

2012年11月20日 全10頁

ノンバンクにも公的資金注入か？

【金融審議会】 ベイルアウトの対象を預金取扱銀行以外にも拡大か

金融調査部 研究員
鈴木利光

[要約]

- 金融庁は、2012年5月29日より、金融審議会「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」(WG)を開催している。
- WGでは、テーマの一つとして、「金融機関の破綻処理の枠組み」を審議している。ここでいう「破綻処理」は、破産法に基づく通常の清算手続ではなく、金融危機対応のための金融安定化措置を指している。
- 我が国では、このような金融安定化措置として、公的資金注入を前提とした預金保険法第102条が据えられている。欧米では、昨今の金融危機において、このような金融安定化措置に基づき、公的資金注入による大規模金融機関の救済(ベイルアウト)が行われている(いわゆる“Too Big To Fail”)。
- しかし、FSBは、昨年11月、「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」(“Key Attributes”)において、ベイルアウトを廃止し、債権者や株主による損失負担(ベイルイン)、そして金融業界による破綻処理費用の負担といった「主要な特性」を備えた“resolution”枠組みの策定を提唱している。“Key Attributes”は、“resolution”の対象を「システム上重要な金融機関」としており、預金取扱金融機関のみならず、ノンバンクも対象となり得るとしている。
- WGは、FSBが実施している“Key Attributes”との整合性に関する現状監査(ピア・レビュー)に対応すべく、我が国における金融危機対応のための“resolution”枠組みを見直す方向で検討を進めている。その方向性を端的に表すと、「預金保険法第102条に基づく金融安定化措置をそのまま残しつつ、これに加えて、“Key Attributes”を踏まえた“resolution”枠組みを新設する」ということになる。
- もっとも、WGは、「納税者負担の回避」という“Key Attributes”の理念とは異なり、公的資金注入の対象をノンバンクにまで拡大するというアプローチを提示している。
- WGは、年末までに原案をまとめ、早ければ来年の通常国会に関連法案を提出することとしている。

[目次]

■ 1. はじめに ～「ベイルアウト」から「ベイルイン」へ～	2
■ 2. “resolution” 枠組みの見直しに関する欧米の議論の概要	3
■ 3. 我が国における議論の状況	6
■ 4. おわりに	10

1. はじめに ～「ベイルアウト」から「ベイルイン」へ～

金融庁は、2012年5月29日より、金融審議会「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」（以下、「WG」）を開催している。本稿執筆時点において、その会合は10回を数える。

WGでは、テーマの一つとして、「金融機関の破綻処理の枠組み」を審議している。

ここでいう「破綻処理」は、金融危機以降のG20や金融安定理事会(FSB)が用いる“resolution”の日本語訳である。この“resolution”は、破産法や会社更生法等に基づく通常の清算・再建手続ではなく、金融危機対応のための金融安定化措置を指している。

欧米では、昨今の金融危機において、このような金融安定化措置に基づき、公的資金注入による大規模金融機関の救済（以下、「ベイルアウト」）が行われている（いわゆる“Too Big To Fail”）。

英国では、時限立法によるノーザン・ロック銀行の国有化（2008年2月）を契機として、預金取扱銀行のベイルアウトを恒久化する「2009年銀行法（Banking Act 2009）」を制定している。米国では、金融危機の深刻化にあたって、2008年10月に「緊急経済安定化法（Emergency Economic Stabilization Act of 2008）」を制定し、預金取扱銀行（グループ）のみならず、保険会社や証券会社のような「ノンバンク」をもベイルアウトの対象としていた。

しかし、FSBは、2011年11月のG20カンヌ・サミットにて採択された報告書、「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、「Key Attributes」）において、このような納税者負担を強いるベイルアウトを廃止し、債権者や株主による損失負担（以下、いわゆる「ベイルイン」）、そして金融業界による破綻処理費用の負担といった「主要な特性」を備えた“resolution”枠組みの策定を提唱している¹。

