

金融審議会金融分科会報告（案）

金融システム安定等に資する銀行規制等の見直しについて

平成 25 年 2 月 27 日

金融審議会金融分科会委員名簿

平成25年2月27日現在

委員	秋池 玲子	ボストン コンサルティング グループ パートナー&マネージングディレクター
	大崎 貞和	野村総合研究所主席研究員
	太田 克彦	新日鐵住金株式会社常務取締役
	沖野 眞巳	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	川島 千裕	日本労働組合総連合会総合政策局長
	川波 洋一	九州大学大学院経済学研究院教授
	神作 裕之	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	神田 秀樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	黒沼 悦郎	早稲田大学大学院法務研究科教授
	河野 栄子	D I C株式会社社外取締役
	洲崎 博史	京都大学大学院法学研究科教授
	田島 優子	弁護士、公認会計士・監査審査会委員
	永沢 裕美子	Foster Forum 良質な金融商品を育てる会
	原田 喜美枝	中央大学商学部教授
	福田 慎一	東京大学大学院経済学研究科教授
	家森 信善	名古屋大学大学院経済学研究科教授
	吉野 直行	慶應義塾大学経済学部教授

[計17名]

(敬称略・五十音順)

平成 24 年 4 月 11 日に開催された金融審議会総会・金融分科会合同会合において、金融担当大臣より、「世界的な金融危機の教訓や金融監督規制をめぐる国際的潮流を踏まえ、外国銀行支店に対する規制の在り方、大口信用供与等規制の在り方その他の金融システム安定のために必要な措置についての検討。あわせて、金融審議会「我が国金融業の中長期的な在り方に関するワーキング・グループ」における議論等を踏まえ、我が国金融業の更なる機能強化のための方策についての検討」を求める諮問がなされた。

この諮問事項を検討するため、金融審議会金融分科会の下に、「金融システム安定等に資する銀行規制等の在り方に関するワーキング・グループ」が設置され、昨年 5 月から本年 1 月まで、計 14 回にわたり、(1) 国際的な潮流への対応として、①金融機関の秩序ある処理の枠組みの整備、②外国銀行支店に対する規制の見直し、③大口信用供与等規制の見直し、(2) 我が国金融業の更なる機能強化として、①銀行等による議決権保有規制(いわゆる 5%ルール)の見直し、②外国銀行の業務の代理・媒介に係る規制の見直し等について審議を重ね、先般、報告書が取りまとめられたところである。

金融審議会として、ワーキング・グループの報告書を当審議会の報告としたい。

今後、関係者において、本報告に示された考え方を踏まえ、適切な制度整備が早期に進められることを期待する。

金融システム安定等に資する銀行規制等の見直しについて

平成 25 年 1 月 25 日

金融システム安定等に資する銀行規制等の在り方に関する
ワーキング・グループ

金融システム安定等に資する銀行規制等の在り方に関する

ワーキング・グループ委員等名簿

平成 25 年 1 月 25 日現在

座長	岩原 紳作	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委員	※ 秋池 玲子	ボストンコンサルティンググループパートナー・マネージングディレクター
	井上 聡	弁護士（長島・大野・常松法律事務所）
	※ 大崎 貞和	(株)野村総合研究所主席研究員
	※ 太田 克彦	新日鐵住金(株)常務取締役
	翁 百合	(株)日本総合研究所理事
	小野 有人	みずほ総合研究所(株)主席研究員
	川口 恭弘	同志社大学法学部教授
	※ 川波 洋一	九州大学大学院経済学研究院教授
	小出 篤	学習院大学法学部教授
	※ 田島 優子	弁護士（さわやか法律事務所）
	松井 智予	上智大学法科大学院准教授
	森 公高	公認会計士（あずさ監査法人）
	森下 哲朗	上智大学法科大学院教授
	山手 章	公認会計士（あらた監査法人）
	山本 和彦	一橋大学大学院法学研究科教授
	※ 家森 信善	名古屋大学大学院経済学研究科教授
	和仁 亮裕	弁護士（外国法共同事業法律事務所リンクレーターズ）

オブザーバー 全国銀行協会 全国地方銀行協会 第二地方銀行協会 国際銀行協会 信託協会
全国信用金庫協会 全国信用組合中央協会 全国労働金庫協会 農林中央金庫
生命保険協会 日本損害保険協会 日本証券業協会
法務省 財務省 日本銀行 預金保険機構

（敬称略・五十音順）

（※印は金融審議会委員）

はじめに

国際的な金融資本市場に不安定要素が依然として存在している状況の下、我が国の預金者保護や安定的な金融システムの構築をいかに図っていくかが重要な課題となっている。加えて、国際的な規制の基準に合わせ銀行の健全性を確保するための規制を見直すことも重要な課題である。

また、リーマン・ブラザーズの破綻等に端を発する先般の国際的な金融危機の経験を踏まえて、金融機関の実効的な破綻処理に関する新たな枠組みの構築について国際合意がなされ、諸外国において具体的な制度整備が進展している。我が国においても、市場等を通じて伝播するような危機に対応するため、金融機関の秩序ある処理に関する枠組みを早急に整備する必要がある。

こうした国際的な潮流への対応の必要性の一方、我が国経済・金融業の一層の発展を図る観点からは、金融機関による中小企業等への資本性資金の供給促進や、我が国企業の海外進出の支援等、我が国金融業の更なる機能強化に向け積極的な取組みを行うことも、強く求められている。

こうした状況を踏まえ、平成 24 年 4 月 11 日の金融審議会総会において、金融担当大臣より、外国銀行支店に対する規制の在り方、大口信用供与等規制の在り方その他の金融システム安定のために必要な措置についての検討や、我が国金融業の更なる機能強化のための方策についての検討について、諮問がなされた。

この諮問事項を検討するため、当ワーキング・グループが設置され、これまで計 14 回にわたり、①外国銀行支店に対する規制 ②大口信用供与等規制 ③金融機関の秩序ある処理の枠組み ④我が国金融業の更なる機能強化のための方策 について審議を重ねてきた。本報告はその検討結果をとりまとめたものである。

