘する。

この報告書では、破産審理人からの報告を分析した結果として、具体的な事例から免責を受ける破産者には4種類の類型があること⁽⁵¹⁾が指摘されている。(i) 厳密に詐欺的財産譲渡を行ったことを理由に免責が許可されなかった破産者、(ii) 誠実であるが不幸にも過大な債務を負ったために公益的見地から免責を許可された破産者、(iii) 誠実であるが一時的に差押えなどを受けたために裁判所の保護の下で集团的債務処理を行った破産者、(iv) 厳密には詐欺的財産譲渡は行ってはいないものの、その行状が誠実とはいえず十全の免責を正当化できない破産者のタイプに区分されるという。最後のタイプがいわゆる免責許可・不許

(47) *Id.* at 16.

(48) *Id.* at 18の上段の統計表による。

(49) *Id.* at 19.

(50) *Id.*

(51) *Id.* at 24.

可の境界にある者で破産者の大部分を占めているという。

このようなパターンを踏まえて、第1に、これら破産者のすべての行状を調査し裁判所に対してその結果としての事実が均しく提供される規定が1898年法に設けられない限り、破産者の行状に関する十分な調査は当時の実務では実現されえない⁽⁵²⁾と警鐘を鳴らしている。さらに、第2点として、以上のように提示された事実を踏まえて裁判所が十全の免責を許可する方式、一部免責を許可する方式、あるいは暫定的に免責を許可する方式、そして、免責不許可といった方式で、破産者のタイプごとに免責許可・不許可の運用を差別化する権限が裁判所に与えられない限り、1898年法が本来的に想定してなかった多くの破産者は何の妨害もなく法制度の目的を悪用し続けるであろうし、このことは破産者自身の道徳的退廃を助長し、さらには公共の利益を侵食し続けるであろう⁽⁵³⁾と結んでいる。

3 MITCHELL 報告書にみる改革提言

MITCHELL 報告書は、以上にみたように、1898年法が制定されてから約30年間の破産手続の運用につき、その問題点を提示している。

その視点は、2(2)でみた①の問題点をめぐっては、破綻した個人債務者の側の詐欺的ともいうべき財産譲渡を誘発する運用になっていると指摘するとともに、とりわけ、不運に多額の債務を負った債務者と一時的な救済を必要とするにすぎない債務者とを膨大な数の破産者の免責について差別化するような統一的な運用を喪失してきたところにある。そして、破産手続が開始される前に債務者財産が散逸している実情からみて、破産手続のもつ比例的配当を実現するという目的を達成することを怠ってきたとの認識を下に、1898年法は、破産か和議（1898年法第12条による破産手続内での和議）かの複雑な選択手法のみを用意しているが、債務者に破産の汚名

(52) *Id.* at 25.

(53) *Id.*

を着せることのないいかなる実践的な手法も用意していないと批判する⁽⁵⁴⁾。

むしろ、1898年法が採用すべき方式は、そのような選択ではなく、破綻した債務者が破産宣告を受けることなく債務者のイニシアチブによる、債務一部免除・支払猶予を内容とし、その弁済原資を将来の収入から弁済をしてゆく方式を採用するべきであると結論付ける⁽⁵⁵⁾。

②～④の問題については、破産者の行状について十分な調査が行われることなく免責が許可されている実情を MITCHELL 報告書は強く危惧している。このような認識の下で、すべての破産事件において責任ある主体による審尋が可能であるような体制が1898年法では必要であることを提言するとともに、破産者が破産免責を受けるに値するかどうかを裁判所が判断するために、破綻した要因や行状に関する事実の十分な調査が求められるべきであることを提言している。さらに、破産免責における裁判所の裁量権を広範に認めるべきであることを提言している。適正な事件では、一定の期間は免責の効力発生が猶予されるべきであるとともに、その間、完全な破産免責が許可されるための条件として爾後取得財産から一定の弁済を破産者は求められるべきであるとする⁽⁵⁶⁾。

Ⅲ MITCHELL 報告書にみる「債務者の更生」理念の方向性

1 「債務者の更生」から「債務者の救済」の理念への進化

(1) MITCHELL 報告書による調査が行われた1930年は、1929年の大恐慌が発生した直後である。この時期である1930年の統計では、破産手続が開始された事件数は1929年で57,280件、1930年で62,845件、1931年で65,335件⁽⁵⁷⁾である。この間、個人破産事件の申立件数は飛躍的に増加し、1930年

(54) *Id.* at 39.

(55) *Id.*

(56) *Id.* at 40.

