

論文

世界金融危機後の銀行の破綻処理法制の考察 —米国・EU・英国における「秩序ある処理」の 枠組みの法制化を踏まえた検討—

飯塚 徹

Considerations on Current Bank Resolution Legislation After the Global Financial Crisis

IIZUKA Toru

要 旨

世界金融危機を経て、FSBが「Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institution」(「主要な特性」)を策定し、これが国際的に合意された。米国・欧州では、「主要な特性」に基づき、「Orderly Resolution」(「秩序ある処理」)の枠組みが導入され、破綻処理法制は大きく変容を遂げた。日本では、「秩序ある処理」の枠組みの導入は限定的であったが、各国の法制の改革から得られる示唆は貴重である。

本稿では、米国・EU・英国の破綻処理法制の改革の内容を調査し、そのエッセンスを考察した。そして、それらを踏まえ、日本の銀行の破綻処理法制を評価・考察した。

キーワード

破綻処理法制 倒産法 預金保険法 市場規律 TBTF(Too big to fail)

目 次

- I. はじめに
 - II. 世界金融危機後の破綻処理法制
 - III. 米国における破綻処理法制の改革
 - IV. EUにおける破綻処理法制の改革
 - V. 英国における破綻処理法制の改革
 - VI. 日本における破綻処理法制の改革
 - VII. 日本の破綻処理法制の評価・考察
 - VIII. むすびにかえて
- 謝辞
注
文献

I. はじめに

世界金融危機を経て、金融システム上重要な金融機関等の破綻が、内外の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。そうした経験と反省を踏まえ、金融機関等が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: 金融安定理事会) において新たな指針である「Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions」(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」(Key Attributes))が策定され、2011年11月のG20のカヌヌ・サミットにおいて、国際的に合意された。こうした国際的な議論の進捗と並行して、米国・欧州においては、金融機関等の実効的な破綻処理に関する新たな破綻処理法制が整備されてきている。これらの法制の特徴として、破綻処理に関して納税者負担を回避しつつ、金融機関等の破綻によるシステムリスクの発生を回避するために、破綻金融機関等に生じている損失については、株主や無担保債権者等に負担させる、いわゆるペイルイン手続によって吸収することが予定されている点、破綻金融機関の資産・権利等の承継金融機関への円滑な移転を可能にするための措置が整備されている点をあげることができる¹⁾。

日本においても、2014年改正預金保険法の施行に伴い、通常の枠組みである「金融整理管財人制度・承継銀行制度」、危機的な事態の枠組みである「金融危機対応措置」という既存の枠組みに追加する新たな枠組みとして、「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」(以下、「秩序ある処理」スキーム)を導入した。新たな枠組み(「秩序ある処理」スキーム)は、既存の枠組みが対象としていないノンバンク金融機関等も対象として、市場を通じてグローバルに伝播する市場型のシステムリスクに備えるものであり、主として銀行危機に対応する既存の枠組みとは目的が異なる。

米国・欧州と比較し、日本は、「秩序ある処理」の枠組みの導入は限定的であったと評価できる。しかし、米国・欧州における「秩序ある処理」の法

制化に向けた破綻処理法制の改革の内容(議論や考え方などを含む)は貴重で、「主要な特性」(Key Attributes)と整合性を図る、日本の新たな枠組みである「秩序ある処理」スキームも含め、日本の銀行の破綻処理法制・手法を見直す契機にもなり得る。本稿では、米国・EU・英国の破綻処理法制の改革の内容を調査し、そのエッセンスを考察した。なお、本稿は、飯塚(2021)を踏まえて考察を行った²⁾。そして、それらを踏まえ、日本の銀行の破綻処理法制を評価・考察した。

II. 世界金融危機後の破綻処理法制

1. 「秩序ある処理」の枠組み

米国のリーマン・ブラザーズの破綻等に端を発した世界金融危機(2008-2010年)のなかで、金融システム上重要な金融機関等の破綻が、米国内外の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ことが明らかとなった。同時に、金融機関が大きすぎてつぶせない(Too big to fail: TBTF)問題をいかに解決するかが国際的に最も重要な政策的課題となった³⁾。巨大で複雑な銀行を市場がTBTFであると認識している場合においては、当該銀行が経営破綻の危機に陥ると、破綻処理が回避され、ペイルアウト(公的資金による救済)が行われる蓋然性が高いと認識されることにより、市場参加者は当該銀行のデフォルトリスクを過小評価することとなる。ペイルアウトの可能性があることは、当該銀行の評価やプライシングを適切に反映せず、銀行に対して過度なリスクイクのインセンティブを付与することとなる。このようなTBTFの存在は、巨大で複雑な銀行に「暗黙の補助金(implicit subsidy)」を与え、市場参加者にモラルハザードをもたらす。世界金融危機の際に行われたペイルアウトは「暗黙の補助金」が「明確な補助金」となったものである。TBTF問題は、預金保険制度・金融セーフティネットにおける市場規律を機能不全とし、多額の公的資金の投入を必要とするものである。

金融危機の経験と反省に基づき、金融機関等が破綻に至るような場合においても、「秩序ある処理(orderly resolution)」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⁴⁾、2011年10月には、FSBにおいて新たな指針である「主要な特性」(Key Attributes)が策定され、2011年11月にはG20カンヌ・サミットにおいて、合意された。「主要な特性」(Key Attributes)は、調和を図りながら国際的に展開する金融機関を破綻処理するために、各法域が法改正を通じて「主要な特性」(Key Attributes)に規定されたツールおよび権限を自法域の枠組みに適用することで、破綻処理制度の国際的なコンバージェンスを図ることを目的としている⁵⁾。

こうしたFSBの主導、国際的な議論の進捗と並行して、各国・地域においてもSIFIs(Systemically Important Financial Institutions: システム上重要な金融機関)の秩序ある破綻処理を行うための法制度が整備されてきた。米国では、2010年7月に、TBTFの終焉を図り、ベイルアウトから納税者を保護するドッド・フランク法 Title II「秩序ある清算に係る権限 (Orderly Liquidation Authority: OLA)」が成立した。また、EUでは、2014年7月に、域内共通の銀行の破綻処理制度を整備する「銀行再建・破綻処理指令 (Bank Recovery and Resolution Directive: BRRD)」が成立した⁶⁾。

日本においても、こうした国際的な潮流を踏まえて、市場を通じて伝播するような危機に対して、金融機関等の「秩序ある処理」の枠組みを整備するため、預金保険法等が2013年6月に改正された。そして、2014年3月、預金保険法の改正に伴い、「秩序ある処理」スキームが導入された。なお、これにより、預金保険法の目的規定が改正され(預保法1条)^{註1)}、新たに第7章の2を設け、126条の2から126条の39条まで38カ条の条文を新設したほか、多くの条項を新設・改正している⁷⁾。

2. 主要な特性(Key Attributes)

「主要な特性」(Key Attributes)は、その前文において、「主要な特性」(Key Attributes)が実現を目指す実効的な破綻処理制度(effective resolution regime)のあり方を下記のとおり示している。

前文：実効的な破綻処理制度の目的として、清算手続における債権等の優先順位(hierarchy of claims)に従い、株主および無担保・無保証の債権

者が損失を負担できるスキームを通じて、金融システムの深刻な混乱を回避し、納税者を損失の危機から遠ざけ、一方で重要な経済機能を保護しながら、金融機関の破綻処理を可能にすることである。

「主要な特性」(Key Attributes)は、納税者負担を回避し、システムリスクを抑止しながら、秩序ある破綻処理を実現することを目標としている。すなわち、G20の枠組みのもと、TBTFの終焉を図るために国際的に実現を目指すべき制度を示したものである。

「主要な特性」(Key Attributes)の破綻処理の基本的枠組みに関する部分を整理した(表1)^{註2)}。

「主要な特性」(Key Attributes)は、債権等の優先順位に従って破綻処理権限を執行することが求められるとし、特にエクイティが最初に損失を吸収し、さらに劣後債務(規制資本商品を含む)が完全に元本削減されるまでシニア債権者に対して損失が求められることはないとする。しかし、金融機関の破綻による潜在的なシステムリスクを回避するため、または全体としてすべての債権者等の利益を最大化するために必要な場合には、同じ順位の債権者をパリパス(pari passu)に取り扱わないことも必要であるとする。すなわち、債権の公平性という一般原則から乖離する柔軟性も求めている^{註3)}。

そのうえで、倒産法制のもとで金融機関が清算された場合に債権者が受け取ったであろう最低額を受け取れないときには、債権者は補償を受ける権利があるとする^{註4)}。これは、no creditor worse offとよばれるセーフガードである。日本においては、民事再生法に、清算価値保障原則が定められている⁸⁾。清算価値保障原則とは、一般に再建型手続において、債権者に対して破産手続が実施されていた場合に配分されたであろう価値(清算価値)を分配しなければならないことを意味する。「主要な特性」(Key Attributes)が求めるno creditor worse offセーフガードは、清算価値保障原則に相当するものであると考えられる。

「主要な特性」(Key Attributes)は、破綻処理当局による破綻処理と司法当局の関係について、破綻処理当局は、憲法で保護された法的救済措置とデュープロセスのもと、スピードとフレキシビリティをもって破綻処理権限を行使する能力を備える必要がある

としている。それを踏まえ、破綻処理措置の適用に際して裁判所の命令が必要な法域においては、破綻処理当局は、破綻処理計画のプロセスにおいてその点を考慮し、裁判所の手続に要する時間が破綻処理措置の実効的な適用に影響を与えないようにする必要があると述べる。さらに、破綻処理制度を規定する法律は、法的権限の範囲内で誠実(in good faith)に行動する破綻処理当局の措置の実施を制約したり、

否認したりする可能性のある司法権限を規定すべきではないとし、その代わりに正当な理由があれば保障による救済措置を提供すべきとする^{註5}。「主要な特性」(Key Attributes)は、破綻処理制度の法的安定性を確保すると同時に、経済的な補償によって解決することを求めている。

表1 主要な特性(Key Attributes)

(1)措置の対象	金融システム上その破綻が重要であり、かつ、決定的であるような金融機関とされる(1.1参照: Key Attributesの項目番号を示す。以下同様)。これらは、SIFIs: Systematically Important Financial Institutionsとよばれる。このなかでも特にグローバルな重要性をもつ機関がG-SIFIsとよばれ、一定の特則が設けられている。「主要な特性」(Key Attributes)のなかでは、銀行等狭義の金融機関以外にどのような機関がここに含まれるかは特定されておらず、これについては、各国がそれぞれ明確かつ透明性のある形で定める必要があるとする。
(2)処理機関の権限	破綻処理を担当する機関は、経営者の解任・責任、管理機関の選任、事業経営権、株主の権利制限、事業譲渡、ブリッジバンク機関の創設、バイルイン、期限前解約条項の暫定的停止、弁済禁止・執行中止、事業の閉鎖・清算等の広汎な権限を有する必要があるとする(3.2参照)。
(3)事業譲渡	事業譲渡においては、処理機関は、債権者その他の利害関係人の同意なしに措置を行う権限を有し、また事業譲渡が様々な契約との関係でデフォルトイベントにならないような形にする必要があるとする(3.3参照)。
(4)バイルイン	処理機関はバイルインを行う権限をもつ必要があるとする。具体的には、株主や無担保債権者に必要な範囲で損失を負担させ、債務株式交換(DES)を行い、また契約上のバイルインの効力を承認することなどである(3.5参照)。
(5)相殺・ネットティング	措置手続の発動が法令上・契約上の相殺権や契約の期限前解約等のトリガーとならないような手当が必要であるとする(4.2参照)。そして、処理機関は暫定的な解約権の停止の権限を持つ必要があるが、それは2営業日を超えないといった期間的限定や十分な代償措置等が前提とされる必要があるとする(4.3参照)。
(6)セーフガード(前提条件)	処理機関が上記のような権限を有するとしても、それは無制限なものではない。債権者の利益を保障するため、一定のセーフガードが設けられる必要がある。具体的には、債権者の優先順位の尊重・債権者平等の原則であり(5.1参照)、清算価値保存原則(5.2参照)。「no creditors worse off」の原則)である。
(7)G-SIFIsの特性	以上のような一般的な危機処理のスキームに加え、「主要な特性」(Key Attributes)は特にグローバルに重要な影響を与える金融機関をG-SIFIsとよび、それについての特則を定めている。破綻に関係する国の間で協力の枠組みを定める危機管理グループ(CMGs)の形成(8参照)、各金融機関に特化した国際共助の協定(9参照)、処理の戦略や信頼性について関係国際間で事前に評価する仕組みである処理可能性評価(Resolvability assessments: 10参照)の実施、個別金融機関についての事前の再建処理計画の制定(11参照)などが定められており、事前の周到な準備と実行可能性が重視されている。

(出所)山本和彦「金融機関の秩序ある処理の枠組み」(金融財政事情「金融法務事情」No.1975.2013)30頁を基に筆者作成。

Ⅲ. 米国における破綻処理法制の改革

1. 世界金融危機の概要

2007年にサブプライムローンの延滞増加により、格付機関が相次いで証券化商品の格付を引下げ始め、その影響は広範囲に拡大した。当初は、欧米における投資銀行や大手商業銀行など一部の金融機関に混乱は限定されていた。しかし、2008年に入ると、これらの金融機関において、経営破綻、買収、さらに投資銀行の銀行持株会社への移行が公表されるなど、影響は深刻化した⁹⁾。これらは、日本も含め世界全体を巻き込み、世界金融危機として、広範囲な金融機関、世界全体・各国の金融経済に大きな打撃を与えることとなった¹⁰⁾。

金融機関の破綻事例で俯瞰すると、2007年8月にフランスの銀行BNPパリバ¹¹⁾傘下のミューチュアルファンドが顧客の解約を凍結した(パリバ・ショック)ことから¹²⁾、欧州金融市場は金融リスクに対する不安が増大した¹⁰⁾。連鎖的な金融不安を恐れた欧州中央銀行は948億ユーロの資金供給を行ったが、事態は収束せず欧米を中心に世界的に拡大し、2008年に入り、米国において、ベアー・スターンズの緊急救済、リーマン・ブラザーズの経営破綻、AIGの緊急救済などが相次いだ。米国の銀行破綻も多数発生し、ワシントン・ミューチャル銀行、インディマック銀行は大型の破綻となり、銀行破綻だけではなく、投資銀行、保険会社、ノンバンク、銀行持ち株会社なども広範囲に破綻した。米国当局は、個別金融機関の救済だけではなく、緊急経済安定化法に基づき、システムリスクの回避、金融システムの安定・回復を目的とした資本注入、資産の買い入れなどを実行した。大規模な金融持株会社である、シティグループおよびバンク・オブ・アメリカに、オープン・バンク・アシスタンスを実行した。

緊急経済安定化法 (Emergency Economic Stabilization Act of 2008) は、リーマン・ブラザーズの破綻による深刻な金融危機に対応し、金融システムを安定・回復するための緊急立法として、2008年10月3日、米国議会において可決された。本法案の議論は9月下旬に行われ、9月28日には米国議会の指導部と政府が法案の内容で合意に達し、翌29日に

下院で採決が行われた。ここで、民主党の4割、共和党の7割が反対し、否決された¹³⁾。同日、米国政府と上院が法案の修正を行い、預金保険の上限の引き上げ、税制優遇の措置、公的資金を受けた企業の経営者の報酬制限などを追加し、上院・下院を通過し、成立した。しかし、下院では賛成263(民主172、共和91)、反対171(民主63、共和108)であり、ここで、市民、市民の代表である議員が、本法の施行に全面的に賛成ではなかったことに留意する必要がある。特に、共和党主導の法案であったが、同党において反対派が賛成派よりも多かった。

本法に基づき、7,000億ドルの公的資金により、広範囲の金融機関に資本注入を行い、または、不良資産を買い取ることを内容とする不良資産救済プログラム (Trouble Assets Relief Program : TARP) が発動された。公的資金予算額7,000億ドルのうち、2,500億ドルはただちに使用可能であったが、次の1,000億ドルは大統領の要請により使用でき、残りの3,500億ドルについては議会の承認が必要とされた。当初の2,500億ドルについては、TARPによる緊急的な対応として、資本注入プログラム (Capital Purchase Program : CPP) が策定され、多数の銀行等に資本注入が行われた。また、CPPとは別に、シティグループ、バンク・オブ・アメリカ、AIG、自動車産業 (GM、クライスラー) の例外的な緊急救済として、約1,500億ドルが支出された。

2. ドッド=フランク法の概要

「ドッド=フランク ウォール・ストリート改革および消費者保護法 (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)」(以下、ドッド=フランク法) は、2010年7月21日に、オバマ大統領の署名により成立した法律である。ドッド=フランク法は、米国における金融危機の発生および短期的な金融危機対応措置を契機に成立した。この根底にあるのは、①緩和された金融環境のもとで過度なリスクテイク、②いわゆるサブプライムローン問題の発生(住宅危機)、③リーマン・ブラザーズの破綻(2008年9月15日)と流動性危機の発生、④AIGの流動性危機とFRBによる緊急支援の実施(2008年9月16日)、⑤2008年10月3日に成立した「2008年緊急経済安定化法 (Emergency Economic Stabilization Act of