1. 外国銀行支店に対する規制

現在、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、現地法人形態、支店形態のいずれの形態も認められており、参入形態の違いによる業務範囲規制は課されていない。一方で、外国銀行支店に対しては資本金に対応する規制が存在せず、また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）の適用対象外となっている。

我が国預金者の保護や金融システムの安定を図るため、こうした現状は見直す必要がある。一方で、規制の見直しにあたっては、金融機関のクロスボーダーでの再建・処理について国際的な協力が必要とされていることや、外国銀行支店のビジネスモデルを過度に阻害しないことを踏まえる必要がある。

このため、以下の見直しを行うことが適当である。

(1) 参入形態・業務範囲

上記のように、我が国は参入形態の違いによる業務範囲規制を課しておらず、また、外国銀行支店に対しては、本店への回金を含め、支店が行う取引に伴うリスクを制限する法令上の個別の規制がない。

我が国は、WTOのサービスの貿易に関する一般協定上、外国銀行支店の行ない得る業務の制限について留保していないことから、例えば支店形態でのリテール預金の受入れを一切認めないといった見直しは困難であると考えられる。また、後述のように、外国銀行支店に資産の国内保有義務、自己資本比率規制や大口信用供与等規制を課すことにも課題がある。

しかしながら、

- ・ 外国銀行支店に対しては、母国当局として監督を行うことができないため、本店を含めたグループ全体の状況の把握については一定の限界があること
- ・ 外国銀行支店がグループ内企業との取引を行う場合、本店への回金を含め、取引に伴うリスクの所在を支店が適切にコントロールすることが十分にできるかとの問題があること
- ・ WTOの当該協定の金融サービスに関する附属書において、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

を踏まえると、外国銀行支店の健全性を確保するため、支店形態でのリテール預金の受入れや本店への回金を含む資金の運用等について、信用秩序の維持の観点から、免許付与の審査基準や既存の外国銀行支店の日常の監督における着眼点を明確化することが適当である。

(2) 自己資本比率規制・早期是正措置

現行規制では、国内銀行と同様、外国銀行支店に対しても、経営の健全性を判断するための基準（自己資本比率規制）を定め、そ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が、現在、外国銀行支店に係る自己資本比率の基準が定められておらず、いずれも未適用となっている。

外国銀行支店に自己資本比率規制を課すことについては、外国銀行支店のバランスシート上に資産があっても、母体の外国銀行の破綻時において実際に国内に資産がなければ、国内預金者が最終的に十分な弁済を受けられなくなるおそれがあるという実効性の観点からの課題があることや、諸外国においては支店単位での自己資本比率規制を課している例がほとんど見られないことを踏まえ、現時点では慎重に検討することが適当である。

(3) 資産の国内保有命令・国内保有義務

現行規制では、当局は銀行及び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支店の業務展開に対応して、日本国内の預金者等の保護その他公益のた

め必要があると認めるときは、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。

当該命令の実効性を確保する観点からは、現在の命令違反に対する罰則（100万円以下の過料）は不十分であり、これを引き上げることが適当である。

更に、非常時の対応としての資産の国内保有命令に加え、平時の備えとして、外国銀行支店に対し、例えば、国内で受け入れた預金等の負債相当額の一定部分について、国内で資産の保有を義務付けることも考えられる。

しかしながら、現時点において、資産の国内保有を法令上一律に義務付けることは、金融機関のクロスボーダーでの再建・処理について国際的な協力が必要とされている現在の環境に照らすと必ずしも適切ではなく、また現在の外国銀行支店のビジネスモデルが多様であり、実効性確保についても課題があることから、資産の国内保有の在り方等については、引き続き将来的に検討することが適当である。

（４）利益準備金規制

現行規制では、外国銀行支店に対し、当期純利益の10分の1を利益準備金として計上し、20億円に達するまで積み立てるとともに、当該利益準備金の額に相当する資産の積立てを義務付けている。

しかしながら、健全性確保や預金者保護の観点からは、当期純利益が生じた段階で初めて積立てを義務付ける規制は不十分であると考えられる。

このため、本規制に代えて、外国銀行支店に対し、銀行業の免許の付与の際から、常時、国内銀行の最低資本金（20億円）に相当する資産の積立てを義務付けることが適当である¹。

（５）流動性規制

国際基準行に対するバーゼルⅢでの流動性規制は母国当局が連結ベースで規制するものである一方、主要国の中では外国銀行支店に対しても流動性規制を課すことを検討している国も存在することから、外国銀行支店に対し流動性規制を導入することについては、今後の主要国の動向等を踏まえ、引き続き検討することが適当である²。

（６）預金保険制度

外国銀行支店の預金は、現在、預金保険の対象外となっている。

預金者保護（特にリテール預金の預金者の保護）の観点からは、将来的な制度の在

¹ 既存の外国銀行支店に対しては、経過措置を設けることが適当である。

² なお、バーゼルⅢでの流動性規制の導入は、2015年から段階的に実施されることとなっている。

り方としては、預金保険の対象とすることが望ましいと考えられる。

一方で、外国銀行支店については、ビジネスモデルや内部管理態勢が相当程度多様であり、また、上記のように、資産の国内保有義務を含め、健全性確保のための規制を課すことには課題があることを踏まえれば、外国銀行支店の預金保険制度への加入についても、将来の課題として、引き続き検討していくことが適当である。

外国銀行支店の預金保険制度上の今後の具体的な取扱いについては、外国銀行支店のビジネスモデルや内部管理態勢等の今後の動向、資産の国内保有の在り方等の議論等を踏まえつつ、結論を得ることが適当である。

(7) 更生特例法の適用

現行規制では、当局は、外国銀行支店の免許の取消し等のほか、会社法上の特別清算を申し立てることが可能である一方、更生特例法が外国銀行支店に係る外国銀行には適用されないため、当局には、当該外国銀行に対する更生手続、再生手続、破産手続の開始の申立権や保全処分の申立権がない。預金者等の権利保護や手続の円滑な進行等の観点から、当局がこうした権限を持つようにすることが適当である³。

