

みずほレポート

2009年12月28日発行

金融危機の再発防止に向けた

金融機関のモラルハザードへの対応

～“Too-big-to-fail”問題と「リビング・ウィル」～

本誌に関するお問い合わせは
みずほ総合研究所株式会社 調査本部 電話 (03) 3591-1428 まで。

みずほフィナンシャルグループは
「お客様のより良い未来の創造に貢献するフィナンシャル・パートナー」
をめざします。

Channel to Discovery

当りポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。

当りポートの意見にわたる部分は筆者個人の見解であり、筆者の勤務先あるいは所属する金融グループの意見を代表するものではありません。

要 旨

1. 金融危機後、国際的に金融規制強化が進む中、金融機関を不適切な行動に走らせたインセンティブの構造とその対処策についても関心が高まっており、特に金融システム上重要な（systemically important）な大規模金融機関が”Too-big-to-fail”（大きすぎて潰せない）であることに伴うモラルハザードにいかに対処するかが大きな問題となっている。「大きすぎて潰せない」金融機関は、公的な支援や救済を前提に高い収益を求めて過度なリスクテイクに走るおそれがあると懸念されており、金融機関救済のため今後さらなる納税者負担を求めることは政治的に極めて困難である各国政府にとっては、このようなモラルハザード問題への対策を打ち出す必要に迫られている。
2. こうしたモラルハザードへの対応策の一つとして、いわゆる「リビング・ウィル（生前遺言）」が特に 2009 年の夏頃から盛んに議論されるようになっており、極めてホットなテーマとなっている。ここで議論されているリビング・ウィルとは、システム上重要な金融機関に対し、破綻に陥った場合の処理を容易にするため、組織の解体、事業の売却・縮小、契約関係の処理等の計画を予め準備しておくよう義務付けることをいう。これにより、いざという時の破綻処理の実行をより円滑にすることがそもそもの発想であるが、同時に、このような計画を策定することで、金融機関自身がその組織や業務の構造、内容、抱えるリスク等をよりよく把握することができるようになり、業務の改善に活かせる点や、監督当局にとっても平時から対象金融機関のより深い理解が可能になる点などがメリットとして挙げられている。
3. 本文で述べるとおり、G20 の場でも、システム上重要な金融機関が各自緊急時の危機対応計画・破綻処理計画を策定すべきことが 9 月のピッツバーグ・サミット声明に織り込まれ、2010 年末までの早期の導入が明記されているほか、英米では既にリビング・ウィルの義務化が法案として提出されるなど、急速に具体化に向けた動きが進んでいる。
4. しかしながら、リビング・ウィルに関しては、そもそも平常時に破綻時を想定した計画を立てることが可能か、計画策定後の環境変化をどのように織り込むのか、計画において第三者との関係をどう扱うのかといった計画の内容・実効性の面や、作成およびメンテナンスに要するコストの面など、課題も多いと考えられ、導入に当たってはコストとベネフィットを冷静に考量した現実的な導入形態がとられるよう望まれる。

（金融調査部 三谷 明彦）

目 次

1. Too-big-to-fail 問題への関心の高まりと「リビング・ウィル」	1
(1) 背景	1
(2) リビング・ウィル (living will) とは	1
2. G20 および金融安定理事会 (FSB) での議論	2
(1) G20 ロンドン・サミット (2009 年 4 月)	2
(2) G20 ピッツバーグ・サミット (2009 年 9 月)	2
(3) G20 財務大臣・中央銀行総裁会議 (2009 年 11 月 英セント・アンドリュース)	3
3. 米国の動向	4
(1) 財務省 金融規制改革案 (2009 年 6 月)	4
(2) FRB タルーロ理事スピーチ (2009 年 11 月)	5
(3) 上院 金融規制改革法案ディスカッション・ドラフト (2009 年 11 月)	7
(4) 下院 金融規制改革法案 (2009 年 12 月下院本会議可決)	8
4. 英国の動向	11
(1) 概観	11
(2) イングランド銀行 キング総裁スピーチ (2009 年 6 月)	11
(3) 財務省 マイナーズ金融サービス担当次官スピーチ (2009 年 9 月)	12
(4) FSA ディスカッション・ペーパー (2009 年 10 月)	13
(5) イングランド銀行 タッカー副総裁スピーチ (2009 年 11 月)	16
(6) イングランド銀行 ベイリー理事スピーチ (2009 年 11 月)	17
(7) 金融サービス法案 (2009 年 11 月)	19
(8) 財務省ディスカッション・ドキュメント (2009 年 12 月)	23
5. EU の動向	24
6. リビング・ウィル導入上の論点・課題	26
(1) 実効性	26
(2) コスト	27
(3) おわりに	27

1. Too-big-to-fail 問題への関心の高まりと「リビング・ウィル」

(1) 背景

金融危機後、自己資本比率規制を始めとする国際的な金融規制強化が進み、国際機関や各国政府によってその具体化および実施が図られつつあるが、これら個々の問題点への対応が進むにつれ、そもそも金融機関を不適切な行動に走らせるインセンティブの構造とその対処策についても関心が高まってきている。

今回の金融危機の一つの大きなきっかけは、リーマン・ブラザーズの救済を米国政府が見送り、結果的に同社が破綻に至ったことにあるが、このことがシステム上重要 (systemically important) な大規模金融機関の破綻がもたらす悪影響の大きさを改めて世の中に認識させ、“Too-big-to-fail” (大きすぎて潰せない、以下TBTFと略記) 問題¹を改めてクローズアップすることになったと言える。TBTFな金融機関の存在を認め、危機時には公的な支援や救済が行われることが確実であると判断される状況では、TBTFな金融機関は、公的な支援や救済を前提に (あるいは、それをいいことに)、高い収益を求めて過度なリスクテイクに走るおそれがあると懸念されている。今回の金融危機で多額の公的資金を用いた各国政府としては、金融機関救済のため今後さらに納税者負担を求めることは政治的に極めて困難であり、国民の理解を得る上でもTBTF金融機関のこのようなモラルハザードを抑えることが不可欠であることから、その対応策が議論されてきた。例えば、短期の業績に強く連動した高額報酬に対する規制もその一つである。また、破綻処理に要する費用としてTBTF金融機関に事前の資金拠出を求める議論や、リテール預金取扱業務 (伝統的な商業銀行業務) とリスクの高いトレーディング業務を分離し、同一エンティティでは行えないようにする案 (いわゆるナローバンキング論²) など一部で主張されている。

(2) リビング・ウィル (living will) とは

こうしたモラルハザードへの対応策の一つとして、いわゆる「リビング・ウィル (生前遺言)」が特に 2009 年の夏頃から議論に上るようになっており、英国を中心に金融監督当局が盛んに採り上げているほか、米英では法制化も進むなど、極めてホットなテーマとなっている。リビング・ウィルとはもともと、「末期状態に陥った場合に生命維持治療の中止を求める」という意思を意思決定能力のある時に予め表明しておく文書³をいうが、現在議論されているのは、システム上重要な金融機関に対し、破綻に陥った場合の処理を容易にするため、組織の解体、事業の売却・縮小、契約

¹ 「システム上重要な金融機関」について議論する場合、“too-big-to-fail”だけでなく、“too-interconnected-to-fail” (相互連関性が強すぎて潰せない) の要素が重要である。以下でTBTFという場合は、“too-interconnected-to-fail”も含めた意味で用いる。

² ナローバンキング論にも論者によりその主張の程度には幅がある。最も極端な議論では、ナローバンクはリテール預金業務と支払サービス業務のみを扱い、受け入れた預金は全て無リスク資産 (国債) に投資することとする一方、ナローバンク以外の貸出やトレーディング等の業務は完全に自由化し、自己資本規制等も撤廃することを主張する。(英FSAディスカッション・ペーパー09/4 “Turner Review Conference Discussion Paper, A regulatory response to the global banking crisis: systemically important banks and assessing the cumulative impact” (2009.10.22 発表) p22 以下参照)

³ 田中英夫編集代表『英米法辞典』東京大学出版会

関係の処理等の計画を予め準備しておくよう義務付けることで、破綻処理計画（resolution plan）と呼ばれているものである。これにより、いざという時の破綻処理の実行がより円滑になるというのがそもそもの発想であるが、同時に、このような計画を策定することで、金融機関自身がその組織や業務の構造、内容、抱えるリスク等をよりよく把握することができるようになり、業務の改善に活かせる点や、監督当局にとっても平時から対象金融機関のより深い理解が可能になる点などもメリットとして挙げられている。

以下で見るように、G20 の場でも、システム上重要な金融機関が各自緊急時の危機対応計画・破綻処理計画を策定すべきことが9月のピッツバーグ・サミット声明に織り込まれ、2010年末までの早期の導入が明記されているほか、英米では既に具体的な法案として提出されている。本稿では、G20等国際的な枠組みの中での議論と米・英・EUにおける議論について、公表文書や法案に基づきその動向を概観した上で、リビング・ウィル導入に伴う論点等について検討する。

2. G20 および金融安定理事会（FSB）での議論

（1）G20 ロンドン・サミット（2009年4月）

2009年4月のG20 ロンドン・サミットに向けて提出された金融安定化フォーラム（FSF、現金融安定理事会（FSB））提言「危機管理における国際的連携に関する原則」⁴の中で、各国当局は「破産処理の事態にも対応できる危機管理計画・手続を備えるとともに、その正確性を定期的に点検するよう、金融機関に対し強く促すこと」とされ、サミットで採択された「金融システムの強化に関する宣言」⁵においても、「国境を越える銀行の破綻取り決めに関する国際的な枠組みを策定するためのIMF、金融安定理事会、世界銀行及びバーゼル銀行監督委員会による継続的な努力を支持する」として、FSFの提言内容に支持が与えられた。このFSF提言では「破綻処理計画」という言葉はまだ登場しておらず、ここでいう「破産処理の事態にも対応できる危機管理計画・手続」がいわゆるリビング・ウィルと呼ばれるものまでを指しているかどうかはやや明確ではないが、少なくとも、国境を越えた金融危機を防止する観点で、個々の金融機関毎に破綻に陥った場合の対応策を予め定めておくべきであるとの認識はこの時点で各国において共有されていたと言える。

（2）G20 ピッツバーグ・サミット（2009年9月）

9月24・25日に開催されたG20 ピッツバーグ・サミットでは、首脳声明⁶においてロンドン・サミットの宣言をさらに進め、システム上重要な金融機関に対し「各社別の緊急時の危機対応計画及び破たん処理計画」の策定を求めることとされ、リビング・ウィルの策定義務化の方向性が明確に打

⁴ http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904c.pdf（原文）

http://www.fsa.go.jp/inter/etc/20090403_2/06.pdf（金融庁による日本語概要）

⁵ http://www.g20.org/Documents/Fin_Deps_Fin_Reg_Annex_020409_-_1615_final.pdf（原文）

http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_aso/fwe_09/sengen_fs.html（外務省による仮訳）

⁶ http://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2009-2/statement.pdf（原文）

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/0909_seimei_ka.html（外務省による仮訳）

ち出された。さらに、実施可能な措置を 2010 年までにFSBが提案すべきであるとされ、時間軸についても明記された。

G20 ピッツバーグ・サミット首脳声明（抜粋）

- ・ 2010 年末までの国境を越えた破たん処理とシステム上重要な金融機関の問題への対処
システム上重要な金融機関は、国際的に整合性がとれた、各社別の緊急時の危機対応計画及び破たん処理計画を策定すべきである。各国当局は、国境を越えて業務を行う主要な金融機関のための危機管理グループ及び危機の際の介入に関する法的枠組みを構築するとともに、市場の混乱時における情報共有を改善すべきである。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。システム上重要な金融機関の健全性に関する我々の基準は、当該機関の破たんのコストに見合ったものであるべきである。FSBは、より強力な監督とこれら金融機関に対する追加資本、流動性及びその他の健全性規制を含む、実施可能な措置を 2010 年 10 月末までに提案すべきである。