2008)」に基づく「不良資産救済プログラム(Trouble Asset Relief Program(TARP))」のもとにおける金融機関の不良資産買取りと資本注入の実施などである¹¹⁾。このような観点から、ドッド=フランク法は、「金融システムにおける説明責任および透明性(accountability and transparency)の改善による米国の金融安定の促進、『Too big to fail』の終了、救済(bailout)の終了による米国の納税者の保護、濫用的な(abusive)金融サービス慣行からの消費者の保護」のための法律であるとされている¹²⁾。ドッド=フランク法は14本の新たな連邦法を含み、多数の調査分析と規則の制定を連邦諸機関に課した包括的かつ大幅な改革で、金融関連の米国連邦法としては過去最大のボリュームとなった。しかし、1930年代の大恐慌の金融立法をはじめとするこれまでの金融改革立法を通じて整備されてきた米国の金融システムおよび金融規制機構制度を抜本的に変更するものではない¹³⁾。

ドッド=フランク法は、合計16の「編(title)」から構成されている。一部の編にはいくつかの「章(subtitle)」が、一部の章にはいくつかの「節(part)」がある。条文は1601条までである。ドッド=フランク法の中核として、(1)監督体制の強化(マクロ・プルーデンス政策の導入、消費者・投資者保護の強化)、(2)TBTF政策(Too big to fail)の終了(新たな整然清算制度)、(3)規制対象の拡大(店頭デリバティブ、ヘッジ・ファンド)、(4)その他(ボルカー・ルール、信用格付会社の監督強化、証券化プロセスの改善)がある。本稿では、(2)TBTF政策の終了(新たな整然清算制度)について概説する。そして、FSBが2020年にこうしたTBTF改革を評価した内容を検討する。

1) 新たな整然清算制度の導入(Too big to failの終焉)

マクロ・プルーデンス体制の整備とともに、ドッド=フランク法の重要な特徴として、「Too big to fail」を終焉させようとしている点あげられる。すなわち、システミックリスクを発生させるシステム上重要な金融会社に対しては、通常の金融機関に比べてより厳格なプルーデンス規制を課してその破綻の確率を引き下げ、大規模な金融会社が破綻に至った場合には、システミックリスクを回避するとともに納税者負担を回避しながら当該金融会社を清算するという政策方針である¹⁴⁾。

保険加入預金金融機関の整理・清算については、連邦預金保険公社法に基づき、FDIC(Federal Deposit Insurance Corporation：米国連邦預金保険公社)が管理人(conservator)または管財人(receiver)に任命されて、その処理を担う制度がすでに整備されている。管財人としてのFDICは、保険加入金融機関の清算(liquidation)または解散(winding up)を行うために任命される。ドッド=フランク法第2編は「整然清算権限(Orderly Liquidation Authority)」を規定し、新たに金融会社の清算制度を整備するものである。金融会社の整然清算(orderly liquidation)は、金融安定への重要なリスク(significant risk)となる破綻しつつある金融会社に対して、当該リスクを軽減しモラルハザードを最小化するように清算するために必要な権限を付与することを目的とする(204条(a))。そして、当該権限は、以下のことが実現されるよう当該目的を満たすように行使されなければならない(204条(a))①債権者および株主が金融会社の損失を負担すること、②当該金融会社の状況に責任を有する経営者(management)がその地位を保持されないこと、③FDICおよび他の適切な当局が、当該金融会社の状況に責任を有する全ての関係者(経営者、取締役および第三者を含む)がその責任に応じた損失を負担することを確保するため、必要かつ適切な全ての措置(損害賠償請求、原状回復請求など)を講じること。

同法は、金融機関の破綻に際して公的資金を投入して救済しないことを早期に明確に立法化したものとして評価できる。

2) FSBのTBTF改革の評価

FSBは、2020年6月28日、「Evaluation of the effects of too big to fail reforms」と題する市中協議文書を公表しており¹⁵⁾、これを要約する。本文章は米国を中心にグローバルな観点から述べられている。

なお、本文中のG-SIBsとは「グローバルなシステム上重要な銀行」のことで、FSBがG-SIBsバッファ^{注10)}を基準に毎年リストアップしている。2019年11月22日公表は、Bucket5(3.5%以上)該当なし、Bucket4(2.5%以上)1行：JP Morgan Chase、Bucket3(2.0%以上)2行：Citigroup・HSBC、Bucket2(1.5%以上)9行：Bank of America・Mitsubishi UFJ FGほか、Bucket1(1.0%以上)18行：Mizuho FG・Sumitomo Mitsui FGほか、全30行で

ある¹⁶⁾。

本文書は、「大きすぎて潰せない(Too big to fail, TBTF)システム上重要な銀行」の問題に対する改革(TBTF改革)の効果に係る評価結果を提示するものである。TBTF改革は、2008年の金融危機後にG20首脳から承認を受けた、グローバル金融の安定性を向上させ、経済を支えるための広範な改革パッケージの一つである。分析の大部分はCOVID-19パンデミックの発生以前に行われたため、評価は、最近の市場動向を踏まえた検証を含んでいない。

本評価の対象となる改革には、(1)資本サーチャージや総損失吸収力(Total loss-absorbing capacity, TLAC)による追加的な損失吸収力の基準、(2)強化された監督や高められた監督上の期待に関する提言、(3)銀行の破綻処理可能性(resolvability)を向上させるための実効的な破綻処理制度や破綻処理計画の実施に係る政策が含まれる。

本評価の結果は下記の3項目に分けて公表された。(i) システミックリスクとモラルハザードを示す指標は正しい方向に推移してきた。(ii) 実効的なTBTF改革は社会にネットの便益をもたらす。(iii) 引き続き取り組みが必要な課題が残っている。

i) システミックリスクとモラルハザードを示す指標は正しい方向に推移してきた。

破綻処理の実行可能性として、とりわけグローバルなシステム上重要な銀行(G-SIB)の母国である法域では、破綻処理改革の実施が大幅に進展した。これは、SIBに対する破綻処理の枠組みが欠如していたグローバル金融危機以前の状況からの大きな改善である。ほぼ全てのG-SIB母国法域と主要なホスト法域で、経営破綻に直面している銀行を破綻処理する選択肢を与える包括的な制度が導入されているうえ、数多くの当局がG-SIBの破綻処理計画を策定している。ほとんどのG-SIBはTLACの最終的な最低所要水準をすでに満たしており、市場はこれまでのところ発行されたTLAC債を問題なく吸収してきた。

破綻処理制度に対する信頼度(市場価格と信用格付からのエビデンス)について、SIBの調達コストの優位性は、TBTF改革の実施後低下しているものの、少なくとも2007-2008年の危機以前と同程度の高さにとどまっている。試算によれば、SIBの調達コストの優位性は、因果関係があると解釈すべきではないものの、2012年から改革が実施されて以降に

低下している。しかし、平均的な調達上の優位性は、(歪みが生じていた可能性がある)危機以前の水準を大幅に下回るところまでは低下していない。なお、調達コストの優位性は、破綻処理改革の実施がより完全な形で行われている法域において、より低い傾向にある。

市場の規律は改善したように見える。SIBの(期待デフォルト頻度によって計測される)リスクに対するCDSの価格の感応度は、2007-2008年の危機以降上昇した。また、TLAC適格債務のイールドは、TLACに優先する類似の債務のイールドを上回っており、このイールドの差はリスクのより高い銀行についてより大きくなっている。これは、投資家がG-SIBの破綻リスクと潜在的なバイルインを少なくとも部分的にプライシングに反映させていることを示唆している。

SIBの行動として、銀行の財務の強靭性は、2007-2008年当時と比較して顕著に高まっている。資本と流動性は、G-SIBおよびD-SIBに対する資本サーチャージを含む銀行規制改革(バーゼルⅢ)によって改善した。銀行のリスクアセット・ベースの自己資本比率およびレバレッジ比率は上昇し、SIBのこれらの比率は、低い水準からではあるものの、さらに大きく上昇している。加えて、バーゼルⅢ改革は規制資本の定義を大幅に厳格化し、損失吸収力を改善させた。銀行の予想デフォルトリスクは改革後の期間に低下している。

銀行の収益性は、資本やリスクテイクの変化を反映し、低下している。SIBの強靭性は高まった一方で、収益性はその他の銀行よりも低下しており、特にG-SIBで低下した。これは、他の条件が同じであると仮定すれば、改革が成功し、SIBの資本が増加する一方で、政府によるSIBに対する(暗黙の)調達保証およびSIBのリスクテイクが縮小している場合に期待される結果である。

ii) 実効的なTBTF改革は社会にネットの便益をもたらす。

本評価では、社会的な費用と便益の観点からTBTF改革を評価している。本評価では、TBTF改革の社会的な便益は金融危機の確率と深刻度の低下であり、社会的な費用は貸出金利の上昇によって発生するという、シンプルな枠組みを用いて、社会的な費用と便益を推計した。保守的な仮定のもとで推

計すると、社会的なネット便益はプラスとなった。この枠組みは、全てのタイプの社会的費用・便益を捕捉しているわけではない。このため、本評価は、銀行の競争、市場構造、相互関連性、債券価格の変化などの他の要因も考察した。

全体的に見て、TBTF改革は社会にネットで大きな便益をもたらしていることを分析は示唆している。観察された変化からは、頑健性が向上したこと、調達コストは顕著には増加しなかったことのほか、市場規律が改善したことが示唆される。また、総貸出の減少や大きな意図しない金融市場の分断といった、潜在的な負の副作用は観察されなかった。SIBが縮小した業務には、他の金融サービス提供者が参入している。

SIBの国内シェアや市場集中度は低下している。SIBから他の金融機関へビジネスが移る動きは、予期されたTBTF改革の結果である。平均的には、SIBの国内シェアは低下しているものの、こうした傾向は法域や地域によって異なる。総じて、銀行の規模の分布には、引き続き大きな偏りが見られる。すなわち、ほとんどの国では、少数の規模が非常に大きい銀行と多数の中小規模の銀行が共存している。このため、大規模な金融機関に影響するショックは、全体的な結果に影響を及ぼす。

こうした市場構造の変化から、信用供給は大きく影響を受けていない。経済への資金供給は低下していない。TBTF改革導入後、信用供給と国内総生産(GDP)は同程度の伸び率で増加している。G-SIBがGDP対比で国内への信用供給を減らしていたとしても、他の銀行や金融機関がそれを補っている。

市場ベースのシステムリスク指標は低下した。金融システム全体として資本が不足しているときに資本不足に陥る可能性のある銀行や、ディストレス(困窮)や破綻が金融システムに多大な損失を与える可能性がある銀行は、システムに及ぼすリスクがより高いと考えられる。市場データに基づく指標によれば、システムリスクは、グローバル金融危機の期間を除けば、2000年から2019年にかけて概ね安定してきた。

2007-2008年の金融危機は、グローバルな金融の統合に向かう長期的なトレンドを鈍化させたが、こうしたトレンドを逆転させたわけではない。欧州以外の銀行によるクロスボーダーの貸出は拡大し続け

た。クロスボーダーの連関性を表す指標は、金融危機初期にピークに達し、2008年に急落後、危機前またはそれ以上の水準に戻った。

本評価は、内部TLACが市場分断をもたらすとの仮説を裏付けることはできなかった。内部TLACは、秩序ある破綻処理を支えるほか、母国・ホスト当局間の連携を促すものである。FSBの基準では、ホスト当局は、自法域内の主要子会社グループに内部TLACを課し、その水準調整係数を75%-90%の範囲で設定するよう要求している。市中から意見を募集した際、こうした内部TLACの要求は市場分断をもたらし得るといった意見が一部に上がった。本評価はこうした主張を支持しない。むしろ、内部TLACは秩序ある破綻処理を支え、母国・ホスト当局間の連携を促すものである。

iii)引き続き取組みが必要な課題が残っている。

政策の設計は関連するグローバルな主体の任務であり、本評価は具体的な政策提言を行うものではない。しかし、対処すべきいくつかの課題が残っていることを提言する。

破綻処理可能性への障壁が残っている。本評価は、SIBの破綻処理可能性をさらに改善し得るいくつかの分野を特定した。これらには、TLAC基準の実施、破綻処理時の資金調達メカニズム、破綻処理時の銀行資産のバリュエーション、業務継続性と金融市場インフラへのアクセスの継続性、クロスボーダーの協調が含まれる。

経営破綻に直面した銀行に対する公的支援は引き続き存在している。ここ数年で破綻処理が行われたSIBは3行のみである。しかし、破綻処理の枠組みが十分に発達している法域であっても、中小規模の銀行を支援するために公的資金が使われ続けている。これらの数少ない銀行破綻は、極めて異なる状況によって特徴づけられており、一般的な結論を見出すことは困難である。しかし、政府による支援が行われた事例はいくつかある。これは、破綻処理改革が最近実施されたものであることや、システムが未だ移行時期にあること、当局が特定の状況下では他の手段が適切であると判断したことを反映している可能性がある。また、政府による支援が、破綻処理制度が相対的に整備されていない一部の法域で行われ得ることは、破綻処理制度改革が完全に実施されることの必要性を示している。他のケースをみると、

公的支援は主に、株主や(いくつかの事例では)低位債権者による損失吸収後、銀行の秩序だったリストラや清算を容易にした。

データの提供と利用可能性を改善し、また、現在の透明性のレベルの妥当性を検討する余地がある。改革が意図したとおりに機能するためには、市場参加者と当局が十分な情報を持つことが必要である。市場参加者は、破綻処理がどのように実行されるのかを理解し、リスクを評価したり価格に織り込んだりする能力が、情報の不足によって低減してしまう可能性がある。ただし、透明性の向上はコストを伴わないわけではなく、また、本来は機密扱いであった情報が破綻処理時において悪影響をもたらす可能性もある。そうした点はあるものの、本報告書は、破綻処理の枠組みの運用、TLACを含むSIBの破綻処理可能性、イベント発生後の破綻処理措置の詳細に関する情報開示を強化することで、改革への信頼度を高める機会があることを提言する。

当局、FSB、基準設定主体が利用できる情報についても、モニタリングおよび評価能力の低下につながる課題がある可能性もある。このような例として、ベイルインが金融システムや経済に与える潜在的な影響を評価するために必要な、G-SIBが発行したTLACの保有者に関する情報などがあげられる。実効的な破綻処理を確実にするために必要な情報について、当局やグローバル主体は慎重に検討することが求められる。

信用仲介機能のノンバンク金融機関へのシフトに起因するリスクについては、引き続き注視していく必要がある。ノンバンク金融機関が市場シェアを拡大したことに伴い、一部のリスクが銀行システムの外部に移行している。このようなシフトは、資金調達源の多様化につながるなどから、金融システムの安定性を高める可能性がある一方、金融システムの不安定化の原因となる可能性もある。本評価ではノンバンク金融機関に係る影響は検証されていない。しかし、銀行セクターに係る分析結果は、FSBや基準設定主体において、脆弱性を評価し、これに関連する金融システムの安定性のリスクに対処する政策提言を策定するための、継続的な取組みが重要であることを補強するものとなっている。

考察

i) の評価からは、破綻処理改革はグローバルに

着実に始動していることがうかがわれる。市場においても、破綻処理改革の一連のスキーム(セーフティネット)に対応し、TBTF政策への訣別、ベイルアウトの廃止、ベイルインの徹底を理解した上で行動し、市場規律が有効に機能する市場への変換に向かっていくことが確認できる。

ii) の評価は、TBTF改革の成果を実証する、重要なものと評価できる。平時では、TBTF改革が、金融セーフティネットにおいて良い働きをし、社会にネットで大きな便益をもたらすことが実証された。しかし、この分析は、短期間によるもので、金融危機(有事)、もしくは経済・金融環境が悪化した場合(本分析は新型コロナ禍蔓延の期間を対象としていない)の分析が行われていない。有事、もしくは経済・金融環境が悪化した期間における、TBTF改革の社会に対するネットでの成果を検証していないことに留意する必要がある。ただし、それが本分析の評価を下げるものではなく、今後の分析に期待したい。

iii) の評価は、改革の課題を整理し、引き続き改革に向けて取り組むべきことを提言している。そのなかで、中小規模の金融機関に対しベイルアウトが実施されていることを問題視しているが、これが改革が進んでいないためであったり、破綻処理法制が整備されていないことが原因であればその判断は正当であると思うが、当該法域が適法な手順・手続で検討し、ベイルアウトを選択し実践するのであれば、問題ないと考える。TBTF問題と、中小規模の金融機関に対するベイルアウトの問題は、切り離して考えるべきである。破綻処理制度改革を完全に実施すべきことはその通りである。改革を意図したとおりに機能させるためには、市場(預金者等)への確かな情報提供が重要であるが、透明性の向上・確保にはコストが必要であるとする。これに対して、信用格付会社の実施する依頼格付による信用格付が有効であると考えられる。機密性の高い情報をどのように管理・使用するかは法的な検討が必要である。そしてSIBの破綻処理可能性を示すものが、「破綻処理計画書」であり、可能な限り市場に公開すべきである。金融当局による金融セーフティネットの周知活動も含め、広く市場への情報開示(ディスクロージャー)は改革の成功を後押しするものである。

