

金融業界の破綻処理法制の整備： 証券・保険にも公的資金注入が可能に

—【預金保険法改正の“resolution”】預金取扱金融機関は102条と併存



大和総研 金融調査部制度調査課

鈴木 利光

1. はじめに

～預保法改正法の概要～

2013年6月12日、「金融商品取引法等の一部を改正する法律」（以下「金商法等改正法」）が成立した（同月19日公布）。

金商法等改正法には、金融システムの安定を図るための金融機関等の資産及び負債の秩

序ある処理（以下「“resolution”」）^{（注1）}の枠組みの整備を目的とした、預金保険法の一部を改正する法律（以下「預保法改正法」）が含まれている。

預保法改正法の背景には、G20カンヌ・サミット（2011年11月）にて採択された金融安定理事会（FSB）による報告書（「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」）、そしてこれを踏まえて2013年1月に公表された金融審議会「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」）による報告書（「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」。以下「WG報告」）がある。

預保法改正法は、こうした国際的な流れを踏まえて、（かつて我が国が経験した不良債権型の金融危機ではなく、）リーマン・ショックに端を発する市場型の金融危機に対応すべく、“resolution”の枠組みとして、次のような制度を整備する旨提案するものである。

目次

1. はじめに～預保法改正法の概要～
2. “resolution”の適用対象
3. “resolution”の発動要件と認定手続
4. “resolution”の措置内容
5. “resolution”実施時における早期解約条項の発動の停止
6. “resolution”に係る資金調達・費用負担
7. “resolution”と預金保険法102条の関係
8. 施行スケジュール

【適用対象】

- ・ 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）

【認定の手続】

- ・ 金融危機対応会議の議を経て内閣総理大臣が、金融機関の秩序ある処理の必要性を認定

【発動要件と措置内容】

- ・ 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

⇒ 預金保険機構による監視

⇒ 流動性供給・資金援助等の措置

※ 債務超過でない場合、必要に応じ、資本増強も可能

→ 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 → 市場の著しい混乱を回避しつつ、金融機関の秩序ある処理を実現

（注）措置を発動する場合には、契約上のペイライン（無担保債権のカット又は株式化）を発動

【資金調達・費用負担】

- ・ 預金保険機構による資金調達に政府保証を付す。
- ・ 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。
例外的な場合には、政府補助も可能。
預金保険機構の危機対応勘定で経理。

（出所）金融庁「金融商品取引法等の一部を改正する法律（平成25年法律第45号）に係る説明資料」より作成

■ 2. “resolution” の適用対象

“resolution” の適用対象は、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）である。

■ 3. “resolution” の発動要件と認定手続

内閣総理大臣は、“resolution” が講ぜられなければ、我が国の金融市場その他の金融システムの著しい混乱が生ずるおそれがあると認められるときは、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、“resolution” を講ずる必要がある旨の認定（以下「特定認定」）を行うことができる。

■ 4. “resolution” の措置内容

（1）概 観

“resolution” の措置内容を概観すると、図表1のようになる。

（2）特定第一号措置（債務超過でないことを前提）

債務超過でない場合の“resolution”（以下「特定第一号措置」）は、預金保険機構による、①特別監視、②資金の貸付け等、③特定株式等の引受け等の3つである（図表2参照）。

①の「特別監視」とは、特定認定を受けた金融機関等の業務の遂行並びに財産の管理及び処分について、その経営に関する計画の履行の確保のために必要な助言、指導又は勧告等を行うことをいう。

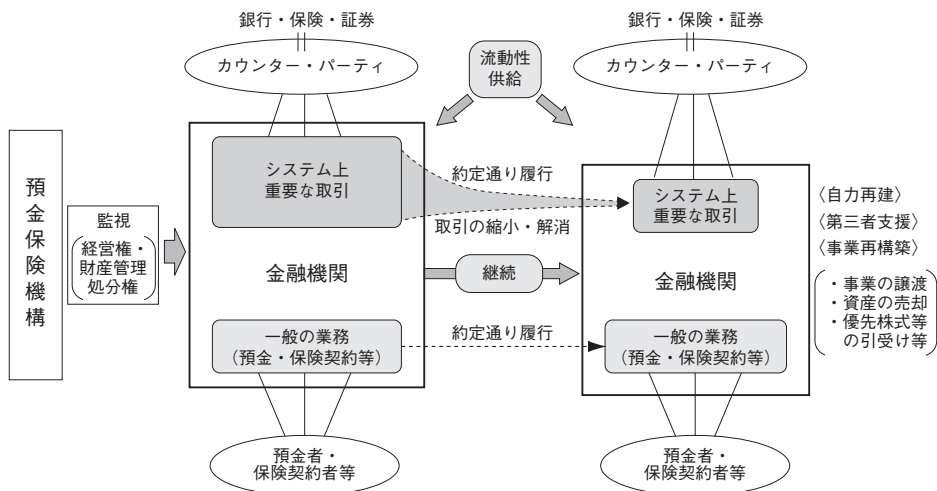
(図表1) 概観：“resolution”の措置内容

メイン措置	特定第一号措置 (債務超過でないことを前提)		特定第二号措置 (債務超過等の場合)	
	特別監視		特別監視（＋特定管理）	
	資金の貸付け等		特定資金援助	
	特定株式等の引受け等			
付随措置	(※)		契約上のペイルインの発動	
			株主総会等の決議等によらない許可	
			回収等停止要請	
			ブリッジ金融機関・受皿金融機関	