FSBは、2012年8月より、各国の“resolution”の枠組みについて、“Key Attributes”との整合性に関する現状調査（ピア・レビュー）を行っており、その結果を2013年上半年に公表する予定としている。

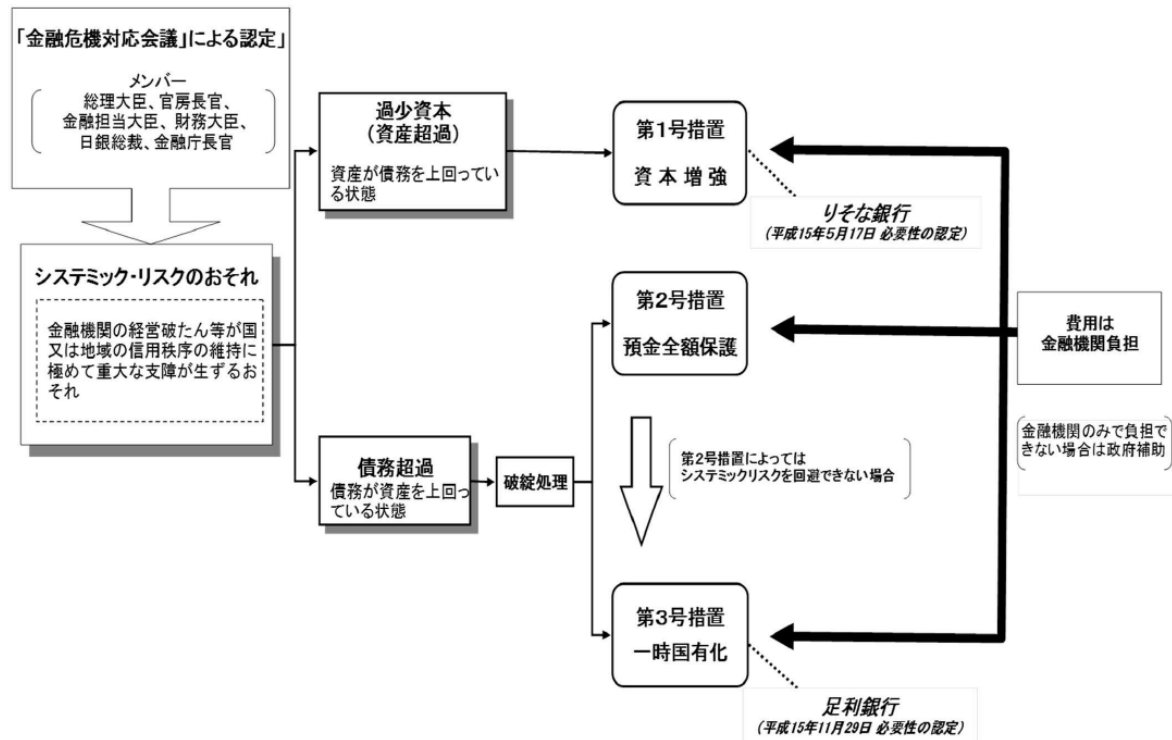
我が国では、金融危機対応のための金融安定化措置として、預金保険法第102条が据えられ

¹ “Key Attributes”の概要については、以下の大和総研レポートを参照されたい。

◆ 「金融機関の破綻処理に関する国際的枠組みの創設」（金本悠希）[2011年11月22日]
<http://www.dir.co.jp/souken/research/report/law-research/financial/11112201financial.html>

ている。同条は、内閣総理大臣が「金融危機対応会議」の議を経てシステミック・リスクのおそれを認定した場合、ケースの特性に応じて、資本増強（第1号措置）、預金全額保護（第2号措置）、一時国有化（第3号措置）を講ずる必要がある旨認定できることを定めている（図表1）。2003年のりそな銀行の資本増強、足利銀行の一時国有化は、同条に基づく金融安定化措置である。

