

# EUにおける破綻処理制度構築に向けた取組



三菱UFJ証券ホールディングス 経営企画部制度調査室 課長代理

奥山 大輔

## はじめに

EUにおいて、金融機関に対する再生・破綻処理枠組みの整備が進められている。欧州委員会は2012年6月に同枠組みに係る指令案を公表しており、現在、欧州議会での審議に付されている。

2007年から2008年にかけての世界的な金融危機では、EU域内でも複数の大手金融機関が危機に陥り、各国において公的資金を使っ

### 〈目次〉

はじめに

1. 指令案の全体像
2. 破綻防止及び破綻時の対応策
3. 早期是正措置
4. 破綻処理手続
5. 破綻処理ファンド

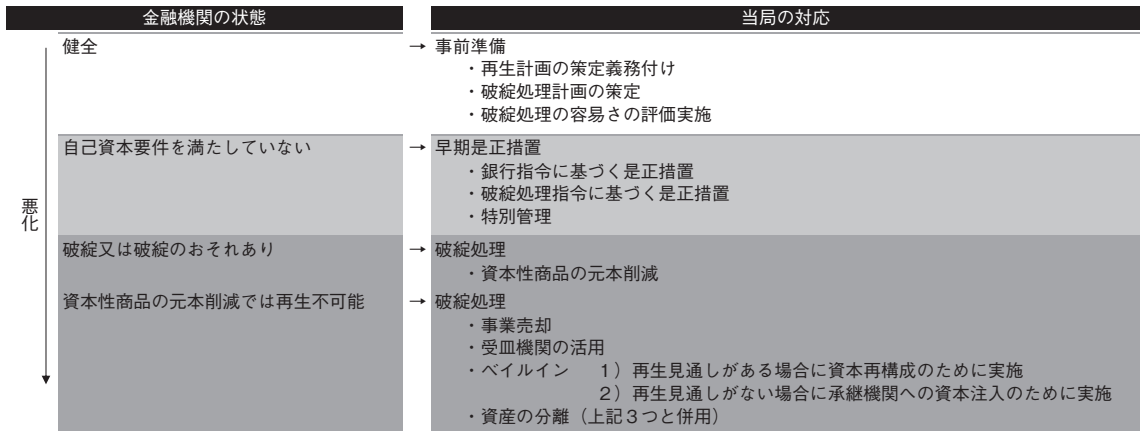
おわりに

た救済措置が講じられた。今般の指令案は当時の反省を踏まえ、公的資金に頼ることなく、株主及び債権者の負担によって整然と破綻処理を行うための枠組みを構築することを目指している。

指令案の策定は、2008年11月に開催されたG20ワシントン・サミットにおいて、各国が金融セクターにおける新たな破綻処理制度の構築に取り組むことで合意したことが背景にある。指令案は、金融安定理事会がG20の合意を受けて2011年11月に公表した、「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」と題する報告書を踏まえて策定されている。同報告書は、大規模な金融機関を株主や債権者の負担により整然と破綻処理するための枠組みを各国が構築するに当たり考慮すべき事項を提示したものである。

また、EUでは現在、2014年1月の稼働を目標とした、銀行セクターに対する規制監督を一元化するための取組が進められている。

(図表 1) 再生及び破綻処理の流れ



(出所) 欧州委員会より三菱UFJ証券ホールディングス作成

指令案は、単一の金融監督当局の設置、域内共通の預金保険制度、銀行に対する健全性規制の強化と並び、EU全体で一元的な監督体制、いわゆる「銀行同盟」を実現するために不可欠な構成要素の1つと位置付けられている。

本稿では、EUにおける新たな再生・破綻処理の枠組み構築に向けた動きとして、指令案の概要を説明する。

## 1. 指令案の全体像

指令案は、EU加盟各国が金融機関を整然と再生又は破綻させるための手続を規定するものであり、各国は指令に沿って国内法制等を整備することが義務付けられる。預金取扱金融機関、投資会社、金融持株会社、及びこれらの子会社、並びにEU域外金融機関のEU域内支店等が本制度の対象である。

指令案に盛り込まれた枠組みは、以下で説明するとおり、①破綻防止及び破綻時の対応策の策定、②破綻防止を目的とした問題金融機関に対する早期是正措置の適用、及び③破綻時における秩序立った処理の実施の3段階で構成される。