(※) 本文（注3）参照

(出所) 預保法改正法を参考に大和総研金融調査部制度調査課作成

(図表2) 特定第一号措置のイメージ（債務超過でないことを前提）



(出所) 金融庁「金融商品取引法等の一部を改正する法律（平成25年法律第45号）に係る説明資料」

②の「資金の貸付け等」とは、我が国の金融システムの著しい混乱が生ずるおそれを回避するために必要な資金の貸付け・債務の保証をいう。

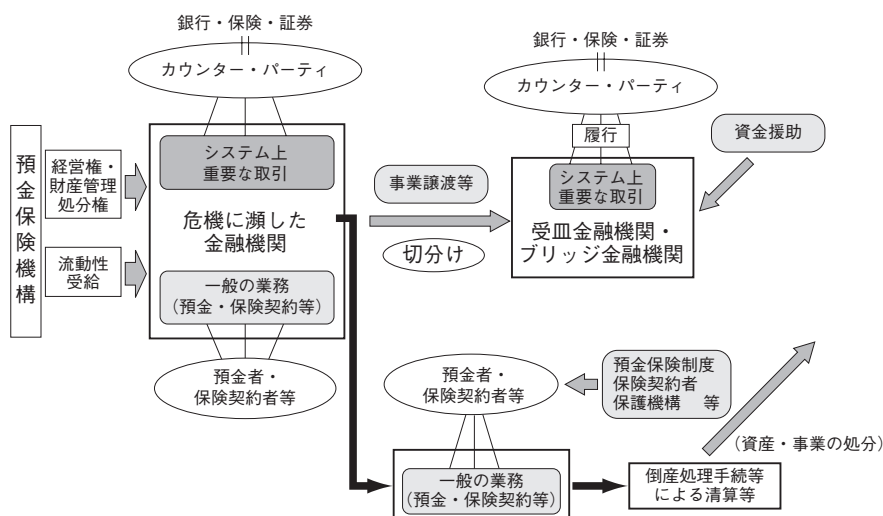
③の「特定株式等」とは、株式等、特定劣後特約付社債（注2）、株式会社・協同組織金融機関以外のものの出資又は基金に係る債権

をいう。

(3) 特定第二号措置（債務超過等の場合）

債務超過の（おそれがある）場合又は支払停止の（おそれがある）場合の“resolution”（以下「特定第二号措置」）は、預金保険機構による、①特別監視（及び／又は一定の場合

(図表 3) 特定第二号措置のイメージ (債務超過等の場合)



(出所) 金融庁「金融商品取引法等の一部を改正する法律（平成25年法律第45号）に係る説明資料」

には特定管理)、②特定資金援助の2つである(図表3参照)。

①の「特定管理」とは、業務及び財産の管理をいう。特定第二号措置に係る特定認定を受けた金融機関等の業務の運営が著しく不適切な場合や、当該金融機関等の業務の全部の廃止又は解散が我が国の金融システムに著しい混乱を生じさせるおそれがある場合に認められる。

②の「特定資金援助」とは、事業譲渡等を活用して危機に瀕した金融機関等を救済する側の金融機関等への資金援助をいう。具体的には、資金の貸付け又は預入れ、資産の買取り、債務の保証・引受け、優先株等の引受け等をいう。

(4) 契約上のベイルインの発動

内閣総理大臣は、“resolution”の対象となる金融機関等のうち内閣府令・財務省令で定めるものに係る特定認定を行おうとする場合において、当該特定認定に係る金融機関等が社債（バーゼルⅢ上の「その他Tier1資本調達手段」又は「Tier2資本調達手段」に該当するものに限る）若しくは優先株式（バーゼルⅢ上の「その他Tier1資本調達手段」に該当するものに限る）を発行し、又は劣後ローン（バーゼルⅢ上の「Tier2資本調達手段」に該当するものに限る）による資金調達を行っているときは、これらの資本調達手段について、当該金融機関等の自己資本（その他これに相当するもの）における取扱いを決定する。

これは、“resolution”の実施にあたっては、内閣総理大臣が、金融機関等の資本調達手段に組み込まれた契約上のバイルインを発動させることができるということを意味する。