(8) 預金者等に対する情報提供義務

現行の銀行法における個別の規定によっては、外国銀行支店は、預金者等に対し、外国銀行支店の預金が預金保険の対象外であることの説明は義務付けられていない。

外国銀行支店の預金保険制度への加入が現時点では困難であるため、外国銀行が万一破綻した場合における預金者にとってのリスク情報が明示される必要がある。

このため、

- ・ 外国銀行支店の預金が我が国預金保険制度の対象外であること
 - ・ 外国銀行が万一破綻した場合、預金（の一部）の払戻しがあるとしても、それが迅速に行われない可能性があること
- 等について、顧客に対し説明義務を課すことが適当である⁴。

2. 大口信用供与等規制

³ 上記に加え、現在は、外国銀行支店を金融整理管財人制度の対象とするための規定や、預金保険機構が外国銀行支店の預金者表の作成等をして倒産手続に参加することのできる規定も整備されていないが、これらの制度は預金保険機構の関与が前提となるため、外国銀行支店の預金保険制度への加入とあわせ、引き続き将来的に検討していくことが適当である。

⁴ 外国銀行支店の預金が、外国銀行の本国における預金保険制度の対象となっている場合は、その旨もあわせて説明することが適当である。また、外国銀行支店は我が国当局が監督している一方で外国銀行支店の支払能力（財務の健全性）の最終的な源泉は外国銀行全体（母国当局が監督）であることの説明を行うことについても、当局において実務的な検討を行っていく必要がある。

我が国における大口信用供与等規制は、業務の健全性を確保することを目的として、銀行等⁵の資産の危険分散や、銀行等の信用の広く適切な配分といった観点から、銀行等・グループ、銀行持株会社グループに対し、特定の企業・グループに対する貸出等の信用供与等が銀行等・グループ、銀行持株会社グループの自己資本の一定割合を超えることを禁止している。

我が国の大口信用供与等規制は、デリバティブの発達など金融技術の普及・高度化、複数の取引主体が絡む取引の複雑化、M&Aや事業提携などによるグループ構造の多様化・複雑化に対応しきれていないのではないかとの問題がある。同様の問題意識から、2012年8月に公表されたIMFが実施した我が国の金融部門評価プログラム（FSA P: Financial Sector Assessment Program）のレポートにおいて、我が国の大口信用供与等規制はMNC（Materially noncompliant: 著しい程度で不遵守）と評価されている。

このため、以下の見直しを行うことが適当である^{6 7}。

（1）信用供与等の範囲

① コミットメントラインの融資未実行残高分

コミットメントラインの融資未実行残高分は現在規制対象とされていないが、顧客の請求に応じ融資を行うことが銀行等に義務付けられており、既に信用を供与しているものともみなし得ることや、大口信用供与等規制は保守的であることが求められていることから、原則として規制対象とすることが適当である。

ただし、主要国の例を踏まえ、例えば、任意の時期に無条件で取消可能、又は相手方の信用状態が悪化した場合に自動的に取消可能なもの（当該コミットメントラインの融資未実行残高分が規制上の与信上限を超えないものに限る）は適用除外とすることが適当である。

② インターバンク取引（コールローン等）、金融機関預け金（預金）

インターバンク取引や金融機関預け金は現在規制対象とされていないが、その理由は、これらを規制対象とした場合、金融機関の資金繰りに悪影響を与え、資金不足に陥っている金融機関の経営の健全性をかえって阻害する事態も生じ得るため、とされている。

しかしながら、仮に借り手や預け先の金融機関が破綻した場合には、貸し手や預け元の銀行等に損失が発生し、健全性を損ねる事態も想定される。一方で、リスク特性や取引実態などを勘案する必要もある。

⁵ 銀行等の預貯金取扱金融機関をいう。以下同じ。

⁶ 協同組織金融機関についても同様の見直しを行うことが適当である。

⁷ 実務への影響が大きい場合は経過措置を設けることが適当である。

以上を踏まえると、原則、インターバンク取引や金融機関預け金を規制対象とした上で、例えば、以下のようなものについては適用除外とすることが適当である。

- ・ 資金決済等に係る短期エクスポージャー⁸
- ・ 一定の条件を満たすグループ内金融機関間の取引⁹
- ・ 協同組織金融機関による中央機関（連合会）への預け金
- ・ 短資会社への直接の信用供与となる有担保コール
- ・ 日本銀行等に対する信用供与
- ・ 銀行持株会社が子銀行の自己資本充実のために行う信用供与（劣後ローン）

③ デリバティブ取引の信用リスク相当額

デリバティブ取引の信用リスク相当額は、規制対象としているが、技術的な問題を中心に検討を行っていく必要があるとして、経過措置として、当分の間、適用しないとされている。

これについては、主要国と同様、デリバティブ取引の信用リスク相当額について、自己資本比率規制におけるリスクアセット算出と同様の手法で計測した額¹⁰を規制対象とすることが適当である。

④ 公募社債

銀行等による社債の引受けは、実質的には発行会社に対する長期資金の貸付と同じ経済効果を有しているため、規制対象としているが、私募以外の社債の保有は、転売による信用リスクの回避が容易であるため、当分の間、適用しないとされている。

株式は上場の有無を問わず規制対象とされていることや、社債発行会社の破綻前に転売によってリスクを回避することは現実には難しいと考えられることから、公募社債は、規制対象とすることが適当である。

⑤ トレーディング勘定の信用供与等

トレーディング目的のCP（短期社債）は、規制対象に含まれているが、経過措置として、当分の間、適用しないとされている。また、現行規制では、「商品有価証券勘定」に計上されるトレーディング目的の有価証券は全て適用除外とされてい

