

2011年9月30日 全10頁

# システム上重要な金融機関の破綻処理の市中協議文書

資本市場調査部 制度調査課  
金本 悠希

破綻処理の包括的な政策パッケージを提示し、多くの国で法改正の必要も

## [要約]

- 2011年7月19日、金融安定理事会（FSB）が「システム上重要な金融機関の破綻処理～提言とスケジュール～」という市中協議文書を公表した。9月2日までコメントが募集され、最終的な報告書は11月3日・4日に行われるカンヌ・サミットに提出される予定である。
- 本市中協議文書は、システム上重要な金融機関の破綻処理についての施策に関して、①各国の破綻処理枠組みの強化、②各国間の国際的な協力の取決め、③金融機関と当局による金融機関の再建・破綻処理計画の策定、④破綻処理の阻害要因を取り除くための施策、を規定したものである。
- 具体的には、金融機関に対する特別な破綻処理制度が必要な理由、破綻処理の目的、手法、国際的な破綻処理のために各国間の調整を行う枠組み、ベイル・イン権限、金融機関が破綻処理可能かどうかの審査、再建・破綻処理計画の内容、金融機関の破綻処理を容易にするための施策、など、システム上重要な金融機関の破綻処理のための包括的な政策パッケージを提示している。さらに、これらの施策を実施するためには、多くの国では法律や規制を変更することが必要となる可能性についても指摘されている。

## I. 本市中協議文書の公表の経緯

- 2011年7月19日、金融安定理事会（Financial Stability Board。以下、FSB）は、「システム上重要な金融機関の破綻処理～提言とスケジュール～」という市中協議文書を公表した<sup>1</sup>。
- 本市中協議文書は、2010年11月のソウル・サミットにおいてG20首脳に承認された、FSB作成による「システム上重要な金融機関がもたらすモラルハザードの抑制～FSB提言とスケジュール～」という報告書を受けたものである。この報告書において、システム上重要な金融機関（Systemically Important Financial Institutions。以下、SIFIs）の破綻処理に関して、FSBが2011年半ばまでに、

<sup>1</sup> 金融庁ウェブサイト (<http://www.fsa.go.jp/inter/fsf/20110721-1.html>) に公表されている。

SIFIs の破綻処理の実行可能性の審査基準と効果的な破綻処理制度の重要な特徴を定めると規定されていた。

- 上記規定を受けて今回市中協議文書が公表され、市中協議文書の提言に関して、2011年9月2日までコメントが募集された。最終的な提言は、2011年11月3日・4日に行われるカンヌ・サミットに提出される予定である。

## II. 本市中協議文書の政策提言案のポイント

- 本市中協議文書は、システミックな混乱をもたらしたり納税者を損失のリスクに晒したりすることなく、SIFIs を破綻処理する当局の能力を改善するための包括的な政策パッケージを提示するものである。
- 提示された施策は、以下の4つの主要な構成要素から成る。

- ① 存続不能となった金融機関を破綻処理するために、法的なベイル・イン（後述。P4 参照）を含む幅広い権限及び手法を指定された破綻処理当局に与える、**強化された各国の破綻処理の枠組み**
- ② 国境を越えて活動する金融機関をより秩序立ってかつより費用の少ない方法で破綻処理するために、破綻処理当局の協調行動を可能とする、各国法を根拠とした金融機関別の協力合意の形式を取る **国境を越えた協力取決め**
- ③ 再建・破綻処理計画の準備に資する情報を提供する、破綻処理の実行可能性の事前評価に基づいた、**金融機関と当局による改善された破綻処理計画の策定**
- ④ 複雑な企業構造や商慣行、細分化された情報システム、グループ内取引、サービスプロバイダーへの依存及び国際決済サービスの提供から生じる**破綻処理の阻害要因を取り除くための施策**

## III. 効果的な破綻処理制度とは

### (1) 金融機関のための特別な破綻処理制度の必要性

- 通常の破産手続きでは、破産企業の資産・債務が凍結されるため、破産企業の通常の取引にも支障が出る。通常の破産手続きが SIFIs に適用されると、たとえばある金融商品について取引シェアが大きく SIFIs が大量に保有している場合、その金融商品について投売りや流動性の低下などが生じて SIFIs のバランスシート上の資産の価値が急激に失われる危険性がある。
- そのため、本市中協議文書は、通常の破産手続きは、金融機関の破綻処理に適切ではないことを指摘し、金融機関のための特別な破綻処理制度を設けることの必要性を指摘している。