（外務省 HP 掲載の仮訳による）

（3）G20 財務大臣・中央銀行総裁会議（2009 年 11 月 英セント・アンドリュース）

11 月 6 日・7 日に英国セント・アンドリュースにて開催されたG20 財務大臣・中央銀行総裁会議に対し、FSBはG20 による提言事項に関するピッツバーグ・サミット後の進捗レポート⁷を提出した。その中で、FSBは破綻処理計画の導入に向け、その概要案を作成していることを明らかにするとともに、破綻処理計画は大きく分けて、危機に陥った金融機関の存続を前提にリスクの削減等によって再建を図る計画と、存続させないことを前提に業務の縮小・撤退を図る計画の 2 つからなり、前者は金融機関自ら、後者は当局による作成が想定されていることが示された。

金融安定の強化に向けた G20 提言の導入に関するピッツバーグ・サミット後の進展（抜粋）

危機管理

FSBの「危機管理における国際的協力に関する原則」は、関係各国当局が定期的に会合し、特定の金融機関が厳しいストレスに晒された場合の対処のための協調施策に関する特定の問題や障害を検討し、必要かつ可能な限り情報を共有し、金融機関に十分なコンティンジェンシー・プランを策定させることをコミットしている。関連する銀行に関し、各行固有の危機管理の議論を行うためのスケジュールも策定されている。これらの議論を助け、議論の範囲や内容の統一性を確保するため、**FSBのクロスボーダー危機管理に関するワーキング・グループは、そのような会合の目的、組織および想定される議題に関するガイダンス・ペーパーとそこで議論されるべき破綻処理計画の概要案を作成した。破綻処理計画は、一義的には各金融機関によって策定される「ゴーイング・コンサーン」シナリオでのリスクエクスポージャー削減や組織の効率化を図る計画と、当局によって策定される「ゴーン・コンサーン」シナリオでの段階的縮小のための計画の双方を含むものとする。FSBは、2010 年 3 月までに、これらコンティンジェンシー・プランに関する議論の有効性と、破綻処理計画がTBTF問題への対応にどのように貢献し得るかを最初に評価する立場にある。**

（みずほ総合研究所訳）

⁷ http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_091107a.pdf

これを受け、G20 財務大臣・中央銀行総裁会議は、各社別の再建・破綻計画（recovery and resolution plan）を 2010 年末までの早期に策定することを声明⁸の中に織り込んだ。

20 か国財務大臣・中央銀行総裁会議声明（抜粋）

- ・我々は、IMF/BIS/FSBの金融機関、市場、商品のシステム上の重要性評価に関する新たな報告及びシステム上重要な金融機関からもたらされるモラル・ハザードを減少させるためのFSBの取組みを歓迎する。**我々は国際的に整合性がとれた、各社別の再建・破綻計画および手段の 2010 年末までの早期の策定を求める。**我々は、次回の会議において、金融セクターが銀行システムの修復のための政府の介入に関連した負担の支払いにどのように貢献できるかについての選択肢のIMFによる検討を議論することを期待している。

（財務省 HP 掲載の仮訳による）

3. 米国の動向

（1）財務省 金融規制改革案（2009 年 6 月）

米国では、2009 年 6 月 17 日に財務省が発表した金融規制改革案⁹において、破綻した場合の影響の大きい金融機関（Tier 1 FHC）に対して「迅速な破綻処理計画（rapid resolution plan）」の作成と継続的な見直しを義務付けるべきであるとの提言がなされた。

これを受け、財務省で本改革案に沿った具体的な法案の策定作業が行われ、7 月 22 日に下院金融サービス委員会に提出された法案（Bank Holding Company Modernization Act of 2009）では、金融システム上重要な金融機関（Tier 1 FHC）に対し、「深刻な財務状況に陥った場合の迅速かつ秩序ある破綻処理に向けた計画」のFRBへの提出が求められている¹⁰。

米金融規制改革案（抜粋）

“Financial Regulatory Reform: A New Foundation”

- 金融機関に対する強力な監督および規制の促進
- 全ての大規模かつ相互に関連した金融機関に対する連結ベースでの監督・規制の強化
迅速な破綻処理計画
連邦準備制度はTier 1 FHCに対し、深刻な財務状況に陥った場合の迅速な破綻処理に関する信頼できる計画の策定とその継続的なアップデートを求める。これらは、Tier 1 FHCに対し、自らの組織構造をよりよくモニターし、簡素化を図るインセンティブを与えると同時に、投資家、債権者や取引相手方だけでなく政府に対しても、当該Tier 1 FHCが破綻した場合に備えさせることに

⁸ http://www.mof.go.jp/english/if/g20_091108.pdf（原文）

http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/g20_211108.pdf（財務省による仮訳）

⁹ http://www.financialstability.gov/docs/regs/FinalReport_web.pdf

¹⁰ 下院の金融規制改革法案は、12 月 11 日に本会議において可決された。最終的に可決された法案ではリビング・ウィルに関する規定が当初案にくらべかなり詳細になっている。詳細は後述(4)参照。

なる。連邦準備制度は、各Tier 1 FHCの計画を定期的に検証する。

(みずほ総合研究所記)

(2) FRB タルー口理事スピーチ (2009年11月)

上記財務省の提案を受け、上下両院においてリビング・ウィルの導入に向けた立法化の検討が進む中、監督当局である連邦準備制度からも、リビング・ウィルについて基本的にはポジティブな立場が表明されている。

FRBのタルー口理事は2009年11月10日、「大規模金融機関の監督と破綻処理」のテーマでスピーチ¹¹を行い、事前に危機時の状況を予測することの困難さや、金融機関自身のインセンティブ、必要となるシステム上のコストの問題等、一定の限界や導入上のハードルの高さは認識しつつも、TBTF問題への対応の重要なツールの一つとしてリビング・ウィルの意義を認め、導入に前向きな評価を与えている。特に、本スピーチにおいては、リビング・ウィルに取り込むべき情報の内容（具体的には、グループ内のリーガル・エンティティのリスト、リーガル・エンティティと業務ラインとの関係の図示、グループ内の資金関係やサービスの提供関係等）と、情報の抽出に必要となる経営情報システム上の要件も示されている点が注目される。

FRB タルー口理事スピーチ「大規模金融機関の監督と破綻処理」(抜粋)

“Supervising and Resolving Large Financial Institutions”

at the Institute of International Bankers Conference on Cross-Border Insolvency Issues, NY

リビング・ウィルと経営情報システムの改善

ここで、各金融機関固有の破綻処理計画という盛んに議論されているアイデア（時に、より目を引く、しかし正確ではない言い方で「リビング・ウィル」と呼ばれる）が出てくる。このアイデアの一つのバリエーションとして、国際的に活動する銀行は、自らの破綻処理計画（文字通り自分の死亡に備えた計画）を策定し、場合によっては実行することを求められる。このような要求が一定の役に立つことは疑いないが、明らかに限界もある。

最も明らかなことは、当該金融機関のどの部分が最もストレスを受けるか、様々な市場や経済の状況はどうなっているか、また、取引相手方や同様な状況に置かれた他の金融機関の安定性はどうかといったことを危機発生前に予測するのは極めて難しいということである。さらに、経営の失敗によって破綻の危機に瀕し、他の金融機関をも危険にさらしている国際的な金融機関が策定した破綻処理計画に多くを依存するのは、政府としては当然ながら気が進まないことであろう。最後に、金融機関の経営陣は計画においてできるだけ多くの価値を株主のために残そうとするよう期待されるが、他方、危機において監督者が目指すのは秩序ある破綻処理の達成であり、それはしばしば株主の利益を消し去ってしまうような方法で破綻金融機関の清算や再生を行うことを意味する。

リビング・ウィルの義務化は、破綻処理が必要となった場合のリソースとしてだけでなく、健全な金融機関に対する有益な監督上のツールになるよう拡張することも可能である。このアプローチの下では、金融機関は破綻処理計画に加えて、破綻する前に立て直すためのコンティンジェンシー・プランの策定、秩序ある破綻処理を妨げるものの特定、そして監督当局が秩序ある破綻処理を組み立てていく上で必要となる情報の迅速な提供が求められる。金融機関のビジネスや経済環境が進化する

¹¹ <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/tarullo20091110a.htm>

とともにこれらの計画も進化する必要があり、通常の監督プロセスの一部とならなければならないだろう。

この種のリビング・ウィルは、将来発生するかもしれない破綻処理を取り巻くいくつかの不確実性を除去することができるかもしれない。金融機関と監督当局はコンティンジェンシー・プランを定期的に見直すことが求められるだろう。継続的な監督の一環として、監督当局は計画がベストプラクティスに達していない部分をターゲットにすることもできる。実際、金融機関の子会社間の法的、あるいは契約上の関係、またビジネス上の関係に焦点を当てることで、計画の義務化は、ストレスのかかった状況でのメリットとは別に、通常時の健全性監督にも重要なメリットをもたらすことが可能となろう。

リビング・ウィルを監督上のツールとしてうまく機能させる上でポイントとなるのは、危機時にそれがもたらす情報の質である。それらの情報の中には比較的静態的なものもある。金融機関はそのすべてのリーガル・エンティティのリストを、各エンティティに適用される法的形態も含め作成するとともに、業務ラインとリーガル・エンティティの関係が分かるように図示しなければならない。金融機関はまた、関連会社間の保証や資金提供、ヘッジ、情報テクノロジーその他主要なサービスの提供についても文書化しなければならない。このような情報は、いかなる状況であれ危機時には必要となるものであろう。

監督上の議論は、各金融機関のリビング・ウィルで要求される時々刻々変化する情報の範囲と性質を決定する上で不可欠である。そこには信用エクスポージャーやファンディング、非拘束の担保と利用可能なクレジットライン、キャッシュフロー、収益、資本等の項目が含まれ、すべてに業務ライン、リーガル・エンティティ、取引相手方、法域等に対応した識別コードが付されることが期待される。それにより発生するストレスの性質、場所、種類に応じて必要となる重要な情報が容易に検索可能となる。これらの情報の多くは、月次、日次、あるいは日中においても変更が可能である。

正確で包括的な情報の重要性が理解されれば、金融機関がリビング・ウィルの要件を満たすためには経営情報システム的大幅なアップグレードが唯一の方法であることは明らかである。経営情報システムの改善は、金融機関の日常のリスク管理においても必要となる。今回の危機の教訓の一つは、多くの金融機関がリスクを計測し管理するための十分な情報システムを持っていなかったことである。自動化された経営情報システムの能力向上には相当の費用を要するであろう。しかし、そうすることでリスク管理の改善が図られ、それが金融機関の危機回避に資すると同時に、万一危機が発生した場合にもうまく乗り越えることを可能にするだろう。

経営情報システムの改善を監督上要求することには他にもメリットがある。住宅の持主が引越費用を節約するために所持品を減らすインセンティブを持つのと同様、金融機関も法域や業務ライン、エンティティを越えた複数のフォーマットでの情報検索を可能にする包括的な情報管理システムを開発するコストを抑えるために、組織構造を簡素化し、エンティティ間の関係を合理化する強力なインセンティブを持つ可能性がある。組織を簡素にすることは、グローバルな連結ベースだけでなくエンティティベースでのリスクの計測と管理を銀行に求める現在の監督上のガイダンスを再強調することからも奨励されるであろう。リビング・ウィルで求められる情報とリーガル・エンティティのレベルでのリスクの計測・管理が相まって、必ずしも監督当局が銀行グループの組織構造の詳細に立ち入らなくとも金融機関自身が組織の簡素化を図ろうとするインセンティブの創出を促すことになるだろう。