⁸ 「短期」の具体的内容としては、日中エクスポージャーは含まれると考えられるが、オーバーナイトやそれ以上の期間まで含めるかどうかについては、今後、当局において実務的な検討を行っていく必要がある。

⁹ 「一定の条件」については、今後、当局において実務的な検討を行っていく必要がある。

¹⁰ 自己資本比率規制では、与信相当額は「法的に有効な相対ネットティング契約下にある取引については、ネット計算後のコストの額とすることができるとされている。

る。

諸外国においては、原則、トレーディング勘定についても規制対象としており、社債と同様、保有目的を問わず破綻のリスクはあることから、トレーディング勘定における信用供与等も規制対象とすることが適当である。

⑥ その他

国際的には、信用供与等の対象を広く捉えるべきとされている一方で、我が国は銀行等の勘定科目毎に対象となる信用供与等を規定してきたところであり、上記の他にも規制対象とすべき信用供与等がないか、当局において実務的に検証する必要がある。

(2) 与信側及び受信側合算の対象範囲

受信側の合算対象の範囲は、与信側からの受信側の合算対象範囲の把握可能性等を勘案し、商法（平成10年当時）上の親子関係（議決権50%超）に基づき、株式、出資による支配権を伴う資本関係があるものの集合体とされている。

合算対象を実質的に判断していくべきであると考えられる一方で、全ての会社が連結財務諸表を作成しているわけではないという実態を踏まえる必要があるとも考えられる。

このため、受信側の合算対象の範囲について、連結財務諸表の作成が義務付けられている大会社や有価証券報告書提出会社にあつては、議決権50%超の子会社に加え、実質支配力基準に基づく子会社（議決権40%以上＋意思決定機関等の支配）や関連会社にまで拡大することが適当である。

また、加えて、名義分割や迂回融資等による規制の潜脱を防止するための規律を設けることが適当である¹¹。

(3) 銀行・銀行持株会社のグループ内与信の取扱い

現在、銀行・銀行持株会社のグループ内与信については、グループ外の者に対する信用供与等と同様、規制対象としつつ、グループ内の資金配分の効率性に配慮する観点から、銀行・銀行持株会社の子会社は受信側合算規制の対象外とされている。

主要国においては、グループ内の与信について、近年の金融危機の経験を踏まえ、規制対象とすべきとする方向での議論があることから、銀行・銀行持株会社の子会社に対し大口信用供与等規制を課す我が国の現行規制については、主要国における議論の動向を見極めつつ、更に見直すべき点がないかについて引き続き検討する必要がある。

¹¹ 具体的には、潜脱として名義分割や迂回融資等が行なわれた場合、実質的な信用供与等の先を信用供与等の先とみなして規制を適用する旨の規律を設けることが考えられる。

る。

ただし、銀行・銀行持株会社の関連会社が行う信用供与等については、与信側としても受信側としても合算されるため、これがM&A等金融グループ再編の支障となる場合もあると考えられる¹²。

このため、銀行・銀行持株会社の関連会社が行う信用供与等について、承認制の下で、個別具体的な事案に即して、許容していくことが適当である。

(4) 信用供与等の算出方法

現在、オンバランス取引は、貸借対照表計上額（簿価）で信用供与等の額を算出し、自行の預金担保、担保国債等の額は、信用供与等の額から控除することとなっている。また、有価証券の貸借対照表計上額が帳簿価額を上回る場合における当該貸借対照表計上額と帳簿価額との差額は、信用供与等の額から控除することとなっている。一方、担保不動産、第三者による保証等は一切考慮していない。

大口信用供与等規制は、信用供与先に対するエクスポージャーそのもの（リスクウェイト等は乗じない）に上限を画するための措置であることを踏まえれば、規制対象とする信用供与の額については、基本的には保守的に考えることが適当である。

オフバランス取引については、現在規制対象とされていないため、その信用供与等相当額の算出方法が定められていないが、主要国の例を踏まえ、自己資本比率規制における信用リスク相当額の算出方法を基準とすることが適当である。

(5) 信用供与等限度額

受信側がグループの場合、信用供与等限度額は自己資本¹³の40%となっているが、IMF・FSAPレポートにおいて、これが国際的な標準（25%）より高いとの評価・勧告がなされている。

仮に、国際的な標準（25%）とした場合であっても、実務への影響は一定の範囲にとどまるものと考えられることから、受信側グループの信用供与等限度額については、国際的な標準（25%）に引き下げることが適当である。

(6) 信用供与等限度額超過時の対応

¹² 銀行持株会社の関連会社たる外国金融グループ親会社が、当該親会社の連結子会社・関連会社に対して行う信用供与等について、大口信用供与等規制の対象となってしまう、海外でのM&A等金融グループ再編の支障となるとの指摘が存在。

¹³ 信用供与等の限度額算出の基準となる自己資本は、関連会社を除いて算出した連結財務諸表に基づく「Tier1+Tier2」に当該関連会社の「Tier1+Tier2」に相当する額を加えたもの。なお、IMF・FSAPレポートにおいては、信用供与等の限度額算出の基準となる自己資本を「Tier1又はコアTier1とすべき」とされている。

現在、銀行等の同一人に対する信用供与等の額が信用供与等限度額を超えることについて「やむを得ない理由」がある場合において、内閣総理大臣の承認を受けたときは、与信上限を超過することが認められている。しかしながら、現行の「やむを得ない理由」は限定列举方式となっており、個別具体的な事例に即し、柔軟な対応を行うことが可能ではないことから、個別に適用除外とすることが可能となるよう、バスケット条項を設けることが適当である¹⁴。

(7) 外国銀行支店に対する大口信用供与等規制

現行規制では、外国銀行支店に対し、外国銀行本体の自己資本を基準として、大口信用供与等規制（与信側単体規制のみ）を課すこととしているが、基準となる自己資本に係る告示が定められておらず、実際には未適用となっている。

外国銀行本体の自己資本を基準とした大口信用供与等規制は、現在は、外国銀行の母国の監督当局が通常行っており、我が国でも規制を適用することについては、慎重に検討することが適当である。

