

事務局説明資料

平成24年8月28日

金融庁総務企画局企画課
信用制度参事官室

1. 外国銀行支店に対する規制について

外国銀行支店に対する規制について

【論点(1)】参入形態と業務範囲

我が国の現行規制

- 我が国への外国銀行の参入は、リテール、ホールセールに関わらず、
 - イ) 現地法人形態、
 - ロ) 支店形態、のいずれの形態も認めており、参入形態の違いによる業務範囲規制は課していない。

※ WTOの金融サービス貿易に関する一般協定において、我が国は、支店形態での預金保険制度の加入のみを留保しており、それ以上の制限を新たに行うことはできないとされている(但し、当協定の附属書によれば、加盟国は、信用秩序の維持のための措置をとることを妨げられないとされている)ことに留意が必要。

これまでの主なご意見等

- 現行規制では預金者保護を図ることが担保できないのであれば、支店形態ではリテール預金の受入れを認めない等の方向性で検討すべき。
- 日本の金融システムの安定を図るとの観点からは、リテール預金の受入れを現地法人形態のみで可能とするのが論理的には理想ではないか。
- 支店形態で進出している外国銀行に現地法人化を求めることは、現実的には困難ではないか。

(備考)

- 主要国における外国銀行の参入は、例えば、
 - イ) 現地法人に限定、
 - ロ) 支店形態を認めるものの、預金の受入れを制限、
 - ハ) 支店形態でも預金保険制度の対象、など、外国銀行に対する規制は厳格。

【論点(2)】自己資本比率規制・早期是正措置

我が国の現行規制

○ 邦銀(現地法人)同様、外国銀行支店に対しても、自己資本比率規制を課し、自己資本の充実の状況を基準として早期是正措置を求めることとされている。

(注) 現在、外国銀行支店に係る自己資本比率基準が定められておらず、いずれも未適用。

➤ 外国保険会社の在日支店に対しては、保険会社に対するソルベンシーマージン比率規制と同様の規制が課せられている。

➤ 外国証券会社の在日支店に対しては、金融商品取引業者と同様の自己資本規制が課せられている。

これまでの主なご意見等

○ 外国銀行支店で受入れる預金を預金保険の対象とするのであれば、外国銀行支店にも自己資本比率規制を適用し、これに基づく検査・監督を行うべき。

○ 外国銀行支店に自己資本比率規制を守らせることで、實際上どれだけ日本の預金者を守ることができるかを精査すべきではないか。

(備考)

○ 諸外国では、支店単位で自己資本比率規制を課するのは一般的ではない模様。(調査中)

【論点(3)】資産の国内保有規制・流動性規制

我が国の現行規制	これまでの主なご意見等
<ul style="list-style-type: none"> ○ 銀行・外国銀行支店に対し、我が国銀行の海外における活動や外国銀行の業務展開に対応して、日本国内の預金者等の保護を図るため、資産のうち一定部分を国内において保有するよう命ずることができる。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 外国保険会社・外国証券会社の在日支店に対しては、資産の国内保有が義務付けられている。 ○ 国内銀行・外国銀行支店のいずれに対しても、法令上、定量的な流動性規制は課していない。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 流動性に関する規制、資産の国内保有規制もない中で、外国銀行が破綻したとき、どれだけ回収できるかといった問題があるのではないか。 ○ 実際にどのくらい国内に資産があるかは、国際的な破綻処理における交渉において、事実上、結構大きな力になるのではないか。 ○ 本国の状況も見ながらモニタリングをし、破綻時の早期対応により、預金を海外に流出させないようにするなどの監督強化が必要。 ○ 外国銀行支店に対し、国内の資産保有を義務付けるのは、外国銀行のビジネスモデルを阻害し、利用者ニーズに対応できなくなる懸念。

(参考)外国銀行支店の利益準備金に関する特例

<ul style="list-style-type: none"> ○ 外国銀行支店に対し、20億円に達するまでは、当期純利益の10分の1を利益準備金として計上することを義務付け。 ○ 利益準備金の額に相当する資産の国内保有を義務付け。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 20億円という金額の是非も含めて実効的な規制ではないのではないか。
---	---

(備考)

- アメリカでは、イ)外国銀行支店における総負債の5パーセントとロ)同一の場所に国法銀行が設置された場合に要求されるであろう資本の額の、いずれか大きい方に相当する現金等を、同一州内に所在する連邦準備制度加盟銀行の預金口座に預け入れなければならないとされる。
- カナダでは、イ)外国銀行支店における総負債の5パーセントとロ)500万ドルの、いずれか大きい方に相当する現金等を、OSFI(金融機関監督庁)が承認するカナダの金融機関の預金口座に預け入れなければならないとされる。
- フランス・ドイツでは、外国銀行支店の新規参入にあたり、500万ユーロ以上(銀行の最低資本金と同額)の資本金が必要とされる。

