

第11回(12月5日)事務局説明資料 (破綻処理)

金融機関の破綻処理の枠組みについて（これまでの議論の整理）

論点（１）破綻処理制度全般	
<p>【FSB「主要な特性」】</p> <p>目的：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>	
これまでの主なご意見	議論の整理
<ul style="list-style-type: none"> ○ FSBにおける国際的な合意等を踏まえれば、金融システムの混乱を回避するための処理の枠組みは必要である。 ○ 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ムック・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。 ○ 流動性の欠如のみならず、資産の劣化にも対応できるようにしていく必要がある。 ○ 小口預金の保護という意味での信用秩序の維持に限られない目的、仕組みとする必要がある。 ○ 具体的な制度設計にあたっては、各業界の特性や業態間の公平性等を踏まえた議論が必要である。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 今回の制度の見直しは、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ことを踏まえ、金融機関の実効的な破綻処理に関する新たな枠組みについて国際的に議論が進められ、G20サミットで合意されるに至ったことを受けたもの。 こうした国際的な議論の進捗と並行して、諸外国においては、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。 ○ 我が国においても、こうした国際的な流れを踏まえて、資金決済だけでなく、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のではないか。 具体的には、金融危機時に、金融機関について、預金保険機構による監視の下、流動性供給・資金援助等を行いつつ、金融システムの安定を図るために不可欠な債務等の履行・継続を確保しながら、市場取引等の縮小・解消を図ることにより、市場の著しい混乱を回避し、その秩序だった処理を可能とする枠組みを整備すべきではないか。 ○ その枠組みの発動については、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はないか。
<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（内閣総理大臣、官房長官、金融担当大臣、財務大臣、日銀総裁、金融庁長官）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>	

論点（２）対象となる金融機関

【FSB「主要な特性」】

「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。

これまでの主なご意見	議論の整理
<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、どういう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、コンストラクティブ・アンビグ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。 ○ 金融庁の監督対象の範囲を基本に考えていくべきではないか。 ○ 単体としては重要性が低い金融機関であっても、集团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。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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、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おらず、危機時に無秩序な処理が行われるおそれがあることから、新たな制度を新たに設ける必要がある。 ○ 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、持株会社等）とすることが適当ではないか。 ○ なお、システミック・リスクの発生やその具体的な態様を見通すことはできないことを踏まえ、その適用範囲を予め線引きしておくことは適切でないのではないか。

（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。

論点（3）当局の権限

【FSB「主要な特性」】

- ・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、破綻処理が開始されるべき。
- ・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、バイルイン（無担保債権のカット又は株式化）の実施等

これまでの主なご意見

- 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。
- 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。
その上で、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必要がある。

議論の整理

- 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、破綻処理の体制やノウハウを有する預金保険機構が、金融機関の財産の管理処分権等を掌握することとし、金融機関に対して必要な命令を行うことが適当ではないか。
※ 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はないか。
※ 預金保険機構の機能（例えば立入検査等）を強化することも必要ではないか。
- 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しながら、必要に応じて、資本増強も可能とする措置が必要ではないか。
- 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）措置が必要ではないか。

（参考）金融危機対応措置の発動要件と内容

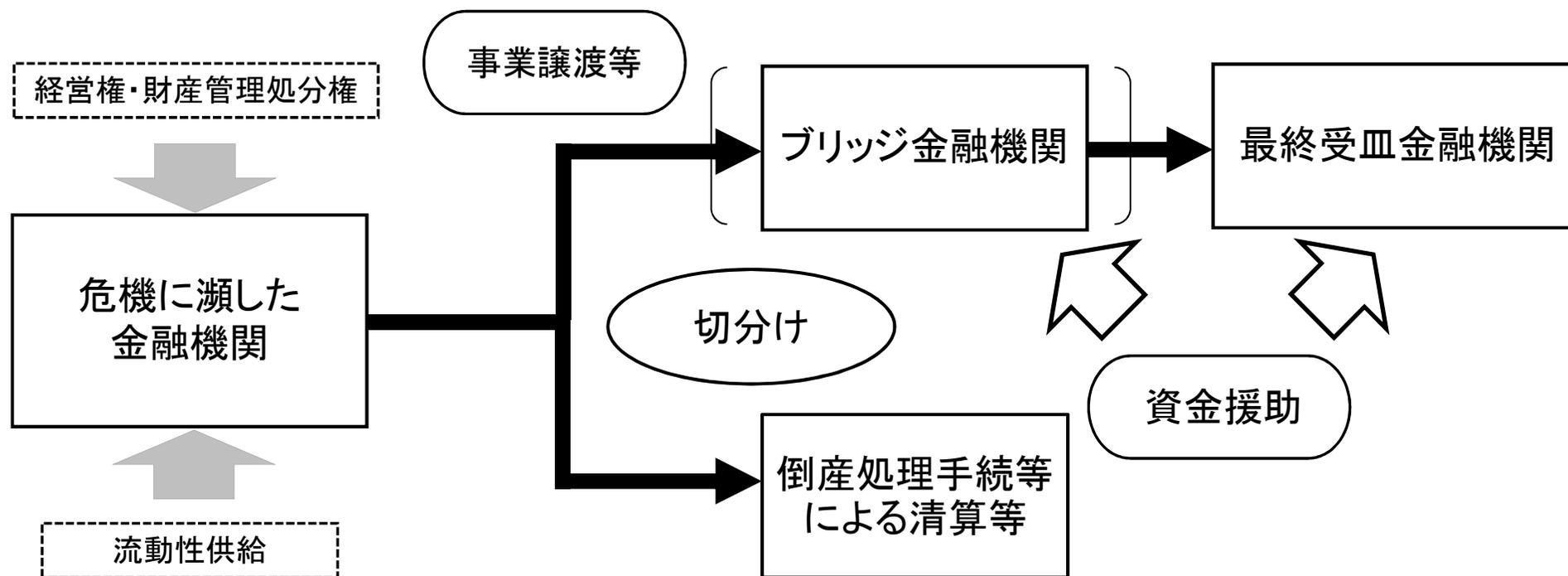
- (1) 各措置が講じられなければ、我が国又は当該金融機関が業務を行っている地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずるおそれがあると認められ、かつ、
- (2) ① 資本増強 ⇒ 債務超過、破綻金融機関（預金の払戻を停止した金融機関・そのおそれのある金融機関）でない
② ペイオフコスト超の資金援助 ⇒ 債務超過、又は、破綻金融機関
③ 国有化 ⇒ 債務超過、かつ、破綻金融機関