## (2) 破綻処理の目的

- 本市中協議文書は、破綻処理当局は、以下の目的を達成する権限と手法を備えるべきと指摘している。

- ① 金融システムと経済全体に不可欠で、失われた場合システム全体に損害が及ぶようなサービスを提供する、SIFIs の業務を維持すること
- ② 金融資産の価値が不必要に失われたり、金融システムの他の部分に悪影響が「感染」したりすることを避けること
- ③ 納税者ではなく、リスクを負う者（株主、無担保で預金保険の対象でない債権者）が損失を負担するようにすること

## (3) 破綻処理の手法

- 本市中協議文書は、金融機関の（システム上重要な機能の存続可能性を維持するための）破綻処理の手法を、以下の3種類に分類している。

- ① 金融機関全体（あるいは少なくとも存続可能な部分）の売却
- ② システム上重要な機能のみを分離して売却
- ③ 債務の再編成による資本増強

- SIFIs は業務が複雑であり破綻処理には時間がかかるため、本市中協議文書は、「ブリッジ・バンク」<sup>2</sup>に一時的に資産・債務を引き受けさせるという暫定的な解決方法が必要となりうることを指摘している。

- さらに、本市中協議文書は、破綻処理を行う際には以下のようにする必要があることを指摘している。

- ① 当局が、破綻処理の対象となる金融機関をコントロールし、必要であれば経営陣・取締役を交代させることを可能にする。
- ② 第三者、ブリッジ・カンパニー（ブリッジ・バンク）への金融システムに不可欠な機能をサポートする金融取引の移転を可能にすることにより、そのような取引を継続させることを容易にする。
- ③ 破綻処理当局に、金融機関を運営し破綻処理するのに必要な全ての権限（契約を解除・継続・割り当てたり、資産を購入・売却したり、金融機関の業務を再構成・縮小したりするのに必要なその他の措置

<sup>2</sup> 市中協議文書では「破綻処理のプロセスの間、破綻金融機関の、金融システムに不可欠で存続可能な業務を引き継ぐために一時的に設立された金融機関」と定義されている。

をとる権限)を付与する。

- ④ 債権者の法的権利を保護するため、清算される債権の序列を尊重し、債権者の扱いが清算の場合よりも悪化しないようにする。

#### (4) 国際的な破綻処理の調整

##### (ア) 国際的な破綻処理の調整の必要性

- 国際的な破綻処理は、各国の破綻処理制度が大きく異なること、各国が他国の破綻処理措置の効力を認める相互承認が存在しないこと、破綻処理に対処するための計画が不十分であること、によって阻害される。
- しかし、破綻処理当局は破綻処理措置が他国の金融安定に及ぼす影響を適切に検討すべきであり、本市中協議文書は、他国の破綻処理当局と協力・調整を行い、平時及び危機時において情報交換を行い、個別金融機関ごとに再建・破綻処理計画（後述。P7 参照）と協力合意を策定・実施する権限を備えるべきとしている。

##### (イ) 効果的な破綻処理制度のための国際的なスタンダード

- 上記の必要性に対処するため、本市中協議文書では上記内容に沿った「効果的な破綻処理制度の重要な特徴」という付属文書が策定されている。これは、全ての国の破綻処理制度が備えるべき特徴を規定したものであり、国際的な協調のために必要な特徴と、当局及び金融機関の破綻処理に対する備えを向上させるための必要条件を含んでいる。
- 本市中協議文書は、「効果的な破綻処理制度の重要な特徴」に規定された目的は、システム上重要となりうる全ての規模の金融機関に当てはまるが、効果的な破綻処理の達成のため、ケースバイケースで破綻処理手法を適用する柔軟さを備えることが重要であることを指摘している。

## IV. ベイル・イン権限

- 一般に、金融機関の資本状況が悪化した場合に、当局の判断でその金融機関の債務を株式に転換したり、元本を減額したりすることによって、資本再構成を行うことを「ベイル・イン」と呼ぶ。ベイル・インの目的は、金融機関の破綻処理による価値の喪失と経済の混乱を抑制しながら、破綻処理のコストが株主と（無担保の）債権者によって負担されるようにすることである。
- ベイル・インを適用することは、破綻処理の選択肢を広げ、公的資金が金融機関を支援するために使用されるという期待を失わせることによって、市場規律を醸成する。そこで、本市中協議文書において、FSB は、破綻処理制度の中に（他の破綻処理手法の補完として）法令上のベイル・イン権限を設けることを提案している。
- 本市中協議文書は、ベイル・イン権限を制定する法律は、以下の点について明確に規定すべきとし、

