

事務局説明資料

平成24年9月28日

金融庁総務企画局企画課
信用制度参事官室

金融機関の破綻処理の枠組みについて

(FSB「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」等とこれまでの主なご意見等)

【論点(1)】破綻処理制度全般	
FSB「主要な特性」 〔参考:我が国の現行制度〕	これまでの主なご意見等
<p>○ <u>目的</u> 以下を確保しながら、金融機関を破綻処理することを可能とする</p> <ul style="list-style-type: none">・ 深刻な金融システムの混乱回避・ 納税者負担の回避・ 株主や担保で保護されない債権者に損失を吸収させることを可能とするメカニズムを通じた重要な経済的機能の確保 <p>〔参考〕 預金保険法における金融危機対応措置</p> <p>預金取扱金融機関については、定額保護、金融整理管財人、承継銀行制度に加え、預金保険法第102条において、内閣総理大臣は、金融危機対応措置（①資本増強・②ペイオフコスト超の資金援助・③国有化）が講ぜられなければ、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。</p>	<ul style="list-style-type: none">・ 銀行の破綻法制は、金融危機の経験もあり、預金保険法102条など比較的整備されているが、改善の余地がある。・ リーマン・ブラザーズの破綻処理等の経験を踏まえ、新しいタイプのシステミック・リスクにどのように対応するのかという観点からは、縦割りの制度で十分なのかについて検討する必要がある。・ 具体的な制度設計にあたっては、各業界の特性を踏まえた議論が必要である。 <div style="border: 1px dashed black; padding: 10px;"><p>⇒ 預金保険法上の金融危機対応措置においてシステミック・リスクの認定は、金融システムの状況やその見通しに関する高度な判断であることから、金融危機対応会議の議を経て、内閣総理大臣が決定を行うこととしているが、こうした点をどのように考えるか。</p></div>

【論点(2)】対象となる金融機関

FSB「主要な特性」 〔参考:我が国の現行制度〕	これまでの主なご意見等
<p>○ <u>対象となる金融機関</u> 「主要な特性」を備えた破綻処理制度は、あらゆるシステム上重要な金融機関に対し適用されるべき</p> <p>〔参考〕金融危機対応措置の対象金融機関 銀行、長期信用銀行、信用金庫、信用協同組合、労働金庫、信用金庫連合会、信用協同組合連合会、労働金庫連合会、株式会社商工組合中央金庫 (注) 農水産業協同組合にも同様の制度がある。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 銀行に限らず、持株会社等、証券会社、保険会社も含めて、システム上重要な金融機関について検討を行う必要がある。 ・ G-SIFIsの金融機関に限らず、市場のセンチメントによっては、どうい金融機関がシステム上の大きな波乱要因になるかは分からないので、建設的曖昧さ(コンストラクティブ・アンビギュイティ)があってもよいのではないか。 ・ 伝統的なシステミック・リスクはなくとも、マーケット型のシステミック・リスクにより、連鎖的に金融市場の混乱をもたらすことはありうる。 特に、金融商品を大量に保有している金融機関は、市場における金融資産の価格の変動を通じて、市場において新しいシステミック・リスクを引き起こす可能性がある。 ・ 特定の業種のみを制度の対象から排除するのは、システミック・リスクへの対応という観点からは問題がある。 ・ 単体としては重要性が低い金融機関であっても、集団的な動きによりシステミック・リスクになりうるものがあるのではないか。 ・ 投資運用業は、清算機関の機能強化等により、システミック・リスクに対応できるのではないか。 <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>⇒ 金融業全体を対象にし得る枠組みを構築しておくことが必要ではないか。(対象となる金融機関を予め定めることは適当か。)</p> </div>

【論点(3)】当局の権限

FSB「主要な特性」 〔参考:我が国の現行制度〕	これまでの主なご意見等
<p>○ <u>当局の権限</u> 金融機関が、もはや存続が可能(viable)でないか、またはもはや存続が可能でないと見込まれるときであって、かつ、存続が可能となる合理的な見込みがないときに、破綻処理を開始されるべき</p> <p>〔参考〕金融危機対応措置の発動要件及び各措置</p> <p>(1) 各措置が講じられなければ、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られ、かつ、</p> <p>(2) ① 資本増強 債務超過、破綻金融機関(預金の払戻を停止した金融機関・そのおそれのある金融機関)でない</p> <p>② ペイオフコスト超の資金援助 債務超過、又は、破綻金融機関</p> <p>③ 国有化 債務超過、かつ、破綻金融機関</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 我が国の金融危機の経験を踏まえれば、過小資本の段階で資本増強措置が講じられることは、モラルハザードの問題に留意する必要があるが、我が国金融システムの安定化にとって重要であると考えられる。 ・ グループ単位での破綻処理に備えた施策を検討していくことが重要である。 ・ 再建計画(リカバリー・プラン)の段階ではグループ単位で再建することとなる一方、処理計画(リゾリューション・プラン)の段階ではエンティティー単位で処理を行うことをどう考えるかという視点が重要である。 ・ 債権者の破産手続の申立てや強制執行等に対応していくことは、民事再生手続の中であれば、問題とならない。 なお、我が国法制上、債権カットなどを行政手続のみで行うのは難しいのではないか。