【論点(4)】預金者等に対する情報提供義務

我が国の現行規制	これまでの主なご意見等
<p>○ 銀行・外国銀行支店に対して、預金又は定期積金(預金等)に関し、預金者等の保護に資するため、預金等に係る契約の内容その他預金者等に参考となるべき情報の提供を義務付け。</p> <p>➤ 具体的には、金利の店頭表示、手数料一覧の掲示・備置き、預金保険の対象であるものの明示等を義務付け。</p> <p>→ 外貨預金や外国銀行支店の預金など預金保険の対象でないものについて、その旨の明示は義務付けていない。</p>	<p>○ 預金者に対するリスク情報の開示をより徹底していく必要がある。</p> <p>○ 仮に他の規制について現状を維持するとしても、開示の強化は是非必要。</p> <p>○ 外国銀行支店は、既に自発的に預金保険の対象でない旨を記載した書面を交付しているのではないか。</p>

【論点(5)】外国銀行支店の特別清算(1)

我が国の現行規制

- 外国銀行支店は、免許の取消し等の事由(注)に該当するときは、日本にある財産の全部について清算をしなければならない。
- 外国銀行支店の免許の取消し等のほか、監督当局は、会社法上の特別清算を申し立てることが可能。
- 外国銀行支店には、金融機関等の更生手続の特例等に関する法律(更生特例法)は適用されておらず、監督当局には、更生手続、再生手続、破産手続の開始の申立権がない。

(注)

- (1) 銀行業の免許が取り消されたとき。
- (2) 次のいずれかに該当して、銀行業の免許が失効したとき。
 - イ) 外国銀行支店が銀行業の全部を廃止したとき。
 - ロ) 当該外国銀行支店に係る外国銀行が次のいずれかに該当したとき。
 - ・ 合併をし、会社分割により事業を承継させ、若しくは承継し、又は事業の全部若しくは重要な一部の譲渡若しくは譲受けをしたとき。
 - ・ 解散をし、又は銀行業の廃止をしたとき。
 - ・ 銀行業に係る免許を取り消されたとき。
 - ・ 破産手続開始の決定があったとき。

これまでの主なご意見等

- 日本にある財産について清算を行うという特別清算を中心に考えていくという考え方があるのであれば、それを今後も維持していくかどうか検討する必要がある。なお、特別清算は、債権者に対する弁済が協定によって行われる等、簡易・迅速・柔軟な手続きである一方、債務者による詐害行為等に対する否認権はなく、手続が維持できなければ破産手続とならざるを得ない枠組みである。
- 特別清算や破産といった清算型の手続のほか、民事再生、会社更生といった継続型の手続についても検討すべき。
- 外国銀行の外国での破綻処理に一般の預金者が実際に参加することは、コスト的にも不可能であり、そのための対応は最低限必要。
- 預金保険の義務付けを前提にすれば、更生特例法のように、預金保険機構が外国の倒産手続においても預金者の手続代理権を行使する仕組みをつくることが考えられる。

【論点(5)】外国銀行支店の特別清算(2)

我が国の現行規制

【参考】

- 外国保険会社は、免許の取消し等の事由に該当するときは、日本にある財産の全部について清算しなければならない。
(注)外国保険会社の免許の取消し等はできるが、監督当局は、会社法上の特別清算を申し立てることはできない。
- 外国保険会社には、更生特例法の適用が可能であり、監督当局には、更生手続、破産手続の開始の申立権がある。また、保険業法上の破綻処理手続の適用も可能である。
- 保険契約者保護機構は、
 - ・ 更生手続、破産手続において保険契約者に係る権利を代理することとされている。
 - ・ 保険業法上の破綻処理手続において保険管理人となることができる。

これまでの主なご意見等

- 預金保険を義務付けないのであれば、国内の倒産手続機関、管財人等が、外国倒産手続に国内手続の参加債権者を代理して外国手続に参加し、債権届出や議決権の行使等を行うという、いわゆるクロスファイリング・システムが考えられる。
- 国際協調主義をとれば、基本的には並行倒産を各国で認めながら、並行倒産手続間の手続共助、手続間の協力を認めていくというのが、基本的な考え方。金融機関の処理もその延長線上で考えていくのだとすれば、全体的な倒産手続間の協力の枠組みを考えていく必要。
- クロスボーダーで破綻が起こった場合、国際倒産制度、外国倒産手続の承認手続だけでは不十分であり、国際的な管財人の取りまとめによる処理に、当局としてどのように関与していくのか考える必要。
- 外国銀行の国内資産(在日支店名義、本店名義、他の支店名義)をどこまで国内の手続きに取り込むのか、外国への持出しを禁止するのかについても検討が必要。