IV. EUにおける破綻処理法制の改革

1. 金融監督体制の整備

EUでは、EU(欧州連合)の市場統合の拡大・深化を背景に、金融機関の国境を越えた展開が進展している。2008年の金融危機により、①EU域内全体の金融システムの安定に明確な責任を持つ当局の不在、②市場、金融機関、金融セーフティネットなどに係る諸規制の不備や域内での調和不足、③域内で国境を越えて展開している金融機関グループが危機に陥った際に国境・業態横断的な対応を迅速に行うための制度枠組みの未整備が明らかになり、EU当局者の間では、域内の金融監督・規制枠組が単一市場の現状に十分に対応できていないとの認識が強まった¹⁷⁾。このため、EUでは、金融規制改革が進められた。

米国では、ドッド=フランク法の下で金融システム全体に関わるマクロ・プルーデンス金融政策を強化する金融監督体制の見直しが行われたが、欧州でも同様の動きがみられ、EUレベルでは2011年から新しい金融監督体制(European System of Financial Supervision: ESFS)がスタートした。新たな金融監督体制は、域内全体の金融システムのリスクを監視する欧州システミックリスク理事会(European Systemic Risk Board: ESRB)、域内規制の制定やその適切な実施の監督などを通じてマイクロ・プルーデンスの実効性向上を図る欧州監督機構(European Supervisory Authorities: ESAs)¹¹⁾の新設という両軸から構成されている(European Commission (2010))。

欧州システミックリスク理事会(ESRB)、欧州監督機構(ESAs)、各国監督当局は、相互に補完的な関係にあり、密接に協力していくことが求められる。ESRBは、ESAsなどからマイクロ・プルーデンス情報の提供をタイムリーに受け、ESAsに対してはマクロ・プルーデンス情報を提供するものとされた。

ESRBは、①EUの金融システムの安定に関してリスクとなる対象の認定、②リスクが認定された加盟国、監督当局、ESAsに対する早期警告や対応策の勧告の発出、③これらの動向に関するフォローアップ等を行う。

ESAsは、域内規制の制定やその適切な実施の監督などを通じてマイクロ・プルーデンスの実効性を向上させる重要な役割を担っている。ESAsは、既存の3つのEUレベルの委員会を改組して新設されたが¹²⁾、この改組で一層強い権限を付与された。例えば、危機時に各国の監督当局で協調対応が必要となった場合、従来の委員会は勧告を行う以上の権限を持っていなかったが、ESAsは、必要とされる措置の実施を要請しても関連当局がそれに従わなかった場合、状況に応じて措置の実施を強制することもできるようになった。

2. 金融セーフティネット(EU指令)の見直し

1) 預金保険指令の改正

EUでは、2014年4月に預金保険指令(Deposit Guarantee Scheme Directive: DGSD)が改正された。この改正は、1994年の制定以来、2回目となる。前回の改正は¹³⁾、世界金融危機を受け2009年に行われたが、保護限度額の引き上げなど一部の項目の改正に留まっていた。今回は、全面的な改正が行われた。特に、預金保険制度の実務に関する規定が詳細化され、クロスボーダー破綻における預金保護に関連する規定も整備された。さらに、金融危機を経て預金保険制度が破綻処理制度との結びつきを強めたことを受けて、同時に成立した銀行再建・破綻処理指令(Bank Recovery and Resolution Directive: BRRD)との関連も有している¹⁸⁾。

EUでは、1992年に欧州連合条約が締結され、経済通貨同盟(Economic and Monetary Union: EMU)を構築することにより域内の経済統合の強化を図ることとし、預金保険制度に関しても、前述のとおり1994年5月に預金保険指令¹⁹⁾が制定された。指令では、各国が預金保険スキーム(deposit guarantee schemes)を整備すること、保護限度額は2万ユーロ以上とすることなどが定められた。

指令の制定を受けて各国で預金保険制度の導入・整備が進められたが、2008年の世界金融危機において、金融セーフティネットとしての預金保険制度が十分に機能せず、預金者の信用不安が広がったことから、早急な対応が必要と広く認識された。2009年に改正された指令²⁰⁾は、金融危機への対応措置とし

て、①保護限度額の引き上げ(最低2万ユーロ⇒2009年6月末までに最低5万ユーロ⇒2010年末までに一律10万ユーロ)、②付保預金の払い戻しの迅速化(3か月程度⇒20営業日)、③2010年末までの共同保険の廃止、とするものであった。しかし、こうした改正のみでは、金融機関のクロスボーダー業務の拡大に対応した制度設計が担保されていないなど、EUレベルで取り組む中長期的な課題があることも認識され、預金保険指令の更なる改正に向け、引き続き検討されることとなった。

欧州委員会は、2010年7月に預金保険指令の改正案を提案した。改正案は、①保護限度額を2010年末までに一律10万ユーロとし、通貨の種類および企業規模にかかわらず、金融機関および公的機関を除く全ての預金者の預金^{注14}を付保対象とする、②迅速な払い戻し(2010年末までに4週間、2013年末までに7日以内)、③クロスボーダーでの払い戻しを行う際の対応の明確化、④預金者に対する情報提供の強化、⑤長期的かつ責任ある資金調達手段の確保、などを主な内容としていた²¹⁾。また、預金保険料の「可変保険料率」制度の導入も提案された。

こうした提案を受け、関係機関において協議・調整が行われ、2013年12月に、欧州議会と欧州閣僚理事会が政治的な合意に達した²²⁾。最終的な合意内容は、①10万ユーロの保護限度額の共通化、②付保預金の払い戻し期間の段階的な短縮、③資金調達手段に係る事項、④リスクに応じた保険料の算出、⑤預金者に対する情報提供の強化、などである。この合意を受け、2014年4月に欧州議会で改正指令案が採択され、改正指令は、2015年7月に施行された。

2)改正預金保険指令の概要

改正された預金保険指令は、全体で23条から構成されている。本稿において重要と考えられる、i)保護限度、ii)基金の資金調達(リスクに応じた保険料)について概説する。

i)保護限度

保護限度額は、1預金者ごとに1金融機関あたり10万ユーロ^{注15}(利息は内数)である(6条1)。ただし、例外規定(6条2)として、

- (a)個人の所有住宅に関連した取引から発生する預金
- (b)各国の法律で認められた特別のライフイベント(結婚・離婚・退職・解雇・失業・就業不能・

死亡など)に関連する預金

- (c)各国の法律で認められた保険金の支払や犯罪・違法行為に対する補償金に基づく預金の10万ユーロを超える部分(temporary high balance)については、預け入れ後、少なくとも3か月(ただし最長12か月)、一定限度まで保護されることが規定されている^{注16}。

ii)基金の資金調達(リスクに応じた保険料)

加盟金融機関が負担する保険料は付保預金(covered deposits)と当該金融機関が負うリスクの程度(degree of risk)に基づく(13条1)。ただし、指令はそれ以上の詳細な算定方法を示しておらず、欧州銀行監督機構(European Banking Authority: EBA)に対し、各国での指令の統合的な適用を確保するため、保険料の算定に関するガイドラインを2015年7月3日までに制定しなければならないと規定している(13条3)。

この規定を受け、EBAは、2015年5月28日に最終ガイドラインを公表した²³⁾。EBAはガイドラインの策定にあたり、リスクに応じた保険料体系を採用しているEEA(欧州経済圏)10か国の実態調査を行った。その結果、保険料の算定にあたり、単独のリスク指標に基づく国(スウェーデンなど)、複数のリスク指標を等しいウェイトで評価する国(フランスなど)、複数のリスク指標を異なるウェイトで評価する国(ドイツなど)など、各国でリスク指標やそのウェイト付けが異なることが明らかになった²⁴⁾。続けて、EBAは3種類のテスト・システムを開発し、各国レベルでの適合性を検証するため、24か国でテストを実施した。この結果から、EBAは「資本」「流動性・資金調達」「資産の質」「ビジネスモデル・マネジメント」「DGSにとっての潜在的な損失」の5つのリスクカテゴリーを設定し、このうち「DGSにとっての潜在的な損失」は、「付保預金対比での担保差入れされていない資産<(Total Assets - Encumbered Assets)/Covered Deposits>」をコアとなるリスク指標として採用した²⁵⁾。

3)銀行再建・破綻処理命令(BRRD)における預金者優先の規定

預金保険指令には規定されなかったものの、欧州委員会で預金者優先の導入の必要性が検討され、銀行再建・破綻処理命令(BRRD)に規定された。

預金者優先(Deposit Preference)は、他の無担保

非優先債権に対して、預金の弁済順位を優位に設定するものであり、一般的には、預金者の預金保護に対する信頼維持に結び付き、DGSに対しても、付保預金の払い戻し費用を抑える効果が期待できる。

預金者優先の導入の是非については、FSBの「主要な特性」(Key Attributes)に明示されることはなかった(2011年)。また、欧州委員会がBRRDを提案した際にも、預金者優先に関する規定はなかった(2012年)。

しかし、その後の協議において、預金者優先の導入が検討され、既に預金者優先を導入していたEU加盟国も存在していたことなどから、最終的には、付保預金が最優先、次に個人・中小企業の預金が優先されるという2段階の預金者優先が規定された。

(BRRD 108条)

倒産処理における預金の優先順位(Ranking of deposit in Insolvency hierarchy)

加盟国は、通常の倒産手続きに係る各国の国内法において、以下の点を確実にするものとする。

- (a) 以下は、通常の無担保非優先債権の請求権より優位のものとして、同順位で扱われる。
 - (i) EU指令2014/49/EU(預金保険指令)で規定される保護範囲を超えた、自然人および中小企業(micro, small and medium-sized enterprises)の付保対象預金(eligible deposits)
 - (ii) EU域内で設立された金融機関のEU域外の支店の預金であって、EU域内の支店を通じて預けられていれば、自然人および中小企業の付保対象預金となる預金^{注17}
- (b) 以下は、上記(a)より優位のものとして、同順位で取り扱われる。
 - (i) 付保預金(covered deposits)
 - (ii) 付保預金者に代位したDGS

以上のとおり、倒産手続きにおける預金者の優先順位として、①自然人および中小零細企業から受け入れた預金保険の対象範囲を超える適格預金、②域内で設立された金融機関の域外に所在する支店でなければ自然人および中小零細企業から受け入れた適格預金となりうる預金については、通常の無担保債権者よりも高い優先順位が与えられ、加えて、保険対

象預金および倒産手続において保険対象預金者を代位する預金保険制度に関しては、適格預金等よりも高い優先順位が与えられている²⁶⁾。

3. 危機管理の枠組みの整備

EUでは、域内で国境を越えて活動している金融機関グループの存在感が高いにもかかわらず、破綻処理の枠組みは各国によって相違している。このため、2008年の金融危機において、域内複数国にまたがった金融機関の破綻処理が求められた際には、域内各国が自国の破綻処理法制に基づきながら任意に協調することで対応せざるを得ず、EU域内共通の枠組みの欠如に伴う以下のような問題があった²⁷⁾。

- ① 共通の介入手段の欠如が各国の政府の協調行動を難しくした。
- ② 早期かつ効果的な対応に必要な介入手段を十分持っていなかったため、「甚大な影響の波及を覚悟で破綻させるか、公的資金の投入により救済するか」とい究極の選択を迫られ、公的資金の投入を行った結果、各国納税者に多額の負担が生じた。
- ③ 特にシステム上重要な大規模金融機関の破綻(リーマンブラザーズ等)に対処する場合、現行の枠組みでは対応できない多くの問題があることが明確になった。

このため、EUでは、金融機関の規模や種類にかかわらず、円滑に破綻処理を進める(コアとなる金融サービスの提供を維持しつつ、破綻に伴う金融システムへの影響を最小化する)ことを可能とするため、域内共通の枠組み作りに向けて検討作業を進めた。この枠組みは、①危機に対する準備的・予備的な措置、②早期介入、③再生困難となった場合の破綻処理の3段階を含み、「危機管理の枠組(crisis management framework)」とよばれている。

このなかで、本稿において重要と考えられる、(1)再生・破綻処理計画(Recovery and Resolution Plan)、(2)早期介入(3)破綻処理について概説する。
1)再生・破綻処理計画(Recovery and Resolution Plan)

再生・破綻処理計画の作成は国際的な流れに沿ったものである。再生計画は銀行が作成し、破綻処理計画は銀行の密接な協力を得て金融当局が作成する。再生・破綻処理計画は、規模や国際展開をして

いるかにかかわらず全ての銀行に義務付ける。ただし、作成内容の要求水準については、銀行の規模、資金調達の本質、グループ構造などを勘案し差をつけるものとする(国際的活動を行っているシステム上重要な大規模銀行に対しては詳細な内容を求め、国内活動のみを行っている小規模な銀行には簡便な内容とする)。

2) 早期介入

現状においては、監督当局は銀行が自己資本指令の要件を充たせない場合に早期介入が可能である(同指令136条)。これをさらに踏み込んで、銀行が同指令の必要条件を充たせなくなると見込まれる場合にも早期介入できるようにする。

早期介入に関する監督権限を拡大し、明確化する。新たな監督上の措置には、配当の禁止、経営陣交代の要求、過度なリスクをもたらす事業の売却などを求める権限が含まれる。

現状直面する特定の問題に対応するための再生計画(事前に提出された計画の緊急時対応策をベースが多いと予測される)の提出・実行を銀行に要求する。

一定の状況下において、特別管理人(special manager)を任命する権限を与える。特別管理人は、期間限定で既存経営陣に代わって銀行経営を行うか、または既存経営陣を支援する。なお、特別管理人の任命は、当該銀行に対する当局の支援を意味するものではない。

3) 破綻処理

早期介入の実施にもかかわらず、銀行の破綻が不可避となった場合、破綻処理として3つのオプションが用意されている。なお、破綻処理手段の発動条件としては、支払不能(insolvent)に陥る前に破綻処理手段を利用できるようにする方針である。

i) 金融システムの安定に懸念がない場合

一般的なルールに則って通常の破綻処理法制(bankruptcy code)に基づき処理される。

ii) 金融システムを不安定化させる懸念がある場合

当該銀行の清算(gone concern)を前提として、破綻に伴う影響を最小化し、必要不可欠な一部業務の継続を図るため、秩序だった清算(orderly wind down)を行うこととなる。当局は、与えられた法的権限に基づき、承継銀行(ブリッジバンク)^{注18}、事業の売却、不良資産の分離などの破綻処理手段を実現する^{注19}。

iii) オプション ii) では秩序立った清算が困難な場合

当該銀行の継続(going concern)を前提として事業再構築を行わせることもある。そのための必要手段として、当局に対して、前述の手段に加え、債務の削減(bail in)や株式転換を行う権限を与える。このように継続(going concern)を前提とした破綻処理枠組みを整備していることは、米国のドッド=フランク法のもとでの新しい破綻処理枠組みと相違している。

ただし、European Commission(2010)では、このオプションの行使については、極めて例外的な金融環境のもとで、金融システムの安定化の観点から、当該銀行の本質的に存続可能な業務を継続させることが十分に正当化される場合のみに限定されるべきとの方針が示されている。

4. BRRDによる破綻処理の枠組み

世界金融危機以降、システムリスクを発生させる可能性のある大規模で複雑な金融機関のクロスボーダーの破綻処理を実現することを目的として、「銀行再建・破綻処理指令(BRRD)」が策定され、これにより、破綻処理当局が包括的な権限や破綻処理ツールを活用して金融機関の秩序ある破綻処理を実行するための域内共通の枠組みが整備された。

BRRDは、金融システムに対する重大な影響を回避することを含め必要不可欠な場合に適用されるものであり、システムリスクの発生可能性がある場合に適用される例外的な破綻処理の枠組みである。したがって、システムリスクが発生しない金融機関の場合には、BRRDに規定された破綻処理の枠組みは適用されず、各加盟国の倒産手続のもとで解体(wind up)されることになる。

欧州委員会は2012年6月に法案を公表し、欧州議会および欧州連合理事会の審議を経て2014年5月15日にBRRDが成立した。各加盟国は2015年末までにBRRDを国内法化することが求められ、現在、BRRDはすべての加盟国で国内法化されている^{注20}。

BRRDのもとで破綻処理を担う破綻処理当局について、加盟国は破綻処理の権限を有する単一または複数の破綻処理当局(resolution authority)を指定し、EBAに通知することが求められる^{注28}。破綻処理当局は行政当局(public administration authority)

または行政権限を有する複数の当局であると定められており、BRRDの破綻処理手続は行政手続であることがわかる。

BRRDの主要部分は、下記のとおりである。

銀行再建・破綻処理指令(BRRD)²⁹⁾

1. 破綻処理制度

欧州委員会は、2012年6月に「銀行再生と破綻処理の枠組みに関する指令案」の提案を行い、各加盟国における破綻処理制度の統一化を進め、2014年5月にDIRECTIVE 2014/59/EU(Bank Recovery and Resolution Directive : BRRD)³⁰⁾を制定、2015年1月1日に施行した。

BRRDは、「Title II 準備(preparation)」、「Title III 早期介入(early intervention)」、「Title IV 破綻処理(resolution)」の段階に分けて、銀行破綻処理において、導入すべき措置を規定している。