結語

破綻処理に関するあらゆる作業は、国内のものであれ国際的なものであれ、重要かつ不可欠である。しかし、我々はそれが達成できることについては現実的でなければならない。過去 18 ヶ月間に起き

たことに照らしてみると、政府が大規模金融機関についてその債権者や株主の救済でなく破綻処理プロセスを実行する可能性があり、またそうする意思があるということを市場に確信させることは不可欠である。しかし、システム上重要な金融機関に関する将来の破綻処理がスムーズかつ予見可能な形で進むかどうかは誰も保証できない。破綻処理メカニズムを魔法の杖だと考えてはならない。むしろ、too-big-to-fail問題に対応するための幅広いテーマの中の重要な一つと捉えるべきである。資本基準の強化や全てのシステム上重要な金融機関を一つの規制の枠の中に入れるといった施策がそれらのテーマの中の不可欠な要素になる。

(みずほ総合研究所記)

(3) 上院 金融規制改革法案ディスカッション・ドラフト (2009年11月)

(1)で触れたとおり、6月に発表された政府の金融規制改革案を踏まえ、財務省による金融規制改革法案が下院に提出され、金融サービス委員会において審議が行われたが、上院においても11月10日に、銀行・住宅・都市問題委員会において法案¹²が提示された。

上院案では、FRBではなく新設する金融安定庁 (Agency for Financial Stability: AFS) が、システム上重要な大規模かつ複雑な金融機関を「特定金融会社 (specified financial company) ¹³」として指定し、強化した監督および健全性基準を課することとされており、その一環として、特定金融会社に破綻処理計画 (resolution plan) の作成と、そのAFS、新設の金融機関規制局 (Financial Institutions Regulatory Administration: FIRA¹⁴)、連邦預金保険公社 (FDIC) への定期的な提出を義務付けている。本法案では、計画の具体的な内容は特に規定されておらず、提出された計画の内容につきFIRAとFDICが共同してその内容が信頼できるものとなっているかを検証し、内容に不十分な点があると判断された場合の手續が定められているのみである。

なお、上院法案は、現在、委員会にて審議中であり、成立時期等は未定。

Restoring American Financial Stability Act of 2009 上院銀行・住宅・都市問題委員会ディスカッション・ドラフト

§ 109 報告、検査、および情報公開

(b) 破綻処理計画の承認および信用エクスポージャー報告

- (1) 破綻処理計画— 金融安定庁 (Agency for Financial Stability: AFS) は特定金融会社に対し、重大な財務上の危機または破綻が発生した場合の迅速かつ秩序ある破綻処理のための計画を定期的にAFS、FIRA (金融機関規制局) およびFDICに提出するよう求める。
- (2) 信用エクスポージャー報告— AFSは特定金融会社に対し、以下の事項を定期的にAFS、FIRAおよびFDICに報告するよう求める。
 - (A) 当該特定金融会社が他の銀行持株会社または金融会社に対して有する信用エクスポージャーの性質および程度

¹² http://banking.senate.gov/public/_files/AYO09D44_xml.pdf

¹³ 6月の金融規制改革案の「Tier 1 FHC」に相当。なお、(4)で述べるとおり、下院法案でこれに相当する金融機関は、「より厳格な基準に服する金融持株会社 (financial holding company subject to stricter standards)」とされる。

¹⁴ FIRAは、今回の上院金融規制改革法案で、現行の国法銀行の監督主体である通貨監督局 (OCC)、貯蓄貸付組合や貯蓄銀行等の貯蓄金融機関の監督主体である貯蓄金融機関監督局 (OTS) を廃止し、両機関の機能を統合し、FDICの一部機能を移管して新設することが提案されている新たな監督機関。これにより、連邦免許の銀行等に対する監督機能が一元化されることとなる。

- (B) 他の銀行持株会社または金融会社が当該特定金融会社に対して有する信用エクスポージャーの性質および程度
- (3) 検証と決定— FIRA および FDIC は、
- (A) 本セクションに基づき各特定金融会社から提出された情報を検証するとともに、
- (B) 入手可能な情報に基づき、(1) で求められる破綻処理計画が信憑性の高いものであり、連邦破産法および本法第 2 編に従い当該特定金融会社の秩序ある破綻処理を促進するものとなっているかを、共同して判断する。
- (4) 瑕疵の通知— FIRA および FDIC は、(3) (B) に従い、当該特定金融会社の破綻処理計画が信憑性の高いものでない、または連邦破産法および本法第 2 編に従い当該特定金融会社の秩序ある破綻処理を促進するものとなっていないと判断した場合は、
- (A) FIRA および FDIC は、当該特定金融会社に対し、破綻処理計画が要件を満たしていないことを通知し、
- (B) 当該特定金融会社は、破綻処理計画を見直し、計画の導入を容易にする業務や組織の変更案を織り込みつつ、それが信憑性の高いもので、連邦破産法および本法第 2 編に従い当該特定金融会社の秩序ある破綻処理を促進するものとなっていることを示した上で、再提出しなければならない。
- (5) 信憑性の高い計画の再提出がなされない場合
- (A) 一般— 特定金融会社が、AFS の定める期間内に(4) (B) により求められる見直しを加えた破綻処理計画を再提出しない場合、瑕疵を補った計画が再提出されるまでの間、FIRA および FDIC は共同して、より厳格な資本、レバレッジおよび流動性の要件を課すとともに、当該特定金融会社およびその子会社の成長、活動および業務遂行に対し制限を加えることができる。
- (B) 資産の売却— FIRA および FDIC は、以下の場合において、当該特定金融会社の破綻時の連邦破産法および本法第 2 編に従った秩序ある破綻処理を促進するため、AFS と協議の上、命令により FIRA および FDIC の指定する資産または事業の売却を命じることができる。
- (i) FIRA および FDIC は、(A) に従い、当該特定金融会社により厳格な要件を課している、かつ、
- (ii) 当該特定金融会社は、(A) に基づく要件を課された日から 2 年以内に、(4) (B) で求められる見直しを加えた破綻処理計画の再提出を行っていない。
- (6) ルール— 本法成立日の後 18 ヶ月以内に、AFS は本サブセクションの施行のための最終ルールを発出する。

(みずほ総合研究所訳)

(4) 下院 金融規制改革法案 (2009 年 12 月下院本会議可決)

下院では、2009 年 6 月末以降順次、財務省から金融規制改革関連法案が提出され、審議が行われてきた。TBTF 関連では、当初 7 月 22 日に「2009 年銀行持株会社現代化法 (Bank Holding Company Modernization Act of 2009)」が提出され (上記(1)参照)、その後の審議を経て修正の上、10 月 27 日に「2009 年金融安定改善法 (Financial Stability Improvement Act of 2009)」としてディスカッション・ドラフトが示された。同ドラフトは金融サービス委員会での最終的な修正審議 (マークアップ) を経て 12 月 2 日に同委員会を通過、12 月 11 日に下院本会議にて可決された。

リビング・ウィルに関して下院法案¹⁵は、システム上重要な金融機関 (下院法案では「より厳格な

¹⁵ http://financialservices.house.gov/Key_Issues/Financial_Regulatory_Reform/FinancialRegulatoryReform/111_hr_

基準に服する金融持株会社 (“financial holding company subject to stricter standards”) と呼ぶ) に対し、迅速かつ秩序ある破綻処理のための計画を策定し、FRBに提出することを求めている。提出先がFRBである点で上院法案と異なる（上院法案では提出先はAFS、FIRA、FDIC）¹⁶。破綻処理計画の具体的な基準等については、FRBとFDICがFSOCと協議の上規則（レギュレーション）で定めることとされているが、計画に含むよう求めるべき情報については本法案でも具体的に規定されている（§ 1104(i)(2)(C)）。

Financial Stability Improvement Act of 2009 (H.R.4173 Title I)

§ 1104 金融安定を目的とする一定の金融持株会社に対するより厳格な健全性基準

(f) 迅速かつ秩序ある破綻処理と信用エクスポージャーに関する報告

(1) 一般

FRB は、米国で設立または組織されたより厳格な基準に服する金融持株会社に対し、定期的に以下の報告を求める。

- (A) **深刻な財務状況に陥った場合の迅速かつ秩序ある破綻処理のための計画**
- (B) 当該金融持株会社が他の重要な金融機関に対して有する信用エクスポージャーの性質および程度、および
- (C) 他の重要な金融機関が当該指定金融持株会社に対して有する信用エクスポージャーの性質および程度

(2) 強制的な破綻処理手続に対する制限の禁止

本サブセクションに従い提出される迅速な破綻処理計画は、サブタイトル G（破綻処理権限の強化）に基づき任命される保全管理人、破産裁判所、その他当該金融持株会社またはその子会社・関連会社の破綻処理を行う権限を有するまたは行うことを義務付けられている当局を拘束しない。

(3) ストレストテスト結果に基づく報告

(A) より厳格な基準に服する金融持株会社

§ 1114(a)に基づき、より厳格な基準に服する金融持株会社が行う四半期毎のストレステストの基本ケースまたは悲観ケースにおいて、またはサブセクション(g)に基づきFRBが行うより厳格な基準に服する金融持株会社に係るストレステストにおいて、FRBによって「重大な資本不足 (significantly undercapitalized)」または「危機的な資本不足 (critically undercapitalized)」と判断された場合は、その都度、当該金融持株会社は本サブセクションに従い、当該テスト結果の原因に対処するための修正を行った上で、迅速な破綻処理計画を提出しなければならない。

(B) より厳格な基準に服する金融持株会社以外の金融持株会社

§ 1114(b)に基づき、金融持株会社が行う半期毎のストレステストの基本ケースまたは悲観ケースにおいて、FRBにより「重大な資本不足」または「危機的な資本不足」と判断された場合は、当該金融持株会社は本サブセクションに基づき報告を行わなければならない。FRB はかかる報告の手続を定める規則を制定する。

(C) 透明性

本パラグラフに基づき提出されるすべての迅速な破綻処理計画は、本パラグラフに基づ

¹⁶ システム上重要な金融機関（6月の金融規制改革案でいう“Tier 1 FHC”）の指定および監督の実施主体は、上院法案と下院法案で異なる。上院法案では、同法案により新設されるAFSが指定し、AFSの定める基準に沿って新設のFIRAおよび既存のFDICが監督に当たることとされている。一方、下院法案では、同じく新設のFSOC（金融サービス監督協議会）が指定し、FRBが基準の設定および監督に当たることとされている。

き提出される他のすべての迅速な破綻処理計画の開示に係るあらゆる制限に服する。

(g) ストレステスト (略)

(h) 二重負担の回避 (略)

(i) 求められる破綻処理計画

(1) 一般

FDICおよびFRBは、金融サービス監督協議会 (FSOC) と協議の後、共同で、より厳格な基準に服する金融持株会社に対し当該会社の迅速かつ秩序ある破綻処理に資するよう設計された計画を策定するよう義務付ける規則を制定する。

(2) 破綻処理計画の基準

パラグラフ(1)により求められる規則において、

(A) これらの義務の対象となるより厳格な基準に服する金融持株会社の範囲を定めなければならない。FDICとFRBが共同して本法の目的と整合的であると判断した場合には、より厳格な基準に服する金融持株会社に対する本サブセクションの義務を免除することができる。