【論点(6)】預金保険制度(1)

我が国の現行規制

- 外国銀行支店は、預金保険制度の対象外。

(参考)金融審議会答申「特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方について」(平成11年12月21日)

「外国銀行在日支店については、管轄権の問題があるため破綻処理に当たって迅速かつ適切な対応をとることが困難であること等から預金保険の対象になっていないが、預金者保護の観点や、主要国の預金保険制度において基本的に強制加入となっていること等を考慮すると、将来的な制度のあり方としては、預金保険の対象とすることが望ましい」

「外国銀行在日支店の預金保険制度上の具体的な取扱いについては、引き続き、外国銀行在日支店に対する規制、検査・監督、破綻処理のあり方等につき検討を進めた上で、結論を得ることが適当」

これまでの主なご意見等

- 少なくとも日本の国内銀行が付保対象になっているものと同じ商品については、外国銀行支店であっても付保対象にすべき(その場合は強制加入)。
- 預金受入れは現地法人形態のみ(支店形態でのリテール預金の受入れ禁止)とするのが論理的には理想であるが、現実的には困難であり、外国銀行支店を預金保険の対象とすることが適当。
- 外国銀行の本体に日本の監督当局の規制が及ばないことから、例えば、資産の国内保有義務、持込資本規制等をセットで義務づける必要(預金保険は競争上のアドバンテージになる)。
- 外国銀行支店について、更生特例法において監督当局による破産等の申立権を認める場合は、外国銀行支店の預金を預金保険の対象とすることを考える必要。
- 外国銀行支店の預金を預金保険の対象とする場合、決済性預金が全額保護とされていることに留意が必要。

【論点(6)】預金保険制度(2)

我が国の現行規制

これまでの主なご意見等

- 外国銀行支店のビジネスモデルは様々であり、一律の規制(預金保険、自己資本比率規制等)は適当でないのではないか。
- 預金保険を適用する趣旨として、預金を保護しないと、銀行に預金が集まらず、日本の金融が回っていかないということを重視するというのであれば、日本の銀行の預金者、日本の銀行に対する預金保険の適用と、外国銀行の預金の保険の適用を同列に考えるのは疑問もある。
- 預金保険の対象でないことを明示した上で、取引を行った預金者をそれ以上保護する必要があるのか疑問もある。
- 預金保険機構が預金者に保険金を支払った後、預金保険機構はどうするのかという点も重要。全体の破綻処理システムとの関係で、破綻処理手続、預金保険、事前の資本規制等を考えないと、結果的に機能しないことになってしまう。
- 外国銀行支店の預金について、預金保険への加入を選択制とすることは考えられないか。

【論点(6)】預金保険制度(3)

我が国の現行規制

これまでの主なご意見等

- リテール預金を受入れている場合(強制)とそうでない場合(任意)ぐらいに大まかに分けて議論する必要があるのではないか。
- 外国銀行に対しビジネスモデル、リテール預金等によって違いを設けるのであれば、邦銀も同様としないと整合性がとれなくなるのではないか。
- G-SIFIsのような国際的な金融システムにおいて重要な金融機関は預金保険の対象(強制)、それ以外は任意という考え方もあるのではないか。

(備考)諸外国の制度

○アメリカ・カナダ

- ・ 外国銀行は、原則、支店形態で預金業務ができない(アメリカについては、経過措置あり)。
- ・ 国内に本店を有する銀行の国外に所在する支店の預金は、預金保険制度の対象外。

○欧州(EU預金保険指令)

- ・ 欧州経済領域(EEA)内に本店を有する銀行のEEA内に所在する支店の預金は、母国の預金保険制度の対象。
- ・ EEA内に本店を有する銀行のEEA外に所在する支店の預金は、預金保険制度の対象外。
- ・ EEA外に本店を有する銀行のEEA内に所在する支店の預金は、預金保険制度の対象。

(参考)アメリカの国内銀行のうち州法銀行は、連邦法で連邦預金保険制度への加入義務はないが、各州法で原則、連邦預金保険制度への加入義務付け(各州の預金保護制度の維持が困難となったため)。