なお、支店単位で大口信用供与等規制を適用する（この場合、本店への回金を規制対象とする）ことについては、外国銀行支店による本店への回金が同一法人内の資金のやり取りであることを踏まえれば、現行の大口信用供与等規制において対応することは、実態に即した対応とは言い難いのではないかと考えられる。

3. 金融機関の秩序ある処理の枠組み

リーマン・ブラザーズの破綻等に端を発した先般の国際的な金融危機の中で、システム上重要な金融機関の破綻等が、金融市場を通じて伝播し、実体経済に深刻な影響を及ぼすおそれがあることが明らかとなった。

その経験を踏まえ、金融機関が万一破綻に至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の議論が国際的に進められ、2011年10月には、FSB（Financial Stability Board）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」（以下「主要な特性」という。）が策定され、2011年11月のG20カンヌ・サミットにおいて、国際的に合意されている。

主要国では、こうした国際的な議論の進捗と並行して、金融機関の実効的な破綻処理に関する新たな包括的な枠組みが整備されている。即ち、米国では、秩序だった破綻処理を可能とする制度を整備したドッド・フランク法が2010年に成立し、施行されてい

¹⁴ 適用除外の承認を行う事例としては、①インターバンク取引や金融機関預け金等で、直ちに規制を適用すれば、金融機関の資金繰りに悪影響を与え、資金不足に陥っている金融機関の経営の健全性をかえって阻害する事態が生じると認められる場合 ②一時的に信用供与等限度額を超過したとしても金融機関の健全性に実質的な支障が生じないと認められる場合 等が考えられる。

る。また、英国では、2009年銀行法において、ユニバーサルバンキング制の下、実効的な破綻処理制度が整備されている。更に、欧州連合では、2012年に、預金取扱金融機関・投資会社向けの破綻処理制度の整備のための指令案等が公表されている。

我が国においても、こうした国際的な流れを踏まえ、市場等を通じて伝播するような危機に対して、金融機関の秩序ある処理に関する枠組みを整備する必要がある。

金融機関の秩序ある処理に関する枠組みは、具体的には以下のとおりとすることが適当である。

(1) 対象

リーマン・ブラザーズの破綻等に端を発する先般の国際的な金融危機の経験を踏まえると、金融市場における急速な信認低下、破綻時における混乱、実体経済への影響を回避し、金融システムがその強靱性を保持するためには、金融市場・金融業全体についてセーフティネットを構築することが重要である。

特に、預金取扱金融機関以外の金融機関については、市場等を通じてグローバルに伝播するような危機に対して、その秩序ある処理が必ずしも制度的に担保される枠組みが整備されていないことから、「主要な特性」やIMF・FSAPレポートにおける指摘を踏まえ、新たな制度を設ける必要がある。

預金取扱金融機関についても、現在の金融危機対応措置に加えて、金融システムの安定を図るために必要な債務等を保護することを可能とする制度を設けることで、事案に応じた柔軟な対応が可能となる。

このため、今回の措置の対象は、金融業全体（預金取扱金融機関、保険会社、金融商品取引業者、金融持株会社等）とすることが適当である。

具体的には、市場等を通じて伝播するような危機に対して、金融機関の秩序ある処理に関する枠組みを整備する必要性や通常の金融監督を通じてモラル・ハザードを低減することができる範囲等を考慮しながら、金融グループ単位を基礎として、業法規制等で金融監督の及ぶ範囲を参考にしつつ、その範囲を決めるべきである。

(2) 認定の手續

制度の発動にあたっては、金融危機対応措置と同様に、高度な判断を要するため、金融危機対応会議（構成員：内閣総理大臣、官房長官、金融担当大臣、財務大臣、日本銀行総裁、金融庁長官）の議を経て、内閣総理大臣が、金融システムの安定を図るために、金融機関の秩序ある処理の必要性を認定することが適当である。

(3) 措置の内容

市場の著しい混乱の回避のために必要と認められる場合、金融機関の財産の管理処

分が適切に行なわれるよう、破綻処理の体制やノウハウを有する預金保険機構が、金融機関について必要な関与（監視、命令、財産管理処分等）を行うことが適当である。

その際、保険契約者保護機構や投資者保護基金との連携を図っていくことが重要である。また、預金保険機構の機能（例えば立入検査等）・体制を強化することも必要である。

金融機関が債務超過でないことを前提に、市場取引等の縮小・解消を図りつつ、預金保険機構が流動性を供給し、全債務を約定通り履行させることを確保すること等を通じて市場の安定を図る措置が必要である。更に、監視等の終了に向けて、預金保険機構が優先株式等の引受け、資産の売却、事業の譲渡等を行うことを可能とする措置が必要である。

また、金融機関が債務超過等の場合には、金融システムの安定を図るために不可欠な債務等を承継金融機関に迅速に引き継ぎ、その際に資金援助することにより、当該債務等を履行させる（その他の債務等は基本的に清算する）措置が必要である。その際、金融機関の秩序ある処理においては、金融機関の債権者にも負担を求めるため、契約等に定められたペイルイン（債務の元本削減や株式化等）は発動させることが適当である。

金融持株会社、その傘下の金融機関等のどちらに対しても、金融システムの安定を図る観点から、これらの措置等を可能とすることが適当である。

危機時に、金融機関の企業価値の低下を防ぎながら、カウンター・パーティ・リスクの発生や市場機能の喪失を回避しつつ、事業譲渡等を活用して迅速に秩序ある処理を行うために、主な措置として、以下の措置が必要である。

- ・ 債務超過でない場合における株主総会等の特別決議等に代わる許可による事業譲渡等
- ・ 債権回収の一時停止の要請
- ・ 債権者からの倒産手続の申立て、強制執行等への対応
- ・ 対象金融機関からの資産の買取
- ・ 債務移転に係る債権者の承諾等の不要化
- ・ 有価証券等の顧客口座の移管手続等の容易化
- ・ 金融機能を維持するため、倒産手続開始後における秩序ある処理のために必要な弁済等
- ・ 金融商品取引業者・外国銀行支店に係る外国銀行の倒産手続（民事再生法等）の申立権の当局への付与
- ・ 契約等に定められたペイルインの発動の認定 等

