

2011年11月22日 全17頁

金融機関の破綻処理に関する国際的枠組みの創設

資本市場調査部 制度調査課
金本 悠希

破綻処理制度に関する国際的スタンダードを提示し、法改正が必要な国も

[要約]

- 2011年11月3日・4日に開催されたG20カンヌ・サミットにおいて、システム上重要な金融機関(SIFI)に対する一連の措置が承認された。これらの措置には、①各国の破綻処理制度を改革するための評価基準の策定、②グローバルなSIFI(G-SIFI)に関する破綻処理可能性の評価等、③G-SIFIに対する(バーゼルⅢを上回る)上乗せ資本規制の賦課、④より強力で実効的な監督、から構成されており、本稿では①②で示されたシステム上重要な金融機関に関する破綻処理の枠組みについて解説する。
- システム上重要な金融機関に関する破綻処理の枠組みは、システム上重要な金融機関の破綻処理を実行可能にすることによって、経営陣がシステム上重要な金融機関は破綻した場合の影響が大きいため、いざというときには政府が救済してくれると期待して過度なリスク・テイクを行う、というモラルハザードを抑止することを目指している。
- 本枠組みは、システム上重要な金融機関について、事前に再建・破綻処理計画を備えさせておき、当局がその金融機関を破綻処理することが可能かどうかを評価し、破綻処理可能性を向上するため必要であれば金融機関の業務慣行や組織構造を変更することを求めることを認めている。実際に破綻処理を行う際には、当局に、経営陣の交代や経営権の取得や資産・負債の移転など破綻処理に関する幅広い権限を認め、一定の範囲で債権者の権利も制限することも認めている。
- また、本枠組みは破綻処理のために資金が必要な場合、当局がその資金を提供したときは、その損失について株主、(無担保)債権者、金融システム全体から補償を受けるよう規定すべきとしている。当局による一時的な資金の提供は、民間資金では秩序だった破綻処理が達成できないなどの条件を満たした場合のみに行い、モラルハザードを抑制することが目指されている。
- 本枠組みは破綻処理の国際的影響にも留意しており、各国当局は破綻処理措置が他国の金融の安定にもたらす影響を十分考慮することを求めている。また、当局は金融機関に関する情報など破綻処理に関する情報を外国当局と共有できるようにすべきとしている。また、金融機関の母国当局と進出先の主な外国当局で、破綻処理に対処するグループを形成することを求めている。

1. はじめに

(1) システム上重要な金融機関への対策措置の公表

- 2011年11月3日、4日にG20カンヌ・サミットが開催され、金融安定理事会（FSB）等によって策定された、システム上重要な金融機関（SIFI: Systemically Important Financial Institution）が国際金融システムにもたらすリスクに対処するための一連の措置とその実施スケジュールが承認された¹。一連の措置には、以下の措置が含まれる²。

- ① 各国の破綻処理制度を改革するための評価基準となる、新しい国際的スタンダードの策定
- ② グローバルなSIFI（G-SIFI：Global Systemically Important Financial Institution）に関する、破綻処理が可能かどうかについての評価、再建・破綻処理計画の策定、個別金融機関ごとの各国当局間の協力取り決めの策定
- ③ G-SIFIに対する（バーゼルⅢを上回る）上乗せ資本規制の賦課
- ④ より強力で実効的な監督

- 本稿では、上記措置のうち、①②について解説する。これらの措置は、FSB作成の「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」³（以下、「主要な特性」）という報告書にまとめられている。

(2) G-SIFI の選定

- G-SIFIのうち、銀行に該当するもの（グローバルにシステム上重要な銀行。G-SIB: Global Systemically Important Bank）については、選定方法がバーゼル銀行監督委員会（バーゼル委）が公表した「グローバルにシステム上重要な銀行：評価手法と損失吸収力」という文書によって示され、その結果、次ページの29行⁴が暫定的にG-SIBに選定された（ただし、G-SIBは毎年新しいデータによって見直される）⁵。
- G-SIFI（に含まれるG-SIB）に選定されると、当局による破綻処理可能性の評価や、再建・破綻処理計画の対象となる（ただし、これらの対象になるのはG-SIFIに限定されない。後述参照）。

¹ 2011年11月4日付FSBプレスリリース（http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_111104cc.pdf）参照。

² ③「G-SIFIに対する（バーゼルⅢを上回る）上乗せ資本規制の賦課」については、拙稿「システム上重要な銀行に対する上乗せ資本規制の概要」（2011年11月15日DIR Legal and Tax Report）参照。

³ FSBウェブサイト（http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf）参照。

⁴ 2009年末のデータに基づいており、2011年10月に公的処理が決定したデクシアも含まれている。

⁵ G-SIFIの選定については、注2の拙稿参照。

図表 1 G-SIB に選定された銀行 (29 行)

米国 (8 行)	◇ バンク・オブ・アメリカ	欧州 (17 行)	◇ BNPパリバ(仏)
	◇ バンク・オブ・ニューヨーク・メロン		◇ クレディ・アグリコル(仏)
	◇ シティグループ		◇ ソシエテ・ジェネラル(仏)
	◇ ゴールドマン・サックス		(◇ デクシア(仏・ベルギー))(注)
	◇ JPモルガン・チェース		◇ クレディ・スイス(スイス)
	◇ モルガン・スタンレー		◇ UBS(スイス)
	◇ ステート・ストリート		◇ ING(蘭)
	◇ ウェルズ・ファーゴ		◇ ノルディア(スウェーデン)
欧州 (17 行)	◇ パークレイズ(英)	アジア (4 行)	◇ サンタンデル(スペイン)
	◇ HSBC(英)		◇ ウニクレディト(伊)
	◇ ロイズ・バンキング・グループ(英)		◇ 三菱UFJフィナンシャル・グループ(日)
	◇ ロイヤル・バンク・オブ・スコットランド(英)		◇ みずほフィナンシャルグループ(日)
	◇ コメルツ銀行(独)	◇ 三井住友フィナンシャルグループ(日)	
	◇ ドイツ銀行(独)	◇ 中国銀行(中)	
	◇ バンク・ポピュラーレ(仏)		