(57) これらの数値につき、ANNUAL REPORT OF THE ATTORNEY GENERAL OF THE UNITED

～1935年当時で毎年6万件を超えている⁽⁵⁸⁾。

前稿でみた1930年のDONOVAN報告書では、その基調になっている破産手続における「債権者支配」を強化する方向での債権者による管財人の選任過程の透明化、その資格要件の審査といった破産手続を支える機関を整備する必要性が指摘されていた。そして、同報告書では、破産手続で債権者が管財人を選任する方式が「債権者支配」をもっとも如実に示すと考えられていた制度の下において破産手続を運用する主体の面から債権者支配が揺らいでいたことが示されていた。このような指摘の過程では、いっそうの「債権者支配」の徹底とそのため破産手続の改善が急務であったことをDONOVAN報告書は示していたと分析した⁽⁵⁹⁾。

(2) これに対して、MITCHELL報告書は、先にみた消費者信用の盛行と併せて大恐慌以後の個人債務者の実態をも踏まえた、個人債務者が完全に破綻する前の段階での破産の汚名を回避するべく、裁判所の保護を受けられるような仕組みを設けるよう立法の改革を提言している。それが、「債務者の救済」を理念とした給与生活者のための倒産法制である。

この提言を受けて、1933年に1898年法第Ⅷ章として設けられたのが「債務者の救済のための規定 (Provisions for the relief of debtors)」である。具体的には、1898年法の第Ⅷ章に置かれた第74条の規定⁽⁶⁰⁾である。この第74条は、1898年法の第12条・和議手続とは別に設けられた規定⁽⁶¹⁾であるが、こ

STATES 1930, 5 (1930) 及び ANNUAL REPORT OF THE ATTORNEY GENERAL OF THE UNITED STATES 1930, 5 (1931-32) による。

(58) この数値につき、DAVID T. STANLEY & MARJORIE GIRTH, BANKRUPTCY-PROBLEM・PROCESS・REFORM, 19 (1971) の Figure 3-1 による。

(59) 1978年連邦改正倒産法の基礎になった REPORT OF THE COMMISSION ON THE BANKRUPTCY LAWS OF THE UNITED STATES PART I 93d Cong., 1st Sess., House Doc. No. 93-137, 103 (1973) は、ここにいう債権者支配を「神話」という。

(60) この第74条の他に、第75条・農業従事者の和議、第77条・鉄道会社の更生が規定され、さらに、1934年に第Ⅸ章・地方公共団体の債務調整の手続が設けられている。この間の推移につき、1 COLLIER ON BANKRUPTCY 14th ed. 16 (1974)。

(61) 第12条の和議はその後廃止され、1938年に、新たに1898年法第301条以下に第Ⅺ章・債務整理 (ARRANGEMENTS) として規定が設けられている。

れは発展的に1938年の改正により第八章・賃金取得者の債務整理 (Wage Earners' Plan) に連なってゆく。このような過程では、破産手続の破産免責による「債務者の更生」から、これをも包摂するというべき「債務者の救済」という倒産法の理念的進化が、この MITCHELL 報告書にみられるというのが、本稿の主眼である。

1898年法第12条・和議 (債務一部免除型) はその適用が個人のみならず、法人、パートナーシップを問わず適用されていたこと⁽⁶²⁾、債務者は破産申立てと同時に (さらには、債権者による破産者の調査、債権者一覧表の提出、及び一定の債権の認容があった後) に初めて和議の提供が可能であったこと⁽⁶³⁾、和議の提供には債権が認容された債権者の数及び債権額の過半によって同意されていなければならなかったこと⁽⁶⁴⁾、その債権者には種類・額を問わずすべての債権者が含まれていたこと⁽⁶⁵⁾、優先権を有する債権者への弁済額及び手続費用が予め現金で寄託される必要があったこと等⁽⁶⁶⁾から、その利用のハードルが高いという障害が横臥していた。そのため、第12条の利用は低調であり⁽⁶⁷⁾、加えて個人債務者には利用しにくいものになっていた。

(3) このような過程をみると、第12条・和議 (債務一部免除型) の機能は、次のようなものと認識されていたのではないだろうか。

1898年法第12条の和議は債務の一部免除型の債務整理を行う手続であったが、この手続の特徴は、倒産財団に帰属する財産を債務者の帰属に戻した上で、債務の一部免除を通じて、負っている債務から債務者を解放すること (免責) にあった。すなわち、第12条の和議手続は「和議の認可により担当裁判官の指示するところに従い供託された約因⁽⁶⁸⁾が配分され、こ

(62) COLLIER, *supra* note 35, at 119.