1) 準備

信用機関または投資サービス会社に対し、財務状況が悪化した場合に、業務継続に向けて発動する手段を規定する再生計画(recovery plan)の策定を要求(BRRD 5条)。

破綻処理計画(resolution plan)は、銀行の破綻処理に関する責任を負う破綻処理当局(resolution authority)が作成する(BRRD 10条)。再生計画および破綻処理計画は、個別行レベルとグループレベルの両方について作成する(BRRD 7・12条)。

破綻処理当局が、計画策定時に破綻処理にあたっての障害があると判断した場合には、銀行に対して法的あるいは業務上の構造を変更するよう要求することができる(BRRD 17条)。

金融グループは、監督当局及び個々のグループ企業の株主の承諾を得て、財務上の困難に陥ったグループ企業に対して、金銭援助を行うためのグループ内財務扶助協定(group financial support agreements)を締結することができる(BRRD 19・20・21条)。

2) 早期介入

資本要求基準を充足できない、あるいは充足でなくなる可能性の高い銀行に対し、破綻処理当局が以下のような早期介入を行えるようにする(BRRD 27条)。

- ・銀行に対し、再生計画で規定している措置の実施を要求

- ・状況把握と当該措置の実施のための障害除去、および行動計画及びタイムテーブルの作成を要求
- ・検討を求められる決定を行うために、株主総会招集を要請
- ・不適任とみなされた経営層の除去/交代の要求
- ・財務状況の悪化が深刻で、上記のような手段では対処しえない場合、破綻処理当局は特別管理人(special manager)を任命し、銀行の経営に介入することができる(BRRD 35条)。

3) 破綻処理(各加盟国における破綻処理方式及び権限の共通化)

破綻処理方式としては、以下を導入する(BRRD 37条)。

- ・破綻した銀行の全部又は一部の売却
- ・承継機関(bridge institution)方式
- ・不良資産の分離
- ・バイルイン(bail-in)方式(減資、債務の減免や株式への転換などを実施し、損失を株主及び債権者の負担によって処理すること)

2. 金融機関による再建・破綻処理計画の策定

BRRDでは、準備措置の1つとして銀行に対し、再生計画(recovery plan)を策定し、財務状況が悪化した場合に業務継続に向けて発動する手段について規定することを要求している。

3. 破綻処理費用の負担

BRRDでは、破綻処理に際しての一般的原則として、下記を定めている(BRRD 34条)

- ・破綻した機関の株主が最初に損失を負担する
- ・当該機関の債権者が、通常の清算手続きにおいて定められる優先順位に従って、株主の後に損失を負担する
- ・同順位の債権者は平等に扱われる

V. 英国における破綻処理法制の改革

1. 英国の金融機関・監督制度

英国の預金取扱金融機関は、銀行(Banks)、住宅金融組合(Building Societies)、信用組合(Credit Union)の大きく3つに分けることができる。銀行が、99%の資産を保有している。G-SHIFIsは、HSBC、Barclays、Standard Chartered Bankである^{注21)}。

銀行(Banks)は、約230行あり、根拠法は2009年銀行法で、総合金融サービスを提供している。住宅金融組合(Building Societies)は、約40機関あり、根拠法は1986年住宅金融組合法で、株式会社化および大手組合への統合が進んでいる。信用組合(Credit Union)は、約600機関あり、根拠法は1965年産業・共済組合法および1979年信用組合法で、銀行にアクセス困難な人々向けで、小規模な組合が多い。

英国はユーロ圏ではないため、ユーロ圏を中心とする枠組みである単一監督メカニズム(Single Supervisory Mechanism : SSM^{注22})や単一破綻処理メカニズム(Single Resolution Mechanism : SRM)には参加していない。このため、ロンドンを本拠地とする欧州銀行監督機構(European Banking Authority : EBA)を中心とした非ユーロ圏を含むEUレベルでの枠組み(EU指令および規則等)において規制される。

英国では、規制の枠組みについて(Her Majesty's Treasury : HM Treasury)、マクロ・プルーデンス政策について(Bank of England : BOE) (Financial Policy Committee : FPC) が企画機能を有している。監督機能は、金融機関の健全性(ミクロ・プルーデンス)については(Prudential Regulation Authority : PRA)、金融機関の行動については、(Financial Conduct Authority : FCA) が担っている³¹⁾。

2. 預金保険制度

英国では、1979年銀行法に基づき、1982年に預金保険制度が成立し、(Deposit Protection Board : DPB)による預金保険基金が発足した。本基金は、加盟機関が破綻すると一定限度で補償する、いわゆるペイボックス型で^{注23}、DPBはBOEを中心に運営されている。

その後、1995年にEU基準(1994年EU預金保険指令)に従う保護制度となり、また運営主体がBOEからFSAに変わった。そして、2001年には、預金保険機関として、(Financial Services Compensation Scheme : FSCS)が2000年金融サービス法に基づき設立され、銀行・証券・保険等の8業態にわたる金融サービスの消費者に対する補償制度を総合的にカバーすることとなった。FSCSは付保預金の払戻し

に加えて追加的な責任(特定された破綻処理等)を有する、ペイボックス・プラス型に分類される。

従来の預金保険制度においては、2,000ポンドまでが全額保護され、これを超える部分については35,000ポンドまでについて90%を保護するという仕組みであったが、2007年10月に、この仕組みを撤廃し、一律35,000ポンドまでが保護の対象とされた。2008年10月には限度額が50,000ポンドに引き上げられたが、欧州連合(EU)指令の改正によってEU加盟国に100,000ユーロの預金保険の設定が義務付けられたことから、2010年10月には85,000ポンドまで限度額が引き上げられた(適用は2010年12月31日から)。限度額は5年毎に見直されることになっている。ユーロでの限度額に変更はないが、ポンドがユーロに対して上昇したことから、2015年7月にPRAは、2016年1月1日より限度額を75,000ポンドに引き下げるとを発表した。ところが、2016年6月に行われたEUからの離脱(Brexit)の是非を問う国民投票で離脱が選択されて以降、逆にポンドが下落したため、2017年1月30日より限度額は85,000ポンドに戻されている³²⁾。

3. 破綻処理制度

1) 世界金融危機以前

英国の倒産法制は、1986年倒産法(Insolvency Act 1986)、2006年会社法(Companies Act 2006)等により定められている。主な倒産手続として、会社任意整理(Companies Voluntary Arrangement : CVA)、会社整理計画(Scheme of Arrangement : SA)、会社管理手続(Administration)等がある³³⁾。特に2000年代に入り、事業再生に関する手続の整備が進展した³⁴⁾。

英国では、金融機関の倒産時には清算人(liquidator)を選任し、弁護士や会計士とともに金融機関の清算手続を進める。裁判所は清算手続の開始、配当(弁済)等の手続を公に周知する目的で関与するが、清算手続に関する実質的な意思決定は清算人(および清算委員会の関与)のもとに行われる。

なお、英国では、破綻処理に際して「最小コスト原則」は適用されない。1機関についての最小コストの処理が経済全体にとって最適な処理とは限らず、むしろ消費者保護および経済全体へのインパクトを

軽減することを優先すべきと考えられている³⁵⁾。

2009年まで、英国では金融機関に対する特別の破綻法制は存在しなかった。金融機関は通常の倒産法制に従い、精査人が破産時に選任され、支払手続は、(1)銀行を暫定的清算(保全)、清算もしくは管理の決定を裁判所がしたとき、(2)銀行の財務状況から預金支払ができないもしくはできる見込みがないと、監督当局が判断したときに開始された。個々の預金者は債務証明や払戻請求を清算人や管理人に行わなければならない。これにより、世界金融危機の際には、システミックリスクを回避するためにベイルアウトで対処せざるを得なかった^{注24)}。

英国政府は2008年10月に、イングランド銀行(Bank of England : BOE)の特別流動性スキームを通じ、資産2,000億ポンド以上の銀行に対し短期融資を行い、政府が設置した250億ポンドの銀行資本再構築資金(Bank Recapitalization Fund)により、優先株式の購入を通じ銀行の資本増強を行い、銀行間の中間的な貸出を促すための銀行間与信に対する2,500億ポンドの政府保証を含む、5,000億ポンドの銀行救済パッケージを手当した³⁶⁾。

2) 世界金融危機以後

世界金融危機を受けて英国は、2009年銀行法(Banking Act 2009)を策定し、金融システムの保護を図る観点から銀行を対象とする破綻処理制度を整備した。これにより、銀行が破綻し、2000年金融サービス市場法(Financial Services Market Act 2000 : FSMA)に定める規制要件を満たす合理的な見込みがない場合の措置として、①銀行倒産手続(Bank Insolvency)、②銀行管理手続(Bank Administration)、③特別破綻処理制度(Special Resolution Regime)の3つの破綻処理に関する措置が整備された。

2009年銀行法に規定された①銀行倒産手続、②銀行管理手続は、銀行が破綻した場合に1986年倒産法に規定された既存の倒産・管理手続を修正したものである。

i) 銀行等倒産手続(Bank Insolvency)

銀行倒産手続は、秩序ある清算(liquidation)の実現を目的とした、1986年倒産法の清算手続を修正したものであり、裁判所の命令のもとで実施される手続である。銀行が破綻した場合、預金保険の機能を担う金融サービス補償スキーム(Financial Services

Compensation Scheme : FSCS)によって保護される適格預金者への支払を確実にすることを目的としており、FSMAのもとで預金受入れが認められている銀行を対象を限定している。

ii) 銀行管理手続(Bank Administration)

銀行管理手続は、2002年企業法(Enterprise Act 2002)で修正された1986年倒産法における管理手続を修正したものであり、特別破綻処理制度の措置を支援するため、銀行の事業、資産または負債の一部を民間セクター承継者(private sector purchaser)またはブリッジバンクに移管した後に残った清算法人の重要なサービスまたは金融機能を一定期間、継続させることを目的として清算法人に適用される手続である³⁷⁾。

iii) 特別破綻処理制度(Special Resolution Regime)

特別破綻処理制度は、(i)英国の金融システムの安定性の保護および改善、(ii)英国の銀行システムの安全性に対する一般の信認の保護および改善、(iii)預金者の保護、(iv)公的資金の保護、(v)所有権侵害の回避を目的としてシステミックリスクに対応する枠組みである。2009年銀行法では、金融システムの安定化を図る安定化オプション(stabilization option)として、(i)民間セクター承継者、(ii)ブリッジバンク、(iii)一時国有化(temporary public ownership)の3つの破綻処理ツールが整備された³⁸⁾。

一時国有化は、英国の金融システムの安定に対するリスクを解消または低減することが必要な場合に発動される³⁹⁾。こうした一時国有化においては財務省(HM Treasury)による金融支援も可能であり、ベイルアウトを実行する仕組みである。このように英国では、ベイルアウトの金融政策が策定されたが、その後、ベイルインの政策に転換することとなった⁴⁰⁾。2013年金融サービス法(Financial Service Act 2013)のもと、後述する預金者優先原則やリングフェンスの導入などとともに、銀行再建・破綻処理指令(BRRD)の成立に先駆けてベイルインが導入された。具体的に、同法は2009年銀行法を改正し、ベイルイン・オプション(bail-in option)を追加した⁴¹⁾。同法は、no creditor worse off(清算価値保障原則)に係る規定についても2009年銀行法に導入した⁴²⁾。

同法に基づき、倒産法の改正がなされ、債務カテゴリーが見直された。具体的には、“Preferential

Debts”が“Ordinary preferential debts”と“Secondary preferential debts”に分けられた。付保預金は“Ordinary preferential debts”、非付保預金は“Secondary preferential debts”に区分され、預金者優先が明示された。

さらに、独立銀行委員会(Independent Commission on Banking: ICB)の提案に従い、「リテール・リングフェス」が確立された。これは、銀行業務について、ホールセール業務とリテール業務を分離することとし、破綻処理においては、英国内外で預金取扱業務等のリテール業務を行うリテール・リングフェス銀行として、より高い損失吸収力の保有を義務付けるものである。

3) BRRDの国内法化

2014年のBRRD成立を受け、英国では2013年金融サービス法(Financial Service Act 2013)が改正され、さらに財務省による2014年銀行再建・破綻処理に関する省令(Bank Recovery and Resolution(No.2) Order 2014)によってBRRDの国内法化が図られた。これにより、バイルイン・オプションについては、コモンエクイティTier1、その他Tier1、Tier2の順に損失吸収およびエクイティ転換を図り、それでも損失吸収が不十分な場合には、通常の優先順位に従って適格債務の元本削減またはエクイティ転換ができることとされた。また、BRRDの資産分離ツールに相当する資産管理会社(asset management vehicle)が安定化オプションに追加されている⁴³⁾。これにより、破綻処理当局であるBOEは、破綻銀行やブリッジバンクの事業を資産管理会社に譲渡し、事業の価値最大化を図りながら売却・清算することが可能になる⁴⁴⁾。

なお、BRRDの国内法化において2009年銀行法の安定化オプションである一時公的管理の枠組みも維持されているが、財務省がこの枠組みを適用する場合にはEUの競争政策に関する国家補助ルール(State aid rule)を踏まえることが求められている。BRRDの非常時公的金融支援を適用するときは、既存株主の損失負担が求められることになる。「主要な特性」(Key Attributes)では、一時国有化の費用について、国が被った損失は無担保債権者等、必要に応じてより幅広く金融システムから回収することを求めており、「主要な特性」(Key Attributes)の要件をみたと評価できる。

なお、英国は2020年3月31日にEUから離脱(Brexit)したが、離脱後も2009年銀行法をはじめ英国に国内法化されたBRRDの枠組みは継続する方針である⁴⁵⁾。

VI. 日本における破綻処理法制の改革

1. 秩序ある破綻処理スキームの導入

1) 秩序ある処理に関する措置の必要性の認定

「秩序ある処理」に関する措置の必要性の認定については、現行の預金保険法における金融危機対応措置と同様に、極めて高度な判断を要するため、金融危機対応会議^{注25)}(構成員：内閣総理大臣(議長)、内閣官房長官、金融担当大臣、金融庁長官、財務大臣、日本銀行総裁)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、当該措置を講ずる必要がある旨を認定(以下、「特定認定」)する。

2) 措置の対象となる金融機関等

世界金融危機の経験を踏まえ、金融市場における急速な信認低下、破綻時における混乱、实体经济への影響を回避し、金融システムがその強靭性を保持するためには、金融市場・金融業全体をカバーすることが重要であるとの考え方の下、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、以下これらを総称して「金融機関等」)が措置の対象とされた。

このような措置の背景には、金融システムに対するいわゆるシステミックリスクの源泉が必ずしも伝統的な銀行等預金金融機関に限られず、これら以外の証券会社、保険会社、ノンバンク等も含めた広い範囲の広義の金融機関の破綻が、市場を通じ伝播し連鎖的な破綻をもたらすおそれ(市場型システミックリスク)があり、そのような負の連鎖を断ち切るためには、広義の金融機関も含めた秩序ある破綻処理が必要であると考えられたものである⁴⁶⁾。

3) 措置内容と発動要件

i) 債務超過でない場合(特定第1号措置)

適用される措置(特定認定による講ずる必要があると認定される措置の内容)については、債務超過でない場合に講じられる「特定第1号措置」と、債務超過等の場合に講じられる「特定第2号措置」がある⁴⁷⁾。

特定第1号措置の内容は、最初に預金保険機構に

よる特別監視である(預保法126条の3)。内閣総理大臣等は、特定認定^{注26}に基づき、直ちに、その財産の管理処分および業務遂行について、預金保険機構により監視される者として対象金融機関を指定する(同条1項)。この場合、預金保険機構は、経営計画の履行確保等のために必要な助言・指導・勧告をする権限を有する(同条2項)。また、内閣総理大臣は、金融システムの著しい混乱を回避する必要がある場合には、業務遂行・財産の管理処分に関して必要な措置命令を発することができる(同条3項)。これらの措置によって、債務超過ではない金融機関についても一定の監視監督状態にし、金融システムの混乱を軽減する趣旨である。

そして、金融機関の財務状態を改善するための措置として、(i)預金保険機構による資金の貸付または債務保証(預保法126条の19)、(ii)自己資本の充実(預保法126条の21・22)が整備された。(i)については、いまだ債務超過ではない段階において、公的資金を金融機関に注入することは例外とするべきであるが、上記のような「特定認定」を前提に、かつ、当該個別の貸付等が金融システムの著しい混乱を防止するのに必要であるとの要件を課して、資金の投入を認めたものである。(ii)については、自力で資金を調達する自己資本充実計画の策定によるものほか(預保法126条の21)、預金保険機構に対して特定株式等の引受を求める方法が認められている(預保法126条の22)。この場合には、経営健全化計画の提出(同条5項)を前提に、内閣総理大臣の決定を得る必要がある(同条6項)。

上記の措置((i)(ii))の重要な特則として、債務超過に至っていない段階での組織再編等に係る「代替許可」の制度(預保法126条の13)が新設された。これにより、債務超過の場合に限らず、債務超過のおそれがある場合、支払停止の場合、支払停止のおそれがある場合のいずれにおいても、「株主総会」の決議を経ずに、裁判所の許可によって、事業譲渡や会社分割等の行為を行うことができるようになった(同条1項)。

ii) 債務超過の場合(特定第2号措置)

