

金融機関の倒産(日本)

西村あさひ法律事務所

弁護士 後平 真輔

1. はじめに

日本においては、今般、金融機関の倒産・破綻処理に関する新たな制度・枠組みが整備された。すなわち、2013年6月、第183回通常国会において、預金保険法の一部改正を内容を含む「金融商品取引法等の一部を改正する法律」が成立し、これにより、預金保険法に新たに第7章の2が加えられ、「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」(=金融機関の秩序ある処理の枠組み)が整備されたものである。この改正預金保険法は、関連する政令・府省令・告示とともに、2014年3月6日から施行されている。

日本においては、従前から、金融機関の破綻処理に関する制度として、①銀行その他の預金取扱金融機関が破綻した場合において預金者を保護するための預金保険制度、②保険会社が破綻した場合において保険契約者を保護するための保険契約者保護制度、及び③証券会社が破綻した場合において顧客資産を保護するための投資者保護基金制度が、それぞれ整備されている。

また、預金取扱金融機関については、いわゆる不良債権型の金融危機に対し、預金取扱金融機関の全債務を保護することにより、預金者等の信用不安を解消し、健全な借り手を保護するための金融危機対応措置が整備されている。具体的には、内閣総理大臣は、金融機関について一定の措置が講じられなければ、日本又は当該金融機関が業務を行っている地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生じるおそれがあると認めるときは、金融危機対応会議の議を経て、当該金融機関の財務状況等に応じ、①資本増強(第一号措置)、②保険金支払コストを超える資金援助(第二号措置)、又は③特別危機管理・一時国有化(第三号措置)を講じる必要がある旨の認定を行うことができ(預金保険法第102条第1項)、りそな銀行について第一号措置が、また、足利銀行について第三号措置が講じられた例がある。

今般の預金保険法改正により、これらの制度・措置に加え、いわゆる市場型の金融危機に対し、重要な市場取引等を履行させることにより、市場参加者間の連鎖を回避し、金融市場の機能不全を防止し、金融システムの安定を確保するための新たな危機対応措置として、金融機関の秩序ある処理の枠組みが整備されたものである。

以下、今般の預金保険法改正に至る経緯、及びこれによって新たに整備された金融機関の秩序ある処理の枠組みの概要を説明する。

2. 立法に至る経緯

(1) リーマン・ショックに端を発する国際的な金融危機の発生

リーマン・ブラザーズの破綻等に端を発した先般の国際的な金融危機の中で、システム上重要な金融機関の破綻等が金融市場を通じて伝播し、実体経済に深刻な影響を及ぼすおそれのあることが明らかとなった。その経験を踏まえ、2008年11月のG20ワシントンDC・サミットの行動計画において、「各国及び地域当局は、大規模かつ複雑な国境を越えて活動する金融機関の秩序だった整理が可能になるように、破綻処理制度及び破産法を検討する。」とされ、また、2009年9月のG20ピッツバーグ・サミットの首脳声明においては、「我々は、金融機関の倒産による混乱を軽減し、将来のモラル・ハザードを減少させることに資するよう、金融グループの効果的な破たん処理のための手法と枠組みを策定すべきである。」とされる等、金融機関が万一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ることとなった。

(2) FSBにおけるKey Attributesの策定

その後、2011年10月には、金融安定理事会(Financial Stability Board、FSB)において、「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 of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions、Key Attributes)が策定され、同年11月のG20カンヌ・サミットにおいて、国際的に合意されるに至った。

Key Attributesは、金融機関が万一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が備えるべき主要な特性を定めたものであり、具体的には、以下のような内容が定められている。

① 目的

- ・ 株主や無担保債権者に損失を吸収させることを可能とするメカニズムを通じ、
- ・ 重要な経済的機能を確保し、
- ・ 納税者負担を回避しながら、
- ・ 深刻な金融システムの混乱を回避しつつ、
- ・ 金融機関を破綻処理することを可能とする。

② 対象となる金融機関

Key Attributesを備えた破綻処理制度は、あらゆるシステム上重要な金融機関に対して適用されるべき。

③ 当局の権限

破綻処理を行う当局は、以下を行う権限を含む、広範な権限を有するべき。

- ・ 経営陣の選解任、破綻金融機関を管理する者の任命
- ・ 破綻金融機関の財産の管理処分(契約の解除・資産の売却等)
- ・ (破綻金融機関の重要な機能を維持するため)ブリッジ(承継)金融機関の設立
- ・ 「ベイルイン」(無担保債権のカット又は株式化)の実行 等

④ 早期解約条項の発動の停止

破綻処理を行う当局は、デリバティブ契約等の早期解約条項の発動を一時的に(例えば、2営業日以内)停止する権限を有するべき。

⑤ 破綻処理のための基金

秩序立った破綻処理のためになされる一時的な資金提供のコストを賄うため、民間資金で賄われる預金保険、破綻処理基金、又は業界から事後徴収するメカニズムが設けられるべき。