（４）早期解約条項の発動の停止

多数のデリバティブ契約等を締結している金融機関に秩序ある処理を行う場合に、デリバティブ契約等が一斉に解約されると、ヘッジ取引等を行っているカウンター・

パーティにも影響が及び、金融市場の不安定化につながる可能性がある。

また、デリバティブ取引等の早期解約により、金融機関の資産価値が急速に毀損してしまうことなどを通じて、金融機関の秩序ある処理が困難になる可能性もある。

このため、早期解約条項の発動を当局の権限で制限することについて、国際的な合意がなされ、主要国において立法化の動きが進展している。

こうした点を踏まえ、金融機関の秩序ある処理及びこれに付随する事由を原因とする解約の効力については、市場の著しい混乱を回避するために必要な範囲において、その効力の変更・停止を可能とすることが適当である。現行の預金保険法における金融危機対応措置にも、同様の措置を講ずることが適当である¹⁵。

その場合、デリバティブ取引等を（強制的に終了させ、）ネットィングして清算する一括清算法や、デリバティブ取引等を解除させる破産法・民事再生法・会社更生法の法的効果は生じないものとするのが適当である。

（５）破綻処理のための費用

金融機関の流動性が枯渇すると、営業が継続できず、企業価値を毀損するほか、カウンター・パーティにも影響が生ずる。それを防ぐため、預金保険機構が、速やかに流動性供給できるようにするために、政府保証を付した上で資金調達できるようにすることが適当である。

金融機関の秩序ある処理に伴う費用負担については、金融市場・金融業全体でセーフティネットを構築するという考え方の下、現在の金融危機対応措置と同様に、万一損失が生じた場合の負担は、金融業界の事後負担を原則とすることが適当である¹⁶。ただし、事後負担の徴求により金融システムの安定に極めて重大な支障を生じさせるおそれがあるといった例外的な場合には、政府補助も可能とする必要がある。

金融機関の秩序ある処理に係る経理については、危機対応という性格に鑑みれば、預金保険機構の危機対応勘定で行うことが適当である。

費用負担については、負債額等の客観的な数値をベースに計算する方式が適当であるが、具体的な費用負担の算定においては、既往のセーフティネットの枠組みや制度から受ける便益、業務の特性等を加味した上で検討することが適当である。

（６）その他

¹⁵ 金融機関にシステム等を提供している事業者について、システム契約等の早期解約を認めず、金融機関の運営に必要なシステムを継続的に提供することを確保するための方策も検討すべきであると考えられる。

¹⁶ 費用負担については、必要額算定の問題等も考慮して、事前負担ではなく事後負担とすべきであると考えられる。

金融機関の秩序ある処理を可能とする制度が整備された場合には、それを踏まえつつ、大規模で複雑な業務を行う金融機関の再建・処理計画の策定を引き続き進めていくとともに、円滑な処理の実施のため、予め、金融機関のグループ内外との取引状況の適時の把握や、そのために必要な態勢整備を進めておく必要がある。

金融機関のクロスボーダーでの処理、特に外国金融機関の現地法人や支店の処理と、我が国金融機関の海外現地法人や海外支店の処理の双方については、FSB等における監督当局間の議論や、処理実施機関相互の対話等を通じて、その国際的な協調を確保しつつ、我が国の金融システムの安定性を維持しながら、グループで国際的に活動する大規模な金融機関の秩序ある処理を検討する中で、その再建・処理計画について情報共有等を図っていくことが適当である¹⁷。

4. 我が国金融業の更なる機能強化のための方策

(1) 銀行等による議決権保有規制（いわゆる5%ルール）

① 基本的な考え方

現在、銀行等とその子会社が国内の一般事業会社の議決権を合算して5%¹⁸を超えて保有することは原則として禁止されている。

5%ルールは、銀行等が本業以外の事業を行うことによって、銀行等の財務・経営の健全性を損なうことのないようにするという他業禁止の趣旨を徹底するために設けられているものである。これは、過去我が国において、銀行が経営を支配していた会社の負債について銀行が責任（いわゆる母体行責任）を負うことが必要とされたことが、金融危機を引き起こす要因の一つとなったという反省も踏まえ、平成10年に整備されたものである。

銀行等の健全性を確保し、我が国発の金融危機を二度と起こさないようにするための措置として、5%ルールは引き続き重要である。

一方で、地域経済に資本性資金の出し手が不足している状況に鑑み、資本性資金の供給主体としての銀行等の役割が発揮され得る環境を整備することも、また重要な政策課題となっている¹⁹。

このため、今般の見直しにあたっては、

- ・ 現行規制の枠組みを基本的に維持しつつ、

¹⁷ クロスボーダーでの処理では、預金保険機構においても、金融機関の秩序ある処理等のために必要な情報共有その他必要な国際的な協力を行っていくことが重要である。

¹⁸ 銀行持株会社の場合は15%、協同組織金融機関の場合は10%。

¹⁹ 銀行等以外の主体による資本性資金の供給の促進も重要な政策課題である。

- ・ 地域経済において資本性資金の供給が真に必要とされる場合において、銀行等の健全性確保に留意しつつ、銀行等による資本性資金の供給をより柔軟に行い得るようになることが適当である^{20 21}。

なお、銀行等の投資専門子会社による議決権保有に加え、銀行等本体による保有を認める場合は、銀行等の健全性確保の観点から、投資専門子会社による保有の場合よりも対象企業の要件を限定することが適当である。

② 議決権保有の上限

議決権保有の上限については、上記の基本的な考え方に照らし、対象となる企業の事業内容等を問わず一律に一定限度引き上げるのではなく、銀行等の健全性への影響も勘案しつつ、地域経済の再活性化や企業の再生に資する効果が見込めるもの等に限定して、現行の規制を緩和することが重要である。