図表1 預金保険法第102条における金融危機対応のための金融安定化措置



(出所) WG 第10回「これまでの事務局説明資料」

WGは、FSBのピア・レビューに対応すべく、“Key Attributes”を踏まえ、我が国における金融危機対応のための“resolution”枠組みを見直す方向で検討を進めている。

以下、本稿では、“resolution”枠組みの見直しに関する欧米の議論の概要を簡潔に紹介し、我が国における議論の状況、すなわちWGにおける審議状況をまとめるものとする。

2. “resolution”枠組みの見直しに関する欧米の議論の概要

米国は、“Key Attributes”の公表に先んじて、2010年7月にドッド・フランク法を制定し、銀行持株会社、ノンバンク金融会社等のペイルアウトを廃止している。

欧州連合(EU)においても、行政執行機関である欧州委員会が、2012年6月に公表した法案(以下、「EU指令案」)にて、銀行および証券会社(investment firms)を対象に、“Key

Attributes”を踏襲した“resolution”枠組みを提案している²。

また、欧州委員会は、2012年10月に公表したコンサルテーション文書（以下、「EU コンサルテーション」）にて、システム上重要なノンバンク（EU 指令案の対象たる証券会社を除く）を対象に、こちらも“Key Attributes”を踏襲した“resolution”枠組みを提案している。

もともと、EU 加盟国である英国は、2012年8月に公表したコンサルテーション文書（以下、「UK コンサルテーション」）にて、証券会社をもバイルアウト（ただし、ここでは一時国有化のみ）の対象とする旨の提案をしている。これは、「2009年銀行法」に基づくバイルアウトの対象を証券会社にまで拡大する提案といえる。こうした英国の動向は、（公的資金注入は極力避けるべきであるというアプローチを採ってはいるものの、）バイルアウトを廃止するというFSBやEUの議論とはその方向性を異にするようにも思われる。

これらの議論をまとめたものが図表2である。

² EU 指令案の概要については、以下の大和総研レポートを参照されたい。

◆ 「欧州、『銀行同盟』創設は当面見送りか（速報）」（鈴木利光）[2012年6月7日]

(<http://www.dir.co.jp/souken/research/report/law-research/financial/12060702financial.html>)

図表 2 米国・英国・EUにおける“resolution”枠組みの整備

	米国		英国		EU		
	ドッド・フランク法	2009年銀行法	UKコンサルテーション		EU指令案	EUコンサルテーション	
対象	<ul style="list-style-type: none"> 銀行持株会社 FRB監督ノンバンク金融会社 (証券会社・保険会社等をいい、CCP等のFMIは含まれない) FRBが本源的業務等と判断した業務を支配的に行う会社 上記の子会社 	<ul style="list-style-type: none"> 銀行 銀行の親会社 	<ul style="list-style-type: none"> 証券会社 (親会社を含む) 中央清算機関 (CCP) CCP以外の金融市場インフラ (FMI) (※) 保険会社 (※) <p>※ 具体的な提案なし</p>		<ul style="list-style-type: none"> 預金取扱金融機関 証券会社 上記の持株会社およびその金融子会社 EU域外に本店のある預金取扱金融機関・証券会社 	<ul style="list-style-type: none"> FMI (例) CCP、証券集中保管機関 (CSD) 保険会社 	
当局の権限	<p>FDICは管財人として、</p> <ul style="list-style-type: none"> 合併、資産・負債の移転 対象機関への貸付け (※) <p>の措置をとることが可能</p> <p>※ 財務省が当座の資金繰りを手当て</p>	<ul style="list-style-type: none"> 事業の民間部門・ブリッジバンクへの移管 (イングランド銀行による権限行使) 一時国有化 (財務省による権限行使) <p>※ 銀行の親会社には、一時国有化のみ可能</p>	<p><証券会社></p> <ul style="list-style-type: none"> 事業の民間部門・ブリッジファームへの移管 (イングランド銀行による権限行使) 一時国有化 (財務省による権限行使) 	<p><CCP></p> <p>事業の民間部門・ブリッジCCPへの移管 (イングランド銀行による権限行使)</p>	<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 (ペイルイン) 対象機関への貸付け (※) <p>※ 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</p>	<p><FMI></p> <ul style="list-style-type: none"> 民間部門・ブリッジ金融機関への事業譲渡 ランオフ (新規契約の引受けの停止) 当初証拠金 (initial margin) のヘアカット 変動証拠金 (variation margin) のヘアカット 債務の株式化 (ペイルイン) 等 	<p><保険会社></p> <ul style="list-style-type: none"> 民間部門・ブリッジ金融機関への事業譲渡 ランオフ (新規契約の引受けの停止) ポートフォリオ移転 ペイルイン (無担保の負債に適用し、ポリシーや顧客資産には適用しない) システム上重要な非伝統的業務の分離 等
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、および契約の移転後は、解約・清算・ネット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	○ (EU指令案に準ずる)	? (言及なし)	○ 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	○ (詳細不明) ※ そもそもこのオプションがFMIに関連するものといえるか否かにつきコメントを求めている	○ (詳細不明)
公的資金注入	×	○	○	×	×	×	
費用負担	<ul style="list-style-type: none"> 連結資産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 <p>から、事後的にリスクベースの賦課金を徴収</p>	株主・債権者の他、他の銀行等による事後負担	(2009年銀行法に準ずる)	CCPのオーナーとメンバーで負担 (徴収のタイミングは不明)	<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・証券会社から事後負担金を徴収 	事前徴収	事前徴収もしくは事後負担