「バイルイン」とは、無担保債権のヘアカット（元本削減）又は普通株式への転換を指す。

バーゼルⅢ上、「その他Tier 1 資本調達手段」及び「Tier 2 資本調達手段」として自己資本に算入するための要件の一つに、バイルイン（又は公的機関による資金の援助その他これに類する措置）が講ぜられなければ発行者が存続できないと認められる場合において、これらの措置が講ぜられる必要があると認められるときは、バイルインが行われる旨の特約が定められていることがある。この「特約」が、「契約上のバイルイン」に該当する^{（注3）}。

ちなみに、預保法改正法は、契約上のバイルインの発動条項を、既存の金融危機対応措置である預金保険法102条にも増設している点に留意されたい。

（5）減資・事業譲渡等の特例（債務超過等の場合）

特別監視の指定を受けた金融機関等（以下「特別監視金融機関等」）が債務超過の（おそれがある）場合又は支払停止の（おそれがある）場合、当該金融機関等は、裁判所の許可を得ることにより、株主総会等の決議等によらずに、減資、事業譲渡、会社分割等を行うことができる。

（6）回収等停止要請

預金保険機構は、特別監視金融機関等の債権者である金融機関等が特別監視金融機関等に対し債権の回収その他債権者としての権利の行使をすることにより、当該特別監視金融機関等の資産及び負債の秩序ある処理が困難となるおそれがあると認められるときは、債権者である金融機関等に対し、我が国の金融システムの著しい混乱が生ずるおそれを回避するために必要な措置（事業譲渡等）が講じられるまでの間、当該権利の行使をしないことを要請しなければならない。

（7）ブリッジ金融機関及び受皿金融機関

預保法改正法は、預金保険機構が、特別監視金融機関等から債務を引き継ぐため、事業の譲受け、債務引受け、合併又は会社分割を行う「ブリッジ金融機関」を子会社として設立するスキームを用意している（図表3参照）。

また、ブリッジ金融機関の債務の受皿となる「受皿金融機関」への特定資金援助（前記（3）参照）のスキームも用意されている（図表3参照）。

■ 5. “resolution”実施時における早期解約条項の発動の停止

内閣総理大臣は、特定認定を行う場合においては、金融危機対応会議の議を経て、特定認定に係る金融機関等について、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・会社更生法の条項は、内閣総理大臣が定めた期間（注4）中は、その効力を有しないこととする決定を行うことができる（注5）。

■ 6. “resolution”に係る資金調達・費用負担

(1) 危機対応勘定における区分経理

預金保険機構は、“resolution”の実施に要する費用については、危機対応勘定において区分経理することとする。

(2) 預金保険機構による資金調達

預金保険機構は、“resolution”の実施のため必要があると認めるときは、内閣総理大臣及び財務大臣の認可を受けて、日本銀行から資金の借入れ（借換えを含む）をし、又は預金保険機構債の発行（預金保険機構債の借換えのための発行を含む）をすることができる。

政府は、国会の議決を経た範囲内において、預金保険機構の借入れ又は預金保険機構債に係る債務の保証をすることができる。

(3) 費用負担

こうした預金保険機構の資金調達・資金提供によって一時的に支払われた“resolution”の費用は、最終的には特定認定に係る金融機関等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、預保法改正法は、「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。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」（WG報告）というアプローチを踏襲している。具体的には、以下のとおりである。

預金保険機構は、毎事業年度、当該事業年度における危機対応勘定の収支につき、内閣総理大臣及び財務大臣に報告する（預金保険法123条1項参照）。

内閣総理大臣及び財務大臣は、この報告を受けて必要があると認めるときは、預金保険機構による“resolution”の実施に要した費用に充てるため、金融機関等が納付すべき負担金（以下「特定負担金」）に係る負担率及び納付期間を定める。そして、特定負担金の負担率及び納付期間を定めたときは、官報により公告する。

金融機関等は、この公告がされたときは、預金保険機構に対し、特定負担金を納付しなければならない。

特定負担金の額は、各金融機関等につき、当該特定負担金を納付すべき日を含む事業年度の直前の事業年度の末日における負債の額の合計額を12で除し、これに当該特定負担金を納付すべき日を含む事業年度の月数を乗じて計算した金額に、負担率を乗じて計算した

金額とする。

政府は、特定負担金のみで“resolution”の実施に係る費用を賄うとしたならば、金融機関等の財務の状況を著しく悪化させ、我が国の金融市場その他の金融システムの著しい混乱が生ずるおそれがあると認められるときに限り、預金保険機構に対し、“resolution”の実施に要する費用の一部を補助することができる。

■ 7. “resolution”と預金保険法102条の関係

我が国では、預金取扱金融機関についてはすでに、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102条が据えられている。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。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。