(注) 2011 年 10 月に公的処理が決定。

(出所) FSB「システム上重要な金融機関に対処する政策措置」(2011 年 11 月)より大和総研作成

2. 金融機関の破綻処理に関する国際的枠組み策定の経緯

- いわゆるリーマン・ショックに端を発する 2008 年秋の金融危機の反省を踏まえた G20 サミットの提言を受け、FSB やバーゼル委では、国際的な銀行の自己資本規制であるバーゼル規制の見直しを行い、2010 年 12 月に最終合意に至った(いわゆるバーゼルⅢ)。
- バーゼルⅢの検討と並行する形で、FSB とバーゼル委では、金融機関のうち破綻した場合の経済への影響が通常の金融機関より大きい SIFI に対する対策についても検討を進め、FSB は、2010 年 10 月、「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」⁶という報告書を公表した(同報告書は 2010 年 11 月のソウル・サミットで承認された)。この報告書において、G-SIFI に対する上乗せ資本規制(損失吸収力の向上)と並び、FSB 等に対して、破綻処理可能性の基準と実効的な破綻処理制度の主要な特性など SIFI の破綻処理に関して取り組むべきことが提言された。
- 提言を受け、FSB は 2011 年 7 月 19 日に「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。FSB は、提出された意見を踏まえ、2011 年 11 月 4 日に「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」という最終文書を公表し、同文書は 11 月 3 日・4 日に開催された G20 カンヌ・サミットにおいて承認された。

⁶ FSB ウェブサイト (<http://www.fsa.go.jp/inter/fsf/20101112/01.pdf>) 参照。

3. 金融機関の破綻処理に関する国際的枠組みのポイント

(1) 破綻処理の目的と概要

- 「主要な特性」を策定した目的は、システム上重要な金融機関の破綻処理を実行可能にすることによって、システム上重要な金融機関の「大きすぎてつぶせない (too big to fail) 」ことによるモラルハザードを抑止することである。つまり、システム上重要な金融機関は、破綻させてしまうと金融システムに与える悪影響が大きすぎるため、実際には破綻させられない (いざというときには公的救済が受けられる) と経営陣が期待し、過度なリスクテイクを行ってしまうというモラルハザードが生じてしまう危険性があるため、破綻処理を可能にすることによってそのようなモラルハザードを抑止するということである。
- そこで、「主要な特性」では、システム上重要な金融機関について、事前に再建・破綻処理計画を備えさせておき、当局がその金融機関を破綻処理することが可能かどうかを評価し、破綻処理可能性を向上するため必要であれば金融機関の業務慣行や組織構造を変更することを求めることを認めている。実際に破綻処理を行う際には、当局に、経営陣の交代や経営権の取得や資産・負債の移転など破綻処理に関する幅広い権限を認め、一定の範囲で債権者の権利 (早期解約権) も制限することも認めている。
- また、破綻処理のために資金が必要な場合、当局がその資金を提供したときは、その損失について株主、(無担保)債権者、金融システム全体から補償を受けるよう規定すべきとしている。当局による一時的な資金の提供は、民間資金では秩序だった破綻処理が達成できないなどの条件を満たした場合のみに行い、モラルハザードを抑制することが目指されている。
- システム上重要な金融機関の破綻は国際的に影響が波及することがあり、例えばリーマン・ブラザーズの破綻の際には、米国の金融市場のみならず、欧州やアジアなど世界中の金融市場・金融機関に影響が及んだ。そのため、「主要な特性」は破綻処理の国際的影響にも留意しており、各国当局は破綻処理措置が他国の金融の安定にもたらす影響を十分考慮することを求めている。また、当局は金融機関に関する情報など破綻処理に関する情報を外国当局と (一定の守秘義務に従って) 共有できるようにすべきとしている。また、金融機関の母国当局と主な進出先の外国当局 (ホスト国当局) で、破綻処理に対処するグループ (危機管理グループ) を形成することを求めている。

(2) 破綻処理制度整備の意義

- 金融危機以後、多くの金融機関に対して公的支援が行われて巨額の財政支出が行われた結果、特に一部の欧州諸国⁷では財政赤字が拡大することとなった。このような事態に対して、前述のように、「主要な特性」に従った破綻処理制度が各国に設けられれば、システム上重要な金融機関の破綻処理が可能になり、「大きすぎてつぶせない」問題に対処することができるため、システム上重要な金融機関を公的資金によって支援・救済することが回避される結果、公的支援によって財政赤字が拡大する (銀行の損失リスクがソブリンリスクに転化してしまう) ことが回避されることが期待される (ただし、そのような効果が期待できるのは、「主要な特性」に沿った破綻処理制度を各国が備えて以後)。

⁷ たとえば、アイルランドでは、2010年秋に経営が悪化したアングロ・アイリッシュ・バンクなどに計約320億ユーロ (GDP比約20%) の資本注入を行い、2010年の財政赤字はGDP比約32%に急拡大した。