(B) 破綻処理計画において、より厳格な基準に服する金融持株会社の子会社である付保預金取扱機関は当該付保預金取扱機関または金融持株会社のノンバンク子会社の活動からは十分に分離されていることを記述するよう義務付けなければならない。

(C) 破綻処理計画に以下の情報の詳細を含めるよう義務付けなければならない。

(i) 当該金融持株会社が他の重要な金融機関に対して有する信用エクスポージャーの性質および程度

(ii) 他の重要な金融機関が当該金融持株会社に対して有する信用エクスポージャーの性質および程度

(iii) 当該金融持株会社の株主構成、資産、負債、契約上の義務の詳細

(iv) 異なる証券と紐ついた相互保証、主要な取引相手方のリスト、当該金融持株会社の担保提供の実施を決定するプロセス

(D) FDICおよびFRBが共同で本サブセクションの実施に必要と判断するその他の基準を定めなければならない。

(3) 計画の検証

(A) 計画の提出

パラグラフ(1)で規定する義務に従うべき金融持株会社は、FDICおよびFRBに対し計画を提出しなければならない。

(B) 検証

サブパラグラフ(A)に基づく計画の提出時および以後年1回以上、FDICおよびFRBは、当該金融持株会社を所管する連邦金融監督当局と協議の後、共同して提出された計画を検証しなければならない。また、パラグラフ(2)に従い定められた基準に沿って、当該金融持株会社に計画の見直しを求めることができる。

(4) エンフォースメント

(A) 一般

FDICは、本セクションまたは本セクションに基づき発せられた規則に従わないより厳格な基準に服する金融持株会社に対し、FRBと協議の後、連邦預金保険法 § 8 (12U. S. C. 1818) に掲げるエンフォースメントの措置を取らなければならない。

(B) FRBの権限に対する制限の禁止

本サブセクションに基づくいかなる事項も、他の法の定めに基づくFRBのエンフォースメントの権限を制限するものと解されてはならない。

(5) 保全管理人に対する制限の禁止

本セクションに基づき提出される迅速な破綻処理計画は、サブタイトルGに基づき任命される保全管理人、破産裁判所、その他当該金融持株会社またはその子会社・関連会社の破

綻処理を行う権限を有するまたは行うことを義務付けられている当局を拘束しない。

(6) 私的な訴えの禁止

いかなる私的な訴えの権利も、本セクションに基づき提出される破綻処理計画を根拠として認められてはならない。

(みずほ総合研究所訳)

4. 英国の動向

(1) 概観

英国は目下のところリビング・ウィルの導入に最も積極的であり、以下で見るようにリビング・ウィルに関する議論が最も盛んに行われ、導入に向けた具体的な動きも進んでいる。

英国では、2月に施行された2009年銀行法（Banking Act 2009）において金融機関の特別破綻処理スキームが導入された。同法は、危機に陥った銀行の資産を第三者あるいはブリッジバンクへ移転させる権限をイングランド銀行に認めることや、危機に陥った銀行を一時的に公的管理下に置く措置を取る権限を財務省に認めることなどを主な内容とするものであるが、破綻処理スキームは整備されても、その対象となる金融機関の業務内容や取引関係、組織の実態等が正しく把握できていなければ破綻処理手続の実行には相当な困難が伴う。このような観点から、破綻処理スキームの次のステップとして、個々の金融機関毎にその組織や取引関係等に関する情報を織り込んだ「再建・破綻処理計画（recovery and resolution plan）」の作成が必要との認識が監督当局者の間で共有されるようになり、導入に向けた機運が急速に高まった。

以下で見るとおり、6月のイングランド銀行キング総裁を始めとして、財務省、イングランド銀行の幹部が国内のみならず海外においてもリビング・ウィル導入の必要性を訴えるスピーチを繰り返しており、9月の財務省マイナーズ次官のスピーチ（(3)参照）にもあるとおり、この分野で英国が世界の議論をリードしていこうとする意思が明確に見て取れる。

10月に金融サービス機構（FSA）が公表したディスカッション・ペーパー（DP09/4）では、システム上重要な金融機関に関する政策対応の一つとしてリビング・ウィルが取り上げられ、特に別添を付して詳細な議論を行っている。この中で、一部の主要銀行グループにおいて2009年中に試行的に再建・破綻処理計画の策定を開始し、2010年第1四半期中に計画のドラフトが提出される予定であることが明らかにされた。さらに、立法のレベルでも、11月に議会に提出された金融サービス法案において、FSAが金融機関に再建・破綻処理計画の策定を義務付けるルールを策定すべきことが規定されており、リビング・ウィルの導入に向けたプロセスは着実に進んでいる。

(2) イングランド銀行 キング総裁スピーチ（2009年6月）

イングランド銀行のキング総裁は、6月17日のスピーチ¹⁷で、TBTF問題への対処に関連し、銀行自身に「秩序ある業務縮小のための計画」の策定を義務付けることが重要である旨の発言を行っ

¹⁷ <http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2009/speech394.pdf>

た。ここではそれ以上のことは述べられていないが、公開情報を見る限り、これが金融機関のリビング・ウィル作成義務化に関する英国当局関係者の最初の言及と思われる。

イングランド銀行 キング総裁スピーチ（抜粋）

at the Lord Mayor's Banquet and Merchants of the City of London at the Mansion House

・・・個別銀行に関する限り、我々は銀行セクターの構造と規制についてのいくつかの難しい選択に直面している。大きすぎて潰せないと考えられる銀行があるとすれば、ある高名なアメリカの経済学者の言葉のとおり、その銀行は大きすぎるのである。大規模な銀行が一般大衆向けのリテール銀行業務とリスクの高い投資銀行業務または資金調達戦略を結びつけることを許し、それに対して黙示的な破綻時の政府保証を与えるのは賢明なことではない。何らかのものは与えなければならないにせよ、小口預金者に対する保証は限られた範囲の投資のみを行う銀行に限定するか、破綻時に納税者や経済に大きなリスクをもたらす銀行にはより高い資本要件を課すか、もしくは、我々は大規模かつ複雑な金融機関の秩序ある業務縮小を可能にするような破綻処理権限を創出しなければならない。もしかすると、これら3つの要素すべてが必要になるかもしれない。民間によって保有・経営されている大きすぎて潰せない金融機関は、市場経済といびつな形で同席しているのだ。規制下にある銀行自身に、秩序ある業務縮小のための計画の策定を義務付けることは、重要な実務上のステップとなるだろう。この計画は、それがなければ当該金融機関の将来に関する過去の決定が困難になっていたであろう情報を当局に与えるものである。遺言を作成することは、我々にとってそうであると同様、銀行にとっても健全な家事の一部であるべきである。そして、大規模なクロスボーダー金融機関をどのように縮退させるかの詳細を定める計画とはどのようなものかを見出すために、国境を越えて当局同士が協働するのは賢明である。・・・

(みずほ総合研究所訳)

(3) 財務省 マイナーズ金融サービス担当次官スピーチ（2009年9月）

9月18日、財務省のマイナーズ金融サービス担当次官は、「新たな金融アーキテクチャーの構築：危機からの教訓」と題するスピーチ¹⁸において、2009年銀行法により効率的な破綻処理システムは整備されたものの、さらになすべきことが残っていると、銀行が苦境に陥った場合の「解体の青写真」としてのリビング・ウィル作成が必要と訴えている。同次官は、リビング・ウィル導入にはコストが伴うとの批判があることは認めつつ、そのコストは銀行セクターの救済のために投入されるコストと比べれば僅かなものであると主張している。

英財務省 マイナーズ金融サービス担当次官スピーチ（抜粋）

**“Developing a new financial architecture: lessons from the crisis”
at the Financial Times Global Finance Forum**

・・・2009年銀行法は、破綻銀行の解体のためのより効率的なシステムを提供するものである。しかし、我々にはさらにすべきことがあり、今行動しなければならないことは明白である。システム上の影響を有し、破綻した場合の解体に大きなコストを要する金融機関は、より強い監督・規制に服すべきである。このことは、小規模金融機関と比べて高い資本要件や厳格な流動性基準が必要ということの意味する。

¹⁸ http://www.hm-treasury.gov.uk/press_82_09.htm

財務大臣は今週、納税者をさらなるリスクにさらすことなく業務の縮小をすすめるための破綻処理計画として、銀行に「リビング・ウィル」の作成を義務付ける法律の制定を予定していると語った。実際には、これらは「リビング・ウィル」というよりは、「あらかじめ決めた安楽死」の例である。すべての大規模金融機関は、破綻処理手続を管理する社内の「引受人」を置くことが求められ、かれらは「リビング・ウィル」を常に最新の状態に保ちつつ、従うべき措置が見込まれる場合にはそれについて漏れなく知らされなければならない。これによって組織構造を変えてスリム化し、複雑さを取り除こうとする銀行グループも出てくるだろう。まだこれから行うべきことは多い。しかし、**リビング・ウィルがFSAのリスク評価フレームワークと健全性監督プロセスの鍵となる要素だとの見方が高まっている。**

これらのリビング・ウィルはどのようなものになるだろうか。もう一度言うが、これは複雑な問題であり、詳細な作業を必要とする。しかし、ここで我々が考えているいくつかのアウトラインをお話したい。**中心となるのは、銀行が苦境に陥った時に、当局が迅速にその銀行の破綻処理を行えるようにする計画、要するに、解体の青写真である。しかし、実際の解体には2つの側面がある。銀行はリビング・ウィルの中で、苦境に陥った場合にどのように組織を再編し、リスクを除去するのかについての明確なプランを策定しなければならない。要は、破綻処理に備えるということである。最後に、破綻処理後に何が起きるかという問いが残る。リビング・ウィルには、預金勘定が処理された後の残りの要素を整然と縮小するための計画も含むものとなるだろう。**

これが、リビング・ウィルがどのようなものかのアウトラインである。我々は、FSAがこのようなリビング・ウィルの導入を確実に進めるための措置を、必要であれば法的な権限行使も含め取っていくつもりである。英国はこの議論をリードしており、FSBその他の場を通じて、他の国々でも銀行セクターに同様の計画を導入すべく国際的な作業も行っている。しかし、我々は他の国々の行動を待つ必要はない。

これに対し、**リビング・ウィルがもたらす変化には費用と時間がかかるといった批判も出てきている。私は、現政権は規制のための規制は支持しないことを保証するし、破綻処理計画を導入するためのコストは、銀行セクターの救済のために納税者が突きつけられるコストに比べて僅かなものであることを覚えておいていただきたい。**財務大臣が述べたとおり、銀行は税金や規制の回避や、その他の短期的な目的のためではなく、安全と長期的な成功のための組織でなければならない。・・・

(みずほ総合研究所訊)

(4) FSA ディスカッション・ペーパー (2009年10月)

10月22日にFSAが公表したディスカッション・ペーパー (DP09/4)¹⁹では、システム上重要な銀行に関する政策対応についての議論と資本および流動性規制に関する影響度の検証が行われているが、前者の1つとしてリビング・ウィルが取り上げられており、特に別添の形でその背景となる考え方、国際的な議論の状況、英国の状況、導入へのアプローチ、内容等が詳細に論じられている。特に2009年銀行法で導入された前述の特別破綻処理スキームとの関係で、同スキームの円滑な実行の観点から破綻処理計画に求められるものは何かを明らかにしようとしている。