特定第2号措置の基本は、預金保険機構による業務・財産管理に関する特定管理を命ずる処分である(預保法126条の5)。この処分は、内閣総理大臣の命令によって発動され(同条1項)、預金保険機構に代

表権および業務執行・財産管理処分権を専属させる効果を有する(同条2項)。このような特定管理命令は、預保法126の9が金融整理管財人の場合の規定を大幅に準用しているように、実質的には金融整理管財人による管理命令と同様であり、金融整理管財人に代わる機関として預金保険機構を設定していることとなる。この措置は、預金保険機構が金融整理管財人となる手続きを預金取扱金融機関以外の金融機関等にも拡大適用したといえる。

以上のように、ここでの措置の方法は、「事業譲渡」と「早期解約条項の発動停止」などの相違点もあるものの、基本的に金融整理管財人の措置の場合と並列的と評価できる。このなかで重要なものとして、弁済許可の制度がある(預保法127条の2)。これは、当該債務の不履行により日本の金融システムが著しく混乱するおそれがあると認められる種類の債務の弁済について、必要となる資金に対し預金保険機構による貸付を規定し(同条1項)、その資金に基づく弁済については、裁判所の許可によって倒産手続による弁済禁止の例外となる旨を規定する(預保法127条の4)。この措置は、一方では金融システムの維持のために必要な債務の弁済が倒産手続に妨げられずに行えるようにし、他方ではそれが他の倒産債権者等に損害を与えないように預金保険機構の貸付資金は一般債権にとどまることを明らかにしたものである。

4) 特定認定に係る費用負担

特定認定が行われた金融機関等に関する危機対応業務の実施に係る費用(第7章の2の業務の実施に要した費用)は、金融機関等が事後的に「特定負担金」を納付することが定められている(預保法126条の39第1項)。「特定負担金」は、金融機関等ごとに納付するが、金融機関等が金融グループを形成しており、グループに親会社がある場合には、当該会社を通じて納付する(同条2項)。「特定負担金」の額は、金融機関等の場合は、直前の事業年度末の負債額を基準に算出される(同条3項)。また、グループ親会社およびグループ親会社の子会社等の「特定負担金」の額は、当該グループの連結負債額を基準に算出される(同条4項)。

なお、預金保険機構が、「第7章の2」の業務を行うため、資金を借入れ、機構債を発行すること、これらに政府保証が付すことは、従前の危機対応業務と同様に可能である(預保法126条)。そして、「第7

章の2)の業務のうち、「特定負担金」のみで費用をまかなう時には、日本の金融市場その他の金融システムの著しい混乱が生じるおそれのあると認められる場合に限り、政府は当該業務に要する費用の一部を補助することができる(預保法125条1項)。

5) 倒産法との関係

預金保険法上の制度は、倒産法の領域と重なる部分も多く、倒産法との調整のための規定が新たに整備された⁴⁸⁾。

i) 預金保険機構の業務の範囲の拡大：倒産法上の管財人等の業務(預保法34条13号)

金融機関等の破綻処理に関して、信用秩序の維持を図りつつ(預保法1条参照)、倒産手続を遂行していく必要がある場合には、預金保険機構の倒産法上の管財人等への就任適格性が認められる。

ii) 破産手続開始の申立て等に係る内閣総理大臣の意見等(預保法126条の15)

特別監視金融機関等に対して、倒産手続が申し立てられた場合に、当該申し立てに係る決定がなされる前に、内閣総理大臣は、裁判所に対して決定の時期等についての意見陳述等ができる。これは、特別監視金融機関等に対して、債権者による倒産手続申立てがなされた場合に(破産法18条1項等)、内閣総理大臣が、本条に基づいて意見陳述等を行うことで、倒産手続と預金保険法上の手続の調整を図ることができると思われる⁴⁹⁾。

iii) 特定適格性認定等に係る特定合併等に対する破産法等の規定の適用関係(預保法126条の33)

特別監視金融機関等に対して、倒産手続の開始決定がなされた場合でも、当該特別監視金融機関等のうち、特定適格性認定等(預保法126条の29)に係る特定合併等により、特定救済金融機関等に承継される資産については、倒産法上の規制から外れる。これは、「特定認定」がなされた金融機関等に対して、特定合併等がなされる前に、倒産手続の開始決定がなされると、その効力として、管理型の倒産手続においては、管理処分権が管財人等に専属し、かつ、事業譲渡等をなすための手続要件が加重され、DIP型の手続においては、管財人への管理処分権の移転はないものの、倒産法上の規制に服することになる。これにより、迅速に事業譲渡を行うことが困難になるため、こうした規定の特定合併等への適用を除外するものである^{注27)}。本条により、特定合併等(例えば、

一部事業譲渡(預保法126条の28第2項3号))は、倒産手続が係属している裁判所の許可等がなくとも行うことができる⁵⁰⁾。

2. その他の措置

1) ベイルインへの対応

「秩序ある処理」スキームでは、「主要な特性」(Key Attributes)が求めるベイルインに対応する規定も定められている。

2014年預金保険法改正では、省令で定める金融機関等に対象を限定し、①特定認定が行われることを条件に金融機関等に取得される株式(剰余金の配当および財産権の分配について優先的内容を有するもの)、②特定認定が行われることを条件に債務が消滅または金融機関等に取得される劣後債(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)、③特定認定が行われることを条件に債務が消滅または金融機関等に取得される劣後ローン(元利金の支払いについて劣後的内容を有する特約が付された金銭の消費貸借)の発行等を行っている場合、特定認定を行う際に内閣総理大臣が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とを定めており、内閣総理大臣の権限の下でベイルインが行われる(預保法126条の2第4項)。

また、2014年預金保険法改正では、預保法102条に規定される金融危機対応措置が適用される金融機関についても、①預保法102条に係る認定が行われることを条件に金融機関に取得される株式、②預保法102条に係る認定が行われることを条件に債務が消滅または金融機関に取得される劣後債、③預保法102条に係る認定が行われることを条件に債務が消滅または金融機関に取得される劣後ローンの発行等を行っている場合、当該認定を行う際に内閣総理大臣が自己資本における取扱いを決定するものとする(預保法102条3項)。すなわち、預保法102条が適用される場合にもベイルインが行われる。

特定認定に関するベイルイン、預保法102条に係る認定に関するベイルインの措置の対象となる株式、劣後債、劣後ローンについては、銀行法等の規定に基づき定められる自己資本その他の財務の状況が適当であるかどうかの基準に照らし財務内容の健全性の確保に資するものとして位置づけられている。す

なわち、これらは自己資本規制の要件を満たす資本商品である。なお、自己資本には含まれないシニア債等はバイルインの対象外となる。

特定認定や預保法102条に係る認定をトリガーとして発行金融機関等が取得または債務が消滅する特約を付したバイルイン商品は、規定上は特定認定や預保法102条に係る認定が行われれば、債務超過でなくても特約に基づいてバイルインが実施される可能性がある⁵¹⁾。

2) 早期解約条項の発動停止

リーマンショックの際には、デリバティブ取引の解約に基づき金融危機が連鎖した。これを受け、「主要な特性」(Key Attributes)では、デリバティブ契約等の早期解約条項の発動を一時的に停止する権限を当局が有すべきとしている。

預金保険法の2014年改正では、特定認定を行う際、特定認定や管理を命ずる処分、特定認定に関連する措置が講じられたことを理由とする契約の解除等(特定解除等)を定めた条項に関して、日本の金融システムの著しい混乱が生じるおそれを回避するために必要な範囲において、金融危機対応会議を経て、内閣総理大臣が定めた期間中(措置実施機関)はその効力を有しないこととすることができると定められている(預保法137条の3)。なお、当該措置は、金融危機対応措置(預保法102条)に関しても適用される(預保法137条の3)。

この場合、特定解除等とは、契約の終了または解除、解約する権利の発生、期限の利益の喪失、一括清算法上の一括清算その他これらに類するものとして省令で定めるものである。これは、一括清算法や破産法58条、民事再生法51条、会社更生法63条などは早期解約条項を有効と認めていることから、私法上の合意の効力を停止するために内閣総理大臣の権限の下でデリバティブ契約等の早期解約条項の発動停止が実施されることとなる⁵²⁾。

3. 小括

1) 必要性の認定と対象

「秩序ある処理」に関する措置の必要性の認定については、現行の預金保険法における金融危機対応措置と同様に、極めて高度な判断を要するため、金融危機対応会議での検討を経て、内閣総理大臣が、

金融システムの安定を図るために、当該措置を講ずる必要がある旨を認定することとされた。バイルアウトを伴う2つの例外措置適用の判断・認定は、金融危機対応会議で実施することが定められた。

「秩序ある処理」の対象は、G-SHIFsを含んだ、金融庁が国際合意に基づき指定するD-SIBsで、メガバンクグループ(MUFG、SMFG、みずほFG)、三井住友トラスト・ホールディングス、農林中央金庫、大和証券グループ本社、野村ホールディングスが想定される。そして、預金法102条の金融危機措置の対象は、地域銀行が想定され、足利銀行の破綻処理がそのモデルケースとなると考えられる。

2) 債務超過でない場合(特定第1号措置)

(1) 預金保険機構による資金の貸付または債務保証、(2) 自己資本の充実、の重要な特則として、債務超過に至っていない段階での組織再編等に係る「代替許可」の制度が新設された。これにより、債務超過の場合に限らず、債務超過のおそれがある場合、支払停止の場合、支払停止のおそれがある場合のいずれにおいても、「株主総会」の決議を経ずに、裁判所の許可によって、事業譲渡や会社分割等の行為を行うことができるようになった。これは、迅速な破綻処理に資し、社会的コストの抑制に結実すると考えられる。

3) 債務超過の場合(特定第2号措置)

特定第2号措置の基本は、預金保険機構による業務・財産管理に関する特定管理を命ずる処分である。この処分は、内閣総理大臣の命令によって発動され、預金保険機構に代表権および業務執行・財産管理処分権を専属させる効果を有する。このような特定管理命令は、預保法が金融整理管財人の場合の規定を大幅に準用しているように、実質的には金融整理管財人による管理命令と同様であり、金融整理管財人に代わる機関として預金保険機構を設定していることとなる。この措置は、預金保険機構が金融整理管財人となる手続きを預金取扱金融機関以外の金融機関等にも拡大適用したといえる。

これは、米国において、FDICが従来の預金取扱金融機関のみならず大規模な金融会社の金融整理管財人に就任し、破綻処理を実践していくのと同様である。預金保険機構の金融整理管財人としての経験に基づく処理能力・実行力、リーダーシップの発揮が期待される。

4) ベイルインへの対応

「秩序ある処理」スキームでは、「主要な特性」(Key Attributes)が求めるベイルインに対応する規定も定められている。また、預保法102条に基づく金融危機対応措置にもパラレルに、ベイルインに対応する規定が定められた。

特定認定に関するベイルイン、預保法102条に係る認定に関するベイルインの措置の対象となる株式、劣後債、劣後ローンについては、銀行法等の規定に基づき定められる自己資本その他の財務の状況が適当であるかどうかの基準に照らし財務内容の健全性の確保に資するものとして位置づけられている。すなわち、これらは自己資本規制の要件を満たす資本商品である。なお、自己資本には含まれないシニア債等はベイルインの対象外となる。特定認定や預保法102条に係る認定をトリガーとして発行金融機関等が取得または債務が消滅する特約を付したベイルイン商品は、規定上は特定認定や預保法102条に係る認定が行われれば、債務超過でなくても特約に基づいてベイルインが実施される可能性がある。

非付保預金もベイルインの対象となるかは明確に規定されなかった。これは、「秩序ある処理」および金融危機対応措置ともに基本的にベイルアウトを想定しているからと考えられる。非付保預金がベイルインの対象となることが明確に規定されると、預金者の監視能力が高まることが期待され、市場規律が有効に機能する市場が形成される。

5) 「秩序ある処理」のエッセンス

本稿では、米国、EU、英国、そして、日本の世界金融危機を受けた「秩序ある処理」スキームの法制化を考察してきた。米国、EU、英国は大きく破綻処理法制が変革を遂げたのに対し、日本はさほど改革されなかったと評価できる。これは、世界金融危機の影響が米国・欧州に比べ限定的であったこと、日本では複雑なデリバティブ取引・商品がそれほど流通していないこと、大規模な金融会社が比較的単純なビジネススキーム(業務範囲)で健全経営を行っていることが背景にあったと考えられる。

日本では、「秩序ある処理」スキームの導入は限定的であったが、米国・EU・英国の破綻処理法制の改革のエッセンス、すなわち、「市場原理に基づくTBTFを排除した金融機関の適正な規律付け、それを実現するベイルインなどの基本的な方策、そ

れに対応する本稿で考察した破綻処理法制の改革内容」は貴重である。日本の今後の破綻処理法制の改革に向け、参考にすべきである。

Ⅶ. 日本の破綻処理法制の評価・考察

以上の考察を踏まえて、日本の現行の銀行の破綻処理法制について、米国と比較・検討し、評価を行い考察する。

1. 米国の倒産法制

1) 連邦預金保険法

米国において倒産手続は、連邦倒産法(Bankruptcy Code)によって主に規律されている。連邦倒産法は、2つの主要な目的を有している。連邦最高裁(アメリカ合衆国最高裁判所)によると、連邦倒産法の目的の1つは、債権者に対する秩序ある衡平な弁済であり、もう1つの目的は、正直だが運に見放された債務者が経済的に再出発(Fresh Start)できるようにすることである^{注28}。

米国では、連邦倒産法(Federal Bankruptcy Code 11.U.S.C)は国内の銀行、建物貸付組合、信用組合、保険会社については特別の法規制の対象となるため適用除外としている(連邦倒産法109条(b)(2)^{注29})。銀行に対しては、連邦預金保険法(Federal Deposit Insurance Act 12U.S.C.)に基づいてFDICが破綻処理を実行しており、連邦倒産法の適用がないことから預金者以外の利害関係人との関係も含めて強力な権限が付与されている。FDICは監督当局から管財人(receiver)に指名され(連邦預金保険法11条(c)(2))、連邦倒産法による裁判所の監督、制約を受けることなく、破綻銀行の管理・処分を行うことができる。具体的には、FDICは、問題金融機関の管財人(receiver)として、問題金融機関の株主、役職員を含む広範囲の権限を承継し(連邦預金保険法11条(d)(2)(A))、監督機関の承認を得たうえで、裁判所や株主の承認を経ることなしに、管財人に任命された破綻金融機関の事業を他の金融機関に譲渡することができる(連邦預金保険法11条(d)(2)(G))⁵³)。これは、銀行の破綻処理が金融の安定と密接に関連していることから、預金保険を担当してい

るFDICに破綻処理の権限も併せて委ねた制度として構築されたものである。FDICは1930年代から現在まで銀行の破綻処理を担い改革も行い、知識とノウハウを蓄積し、実績も十分に備えている。

ドッド=フランク法は、金融システムの安定の維持・確保のため、金融システムにとって重要な銀行持株会社、ノンバンク金融会社について、FRBにより規制・監督を強化し、その破綻処理については原則として連邦倒産法の適用を外してFDICの処理に委ねることとした。

2)OLAの見直し、チャプター14の検討

ドッド=フランク法のOLAについては、(1)FDICの行政権限に基づく破綻処理制度であることから、FDICの行政裁量が大きすぎる、(2)FDICの裁量のもと、同順位の債権者に比して特定の債権者を有利に扱うことから、モラルハザードを生じるおそれがある^{注30}、(3)破綻処理ファイナンスのために設置されるOLFに納税者負担のリスクがある^{注31}といった批判が行われてきた⁵⁴。さらに、通常の銀行の破綻処理においては、債権者の多くは預金者であり、FDIC自身も債権者となるのに対し、Title IIの対象となるシステム上重要な金融機関の場合には、多様な債権者がおり、行政裁量による不透明さは、より深刻な問題となると指摘されている⁵⁵。こうした背景から、米国の11州は、Title IIは憲法違反であると主張して訴訟を提起した。原告は、(1)Title IIが、事前の警告もなく、また、実質的な立法府、行政府、司法府による監督なく、財務長官に金融会社の破綻を命じる権限を与えている点は、権限の分離に反する、(2)事前の警告なく強制的に会社を清算し、FDICに一部の債権者を優遇する権利を与えている点は、憲法の修正5条のデュープロセスの原則に反する、(3)清算の対象となる会社の選定について財務省とFDICに大きな裁量を与え、FDICの裁量で一部の債権者を優先的に取り扱う権限を与えていることは、倒産における平等扱い(uniformity)についての憲法上の要請に反する、といった主張を行った。これに対して、被告である国等からは、州には原告適格がないといった反論がなされ、コロンビア地区連邦地方裁判所は、2013年8月1日、被告の主張を容れて、州には原告適格がないとの判決を下した⁵⁶。

こうした、多数の批判から、OLAに代替するも

のとして、連邦倒産法に新たな章を設けて倒産法の手続に沿って金融会社の秩序ある破綻処理を行う「チャプター14」と呼ばれる新たな制度の導入に向けた検討が行われている。