4. 金融機関の破綻処理に関する国際的枠組み

(1) 破綻処理制度の目的

- 「主要な特性」は、破綻処理制度を策定する目的を、金融機関の株主と（無担保）債権者に損失を負担させ、金融システムに深刻な混乱をもたらさずに、金融システムに不可欠な機能（支払システム・決済・清算など）を守りながら、金融機関の破綻処理を可能にすることと規定している（「主要な特性」序文）。具体的には、破綻処理制度には以下のように様々な狙いが規定されている。

- ① システム上重要なサービス、支払、決済、清算機能の継続を確保する。
- ② 預金保険の対象となる預金者、保険契約者、投資家を保護し、分別保管された顧客資産を迅速に返還するようにする。
- ③ 金融機関の株主と（預金保険の対象でない）無担保の債権者（unsecured and uninsured creditor）に（請求権の序列を尊重しながら）損失を負担させる。
- ④ 公的支援に依存させず、そのような支援がなされるという期待も生じさせない。
- ⑤ 不必要な（企業）価値の毀損を回避し、破綻処理コストと債権者（creditor）の損失を最小化することを目指す。
- ⑥ 破綻処理を迅速で透明にし、可能な限り予見可能にする。
- ⑦ 国内及び外国の破綻処理当局と、情報交換や協力するための調整を行うための法的権限を備える。
- ⑧ 存続不能な金融機関が秩序だった形で市場から退出できるようにする。
- ⑨ 市場規律を強化し、市場ベースで対処するインセンティブを提供する。

- また、複数の国で活動している金融機関の破綻処理を調整するために、各国は「主要な特性」に規定された破綻処理手法・権限を自国の制度に組み込むために法改正を行い、破綻処理制度を収斂させることを目指すべきとされている。

(2) 「主要な特性」の適用範囲

- 「主要な特性」は、「主要な特性」で規定された破綻処理制度に従う金融機関の範囲を「破綻した場合、システム上重要（significant）または重大（critical）となりうるあらゆる金融機関」と規定している（ただし、後述のように、再建・破綻処理計画の策定など個別の規制に関しては、適用範囲が個別の規定で定められている）。さらに、破綻処理制度の適用金融機関は、以下の組織に拡張すべきとしている（「主要な特性」1.1）。

- ① 持株会社
- ② グループに属しグループの事業上重要だが、（金融当局による）規制が課されていない運営組織
- ③ 外国金融機関の支店

- また、特に G-SIFI が対象となる規制についても規定している。具体的には、少なくとも全ての自国の G-SIFI に以下のように求めるべきとしている（「主要な特性」1.3。内容は後述）。

- ① 再建・破綻処理計画を備える。
- ② 定期的な破綻処理可能性（resolvability）の評価に従う。
- ③ 個別の金融機関ごとに設けられた、当局間の国際的協力取り決めの対象となる。

（３）破綻処理当局の権限行使

- 「主要な特性」は、各国は、破綻処理権限を行使する責任を負う行政当局（「破綻処理当局」）を指定すべきとしている。破綻処理当局は以下のようにすべきとされており（「主要な特性」2.3）、④にあるように、他国の金融の安定に与える影響も考慮することが求められる。

- ① 金融の安定を追求し、システム上重要な金融サービス、支払、清算、決済機能の継続を確保する。
- ② 預金保険の対象となる預金者、保険契約者、投資家を保護する。
- ③ 不必要な（企業）価値の毀損を回避し、破綻処理コストと債権者の損失を最小化する。
- ④ 破綻処理措置が他国の金融の安定にもたらす影響を十分に考慮する。

- また、「主要な特性」は、破綻処理当局の権限行使を保護する規定を定めている。具体的には、破綻処理当局及びそのスタッフが、（外国の破綻処理手続きを支援する措置を含め）破綻処理権限を誠実に行使する際に取った措置について、法的責任から保護されるべきとしている（「主要な特性」2.6）。

（４）破綻処理権限

（i）破綻処理の開始

- 「主要な特性」は、破綻処理は、金融機関がもはや存続可能でない、又はもはや存続可能でない可能性があり、かつ、存続可能となる合理的な見込みがないときに開始されるべきとしている。また、この条件を満たしているかの指針とするため、金融機関が存続可能でないかについての明確な基準を設けるべきとしている（「主要な特性」3.1）。

（ii）破綻処理権限

- 「主要な特性」は、破綻処理権限として、具体的に以下のように様々な権限を含むべきとしている（「主要な特性」3.2）。

- ① 上級経営陣と取締役を解任・交代させ、変動報酬の返還を含め、責任を有する者から資金を回収する権限
- ② 金融機関の経営権を取得し、管理を行う管理者を任命する権限

- ③ 金融機関を運営し破綻処理する権限⁸
- ④ 同一グループの他の会社に、不可欠なサービスの提供を継続することを求める等の方法によって、不可欠なサービスの継続を確保する権限
- ⑤ (合併、買収、重要な事業の売却、増資、金融機関の事業や資産・負債を再編成・処分するその他の措置を可能にするため) 破綻処理手続きに入っている金融機関の株主の権利に優先する権限⁹
- ⑥ (債権者の同意なしに) 預金負債や株式などの資産・負債等を第三者に移転・売却する権限
- ⑦ 「ブリッジ機関」(金融機関の重要な機能と存続可能な業務を引き継ぎ、運営を継続する機関)を一時的に設立する権限
- ⑧ 資産管理会社を設立し、不良債権や評価困難な資産を移転し、縮減する権限
- ⑨ 「ベイルイン」(株式の消却や債権の元本削減や、債権の株式への転換によって、金融機関の損失を吸収する仕組み)を実行する権限
- ⑩ 一時的に「早期解約権」(期間満了前に取引の解約等を行う権利)の行使を停止させる権限
- ⑪ 無担保債権者と顧客への支払を一時停止したり、資産差し押さえや、資金や資産の金融機関からの回収を行う債権者の行為を停止させたりする権限
- ⑫ (預金保険の対象預金の支払や移転を行い、取引勘定や分別保管された顧客資金への迅速なアクセスを確保しながら)金融機関を閉鎖し、秩序だった段階的縮小(清算)を行う権限