このため、議決権保有の上限については、現行規制（５％）を維持することが適当である。

③ ５％ルールの例外

i) 有限責任組合員として取得・保有する議決権

投資事業有限責任組合の有限責任組合員として取得・保有する株式に係る議決権は、①有限責任組合員が議決権を行使できる場合、②無限責任組合員に対して議決権の行使に係る指図を行える場合、③10年を超えて保有する場合を除き、５％ルールの例外とされている。

５％ルールは他業禁止の趣旨を徹底するために設けられた議決権ベースの規制であり、この観点からは、議決権を実質的に行使できる場合を除外するのであれば、保有期間を制限しなくても、規制の実効性は現行制度と同様に十分に確保されると考えられる。

このため、有限責任組合員として取得・保有する議決権については、５％ルールの例外とする期間を撤廃することが適当である。

ii) 事業再生（の途上にある）会社の議決権の取得・保有

²⁰ 銀行持株会社や協同組織金融機関についても、同様の見直しを行うことが適当である。なお、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」における５％ルールについては、当該当局による検討が必要である。

²¹ 今般の見直しに伴い、株式保有時における株式の価格下落リスクや減損リスク、株式処分時における損失リスクなど、銀行等が抱えるリスクが増大する可能性がある。このため、今後、今般の見直しに則したかたちで、銀行等には事業再生計画等の適切な審査や進捗状況のモニタリングのための態勢整備を求めるとともに、検査・監督において、各銀行等が行う各種リスク管理態勢及び利益相反管理態勢の整備状況について、銀行等の規模、特性を踏まえた検証を行っていくことが重要である。

事業再生会社の株式に係る議決権は、銀行等の投資専門子会社が保有する場合に限り、5%ルールの特例とされている。また、保有期間は原則10年以内とされている²²。

最近では、条件変更や債権放棄だけでは再生できず、事業を再構築する必要のある企業が増えてきている。このようなケースでは銀行等が一定の株式を保有した上で、企業の再生に積極的に関与することが有効になることもある²³。このため、銀行等本体による事業再生会社の議決権保有を認めることには合理性がある。

ただし、この場合においては、銀行等の健全性確保の観点から、その対象企業の要件を、投資専門子会社を通じて議決権を保有する場合よりも限定する必要がある。

このため、事業再生会社の議決権については、銀行等本体においても、10年間は出資比率に関わらず保有することを認めつつ、その対象となる会社については、例えば、銀行等以外の第三者が関与する案件で、銀行等の出資を織り込んだ事業再生計画が策定されているものとするのが適当である。

iii) VB（ベンチャービジネス）会社の議決権の取得・保有

VB会社の株式に係る議決権は、銀行等の投資専門子会社が保有する場合に限り、5%ルールの特例とされている。また、保有期間は原則10年以内とされている²⁴。

VB会社の定義については、現在は試験研究費等を基準にすることとされているが、サービス業等にこのような基準をあてはめることが難しいことから、その対象範囲を拡大することには合理性がある。また、VBファンド等の平均運用期間等の実態を踏まえると、例外とする期間を延長することにも合理性がある。

このため、5%ルールの特例となるVB会社の対象範囲を拡大するとともに、例外とする期間を15年に延長することが適当である。

iv) 地域経済の面的再生（再活性化）事業会社の議決権の取得・保有

地域経済が低迷する状況においては、個々の企業の再生を図るのみならず、地域における企業を面的に捉えて再生していくことが重要である一方、地域においては資本性資金の出し手が不足している状況にある。このため、そうした企業への資本性資金の供給を柔軟に行い得るようには合理性がある。

ただし、この場合においても、銀行等の健全性確保に十分留意する必要がある。このため、その対象企業の属性を一定程度に限定するとともに、当局による検査・

²² 更に1年を超えて保有する場合は、当局の承認が必要。

²³ 当該企業に貸付を行っていた銀行等だけでなく、他の銀行等の関与も考えられる。

²⁴ 更に1年を超えて保有する場合は、当局の承認が必要。

監督を通じて銀行等のリスク管理の状況を適切にモニタリングしていくことが重要である。

このため、地域経済の面的再生事業会社（低迷する地域経済を面的に再生するための事業を行う企業であって、事業の集約や再構築を伴うもの）の議決権については、①銀行等本体で取得・保有する場合は、対象を中堅・中小企業に限定した上で、10年間は15%未満²⁵の保有を認めるとともに、②投資専門子会社を通じて取得・保有する場合は、10年間は40%未満²⁶の保有を認めることが適当である。

v) 事業承継に伴って取得・保有する議決権

地域金融機関等が中堅・中小企業の事業承継を支援する際の一つの選択肢として、事業承継を行う会社の株式を一定の期間保有することには合理性がある。ただし、その保有にあたっては、銀行等の健全性確保に十分留意する必要がある。

このため、中堅・中小企業の事業承継に伴って取得・保有する議決権については、投資専門子会社を通じる場合に限定して、5年間は出資比率に関わらず保有することを認めることが適当である。

vi) DES（デット・エクイティ・スワップ）により取得・保有する議決権

銀行等本体がDESに伴って取得・保有する議決権については、保有期間が1年を超える場合は当局の承認が必要であるとしているが、一般的な経営改善計画の期間が3～5年であることを踏まえると、実務と整合的になっていない。このため、5%ルールの例外とする期間を10年に延長することが適当である²⁷。

vii) 信託勘定で取得・保有する議決権

信託銀行が信託勘定で取得・保有する議決権のうち、委託者又は受益者が行使する議決権は、5%ルールの例外となっている。また、このほか、元本補填のない信託に係る信託財産として取得・保有する議決権についても、5%ルールの例外となっているが、保有期間が1年を超える場合は当局の承認が必要となっている。