(出所) WG 第 10 回「これまでの事務局説明資料」および各種公式資料を参考に大和総研金融調査部制度調査課作成

3. 我が国における議論の状況

(1) 基本的なアプローチ

前述 (P3) のとおり、WG は、FSB のピア・レビューに対応すべく、“Key Attributes”を踏まえ、我が国における金融危機対応のための“resolution”枠組みを見直す方向で検討を進めている。

その方向性を端的に表すと、「預金保険法第 102 条に基づく金融安定化措置をそのまま残しつつ、これに加えて、“Key Attributes”を踏まえた“resolution”枠組みを新設する」ということになろう。

なお、WGは、新設する“resolution”枠組みの発動については、預金保険法第 102 条に基づく金融安定化措置と同様に、「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」（WG 第 10 回「事務局説明資料」³）としている（図表 1 参照）。

(2) 対象

“Key Attributes”は、“resolution”の対象を「システム上重要な金融機関」としており、預金取扱金融機関のみならず、証券会社・保険会社等のノンバンクも対象となり得るとしている。

WG もまた、新設する“resolution”枠組みの対象を、「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」（WG 第 10 回「事務局説明資料」）としている。

このうち、預金取扱金融機関以外のノンバンクについては、「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」（WG 第 10 回「事務局説明資料」）としている。

そして、WG は、すでに預金保険法第 102 条に基づく金融安定化措置でカバーされる預金取扱金融機関をも、新設する“resolution”枠組みの対象に含めることとしている。その理由については、「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」（WG 第 10 回「事務局説明資料」）としている。

なお、“Key Attributes”がその対象を「システム上重要な金融機関」としていることから、我が国でも予めこのような金融機関をリストアップするようなアプローチを採るか否かが問題となる。この点については、ワーキング・グループは、「システミック・リスクの発生やその

³ 金融庁ウェブサイト参照 (http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/ginkou_wg/siryou/20121112.html)