当局による一時的な資金供給は、モラル・ハザードを防止するため、厳格な要件の下でなされるべき。

等

(3) 諸外国における破綻処理枠組みの整備

主要国においては、このような国際的な議論の進捗と並行し、金融機関の実効的な破綻処理に関する新たな包括的な枠組みが整備されている。まず、米国においては、秩序立った破綻処理を可能とする制度を整備したドッド・フランク法が2010年に成立し、施行されている。また、英国においては、2009年銀行法において、ユニバーサルバンキング制の下、実効的な破綻処理制度が整備され、2013年金融サービス(銀行改革)法においても、一定の制度が整備されている。さらに、欧州連合においては、銀行再建・破綻処理指令(BRRD)が採択されており、加盟国は、同指令の実施に必要な国内法を2014年末までに整備し、2015年1月1日から施行することとなっている。

(4) 日本における議論

日本においても、このような国際的な流れを踏まえ、2012年8月から、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」において、金融機関の秩序ある処理の枠組みの在り方等に関する検討が行われた。そして、2013年1月には、同ワーキング・グループの報告書「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」が取り纏められ、同報告書は、同年2月、金融審議会に報告された。同報告書においては、市場等を通じて伝播するような危機に対し、金融機関の秩序ある処理に関する枠組みとして、以下の制度を整備する必要があるとされており、同報告書の内容等を踏まえ、同年4月、預金保険法の一部改正を内容に含む「金融商品取引法等の一部を改正する法律案」が第183回通常国会に提出され、同年5月に衆議院において、同年6月に参議院においてそれぞれ可決され、成立に至ったものである。

(対象となる金融機関)

- ・ 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)

(認定の手續)

- ・ 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、契約上のバйл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。

3. 金融機関の秩序ある処理の枠組みの概要

今般の預金保険法改正によって新たに整備された金融機関の秩序ある処理の枠組みにお

いては、内閣総理大臣は、金融機関等について一定の措置が講じられなければ、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があると認めるときは、金融危機対応会議の議を経て、当該措置を講じる必要がある旨の認定(特定認定)を行うことができるが、この措置には、金融機関等が債務超過でないことを前提として講じられる**特定第一号措置**と、金融機関等が債務超過等の場合において講じられる**特定第二号措置**の2つがある(預金保険法第126条の2第1項)。

(1) 特定第一号措置の概要

債務超過でない金融機関等について特定第一号措置を講じる必要がある旨の特定認定が行われた場合においては、預金保険機構から当該金融機関等に対し、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資金の貸付け又は債務の保証を行うことができる(預金保険法第126条の19)。

また、当該金融機関等が支払停止の状態にないときは、経営健全化計画の確実な履行等を通じて経営合理化並びに経営責任及び株主責任の明確化のための方策の実行が見込まれること等の一定の要件に該当する場合に限り、内閣総理大臣の決定を受け、預金保険機構から当該金融機関等に対し、当該金融機関等の自己資本の充実その他の財務内容の改善のために資本増強(特定株式等の引受け等)を行うことができる(預金保険法第126条の22)。

金融機関等について特定認定が行われた場合においては、当該金融機関等の業務遂行及び財産の管理処分は、預金保険機構によって監視(特別監視)されることとなる。預金保険機構による特別監視がされる場合においても、当該金融機関等はその業務遂行権及び財産の管理処分権を失うものではないが、預金保険機構から当該金融機関等に対し、その業務遂行及び財産の管理処分につき、必要な助言、指導又は勧告をすることができる(預金保険法第126条の3)。

このように、金融機関等について特定第一号措置が講じられる場合においては、預金保険機構による特別監視の下、システム上重要な取引の縮小・解消を図りつつ、預金保険機構から当該金融機関等に対して流動性を供給し、システム上重要な取引を約定通り履行させることを確保すること等を通じ、市場の安定が図られることとなる。

(2) 特定第二号措置の概要

債務超過等(債務超過・債務超過のおそれ又は支払停止・支払停止のおそれ)の金融機関等について特定第二号措置が講じられる場合においては、当該金融機関等(特定破綻金融機関等)のシステム上重要な取引を事業譲渡等(特定合併等)によって受皿金融機関等に引き継ぎ、預金保険機構から当該受皿金融機関等に対して資金援助(特定資金援助)を行うことにより、当該受皿金融機関等において特定破綻金融機関等から引き継いだシステム上重要な取引を約定通り履行させること等を通じ、市場の安定が図られることとなる。