各国間で大きく相違しないのが望ましいとしている。

- ① 当局が破綻処理手続きを開始するトリガー
- ② ベイル・インその他の破綻処理手法が利用できる条件とプロセス
- ③ 株主と債権者への影響
- ④ ベイル・イン権限の対象となる債務の範囲

- また、本市中協議文書は、当局は定期的に、金融機関のバランスシートが十分な額のベイル・イン対象債務を備えているかどうかを監視すべきとしている。

## V. 破綻処理における国際的協力（個別の金融機関ごとの当局間の協力合意）

- 本市中協議文書は、現在、国際的な破綻処理を行うための適切な法的枠組みがないことを指摘し、国際的な破綻処理に対処するために、短期的には、個別の金融機関ごとに当局間での協力合意を策定することが最も簡便で柔軟性が高いであろうと指摘している。
- これに関して、本市中協議文書では、「金融機関別の協力合意の不可欠な要素」という付属文書が策定されており、金融機関の本店を監督する当局（以下、「母国当局」）・本店以外の支店・現地法人を監督する当局（以下、「ホスト国当局」）の間の、個別の金融機関についての協力合意が備えるべき要素を提案し、具体的には、少なくとも以下の要素などを含むべきとしている。

- ◇ 協力の一般的枠組み
  - 母国当局・ホスト国当局の、危機前及び危機時における役割、責任、権限
  - 国際的な破綻処理措置の準備と執行に関する、再建・破綻処理計画において母国当局・ホスト国当局が関係する部分
- ◇ 母国当局・ホスト国当局の協力に関するコミットメント
- ◇ 協力の形式と情報共有の枠組み
  - 母国当局・ホスト国当局間の定期的会合の形式
  - 迅速な情報共有のための法令上の及び契約上の根拠
  - 共有する情報の詳細さの程度
  - 情報共有の形式、手法（セキュリティーの施されたウェブサイトの利用等）
  - コンタクトパーソン（当局間の連絡窓口となる人物）のリストを最新のものにしておくというコミットメント
  - 共有した情報の秘密を維持するというコミットメントと秘密を維持するための措置

◇ 国境を超えて破綻処理措置を実施することに関する事項

—破綻処理手法の適用を評価するプロセス

—国境を超えて実施することに対する法的・運用上の障害などに対処するというコミットメント

- また、本市中協議文書は、金融機関別の協力合意は、その金融機関の母国当局及び全ての重要なホスト国当局から構成される「危機管理グループ」の全メンバー間で必要としている。

## VI. 破綻処理可能性の審査

- 本市中協議文書は、現在当局が利用できる権限では、迅速に秩序だった形で破綻処理できる SIFIs はほとんどないことを指摘し、必要な制度改正を特定するため、個別の SIFIs について破綻処理できるか（破綻処理可能性（resolvability））を審査する必要があるとしている。

- これに関して、本市中協議文書では、「破綻処理可能性の審査」という付属文書が策定されており、以下のように、審査のプロセスと内容に関する詳細な提案を行っている。まず、「破綻処理が可能である（resolvable）場合」を、以下のように定義している。

◇ 破綻処理当局が、システム上重要な機能を保護しながら、深刻なシステム的な混乱を生じさせず、また、納税者に損失を生じさせずに、SIFIs を破綻処理することが「実現可能（feasible）」で、「信頼可能（credible）」である場合