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」（WG 第 10 回「事務局説明資料」）としている。

(3) 当局の権限

WG は、以下のように、新設する“resolution”枠組みの実行主体たる「当局」として、預金保険機構を想定していることを明らかにしている。

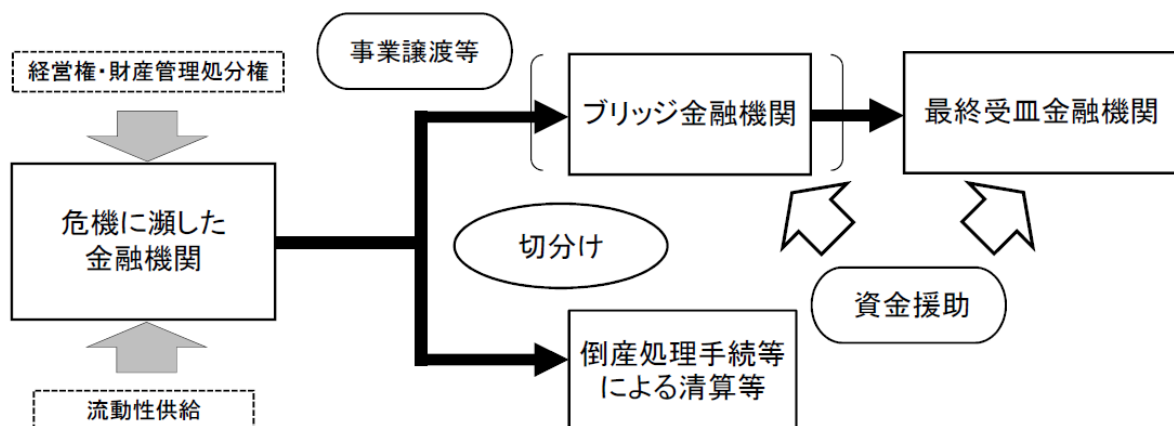
「市場の著しい混乱の回避のために必要と認められる場合、破綻処理の体制やノウハウを有する預金保険機構が、金融機関の財産の管理処分権等を掌握することとし、金融機関に対して必要な命令を行うことが適当ではないか。」（WG 第 10 回「事務局説明資料」）

そして、WG は、債務超過の有無に従って、以下のような措置が取られることを想定している（図表 3）。

「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。」（WG 第 10 回「事務局説明資料」）

「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。」（WG 第 10 回「事務局説明資料」）

図表 3 “resolution” 枠組み (WG)



(出所) WG 第 10 回「事務局説明資料」

預金保険機構による速やかな流動性供給を可能とすべく、WG は、預金保険の資金調達に政府保証を付すことを想定している。

ペイルインについては、「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は発動させることが適当ではないか」（WG 第 10

回「事務局説明資料」) とするにとどまり、FSB や EU が検討しているような法定ペイルインの導入は想定していないもようである。

なお、グループの“resolution”については、「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」（WG 第 10 回「事務局説明資料」）としており、持株会社レベルと各子会社レベルのいずれによっても可能とすることを想定している。

(4) 早期自動解約条項の発動の停止

“Key Attributes”、ドッド・フランク法、そして EU 指令案は、“resolution”に基づく事業譲渡を 2 日間程度で行うことを想定していることから、これをスムーズに実行することを可能とすべく、当局に対し、デリバティブ契約等の早期自動解約条項の発動を「一時的に」停止する権限を付与している。この発動停止の期間としては、「2 営業日以内」が想定されている（図表 2 参照）。

これを踏まえ、WG は、以下のようなアプローチを提案している。

「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ないか。※ 金融危機対応措置にも、当てはまるのではないか。」（WG 第 10 回「事務局説明資料」）

「その場合、デリバティブ取引等を（強制的に終了させ、）ネットテ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。」（WG 第 10 回「事務局説明資料」）

(5) 費用負担

“resolution”にかかる費用は、対象金融機関の資産売却や事業譲渡等によって賄われることが前提である。しかし、これらでは不足する場合には、一時的な資金提供の必要性が生じる。

“Key Attributes”は、こうした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、または業界から事後徴収するメカニズムを設けるべき旨提言している。

WG は、これを踏まえ、新設する“resolution”枠組みの費用負担については、以下のように、預金保険法第 102 条に基づく金融安定化措置のそれ⁴を踏襲するというアプローチを提案してい