## 2. 破綻防止及び破綻時の対応策

金融機関の破綻を未然に防止したり、破綻した金融機関を整然と処理するための準備段階として、指令案には再生計画及び破綻処理計画の策定が盛り込まれた。

### (1) 再生計画

金融機関は、財務状況に深刻な問題が生じた場合に公的支援を受けることなく存続可能性を回復するために採るべき対応を盛り込んだ再生計画を策定し、少なくとも年1回、監

(図表2) 再生計画に盛り込むべき情報

1 計画の主要項目、戦略的分析、全体的な再生能力	11 緊急時における資金調達方法
2 直近の再生計画提出以降における重要な変更	12 リスク及びレバレッジの低減方法
3 市場のネガティブな反応への対応策	13 債務再編の実施手法
4 重要な機能と業務ラインの維持のために必要な資本及び流動性対応	14 業務ライン再編手法
5 計画の想定実施期限	15 金融市場インフラへの継続的なアクセスを確保する方法
6 計画の実施に対する重大な障害	16 運営システム等の継続的な稼働を維持する方法
7 重要な機能	17 資産又は業務ラインを適切な期間内に円滑に売却するための予備的措置
8 主要な業務ライン、運営及び資産の評価額や市場性の評価決定手続	18 財務健全性回復を目的としたその他手法及び予想される財務面への影響
9 再生計画のコーポレートガバナンス上の位置付けの説明、再生計画の承認に係る方針及び手続、計画の策定・執行責任者	19 再生計画実行促進のために実施したか又は実施を計画している予備的措置
10 金融機関の自己資金を保全及び回復するための措置	

(出所) 欧州委員会より三菱UFJ証券ホールディングス作成

(図表3) 破綻処理計画に盛り込むべき情報

1 計画の主要項目	8 グループベースでの破綻処理計画に関する情報を常時更新する仕組み
2 直近の情報提出後に生じた重要な変更	9 公的資金の支援を受けずに破綻処理を実施する方法
3 業務継続のために重要な機能や主要な業務ラインを法的及び経済的に分離する方法	10 異なるシナリオにおいて適用され得る破綻処理戦略
4 計画の想定実施期限	11 重要な相互関連性の説明
5 破綻処理の容易さの評価の詳細	12 破綻処理計画のグループ内他機関への影響
6 破綻処理の容易さの評価で特定された障害を除去するための措置	13 金融市場インフラへのアクセスを確保する方法
7 重要な機能、主要な業務ライン及び資産の評価額や市場性の評価決定手続	14 メディア対応計画

(出所) 欧州委員会より三菱UFJ証券ホールディングス作成

督当局に提出することが求められる。金融持株会社は、グループ全体での再生計画のほか、傘下の金融機関ごとの再生計画も策定し、最終親会社の監督当局にまとめて提出する。

## (2) 破綻処理計画

破綻処理計画は、金融機関が破綻処理の発動要件に抵触した場合に、各国において指定

された破綻処理当局（監督当局、中央銀行、又はその他の行政機関）と、当該金融機関の監督当局が、当該金融機関を整然と処理するための措置と手続を示したものである。

破綻処理計画は、破綻処理当局が金融機関ごとに策定する。対象が金融持株会社である場合は、当該金融持株会社を中心としたグループ全体及び傘下の金融機関ごとに計画を策

定する。

### ■ (3) 破綻処理の容易さの評価

実効的な再生及び破綻処理計画の策定に当たり、破綻処理当局には、金融機関又は金融グループが公的支援に頼らずに金融システムに深刻な悪影響を及ぼすことなく処理可能かどうかを評価することが求められる。

評価の結果、円滑な破綻処理に対する障害があると判断した場合、破綻処理当局は金融機関に対して、当該障害を除去するための措置の実施を求める。また、金融機関が提示した措置では不十分と判断した場合、破綻処理当局が代替措置を提案することとしている。

## ■ 3. 早期是正措置

早期是正措置は、自己資本比率規制を遵守できておらず、放置しておくこと破綻に至るおそれのある金融機関等に対して、各国の監督当局が、状況の改善を目的とした措置を発動するというものである。具体的な措置としては、銀行指令に規定された最低自己資本比率の維持、強力なガバナンス及びリスク管理体制の構築、業務等の制限等のほか、以下の7つの措置が挙げられている。