また、導入スケジュールの点でも、2009年中に主要銀行グループにおいて試行的に再建・破綻処理計画の作成作業に着手し、2010年第1四半期末までのドラフトの提出を見込んでいることが示されている。

¹⁹ http://www.fsa.gov.uk/pubs/discussion/dp09_04.pdf

FSA ディスカッション・ペーパー（概要・抜粋）
“A Regulatory Response to the Global Banking Crisis:
Systemically Important Banks and Assessing the Cumulative Impact”

付属1 再建・破綻処理計画（「リビング・ウィル」）

- FSAは銀行破綻の可能性をゼロにすることは不可能であり、望ましいことでもないとの認識に基づき、システム上重要な金融機関の破綻と当局の介入に関する備えが必要と判断。金融機関が破綻の危機にある場合に、金融機関と当局が目指すものとして以下の2つが考えられる。
 - (i) 再建戦略
資本および流動性ポジションを再建することで、経営陣が破綻を回避するための行動を取る。
 - (ii) 破綻処理戦略
当局が金融機関の破綻に備え、その業務をコントロールしながら終了に導く。預金取扱金融機関の場合は特別破綻処理（Special Resolution Regime: SRR）を用い、それ以外については英国の支払不能者法に基づき処理。
- 再建および破綻処理の成功は準備にかかっており、金融機関と当局の双方が、危機時に取るべき行動とそのため必要な情報、予想される障害と考えられる解決策等を事前に検討しておくことが不可欠（「リビング・ウィル」）。
- 再建計画は、現にある要素に基づき策定され、子会社の第三者への売却等、他の詳細なアクションによって補完される。計画には再建を支えるために経営陣が取りうるリスク削減のための行動の程度や、いかにして短期間でビジネス上のリスクを削減するかについても記すべき。また、システム上重要な金融機関は、最大のカウンターパーティーが破綻した場合にどのように持ちこたえるかについても示すべき。
- 破綻処理計画は当局がSRRの手段を用いる上で必要なアクションを定める。FSAは既に金融機関に「シングル・カスタマー・ビュー」²⁰の導入を求めるルールを策定済みであり、それにより各顧客の預金やそれがFSCS（金融サービス補償機構）によって保護される範囲がカバーされる。現行ルールでも顧客資産と金融機関資産の分別管理は義務付けられているが、破綻金融機関から顧客資産を適時に分配するためには再建・破綻処理計画にいかなる規定を置くべきかにつき検討中。
- 今後システム上重要な金融機関に求められる破綻処理計画の内容は以下の3つ。
 - ・ 当局が破綻処理オプションをショートノーティスで評価できるよう、金融機関が当局に対し十分なデータ提供を確約すること。
 - ・ 当局によるSRRの権限行使や金融機関の縮退を進める上で何が障害となり得るかを分析すること。
 - ・ 支払、清算、決済インフラに影響を及ぼすことなく当該金融機関がそこからどのように退出するかを検討すること。

国際的な展開

- 09年3月、金融安定化フォーラム（FSF、現FSB）は危機管理に係るクロスボーダーの協力のための原則に合意、G20ロンドンサミットでこれを承認。
- 上記原則の4で、特定の金融機関に深刻な事態が生じた場合の協調を行う上での問題につき、関係各国当局が最低年1回の会合が求められているほか、原則8では、金融機関に対し業務の縮小を行うべき事態が生じた場合のコンティンジェンシー・プランや手続の策定を当局が強く求めるよう規定。
- FSAは英国国内で再建・破綻処理計画の導入を進めるに当たり、FSBを通じ各国当局と緊密に連携

²⁰ 複数の部門・業務に散在している顧客データを統合し、管理すること。

し、可能な部分については共通のアプローチを検討。

英国での導入

○ システム上重要な金融機関が再建・破綻処理計画を策定する際に用いるガイダンスを作成中。09 年末までに、一部少数の主要銀行グループが試行的に再建・破綻処理計画の策定作業を開始する予定。FSAは最初のドラフトが 2010 年第 1 四半期末までに提出されることを期待。

○ 試験的实施の結果は、より広い範囲に再建・破綻処理計画を義務付ける際に反映される。システム上重要な金融機関に加え、全ての英国の預金取扱金融機関に再建・破綻処理計画の策定を義務付けることを想定（システム上重要な金融機関とそうでない金融機関で要求水準に差も）。

再建・破綻処理計画の内容の高度化

○ 再建・破綻処理計画導入へのアプローチ

・ 第 1 段階

関係する金融機関に対し、再建・破綻処理計画を策定し、合わせてその時間軸および内容についてのガイダンスを示すよう FSA が書面で要求。FSA は進捗状況につき金融機関とディスカッションを行うが、計画自体は当該金融機関が独自の分析に基づき策定し、金融機関の取締役会がサインの上提出。

・ 第 2 段階

金融機関が計画のドラフトを提出後、FSA はイングランド銀行と協議の上、計画を検証し金融機関と議論。FSA は計画の信頼性やその限界、破綻処理を行う上での障害がきちんと特定されているか、またそれらの障害への対処策が受け入れられるものかどうかといった点に焦点を当てる。

・ 第 3 段階

FSA は計画のドラフトに対するコメントを金融機関に返し、金融機関がそれを踏まえて適当な修正を行う。

・ 第 4 段階

残る問題点に関する金融機関と FSA の議論が完了した段階で、計画に合意された修正を行い、取締役会がサイン。

○ 再建・破綻処理計画の策定は一回限りの作業ではなく、金融機関は常に計画に必要な変更を加え、アップデートすることが期待される。

○ FSA は、再建・破綻処理計画に含めることが望ましい内容や計画策定に当たって金融機関が考慮すべきシナリオ等を示す。

再建計画

○ 再建計画は金融機関が強いストレスにさらされた場合にどのように対処するかを示すことが求められ、特に以下の 2 点を含むことが必要。

(i) 資本再建計画

(ii) 流動性再建計画

○ 計画は、緊急時の資金調達契約やストレステスト等、FSA の定める既存の要件を満たすものであることも可能。また、当該金融機関のビジネスがさらされるリスクを削減するために経営陣が取るべきアクションによってどの程度再建がサポートされるかについても記載。

○ 金融機関が計画で掲げるアクションについては、その実行のための計画についても提示。

○ 加えて、当該金融機関の最大のカウンターパーティーが破綻した場合の対応についても計画の中で検討すべき。

○ 破綻金融機関が管理する顧客資産を適時に分配するための計画上の規定について検討作業中。

破綻処理計画

○ 経営陣の取るべき手段に焦点を当てる再建計画とは異なり、破綻処理計画において適切なアク

ションが何かを判断するのは当局。

○ 金融機関は当局に対し、適切にかつ極めて短時間で、破綻処理オプションを検証し選択した戦略を執行するために必要な情報を提供できることを保証しなければならない。情報への確実なアクセスを確保するため、バーチャルな「データルーム」を創設することも考えられる。この点に関し、金融機関は「シングル・カスタマー・ビュー」に関するFSAのルールに従うことが求められる。

○ 金融機関はグループ内の他のエンティティとの関係につき、その法的位置付け、資金・人材等の関係や関係が切れた場合の対応等を含めて説明することが必要。金融機関は以下の手段に関し、当局に対して想定される障害について詳細な検討を行う。

(i) 支払停止手続

(ii) 資産および負債の（ブリッジバンクや民間セクターへの）部分的な移転

(iii) 銀行全体の資産および負債の移転

(iv) 預金取扱金融機関の一時的な公的所有

(v) 預金取扱金融機関を保有する持株会社の一時的な公的所有

○ 金融機関は接続している市場および決済インフラを特定し、それらのシステムから秩序を乱すことなく外れるための計画を策定することが必要。

(みずほ総合研究所にて翻訳・要約)

(5) イングランド銀行 タッカー副総裁スピーチ (2009年11月)

11月16日には、イングランド銀行タッカー副総裁は、ベルギーのブリュッセルで行ったスピーチ²¹で、クロスボーダーな破綻処理の円滑化の観点から、リビング・ウィルの各国での導入が必要との認識を示し、国による制度の相違等難しい問題はあるとしつつも、各国において再建・破綻処理計画の策定を求めた。ここでは、再建・破綻処理計画のうち再建計画は金融機関が策定し、破綻処理計画は金融機関から提供された情報に基づき当局が策定することとされている。

イングランド銀行 タッカー副総裁スピーチ (抜粋)

“The Crisis Management Menu”

at SUERF, CEPS and Belgian Financial Forum Conference:

Crisis Management at the Cross-Road, Brussels

国境を越えた破綻処理と国際的な「リビング・ウィル」の実施

従って、この作業には国際的な側面があり、それはFSBによって進められている。今後数ヶ月かけて、世界のトップ25程度の銀行およびディーラーが再建・破綻処理計画の策定のため当局と協働する。この作業には、金融監督当局だけでなく、破綻処理を担当する当局および中央銀行も参加することになる。金融機関には再建計画の策定が求められる。理由は明らかだが、破綻処理計画は、金融機関からのインプットを用いつつ、当局が策定することが必要である。英国では、FSAが最近このような国際的な努力に対するアプローチの仕方を公表している。

これは極めて困難な仕事である。クロスボーダー危機管理ワーキング・グループ座長としての私の仕事は、FSBの事務方と協働して、来年の終わりにG20の大臣・中央銀行総裁が問題点を的確に議論し、検討できるよう、ワーキング・グループのメンバーが問題点を洗い出すのを助けることである。FSBのメンバーである欧州委員会や破綻処理ワーキング・グループとともに、それらが欧州レベルでの作業の一助となることを願っている。

²¹ <http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2009/speech410.pdf>

難しい問題が出てくることは間違いない。例えば、複雑な構造や組織を持つ金融機関について、何らかの対応が必要か否かという問題がある。また、真に維持すべきはどのサービスなのかという点も大きな問題となるだろう。異なる国の間での倒産処理法や特別破綻処理レジームの抵触が生じ、それが金融グループの効率的な破綻処理の重大な妨げになるかもしれない。将来の損失が必ずホールセール債権者に対して発生するとも限らない。国際的に活動する銀行が破綻し、財政支援が不可欠であると判断されるに至った場合、各国当局間での負担の分担も議論になるだろう。

(以下略)

(みずほ総合研究所記)

(6) イングランド銀行 ベイリー理事スピーチ (2009年11月)

タッカー副総裁のスピーチの翌日、同じくイングランド銀行のベイリー理事がスペインのマドリッドで、まさに「再建・破綻処理計画」と題するスピーチ²²を行った。ベイリー理事はここで、再建計画、破綻処理計画のそれぞれについて、その目的や考え方、内容等を詳細に論じており、ノーザンロックやリーマン・ブラザーズの破綻の実例にも触れつつ、リビング・ウィルの必要性・有用性を説いている。全体として、英国当局のリビング・ウィルに対する取組姿勢や考え方を集約したものとなっていると見ることができよう。

イングランド銀行 ベイリー理事スピーチ (抜粋)

“Recovery and Resolution Plans” at Santander International Conference, Madrid

・・・4月にG20首脳はFSBの示した原則を承認したが、そこには金融機関がコンティンジェンシー・プランと破綻処理時の手続を持ち、それらが正確かつ十分なものであることを保証するため定期的な見直しを行うよう求める強力な勧告が含まれていた。私の同僚であるポール・タッカー(イングランド銀行副総裁)が議長を務めるFSBのクロスボーダー危機管理ワーキンググループは、国際的な金融グループが危機に陥った場合の当局の対応能力強化を目的とした原則を公表した。英国では、先般FSAが再建・破綻処理計画(RRP)に関する協議文書を出し、今後数ヶ月の間に主要金融機関が作成するコンティンジェンシー・プランおよび手続の検証が、重要な最初の試行の一部として行われる。この作業のタイムテーブルは、来年の第1四半期に計画を策定するという意欲的なものであるが、そうでなければならぬ必然性があるのである。FSAとイングランド銀行は協働して、提出された計画の信頼性を評価するための検証と質疑を行う予定である。