- 上記⑨の「ベイルイン」に関して、「主要な特性」を策定する前にその案を示した市中協議文書では、「ベイルイン」に関する適用範囲、当局の権限、トリガー等について規定が設けられていたが、「主要な特性」ではそのような詳細項目については規定されていない。
- なお、破綻処理当局は破綻処理権限を行使する際、当該金融機関のグループ全体に与える影響、及び他国の金融の安定に与える影響を考慮し、その金融グループ又は金融システムに不安定をもたらすと予想される措置を取らないように、最大限の努力をすべきことが規定されている(「主要な特性」3.9)。

(5) 債権者の権利の扱い

(i) 相殺権・担保権等の扱い

- 金融機関の債権者は、担保契約や相殺権などにより債権を保全することを行っており、「主要な特性」ではこれについても規定が設けられている。具体的には、相殺権、契約に基づくネットティング、担保契約、顧客資産の分別管理に適用される法的枠組みは明確かつ透明で、危機又は金融機関の破綻処理中において執行可能であるべきと同時に、破綻処理措置の効果的な実施を阻害すべきでないとしている(「主要な特性」4.1)。

⁸ 契約を解消、継続、譲渡し、資産を購入、売却し、債務を償却し、金融機関の業務を再編成、縮小するために必要なその他の措置を実施する権限を含む。

⁹ 特定の取引についての株主による承認要件の免除など。

(ii) 「早期解約権」の扱い

- 「主要な特性」は債権者の「早期解約権」（期間満了前に取引の解約等を行う権利）について規定を設けており、早期解約権が破綻処理の開始によって生じた場合、破綻処理当局は、一時的に早期解約権を停止する権限を備えるべきとしている。また、各国は権利停止の開始及び終了について明確にすべきとしている。さらに、停止措置は以下のようすべきとしている（「主要な特性」4.3）¹⁰。

- ① 停止期間を厳しく制限する（例えば2営業日を越えない期間）。
- ② 金融取引の健全性を保護し、取引相手に確実性を提供する適切な防御装置に従う。
- ③ 破綻処理権限の行使に関連しないデフォルトの場合に生じる早期解約権に影響を及ぼさない。

(6) セーフガード

(i) 債権者の扱い

- 「主要な特性」は破綻処理権限を行使する際の債権者の扱いについて規定しており、破綻処理権限を行使する際、請求権の序列を尊重すべきとしている。特に、損失を負担する順序について、最初に株主が損失を負担し、次に劣後債権者が損失を負担し、劣後債が完全に償却されてから優先債権者が損失を負担すべきとしている（「主要な特性」5.1）。
- また、破綻処理が行われた場合の債権者の扱いが、金融機関が仮に清算された場合よりも扱いが悪化しないよう求めている。具体的には、債権者は、少なくとも、金融機関が清算された場合に受け取ることとなる金額を受け取っていない場合は、補償を受ける権利を有すべきとしている（「主要な特性」5.2）。

(ii) 金融機関の取締役・役員保護

- 「主要な特性」は、破綻処理中の金融機関の取締役と役員は、破綻処理当局の決定に従っている際に取られた措置については、（例えば、株主や債権者の訴訟から）法律上保護されるべきとしている（「主要な特性」5.3）。

(iii) 裁判所手続きの扱い

- 「主要な特性」は、破綻処理当局は、憲法で保護された法的救済措置と適正手続きに従って、破綻処理権限を行使する能力を有すべきとしている。破綻処理措置を適用するために裁判所の命令が必要な国においては、破綻処理当局はこのことを破綻処理計画を策定する際に考慮し、裁判所手続きに必要な時間が破綻処理措置の効果的な実施の妨げとならないようすべきとしている（「主要な特性」5.4）。

¹⁰ 「主要な特性」はその付属文書IVで、早期解約権の一時停止の適用に関して指針を定めている。

- また、破綻処理制度を規定する法律は、破綻処理当局が取った措置の実施を制約したり、無効にしたりする可能性がある訴訟を認めるべきではない（その代わりに、補償によって救済を認めるべき）としている（「主要な特性」5.5）。

(iv) 開示規制の一時的免除

- 「主要な特性」は、金融機関の開示が破綻処理措置の実施の妨げになる場合は、開示規制（市場の報告規制や買収・上場規則など）の一時的な免除や延期を認める柔軟性を認めるべきとしている（「主要な特性」5.6）。