- ・再生計画に盛り込まれた措置の実施
- ・状況の把握、措置の特定、行動計画及びタイムテーブルの策定
- ・株主総会の招集、議題及び議決承認の提案
- ・不適当と判断される取締役の解任及び交代

- ・債務再編交渉計画の策定
- ・破綻処理に必要な情報の収集
- ・潜在的な承継金融機関等との接触

また、監督当局は、金融機関の財務状況に深刻な問題がある場合、又は重大な法令規則・定款等の違反行為がある場合に、金融機関の取締役を特別管理者に交代させることができることとされた。

## ■ 4. 破綻処理手続

指令案には破綻処理の手法として、事業売却、受皿機関の活用、ベイルイン、資産の分離の4つが盛り込まれた。破綻処理当局は、これらを単独又は組み合わせて破綻処理を実施する。

### (1) 破綻処理の発動要件

破綻処理の実施に際しては、金融システムの安定に対する深刻な悪影響を回避しつつ、重要な金融機能の継続性を確保することを念頭に置いて、最適な手法を選択することが求められる。また、破綻処理費用や公的資金注入を最低限にとどめつつ、預金者や投資家の保護にも留意することとされている。

破綻処理当局はこれらを踏まえた上で、以下の全ての要件を満たした場合にのみ、破綻処理手法を発動することが認められる。

- ①破綻するか破綻するおそれがあると監督当局又は破綻処理当局が判断した場合

- 
- ②破綻処理以外のあらゆる民間又は監督上の代替手法によっても、破綻を合理的な期間内で防止する見通しが立たない場合
- ③公共の利益の観点から破綻処理が必要と判断される場合

発動要件①における「破綻するか破綻するおそれがある」場合とは、自己資本比率が規制水準を下回った場合、債務超過、債務不履行、又は将来的にいずれかの状態に陥るおそれがある場合、若しくは金融機関が公的資金の注入を要請した場合の少なくとも1つに抵触している状態を指す。

なお、破綻処理当局は原則として、まず破綻処理に係る損失を破綻金融機関の株主に負担させた後、指定された順位に沿って債権者に負担させなければならない。また、破綻金融機関の上級管理職を辞職させ、破綻に対する民事上又は刑事上の責任に対応した損失を負担させることも求められている。

## (2) 資本性商品の元本削減

指令案には、バーゼルⅢにおいて求められた資本性商品に適切な損失吸収力を持たせるための措置を明確化するための条項が設けられている。当該措置は、以下で説明する破綻処理手法を発動する際に、最初を実施すべきものと位置付けられており、破綻処理当局は、金融機関が以下の少なくとも1つの要件を満たすと判断した場合、まずその他Tier 1及びTier 2資本と認められた資本性商品の元本削

減か、普通株Tier 1資本への転換を実施しなければならない。

- ・上述の破綻処理実施要件に該当
- ・資本性商品の元本削減等が実施されない限り存続不可能
- ・公的支援なしでは存続不可能
- ・単体及び連結ベースでの自己資本に該当する資本性商品について元本削減等を実施しない限りグループ全体が存続不可能

なお、バーゼルⅢの規定によると、その他Tier 1及びTier 2資本とは、バイルイン条項が発行条件に含まれている一部の普通株転換権付優先株、優先出資証券、劣後債、劣後ローン等を指す。

## (3) 破綻処理手法の選択肢

### ① 事業売却

事業売却は、破綻処理当局が自らの権限に基づき、受皿機関以外の買い手に、①破綻金融機関が保有する株式又はその他の金融商品、②破綻金融機関の全て又は特定の資産、権利又は債務、若しくは③破綻金融機関の一部又は全ての資産、権利又は債務の組合せを売却するという手法である。売却手続は、破綻金融機関の株主又はその他の第三者の同意を得ることなく、また会社法や証券法上の要件を遵守する必要なく実施可能とされている。

### ② 受皿機関の活用

破綻処理当局はまた、破綻金融機関の全て

又は特定の資産、権利、債務、及びこれらの組合せを受皿機関に譲渡することも可能とされている。

資産を受け入れる受皿機関は、公的機関が全体又は一部を保有する法人であり、破綻金融機関の機能の一部又は全てを引き継ぐことを目的として設立される。受皿機関は、破綻金融機関が有していた資産、権利又は負債に係る権利等をそのまま行使することが認められる。