RRPは金融機関の取締役会レベルで共有されなければならない。RRPはそれだけ重要なものであり、取締役会はRRPに責任を負っていることを理解しなければならない。

これらの計画の役割の中心は、取り組むべき脅威についてのフォワード・ルッキングな見通しを示すことである。これは明確なアプローチの変更である。ストレステストを道具立ての一つに入れるという作業は既に行われている。ストレステストは有用だが限界のある道具である。それは、将来についての一連の仮定に基づき、最も起こる可能性が高いと我々が考えることを予測するものである。ストレステストには3つの明確な限界がある。第一に、それは、一定の範囲のストレスを条件とし

²² <http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2009/speech412.pdf>

た場合の結果の分布を示すものではなく、何が起こるかについてある一点を予測したものである。第二に、ストレステストはある一点の予測という形を取るために、我々は次の危機がどのような形をとるかを予測できることが仮定され、次に起きることを予測する際に、概して現時点から見た過去に重きを置きすぎることになりがちである。第三に、ストレステストは我々がストレスにどう対処すべきかを示してはくれない。したがって、ストレステストは有用ではあるが十分とは言い難い。

RRPはこれを乗り越え、ストレステストを補完する重要な一歩である。再建計画の目的は、銀行があらゆる範囲のストレスにどのように対応するかを述べ、破綻時にフォーマルな破綻処理措置を回避するためこれらのストレスの影響をどのようにかわすかについて可能な手立てを示すものとなるべきである。再建計画の内容には、緊急時の資金調達計画や資産および/または部門の売却と並んで強制転換条件付資本調達手段（contingent capital instruments）の使用についても含むべきである。通常を超えた公的支援の使用は想定されるべきではない。再建計画の鍵となる要素は、ストレスのかかった状況にも対処可能な状態にあるうちに、ビジネス上のリスクに対する経営陣の意識をより一層高め、それによって破綻の可能性を減らすことである。このためには、リスク管理手法およびシステムをよりシャープに使用することが必要になる。率直に言えば、過去2年間で、ストレス下におけるリスク管理についてシステムによるサポートが全く行われていない銀行を数多く見てきた。同時に、内部・外部の監査人は再建計画が強固なものであることを担保するためにその役割をフルに発揮すべきであるという点も付け加えるべきであろう。再建計画はいざという時は実行に移せるよう準備されていなければならないが、通常の場合は、経営陣に「現在のビジネスモデルでこのようなストレスシナリオからの再建が可能だろうか」と問いかけさせることにより、ビジネスモデルの強靭さを試すものとして利用されるべきであり、私もそう期待している。

RRPの2つめの柱は破綻処理計画である。破綻処理計画は当局が策定し、持っているべきものである。なぜなら、破綻処理計画という道具を我々の体制に最もうまく適用するにはどうすれば良いかを判断できるのは我々だけだからである。とはいえ、金融機関はこれらの計画において重要な役割を担う。彼らは破綻処理計画の障害となるものの存在について最もよく分かっている。例えば、緊急融資の妨げになる担保制限条項の有無や、それを取り除くにはどうすべきかといったことである。第二に、金融機関は破綻処理計画の策定に必要な情報を準備し、保持していなければならない。そして、破綻処理においてその金融機関が業務を行う中から生じる問題点を理解しなければならない。最後のポイントは重要である。これはデータを出したら終わりという作業ではないのである。

破綻処理計画には2つの鍵となる目的がある。第一に、常に備えができた状態にしておくことで、破綻処理当局が金融機関の破綻処理をより直接的かつ少ないコストで行えるようにすることである。第二に、金融機関の組織構造のどこを変える必要があるかを示すことで、「複雑すぎて処理できない」状況への対処策となることである。これにより破綻処理のコストを削減することができ、金融システムの安定に対するリスクもまた軽減することができる。再建計画と同様、破綻処理計画も使うべきときにそこにあることが必要であり、私はイングランド銀行が破綻処理当局としての役割を果たす中で、信頼性があり使い勝手の良い破綻処理計画ができるよう注力していくことを約束する。破綻処理計画は、当局が「この組織構造とビジネスモデルを前提にして、許容できるコストで破綻処理を完遂することができるだろうか」ということを厳しく問うためのツールとなるであろう。このことは、国内銀行にも国境を越えて活動する銀行にも当てはまる。そして、後者の場合、各国の破綻処理体制の狭間に穴を作らないようにするとともに、それらがうまく協働できるようにするため、なすべきことはたくさんある。

私は RRP を金融機関の組織体制とビジネスモデルに対する厳しい問いかけを可能にする道具と考えていることを強調してきた。最後に、過去2年ほどの間に起きた有名な2つのケースについて簡単に触れることで、起こりうる問題にどのようなものが考えられるか示してみたい。

まず、英国での最初の損害事例であるノーザンロックから始めよう。これは再建計画の役割を示すケースである。もしノーザンロックに再建計画が存在していたならば、同行の証券化への依存度を前提に、主要な資金調達市場が閉ざされた場合に、同社のビジネスモデルがそれにどう対応し、どう乗り越えるのかという問いを経営陣と取締役会に突きつけていたはずである。同様に、利鞘を切り詰めて市場のシェアをアグレッシブに取りに行き、借り手のデフォルトリスクをより多く抱えるというビジネスモデルを追求していた中で、同行はどのようにして激しいストレスに対応することができたろうか。さらに中身をよく見れば、同行の資金調達モデルは、証券化のマスタートラストからの現預金に過度に依存しているが、格付機関が厳しい格付を行えばそれがトリガーとなってそのような資金調達がポジションに直結し、ストレスを一層増幅させる。そのような中、同行はストレスに見舞われた場合にどのように対応しようとしていたのだろうか。最後に、同行は証券化のマスタートラストに対し担保フルカバーにするため優良資産の極めて多くの部分を提供しなればならなかった状況で、資金調達上のストレスにどのように対処しようとしていたのだろうか。

破綻処理計画の必要性を示す非常に良い例が、欧州でのリーマン・ブラザーズのケースである。ここでは次の2つの問いが関係する。破綻処理計画の内容はどうあるべきだろうか、また、金融機関の組織や業務にどのような変更がなされていけばリーマン問題への対応という膨大な作業がもっと簡明なものになっていたのだろうか。許された時間の中でリーマン事件をざっとなぞることができれば感謝していただけるだろうと思うが、これから申し上げることがリストを並べるだけになってしまうことをご容赦いただきたい。まず、**破綻処理計画の内容として有用と考えられるのは以下の事項であろう。関連する全てのエンティティの直近月末時点での詳細なバランスシート、関連会社間の金融取引およびオペレーション上の相互依存関係の明確なマッピング、総合データルームにつながっている全ての業務領域における縮退計画、主要株主へのコンタクトの計画。**

次に、仮にきちんとした再建・破綻処理計画が存在していた場合にリーマンの組織や業務に生じていたであろう変化を列記すると以下のようなものになるだろう。**エンティティ別の勘定や経営情報によるビジネスライン別の情報の補完（破綻するのはエンティティであるから）、顧客資産の取扱の明確な分別、顧客資金による関連会社への預金のコントロール、従業員の勤務しているエンティティと雇用者であるエンティティの一致、当該組織のビジネスを行う権限や関連する知的財産についての明確な記録、バランスシート項目のもとを容易に辿れるようにする強力なリスクシステム、破綻処理開始時における主要な業務サービス（例えばバンキング・システム）の継続提供を可能にするための契約、支払および決済システムへのアクセス継続のための対策。**

以上、いくつかの関連の深いケースをごく簡単に眺めたが、再建・破綻処理計画が果たすべき役割と、それを実行に移す必要に迫られていることがご理解いただければと思う。再建・破綻処理計画は、短時間で長い道のりを辿ってきたが、それは必要かつ満足なものである。もちろん我々は実際にはまだ何も成果物を出していない。しかしこの状態は長くは続かないだろう。英国においては間違いなくそうである。なぜなら、**英国当局は、国際的な作業と平行して、再建・破綻処理計画の実際の導入に非常に強い意思で臨んでいるからである。一つ間違いのないことは、これから皆さんは再建・破綻計画のことをさらに多く耳にすることになるだろうということである。**

(みずほ総合研究所訊)

(7) 金融サービス法案 (2009年11月)

英国政府は11月19日、金融サービス法案 (Financial Services Bill) ²³を議会に提出した。本

²³ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmbills/006/2010006.pdf> (法案本文)

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmbills/006/en/2010006en.pdf> (注釈文書)

法案には、金融安定評議会（Council for Financial Stability）の創設やFSAの権限強化など金融規制フレームワークの強化、報酬に関する規制、銀行に対する代表訴訟を可能にする手続の導入を始めとする消費者保護施策と並んで、リビング・ウィルの義務化が含まれている。

リビング・ウィルについて本法案では、金融機関による再建計画および破綻処理計画の策定とその更新に関し、FSA が具体的なルールを別途定めるべきことを規定している。破綻処理計画の内容については、金融機関の破綻またはその恐れのある時に取るべき措置に関する情報を含めるよう定められているにとどまるため、詳細は FSA のルールで定められることになる。なお、本法案においては、再建計画、破綻処理計画とも、作成主体は金融機関（法文上の用語では「認可を受けた者（authorized person）」となっており、上記(5)、(6)のイングランド銀行幹部のスピーチ内容とは異なる。

金融サービス法案（Financial Services Bill）（抜粋）

12 再建・破綻処理計画に関する FSA のルール

- (1) 2000 年金融サービス・市場法（Financial Services and Markets Act 2000）セクション 139A（本法案セクション 11 において新たに挿入）の後に以下を挿入する。

「139B 再建計画に関するルール

- (1) FSA は、認可を受けた者（authorized person）（または特定の認可を受けた者）に対し、再建計画を策定し、それを常に更新された状態に保つよう求めるルールを策定するための一般ルールを策定すべくその権限を行使しなければならない。
- (2) 「再建計画」とは、(3) および(4)に掲げる情報を含む文書をいう。
- (3) 認可を受けた者の業務（またはその一部）の継続に影響を与える特定の状況が生じた場合に、
- (a) 当該認可を受けた者の業務、または
- (b) 当該認可を受けた者の業務の特定の一部
- が継続可能（当該認可を受けた者によるか否かを問わず、また、従前と同様の態様によるか否かを問わず）であることを確保するために取られるべき措置に関連する情報。
- (4) 認可を受けた者の業務（またはその一部）の他の者による継続に資するような情報
- (5) FSA は、再建計画において定めるべきことがルールで義務付けられている事項について十分な記載があるか否かを考慮しなければならない。
- (6) 再建計画にそれらの事項が十分に定められていないと判断した場合には、FSA は不十分な点に対処する上で適切と考える手順を踏まなければならない。
- (7) FSA が踏むべき手順には、再建計画の改定を含む。
- (8) 再建計画に関する一般ルールの対象となる認可を受けた者には、2009 年銀行法（Banking Act 2009）Part 1（特別破綻処理レジーム）に基づく権限行使の対象となる認可を受けた者を含む。
- (9) これらの者との関係で効力を有する再建計画に関する一般ルールの草案策定に先立ち、FSA は、(a)財務省、および(b)イングランド銀行と協議しなければならない。