もっとも、WGでは、これらの預金取扱金融機関以外のノンバンク（証券会社・保険会社等）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」（WG報告）こと

から、新たな制度を設ける必要が指摘されていた。

また、金融審議会は、すでに預金保険法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」（WG報告）としている。

章のタイトルを確認すると、預金保険法102条は「第七章 金融危機への対応」に含まれているのに対し、“resolution”は新設の「第七章の二 金融システムの安定を図るための金融機関等の資産及び負債の秩序ある処理に関する措置」に含まれている。

なお、金融庁の説明資料^{（注6）}によると、預金保険法102条は我が国が経験した「不良債権型の金融危機」への対応措置であるのに対し、“resolution”はリーマン・ショックのような「市場型の金融危機」への対応措置と位置付けられている。

“resolution”と預金保険法102条の適用関係は、図表4のとおりとなる。

このように、預保法改正法は、既存の預金保険法102条と新設する“resolution”を併存させているが、そのことが預金取扱金融機関に関する両者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

(図表 4) “resolution” と預金保険法102条の適用関係

	預金取扱金融機関	ノンバンク (証券会社・保険会社等)
預金保険法102条	○	×
“resolution”	○	○

(出所) 預保法改正法を参考に大和総研金融調査部制度調査課作成

ていない場合の資本増強、そして費用負担(負債額をベースとした業界の事後負担を原則)について、重複するアプローチを採っているためである(注7)。また、ブリッジ金融機関や受皿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、預保法改正法は、預金取扱金融機関にとっては大きな意味を持たない可能性がある。もっとも、これまでとは異なり、預金取扱金融機関以外のノンバンク(証券会社・保険会社等)の破綻に際しても費用負担を求められ得ることにはなる。

これに対して、預金取扱金融機関以外のノンバンク(証券会社・保険会社等)にとっては、預保法改正法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、公的資金注入の対象に新たに加えられ得ることになるためである(注8)。このことが、リスクテイクするノンバンク(証券会社・保険会社等)の本質を揺るがすこととならないよう、実際の手続にあたっては慎重なアプローチが求められよう。

8. 施行スケジュール

預保法改正法は、公布日(2013年6月19日)から9ヶ月を超えない範囲内において政令で定める日から施行される予定である。

(注1) “resolution” は、金融危機以降のG20や金融安定理事会(FSB)による用語であり、破産法や会社更生法等に基づく通常の清算・再建手続によらない、市場機能維持のための危機対応措置を指している。

(注2) 元利金の支払について劣後的内容を有する特約が付された社債であって、銀行、長期信用銀行、銀行持株会社等及び株式会社商工組合中央金庫以外のものの自己資本の充実その他の財務内容の改善に資するものをいう。

(注3) なお、預保法改正法の文言上は、債務超過でないことを前提とした特定第一号措置、そして債務超過等の場合の特定第二号措置のいずれのケースにおいても、契約上のペイルインの発動がなされうることとなっている。しかし、バーゼルⅢを定めた銀行法の下位規定の文言上、契約上のペイルインの発動は、ペイルイン(又は公的機関による資金の援助その他これに類する措置)が講ぜられなければ発行者が存続できないと認められる場合において、これらの措置が講ぜられる必要があると認められるときになされることが想定されていることから、このようなケースに該当する“resolution”は特定第二号措置

であると考えることが自然であろう。また、WG報告においても、契約上のペイルインの発動は、「金融機関等が債務超過等の場合」、すなわち特定第二号措置の対象となるケースが想定されている。

(注4) 「事業の譲渡その他の我が国の金融システムの著しい混乱が生ずるおそれを回避するために必要な期間」をいう。FSBによる報告書や米ドッド・フランク法では、このような発動停止の期間として「2営業日以内」が想定されている。

(注5) 早期解約条項の発動の停止は、既存の金融安定化措置である預金保険法102条の措置を講ずる際にも新たに適用されることとしている。

(注6) 「金融商品取引法等の一部を改正する法律（平成25年法律第45号）に係る説明資料」

(注7) ただし、既存の預金保険法102条の費用を負担する「業界」が預金取扱金融機関のみで構成され

ているのに対し、新設する“resolution”の費用を負担する「業界」は、預金取扱金融機関のみならず、預金取扱金融機関以外のノンバンク（証券会社・保険会社等）を含む金融業全体で構成されている点に留意されたい。

(注8) 預保法改正法にかかわらず、現行の投資者保護基金や保険契約者保護機構による補償スキームは維持されている点に留意されたい。



鈴木 利光（すずき としみつ）

2002年 慶應義塾大学法学部政治学科卒業、2007年大和総研入社。制度調査部にて会計基準等のリサーチに従事、2010年ロンドンリサーチセンターにて欧州・イギリスの金融制度のリサーチに従事、2012年7月から現職。