元本補填のない信託財産として取得・保有する議決権であれば、銀行等の健全性に影響を及ぼすことなく、また、あくまでも受託者の立場で取得・保有するに過ぎない。このため、信託銀行が受益者のために議決権を行使することを前提として、元本補填のない信託財産として取得・保有する議決権を、保有期間に関わらず5%ルールの対象から除外することが適当である。

²⁵ 持分法を適用する場合の影響力基準に該当しない場合は、20%未満。

²⁶ 連結基準を適用する場合の実質支配力基準に該当しない場合は、50%未満。

²⁷ 金融検査マニュアルにおいては、経営改善計画の計画期間が5年以上10年以内であっても、計画通りに進捗している場合は、その計画は合理的であると判断されている。

(2) 外国銀行の業務の代理・媒介

① 基本的な考え方

現在、外国銀行の業務の代理・媒介を行う場合、外国銀行に対して我が国当局の直接の監督が及ばないことを踏まえ、我が国の顧客の利益の保護の確保を図る必要があることから、国内銀行が親子・兄弟会社ではない外国銀行の業務の代理・媒介を行うことは認められていない²⁸。

この点に関し、海外進出している中小企業等がより円滑な資金調達や多様なサービスを受けられるよう、海外において国内銀行が出資関係のない業務提携先外国銀行の金融商品・サービスの代理・媒介を行えるようにしてほしいとの要望がある。

国内企業の海外進出を国内銀行が支援する環境を整備する観点からは、外国銀行の業務の代理・媒介を広く認めていくことが重要と考えられる。また、外国銀行の業務の代理・媒介を海外において行う場合であれば、これを認めても、国内の顧客保護を図るという現行規制の趣旨との整合性は確保されとも考えられる。

このため、国内銀行が代理・媒介を海外で行う場合に限り、出資関係の有無を問わず、外国銀行の業務の代理・媒介を行うことを可能とすることが適当である²⁹。

② 海外において外国銀行の業務の代理・媒介を認める場合の条件

i) 当局の関与

現行規制上、外国銀行の代理・媒介は原則認可制であるが、委託元の外国銀行が国内銀行の子会社等として既に認可を受けている場合は、届出制としている。国内銀行が資本関係のない外国銀行の業務の代理・媒介を行う場合、国内銀行と外国銀行との関係等について当局がチェックする機会を確保するため、当局の認可を受けることが適当である。

ii) 国内銀行の進出形態

代理・媒介を行う際の海外における国内銀行の進出形態については、上記の観点を踏まえ、海外における支店の開設等の条件を設けず、行員の長期出張を含む多様な形態での代理・媒介を行うことを可能とすることが適当である³⁰。

²⁸ 仮に外国銀行の業務の代理・媒介を資本関係なく行うことができることとする場合、外国銀行は国内銀行との資本関係の如何に関わりなく、我が国に支店や現地法人を設置するのと同等の業務を行えることとなるため、このような制限が設けられている。

²⁹ 協同組織金融機関にも同様の措置を講じることが適当である。なお、国内の中小企業の海外事業を支援する環境整備の一環として、信用金庫・信用組が会員・組合員たる中小事業者の海外子会社に直接貸付を行うことができるようにする措置についても検討を行うことが適当である。

³⁰ ただし、海外における拠点の設置義務など、現地の規制が課される可能性があることに留意が必要である。

iii) 代理・媒介を行う業務の範囲

現行規制では、国内銀行が代理・媒介を行う業務の範囲は銀行の固有業務及び付随業務に限定されている。

外国では、我が国の銀行法が認めていない業務を銀行の業務として認めていることも想定されるが、国内銀行には当該業務に係る十分なノウハウがない一方、海外で行われる取引であるため、我が国の当局が当該業務の適切性を十分に検証できず、顧客に不利益を与えてしまい、ひいては国内銀行の経営の健全性に影響を与える可能性がある。

このため、代理・媒介を行う業務の範囲は、従来と同様、銀行法の固有業務及び付随業務に限定することが適当である。

(3) 海外M&Aに係る子会社の業務範囲規制

現在、銀行が子会社（孫会社を含む）とすることができる会社（子会社対象会社）は、銀行、保険会社、銀行業を行う外国の会社など、一定の範囲に限定されている。

この点に関し、諸外国の銀行と日本の銀行が海外の金融機関の買収において競合する場合、入札時に子会社対象会社以外の会社を売却するとの条件を付けざるを得ない日本の銀行が不利な状況におかれ、海外市場への進出を阻害する要因となっているとの指摘がある。

銀行グループの国際展開を容易にする環境を整備することの重要性に鑑みれば、現行の業務範囲規制は基本的に維持しつつも、海外の金融機関等の買収の場合に限り、子会社対象会社以外の会社の一定期間の保有を認めることが適当である³¹ ³²。

子会社対象会社以外の会社の保有を認める場合、その期間は原則5年間に限ることとするのが適当である³³。また、買収対象となる金融機関等の範囲は、外国の銀行に限らず、保険会社や証券会社等の買収の場合も認めることが適当である。

おわりに

³¹ 銀行持株会社が買収を行う場合についても、同様の措置を講じることが適当である。また、海外の金融機関を子会社とすることが考えられる信金中金等についても、同様の措置を講じることが適当である。

³² 保険会社による外国保険会社の買収等に係る子会社の業務範囲規制については、平成24年3月の保険業法改正により見直しが行われ、買収時に既に保有が認められている子会社対象会社以外の会社について、原則として5年間は保有が認められる。

³³ 現地における市況の悪化等により5年以内の処分が困難となった場合や、現地における競争上子会社対象会社以外の会社を引き続き保有する必要性が認められる場合、当局の承認の下、期間の延長を認めることが適当である。

以上が、当ワーキング・グループにおける審議の結果である。今回審議を行った論点は、国際的な潮流への対応への必要性の観点や我が国金融業の更なる機能強化の観点から、いずれも早急に対応を行うことが望まれる。今後、関係者において、本報告書に示された考え方を踏まえ、適切な制度整備が早期に進められることを期待する。