(7) 破綻処理時の金融機関への資金提供

- 「主要な特性」は、金融機関の破綻処理の手段として、当局が金融機関の公的所有又は救済基金に依存しないようにすべきとしている（「主要な特性」6.1）。そのため、秩序だった破綻処理を実現するために一時的に資金が必要な場合は、（公的資金を通じて納税者に負担させるのではなく）損失を、株主、無担保債権者、金融システム全体から補償を受ける規定を定めるべきとしている（「主要な特性」6.2）。また、各国は、民間資金による預金保険又は破綻処理基金、又は、金融機関の破綻処理を促進する一時的な資金を提供した際に、費用を金融業界から事後的に徴収するための資金調達メカニズムを備えるべきとしている（「主要な特性」6.3）。
- また、当局が一時的に資金を提供する場合、モラルハザードを防止するため、一時的な資金提供が、金融の安定を助け、最適な形で秩序だった破綻処理のために必要であり、民間資金が底をついた又は民間資金では秩序だった破綻処理という目的を達成できない場合に行われるべきとしている（「主要な特性」6.4）。
- 金融の安定を維持するため、最後の手段として、（将来的にその売却や他の組織との合併を目指しながら）金融機関を一時的な公的所有・管理の下に置く場合が考えられる。そのような場合、（破綻金融機関の）無担保債権者や金融システム（金融業界）全体から、被った損失の補償を受ける条項を規定すべきとしている（「主要な特性」6.5）。

(8) 当局間の国際的協力枠組み

- 「主要な特性」は、各国の規制は、金融機関について他国で公的介入・破綻処理・破産手続きが開始されたことによって、自動的に（破綻処理等の）措置を開始するという規定を含むべきではないとしている（「主要な特性」7.2）。これは、例えば、ある国で金融機関を存続させるように破綻処理を行っている際に、（その金融機関の現地法人・子会社が存在する）他国で清算型の破綻処理が行われると、当該金融機関の資金調達が困難になるなどにより、その存続が困難になってしまうためと考えられる。
- また、「主要な特性」は、各国の法令・規制は、国籍・債権の所在地等に基づいて債権者を差別すべきでないとしている（「主要な特性」7.4）。
- また、「主要な特性」は、各国は、金融機関の母国当局である外国の破綻処理当局が取った措置と一貫する措置を行うことによって外国の破綻処理措置に効力を与える、透明で迅速な手続きを認めるべきとしている（「主要な特性」7.5）。

- さらに、再建・破綻処理計画の策定や調整された破綻処理の実施のために情報共有が必要な場合、破綻処理当局は、適切な守秘規制に従ってセンシティブなデータを保護しながら、関連する外国当局と情報共有を行う能力を備えるべきとしている（「主要な特性」7.6）。

（9）「危機管理グループ」の構成

- 「主要な特性」は、金融危機に対する備えを強化し、その管理と対処を容易にするため、全ての G-SIFI について、その母国当局と重要なホスト国当局で構成される「危機管理グループ」を創設すべきとしている（「主要な特性」8.1）。危機管理グループは、以下の内容を活発に見直し、必要に応じて、FSB 及び FSB の相互審査協議会に報告を行うべきとしている（「主要な特性」8.2）。

- ① 危機管理グループ内及び危機管理グループに含まれていないホスト国当局との調整と情報共有の進捗状況
- ② G-SIFI の再建・破綻処理計画策定プロセス
- ③ G-SIFI の破綻処理可能性

（10）個別の金融機関に関する当局間の協力取り決め

- 「主要な特性」は、少なくとも全ての G-SIFI について、母国当局と関連ホスト国当局の間で金融機関ごとの協力合意が締結されるべきであり、この合意は、特に以下のようにすべきとしている（「主要な特性」9.1）。

- ① 危機管理グループを通じて、協力の目的とプロセスを設定する。
- ② 危機前及び危機の最中における当局の役割と責任を規定する。
- ③ 危機前及び危機の最中における情報共有のプロセスを設定する。
- ④ 金融機関の再建・破綻処理計画の策定における調整のプロセス及び金融機関へ関与するプロセスを設定する。
- ⑤ 破綻処理可能性の評価における母国当局とホスト国当局の間の調整のプロセスを設定する。
- ⑥ 母国当局が、危機対応措置をとる前に、ホスト国当局にタイムリーに情報を伝達して協議するための手続きを設定する。
- ⑦ ホスト国当局が、危機対応措置をとる前に、母国当局にタイムリーに情報を伝達して協議するための手続きを含む。
- ⑧ 特定の破綻処理措置を国境を越えて実施する場合に関して、詳細な情報を提供する。
- ⑨ G-SIFI の破綻処理戦略の信頼性を検証するため、少なくとも毎年、母国当局と関連するホスト国当局の幹部（top official）を含めて会合を開く。
- ⑩ （当局の）上級職員（senior official）が、破綻処理戦略を実施する運用計画の定期的な（少なくとも毎年）見直しを行う。

- なお、合意が存在することは公にされるべきとされている。また、合意の当事者である当局が合意した場合、母国当局は、合意の大まかな仕組みを公表することができるとされている（「主要な特性」9.2）。

(11) 破綻処理可能性の評価

- 「主要な特性」は、破綻処理当局は、少なくとも G-SIFI について、定期的に、金融機関の破綻が金融システムと経済全体に与える影響を踏まえて、金融機関の破綻処理可能性の評価を行うべきとしている（「主要な特性」10.1）¹¹。破綻処理当局は、破綻処理可能性の評価を行う際、特に以下を評価するとしている（「主要な特性」10.2）。

- ① 重要な金融サービスと支払、清算、決済機能が遂行し続けることができる程度
- ② グループ内エクスポージャーの性質と程度、及びグループ内エクスポージャーを解消する必要がある場合、その破綻処理の影響
- ③ 金融機関が（破綻処理を支援するため）十分詳細で正確でタイムリーな情報を提供する能力
- ④ （当局間の）国際協力と情報共有取り決めの信頼性

- また、「主要な特性」は、金融機関の破綻処理可能性を改善するため、監督当局又は破綻処理当局は、破綻処理の複雑さとコストを減少させるため、（継続する事業の健全さと安定に与える影響を十分考慮しながら）必要な場合は、金融機関の業務慣行、組織構造の変更など適切な措置をとることを求める権限を有するべきとしている（「主要な特性」10.5）。