米国議会では、すでにOLAを廃止しチャプター14を連邦倒産法に導入しようとする検討が行われている。下院では、ドッド=フランク法の改正を目的とする金融選択法(Financial CHOICE Act^{注32})が2017年6月に可決されており、同法のなかにはOLAを廃止し、チャプター14の導入を図る規定が含まれていた。下院では金融機関倒産法(Financial Institution Bankruptcy Act^{注33})が提出されており、上院に提出された納税者保護および責任ある破綻処理法(Taxpayer Protection and Responsible Resolution Act^{注34})には、OLAを廃止してチャプター14の導入を図る規定がある⁵⁷。

このようなOLAの廃止とチャプター14の導入に向けた立法化の動きを受けて、米国財務省は2018年2月21日にドッド=フランク法のOLAを見直し、連邦倒産法にチャプター14を導入することを提案する報告書を公表した⁵⁸。本報告書では、議会に提出された法案と異なる点として、金融会社の破綻に際して優先すべき破綻処理制度としてチャプター14を導入するものの、OLAに関して必要な見直しは行いが、例外的な状況(extraordinary circumstance)におけるラスト・リゾートとしてOLAの制度は維持することを提案している⁵⁹。

2. 日本の倒産法制

日本では、司法手続きによる倒産制度(破産法、民事再生法、会社更生法)と破綻銀行における金融整理管財人による行政手続の関係には、米国の様な明確な規定はない⁶⁰。実務において、両者は併存しているため、倒産法制も当然に適用されると考えられている。実際に倒産法制が適用されたのは、銀行に限定すると、2010年9月10日に日本振興銀行に対し民事再生法が適用されたのみである^{注35}。今後も、銀行に対する預金保険の定額保護の下では、民事再生法が適用されると考えられる。

1)金融再生法と倒産法制

金融再生法に基づく破綻処理においては、預金が全額保護されており、さらに債権者平等の原則が適

用され、結果としてすべての債権者が保護されることとなった。こうしたことから、債権者の権利関係を調整するための倒産手続きを適用する必要はなく、銀行破綻処理は、金融再生法の手続と預金保険法に基づく資金援助のみで完結した。

2) 預金保険法と倒産法制

現在の預金保険法(定額保護)に基づく破綻処理は、全額保護期とは相違し、複雑な手続が想定される。これについては、日本振興銀行の破綻処理が参考となる^{注36}。現行制度で破綻処理を進めると、1,000万円までの付保預金とその利息については預金保険による支払いまたは資金援助がなされ、これにより預金保険を代位取得した預金保険機構、付保されない預金の保有者、一般債権者、担保権付債権者は破綻した金融機関の財産から弁済を受けることとなり、倒産法制の適用が必要となる。このように、定額保護の場合は、行政手続きと倒産手続(司法手続)が必要となる。

金融危機対応^{注37}ではない通常の銀行破綻処理においては、金融整理管財人制度が活用され、実務を担当する預金保険機構は、金融整理管財人が破綻金融機関の業務執行権および財産管理権を保持できる民事再生手続の適用を想定している⁶¹⁾。なお、2000年の預金保険法改正の際に「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)」も改正され、金融機関の法的倒産手続の特例として民事再生手続の特例が盛り込まれている。

金融整理管財人制度は、民事再生手続と両立できるが、その場合は金融整理管財人による手続(行政手続)と民事再生手続(司法手続)が並行して行われることになる。金融機関の法的倒産手続の特例として、銀行の破綻処理に適用される民事再生手続の特例においても、民事再生手続開始申立、保全処分申立、再生計画案の作成、債権者集会などかなりの労力を要するものである。また、金融整理管財人は、預金保険法の目的である信用秩序の維持を図ることが求められ、これより、金融庁の監督を受け、報告をしたり承認を受けなければならない。金融管財人が、行政、司法の二重の手続きを踏むことは、負担が大きく時間も要し、早期処理の原則からは改善すべきであり、立法により解決を図り手続きの一本化(債権者間の調整も含め、すべての手続きを行政手続きで処理する)を求める見解もある⁶²⁾。信用秩序

の維持は、国民全体の公共の利益にかかるもので、倒産処理の債権者平等という当事者の利益より優先度が高いという考えに基づくものであるが、これに対しては、憲法上の問題(権利変更)も含んでおり、多角的な観点から段階を踏んで慎重に検討することが求められる。現段階では、まず、預金保険機構が金融整理管財人に就任することを前提に、行政手続と司法手続の連携を強化し破綻処理をスムーズに進める方策を探るべきである⁶³⁾。

3) 秩序ある処理スキームと倒産法制

金融システムに大きな影響を及ぼす金融機関等が債務超過等の危機状態に陥った場合の基本となる措置は、預金保険機構による業務・財産の管理に関する特定管理を命ずる処分となる。これは、基本的に前述の金融整理管財人による管理命令と同様である。

通常管理命令と異なる点として、まず弁済許可の制度がある(預保法127条の2)。これは、その債務の不履行により日本の金融システムの著しい混乱を生じさせるおそれがあるような種類の債務の弁済について、必要となる資金の貸付を規定し(同条1項)、その資金に基づく弁済については、裁判所の許可によって倒産手続における弁済禁止の例外となることを定めている(預保法127条の4)。これにより、金融システムの安定のために必要な債務の弁済を倒産手続に妨げられずに可能にするとともに、他の債権者に損害を与えないよう、預金保険機構の貸付が手続開始前にされたものとみなして(預保法127条の2第3項)、その貸付債権が一般倒産債権に止まることとした⁶⁴⁾。

秩序ある処理スキームにおいても「金月処理」を実現できるよう、倒産手続と連携した迅速な事業譲渡が不可欠となる。しかし、行政手続の開始と倒産手続の申立てとの間に一定の隙間が生じる場面もあり得、そのような場合にも適切な事業譲渡を図るため、預金保険法は行政手続のなかでも円滑な事業譲渡が可能となるよう、代替許可による事業譲渡を認めている(預保法126条の13)。そしてこの場合の事業譲渡においては、倒産法上求められる裁判所の許可、債権者等の意見聴取、労働組合の意見聴取等は不要とし(預保法126条の33)、裁判所や債権者の介入を受けない迅速・確実な譲渡を可能としている。他方で、その場合の債権者保護が必要となるが、それは預金保険機構からの資金援助で債権者に生じ得

る損害を補填できるようにしている^{注38}。このように、迅速な事業譲渡をまず行い金融システムに対する懸念を払拭した後、ゆっくりと倒産手続を行い、そこで債権者の権利変更を行うことを構想するものである⁶⁵⁾。

世界金融危機では、デリバティブ取引の解約が金融システムに大きな打撃を与えた。そこで、このような解約による危機の連鎖を防止するため、早期解約条項の発動停止を定めた。これにより、金融システムの著しい混乱が生ずるおそれを回避する必要な措置を講ずるために必要な期間として内閣総理大臣が定めた期間中は、このような契約の解除・一括清算等は効力を有しない旨の決定を行うことができる(預保法137条の3第1項)。このような決定がされた契約については、破産法58条等の規定は適用除外となり(同条5項)、一括清算法による清算事由も生じなかったものとみなされる(同条6項)。これは、一括清算法や破産法58条などの取引を自動的に終了させる方向での従来の法整備とは逆の規律である。しかし、この場合は、前述のように、事業譲渡による対応が前提とされるため、譲受金融機関がこのような債務も責任をもって弁済されることが想定され、あえて契約関係を終了させる必要はなく、むしろその継続を前提とした方が当事者の利益となり、金融システムの安定にも結び付くと考えられる⁶⁶⁾。

3. 銀行破綻処理法制の評価

米国の近代的(世界金融危機前)な銀行破綻処理法制は、1930年代の大恐慌を経て創設されたFDICが主体となり整備してきたもので、世界で最も進んだ制度とされ、各国が参考にして自国の破綻処理法制に仕組みなどを取り入れている。日本も、米国の破綻処理法制を参考にし、フレームワークを組み立て、破綻処理法制を整備した。両国の破綻処理法制は、預金保険法に基づき、預金者保護を目的とし、最終的には金融システムの安定を図ることを実現する手段として整備されていること、最小コストの原則、早期処理の原則など基本的な考え方は共通しているが、実情などにより相違点もある⁶⁷⁾。日本と米国を比較することで日本の現行法制を評価する。ここでは、比護(2011)の分析をベースに考察を行う⁶⁸⁾。

なお、世界金融危機後に預金保険法の改正により

整備された「秩序あるスキーム」については、FSBがG20各国の「主要な特性」(Key Attributes)の適用状況についてモニタリングを実施しており、その結果を「破綻処理制度改革の適用に関する進捗状況報告」(progress report)のなかで「進捗状況報告」(2019年9月現在)を公表しているため、これに基づき評価する。ここで、「秩序あるスキーム」は、市場型システミックリスクに対処する有事の例外措置であることに留意する必要がある。破綻処理制度の確立は、金融セーフティネットの重要な要素となる。

1) 金融整理管財人

日本の金融整理管財人制度は米国の管財人(receiver)制度を参考にしている。米国では管財人には常にFDICが就任するのに対し、日本では初期段階においては、預金保険機構が就任せず、弁護士や公認会計士が就任すること、さらに、預金保険機構と彼らが共同して就任することもあった。金融再生法に基づく時代には、弁護士や公認会計士が管財人に就任することが多かったが、預金保険機構には実績やノウハウなどがなく、倒産処理に精通した弁護士や公認会計士を管財人に就任させたと考えられる。共同で就任させたことは、預金保険機構に経験やノウハウなどを集積させるねらいであろう。現行法制下において、日本振興銀行の破綻処理(2010年)では、預金保険機構が単独で金融整理管財人に就任している。今後は、日本振興銀行の破綻処理において、管財人の業務を遂行したことが実績となり破綻処理に関する知識と経験やノウハウも備え、これがスタンダードになると思われる。ここで、一般債権者と預金保険機構は利益相反となるのではないかと懸念が生じるが、預金保険機構は政府および日本銀行が一般勘定の3分の2を出資する公的な法人であり、さらに理事の指名は国会の承認をするなど公的な性格が極めて強い。また、銀行など預金金融機関の場合は債権者の圧倒的多数は預金者であり、優先権が認められる労働債権、租税債権、少額債権者などを除くと一般債権者は極めて少数である。営業譲渡後の残余財産を処理し、規則に従って清算配当する行為は、預金保険機構に委ねても問題はないと考えられる⁶⁹⁾。

金融整理管財人に常に預金保険機構が就任する制度の構築は、預金保険機構が事前に問題金融機関に派遣されdue diligenceを行う「事前準備制度」の導

入に必須な制度である。「事前準備制度」の実現は、早期破綻処理の原則および最小コストの原則に資する。

2)ブリッジバンク

日本のブリッジバンクは、金融再生法に基づく時代には、制度は存在していたものの、金融整理管財人が破綻金融機関を営業譲渡によって処理することが不可能な場合の手段とされており、活用されることはなかった。預金保険法において、ブリッジバンクの活用が図られるようになり、石川銀行および中部銀行の場合では、弁護士・公認会計士・預金保険機構が共同で金融整理管財人に共同就任し、預金全額保護の適用を受けるためのブリッジバンク(日本承継銀行)が暫定的(変則的)に活用された。これに対し、日本振興銀行の場合は、破綻公表日に預金保険機構が金融整理管財人に就任し、半年後のブリッジバンクへの移行を公表・実現し、ブリッジバンクの積極的かつ有効的な活用が図られた。

米国のブリッジバンク活用については、破綻公表時に受皿がないときにはブリッジバンクへの移行を公表し、「金月処理」^{注39}の月曜日には管財人(receiver)からブリッジバンクへのP&Aが行われる。これは、通常受皿に対するP&Aと同様に、FDICが約3カ月前から破綻金融機関に入り込んでP&Aに向けた「事前準備」を行っていることから可能になる。日本の現行法制下においては、預金保険機構にこうした権限は付与されておらず、FDICのような対応はできない。

ブリッジバンク活用の目的は、すぐに受皿が見つからないときに、清算を目的に管財人(receiver)が管理をするのではなく、破綻金融機関の資産の劣化を防ぎ、企業価値を維持することで、受皿を見つけやすくする経営を行うことである。FDICは通常ブリッジバンクの保全管理人(conservator)に就任し後見的な役割を果たすことになる。ここで、管財人(receiver)および保全管理人(conservator)制度は、米国預金保険法による制度で米国連邦倒産法(Bankruptcy Code)の適用は受けず、裁判所の関与もない。

日本でも、日本振興銀行の破綻処理を標準モデルとして、地域銀行においても、米国のようなブリッジバンクの活用を図るべきと考える。破綻処理のコスト最小化の原則および早期処理の原則が実現でき、

最終的には金融システムの安定に結実する。なお、司法手続きの必要性に対しては、別途検討が必要である。

3)特別危機管理銀行

特別危機管理銀行は、米国の法制にはない。救済ではなくあくまでも破綻処理としての一時期国有化で、日本固有の制度である。金融再生法に基づく時代には、特別公的管理銀行として導入され、長銀および日債銀の破綻処理に適用された。金融再生法の特別公的管理では、通常の破綻処理である同法36条のケースの他に、破綻前の処理である37条のケースが認められていた。預金保険法では、特別危機管理銀行は、同法36条のケースを受け継ぎ、37条のケースは受け継いでいない。37条のケースはまだ破綻状態ではないため、現行制度では、預金保険法102条の第1項措置(資本増強)を適用することが妥当である。米国のように緊急救済を認めずに、破綻前の資本増強または特別危機管理銀行による破綻処理という制度は、破綻銀行を救済しないでモラルハザードを防止するという趣旨を徹底した制度として評価できる。

米国では、日本の危機対応第3号措置の特別危機管理に対応するものはないが、必要があれば、システムミック・エクセプションが発動され、P&Aでペイオフコスト超の資金援助が行われるか、OPA(Open Bank Assistance)が行われることとなっていた。しかし、ドッド=フランク法の成立(2010年)により、これらベイルアウトは禁じられることとなった。

4)緊急救済および資本注入

日米で大きく異なる制度が、緊急融資および資本注入である。米国では、銀行の破綻処理は、閉鎖措置として、清算-ペイオフの方式か、ブリッジバンクも含めP&A-資金援助の方式で実施される。これに対し、銀行の救済(bail out)は、Open Bank Assistanceとして、銀行の営業を停止せずに緊急融資および資本注入によって実施された。この結果、破綻していれば失われていたはずの株主や債権者の財産が救済されることになる。FDICが破綻状態の銀行に対し、優先株式の取得等によって救済するので、コンチネタル・イリノイ銀行(1984年)などに対して適用された。同行を含め一度資本注入して救済した銀行が破綻した例(ファースト・シティ・バンクコープ)もあり、国民や金融を除く産業界からの批判も強く、最小コストの厳格化に伴い、近年

は適用されることはなかった。ただし、制度としては、システミックリスクが存在するときには、システミック・エクセプションによる厳格な手続により救済措置を行うことができ、2008年の金融危機において、シティグループおよびバンク・オブ・アメリカに適用された⁴⁰。これについて、ドッド＝フランク法の成立(2010年)により、TBTF問題の終焉が明確に打ち出され、公的支援(バイアウト)の廃止が同法に明記された(システミック・エクセプション、オープン・バンク・アシスタンスの廃止)。

これに対し、日本においては、破綻状態の銀行に対して、破綻処理をせずに救済をする制度は存在しない。預金保険法102条1号措置による預金保険機構による資本注入は、たとえシステミックリスクがあっても破綻銀行に対して行うことができず、その場合は2号措置(ペイオフコストを超えた資金援助)または3号措置(特別危機管理銀行)によって破綻処理を行うことになる。1号措置は破綻銀行の救済ではなく、破綻に至る前に銀行の自己資本が基準を下回ったときに、健全性を回復して破綻を防止するためにいわば早期是正措置として資本注入する制度である。こうした制度は米国には存在しないが、最小コストの原則、早期処理の原則に沿った制度として評価できる。

5) 金融危機における資本注入

金融システムの安定のために同時に多数の金融機関に対して行う資本注入は、日本においては金融安定化法、早期健全化法に基づいて1998-1999年に金融危機に対する緊急措置として実施された⁴¹。なお、資本注入は、東日本大震災および新型コロナ禍においても金融機能強化法を改正し地域金融機関に実施された⁷⁰。

米国においては、世界金融危機以前には資本注入制度は採用されなかったが、2008-2010年の金融危機では、緊急経済安定化法(Emergency Economic Stabilization Act of 2008)⁴²に基づき同時に多数の金融機関に向けた資本注入が実施された。緊急経済安定化法は当初資産の買取を想定していたため資本注入の詳細な規定が整備されてなく、日本の事例も参考にし、財務省の規則(ソフトロー)と裁量のもとで実施された。

金融危機的な状況下においてシステミックリスクを回避するという観点から、日本・米国の資本注入は効果があったものと評価できる。プルーデンス政

策として、資本注入は最も効果的であるといえる。日本・米国とも、金融危機に対応する臨時的措置として緊急立法に基づき実施されたことは共通しており(日本が先行)、平時にはこのような措置は想定していない。しかし、日本においては、法律に詳細な規定が定められており、制度として充実していると評価できる。