受皿機関は、受皿機関自体、又はその保有する資産、権利、債務を、しかるべき条件とタイミングで民間セクターに売却するという観点から業務を執行する。そして、①他の金融機関と合併、②第三者による過半の資本の取得、③第三者による全ての資産、権利又は負債の引受け、④あらかじめ設定された活動期間（資産等の最終取得日から2年間、ただし1年間の延長を3回実施可能）の満了の4つの場合に、活動を終了する。

### ③ ベイルイン

#### イ) ベイルインの目的

ベイルインは、破綻金融機関の債務に対して破綻処理当局が元本削減及び株式転換を強制するものであり、以下のいずれかの目的を達成するために用いられる。

- ・銀行又は投資会社としての認可条件を満たすことを目的とした、破綻金融機関の資本構成の変更
- ・承継機関に対する資本注入を目的とした、

債務の株式への転換又は受皿機関に譲渡される債務等の元本削減

前者は、ベイルインを発動することによって金融機関の財務面での健全性や長期的な存続可能性を回復することができるという現実的な見通しがある場合に、破綻金融機関を再生させるために発動するものである。他方、破綻金融機関を再生させる見通しが立たない場合、破綻処理当局は上記の破綻処理手法を用いるか、後者の目的に沿ってベイルインを発動することとなる。

#### ロ) ベイルイン適格債務

ベイルイン適格債務は、原則として以下を除く全ての債務である。

- ・預金保険対象預金
- ・有担保債務
- ・顧客資産又は資金の保有若しくは金融機関と第三者（受益者）との受託関係から生じる債務
- ・償還期限1ヶ月未満の債務
- ・給与支払、年金受給又はその他の固定報酬の支払に関連した債務
- ・日常業務に不可欠なモノ・サービスの提供から発生する債務
- ・税又は社会保障に関する債務

また、バーゼルⅢにおけるその他Tier 1又はTier 2資本に含まれない償還又は返済期限1年以上の劣後債及び劣後ローンについては、

その買い手が発行金融機関の子会社や20%以上の議決権を保有する法人以外であり、購入に際して当該金融機関による資金支援を受けておらず、当該金融機関が属するグループ内の法人による保証が付されていない場合、適格債務に含めることができることとされた。

#### ハ) 適格債務の最低所要水準

金融機関には、破綻時に上記の目的に沿ってベイルインを実施できるようにするため、一定量のベイルイン適格債務の発行が義務付けられる。その最低所要水準は、自己資本の定義に当てはまらない負債の総額に対する自己資本及びベイルイン適格債務の合計の割合として算出される。金融機関に単体ベースで義務付けられる最低所要水準は、当該金融機関の破綻が金融の安定にもたらす影響や、規模、ビジネスモデル及び内包するリスクのほか、指令案に規定された手法に従って当該金融機関を破綻させる必要性、ベイルインによって普通株Tier 1 比率を規制水準まで回復させる必要性等を勘案して、破綻処理当局が決定する。

#### ニ) ベイルインの実施

ベイルインの発動が決定された場合、破綻処理当局は削減又は転換される適格債務の総額を算出した上で、①発行済株式の消滅、及び②1株当たりの価値を大幅に希薄化させるような転換比率でのベイルイン適格債務の株式への転換を実施する。その際の発動順位は

以下のとおりとされており、損失全額をカバーできるまで株の償却又は債券の元本削減及び株式転換を行う。

(図表4) ベイルインにおける発動順位

順位	資産
1	普通株Tier 1
2	その他Tier 1 及びTier 2のうちベイルイン適格債務
3	その他Tier 1 及びTier 2ではない劣後債
4	シニア債

(出所) 欧州委員会より三菱UFJ証券ホールディングス作成

なお、転換比率は、ベイルインの実施によって損失を被る債権者への適切な補償や、シニア債と劣後債に対する差別的扱い等を勘案して、債務の種類ごとに設定される。

#### ④ 資産の分離

破綻処理当局には、資産、権利、負債等を破綻金融機関から資産管理会社に譲渡するという手法も用意されている。この手法は、通常の倒産手続に沿って資産を清算すると市場への悪影響が大きいと考えられる場合に、他の3つの手法と併用して実施するものである。