—破綻処理が「実現可能」であるために、当局は、経済に必須の機能を継続させるのに必要な法的権限とそれを適用する実務上の能力を備えるべき

—破綻処理が「信頼可能」であるために、破綻処理手法の適用が、金融システムと実体経済に受け入れがたいほどの広範な悪影響を与えないようにすべき

- 次に、以下のように、破綻処理可能性の審査のプロセスを 3 段階に分けて、それぞれの審査項目を規定している。

（第 1 段階）破綻処理戦略の実現可能性の審査

◇ 金融機関の構造と業務に関する審査

◇ 経営情報システム（後述。P8 参照）に関する審査

◇ 各国の破綻処理制度と手法の調整に関する審査

（第 2 段階）金融システムに与える影響の審査

◇ 破綻処理が、金融市場、金融市場インフラ、資金調達条件、金融機関の資本、実体経済に与える影響を審査

（第 3 段階）破綻処理可能性を向上する措置の特定

## VII. 再建・破綻処理計画

- 金融機関の状況が悪化した場合、その金融機関が金融システムに不可欠な機能を営み続けられるようにしたり、必要な場合に規模縮小したりするための詳細な緊急時対応計画が必要となる。そこで、本市中協議文書は、母国当局が金融の安定に影響を与えうると判断するあらゆる金融機関に対して、適切で信頼可能な「再建・破綻処理計画」を備えるように求めるべきとしている。
- これに関して、本市中協議文書では、「再建・破綻処理計画」という付属文書が策定されており、金融機関の再建計画・破綻処理計画を以下のように規定している。

図表 1 再建・破綻処理計画の概要

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 再建計画           <ul style="list-style-type: none"> <li>— 状況の悪化した金融機関の再建の指針となる計画。再建段階では、破綻処理手続きは開始しておらず、原則として経営陣の支配下のまま。</li> <li>— 再建計画を策定・執行する責任は、金融機関（上級幹部）にある。当局は、再建計画の信頼性と効果的に実施する能力を審査し、再建計画を検証すべき。</li> </ul> </li> <li>◇ 破綻処理計画           <ul style="list-style-type: none"> <li>— 再建措置が実行可能・有効でないことが判明した場合に、破綻処理当局が秩序だった破綻処理を達成するための指針となる計画。</li> <li>— 破綻処理計画を策定・執行する責任は、破綻処理当局にある。金融機関は、破綻処理計画のために必要なデータ・情報をタイムリーに当局に提供する責任を負う。</li> </ul> </li> </ul> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- また、本市中協議文書は、それぞれについて不可欠な要素を規定しており、再建計画の不可欠な要素として、以下を規定している。

図表 2 再建計画の不可欠な要素

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 再建計画を開始する基準を特定する明確な手続き</li> <li>◇ 資本状況を強化するのに必要な措置（極度の損失が発生した場合の資本再構成や配当の停止などの資本保全措置など）の特定</li> <li>◇ 業務と負債構造を再構築する方法（子会社の売却や事業単位のスピンオフ、デット・エクイティ・スワップを通じた債務の再構成など）の特定</li> <li>◇ 流動性ストレスシナリオに対する耐性の評価</li> <li>◇ 再建段階において機能し続けることができるためのシステム（内部プロセス、IT システム、清算・決済システム・取引所・取引プラットフォームへのアクセス）の確保</li> <li>◇ 存続可能性に関する懸念を晴らすための、金融市場その他の利害関係者に対するコミュニケーション戦略の策定</li> </ul> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- 次に、本市中協議文書は、破綻処理計画の不可欠な要素として以下を規定している。

**図表 3 破綻処理計画の不可欠な要素**

- ◇ 当局が一定の措置をとることの根拠となる法的・規制上の条件（早期介入・各国破産手続きの開始条件など）と当局の裁量の範囲を規定すること
- ◇ 破綻処理戦略の特定と破綻処理戦略を実施することを容易にする前提条件の特定
- ◇ 破綻処理戦略に関する以下の項目の特定
  - 破綻処理措置が他の業務ライン・組織、金融取引、金融市場と類似の業務ラインを持つ他の会社に与える影響
  - 破綻処理に利用できる資金源と、（無担保で預金保険の対象でない債権者の特定などによる）預金保険基金の効果的な運用を確保するプロセス
  - 清算・決済組織、取引所、トレーディング・プラットフォームへのアクセスを維持するプロセス
  - 内部プロセスと市場でのプレゼンスの維持を確保するプロセス
  - 適切なコミュニケーション戦略を実施し、国際協力を確保する形式

## VIII. 破綻処理可能性を向上する措置

- 本市中協議文書は、以下の 4 分野について、金融機関の破綻処理を阻害する要因を克服し、破綻処理可能性を向上する措置を提言している。

- ① 経営情報システム
- ② （決済など）アウトソーシング・サービス
- ③ グループ内取引
- ④ 国際決済サービス

### （1）経営情報システム

- 平時及び危機時において、金融機関のリスクと財務状況に関する包括的でタイムリーな情報が利用可能であるようにすべきであり、本市中協議文書は、金融機関の経営情報システムに関して、以下を提言している。