⁴ 預金保険法第 102 条に基づく金融安定化措置に要する費用は、預金取扱金融機関から負債の額に応じて事後的に徴収する。もっとも、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、政府補助が可能とされている。

る。

「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。」（WG 第 10 回「事務局説明資料」）

そして、WG は、新設する“resolution”枠組みから生じる費用の経理についても、預金保険法第 102 条に基づく金融安定化措置と同様に、預金保険機構の危機対応勘定を想定している。

このようなアプローチは、公的資金注入を前提としたベイルアウトに他ならず、「納税者負担の回避」という“Key Attributes”の理念とは方向性を異にするものといえよう。こうした点で、WG のアプローチは、2009 年銀行法に基づくベイルアウトの対象を証券会社にまで拡大するという UK コンサルテーションのそれに近いものといえることができる。

(6) その他 (G-SIFIs 関連)

① 再建・処理計画 (RRPs)

秩序立った“resolution”を実行するためには、予め対象となる金融機関ごとの再建・処理計画 (RRPs: Recovery and Resolution Plans) を定めておくことが不可欠である。

そのため、“Key Attributes”は、すべての「グローバルにシステム上重要な金融機関 (G-SIFIs: Global Systemically Important Financial Institutions)」に対し、RRPs の策定・提出を要求している⁵。

WG は、これを踏まえ、以下のように、我が国における RRPs の導入をうかがわせる方向性を示している。

「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、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。」（WG 第 10 回「事務局説明資料」）

② 個別金融機関レベルでの当局間の協力合意 (COAGs)

グループで国際的に活動する大規模な金融機関の“resolution”を秩序立ったものとするためには、当該金融機関の母国当局と関連ホスト国当局との間で、情報共有等の協力体制が築かれていることが不可欠である。

そのため、“Key Attributes”は、(少なくとも)すべての G-SIFIs について、このような当局間の協力体制に関する合意 (COAGs: Institution-specific cross-border Cooperation

⁵ “Key Attributes”公表時点では、G-SIFIs による RRPs 策定・提出の期限は「2012 年末」としていた。しかし、FSB は、2012 年 11 月の G20 財務大臣・中央銀行総裁会議 (メキシコシティ) への進捗報告にて、この期限を 6 ヶ月延長し、「2013 年半ば」としている。

Agreements) が締結されるべきこととしている。COAGs は、当該金融機関の RRP の策定における情報共有プロセスや、危機前の段階 (RRP フェーズ) および危機時における役割と責任を明確化するものである。

WG は、これを踏まえ、以下のように、我が国の G-SIFIs に関して、関連ホスト当局との間で COAGs を締結する必要性を示している。

「金融機関のクロスボーダーの処理、特に外国金融機関の現地法人や支店の処理については、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べきではないか。」 (WG 第 10 回「事務局説明資料」)

4. おわりに

WG のアプローチは、現在の預金保険法第 102 条の金融安定化措置と併存させていくことを前提としているが、そのことが新設する“resolution”枠組みと預金保険法第 102 条の金融安定化措置との関係性を理解することを困難にしているものと思われる。

というのも、両者は、その発動の認定 (金融危機対応会議による認定)、債務超過をしていない場合の資本増強、そして費用負担について、重複するアプローチを採っているためである。また、WG が検討しているブリッジ金融機関 (承継金融機関) の設置についても、すでに預金保険法のもとで定められている。

そのため、WG の検討は、預金取扱金融機関にとっては大きな意味を持たないといえる。

これに対して、預金取扱金融機関以外のノンバンクにとっては、WG の検討は大きな意味を持つ。というのは、(一時国有化は想定されていないとはいえ、) これまでは預金取扱金融機関のみを対象としてきた、バイルアウトを含む“resolution”手続きの対象に新たに加えられることになるためである。こうしたアプローチが、リスクテイカーたるノンバンクの本質を揺るがすことのないよう、さらなる議論が必要となろう。

WG は、年末までに原案をまとめ、早ければ来年の通常国会に関連法案を提出することとしている。

以上