139C 破綻処理計画に関するルール

- (1) FSA は、認可を受けた者（または特定の認可を受けた者）に対し、破綻処理計画を策定し、それを常に更新された状態に保つよう求めるルールを策定するための一般ルールを策定すべくその権限を行使しなければならない。

(2) 「破綻処理計画」とは、(3)および(4)に掲げる情報を含む文書をいう。

(3) 以下の場合において取るべき措置に関する情報

(a) 認可を受けた者の業務（またはその一部）が破綻するおそれが生じた場合、または

(b) 認可を受けた者の業務（またはその一部）が破綻した場合

(4) 当該破綻の結果として、他の者によって行われることとなる事項を促進する情報

(5) (4)に該当する情報の例として、破綻発生時に以下の事項を促進する情報がある。

(a) 2009年銀行法 Part 1に基づく権限の行使に関連する財務省による計画

(b) 2009年銀行法 Part 1、2 または 3 に基づく権限の行使に関連するイングランド銀行による計画

(6) FSA は、破綻処理計画において定めるべきことがルールで義務付けられている事項について十分な記載があるか否かを考慮しなければならない。

(7) 再建計画にそれらの事項が十分に定められていないと判断した場合には、FSA は不十分な点に対処する上で適切と考える手順を踏まなければならない。

(8) FSA が踏むべき手順には、破綻処理計画の改定を含む。

(9) 破綻処理計画に関する一般ルールの対象となる認可を受けた者には、2009年銀行法 Part 1 に基づく権限行使の対象となる認可を受けた者を含む。

(10) これらの者との関係で効力を有する再建計画に関する一般ルールの草案策定に先立ち、FSA は、(a)財務省、および(b)イングランド銀行に協議を行わなければならない。

139D セクション 139B および 139C の解釈

(1) セクション 139B および 139C において「取るべき措置」として言及されている措置は、以下の者によって取られる措置をいう。

(a) 当該認可を受けた者

(b) 当該認可を受けた者と同じグループに属する者

(c) 当該認可を受けた者が構成員であるパートナーシップ

(2) サブセクション(1)(b)においては、セクション 421 に定める「グループ」の定義を、同セクション(1)(e)および(f)を除いて適用する。

(3) セクション 139C において、認可を受けた者の業務（またはその一部）が破綻したとみなされる場合には以下を含む。

(a) 当該認可を受けた者の支払不能または破産

(b) 当該認可を受けた者が公的管理下に入ったこと

(c) 当該認可を受けた者に対して、2009年銀行法 Part 1 に基づく権限が行使されたこと

(4) セクション 139B および 139C において、認可を受けた者の業務という場合の「業務」には以下の者による業務を含む。

(a) 当該認可を受けた者と同じグループに属する者

(b) 当該認可を受けた者が構成員であるパートナーシップ

従って、本セクション(3)(a)乃至(c)にいう「認可を受けた者」には、(a)または(b)を含む。

(5) セクション 139B および 139C にいう「特定の」とは、一般ルールにおいて特定されていることをいう。

(6) 本セクションにおいて、

「公的管理」には、2009年銀行法 Part 3 に基づく公的管理を含む。

「支払不能」には、同法 Part 2 に基づく支払不能を含む。

139E 再建・破綻処理計画に関するルール：補足的規定

(1) 再建計画または破綻処理計画に関する一般ルールは、特に

(a) 認可を受けた者に対し、当該一般ルールにおいて特定される情報を収集し、常に更新された状態に保つよう義務付けることができる。

- (b) かかる義務の遵守を確実にするために取るべき手順に関する情報を計画中に含めるよう定めることができる。
- (2) FSA は、認可を受けた者がかかる義務に違反していると判断される場合には、当該認可を受けた者に対し、問題となっている情報の収集または更新のための技術を有する者を任命するよう求めることができる。
- (3) 本セクションにおいて、「技術を有する者」とは、以下の者をいう。
- (a) FSA によって指名または承認された者、かつ
- (b) 問題となっている情報の収集または更新に必要な技術を有していることが FSA に明らかである者
- (4) 当該技術を有する者は、いかなる者に対しても、問題となっている情報の収集または更新のために合理的に必要なあらゆる援助を求めることができる。
- (5) (4)において課される義務は、FSA の申立てに基づき、命令、または、スコットランドにおいては、1988 年民事上級裁判所法セクション 45 に基づく特定履行命令によって強制することができる。
- (6) ある者 (P) に課された、情報の秘密を保持すべき契約上またはその他の義務は、以下の場合には適用されない。
- (a) 当該情報が、セクション 139B、139C、または本セクションの結果として行うことが求められる事項と関連がある、または関連があり得る場合
- (b) 認可を受けた者または技術を有する者が、P に対し、それらの事項がなされたことを確認する目的で情報を提供するよう請求または要求する場合
- (c) FSA が、事前にこれらの要求を行うことまたは義務を課することにつき承認している場合
- (7) 再建計画または破綻処理計画に関する一般ルールは、特に、計画の形式について定めることができる。
- (8) 再建計画または破綻処理計画に関する一般ルールの制定に当たっては、FSA は、再建計画または破綻処理計画に相当する目的を持つ文書に関する国際的な基準に注意を払わなければならない。

139F 破綻処理計画に関する特別規定

- (1) 一般ルールによって破綻処理計画の策定が求められている場合、FSA は、(a)財務省、および (b)イングランド銀行に対し、2009 年銀行法 Part 1、2 または 3 に基づく財務省またはイングランド銀行の権限行使に係る事項と関連する限りで、計画の十分性につき協議を行わなければならない。
- (2) (1)に基づく協議の後、
- (a) 財務省またはイングランド銀行は、FSA に対し、財務省またはイングランド銀行の意見の形式で、それらの事項に関し破綻処理計画が十分な定めを欠いていることを通知することができる。
- (b) 財務省またはイングランド銀行は、(a)に基づく通知を行う場合は、FSA に対して当該意見の理由を示さなければならない。
- (3) FSA は、破綻処理計画がそれらの事項に関し十分な定めを行っているか否かを判断するに先立ち、(2) (a)に基づく通知を考慮しなければならない。
- (4) FSA は、以下の場合、当該通知を行った者に対しその理由を示さなければならない。
- (a) 通知は (2) (a)に基づきなされているが、
- (b) FSA は、当該破綻処理計画がそれらの事項に関し十分な定めを行っているとの見解を有している。」
- (2) 財務省は、命令により、FSA に対し、命令において定める日までに、命令において特定する認可

を受けた者に対し義務を課す再建計画のルールまたは破綻処理計画のルールを定めるよう求めることができる。

(3) (2)に基づく命令を発するに先立ち、財務省はFSAに協議しなければならない。

(4) (2)に基づく命令は、否定的決議手続 (negative resolution procedure) に従う。

(5) 本セクションにおいて、

「FSA」とは金融サービス機構 (Financial Services Authority) をいう。

「再建計画ルール」とは、2000年金融サービス・市場法セクション139B(1)に掲げる義務を課す一般ルールをいう。

「破綻処理計画ルール」とは、同法セクション139C(1)に掲げる義務を課す一般ルールをいう。

(みずほ総合研究所訳)

(8) 財務省ディスカッション・ドキュメント (2009年12月)

財務省は12月10日、「リスク、報酬、責任：金融セクターと社会」と題するディスカッション文書²⁴を公表した。その表題が示すとおり、ここでは金融機関の行動によってもたらされるリスクによって納税者に不当な負担を強いることがないよう、金融セクターのリスク削減と破綻時の国民負担軽減のための施策が検討されており、その中で再建・破綻処理計画の意義についても触れられている。

英財務省ディスカッション・ドキュメント (抜粋)

“Risk, reward and responsibility: the financial sector and society”

再建・破綻処理計画 (「再建」部分)

2.20 政府が金融サービス法案で立法化を図ろうとしている再建・破綻処理計画は、以下で詳細に述べられているとおり、金融機関の破綻の可能性とその影響の両方を減らす上で中心的な役割を担う。ストレス時の再建を支えるために金融機関が取りうる信頼性の高い措置のアウトラインを描き、金融機関の経営の改善に寄与することにより、これらの計画は金融機関が破綻に陥るリスクを削減する鍵となるツールになる。

(中略)

再建・破綻処理計画 (「破綻処理」部分)

2.29 再建・破綻処理計画は、金融機関の破綻のリスクとその影響を減らす重要なツールである。これらの計画は、FSAのルールに基づき作成することが義務付けられるが、ストレス状況下での再建を支えるために金融機関が取りうる信頼性の高い措置のアウトラインを描くとともに、当局に対し破綻処理のオプションをどう適用するかの判断を可能にする情報や分析を提供するものでなければならない。これらの計画は、金融機関と当局が秩序ある破綻処理—そこでは、株主や無担保債権者は損失が発生しても保護されない—を進める上で必要となる措置を事前に定める助けとなる。

2.30 再建・破綻処理計画は、リスクアペタイトや競争風景の歪みとなって現れるシステム上重要な金融機関のモラルハザードに取り組む上で重要な貢献をなすものである。それはまた、経営陣にビジネス上冒しているリスクを意識させ、金融機関に自らが作り出しているシステム・リスクを制限する規制上のインセンティブを与えることで、金融機関の経営改善にもつながるだろう。英国の少数の大銀行が参加するFSAの再建・破綻計画に関する試行プロジェクトが、野心的なタイムテーブルに沿って進行しており、2010年半ばの完了時には本分野における英国および国際的な政策の発展に寄与することとなるだろう。

²⁴ http://www.hm-treasury.gov.uk/d/fin_finsectorandsociety.pdf

2.31 政府は再建・破綻処理計画の導入を国際的にリードしており、FSB その他の国際的なパートナーと再建・破綻処理計画の「再建」、「破綻処理」それぞれの部分の内容を明らかにするための作業において協働している。英国は、主要な金融機関がクロスボーダー危機管理グループと共に国際的に整合性の取れた再建・破綻処理計画を 2010 年末までに策定するというセントアンドリューズおよびピッツバーグでの G20 サミットでなされたコミットメントに沿って、国際的な協力を行っていくことを確約する。

(みずほ総合研究所訳)

5. EU の動向

欧州委員会は 2009 年 10 月 20 日、欧州議会、欧州理事会、欧州経済社会委員会、欧州司法裁判所および欧州中央銀行に向け、「銀行セクターのクロスボーダー危機管理のための EU フレームワーク」と題するコミュニケーション文書²⁵を発信した。ここでは、今回の金融危機において EU は国境を越えて活動する金融機関に対する効果的な危機管理の仕組みを欠いていたとの反省から、そのような金融機関が危機に陥った場合に備えた危機管理と破綻処理の仕組みが検討されている。内容は危機のフェーズに応じて 3 つの部分からなり、第 1 が監督当局による早期介入、第 2 が銀行が実際に危機に陥った場合の対応、第 3 が各国倒産処理法制に則った処理である。リビング・ウィルについては、第 1 の監督当局による早期介入のツールの一つとして、各国当局がシステム上重要な金融機関に破綻処理計画の策定を義務付けることを提案している。

本コミュニケーション文書には、欧州委員会スタッフによるワーキング・ドキュメント²⁶が付属しており、この中でコミュニケーション文書の提案事項についてのより詳細な検討がなされている。リビング・ウィルについても、その内容の具体例を挙げつつメリットとデメリットを示した上で、導入の現実性につき一般の意見を求める内容となっている。特に、ここではリビング・ウィルが銀行の効率性に与える影響やその実効性についても相応に目配りしており、必ずしも導入一辺倒の議論になっていない点でバランスの取れたものとなっている。