(12) 再建・破綻処理計画の策定

(i) 再建・破綻処理計画が求められる金融機関

- 「主要な特性」は、各国は、少なくとも、システム上重要となりうる又は破綻した場合に重大となりうる国内で組織された金融機関を対象として、再建・破綻処理計画を策定するための継続的プロセスを備えるべきとしている（「主要な特性」11.1）。
- さらに、「主要な特性」は、各国は、全ての G-SIFI と、破綻すれば金融の安定に影響を及ぼしうる（と母国当局が判断する）その他の金融機関が、再建・破綻処理計画の不可欠な要素を含む再建・破綻処理計画を備えるよう求めるべきとしている（「主要な特性」11.2）。また、再建・破綻処理計画は、破綻処理可能性評価を踏まえ、金融機関の特定の環境を考慮に入れ、その特徴、複雑性、相互関連性、代替可能性の水準、規模を反映すべきとしている（「主要な特性」11.3）。
- 再建計画を策定し、執行することの責任は、金融機関の上級経営陣にあり、前述の 2011 年 11 月段

¹¹ 「主要な特性」は、付属文書 II で破綻処理可能性の評価に関する指針を定めている。

階のG-SIB（図表1参照）は、2012年末までに計画を策定することが求められる¹²。一方、破綻処理計画（に規定された破綻処理戦略）を策定し、執行する責任は破綻処理当局にある（付属文書Ⅲ「再建・破綻処理計画の不可欠な要素」1.6、1.9）。再建・破綻処理計画については、「主要な特性」の付属文書Ⅲ「再建・破綻処理計画の不可欠な要素」においてより具体的な規定が設けられており、これについては後述する。

（ii）再建計画の内容

- 「主要な特性」は、監督当局と破綻処理当局は、再建・破綻処理計画が求められる金融機関に対して、深刻なストレス状況下に陥った際に金融の強靱性と存続可能性を回復する方法を特定する再建計画を策定するようにすべきとしている。そして、再建計画は以下の要素を含むべきとしている（「主要な特性」11.5）。

- ① 様々なストレス・シナリオに対処する方法
- ② 資本不足と流動性プレッシャーに対処するシナリオ
- ③ さまざまなストレス状況における再建方法のタイムリーな実施を確保するプロセス

（iii）破綻処理計画の内容

- 「主要な特性」は、破綻処理計画の目的を、深刻な混乱をもたらさず、納税者に損失を生じさせずに、あらゆる金融機関の破綻処理を実行可能にすることを目指して、システム上重要な機能を保護する破綻処理権限の効果的な利用を促進すること、としている。破綻処理計画は、破綻処理戦略とその運用計画を含むべきであり、特に、以下の要素を特定すべきとしている（「主要な特性」11.6）。

- ① 継続が不可欠な金融・経済機能
- ② ①の機能を維持し、秩序だった形で段階的に縮小する、適切な破綻処理方法
- ③ 金融機関の事業、構造、システム上重要な機能に関するデータ要件
- ④ 効果的な破綻処理に対する潜在的障害とその障害を軽減する措置
- ⑤ 預金保険対象預金者と保険契約者を保護し、分別された顧客資産の迅速な返還を確保する措置
- ⑥ 破綻処理プロセスからの退出の明確な方法又は原則

（iv）「サービス水準合意」の維持

- 「主要な特性」は、金融機関に対して、危機的状況や破綻処理中においても重要な「サービス水準合意（Service Level Agreement）」¹³を維持できるように求めている。また、サービス提供契約が、

¹² 注1参照。

¹³ 「サービス水準合意」について、「主要な特性」では定義されていないが、一般に、サービス提供者とサービスを受ける者（顧客）との間で契約を行う際に、提供するサービスの内容と範囲、品質に対する要求（達成）水準を明確にして、それが達成できなかった場合のルールを含めて、あらかじめ合意しておくこと、あるいはそれを明文化した文書、契約書を指す。

再建・破綻処理によって解消されることを防止し、契約を移転しやすくする条項を含むようにするよう求めるべきとしている（「主要な特性」11.7）。

（v）定期的な更新と見直し

- 「主要な特性」は、監督当局と破綻処理当局は、再建・破綻処理計画が、定期的に（少なくとも毎年、又は金融機関の業務と構造に重要な変更があった際に）更新され、金融機関の危機管理グループの間で定期的に見直しを行うようにすべきとしている（「主要な特性」11.10）。
- また、「主要な特性」は、各 G-SIFI の実質的な破綻処理戦略は、少なくとも毎年、母国当局と関連するホスト国当局の幹部による見直しを行うべき（必要に応じて、見直しには金融機関の CEO も参加）としている。また、各破綻処理戦略の運用計画は、少なくとも毎年、母国当局とホスト国当局の上級職員によって見直されるべきとしている（「主要な特性」11.11）。
- 「主要な特性」は、金融機関の再建・破綻処理計画が満足いくものでない場合、破綻処理当局はその欠陥に対処する適切な措置を求めるべきとしている。なお、関連する母国・ホスト国当局は、検討措置について事前に協議を行うべきとしている（「主要な特性」11.12）。

（13）情報アクセスと情報共有

- 「主要な特性」は、監督当局、中央銀行、破綻処理当局、財務当局等との間の情報交換を妨げる、法的、規制・政策上の障害が存在しないようにすべきとしている（「主要な特性」12.1）。
- また、「主要な特性」は、各国は金融機関に対して、平時及び再建・破綻処理計画策定及び破綻処理中において、タイムリーに情報を生成することができる経営情報システムを維持するように求めるべきとしている（「主要な特性」12.2）。