(63) *Id.* at 121.

(64) *Id.* at 120.

(65) *Id.*

(66) *Id.*

(67) MITCHELL, *supra* note 3, at 208.

れにより破産事件は棄却される」⁽⁶⁹⁾ものであり、いわば、清算型の和議といってもよかった。しかし、以上に述べた手続を利用しにくい特徴に加えて、横臥している問題でなお重要な意味を有していたのは、この方式が債務一部免除型のものであっただけに、和議の効果として、破産者とともに債務を負担する保証人などいわゆる全部義務者に及ぼす影響であった。1898年法の当時の第16条は、「破産者と共同して債務を負担し、又は、破産者のために保証人となり若しくはその他の方式で破産者の債務を履行する者の責任は、破産者の免責によっては変更されない」⁽⁷⁰⁾と規定されていたことにより、保証人等の責任は和議が成立した後も残存するため、これら全部義務者の負担が大きかった。

1898年法第12条の和議が破産手続の枠内でもっぱら債権者との協議に基づく債務整理の手法であり、破産者のための債務一部免除の効果を法律上の効果として生じさせる手法であったこと⁽⁷¹⁾が、その課題と認識されていた。その後、1910年に、債権者による破産手続開始の申立てがあった後で破産宣告前において債務者が債権者との協議に基づく和議を行うことを許容する改正がなされたものの⁽⁷²⁾、保証人等に対する影響がなお大きすぎるために、その後も和議の利用は低調であった。MITCHELL 報告書によれば⁽⁷³⁾、1930年度で、695件の和議が認可されたが、1898年法の下での破産事件数の1%強であり、商人・製造業者の破産事件数の5%未満にす

(68) この「約因」は、手続費用及び優先権を有する権利者への弁済に当てられるべきものであり、和議の申立てをする際はこの「約因」を債務者は裁判所に寄託しなければならなかった。この点につき、COLLIER, *supra* note 35, at 122.

(69) 10 COLLIER ON BANKRUPTCY 14th ed. 1793 (1978).

(70) *Id.*

(71) このような問題意識をもつ指摘として、REMINGTON, *supra* note 32, at 300-301.

(72) この1910年の改正による和議の方式につき、齋藤常三郎「北米合衆國に於ける破産豫防の和議制度」『破産法及和議法研究』第2巻172頁以下（弘文堂書房・1938年・初出1925年）参照。

(73) MITCHELL, *supra* note 3, at 208.

ぎない。また、主要10都市の1925年度～1928年度の複数年度の第12条による和議事件数は、全破産事件数の約1.5%、商人・製造業者の破産事件数の5%未満と報告されている⁽⁷⁴⁾。

2 「債務者の救済」の理念的方向性

(1) MITCHELL 報告書では、このような実態を踏まえて、破産とは切り離れた、破産者の汚名を受けることなく「債務者の救済」(debtor relief)を指向する債務整理手続が提唱されている。ここでの救済の対象は、給与生活者である。

その提言によれば、「給与生活者の破産という問題は、給与生活者に破産手続の適用を制限することではなく、少額の債務を負担している債務者に新しい障壁を設けることでもない。債権者を正當に評価するとともに、他方で経済的に破綻した給与生活者に対して、現行制度の下で唯一適用される破産手続の汚名を回避する意図をもちながら、負担に喘いでいるローン及び利息の返済という茫然自失の状況から給与生活者を救済する有益な方式を提供する規定を設けることによって、給与生活者の破産の問題は対処されるべきである」⁽⁷⁵⁾と主張する。前述した1898年法第12条が法人・個人を問わない破産手続内での債務整理の手法であったため極端に利用が低調であったことにも加えて、1930年度及び1931年度の破産者の約半数が給与生活者であり、1920年度以来、給与生活者の破産比率が5年ごとに倍増しているとの実態もその裏付けとして示されている⁽⁷⁶⁾。

MITCHELL 報告書によれば、もっとも1898年法第12条自体の改正が当時の連邦議会で審議されてはいたものの、その法案は、債権者による破産申立事件で債務者は、破産手続開始前に債務免除又は支払猶予を内容とする

(74) *Id.*

(75) *Id.* at 85.

(76) これら給与生活者のうち、MITCHELL 報告書が調査した範囲では、事業に失敗した個人債務者で破産した時点で企業に雇用されていた者も含まれているために、その実態は商人破産ともいえるとの指摘につき、*Id.* at 197.

