

2010年10月7日 全5頁

清算計画（リビング・ウィル）

資本市場調査部 制度調査課
横山 淳

米国金融規制改革法（ドッド・フランク法）

[要約]

- 2010年7月21日、オバマ大統領の署名を受けて、米国金融規制改革法（ドッド・フランク法）が成立した。この中に、「清算計画（いわゆるリビング・ウィル）」の策定・報告義務も盛り込まれている。
- 金融システム上、重要な金融機関は、定期的に「清算計画」を作成し、FRB、金融安定監視協議会、FDICに提出することが義務付けられる。
- FRBとFDICは提出された「清算計画」を審査し、その内容を不適切と判断した場合には再提出を要求する。金融機関が、期限内に問題点を是正した「清算計画」を再提出できない場合には、健全性要件等が加重されることになる。
- 更に、健全性要件等が加重されてから2年以内に是正した「清算計画」が提出されない場合には、FRBとFDICは、その金融機関に対して資産又は事業の分離命令を出すことができる。

1. 米国金融規制改革法と「清算計画」

- 2010年7月21日、オバマ米国大統領の署名を受けて、米国の金融規制改革に関する「ドッド・フランク ウォール街改革及び投資者保護法（"Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act"）」（以下、ドッド・フランク法）が成立した¹。
- この中で、大手金融機関に対する「清算計画（いわゆるリビング・ウィル）」の策定義務は、ドッド・フランク法115条(d)、165条(d)などに規定されている。
- 「清算計画（resolution plan）」とは、金融機関が、平時において予め立てておく、自らの破綻時における迅速・秩序だった破綻処理のための計画のことである。比喩的に、「リビング・ウィル（living will）」（「遺言状」の意味）や「葬儀計画（funeral plan）」と呼ばれる場合もある。

¹ ドッド・フランク法の大統領署名に関する声明が米国ホワイトハウスのサイトに掲載されている（<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-signing-dodd-frank-wall-street-reform-and-consumer-protection-act>）。また法律の原文は、米国国会図書館のサイト（<http://thomas.loc.gov/>）などに掲載されている。なお、ドッド・フランク法の概要については、拙稿「米国金融規制改革法（ドッド・フランク法）成立」（2010年7月22日付レポート）など参照。

- ここでいう「破綻処理のための計画」は、あくまでも公的資金による救済・支援なしで、金融システムに悪影響を及ぼさずに金融機関を破綻させることが前提となる。
- 大規模な金融機関の「清算計画 (resolution plan)」については、既に、2009年9月のG20ピッツバーグ・サミットにおいて、クロス・ボーダーの破綻処理との関連で、システム上重要な金融機関に対して策定を求めていた²。また、英国においても2010年4月に成立した「2010年金融サービス法 (Financial Services Act 2010)」に、金融機関に対する「再生計画 (recovery plan)」、「清算計画 (resolution plan)」の作成義務が盛り込まれている³ (2010年金融サービス法に基づく金融サービス市場法 139B~139F条)。
- 米国のドッド・フランク法も、こうした国際的な流れを受けて「清算計画 (resolution plan)」を導入したものと考えられる。
- 「清算計画」の作成・提出の意義は、一義的には、大規模な金融機関に予め計画を立てさせることで、破綻時の混乱を防止するとともに、監督当局が事前にこれらの金融機関の状況を把握することで、適切な対応を講じやすくするものと説明するのが一般的だろう⁴。
- もちろん、それに対して、平時に立てた計画が本当に有事に役に立つのか、と危ぶむ声があることも事実であろう。ただ、私見ではあるが、「清算計画」をある種のコンティンジェンシー・プラン (災害などの不測の事態に対応するための計画) だと考えれば、そのようなプランを用意しておくこと自体に一定の意義を認めてもよいのではないかと思われる。
- 加えて、真摯に「清算計画」を立案するためには、破綻リスクを意識しながら自社の業務内容や債権債務関係などを慎重に洗い出す必要があると考えられる。これも私見だが、こうした業務面・財務面での「棚卸し」作業を定期的に行うことは、金融機関のリスク管理の上で意味のあることだと思われる。(もちろん、金融機関が真摯に取り組むことが前提であり、おざなりな対応では意味がないことは言うまでもない。)
- その他、大規模で複雑な金融機関ほど「清算計画」の作成コストが高くなることが想定されることから、金融機関の大規模化・複雑化に対する抑止効果があるとの指摘⁵も忘れてはならないだろう。

² “LEADERS’ STATEMENT THE PITTSBURGH SUMMIT SEPTEMBER 24-25 2009 ”

³ 英国の2010年金融サービス法の場合、「再生計画」は、認可業者の業務 (又は業務の一部) の継続に影響が生じる状況において、業務等を継続することを可能とするためにとられるべき行動に関する情報等が記載された文書、「清算計画」は、認可業者の業務 (又は業務の一部) が破綻するおそれのある状況が生じた場合、又は破綻した場合にとるべき行動に関連する情報等が記載された文書と定義されている

⁴ 監督当局の立場から「清算計画」の活用について論じるものとして、例えば、Thomas F. Huertas (Director, Banking Sector UKFSA) “Living Wills: How Can the Concept be implemented?” (12 February 2010)、Daniel K. Tarullo (Member Board of Governors of the Federal Reserve System) “Toward an Effective Resolution Regime for Large Financial Institutions” (18 March 2010) などがある。