論点（3）当局の権限	
これまでの主なご意見	議論の整理
<ul style="list-style-type: none"> ○ 流動性供給のための借入れは、民間金融機関や中央銀行から行うことが考えられるか。 ○ 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が、制度上・運用上、グループ単位での処理に近づける様々な方法があるのではないか。 ○ 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。 ○ グループでの倒産処理や、グループ企業間でのサービスの継続的提供義務についても、検討してはどうか。 ○ 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。 ○ 危機時に、金融機関の秩序ある処理を行うためには、手続の迅速性が求められること、金融機関の破綻処理の公益性が高いことや信用秩序の維持等の高次の目的があることを踏まえれば、債務超過でない場合にも、代替許可により、事業譲渡等ができるようにしてもよいのではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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ベイルインは発動させることが適当ではないか。 ○ グループのホールディング会社、グループを構成する金融機関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、流動性供給、資金援助、資本増強を可能とすることが適当ではないか。 ○ 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、以下の措置を検討する必要があるのではないか。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 ・ 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ベイルインの発動の認定

等

論点（3）当局の権限	
これまでの主なご意見	議論の整理
<ul style="list-style-type: none"> ○ 契約等に定められたベイルインを発動することが適当であるが、法律による措置として規定することも検討してはどうか。 ○ 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。 ○ 管理処分権・移転等の効果は、日本法上、海外にも及ぶと解される。 	
<p>(参考) 金融危機対応措置に伴う業務執行等</p> <ul 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） <p>（注）預金保険機構は、金融整理管財人になることができる</p> <ul style="list-style-type: none"> 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） 	

(参考) 事業譲渡等を活用した金融機関の処理



◎ 民事再生手続等の中で事業譲渡等を行うとなると、最低でも半年～1年程度必要。民事再生手続によらない特別の手続の中で、事業譲渡等を活用して迅速な処理を行う必要。

[※ FSB「主要な特性」、米国ドッド・フランク法、EU再建・破綻処理指令案は2日間程度で事業譲渡を行う破綻処理を想定]

(民事再生手続等によらない) 事業譲渡等を活用し、迅速に破綻処理を行うために主な必要な措置

- デリバティブ契約等の早期自動解約条項が発動→カウンターパーティ・リスクの発生、市場機能の喪失
⇒ 早期自動解約条項が発動されないようにする必要
- 金融機関から資産が流出→企業価値の低下
⇒ 債権者からの倒産手続の申立て、強制執行等への対応が必要
- 債務超過でないと、株主総会決議を省略して事業譲渡は不可→迅速な破綻処理が困難
⇒ 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を可能とする必要

論点（４）早期解約条項の発動の停止

【FSB「主要な特性」】

- ・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。

これまでの主なご意見	議論の整理
<ul style="list-style-type: none"> ○ 金融システムの安定の観点から、デリバティブ取引等の一斉な巻き戻しやドミノ倒しのようなデフォルトの連鎖を防ぐため、私法上の合意を一定程度停止する必要がある場合があるのではないか。 ○ デリバティブ契約等に限らず、早期解約条項を有する他の取引についても、対象にすべきではないか。 ○ 早期解約条項について制限をかけるのであれば、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。 ○ 早期解約条項の発動を一時的に停止しても、バーゼル規制上は、有効なネットィング契約として計算されることとなる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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。 ○ 早期解約条項の発動を当局の権限で一定程度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はないか。 ※ 金融危機対応措置にも、当てはまるのではないか。 ○ 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との一括清算法・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はないか。

（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。

論点（５）破綻処理のための費用

【FSB「主要な特性」】

- ・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。

これまでの主なご意見

- 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てが必要である。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。
- 金融システムの混乱を防ぐことによる便益は、市場参加者全体が享受することを踏まえる必要がある。
- 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、破綻処理に伴う必要負担をどうするかという視点が重要である。
- 費用負担については、外部不経済の問題があり、そのコストを内部化するという観点から議論する必要がある。
- 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、預金保険等の既往のセーフティネットとの関係を考慮する必要がある。

議論の整理

- 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はないか。
- 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か。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のではないか。
- 金融機関の秩序ある処理については、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経理することが適当ではないか。

論点（５）破綻処理のための費用

これまでの主なご意見	議論の整理
<ul style="list-style-type: none">○ 費用負担については、インセンティブの問題、モラルハザードの問題やプロシクリカリティの問題を回避するために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、現実的には問題がある。また、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、業態毎に負担する方式は、業態の区分けが難しくなっている中で、適切でないのではないか。○ 費用負担について、リスクに見合った負担とすべきではないか。○ 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。	
<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。</p>	

論点（6）その他

【FSB「主要な特性」】

- ・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として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。
- ・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）。

これまでの主なご意見

- 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。

議論の整理

- 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、予め円滑な処理の実施のため、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のではないか。
- 金融機関のクロスボーダーの処理、すなわち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、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べきではないか。

（参考1）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：RRPs）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。

（参考2）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。