- ① 金融機関は、重要な組織が利用している重要な経営情報システムについての説明と所在など、詳細なリストを作成すべき。
- ② 金融機関は、グループ内の組織（子会社など）間での経営情報の交換に対する法的制約を特定し、



対処すべき。

- ③ 金融機関は、再建・破綻処理計画を短期間（たとえば 24 時間）に実施するのに不可欠な情報を生み出すことができることを示すべき。

#### （2）アウトソーシング・サービス

- 多くの金融機関は、取引決済、証券保管、支払業務、IT などの機能をアウトソースしているが、破綻処理時にサービスの継続性が確保されなければ、破綻処理が不必要に複雑となる。
- そこで、本市中協議文書は、不可欠な機能が破綻処理時にも継続して利用できるよう、重要なサービス契約が、危機時及び破綻処理時にも法的に執行可能であるべきことを提言している。

#### （3）グループ内取引

- 金融機関の組織構造が複雑であれば、破綻処理が難しくなる。また、破綻処理において、資産の価値を維持するため、その資産を迅速に他の組織に移転することが必要だが、グループ内で保証を行っていたら、ポジションやポートフォリオを移転することが難しくなる。
- そこで、本市中協議文書は、以下を提言している。

- ① グループ内取引を独立当事者間取引とすること
- ② 取引の各部分が別々のグループ内組織に計上されている場合、一定の期間内に、それらを単一の組織に移転し再構成することができるようにすること
- ③ グループ構造、グループ内取引、グループ内エクスポージャーを不必要に複雑にしないこと
- ④ 金融取引によって生じる相互関連性を低減すること

#### （4）国際決済サービス

- 金融機関が国際決済サービスを継続するためには、（取引所や決済システムなどの）金融市場インフラに継続的にアクセスできることが必要である。
- そこで、本市中協議文書は、以下を提言している。

- ① 金融市場インフラへのアクセスを維持するための緊急時対応計画の策定
- ② 金融市場インフラへのアクセス等に関する文書作成・記録の実施
- ③ 金融市場インフラの（直接的参加者を介した）間接的参加者の支払インフラへのアクセスの確保

## IX. 提言の意義・評価

- 本市中協議文書は、2008 年秋の金融危機の発端となったともいえるリーマン・ブラザーズの破綻を教訓として、システム上重要な金融機関の破綻によって経済に深刻な影響が及ぶ事態を再び起こさないことを目指したものである。
- 本市中協議文書と同日に、システム上重要な金融機関に上乘せの資本規制を課すことを内容とする市中協議文書<sup>3</sup>もバーゼル銀行監督委員会によって公表された。この上乘せの資本規制により、システム上重要な金融機関の破綻を防止することが期待され、両市中協議文書は、システム上重要な金融機関の破綻に対処する（前者は実際に破綻した場合の処理を定め、後者は破綻を予防する）措置の両輪となって機能することが期待される。
- ただし、システム上重要な金融機関の破綻処理はそれ自体非常に複雑かつ膨大な作業であり、特に国境をまたがって破綻処理を行わなければならない場合は、各国当局間の調整も必要になる。本市中協議文書により、破綻処理の進め方や各国当局間の協力など、実際にシステム上重要な金融機関の破綻が生じた際になすべきことを明らかにしたと評価できる。
- 同時に、本市中協議文書では、当局間の情報共有などの各国当局間の協力枠組みをどのように整備するか、破綻処理に裁判所が関与する場合に（行政機関ではない）裁判所の手続きとの調整をどのようにするか、破綻処理可能性を向上させるために金融機関の業務・構造を変更する権限やペイル・イン権限や「ブリッジ・バンク」の枠組みの導入など法改正などによる制度整備が必要な事項など、さまざまな課題を改めて浮き彫りにしたといえる。

(以上)

---

<sup>3</sup> 「グローバルにシステム上重要な銀行に対する評価手法と追加的な損失吸収力の要件」。なお、この市中協議文書については、拙稿「大規模銀行に対する追加的資本規制案」（2011年7月22日付 DIR Legal and Tax Report）参照。