

※ 本方針について、平成 30 年 4 月 13 日に改訂版を公表しております。

2016 年 4 月 15 日

金融庁

金融システムの安定に資する総損失吸収力（TLAC）に係る枠組み整備の方針について

先般発生した世界的な金融危機への反省を踏まえ、グローバルなシステム上重要な金融機関を迅速かつ秩序立って処理するための枠組みを整備する取り組みが、国際的に行われてきた。

かかる枠組みは、世界規模で活動している巨大金融機関が無秩序に破綻すれば、各国の金融・経済システムに極めて深刻な悪影響（システムック・リスク）が生じることが予想されるために、これらを破綻させることができず、公的資金の注入によってかかる金融機関を救済せざるを得ないという、いわゆる「大きすぎて潰せない問題」（too big to fail）を解決することを目的としている。

この点に関連し、2015 年 11 月、アンタルヤ・サミットにおいては、金融安定理事会から報告された、グローバルなシステム上重要な銀行（G-SIBs）に対して「総損失吸収力」（TLAC）の確保を求める最終合意文書が了承された。

金融庁としては、既に預金保険法の改正（2013 年 6 月改正、2014 年 3 月施行）により「金融システムの安定を図るための金融機関等の資産及び負債の秩序ある処理の枠組み」を整備しているところであるが、こうした国際的な動向を踏まえ、特に G-SIBs についての秩序ある処理に関する新たな枠組みに対応する観点から、今般、金融システムの安定に資する総損失吸収力（TLAC）に係る枠組み整備の方針について、別紙のとおりその方向性を取りまとめたので、ここに公表するものである。

別紙の内容を踏まえて、今後更に検討を進めたうえで、所要の法令等の改正を行う予定である。

但し、今後の国際的な議論の動向等によって、かかる枠組み整備の方針を変更する可能性がある点には十分留意されたい。

(別紙)

金融システムの安定に資する総損失吸収力 (TLAC) に係る枠組み整備の方針について

I. 総損失吸収力 (TLAC) とは

金融安定理事会 (FSB) による最終合意文書『グローバルなシステム上重要な銀行の破綻時の損失吸収及び資本再構築に係る原則』(2015年11月)(以下、「TLAC合意文書」という。)は、G-SIBs に対して予め十分な総損失吸収力 (Total Loss-absorbing Capacity) の確保を求めている。これは、万一 G-SIB が危機に陥った場合に、当該 G-SIB の株主・債権者に損失を負担させ、かつ資本の再構築を行うことにより、当該 G-SIB の重要な機能を維持したまま、納税者負担によらずにシステミック・リスクを回避する秩序ある処理を行うことを目的としている。

TLAC 合意文書による規制は、バーゼル銀行監督委員会が過去に公表している金融機関に対する自己資本比率規制 (『バーゼルⅢ：より強靱な銀行および銀行システムのための世界的な規制の枠組み』(2010年12月公表、2011年6月改訂)、『規制資本の質を向上させるための改革の最終要素』(2011年1月公表)を含む。以下、総称して「バーゼル合意」という。)と一体をなすものとされている。

II. 金融庁の対応

TLAC に対する金融庁の対応としては、TLAC 合意文書はバーゼル合意との一体性が確保されていること、及び FSB により 2015 年 11 月時点で G-SIBs として選定されている我が国の金融機関がいずれも銀行持株会社であることを踏まえ、主として、「銀行法第五十二条の二十五の規定に基づき、銀行持株会社が銀行持株会社及びその子会社の保有する資産等に照らしそれらの自己資本の充実の状況が適当であるかどうかを判断するための基準」(平成 18 年金融庁告示第 20 号)(以下、「持株 1 柱告示」という。)の改正により実現することを考えている。また、必要に応じ、所要の法令の改正を併せて行うことを考えている。

TLAC に係る枠組みは、G-SIBs の秩序ある処理戦略と密接に関連することから、以下では、まず、銀行持株会社である本邦 G-SIBs (FSB による選定を踏まえて金融庁が G-SIBs として指定した金融機関をいい、グループ会社を含む。以下同じ。)についての望ましい秩序ある処理戦略について述べたうえ、かかる処理戦