なお、コミュニケーション文書の内容については、2010 年 1 月 20 日までの期間、一般からの意見募集を行っており、それを踏まえて 2010 年の早い時期に欧州委員会による公聴会が開かれる予定となっている。

欧州委員会スタッフ・ワーキング・ドキュメント（抜粋）

“An EU Framework for Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector”

第 2 章 早期の介入 — 監督上のツール

§ 4 今後とり得る手段

銀行のコンティンジェンシー・プランニング：「破綻処理計画」あるいは「リビング・ウィル」

41. 破綻処理計画 (wind-down plans) あるいは「リビング・ウィル」のコンセプトは、現在、大規模かつ複雑な金融機関の迅速な解体・縮小を進める手段として政治的にも規制上も大きな注目

²⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0561:FIN:EN:PDF>

²⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/crisis-management/091020_working_document_en.pdf

を集めている。この考えは、システム上重要なクロスボーダー金融機関に対し、金融上の激しいストレスあるいは不安定が生じた場合に、ゴーイング・コンサーンとして組織を維持し、金融インフラとしてのサービスを継続しつつ、必要な場合には速やかな解体・縮小を促すようなコンティンジェンシー・プランの策定を求めるものである。計画の内容としては、例えば、当局が危機を管理するために必要な情報（取引相手方のリストや棚卸資産の所在等）、顧客資産の詳細、カストディアンの所在、顧客資産保護手段、関連する法的制限、金融市場における契約の決済およびネットティングに必要な情報、情報の保管およびITシステムの詳細、記録の保持やデータの完全性を維持するためのバックアップ計画、緊急資金の調達のために売却すべき業務分野の特定を含むグループ全体の緊急時の資金調達計画とリスク削減または安定調達のための計画等が考えられる。

42. 監督当局や破綻処理当局が危機時にこれらの情報を包括的かつ体系的に保有していることの利点に加えて、「破綻処理計画」を義務付けることで金融機関と監督当局の継続的な対話が生じ、それにより、監督当局が監督対象金融機関の複雑な構造をよりよく理解することにつながる可能性が高まるという点でも魅力的である。また、そのような計画は、経営陣に対し、自分たちが組織の中で作り上げてきた複雑な構造や、契約上の義務（デフォルト・スワップ等）が、組織再編手段を実行する必要性が生じた場合に、当局の選択を実質的にどの程度制限するかについてより深く考えさせることにもつながる。
43. しかしながら、いくつかの問題について更に詳細な考察が必要である。例えば、FSB や G20 等の国際的な文脈の中での破綻処理計画の議論は、これらの計画の策定が意図する有益な効果は法的枠組みの明確化および簡素化を強制することであるという前提と結びつきがちである。このことから、複雑さを排除し、危機時には切り離して独立に再編させられるスタンドアローンの子会社でのビジネスをより大きくし、それらの子会社の各々に対してより強い資本および流動性の要件を課す方向に進む可能性がある。簡素化を進めれば進めるほど危機管理と破綻処理が容易になることは疑いがなく、ビジネスの構造をより簡素化する方向を志向することは、目下の金融規制に関する議論の重要な要素となっている。
44. にもかかわらず、EU監督枠組みの一部としての破綻処理計画に対する要件は、EUおよびその単一市場に固有の法的な文脈にうまく対応させる必要がある。この点で、EUのリテール市場で活動する大規模なクロスボーダー銀行グループに対してそのような要件を課すことの影響度、特に連結ベースでの監督の効果ならびに効率性に悪影響を与える可能性があるとするれば、それを明確に理解することが不可欠になる。EU条約の単一市場原則を危うくし、金融機関のビジネスモデルに根本的な影響を及ぼしかねない手段はどれも、十分な検討の後でなければ導入すべきではない。もし「リビング・ウィル」の効果として、銀行が主要なマネジメント機能の集中化やビジネスラインを横断した機能について見直しを行うことになるとすれば、非効率につながり、内部市場の統合というトレンドにも逆行することになる。
45. 他方、グループレベルでの破綻処理を認める EU のクロスボーダー破綻処理フレームワークが開発されれば、破綻処理手段はグループ構造への対応をより容易にすることから、「葬式プラン（funeral plans）」の導入・設計は、グループの組織や監督に必ずしも本質的な影響を与えない。
46. 更に検討を要する問題は、そのような破綻処理計画が実務上どの程度現実的かという点である。例えば、クロスボーダー銀行グループは、異なる各国の倒産処理法制がどのように自らのグループに対して適用されるのかについての正確かつ包括的な分析を、どの程度提供できるだろうか。また、計画に含まれる情報は本質的に詳細にわたるものとなり得るし、銀行ビジネスは本質的にダイナミックものであるが、そのような性質を前提とすれば、破綻処理計画が常に更新され、危機の状況において意味のあるものとなっていることを期待するのはどの程度現実的なのだろうか。

- (4) 監督当局には早期の介入のための更なる手段および権限が必要か。そうであるならば、それはどのようなものか。
- (5) 早期介入措置の適用は、非常事態についての監督上の（共同の）検証の結果としてのみなされるべきか、または、早期介入措置の適用についての構造的または自動的なトリガーを設けることに利点があるか。
- (6) 支店に対する現在の監督フレームワークの変更は必要であるか、もしくは望ましいか。
- (7) 欧州委員会は破綻処理計画の義務化に関する見解を募集する。特に、**
- ・ **破綻処理計画は経営陣や監督当局に有益な情報を提供するか。**
 - ・ **破綻処理計画を準備するためにはどのような種類の情報が必要か。**
 - ・ **破綻処理計画の内容はどのようなものであるべきか。**
 - ・ **破綻処理計画の策定は、クロスボーダー破綻処理フレームワークの設計と密接に関連付けられるべきか。**

(みずほ総合研究所訳)

6. リビング・ウィル導入上の論点・課題

(1) 実効性

以上見てきたとおり、英米を中心にいわゆるリビング・ウィルの導入に向けた議論は急速に高まっており、具体的な立法化の動きも進んでいる。しかしながら、これまでの議論の状況を見る限り、リビング・ウィルの導入のメリット・デメリット（特にデメリット）や限界についてはさらなる検証の余地があると考えられる。特にその実効性については以下の論点についてさらに議論を深めていくことが必要であろう。

① 平常時に破綻時の計画を立てることがそもそも可能か

FRB のタルーロ理事も指摘しているとおり、銀行が健全な状態にある時に、破綻時に発生しているであろう状況を正しく想定して実効性のある計画を立てることは極めて困難であると思われる。健全時には十分に想定できなかった事態が発生するからこそ破綻に陥るのであって、最初から想定されたとおりに物事が進むのであればそもそも破綻は防げるはずである。リビング・ウィルの意義はそのような形で破綻回避に役立つ点にあるという主張もあるかもしれないが、そうであれば、敢えて「破綻処理計画」を作成しなくとも、通常の金融監督の枠組みの中で、日頃から想定されるリスクシナリオに備える態勢が構築されているかという点についてきちんと検証していくことで対応可能であると考えられる。

② 立案後の環境変化をどう織り込むのか

当然ながら銀行の業務は日々動いており、取引の内容や相手方も常に変動する。これらを計画にどう反映していくのかが大きな問題になる。計画に盛り込むべき内容のレベルにもよるが、英国の法案が規定するように、計画を「常に更新された状態に保つ」ことが求められれば、日々発生する取引の内容や相手方等の変化も踏まえた計画の書き換えが常に必要となり、相当な作業が要求されることになることから、どのように実現可能性を担保していくかが大きな課題となろう。

③ 計画の内容と第三者との関係

以上の課題は、破綻処理計画の内容としてどこまで定めることを求めるかという問題と大きく関わってくる。例えば、「A 銀行は破綻に陥った場合、X 事業を B 銀行に売却する」という具体的な計画まで求めるのであろうか。また、そうであるとする、A 銀行は事前に B 銀行と調整するのだろうか。

A 銀行が事前に B 銀行の了解無く書いたのであれば、B 銀行に対し強制力を持たせることは不可能であり、その計画の実効性は何ら担保されないことになる。逆に、全ての金融機関の全ての業務について、計画のための合意を事前に取り付けることはまず不可能であろう。また、仮に事前に合意の上「B 銀行に売却する」という計画を策定したとしても、実際に A 銀行が破綻に瀕した時点で B 銀行に事業を買い取る余力や意思があるか否かについては不確実性が高い。

このように、具体的な事業の売却先等まで想定した具体性の高い計画を策定することは極めて困難であり、仮に策定したとしても実効性を確保することは容易ではないと思われる。また、具体的な個社名までは求めない場合、例えば上記の例で「A 銀行は破綻に陥った場合、X 事業を第三者に売却する」という計画を策定する場合であっても、実際に A 銀行が破綻した時点で、対象事業を買い取ってくれる第三者が想定どおりにうまく見つかるかどうかはやはり不確実である。特に、銀行破綻が発生するような状況では経済全体の環境が悪化している可能性が高く、その場合は他の金融機関等の経営も同様に厳しいことが想定されるため、事業の買取先を見つけるのも容易ではないだろう。

このように考えると、リビング・ウィルは仮に作成できたとしても、その実効性をいかに担保していくかという点で大きな課題が残されている。

(2) コスト

大きな論点の 2 つめはコストである。(1)でも触れたとおり、実際に意味のある破綻処理計画を策定することは非常に難易度の高い作業であり、作業に要するコストは相当に大きなものとなることが予想される。したがって、現実にとどのあたりでコストと実効性の折り合いをつけていくかということが重要になってくる。また、求められる情報の内容や質、更新のタイミング等によっては、新たにシステム投資が必要になる可能性もあり、そのための追加的コストがどの程度になるかも不透明である。

銀行業界全体や監督当局において継続的に行われるこれらの作業コストをトータルとして考えた場合、英国財務省のマイナーズ次官の発言のように、「破綻処理計画を導入するためのコストは、銀行セクターの救済のために納税者が突きつけられるコストに比べて僅かなものである」と簡単には断言できないように思われる。リビング・ウィルの実効性確保とそれに要するコストを十分に検証しないまま導入が進められれば、金融機関および監督当局が払うコストが意味の乏しいものになりかねない。

(3) おわりに

以上述べたとおり、リビング・ウィルの導入にはその実効性やコストの点で検討すべき課題が多

く残されている。にもかかわらず、英米（特に英国）の議論を見ると、金融危機後の国民の金融行政への不満感を背景に、様々な対策を打ち出すことを迫られた政府が、導入を前提として前のめり気味に議論を進めているとの印象を受ける。

特に、実効性については、破綻時の処理に役立つということがそもそもの前提とされているが、合理的なコストで実際の役に立つものを作るためにはどうすべきか、これまで実際に行われて来た金融監督の実態等も踏まえてもう一度冷静に考える必要があるだろう。「破綻に至らなくとも通常時の監督の役にも立つ」とか、「金融機関自身にとっても組織や業務を見直すよききっかけとなる」といった主張もされているが、これらはあくまで副次的効果であって、それだけではリビング・ウィルを義務化する十分な理由にはならないだろう。そのような目的であれば、当局による通常の監督・検査の枠組みの中でグループの組織構造や取引関係等をきちんと検証することによって対応すべき話であると思われる。

とはいえ、G20 の場でも各国での導入が合意されていることから、わが国においても近日中に導入に向けた具体的な動きが出てくることが想定される。その際には、以上の観点を踏まえ、コストとベネフィットを冷静に考量した現実的な導入形態がとられるよう望まれる。