整理案を提供する意思を表明することで破産宣告後に手続を債務整理手続に移行させることができ、破産宣告後ではこのような意思の表明はすることはできず、また、自己破産申立事件ではこのような移行は認められないという方式であった⁽⁷⁷⁾。すなわち、かかる法案は破産手続内での和議手続であることには変わりなく、その限りに止まっていたといえる。

これに対する MITCHELL 報告書の評価は、債務者が債務整理を提供する意思を破産申立てがなされた段階で有することは稀であろうし、そうであれば破産手続開始後に債務一部免除あるいは支払猶予を内容とする債務整理案を提案する可能性は皆無であり、このような仕組みは単に破産手続を遅延させるにすぎないと批判する⁽⁷⁸⁾。MITCHELL 報告書の提案は、このような視点を前提とした、破産手続とは別建てのもっぱら給与生活者を念頭に置いた債務者救済手続を創設しようとする提言であった。

(2) 以上に指摘したように、1898年法第12条の和議の利用が低調であったことに起因する破産手続とは別建ての賃金生活者のための法制度の MITCHELL 報告書における提言は、1933年における連邦倒産法に第八章として「債務者救済手続」を導入する改正に連なったといえる。

具体的には、1933年に1898年法第74条⁽⁷⁹⁾として創設された「債務免除及び支払猶予」の手続の概要は、次のようなものである。

- ① **債務整理の申立て** 法人を除くいかなる者も、債務超過であること又は弁済期の到来した債務を弁済することができないこと、及び、弁済すべき債務の免除又は弁済期の猶予を望むことを明らかにして、債務の一部免除及び支払猶予の申立てをすることができ、債務者以外の者による破産手続申立ての場合には破産宣告がなされる前にこの申立てをすることができる（1933年改正第74条（a）第1文）。ただし、給与生活者に

(77) *Id.* at 86.

(78) *Id.*

(79) 以下は、10 COLLIER, *supra* note 69, at. 1826での第74条による。その表題は、「債務免除及び支払猶予 (COMPOSITIONS AND EXTENSIONS)」とされている。

については、債務者以外の者による本条の手続の申立ては許されないこととされている（同条（p））。これは、債務者が給与生活者である場合には、破産宣告を背後に想定した債権者等による申立てを抑制させることにより、債務者自身が積極的に将来の収入から一定の弁済を積極的にする意思を宣明させる趣旨と考えられる。このことはさらに、賃金生活者のために第74条の規定により開始される手続においては、その給与生活者が同意しない限り⁽⁸⁰⁾、いかなる破産宣告の決定もしてはならないとされていることから（同条（1）第3文）、明確になっているといえる。

支払猶予の対象となる債務とは、将来の賃料債務⁽⁸¹⁾をも含んで、債務者又はその財産に対するいかなる種類の債務をも意味し、それは証明できると否とを問わないものとされている（同条（a）第2文）。裁判所は、第74条の規定による申立て（又は債務者以外者による破産申立てに対する訴答）が善意でなされたものと認めるときは、その申立てを承認し（同第3文）、この場合には破産宣告決定はなされない（同第4文前段）。もっとも、債務者以外の者が破産申立てを行った場合には、破産宣告は回避されるものの、裁判所が債務免除又は支払猶予の申立てを承認するためには、倒産財団の減少を防ぐために債務者には保証を立てさせ、あるいは、破産管財人の選任・倒産財団の清算を遅らせることになるため保証を立てさせる等の措置を講じることができる（同後段）。

② 「債務者」の呼称 以上の過程での債務免除及び支払猶予の申立てができる者は、この第74条を適用することとの関係では、「債務者」と称し、「破産者」とは称しないことが明確に謳われている（第74条（a）第5文）。第12条では「破産者」の呼称が用いられていたことから、第74条が破産手続とは別建てのものとして設けられた趣旨がこの第5文の

(80) *Id.* at 1829での1898年法第74条（1）第3文によれば、この同意する者に農業従事者が付加されている。

(81) 1898年法第74条(a)第8文によれば、ここにいう「将来の賃料」は、1898年法第63条(b)による「責任が確定していない請求権」として清算されなければならないとされている。

規定からうかがわれる。

③ **財産管理人又は収益管理人による監督** 裁判所は、必要があるときは倒産財団に帰属する財産の目録を作成する財産管理人又は収益管理人を選任し、債務者の事業を監督させることができる(第74条(b))。財産管理人又は収益管理人が選任された場合にはこれらの者が、又は、選任されなかった場合には裁判所が、第1回債権者集会を招集する(同条(c)第1文)。債権者は、この債権者集会に出席して、又は債権者集会の前に、債務一部免除及び支払猶予の申立てに記載されている事実を争うことができる(同第2文)。裁判所は、陪審を介することなく、提示された争点を確定しなければならず、他方、その争点が債務者により証拠によって証明されないときは、債務一部免除及び支払猶予の申立てを棄却しなければならない(同第3文)。