5. 再建・破綻処理計画の具体的規定

（1）再建・破綻処理計画の策定

（i）再建計画の策定

- 前述のように、「主要な特性」には付属文書が設けられており、付属文書Ⅲ「再建・破綻処理計画の不可欠な要素」（以下、付属文書Ⅲ）において、再建・破綻処理計画についてより具体的な規定が設けられている。
- 付属文書Ⅲは、再建計画に関して、再建措置をとる場合、再建の合理的な見込みがあるべきとしている。また、再建計画は、戦略的手法だけでなく、事業ラインの売却や負債の再編成など、金融機関のリスクを減少させ、資本を保全する措置を含むべきとしている（付属文書Ⅲ1.5）。
- 付属文書Ⅲは、再建計画を策定し、執行することの責任は、金融機関の上級経営陣にあるとしている。当局は、再建計画を検証し、再建措置を実施することを求める権限を有するべきとしている（付属文書Ⅲ1.6）。また、金融機関に、一定間隔で、また、金融機関の構造や業務、戦略、合計リスクエクスポージャーを大きく変化させるイベントが発生した際に、再建計画を更新するよう求めるべきと

している。さらに、金融機関に、再建計画が前提としている金融機関特有の条件を定期的に見直し、継続的に再建計画の妥当性と適用性を評価するよう求め、必要であれば、金融機関はそれに従って再建計画を調整すべきとしている（付属文書Ⅲ1.7）。

（ii）破綻処理計画の策定

- 付属文書Ⅲは、破綻処理計画に規定された破綻処理戦略を策定し、執行する責任は破綻処理当局にあるとしている（付属文書Ⅲ1.9）。また、当局は、必要な程度で金融機関と破綻処理計画を見直すべきとしている。ただし、当局は、金融機関に破綻処理計画を開示しないことを決定できる（付属文書Ⅲ1.12）。一方、金融機関に対して、破綻処理計画策定のため、戦略とシナリオ分析を含むデータと情報をタイムリーに提供するよう求めるべきとしている（付属文書Ⅲ1.11）。

（2）再建・破綻処理計画の内容

- 付属文書Ⅲは、再建・破綻処理計画はともに以下の要素を含むべきとしている（付属文書Ⅲ2.1）。

- ① 重要な再建・破綻処理戦略の概要と実施のための運用計画
- ② 再建・破綻処理戦略が前提としている戦略分析
- ③ 再建又は破綻処理措置の実施の引き金を引く介入の条件
- ④ 再建・破綻処理措置の具体的で実践的な方法
- ⑤ 再建・破綻処理措置が効果的でタイムリーに実施されるようにするための準備措置
- ⑥ 再建・破綻処理計画の効果的でタイムリーな執行に対する重要な障害の詳細
- ⑦ 再建・破綻処理計画と実際の措置の実施の引き金を引き、準備措置を執行することの責任

- また、付属文書Ⅲは、再建・破綻処理計画の重要な要素は、不可欠でシステム上重要な機能を特定し、それらを再建・破綻処理シナリオにおいて維持する重要な措置を規定する戦略的分析であるとしている。そのような分析には、以下を含むべきとしている（付属文書Ⅲ2.3）。

- ① 不可欠でシステム上重要な機能の特定
- ② 不可欠でシステム上重要な機能の運営を維持し、それらに資金を提供するために必要な措置
- ③ 再建又は破綻処理シナリオにおいて分離されうる事業ラインの存続可能性と、そのような分離が残りのグループ構造とその存続可能性に与える影響の評価
- ④ 再建・破綻処理措置の有効性と潜在的リスクの評価
- ⑤ 再建・破綻処理計画を実施する際の順序と必要な時間の推測
- ⑥ 再建・破綻処理計画の策定の前提条件
- ⑦ 再建・破綻処理計画の有効でタイムリーな執行に対する障害
- ⑧ 重要な事業ライン、業務、資産の市場価値を決定するプロセス

(3) 再建計画の不可欠な要素

- 付属文書Ⅲは、金融機関は、再建措置と、再建措置を実施し、関連するリスクを評価するのに必要な措置と時間を特定すべきとしている。再建措置は、以下を含むべきとしている（付属文書Ⅲ3.1）。

- ① 資本を強化する措置（資本増強、配当や変動報酬の支払の停止などの資本保全措置など）
- ② 子会社の売却と事業単位のスピン・オフ
- ③ 負債と株式の転換を通じた負債の自発的再編成
- ④ 十分な資金を確保する措置

- また、付属文書Ⅲは、金融機関は、再建措置を実施しながら業務を継続できるよう、（内部プロセス、IT システム、清算・決済設備、雇用契約などに関する）緊急時対応取り決めに備えるようにすべきとしている（付属文書Ⅲ3.3）。また、金融機関は、再建計画実施の引き金を引く基準を規定する手続きを、当局と協議して策定すべきとしている（付属文書Ⅲ3.4）。

(4) 破綻処理計画の不可欠な要素

- 付属文書Ⅲは、当局は破綻処理戦略を特定すべきであり、破綻処理戦略と前提となる戦略分析に加え、当局は以下を特定すべきとしている（付属文書Ⅲ4.1）。

- ① 当局が破綻処理措置を開始するかどうかに関する基準と当局の裁量
- ② 破綻処理措置が、他の事業ライン、金融取引、市場、同様の事業ラインを有する他の金融機関に与える影響
- ③ 破綻処理の資金のために利用可能な資金源の範囲
- ④ 預金保険基金その他の保険スキームによる支払プロセス
- ⑤ 支払、清算、決済機関、取引所、取引プラットフォームへのアクセスを維持するプロセス
- ⑥ 金融機関の重大な機能の業務の継続を支援するのに必要な内部プロセスとシステム
- ⑦ 国境を越える実施のプロセス
- ⑧ 適切な情報伝達戦略と外国当局との連絡を調整するプロセス