また、受皿金融機関等に引き継がれるもの以外の債務等は、特定破綻金融機関等の倒産手続によって清算・処理することが想定されている(預金者、保険契約者及び顧客資

産は、預金保険制度、保険契約者保護制度及び投資者保護基金制度により、従前と同様の保護を受けることとなる。)

特定合併等の方法としては、吸収合併、新設合併、事業の譲渡又は譲受け、債務引受、株式取得、吸収分割、及び新設分割がある(預金保険法第126条の28第2項)。

受皿金融機関等としては、金融機関その他の民間スポンサーの他、預金保険機構の子会社として設立されたブリッジ金融機関(特定承継金融機関等)を受皿金融機関等とすることもできる(預金保険法第126条の34等)。また、整理回収機構(RCC)も、ブリッジ金融機関としての機能を有している。

特定資金援助の方法としては、金銭の贈与、資金の貸付け又は預入れ、資産の買取り、債務の保証、債務の引受け、特定優先株式等の引受け等、及び損害担保がある(預金保険法第126条の28第1項)。受皿金融機関等から預金保険機構に対して特定資金援助の申込みを行うためには、当該申込みに係る特定合併等につき、予め内閣総理大臣の認定(特定適格性認定)を受けなければならない(預金保険法第126条の29)。

金融機関等について特定第二号措置を講じる必要がある旨の特定認定が行われた場合においては、内閣総理大臣は、当該金融機関に対し、預金保険機構による業務及び財産の管理(特定管理)を命じる処分をすることができ、当該処分がされたときは、当該金融機関等の業務遂行権及び財産の管理処分権は、預金保険機構に専属することとなる(預金保険法第126条の5)。

特定第二号措置を講じる必要がある旨の特定認定を受けた金融機関等が発行する、いわゆる実質破綻時損失吸収条項(Point of Non-viability条項、PON条項。※バーゼル合意において、その他Tier1資本調達手段(優先株等)又はTier2資本調達手段(劣後債・劣後ローン等)の要件とされている。)等が付された社債又は株式等については、当該特定認定によってPON条項等が発動され、元本削減、消却又は転換等が行われることとなる(契約上のペイルイン)。その場合、内閣総理大臣は、金融危機対応会議及び特定認定と併せ、PON条項等の発動を確認する趣旨の決定を行うこととされている(預金保険法第126条の2第4項)。

また、上記のとおり、金融機関等について特定第二号措置が講じられる場合においては、受皿金融機関等に引き継がれるもの以外の債務等は、特定破綻金融機関等の倒産手続によって清算・処理することが想定されている。

金融機関の秩序ある処理の枠組みにおいては、この契約上のペイルイン及び倒産手続による債権カット等を通じ、株主及び債権者にも負担を求めることとなる。

なお、この倒産手続においても、預金保険機構が特定破綻金融機関等の業務遂行権及び財産の管理処分権を引き続き掌握して処理等を行うことを可能とするため、今般の預金保険法改正により、預金保険機構の業務範囲に、破産法上の破産管財人や、民事再生法及び会社更生法上の管財人の業務等が追加されている(預金保険法第34条第13号)。

(3) 措置発動の認定手続

金融機関の秩序ある処理の必要性の認定については、金融危機対応措置の必要性の認定と同様、高度な判断を必要とするため、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、内閣総理大臣が認定することとされている(預金保険法第126条の2第1項)。

(4) 措置の対象となる金融機関等

金融機関の秩序ある処理の枠組みは、いわゆる市場型の金融危機に対し、重要な市場取引等を履行させることにより、市場参加者間の連鎖を回避し、金融市場の機能不全を防止し、金融システムの安定を確保するためのものであり、金融市場・金融業全体についてセーフティネットを構築しようとするものである。このような制度趣旨等を踏まえ、金融機関の秩序ある処理の枠組みにおいては、(金融危機対応措置とは異なり、預金取扱金融機関だけでなく、)市場参加者である金融業全体(銀行・銀行持株会社等、保険会社・保険持株会社等、一定の金融商品取引業者・指定親会社等)が措置の対象とされている(預金保険法第126条の2第2項等)。

(5) デリバティブ取引等の早期解約条項の発動停止

多数のデリバティブ契約等を締結している金融機関について秩序ある処理が行われる場合において、特定認定に関連する措置が講じられたことを理由としてデリバティブ契約等が一斉に早期解約されると、ヘッジ取引等を行っているカウンター・パーティにも影響が及び、金融市場の不安定化につながる可能性がある。また、デリバティブ取引等の早期解約により、金融機関の資産価値が急速に毀損してしまうこと等を通じ、金融機関の秩序ある処理が困難になる可能性もある。