6) 「秩序ある破綻処理」スキーム

世界金融危機以降、米国・欧州においては、市場型システミックリスクを顕在化させることなく納税者負担を回避しながら、システム上重要な金融機関(SIFIs)の秩序ある破綻処理を実現するための枠組みを整備してきた。

米国では、ドッド＝フランク法 Title II により銀行持株会社を含むノンバンク金融会社を対象とする「秩序ある清算に係る権限(OLA)」が整備された。欧州では、域内共通の銀行グループの破綻処理の枠組みを含む「銀行再建・破綻処理指令(BRRD)」が2014年に成立しており、現在、BRRDは全ての加盟国で国内法化されている。日本では、2013年の預金保険法改正により「金融システムの安定を図るための金融機関等の資産および負債の秩序ある処理に関する措置」(「秩序ある処理」スキーム)が導入された。

金融機関の破綻処理の新たな国際基準として、金融安定理事会(FSB)が「主要な特性」(Key Attributes)を策定した。これは、各国・地域が「主要な特性」(Key Attributes)に規定された破綻処理ツールや破綻処理権限を自法域の法制度に導入することを通じて、破綻処理制度のコンバージェンスを図ることを目指している。そのため、G20各国は、2015年末までに自国の法制度に主要な特性を反映させるための法改正を行うことが求められていた。FSBは、G20各国の取り組みを、「破綻処理制度改革の適用に関する進捗状況報告」(progress report)のなかで、「主要な特性」(Key Attributes)の適用状況についてモニタリングを実施している(表2)。

FSBの進捗状況報告(2019年9月現在)では、「主要な特性」(Key Attributes)に対する適用状況について各国の法制・権限等をモニタリングしている。その結果、米国および英国はいずれの項目も「適用(implemented)」と判定された。日本は「債務の元本削減・転換に係る権限(バイライン)」に対してのみ「非適用(not implemented): 「主要な特性」(Key

Attributes)の要件の一部または全部を満たしていない場合)」と判定された。

同報告書は、日本の金融・破綻処理当局が「破綻金融機関の機能を移管するブリッジ金融機関に対して資本増強を行い、破綻金融機関の資産・負債を分離する権限によって残余の会社を清算することでベイルインの経済的目的を実現できる」と説明していることに対して、「[主要な特性](Key Attributes)に定めるように破綻金融機関の債務を当該金融機関または承継者のエクイティに転換することで資本再構築が実現できるかは定かではない」として、非適用(not implemented)と判定した理由を述べている⁷¹⁾。この点に関して、「主要な特性」(Key Attributes)はベイルイン権限として、清算手続における優先順位に従って、①金融機関のエクイティ等、無担保・無保証債務を損出吸収に必要な程度まで元本削減する権限に加えて、②無担保・無保証債務の全部または一部を当該金融機関または破綻処理における承継者等のエクイティ等に転換する権限を定めている⁷²⁾。FSBは、預金保険法のベイルインに対して債務のエクイティ転換を図る権限が不明確であることを指摘している⁷³⁾。

これに対しては、日本では契約上のベイルインは

表2 銀行破綻処理制度の適用状況(2019年9月現在)

	米国	英国	日本
資産・負債の譲渡・売却に係る権限	○	○	○
一時的ブリッジバンク設立に係る権限	○	○	○
債務の元本削減・転換に係る権限(ベイルイン)	○	○	-
早期解約権の一時的なステイに係る権限	○	○	○
持株会社に係る破綻処理権限	○	○	○
システム上重要な会社の破綻処理計画の策定	○	○	○
レゾルベビリティ改善のため組織構造、オペレーションの変更を命じる権限	○	○	○

(出所)FSB(2019)を基に筆者作成。

認められるが、法定ベイルインは認められないことが根底にある。法的ベイルインは、裁判所の関与無しに当局の権限だけで債権者の権利を大きく変更することは難しいとの考え方が背景となり、導入されていない。現段階において、法的ベイルインを導入することは憲法上の問題(権利変更)も含み困難であり、日本独自の法制・権限を維持すべきである⁷⁴⁾。

7)従来の「金融危機」と「秩序ある処理の枠組み」との関係

日本は、2014年改正預金保険法(以下、改正法)により、すでに整備されている銀行の破綻処理法制(通常の枠組みである「金融整理管財人制度・承継銀行制度」、危機的な事態の枠組みである「金融危機対応措置」)を維持した上で、新たな市場を伝播する危機への備えを構築した。「秩序ある処理」スキームは、世界金融危機後の破綻処理制度に関する国際的な議論、特に「主要な特性」(Key Attributes)と整合性を図るものである。銀行規制等ワーキング・グループの報告書(2015年1月25日)は、金融市場における急速な信認低下、破綻時における混乱、实体经济への影響を回避し、金融システムがその強靭性を保持する観点から金融市場や金融業全体に対するセーフティネットとして「秩序ある処理」スキームを位置づけている。

「秩序ある処理」スキームは、従来の預金保険法(既存の破綻処理法制)が対象としていない広義の金融機関も対象とし、市場型のシステムリスクに備えるものであり、主として銀行危機に対応する既存の枠組みとは目的が異なっている。欧米諸国の整備態勢と比較した場合、日本の特徴として、古典的なシステムリスクと市場型のシステムリスクへの対処法を明確に区別したことがあげられる。

第7章「金融危機への対応」(102条)、第7章の2「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」(126条2以降)との関係については、整理すると、前者が預金金融機関を対象とした従来型のシステムリスクに対処した措置であり、後者が、広義の金融機関を対象とした市場型のシステムリスクに対処した措置である^{注43)}。両者は並列的な関係であるが、後者へ新設した措置が前者にも一部適用され、交錯している。改正法は、ベイルインに関する措置(法126条の2第4項)、早期解約条項の発動停止に関する措置(法

137条の3)については、102条に規定する「金融危機対応措置」に関しても適用されるものとする。

Ⅷ. むすびにかえて

世界金融危機を経て、主要な特性(Key Attributes)と調和を図る、「秩序ある処理」の枠組みの米国・EU・英国そして日本における法制化の内容を考察した。そして、日本の銀行破綻処理法制を米国の法制と比較・検討し評価を行い考察した。米国・EU・英国において破綻処理法制は大きく変容を遂げたが、日本においては限定的であったことが確認できた。新たな枠組み(「秩序ある処理」スキーム)は、既存の枠組みが対象としていないノンバンク金融機関等も対象として、市場を通じてグローバルに伝播する市場型のシステムリスクに備えるものであるが、日本においては金融市場の構造などから、こうした金融危機は想定しづらいことが根底にあると思われる。しかし、本文に述べたとおり、米国・EU・英国の破綻処理法制の改革から得られる示唆は貴重で、破綻処理法制の構造の違いを踏まえうえで参考にすべきである^{注44}。

米国・EU・英国の破綻処理法制の改革を考察し、破綻処理制度が預金保険制度と密接に結びついて一体となり金融セーフティネットを構築していることがわかる。世界金融危機後に、両者の結びつきは一層強くなり、一体として有機的に考察することが重要である。破綻処理制度が金融セーフティネットの構成要素となる理由は大きく2つある。預金保険制度に基づき明確な破綻処理制度(法制)が整備されていること、そこに定められた手順に従い、的確に破綻処理が進められること、破綻処理制度への信頼こそが、安定した金融セーフティネットを構成する。そして、破綻処理法制に従った破綻処理事例の積み重ねは、セーフティネットの信頼性を高める。これは法律に対応する判例の役割を果たすと考えられる。また、市場価値の低い問題先に対し、早期に破綻処理を進め、社会への影響(コスト)を最小にし、円滑な市場退出を実現する破綻処理制度は、金融セーフティネットと評価できる。これは破綻処理制度の原則である「早期処理の原則」「最小コストの原則」を徹底するものである。

日本の銀行破綻処理法制は、破綻処理を経験し、

米国の法制を参考にしつつも日本の金融市場、金融システム、財政・銀行の状況などに合わせて独自に変革を遂げ構築されてきた。現行の破綻処理法制は、主要な特性(Key Attributes)と調和を図り、「秩序ある処理」スキームを必要最小限に備える機能的な法制と評価できる。しかし、本文で述べたとおり、米国・EU・英国からの示唆より改革の余地はある。破綻処理法制は、適時・適切な見直しが短いサイクルで行われるべきであり、また行われることは必至である⁷⁵⁾。金融セーフティネットの全体像を的確に設計し、預金保険制度と一体的に破綻処理法制を将来に向けて再考することが求められる。

謝辞

本研究は、公益財団法人全国銀行学術研究振興財団の助成を受けた(助成分野：研究法律、助成番号：2123、研究テーマ：銀行の破綻処理法制の考察)。

注

- 注1 預金保険法1条(目的)に「金融危機への対応の措置並びに金融機関の資産及び負債の秩序ある処理に関する措置等の制度を確立し」との文言が加えられた。
- 注2 「主要な特性」(Key Attributes)は、本体が前文と12項目から構成され、さらに4つの付属文章が付された文章である。本稿では、本体部分のうち、破綻処理の基本的枠組みに関する部分のみを取り上げる。なお、(7)G-SIFIsに対する対応は、日本にとって基本的に新たな問題といえる。しかし、この点は国内法制的整備の問題というよりは国際的な枠組み作りが先行すべき問題であると考えられる。
- 注3 KA5.1. 例えば、ペイルインの対象となる債務が、預金(リテール預金、中小企業の預金)を含むその他の債務と同順位であるときには、パリパス原則からの逸脱も必要となると思われる。
- 注4 KA5.2.
- 注5 KA5.5.
- 注6 世界金融危機の影響は、日本の地方銀行にも影響を及ぼし、筆者が当時勤務していた長野県の八十二銀行でも多額の損失を被った。また、長野県内の信用金庫においても、多額の損失が発生した。
- 注7 2000年にパリ国立銀行(Banque Nationale de Paris : BNP)とパリバ(Paribas)が合併したBNPパリバが誕生した。これにより、73カ国の拠点に20万人の従業員とフランス国内に2,200の支店、600万人の個人顧客と6万の取引企業があった。2001年まで、石油食料交換プログラムは同行を通じて送金された。なお、BNPパリバはメガバンクのなかで、被害は限定的であったが、連邦準備制度から国際的なペイルアウトを受けた。
- 注8 ミューチュアルファンドをはじめ多くの欧州のファンドが融資先であるシャドーバンクの経営危機をきっかけとして顧客の取り付けが発生した。
- 注9 こうした背景には、市民の反対運動があった。そして、法案が否決された日は、ニューヨーク証券取引所ではダウ平均株価が終値で777ドル安の史上最大の下げ幅を記録した。
- 注10 G-SIBsは、バーゼルⅢのレバレッジ比率のエクスポージャー合計額が2,000億ユーロ(直近に終了した連結会計年度末の為替レートでユーロに換算)を超える国際統一基準行が評価対象とされ、①「規模」、②「相互関連性」、③「代替可能性/金融インフラ」、④「複雑性」、⑤「国際的活動」の5基準に基づき、FSBにより選定される(毎年更新)。
- 注11 欧州監督機構(ESAs)は、欧州銀行機構(European Banking Authority : EBA)、欧州証券・市場機構(European Securities and Markets Authority : ESMA)、欧州保険・企業年金機構(European Insurance and

Occupational Pensions Authority : EIOPA)の3つの機構の総称である。

- 注12 ESAsの3つの機構の前身は、欧州銀行監督委員会(CEBS)、欧州証券規制当局委員会(CESR)、欧州保険・年金監督者委員会(CEIOPS)の3委員会である。
- 注13 域内金融サービスの利用者保護と信頼性を向上させ、ひいては金融システムの安定をたかめるため、欧州委員会は、預金者および投資家の保護制度に関するEU指令の改正案と、保険契約者の保護制度に関するEU指令の導入方針を2010年7月に同時に公表し、欧州議会へ提出した。金融危機の反省を踏まえ、いずれも域内制度の一層の調和と強化を図る内容であった。
- 注14 ただし、投資商品、債務証券(debt certificates)は対象外。
- 注15 ユーロを使用していないEU加盟国については、最初は10万ユーロを2015年7月3日時点の為替レートで換算した金額が保護限度額として適用された。その後は、5年ごとに調整が行われる(6条5)。
- 注16 これらの具体的な保護期間や保護限度額は各国が決定する。
- 注17 (i)および(ii)により、EU域内で設立された金融機関の支店の預金であれば、支店の所在地(EU域内か域外か)にかかわらず、同等に優先されることになる。
- 注18 承継銀行の設立期間は原則1年、最長2年(半年の延長を2回まで可能)。
- 注19 破綻処理当局が、これらの手段を用いて金融取引を移転させる場合、当該金融取引のカウンター・パーティのクローズアウト・ネットティングの権利行使は一時的に制限される。
- 注20 BRRDは、各加盟国が2014年12月31日までに国内で法制化させたうえで、2015年1月1日に施行することを定めている。ペイルインに関する規定に関しては、2016年1月1日から適用することを定めている。
- 注21 金融安定理事会(Financial Stability Board : FSB)に指定された「グローバルな金融システム上重要な金融機関(Global Systemically Important Financial Institutions)」(2020年11月11日公表)。
- 注22 SSM下におけるECBの監督(情報提供、一般検査、実施検査)対象は下記のいずれかの条件を満たす機関。①総資産300億ユーロ超、②特定の国の経済または全体としてEU経済への重要な影響がある、③総資産50億ユーロ超かつ他の加盟国に存するクロスボーダー資産/負債の総資産/負債に対する比率が20%超、④当該金融機関が欧州安定メカニズム(European Stability Mechanism : ESM)または欧州金融安定ファシリティ(European Financial Stability Facility : EFSF)から資金を受入れまたは要請した場合、⑤特定の国において設立された3つの最も重要な銀行のうちの1つである場合。
- 注23 FSBの報告書では、預金保険機関について、

mandate11に²⁴ ①ペイボックス型(付保預金の払い戻しのみを行う)、②ペイボックス・プラス型(付保預金の払い戻しに加えて追加的な責任(特定された破綻処理等)を有する)、③ロス・ミニマイザー型(最小コストでの破綻処理を選択して行う)、④リスク・ミニマイザー型(監督権限や広範な破綻処理権限等の包括的なリスク最小化機能を有する)の4類型に分類している。

²⁴ 英国における預金取扱金融機関(銀行、住宅金融組合、信用組合)の破綻処理の推移は以下のとおりであった。預金保険制度が創設された1982年からFSCS創設前の2001年末までに約30件の預金取扱金融機関の破綻があり、預金保険基金は約1.5億ポンドを預金者に支払った。多くは、信用組合などの小規模な預金取扱金融機関の破綻であったが、比較的大規模な事例として、1990年代前半のBCCIとBritish and Commonwealth Bankの破綻処理がある。FSCS創設後、2001年から2007年の金融危機前までに約30件の破綻処理事例があり、英国議会の調査結果(The House of Commons Treasury Committee(2008))によると、この間にFSCSから累計200万ポンドが支出された。そして、2008年から2009年(世界金融危機)には6件の銀行および住宅金融組合の破綻が発生し、P&Aや国有化により処理された。これらとは別に、RBS等に200億ポンドの資本注入がなされた。この期間には、Bradford&Bingley(B&B)、Heritable Bank、Kaupthing Scottish Bank plc、Dunfermline Building Society(DBS)の大型破綻があり、DBS以外に、FSCSから400口座以上の預金者等に対し総額230億ポンドが支払われた。なお、DBSは2009年銀行法に基づき最初に破綻処理された預金取扱機関となった。2009年3月にDBSの預金は、住宅金融組合最大手のNationwide Building Societyに移転された。

²⁵ 金融危機対応会議は、内閣総理大臣の諮問に応じ、金融機関等の大規模かつ連鎖的な破綻等の金融危機への対応に関する方針その他の重要事項について審議し、およびこれに基づき関係行政機関の施策の実施を推進する事務を司る。

²⁶ 特定認定とは、特定第1号措置または特定第2号措置が講じられなければ、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じるおそれがあると認める場合に、内閣総理大臣が行う当該措置を講ずる必要がある旨の認定である(預保法126条の2第1項柱書参照)。

²⁷ 定額保護下において、倒産手続(民事再生手続)を利用し、付保預金保護のための事業譲渡(預保法59条2項3号)を行う場合には、倒産法の許可(民事再生法42条)が必要とされる。

²⁸ Local Loan Co.v.Hunt, 292 U.S. 234(1934).

²⁹ 連邦倒産法109条(b)(2)は、連邦預金保険法第3条(h)に定める保険を付保した銀行について連邦倒産法適用の前提となる債務者適格を否

定している。

³⁰ FDICがドッド=フランク法に基づいて作成したOLAに関する暫定最終規則(interim final rule)においては、短期債務および一般債務に係る債権者については、FDICの理事会の多数決のもと、同順位債権者とは異なる扱いを行うことが認められている。FDIC, 12 CFR Part 380, Orderly Liquidation Authority Provisions of the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Interim final rule, 76FR 4207 (January 25, 2011), sec/380.2.

³¹ OLFの返済においては、制度上は納税者負担を生じない仕組みとなっているが、当初の資金を財務省からの借入等でまかなうことから、納税者負担のリスクを懸念する見解がある。

³² Financial CHOICE Act of 2017. H.R.10, 115th Congress.