(5) 再建・破綻処理計画策定のための情報提供

- 付属文書Ⅲは、金融機関は、再建・破綻処理計画策定のため、以下に関する情報を含め、再建・破綻処理計画をタイムリーに実施するのに必要不可欠な情報を提供する能力を備えるべきとしている（付属文書Ⅲ5）。

- ① グループ内の相互連関

—中核となる事業、事業ライン、相互関連性、グループ内保証と貸し出しを通じたグループ内エクスポージャー、流動性や資本支援その他の支援についての他のグループ組織への依存など

② 運用上のデータ

—流動資産の量、オフバランスの業務など

③ 再建・破綻処理措置の執行を支援する組織及び業務

—取引計上慣行、ヘッジ戦略、資産の保管を含むディーリング・ルームの業務に関する情報。支払、清算、決済システムに関する情報。会計、ポジション保持、リスク管理システムを含む、重要な管理情報システムのリストなど

④ 重要な危機管理の役割と責任

—金融機関の連絡窓口に関する情報、危機時の情報伝達のための情報伝達設備、平時及び危機時の双方で、母国とホスト国当局に情報アクセスを提供する手続きなど

⑤ 金融機関が業務を行う法的・規制上の枠組み

—母国当局とホスト国当局と金融危機管理におけるそれらの役割、機能、責任。会社法、商法、破産法、証券法と破産制度。民間銀行と中央銀行資金双方を含む、流動性の資金源など

- なお、2011年11月段階にG-SIBに指定された29行については、再建・破綻処理計画を2012年末までに策定しなければならない¹⁴ため、再建・破綻処理計画策定のための情報提供もそれに間に合うようなスケジュールで行う必要があると考えられる。

(参考) G-SIB のデータ収集に関するFSBの取り組み

- 2008年秋の金融危機において、金融機関が金融取引で相互に関連していることの把握が不十分であったという反省の下、国際的に金融取引間の金融取引の情報の収集を目指す取り組みが行われている。2009年10月にFSBとIMF（国際通貨基金）が共同で、「金融危機と情報ギャップ」という報告書¹⁵を作成し、金融取引の情報把握等に関する提言を行い、それを受けて、2011年10月に、FSBが「金融上の関連性の把握：グローバルにシステム上重要な銀行に対する共通のデータテンプレート」という市中協議文書¹⁶を公表した。
- FSBは、本市中協議文書において、金融機関間の金融取引による相互関連を把握すべく、G-SIBのエクスポージャーや資金調達状況に関する情報をタイムリーに収集するための情報提出用のG-SIB共通のテンプレートを作成している。
- この取り組みによるG-SIBの金融取引に関するデータ提出は、必ずしも上記のG-SIB（を含む金融機関）の再建・破綻処理計画策定のための情報提供と直結するものではない。ただ、金融取引に関するデータ提出を通じて国際的な金融の相互関連性の把握が向上し、例えば、当局が破綻処理措置の他国の金融への影響を検討する際などに役立つと考えられる。

¹⁴ 注1参照。

¹⁵ FSBウェブサイト (http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_091107e.pdf) 参照。

¹⁶ FSBウェブサイト (http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111006.pdf) 参照。

6. 国際的破綻処理枠組みの影響と自国規制導入の際の課題

- 「主要な特性」で示されたシステム上重要な金融機関に関する破綻処理制度は、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せないことを目指したものである。
- 前述のように、「主要な特性」と同日に、G-SIFIに上乗せの資本規制を課すことを内容とする文書もバーゼル銀行監督委員会によって公表されており、ともにG20カンヌ・サミットにおいて承認された。上乗せ資本規制により、システム上重要な金融機関の破綻を防止することを目指す一方、「主要な特性」で示された破綻処理制度は、システム上重要な金融機関が実際に破綻した場合の影響を軽減することを目指している。両制度は、システム上重要な金融機関の破綻に対処する措置の両輪となって機能することが期待される。
- 「主要な特性」がG-SIBの業務に与える影響としては、前述のように、破綻処理可能性の向上のため、当局が金融機関の業務慣行、組織構造の変更などを求めることを認めているため、バーゼルⅢによる所要自己資本の増加（及びG-SIBに対する上乗せ資本規制）に伴う資本コストの上昇とあいまって、G-SIBによる業務の見直しを促すと考えられる。
- また、「主要な特性」の策定には次のような意義もあると考えられる。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。「主要な特性」は、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、「主要な特性」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、ベイル・イン権限や「ブリッジ・バンク」の枠組みの導入など法改正による制度整備が必要な事項を含め、さまざまな課題を改めて浮き彫りにしたといえる。
- FSBでは、各国が「主要な特性」に沿った破綻処理制度を備えることを促すべく、2012年からFSBメンバー間の相互審査で各国が「主要な特性」に沿った破綻処理制度を備えているかを審査することとしている。また、各国が金融監督・規制に関する国際的スタンダード（バーゼル委が定める銀行監督に関するコア・プリンシプルなど）を遵守しているかをIMF・世銀が審査する金融セクター評価プログラムでも、審査の対象とされる予定である。

(以上)