④ **第1回債権者集会** この第1回債権者集会では、債務者は調査を受け(第74条(d)第1文(1))、債権者は後において破産手続が必要となった場合における破産管財人候補者を指名しておく(同第1文(2))。裁判所は、利害関係人を審問した上で、債務免除及び支払猶予を内容とする債務整理案が認可を受けるための申立てをすることができる相当の期間を定めなければならない(同第1文(3))。

⑤ **債務整理案認可の申立て** 債務一部免除及び支払猶予を内容とする債務整理案の認可を求める申立ては、債務整理案につき債権者の多数決による同意を得た後に破産裁判所にすることができる。債務整理案の可決要件は、認容された無担保のすべての債権者の数における過半数の同意、債務整理案が担保されている請求権を変更する支払猶予を提案するものである場合には、その債権額の過半の同意が必要とされている(以上、第74条(e)第1文前段)。放棄されていない優先権があるすべての債務及び手続費用を支払うために必要な金銭又は担保が、また、債務整理案が債務一部免除を内容とする事件では、債権者に弁済される約因が裁判所の指定した場所に寄託されていることが上記の申立てをするにあ

たつて必要とされる(同後段)。

⑥ **債務整理案認可の要件** 裁判所は、債務整理案が以下の要件を満たすと認めるときは、これを認可しなければならない(第74条(g)第1文)。

- (i) 債務整理案が、担保されている請求権を有する債権者であつて権利の変更を受ける債権者の衡平かつ実現可能な清算の方法、及び、債務者を経済的に再生させる衡平かつ実現可能な方法を含んでいること、
- (ii) 債務整理案がすべての債権者にとって最も利益になること、
- (iii) 免責不許可事由である行為につきこれまで債務者が有罪判決を受けていなかったこと又は手続上の義務の懈怠が債務者になかったこと、及び、
- (iv) 債務整理案の提供及びこれについての債権者の同意が善意でなされ、本条に規定されているところを除き、その同意が、禁止されている手段、約束若しくは行為によって行われ又は得られなかったこと。

⑦ **支払猶予の内容** 支払猶予は、無担保の債務、又は、債務者又はその財産管理人若しくは収益管理人が担保目的物を現実に占有し若しくは擬制占有している担保されている債務のいずれか又はその双方につき弁済期間を猶予することができる、また、支払猶予期間中において担保されている請求権を有する債権者と無担保の債権者との間において前者に対して優先して弁済がなされることを定めることができる(第74条(h)第1文)。同じく、債務整理案は、支払猶予期間中の債務者による債務の一部弁済の条項を含む特定の約束を含むことができ、また、債権者委員会又はその他の方式により、支払猶予期間中において債務者の事業若しくは活動を監督し又はその他の規制をする条項、及び、指定された条件の成就により支払猶予期間が終了する条項を置くことができる(同第2文本文)。

⑧ **債務整理認可決定の効果** 債務整理の認可により、支払猶予を内容とする債務整理は、債務者、並びに、その債務整理によって影響を受ける無担保の債権者及び担保されている請求権を有する債権者を拘束するものとする(第74条(i)本文)。ただし、その支払猶予又は債務の一部免除は、担保された請求権を有する債権者の債権の額を減額するものではなく、その担保された請求権を有する債権者のリーエンを害してはならず、その債権の弁済期間及び決済の方法のみを変更するものとする(同ただし書き)。すなわち、無担保の請求権を有する債権者につき債務一部免除又は支払猶予が適用され、担保された請求権を有する債権者には支払猶予あるいは権利実行方法の変更が債務整理の対象になることになる。

⑨ **債務整理の認可に伴う事件又は手続の終了** 債務の免除を内容とする債務整理の認可により、寄託された対価は裁判所の指示するところに従い配分され、事件は終了する(第74条(j)第1文本文)。また、支払猶予を内容とする債務整理の認可により、裁判所は、その手続を終了することができ、又は、倒産財団を保護し維持し、かつ、支払猶予の条件を実現するために、支払猶予期間中における債務者及び債務者財産についての管轄を留保することができる(同第2文)。