(備考) 破綻処理におけるベイルイン (FSB「主要な特性」 3. 5)

- ① 損失を吸収するうえでの必要性に応じて、清算に係る債権の優先順位を尊重するやり方で、金融機関の株式およびその他の資本調達、債権者の無担保・非付保債権を償却すること。
- ② 債権者の無担保・非付保債権の全部または一部を、清算に係る債権の優先順位を尊重するやり方で、破綻処理のもとで当該金融機関(または、同一法域内の破綻処理の譲受金融機関もしくは親会社)の株式およびその他の資本性調達に転換すること。
- ③ 破綻処理を開始する際、破綻処理開始前であれば、トリガーが引かれられないような、コンティンジェント条項付商品、もしくは契約上のベイルインがある商品を転換もしくは償却し、その後①②に沿ったかたちで取り扱うこと。

【論点(3)】当局の権限

<p>FSB「主要な特性」 〔参考：我が国の現行制度〕</p>	<p>これまでの主なご意見等</p>
<p>○ 当局の権限 破綻処理を行う当局は、以下を行う権限を含む、広範な権限を有するべき</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 経営陣の選解任、破綻金融機関を管理する者の任命 ・ 破綻金融機関の財産の管理処分（契約の解除・資産の売却等） ・ ブリッジ金融機関の設立、ベイルイン（無担保債権のカット又は株式化）の実施等 <p>〔参考〕金融危機対応措置に伴う業務執行等</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 資本増強時には、経営陣が引き続き業務執行等を維持（経営責任の明確化、責任ある経営体制の確立のための方策が必要） ② ペイオフコスト超の資金援助時には、金融整理管財人が業務執行等を掌握（経営者の責任を追及する措置を講ずる） （注）預金保険機構は、金融整理管財人になることができる。 ③ 国有化時には、預金保険機構が株主権を行使（金融機関が経営者の責任を追及する措置を講ずる） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ システム上重要な金融機関に対する管財人は、個別金融機関の処理というミクロな機能に加え、金融システムの安定というマクロな機能を持っている。 ・ 預金保険機構には預金取扱金融機関の破綻処理に関するノウハウが蓄積されている。システム上重要な金融機関のために、破綻処理を実行する主体について、大きな組織を新たに作るのは避けるべきである。 ・ 破綻処理においては、監督当局と連携しつつ迅速処理を行う準備をすることと、実際の破綻処理において迅速に破綻処理することが重要であり、そのための体制整備が必要となる。この点、預金保険機構の機能を強化していくことで対応していくべきである。 <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ➡ 秩序だった処理は、どのような主体が担っていくべきか。 ➡ 秩序だった処理のためには、当局の権能として具体的にどのような措置が必要か。 </div>

（備考）秩序だった処理の実施主体

- ・ 米国（ドッド・フランク法）では、連邦預金保険公社（FDIC）が、金融会社の整然清算における管財人として、行動することとされている。一方、欧州（EU指令案）においては、実施主体については、必要な体制等を備えた公的機関であるべきとされているのみである。

【論点(4)】早期解約条項の発動の停止

FSB「主要な特性」 〔参考:我が国の現行制度〕	これまでの主なご意見等
<p>○ <u>早期解約条項の発動の停止</u> 破綻処理を行う当局は、デリバティブ契約等の早期解約条項の発動を一時的に(例えば、2営業日以内)停止する権限を有するべき</p> <p>〔※ 付属文書において、SIFIsの場合、破綻処理の開始と同時に大量の金融契約が解除されれば、無秩序に契約終了が殺到し、市場に更なる不安定化をもたらしかねず、持続性を実現することを目指している破綻処理措置の実施を妨げる旨が指摘されている。〕</p> <p>〔参考〕 金融危機対応措置に伴う早期解約条項の発動 金融危機対応措置を講ずる場合には、①資本増強時や③国有化時には、早期解約条項を発動させずに同措置を講ずることは可能である一方、②ペイオフコスト超の資金援助時には、早期解約条項を発動させることになるか。 (注) 一括清算法・破産法・民事再生法・会社更生法は、早期解約条項を有効としつつ、その法的効果について規定。</p>	<ul style="list-style-type: none">・ 早期解約条項について制限をかけるのであれば、破産法、民事再生、会社更生法の規律を排除するということになるのではないか。・ 早期解約条項について制限をかけるのであれば、倒産法制の特例を規定するなど、技術的な方法はあるのではないか。 <p>⇒ 金融機関が当事者となっている多数のデリバティブ契約等が一斉に解約されると、金融市場の混乱につながる可能性があるが、これについてどのような手当てが考えられるか。</p>