略を実現するための TLAC を勘案した資金構造及び処理の具体例を示す¹。

1. 本邦 G-SIBs についての望ましい秩序ある処理戦略：SPE アプローチ

システム上重要な金融機関の処理戦略としては、(i) 単一の当局が、金融グループの最上位に位置する持株会社等に対して破綻処理権限を行使することで、当該金融グループを一体として処理する方法（いわゆる SPE (Single Point of Entry) アプローチ）と、(ii) 複数の当局が、金融グループの各法人に対してそれぞれ破綻処理権限を行使することで、当該金融グループを構成する法人を個別に処理する方法（いわゆる MPE (Multiple Point of Entry) アプローチ）が国際的に検討されている（FSB『再建・破綻処理計画の策定に関するガイダンス』（2013年7月）等）。

金融庁としては、本邦 G-SIBs の処理戦略は、金融グループの組織構造（グループ内の相互関連性や相互依存性を含む。）を踏まえた処理可能性を考慮し、原則として SPE アプローチを選択することが望ましいと考えている。（注）

本邦 G-SIBs を SPE アプローチに基づき処理する場合、例えば以下のような流れが考えられる（詳細は 2. (2)、イメージは参考図を参照）。

- ① システム上の重要性を有するとして金融庁が別途指定した子会社（子会社グループに属する会社を含む。以下、「主要子会社」という。）で発生した損失を、銀行持株会社（以下、「持株会社」という。）が吸収する
- ② 内閣総理大臣が、主要子会社の損失を吸収した持株会社について、預金保険法に定める特定第二号措置に係る特定認定（同法第 126 条の 2 第 1 項第 2 号）及び特定管理を命ずる処分（同法第 126 条の 5）を行う（以下、かかる特定管理を命ずる処分を受けた持株会社を「破綻持株会社」という。）
- ③ 破綻持株会社が、システム上重要な取引に係る事業等（破綻持株会社が保有する主要子会社の株式を含む。以下同じ。）を、預金保険法に基づき特定承継金融機関等（同法第 126 条の 34 第 3 項）に譲渡する
- ④ 事業等を譲渡した後の破綻持株会社が法的倒産手続の下で処理される

（注）実際にどのような処理を行うかについては、個別の事案毎に係る当局が当該 G-SIB の実態を考慮のうえで決定すべき問題であり、他の措置が適用

¹ FSB により G-SIBs として選定されている海外の金融機関の主要な子会社（子会社グループに属する会社を含む。）が本邦に所在する場合の当該金融機関の秩序ある処理については、本方針案の対象としていないことに留意されたい。

されることが排除されるものではない。したがって、SPE アプローチに基づき持株会社について特定第二号措置を講じる以外の処理として、内閣総理大臣が、預金保険法に基づき、持株会社について特定第一号措置に係る特定認定（預金保険法第 126 条の 2 第 1 項第 1 号）を行うことや、主要子会社について特定第一号措置に係る特定認定又は第一号措置に係る認定（同法第 102 条第 1 項第 1 号）等を行うことがあり得る。

2. SPE アプローチを実現するための TLAC を勘案した資金構造及び処理の具体例

（1）SPE アプローチを実現するための資金構造

SPE アプローチを実効的に実現するためには、持株会社及びそのグループ会社は、主要子会社に生じた損失を持株会社が吸収した後、最終的に持株会社の株主・債権者によって当該損失が吸収されることを可能とする資金調達・分配構造を、予め構築しておくことが必要である。以下では、本邦 G-SIBs に関し、SPE アプローチを実現するための（i）「外部 TLAC」の調達と（ii）「内部 TLAC」の分配について整理する。

（i）「外部 TLAC」の調達

TLAC 合意文書では、G-SIBs において当局が破綻処理権限を行使する対象となる会社（以下、「破綻処理対象会社」という。）につき、損失吸収力・資本再構築能力（以下、「損失吸収力等」という。）を有する「TLAC 適格商品」を一定水準以上確保することが求められている。