⑩ **債務整理認可後の認可の取消し及び事件の再開** 債務の一部免除又は支払猶予を内容とする債務整理が認可された後の6月の間において、利害関係人の申立てにより、裁判所は、債務の一部免除又は支払猶予を得るにあたり詐欺が行われたこと、及び、その債務整理が認可された以後申立てをなした利害関係人にそのことが知れるようになったことが事実審理により明らかになったときは、認可の決定を取り消し、事件を再開することができる(第74条(k))。

⑪ **破産宣告がなされる場合** この第74条による債務整理の手続は破産手続を受け皿とするものではないが、次のような場合に、裁判所は債務者に破産宣告をすることができるものとしている。すなわち、債務者

が債権者を遅延させ破産宣告を回避する目的で手続を開始し又は手続を長期化させたこと、又は、債務整理が認可されなかったことの要件が判明したときは、裁判所は債務者につき破産宣告をしなければならない(第74条(1)第2文)。

⑫ 債務につき二次的責任を負う者に対する主たる債務の支払猶予の効果

1933年のこの改正では、債務者の債務に二次的責任を負う者(債務を保証した者等)の債務に対しても第74条に規定する支払猶予の効力は及ぶこととされている(第76条)。これにより、支払猶予につき保証人等の責任を軽減した形になっている。

IV むすびにかえて

1 「債務者の更生」と「債務者の救済」の理念

(1) 以上にみてきたように、MITCHELL 報告書においては、一方で、破産免責制度の改善を柱として「債権者支配 (creditors' control)」の理念の高揚と「債務者の更生 (debtors' remedy)」の理念の厳格な実現が強調されている。他方で、破産に限定されていた「債務者の更生」の理念とは別建てともいえる、「債務者の救済」という包括的な新たな理念が指向されている。この「債務者の救済」の理念は MITCHELL 報告書の指摘を萌芽として、1933年の1898年法第74条に結実している。

その大きな特徴は、個人債務者に適用される債務免除・支払猶予型の債務整理の方式の導入である。MITCHELL 報告書で問題視されていた低額な破産配当、免責制度を運用する上での弊害を検証しつつ、また、当時の1898年第12条の和議が破産手続内でのものであったことによる手続利用の停滞を認識しつつ、破産手続とは峻別された、債務者の将来における収益・収入から債権者へ弁済するという債務者救済手続が、ひとまず1898年法の第74条において確立されたものといえる。

(2) この間の経緯は、1922年(大正11年)に和議法上の和議が日本に

において導入された経緯に類似していないわけではない。しかし、日本における和議法による和議の導入は、私的整理を止揚した形—多数決を導入することによる法人・個人を問わない破産の回避といった指向⁽⁸²⁾が強かったように考えられる。

これに対して、1930年代のアメリカでは破産とは全く切り離された個人債務者のための「債務者の救済」の志向がこの第74条の導入に至った大きな要因であったという特徴があるといえよう。しかも、このようなアメリカにおける方向性の契機は、1929年の大恐慌後による景気の暗転と消費者信用の盛行に伴う不良債権の増加が破産手続の機能を後退させたという背景にあったのではないかと、推測できる。

2 日本法における個人再生立法との背景の近似性

(1) 以上、アメリカにおける1932年のMITCHELL報告書を解題・分析することによって、現行の1978年法に至るまでの連邦倒産法の変遷の一つの過程である「債務者の更生」とは別のあるいはこれをも包摂した「債務者の救済」という理念の分化をみてきた。このような方向性は、1929年の大恐慌を契機としているように考えられるとともに、1930年代の消費者信用の成長・拡大に伴う社会環境に密接に連動していたこと、債務者の負担した過大な債務を圧縮することによる社会的なコストをも考慮していたことなど、MITCHELL報告書にみる提言の幅広い視点に由来している。

(2) 日本の倒産法においては、民事再生法に小規模個人再生(民再221条以下)と給与所得者等再生(同239条以下)が通常再生の特則として設けら

(82) 法律新聞社編纂『改正破産法及和議法精義』763頁～764頁(法律新聞社・1923年)による政府委員答弁参照。特に、1923年の関東大震災、1927年の金融恐慌を契機として企業とりわけ銀行の倒産処理方式として和議法上の和議が一定の役割を果たしたことにつき、加藤哲夫「企業倒産処理法制の軌跡とその展望」『企業倒産処理法制における基本的諸相』246頁～247頁(成文堂・2007年/初出1999年)参照。すなわち、和議法上の和議の導入は、個人の債務者救済手続としての機能は当時十分には認識されておらず、利用実態からみれば銀行、鉄道会社といった企業を意識した手続であったように推測される。