³³ Financial Institution Bankruptcy Act of 2017, H.R.1667, 115th Congress.

³⁴ Taxpayer Protection and Responsible Resolution Act, S.1840, 114th Congress.

³⁵ 金融機関でいえば、会社更生法の特別法である更生特例法が、生命保険会社4先、損害保険会社1件に適用された。

³⁶ 日本振興銀行の破綻処理については、遠藤伸子他「日本振興銀行の破綻処理—預金者保護を中心にして—」預金保険機構「預金保険研究第十五号」(2013)が詳しい。

³⁷ 金融危機対応措置に対しては、ペイオフコスト超の資金援助が認められることから、実質的に預金全額保護になると思われる。

³⁸ 預金保険法126条の31による59条の2の準用による「衡平資金援助」。

³⁹ 金融システムの安定を図るため、金融日の市場終了後に「管理を命ずる処分」などの行政措置を行い、金融破綻を公表し、土日ははさんで月曜日には営業を再開させるという、日米共通の原則。詳細には、米国では問題金融機関が金曜日に破綻すると月曜日にはP&Aによる営業譲渡まで実現するが、日本では、金曜日(破綻日)に譲渡先は公表されるものの、月曜日に営業を再開するのは破綻金融機関であり、営業譲渡は約1年後となる。

⁴⁰ シティグループおよびバンク・オブ・アメリカに対して、緊急援助として資本注入が行われた(2008年)。世界金融危機下において、傘下にノンバンクも含む銀行持株会社に対して行われたことが特徴的である。

⁴¹ 資本増強に関し、資金援助等実施額は総額123,809億円(回収・処分量:121,309億円、残額:2,500億円)となっている(預金保険機構「資金援助等の実施及び回収状況等(令和2年9月末現在)」。内訳は、①旧安定化法に基づく資本増強(資金援助等実施額:18,156億円、回収・処分量:16,856億円、残額:1,300億円)、②早期健全化法に基づく資本増強(資金援助等実施額:86,053億円、回収・処分量:84,853億円、残額:1,200億円)、③預金保険法に基づく資本増強(資

金援助等実施額：19,600億円、回収：19,600億円、残額0円)。

^{注42} 世界金融危機に対処するため、最大約7,000億ドルの公的資金を投入して、金融機関の不良資産を買い取ることを定めたものである。このほか、不良資産の買い取り価格を監視するための監視委員会の設置、制度を適用する金融機関の経営者報酬や退職金の制限、税制優遇措置の延長などが盛り込まれた。

^{注43} 金融法学会第30回大会シンポジウム(2013年10月14日)において、岩原伸作理事長は、「新しい126条の2以降の規定で、前に102条で処理した足利銀行のケースを処理できるかということ、おそらく適用対象にできるか議論になり得るのではないかと思います。Too big to failのタイプの事件ではありませんから。地域にとっては重要な金融機関かもしれないけれども、日本の金融システム全体に危機をもたらし得るような破綻の問題ではない。そういうある地域にとってだけ切実な金融機関の破綻を救済したいというような時に、102条のほうを廃止してしまうと、預金保険を使って特別に救済するという仕組みが無くなってしまおうと解されるおそれがあるのではないか。そういうことはなく、今までとその点について異なる救済措置の扱いがとられるわけではないということをお願いしたいということが、102条を残した1つの理由ではないかと想像しています。それ以外にも、102条と126条の2以降の新しい措置とでは預金保険料の負担の仕組みが違って、業界ごとの利害調整その他の問題があり得るとかいろいろなこともあり、今までの仕組みは一応残して、今回の措置を新しく作るという、1つの政治的な解決をとったのかなと、これは私の勝手な推測でございます。」と述べている。

^{注44} 飯塚(2021)では、①ペイルイン、②裁判所の関与のあり方、③預金債権の優先権、④公的資金の投入のあり方、⑤預金保険機構の機能、⑥銀行の早期破綻処理を、参考にすべき項目として掲げ、論点と日本への導入の検討課題を考察している。

文献

- 1) 森下哲郎, 「欧米における金融破綻処理法制の動向」金融庁金融研究センター「FSAリサーチレビュー」第8号, p.1(2014年3月).
- 2) 飯塚徹, 「現行の銀行破綻処理法制の考察—破綻処理事例と基本的な考え方、論点・課題の整理」松本大学地域総合研究第22号(2021年7月).
- 3) 小立敬, 『巨大銀行の破綻処理—ペイルアウトの終わり、ペイルインの始まり—』金融財政事情研究会, p.2(2021).
- 4) Declaration, Summit on Financial Markets and the World Economy, November 15, 2008 (available at : www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2008/declaration.pdf), Declaration on Strengthening the Financial

System, London Summit, 2 April 2009 (available at : https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf).

- 5) 小立(前掲3), p.8.
- 6) Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No1093/2010 and (EU) No648/2012, of the European Parliament and of the Council.
- 7) 山本和彦, 「金融機関の秩序ある処理の枠組み」金融財政事情「金融法務事情」No.1975, p.30(2013).
- 8) 民事再生法174条2項4号のもと、清算価値保障原則が再生計画の認可要件となっている。再建型倒産手続の実務においては、原則として手続開始時の解体処分価値をもと財産の評価が行われ、これを参考に清算価値が算定されている。棚橋洋平, 「事業譲渡による再建における清算価値保障原則の意義(1)—米国における清算価値保障原則の生成と展開を参考に」首都大学東京「法学会雑誌」59巻1号, p.179(2018年7月).
- 9) 水野伸昭, 「サブプライム問題と米国地方銀行の破綻について」名古屋大学経済学部紀要論文「経済科学」, p.17(2009).
- 10) 2007年9月には、英国のノーザンロック銀行に預金取り付けがおこり、英国当局は同行の預金の全額保護と国有化(2008年2月)を行った。そして、英国のブラッドフォード・アンド・ビングレー銀行(2008年9月)、ロイヤル・バンク・オブ・スコットランド(2008年10月)、アイスランドの3大銀行(2008年10月)、アイランドのアングロ・アイリッシュ銀行(2009年1月)などが国有化された。藤井真理子, 「イギリスにおける金融危機の展開と教訓」武藤敏郎編著『甦る金融—破綻処理の教訓』第3章, pp.74-104.
- 11) 松尾直彦, 「Q&A アメリカ金融改革法 - ドッド=フランク法のすべて」金融財政事情研究会, p.2(2010).
- 12) 松尾(前掲11)p.2.
- 13) 松尾(前掲11)p.15.
- 14) 小立敬, 「米国における金融制度改革法の成立」野村資本市場クォーターリー2010Summer, p.132(2010).
- 15) FINANCIAL STABILITY BOARD Consultation Report『Evaluation of the effects of too-big-to-fail reforms』(2020.6.28).
- 16) FSB「2019 list of global systemically important banks(G-SIBs)」22 November 2019
- 17) 御船純, 「欧州における金融規制改革の動向—監督・セーフティネット・破綻処理」預金保険機構『預金保険研究第十三号』p.48(2011).

- 18) 澤井豊 = 鬼頭佐保子, 「EU: 預金指令の改正」預金保険機構『預金保険研究第十八号』p.63 (2015).
- 19) Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit guarantee schemes.
- 20) Directive 2009/14c of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 amending Directive 94/19/EC on deposit guarantee schemes as regards the coverage level and the payout delay.
- 21) 澤井 = 鬼頭 (前掲18), p.65.
- 22) http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1176_en.htm.
- 23) <http://www.cba.europea.eu/-/eba>.
- 24) 澤井 = 鬼頭 (前掲18), p.72.
- 25) 「担保差入れされていない資産」の程度に関しては、金融機関の破綻処理においてDGSにとっての潜在的な損失に直接的に影響するとして多くの関係者がリスク指標として採用することに賛成したと説明されている。また、これらのリスクカテゴリーを用いて集計されたリスクウェイトは、基準料率の50%~200%のレンジとされている。澤井 = 鬼頭 (前掲18), p.72.
- 26) Directive 2014/59/EU art. 108.
- 27) 御船純 (前掲17), p.57.
- 28) Directive 2014/59/EU art.3.
- 29) European Commission, "Press Release: New crisis management measures to avoid future bank bail-outs" (2012) (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_en.htm?locale=en).
- 30) DIRECTIVE 2014/59/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No.1093/2010 and (EU) No648/2012, of the European Parliament and of the Council.
- 31) 大内聡 = 鈴木敬之, 「EU諸国の預金保険制度の最近の動向について」預金保険機構『預金保険研究第十九号』, p.87 (2016).
- 32) FSCS ウェブサイト <https://www.fscs.org.uk/what-we-cover/compensationlimits/deposit-limits/>
- 33) 英国の倒産法における管理手続は、会社が債務を支払うことができない場合の主な手続であり、管財人 (insolvency practitioner) には通常、経営者に代わって、会社を救済し、ビジネスを保護し、可能な限り最も良い結果を得ることが法的に求められる。管理手続が適用されると会社が行う行為は一時的に停止されるが、会社の清算はできる限り回避される。米国の連邦倒産法のチャプター11に相当する手続である。一方、管理レシーバーシップとは、不動産担保権を実行するため、会社の債権者によって開始される手続であり、任命された管理レシーバーのもと、必要に応じて会社は清算される。小立 (前掲3), p.186.
- 34) 大内 = 鈴木 (前掲31), p.89.
- 35) 大内 = 鈴木 (前掲31), p.90.
- 36) HM Treasury, "Statement by the Chancellor on financial stability," Chancellor's Statement, 8 October 2008.
- 37) Banking Act 2009 sec.138.
- 38) 小立 (前掲3), p.188.
- 39) Banking Act 2009 sec 13.
- 40) ベイルインへの金融政策転換には、2011年9月の独立銀行員会 (ICB) の報告書が関わっている。同報告書は、システム上重要な銀行に倒産手続を適用することの困難さ、さらに特定の債務に損失を負担させることが困難であることを指摘した。そして、長期無担保債務に損失を負担させることが容易であることを説明し、英国においてベイルインの導入を加速させた。(ICB (2011)).
- 41) Banking Act 2009 sec.12A.
- 42) Banking Act 2009 sec.60B.
- 43) Banking Act 2009 sec.12ZA.
- 44) 小立 (前掲3), p.190.
- 45) The Bank Recovery and Resolution and Miscellaneous (Amendment) (EU Exit) Regulation 2018.
- 46) 山本 (前掲7), p.31.
- 47) 秩序ある処理に要するコストを最小化する観点からは、金融機関等が債務超過に陥る前に特定第1号措置を講じることが適当であると考えられる。一方で、金融危機においては金融機関等の財務状態が急速に悪化することがあり得、そのため、特定認定の際には金融機関等が債務超過になっていることもあり得る。このような場合には、特定第2号措置が講じられることになると考えられる。クリフォードチャンス法律事務所, 「平成25年預金保険法改正—金融機関の秩序ある処理の枠組みの導入について—」(クライアント・ブリーフィング), p.2 (2013年11月).
- 48) 村松教隆, 「預金保険法の一部改正の概要」預金保険機構『預金保険研究』第十六号, pp.19-20 (2014).
- 49) 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」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」, p.11 (2013年1月25日).
- 50) 一般債権者の利益は、特定衡平資金援助で守られる。村松 (前掲46), p.20.
- 51) 預金保険法126条の2第4項は「第1項各号に掲げ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」とし、102条3項は「第1項各号に掲げる金融機関のうち内閣府令・財務省令で定めるものに係る認定を行おうとする場合」としており、省令においてベイルインが適用されないケース

- が明確にされる可能性がある。小立敬, 「わが国の金融機関の秩序ある処理の枠組み—改正預金法で手当てされた新たなスキーム—」野村資本市場フォータリー2013Summer, p.64(2013).
- 52) 小立(前掲3), p.65.
- 53) 日本でも、債務超過である被管理金融機関の事業譲渡については、株主総会の特別決議による承認の代わりに、裁判所の許可で良いとされ、監督機関の承認を得た上で、事業譲渡を行うことができるが、更に強い権限がFDICには付与されている。原和明, 「米国における銀行破綻処理」預金保険機構『預金保険研究第十号』, p.99(2009).
- 54) 小立(前掲3), p.118.
- 55) Jackson & Skeel, supra note 27, 442ff.
- 56) <http://www.bloomberg.com/news/2013-08-02/u-s-wins-dismissal-of-dodd-frank-challenge-by-states-bank-1.html>, 森下(前掲1), p.19.
- 57) 小立(前掲3), p.119.
- 58) U.S. Treasury (2018).
- 59) 財務省の報告書は、現行の連邦倒産法は、大規模かつ複雑な金融会社の破綻処理を行うようには設計されておらず、特にデリバティブ取引や短期借入を相当に行っている債務者が破綻した場合に生じる金融ストレスには対処できないとする。これは、チャプター11を適用したリーマン・ブラザーズの経験を踏まえた見解であろう。小立(前掲3), p.120.
- 60) 現行法上は、金融機関の倒産能力については何ら特則がなく一般の事業法人と同じである。松下淳一, 「金融機関の破綻処理に関する若干の考察」学習院大学法学部研究年報28号, p.130(1993).
- 61) 預金保険機構『平成金融危機への対応』金融財政事情研究会, p.118(2007).
- 62) 比護(2011)は、「破綻処理は原則として行政手続に委ね、紛争になった場合などには司法の関与を残す制度が現実的である」とする。同様の考え方として、松下淳一, 「銀行・協同組織金融機関の経営破綻と倒産処理」ジュリスト1085号, pp.31-32(1996年3月1日).
- 63) 伊藤眞, 「金融機関の倒産処理法制」『講座倒産の法システム』第4巻, p.263(2006)は、「預金全額保護から定額保護に移行したことから、預金保険制度と民事再生などの倒産処理制度との結合の必要性が意識されるに至っている」と述べている。
- 64) 山本和彦, 『倒産処理法入門[第5版]』有斐閣, p.282(2020).
- 65) 山本(前掲64), p.283.
- 66) 山本(前掲64), p.283.
- 67) 米国と日本の銀行破綻処理法制の類似点として、①監督庁に銀行の破綻申立権を付与している点、②預金保険制度の運営主体が銀行破綻処理手続の中心的役割を担っている点、③具体的な破綻処理手段が類似している点、があげられる。一方、相違点として、①米国では銀行は連邦倒産法の適用除外になっている(11U.S.C § 109(b))のに対し、日本では更生特例法により修正はあるものの、破産法等の一般法令の適用が予定されている点、②米国のFDICには、日本の預金保険機構に比較して強力な権限、広範な裁量権が法令、判例上認められている点、があげられる。嶋拓哉, 「銀行倒産における国際倒産法の規律」金融庁金融研究研修センター『FSAリサーチ・レビュー』第6号, p.116(2010年3月).
- 68) 比護正史, 「金融破綻処理の手続法的考察」一橋大学大学院国際企業戦略研究科博士論文(2011).
- 69) 比護(前掲68)p.175. なお、比護は、「一般債権者との利益相反をいうなら、預金保険機構は非付保預金者とも利益相反しているはずであるが、更生特例法は預金保険機構に非付保預金者を代理する権限を付与している」と述べている。
- 70) 2020年6月12日、地域金融機関への予防的な資本注入を行う「改正金融機能強化法」が成立した。東日本大震災時に一部の金融機関に適用されていた特例措置を、事実上全国の地域金融機関に拡大するものである。公的資金の注入は、経済に外生的ショックが生じた際に金融機関の自己資本比率の低下を通して生じかねないキャピタルクランチを予防するものである。改正で対象を拡大した特例措置は、制度の利用の敷居を下げて金融仲介機能の維持に万全を期すものである。他方で、特例措置は注入した資金の回収を困難にする可能性がある。過去の注入の動向を分析すると、国の持ち分に含み損が発生している注入先が震災特例適用行に多い。また、特例措置で設定されている優先配当率は低く、金融機関が早期に返済を行うインセンティブは小さい。注入スキームの構造上、仮に公的資金を注入した金融機関の株価や業績の低迷が続けば、国は政策の出口において国民負担を甘受するか、金融機関の健全性の低下を許容するかという選択を迫られる可能性がある。特例措置はそうしたリスクを高めるものである。坂口純也, 「改正金融機能強化法のコロナ特例措置がもたらす功罪」大和総研[Daiwa Institute of Research], p.1(2020年7月30日).
- 71) FSB(2019), pp.24-27.
- 72) 小立(前掲3), p.293.
- 73) 預金保険法のバイルインは、バーゼルⅢ適格要件として実質破綻認定時の損出吸収条項が手当されているその他Tier1およびTier2を対象とする契約バイルインであり、Tier1とTier2を自己資本に算入できる国際統一基準行のみが対象となる。預金保険法の規定のみでは、オープン・バンク・バイルインかクローズド・バンク・バイルインかは不明であるが、金融庁が構想している破綻処理戦略のなかでクローズド・バンク・バイルインであることが判明する。小立(前掲3), pp.292-293.
- 74) 一方で、FSBは、日本は「主要な特性」(Key

Attributes)を基本的に採用していると一定に高い評価をしている。FSB “Peer Review of Japan, Review Report”, 21 December 2016.

⁷⁵⁾ 山本(前掲64), p.15.