そこで、金融機関等について特定認定が行われる場合においては、内閣総理大臣は、金融危機対応会議の議を経て、当該金融機関等につき、特定認定に関連する措置(関連措置等。※特定認定に関連する倒産手続上の措置も含まれる。)が講じられたことを理由とする契約の早期解約等を定めた条項は、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、必要な措置が講じられるために必要な期間として内閣総理大臣が定めた期間(措置実施期間)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(預金保険法第137条の3)。

この決定は、あくまで早期解約条項の発動を一時的に停止するためのものであり、早期解約条項の発動停止の対象となったデリバティブ契約等につき、措置実施期間中に約定の履行期が到来する場合には、債務等は約定通り履行されることとなる。

また、早期解約条項の発動停止の対象となる取引については預金保険法第137条の3第1項等に、特定合併等の対象となる業務又は債務については預金保険法第126条の29第3項にそれぞれ規定されており、早期解約条項の発動停止の対象とするか否か及び特定合併等の対象とするか否かは別個に判断されることになるが、早期解約条項の発動停止の対象とされた取引については、原則として特定合併等の対象として受皿金融機関等に承継されることになると考えられる。

さらに、早期解約条項の発動停止に係る措置実施期間中は、その対象となる契約については、関連措置等が講じられたことを理由とする契約の早期解約等を定めた条項は効力を有しないこととなるが、その具体的な期間については、FSBのKey Attributesの趣旨も踏まえつつ、(事業譲渡等及びこれに伴う資金援助を含む)実効的な破綻処理を可能とする観点から、実際に金融機関の秩序ある処理を行う場合において適切に判断される必要があると考えられる。

(参考)Key Attributes付属文書IV

2.1(ii)早期解約条項の発動停止の期間は厳しく制限される(例えば、2営業日を超えない期間)。

(6) 倒産法制・会社法制の特例等

金融機関の秩序ある処理の枠組みにおいては、危機時に、金融機関の企業価値の低下を防ぎながら、カウンター・パーティ・リスクの発生や市場機能の喪失を回避しつつ、事業譲渡等を活用して迅速に秩序ある処理を行うため、以下のような措置が設けられている。

① 株主総会等の特別決議等に代わる許可(代替許可)

特定認定を受けた金融機関等は、会社法上必要とされている株主総会の特別決議等に代え、裁判所の許可を得て、事業の譲渡等、役員等の解任・選任等を行うことができる(預金保険法第126条の13)。

② 回収等停止要請

預金保険機構は、金融機関等が債権の回収等を行うことにより、特定認定を受けた金融機関等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、必要な措置が講じられるまでの間、債権者としての権利の行使をしないことを要請しなければならない(預金保険法第126条の14)。

③ 破産手続開始の申立て等に係る内閣総理大臣の意見等

内閣総理大臣は、特定認定を受けた金融機関等に対して破産手続開始の申立て等が行われたときは、開始決定等がなされる前に、裁判所に対し、当該金融機関等に関する事項の陳述をし、開始決定等の時期等について意見を述べることができる(預金保険法第126条の15)。

④ 差押禁止動産等

特定第二号措置を講じる必要がある旨の特定認定を受けた金融機関等の業務に係る動産等であって、特定合併等によって受皿金融機関等に承継等されるものは、

差し押さえることができない(預金保険法第126条の16)。

⑤ 特定合併等に係る破産法等の規定の適用関係

特定合併等につき、破産法等の規定の一部を適用しないこととする(預金保険法第126条の33)。

⑥ 特定の債務の弁済のために必要とする資金の貸付け及び破産法等の特例等

預金保険機構から、特定管理を命じる処分を受けた金融機関等に対し、その不履行によって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と認められる種類の債務の弁済のために必要な資金の貸付けを行うことができる(預金保険法第127条の2)。

破産手続開始の決定等があるときは、破産法等の規定にかかわらず、当該貸付けに係る債務の弁済を許可すること等ができる(預金保険法第127条の4)。

⑦ 資産の買取り

預金保険機構は、特定認定を受けた金融機関等の資産の買取りを行うことができる(預金保険法第129条)。

その他、事業譲渡等における債権者保護手続、信託業務の承継における受託者の変更手続、信託契約の委託者の地位の移転手続、振替手続、及び根抵当権の譲渡等についても、それぞれ特例等が設けられている。

(7) 費用負担

金融機関の秩序ある処理に伴う費用負担については、金融市場・金融業全体でセーフティネットを構築するという考え方の下、金融危機対応措置と同様に、万一損失が生じた場合の負担は、金融業界の事後負担を原則としている(預金保険法第126条の39)。

ただし、金融業界の事後負担のみによって金融機関の秩序ある処理等に伴う費用を賄うとしたならば、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があると認められるときに限り、例外的に、政府から預金保険機構に対し、費用の一部を補助することができる(預金保険法第125条第1項)。

以 上