これを踏まえ、金融庁としても、本邦 G-SIBs の破綻処理対象会社となる持株会社に対し、損失吸収力等を有すると認められる資本・負債の最低所要水準（注）を満たすよう求めることを考えている（以下、かかる資本・負債を「外部 TLAC」という。）。

なお、TLAC 合意文書では、「TLAC 適格商品」の要件として、破綻処理時における元本削減又は資本転換に関し、「契約上の損失吸収事由」又は「当局に対してかかる権限を付与する法的な仕組み」のいずれかが求められているところ、金融庁としては、本邦にはかかる「法的な仕組み」が存在するため、持株会社が発行する社債等の債務（以下、「社債等」という。）に係る契約に損失吸収事由が設けられていなくとも、その他の外部 TLAC 適格要件を満たす限り、当該社債等について外部 TLAC 適格性が認められると考えている。

(注) TLAC 合意文書の記載を踏まえ、金融庁は、本邦における外部 TLAC の最低所要水準を、2019 年 3 月 31 日²以降においては持株会社のリスク・アセット³の 16%及びレバレッジエクスポージャー⁴の 6%、2022 年 3 月 31 日以降においてはリスク・アセットの 18%及びレバレッジエクスポージャーの 6.75%とする方針である。なお、TLAC 合意文書では、一定の要件⁵を満たす、業界による事前積立を、2019 年以降においてはリスク・アセットの 2.5%相当分、2022 年以降においてはリスク・アセットの 3.5%相当分として算入可能とされているところ、我が国の預金保険制度はこの要件を満たすものであるため、金融庁としては、本邦 G-SIBs に対して、かかる相当分を外部 TLAC として算入することを認める方針である。

(ii) 「内部 TLAC」の分配

さらに、TLAC 合意文書では、破綻処理対象会社につき、(i) で確保した損失吸収力等を、当該 G-SIB において一定の要件⁶を満たす子会社(子会社グループを含む。)に対し、その規模等に応じて分配することが求められている。

これを踏まえ、金融庁としても、本邦 G-SIBs の持株会社に対し、その主要子会社が調達する、損失吸収力等を有すると認められる資本・負債を一定の水準以上引き受けるよう求めることを考えている(以下、かかる資本・負債を「内部 TLAC」という。)

内部 TLAC の分配対象となる子会社については、TLAC 合意文書では、原則として破綻処理対象会社の属する法域外において設立された子会社から選定されることとされている。これに加えて、破綻処理対象会社を管轄する各国当局が国内の子会社に対しても同様の損失吸収力等の分配を求めることが認められていることから、金融庁としては、TLAC 合意文書に定める選定基準も踏まえつつ、

² TLAC 合意文書では 1 月 1 日時点で基準を満たすことが求められているが、我が国の金融機関で現在一般的に採用されている事業年度は 4 月 1 日から翌年 3 月 31 日までを指すことに鑑み(銀行法第 17 条参照)、金融庁としては、本邦 G-SIBs については、従前のバーゼル合意の国内実施と同様に、当該年の 3 月 31 日時点で基準を満たしていれば足りると考えている。以下同様。

³ 持株 1 柱告示第 2 条各号の算式における分母の額に相当する額をいう。以下同じ。

⁴ 銀行法施行規則第十九条の二第一項第五号二等の規定に基づき、自己資本の充実の状況等について金融庁長官が別に定める事項第一条第一項第七号の規定に基づき、金融庁長官が別に定める持株レバレッジ比率(平成 27 年金融庁告示第 13 号)第 2 条の算式における総エクスポージャーの額に相当する額をいう。以下同じ。