また、欧州のEEA内・外の銀行については、1994年のEU預金保険指令で預金保険制度に強制加入とされた(健全性に問題のある銀行が加入を選択する一方で、優良銀行がコスト削減等のため非加入を選択する傾向があったため)。

2. 金融機関の破綻処理の枠組みに関する国際的な議論

金融機関の破綻処理の枠組みに関わる国際的な議論(1)

G20カンヌ・サミット(2011年11月)コミュニケ

13. 我々は、いかなる金融機関も「大きすぎて潰せない」とは見なされないよう、また納税者が破綻処理のコストを負担することから保護されるよう、包括的措置に合意した。FSBは、グローバルなシステム上重要な金融機関(G-SIFIs)の最初のリストを本日公表する。G-SIFIsは、強化された監督、破綻処理枠組みに関する新たな国際基準、及び2016年からは、追加的な資本要件に服する。我々は、システム上重要なノンバンクの金融主体を特定する用意がある。

G20ロスカボス・サミット(2012年6月)首脳宣言

41. 我々は、いかなる銀行又はその他の金融機関も「大きすぎて潰せない」ことがないよう、我々の国内の破綻処理枠組みを、FSBの「実効的な破綻処理枠組みの主要な特性」と整合的なものとするとの我々のコミットメントを再確認する。この目的のため、我々はまた、すべてのG-SIFIsについて現在進められている再建・処理計画並びに各金融機関毎のクロスボーダー協力取極めの策定を支持する。我々は、システム上重要な金融機関(SIFIs) に対する監督の密度と実効性を強化するとの我々のコミットメントを再確認し、FSBに対し、この分野における更なる進ちょくについて2012年11月のG20財務大臣・中央銀行総裁会合に報告するよう求める。

金融機関の破綻処理の枠組みに関する国際的な議論(2)

「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」(FSB)

先般の金融危機を踏まえ、金融機関が万一破綻にいたるような場合においても、秩序ある処理を可能とする枠組みを整備するため、FSB(金融安定理事会)において「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」が策定された(2011.10)。

① 目的

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

- 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

② 対象となる金融機関

「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

③ 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

- 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)の実行 等

- ④ **早期解約条項の発動の停止**
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
- ⑤ **破綻処理のための基金**
 - 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
- ⑥ **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るべき（本国破綻処理との関係）
- ⑦ **グローバルなシステム上重要な金融機関（G-SIFIs）について再建・処理計画を策定**
- ⑧ **G-SIFIs毎の破綻処理の実行可能性の評価 等**

（参考） FSBは、本年8月3日より、各国の破綻処理の枠組みについて、現状調査（ピア・レビュー）を行っているところ。

現状調査においては、「主要な特性」を基準に、

- ① 各国の既存の破綻処理の枠組み
- ② ①の改正を予定しているのであれば、その改正案を評価することとなっている。

「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」(FSB)と我が国の現行制度

「主要な特性」 の内容	我が国の現行制度			
<p>① 対象となる金融機関</p> <p>「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>	預金取扱金融機関	保険会社	証券会社	持株会社 グループ会社
利用者 保護 に重点	<ul style="list-style-type: none"> ・ 定額保護制度 〔預金等1,000万円まで 及びその利息を保護〕 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保険契約 者保護機 構による 補償制度 〔原則として、 責任準備金 等の90%ま でを補償〕 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 顧客資産 の分別 管理義務 ・ 投資者保 護基金に よる補償 制度 〔証券会社が 顧客に返還 すべき財産 を1,000万円 まで補償〕 	—
金融 システムの 安定 に重点	<ul style="list-style-type: none"> ・ 金融危機対応措置 〔資本増強・ペイオフ コスト超の資金援助・ 国有化〕 	—	—	—

※ 外国銀行支店は預金保険制度の対象となっていない。

「主要な特性」の内容	我が国の現行制度			
<p>② 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) <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <ul style="list-style-type: none"> ・ ブリッジ金融機関の設立 <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <ul style="list-style-type: none"> ・ ベイルイン(無担保債権のカット又は株式化)の実行 	預金取扱金融機関	保険会社	証券会社	持株会社 グループ会社
	金融整理管財人制度 <small>(代表権・業務執行権・財産管理処分権を有する。)</small>	保険管理人制度 <small>(代表権・業務執行権・財産管理処分権を有する。)</small>	—	—
	承継銀行制度 <small>(破綻した預金取扱金融機関の業務の承継)</small>	承継保険会社制度 <small>(破綻した保険会社の保険契約の承継)</small>	—	—
	— * 倒産手続の中で、債権者の権利を変更することは可能			
<p>③ 早期解約条項の発動の停止 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>	— <small>(デリバティブ契約等の早期解約条項の発動を停止する権限を当局に与える法令は存在しない)</small> * 預金保険法102条1号措置(資本増強)、3号措置(国有化)により、早期解約条項を発動させずに危機対応措置を講ずることは可能			