れている。その立法趣旨は、破産申立てをしようとする者又はその予備軍といわれる者のための破産手続の延長線上の手続ではなく、弁済意欲があり、かつ、継続的な収入を得ることができる者を対象とした救済手続であり、従来の任意整理の不合理性を修正して債権者、債務者の利害の合理的調整を図る手続である⁽⁸³⁾ところにある。この意味では、破産免責による「債務者の更生」がその運用上の工夫⁽⁸⁴⁾の尽きたところでの発想の転換⁽⁸⁵⁾があったとみられる。

MITCHELL 報告書においてみられるアメリカでの1898年法に第74条が付加された経緯は、1929年の大恐慌を契機とした破産免責の運用改善による「債権者支配」と「債務者の更生」の理念的再検証とともに、新たな発想による「債務者の救済」の理念を登場させた。このことは、消費者信用・消費者金融が発展途上にあつた日本において1990年のバブル崩壊を契機として個人再生手続が登場してきた背景に、時代の早い遅いはあるものの通底しているともいえる。

3 MITCHELL 報告書にみる会社更生への方向性

(1) 最後に、DONOVAN 報告書ではみられなかった MITCHELL 報告書で

-
- (83) 園尾隆司＝小林秀之＝山本和彦編・佐藤鉄男・中西正・田頭章一『解説・個人再生手続』36頁〔園尾隆司執筆〕(弘文堂・2001年)。なお、社会状況につき、始関正光編著『一問一答個人再生手続』6頁以下(商事法務研究会・2001年)参照。
- (84) 旧破産法当時の運用として、免責不許可事由が認められる債務者に対し、その不許可事由の程度に応じて、負債総額の一定程度を積み立てて債権者に平等弁済したことが確認されれば免責許可決定をするという実務における運用があったといわれている。この点につき、園尾ほか編・前掲書(注(83))33頁参照。
- (85) 園尾ほか編・前掲書(注(83))32頁によれば、新たな着想に基づく運用の必要が説かれている。なお、現行倒産法の立法に際して当時の旧破産手続の運用上の限界を主張したものとして、例えば、労働金庫研究所『日米加英・共同国際調査報告書・消費者破産の国際比較研究』(国際消費者破産研究会)6頁(1989年)。また、個人債務者の破産手続の理念的限界を主張したものとして、例えば、加藤哲夫＝吉田修平『ハンドブック個人再生手続』6頁(有斐閣・2003年)。

の会社更生に関わる提言を付加しておこう。

1で述べた「債務者の救済」の理念が破産制度に本来的に内在する「債務者の更生」の理念とは別異のあるいはこれをも包摂した理念であると理解すれば、その意味は、DONOVAN 報告書ではみることができなかった MITCHELL 報告書の提言の特徴の一つに、法人を対象とした会社更生手続の導入についての付言があることから理解することができる⁽⁸⁶⁾。このことは、「債務者の救済」の理念が個人についていわれたところから破綻法人の救済にも拡張されたことを意味する。

アメリカにおける会社更生の制定法上の嚆矢は、1934年に連邦倒産法に第77条 B の手続が付加された時といわれる⁽⁸⁷⁾。それ以前における会社更生の方式は、衡平法上のレシーバーシップを利用して行われていた。この方式は、旧債務を清算するために会社財産を一括して債権者で構成される保護委員会に売却し、買受人である保護委員会はこれを現物出資して新会社を設立し、この新会社が旧会社の事業を継続するとともに新たに証券を発行し、債権者はその証券を受け取るという方式であった。すでに先行研究で論じられているように⁽⁸⁸⁾、この方式はさまざまな欠陥を有していたために、新たな手続として連邦倒産法第77条・鉄道会社の更生手続が当初設けられ、それが一般の会社にも適用される形で1934年に第77条 B として連邦倒産法に導入され、これが1938年に第 X 章・会社更生手続 (Corporate Reorganization) に、その後、現行法である1978年連邦倒産法に第 XI 章・更生手続 (Reorganizations) として改編された経緯がある。

DONOVAN 報告書にもみられなかった、会社更生の必要性が認識され1934年の改正で連邦倒産法に会社更生が登場した契機が、この MITCHELL

(86) MITCHELL, *supra* note 3, at 90.