⁵ TLAC 合意文書中のタームシート(以下、「TLAC タームシート」という。)セクション 7 を参照。

⁶ TLAC タームシートセクション 17 を参照。

別途、国内に所在する子会社からも主要子会社を選定することを考えている。

(2) TLAC を利用した秩序ある処理の具体例

1. に示した例に従った場合、本邦 G-SIBs の処理の詳細は以下のとおりとなることが想定される。

① 持株会社による主要子会社の損失吸収

本邦 G-SIBs の秩序ある処理を実行する場合、損失が発生した主要子会社に分配されている内部 TLAC について、当局の関与の下、持株会社が当該主要子会社の損失を吸収することを目的とする措置が講ぜられる。

② 内閣総理大臣による特定認定⁷

①の場合において、主要子会社から損失を吸収した持株会社が預金保険法に規定する特定第二号措置の適用要件を満たす場合には、当該持株会社に対して、金融危機対応会議の議を経て、内閣総理大臣により特定第二号措置に係る特定認定及び特定管理を命ずる処分が行われる。

この場合、破綻持株会社が発行済みのその他 Tier1 資本調達手段⁸・Tier2 資本調達手段（いずれもバーゼルⅢ適格であるものに限る。）について、当該資本調達手段の条件（社債要項等）に従い、破綻持株会社の他の負債（外部 TLAC 適格性を有する社債等を含む。）に先立ち、元本の削減等（元本の削減又は普通株式への転換をいう。以下同じ。）が行われる⁹。

また、破綻持株会社の業務に係る動産又は債権のうち、下記③において特定承継金融機関等に対して譲渡されるもの（内閣総理大臣が指定するものに限る。）

⁷ 当該処理については、市場の混乱を避けるため、休業日である週末にかけて迅速に実施することを想定している。

⁸ 本邦 G-SIBs が平成 25 年 3 月 31 日以降に持株会社から発行した負債性のその他 Tier1 資本調達手段については、持株 1 柱告示に従って算出される持株会社の連結普通株式等 Tier1 比率が 5.125%を下回った場合にも、元本の全部又は一部について元本の削減等が実施される。

⁹ バーゼル合意では、その他 Tier1 資本調達手段又は Tier2 資本調達手段について、元本の削減等又は公的機関による資金の援助その他これに類する措置が講ぜられなければ発行者が存続できないと認められる場合において、これらの措置が講ぜられる必要があると認められるとき（実質破綻認定時）に元本の削減等がなされることが求められている。本邦では、持株会社については、実質破綻認定時は特定第二号措置を講ずる必要がある旨の特定認定が行われる場合を指す（持株 1 柱告示、自己資本比率規制に関する Q & A 第 6 条-Q 9）。

は差押えが禁止される（預金保険法第 126 条の 16）。

③ 事業等の譲渡

特定認定を受けた破綻持株会社は、内閣総理大臣による特定事業譲受け等を行うべき旨の決定（預金保険法第 126 条の 34 第 1 項第 2 号）の下、株主総会の特別決議に代わる許可を裁判所から得たうえで（預金保険法第 126 条の 13 第 1 項第 3 号）、預金保険機構が設立した特定承継金融機関等に対し、その事業等の譲渡を行う¹⁰¹¹。

このとき、外部 TLAC 適格性を有する社債等に係る債務は、特定承継金融機関等が引き受けることなく、破綻持株会社が引き続き負担することが想定される。

④ 破綻持株会社の法的倒産手続

事業等の譲渡を行った破綻持株会社について、預金保険機構が法的倒産手続開始の申立てを行う。破綻持株会社は、再生型の法的倒産手続ではなく、清算型の法的倒産手続（具体的には破産手続）によって処理されることが想定される。

この場合、破綻持株会社の債権者（外部 TLAC 適格性を有する社債等の債権者を含む。）は、破産法等に従い破産財団の範囲で配当を受けるため、当該破産手続において損失を吸収することとなる。

（以 上）

¹⁰ 主要子会社は、通常どおり営業を継続することを想定している。

¹¹ 特定承継金融機関等は、持株会社に対する特定第二号措置に係る特定認定から原則として 2 年以内に、受皿となる金融機関等に対し、その事業等の譲渡を行うことが想定されている（預金保険法第 126 条の 37、第 96 条第 1 項、第 126 条の 3）。