「主要な特性」 の内容	我が国の現行制度				
<p>④ 破綻処理のための基金</p> <p>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</p>		預金取扱金融機関	保険会社	証券会社	持株会社 グループ会社
		預金保険機構	保険契約者保護機構	投資者保護基金	—
	利用者保護に重点	定額保護に要する費用は、預金取扱金融機関から事前徴収(預金保険料)	保険会社から事前徴収 ※ なお、平成29年3月末までの間は、生命保険会社については、負担金の徴収によると、生命保険会社の財務状態を悪化させ、国民生活・金融市場に極めて重大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	証券会社から事前徴収	—
	金融システムの安定に重点	金融危機対応措置に要する費用は、預金取扱金融機関から事後徴収 ※ なお、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大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	—	—	—

米国・英国・EUにおける金融機関の破綻処理法制の整備

	米国	英国	EU
	ドッド・フランク法	2009年銀行法 (Special Resolution Regime)	再建・破綻処理指令案 ※ 2012年6月公表
対象機関	<ul style="list-style-type: none"> • 銀行持株会社 • FRB監督ノンバンク金融会社 • FRBが本源的金融業務等と判断した業務支配的に行う会社 等 • 上記の子会社 	<ul style="list-style-type: none"> • 銀行 • 銀行の親会社 等 	<ul style="list-style-type: none"> • 預金取扱金融機関 • 投資会社 • 上記の持株会社及びその金融子会社 • EU域外に本店のある預金取扱金融機関・投資会社
		※ 欧州では一般的に、ユニバーサルバンク制度が採られていることに留意	
当局の権限	<ul style="list-style-type: none"> • FDICは管財人として、 <ul style="list-style-type: none"> － 合併、資産・負債の移転 － 対象機関への貸付け(※) 等の措置をとることが可能 ※ 財務省が当座の資金繰りを手当て 	<ul style="list-style-type: none"> • 事業の民間部門・ブリッジバンクへの移管(イングランド銀行) • 一時国有化(財務省) 等 ※ 銀行の親会社には、一時国有化のみ措置可能 	<ul style="list-style-type: none"> • 民間部門・ブリッジ金融機関への事業譲渡 • 資産運用会社への不良資産の移転 • 債務の削減・株式化(ベイルイン) • 対象機関への貸付け(※) 等 ※ 事前徴収した資金では不足が生じるときは、中央銀行・他国の破綻処理基金等から借入れ
早期自動解約条項の発動の停止	FDICの管財人任命の翌営業日の午後5時まで、及び契約の移転後は、解約・清算・ネッティングの権利行使は不可	移管・一時国有化の命令に、デフォルト条項の発動の判断は当該措置がなかったものとみなして行う旨を定めることが可能 ※ ただし、現行EU指令により対象となる契約の範囲に制限	当局は、早期解約権の行使を短期間(金融機関が破綻処理開始の要件に抵触した旨の通知がされた日の翌営業日の午後5時まで)禁止することが可能
費用負担	<ul style="list-style-type: none"> • 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 に対し、事後的にリスクベース賦課金を賦課	株主・債権者の他、他の銀行等による事後負担	<ul style="list-style-type: none"> • 事前徴収 • 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ときは、預金取扱金融機関・投資会社から事後負担金を徴収

(参考)IMF 対日4条協議報告書・FSAPレポートにおける指摘

IMF 対日4条協議報告書(2012年8月公表)

53. FSSA (FSAPレポート)は、システミック・リスクの監視を改善し、金融安定性枠組みを更に強化するための、適時に検討・実行する必要がある、いくつかの措置を提案した。FSSAで詳細に取り上げられている主な提案の要旨は以下の通り。
- ・ 危機時の破綻処理について
システム上重要なノンバンクに関する秩序だった破綻処理を確保すべく、危機時の破綻処理枠組みの改善を探索すべき。
55. (日本)当局は、国際的な議論を踏まえ、破綻処理枠組みに関してFSBと協働し、適切な方法で課題に対処することにコミットした。

IMF FSAPレポート(2012年8月公表)

52. 実効的な破綻処理枠組みは、銀行同様システム上重要なノンバンクにも拡張されるべきである。