⁵ 同前。

2. 清算計画の作成・報告義務

(1) 概要

- FRB は、金融システム上、重要な金融機関に対して、定期的に「清算計画 (resolution plan)」及び「クレジット・エクスポージャー報告書 (credit exposure report)」を作成し、FRB、金融安定監視協議会 (Financial Stability Oversight Council)、連邦預金保険公社 (Federal Deposit Insurance Corporation。以下、FDIC) に提出することを求めることとされている (ドッド・フランク法 165 条(d))。
- なお、いわゆるマクロ健全性に関する監督を行う金融安定監視協議会は、FRB に対して「清算計画」及び「クレジット・エクスポージャー報告書」に関する勧告 (recommendation) を行うことができるとされている (ドッド・フランク法 112 条(a)(2)(I)、115 条(d))。

(2) 対象となる金融機関

- 「清算計画」等の作成・報告義務の対象となるのは、いわゆるシステムミック・リスクに影響を及ぼすような大規模金融機関であるとして、より厳格な健全性基準の対象となる金融機関である。具体的には、原則として、次の金融機関が対象となる (ドッド・フランク法 165 条(a)(1)、(d)(1)(2))。

- ◇FRB の監督下に置くことが金融安定化監督協議会で決定された非銀行金融機関
- ◇連結資産総額が 500 億ドル以上の銀行持株会社

- なお、上記の基準はあくまでも原則であり、FRB は必要に応じて、個別の事情を踏まえた適用の有無の判断や、連結資産総額基準の引上げを行うこともできるとされている (ドッド・フランク法 165 条(a)(2))。

(3) 「清算計画」

- ドッド・フランク法により作成・報告が義務付けられる「清算計画」とは、重要な金融危機又は破綻時における迅速・秩序だった破綻処理のためのプランで、次の内容を含むものと定められている (ドッド・フランク法 165 条(d)(1))。

- ◇(その会社のグループに属する) 預金保険の対象となる預金取扱金融機関を、非銀行関連会社の活動により生じるリスクから適切に保護する方法及び程度に関する情報
- ◇その会社の所有者構造、資産、負債、契約上の義務に関する完全な説明 (full description)
- ◇異なる有価証券と結びついた相互保証の特定、主要な取引相手方 (major counterparties) の特定、担保の提供先の確認手続
- ◇その他、FRB と FDIC が共同で必要と定める情報

(4) 「クレジット・エクスポージャー報告書」

○ドッド・フランク法により作成・報告が義務付けられる「クレジット・エクスポージャー報告書」には、次の内容を記載することが求められる（ドッド・フランク法 165 条(d)(2)）。

- ◇その会社が、他の重要な非銀行金融機関及び重要な銀行持株会社に対して有するクレジット・エクスポージャーの性質及び規模（nature and extent）
- ◇他の重要な非銀行金融機関及び重要な銀行持株会社が、その会社に対して有するクレジット・エクスポージャーの性質及び規模（nature and extent）

3. 計画の審査と処分

(1) 審査（レビュー）

○前記 3. によって作成・提出された「清算計画」等は、FRB 及び FDIC による審査（レビュー）が行われる（ドッド・フランク法 165 条(d)(3)）。

○審査の結果、「清算計画」の内容が不十分であると判断されれば、以下の(2)～(4)の対応がとられることとなる。

(2) 再提出要求

○FRB 及び FDIC が審査の結果、作成・提出された「清算計画」について、信用できない(not credible)、又は、米国連邦破産法（title 11, United States Code）の下での秩序だった破綻処理として機能しないと判断した場合は、その金融機関に対して「清算計画」の再提出を要求する（ドッド・フランク法 165 条(d)(4)）。

○具体的には、対象となる金融機関に対して、その「清算計画」が不十分であることを通知し、期限を定めて「清算計画」を修正した上で再提出することが求められる。その際には、業務運営（business operation）や企業構造（corporate structure）の変更予定を含め、「清算計画」が信用できて、かつ、米国連邦破産法の下での秩序だった破綻処理が可能であることを説明できるような修正を行うことが要求される。

(3) 健全性要件等の加重

○前記(2)の再提出要求に対して、期日までに修正された「清算計画」を提出できない場合には、FRB と FDIC は共同で、その会社が問題点を是正した「清算計画」を再提出できるまでの間、次のような規制を課すことが予定されている（ドッド・フランク法 165 条(d)(5)(A)）。

- ◇より厳格な資本、レバレッジ、流動性要件を課すこと
- ◇その会社又はその子会社の拡大（growth）、活動（activities）、事業（operations）に対して制約を課すこと

(4) 分割命令

○前記(3)によっても、是正された「清算計画」が提出されない場合、具体的には、次の場合には、FRB 及び FDIC は、金融安定監視協議会との協議の上で、その会社の破綻時に米国連邦破産法の下での秩序だった破綻処理が可能となるように、特定の資産又は事業 (operations) を指定して、分割を命じることができる (ドッド・フランク法 165 条(d) (5) (B)) 。

◇FRB と FDIC が共同で、その会社に対して、前記(3)の健全性要件等の加重を実施している。かつ、
◇健全性要件等の加重から 2 年以内に、必要な修正がなされた「清算計画」が提出されなかった。

4. 適用時期

○「清算計画」の作成・報告義務については、ドッド・フランク法制定 (enactment) から 18 ヶ月以内に、FRB と FDIC が共同で規則を定めることとされている (ドッド・フランク法 165 条(d) (8)) 。

○実際の適用は、その規則の制定後ということになるだろう。