【論点(5)】破綻処理のための費用

FSB「主要な特性」 〔参考:我が国の現行制度〕	これまでの主なご意見等
<p>○ 費用負担等</p> <ul style="list-style-type: none">・ 秩序だった破綻処理のためになされる一時的な資金提供のコストを賄うため、民間資金で賄われる預金保険、破綻処理基金、又は業界から事後徴収するメカニズムが設けられるべき・ 当局による一時的な資金供給は、モラルハザードを防止するため、厳格な要件の下でなされるべき <p>〔参考〕 金融危機対応措置に要する費用 預金取扱金融機関から負債の額に応じて事後徴収。 事後徴収によると、預金取扱金融機関の財務状況を著しく悪化させ、信用秩序に極めて重要な支障を生じさせるおそれがある場合には、政府補助が可能。</p>	<ul style="list-style-type: none">・ 納税者負担を回避することは現実的には難しく、納税者負担を最小化することという観点が必要である。金融業界からの徴収では足りない部分については、公的資金による手当が必要である。この点、現行の預金保険法は参考になり、これを維持する方向で考えていく必要がある。・ システム上重要な金融機関の破綻処理については、外部不経済の問題があり、その社会的コストを社会全体で負担するという観点から議論する必要がある。・ ベイルインする場合でも、損失を吸収しきれない可能性があり、破綻処理に伴うファイナンスをどうするかという視点が重要である。・ 誰を制度の対象とするかという点と、誰から費用をとるのかという点をバランスをとりながら検討する必要がある。・ 費用負担については、預金保険等との関係を考慮する必要がある。・ 費用負担においては、モラルハザードが生じないようにする必要がある。

【論点(5)】破綻処理のための費用

FSB「主要な特性」 〔参考:我が国の現行制度〕	これまでの主なご意見等
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 費用負担を事後負担にすると、プロシクリカリティの問題があるので、マクロ経済の再生を早期に実現していくかという観点も踏まえて検討する必要がある。 ▪ 費用負担については、モラルハザードが生じないようにする観点や社会的コストを社会全体で負担するという観点からは事前負担が適当である一方、事前負担とする場合には、予め制度化して拠出された資金をどのように運用するのかなど、現実的には問題はある。 ▪ 費用負担を事前負担にすると、必要額の算定が難しいことに加えて、預金保険等に加えて、通常の営業に対する負担という観点も重要である。 ▪ 費用負担については、リスクベースとした場合に、どのように算定するのかという問題がある。 <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>➡ 秩序だった処理のために必要となった費用は、どのような考え方に基づいて負担を求めることが適当か。</p> </div>

(備考) 秩序だった処理のために必要となる費用の負担

- 米国（ドッド・フランク法）においては、連結総資産500億ドル以上の銀行持株会社、FRB監督ノンバンク金融会社等による事後負担（リスクベース）とされている。一方、欧州（EU指令案）においては、事前徴収とされているが、事前徴収した資金では生じた費用を賄うことができない場合に、預金取扱金融機関・投資会社による事後負担とされているが、リスク・プロファイルを考慮することとされている。

【論点(6)】その他

FSB「主要な特性」 〔参考:我が国の現行制度〕	これまでの主なご意見等
<p>○ 再建・処理計画 全てのG-SIFIs及び破綻時に金融システムの安定に影響を及ぼす可能性があるためと母国当局が判断した金融機関について、再建・処理計画(RRPs)の策定が求められる。</p> <p>〔参考〕 主要行等向け監督方針において、現在FSBなどで国際的な議論が進行していることも踏まえ、当該金融機関の危機が、金融システム全体に影響を与え得るといったマクロ・プルーデンスの観点も考慮しつつ、再建・処理計画(Recovery and Resolution Plans, RRP s)の策定に向けた取組みを引き続き進めていくとされている。</p> <p>○ クロスボーダーの協力のための法的枠組み 破綻処理を行う当局は、他国の当局と協調しながら破綻処理を行う権限を有すべき(本国破綻処理との関係)</p> <p>〔参考〕 我が国の破産法・民事再生法・会社更生法において、ある債務者について我が国の倒産処理手続と外国倒産処理手続が併存する場合には、我が国の管財人・債務者は、外国手続の管財人に対し、必要な協力・情報提供をするよう努めるものとされている。</p>	<ul style="list-style-type: none">再建・処理計画の策定など、事前の制度をどうするかと併せて、検討を行う必要がある。グループで国際的に活動する大規模な金融機関の活動について、クロスボーダーでの破綻処理を実務上どうしていくのかについて、シミュレーションするなど予め検討しておく必要がある。