(87) 三ヶ月章「アメリカにおける会社更生手続の形成」『会社更生法研究』3頁 (有斐閣・1970年・初出1950年・原題「アメリカにおける会社整理手続の形成」)、同「アメリカの会社更生手続の構造」同書42頁 (初出1950年)。

(88) 加藤哲夫「アメリカにおける鉄道更生—その変遷とひとつの帰結」前掲書 (注 (82)) 3頁以下 (初出1990年) 参照。

報告書にあったのではないかと考えられる⁽⁸⁹⁾。

(2) MITCHELL 報告書における提言は、次のような内容をもつものである。

個人債務者の倒産事件においてその破綻した事業を救済する方式を提供することが望ましいとするならば、債務者の財産との関係で多様な権利を表象する証券が大衆によって保有されている会社が営為している破綻した事業を救済することも望ましい。その理由は、破産手続による清算は、継続する企業 (going concern) としての価値を維持することができないから、本質的にこれら権利者の権利を喪失させることによる。加えて、1898年法の第12条・債務免除型和議は、このような状況には対応することができない。その理由は、継続企業 (going concern) としての価値が維持されるためには、旧会社の証券と更生される会社の証券を交換することを内容として擬制される更生計画について証券保有者が合意することによってのみ実現されうるからであり、このような方式は、第12条では実現することができないからである。したがって、1898年法に倒産裁判所の下で行われる会社更生のための単一の手続規定を設けるべきであると、MITCHELL 報告書は提言している⁽⁹⁰⁾。

この会社更生に関する具体的な規定案を含む改革提言は、前述した衡平法裁判所における衡平法上のレシーバーシップを利用した複雑な方式に比して大きな利点⁽⁹¹⁾を有すると指摘するとともに、すでに1898年法第12条による債務整理での倒産処理を経験した債権者には、会社の更生を志向する手続が自己の債権の権利変更を予測することのできる単一の手続として意味があるとも指摘する。特に、連邦裁判所が会社更生を管轄することで衡平法上のレシーバーシップに内在していた補助的レシーバーシップの必要

(89) 文脈からみてこのことを直截に指摘しているわけではないが、この MITCHELL 報告書における特徴の一つに会社更生の提示がみられるとの指摘として、SKEEL, *supra* note 7, at 102.

(90) 以上につき、MITCHELL, *supra* note 3, at 90.

(91) *Id.*

性は解消され、また、衡平法上のレシーバーシップの下で用いられていた抵当受戻権喪失手続は、新たな会社更生手続では裁判所の監督の下での更生計画による権利変更を通じて必要がなくなる。さらに、更生計画に反対した少数の反対債権者との関係でも、新たな手続では「公正かつ衡平でなければならない」ことを裁判所が認定することを必要とすることで、迅速で有効な更生のプロセスを提供するのみならず、少数反対者であるリーエンを有する債権者及びその他債権者には周到にその有する権利が公正に評価され現金による弁済を受けることが保障されるという⁽⁹²⁾。

(3) このような提言は、1929年の大恐慌を契機に、アメリカ経済立て直しの一翼として、冒頭で紹介した司法手続の強化が主唱されたと推測することは難しいことではない。しかし、司法手続の強化もさることながら、1934年に連邦証券取引委員会 (SEC) が創設され、証券市場における監督権限が連邦証券取引委員会に付与されたことで、当時行われていた会社のレシーバーシップや鉄道のレシーバーシップで用いられていた保護委員会に焦点を当てて⁽⁹³⁾、会社更生の分野を近代化させるといった思惑が MITCHELL 報告書を踏み台として1934年の連邦倒産法第77条 B への改正に結節したとみることができるように考えられる。このような点について、あらためて稿を起こす予定のところである⁽⁹⁴⁾。

* 本稿は、JSPS 科研費・基盤研究 (C) 課題26380136号の研究成果の一部である。

* 本稿を起こすにあたり、上記研究課題の一環として実施した資料の蒐集につき、米国ウィスコンシン州立大学マディソン校法律図書館館長 Steven M. Barken 教授、同・副館長 Bonnie J. Schucha 氏、同・司書 Kris Turner

(92) 以上につき、*Id.*

(93) SKEEL, *supra* note7, at 109.

(94) この課題については、続稿「債務者救済理念の法人への拡張—米国連邦倒産法の立法過程に関する考察〔3〕として—」(仮題)において検討する予定にしている。

氏には大変お世話になり、また、資料についての貴重な教示を得た。この場を借りて、厚く御礼を申し上げる。また、同大学に客員研究員として在外研究中の山本研・早稲田大学教授には、この間のアレンジにつき大変お世話になった。厚く御礼を申し上げたい。ちなみに、前稿で取り上げた DONOVAN 報告書の起草者の一人であり、同報告書の研究分析部門の責任者であった Lloyd K. Garrison は、1930年代当時のウィスコンシン州立大学・ロースクール研究科長であったことから、有益な資料を上記の大学関係者から得ることができた。重ねて謝意を表したい。