資産管理会社は破綻処理当局を含む公的機関が一部又は全てを所有する法人であり、資産管理者は破綻処理当局が任命する。資産管理者は段階的な売却等による譲渡資産の価値の最大化や、事業の秩序立った縮小等を目的として業務を行う。

---

## ■ 5. 破綻処理ファンド

指令案では破綻処理に係る費用を確保するため、各国当局に破綻処理ファンドの設立を義務付けるとともに、複数の加盟国内に拠点を持つ金融グループの破綻に対応するための破綻処理ファンド間の相互協力枠組みの構築を求めている。破綻処理ファンドの資金は、破綻処理が行われた金融機関及びその関連会社、並びに受皿金融機関等に対する保証、融資、資金援助等に利用される。ただし、破綻処理ファンドからの資金拠出は、破綻金融機関の株主又は債権者による損失負担で対応しきれない場合の次善措置としなければならないこととされた。

破綻処理ファンドは指令施行後10年以内に、国内の全ての金融機関の預金保険対象預金の1%以上の資金の積立てが求められる。資金は金融機関から一定額を毎年徴収することで確保する。一国の破綻処理ファンドだけでは破綻処理費用を賄いきれない場合、中央銀行や他の破綻処理ファンド等からの借入れ、金融機関からの事後徴収等で対応する。

また指令案は、各国が自国の預金保険制度を、破綻処理ファンドとして活用することを認めている。この場合、各国は預金保険制度とは別に破綻処理ファンドを設立する必要はない。なお、欧州理事会は2012年12月の会合において、金融機関の資金拠出を基本とした破綻処理ファンドと預金保険制度の一元化に

ついて合意している。

## ■ おわりに

冒頭で述べたとおり、指令案はG20における合意に沿った取組であるとともに、EUにおける銀行同盟、及びその先にある財政統合に向けた重要な制度的基盤とも位置付けられている。銀行同盟に向けた次の段階であるEU域内単一当局による破綻処理制度を早期に実現させるため、2012年12月に開催された欧州理事会では、2013年6月までに指令を成立させるという目標が示された。これを受け、指令案は現在、欧州議会の経済通貨委員会において審議されており、委員からは破綻処理手法や破綻処理ファンドの位置付け等について、多くの修正が提案されている。

こうした中、欧州理事会は2012年10月、稼働を開始した各国に財政支援を行う仕組みである欧州安定メカニズム（ESM）が、2013年3月末までに破綻金融機関に対して直接資本注入を行えるようにすることで合意した。しかし、これは公的資金による金融機関の救済を事実上認めるものに他ならず、指令案との整合性が問われる決定といえる。ESMとの関係は特に重要な論点であるが、これ以外にも「破綻するか破綻するおそれがある」の定義、バイルイン適格債務の範囲、指令案に盛り込まれた破綻処理手法以外の手法、預金保険制度を破綻処理ファンドとして活用することの是非等といった調整すべき課題が欧州



---

議会でも数多く提起されており、今後の審議の行方が注目される。

なお、指令が成立した場合、各国は2014年12月31日までに指令の実施に必要な国内法制等の整備を完了させることが求められる。指令の適用開始日は、2015年1月1日である。ただし、バイルインに係る規定には移行期間が設定されており、遅くとも2018年1月1日から適用を開始すればよいこととされた。これは既発債務の満期との兼ね合いや、バーゼルⅢに基づく新たな自己資本比率規制等の実施スケジュールを勘案した措置といえる。

今回の指令案は、基本的に金融機関が破綻した場合の対応を規定したものである。したがって、平時に金融機関に求められるのは、再生計画の策定、バイルイン適格債務の発行、及び破綻処理ファンドへの資金拠出程度であろう。しかし、特にバイルイン適格債務の発行は、従来の債券発行に比べて資金調達コストの増加につながる可能性が高いため、対象となる金融機関は資金調達計画の見直し等を迫られるおそれがある。また、指令案は外国金融機関のEU域内現地法人や支店も対象としており、我が国金融機関の現地法人等も対象となる可能性が高い。2015年1月の適用開始をにらみ、金融機関には周到的準備が求められよう。

