

# 「再生・破綻処理計画 (RRP)」の 問題点と課題

漆 畑 春 彦

## 要 旨

近年の金融危機後に展開される国際金融規制改革において、金融機関の破綻処理制度のあり方は主要な検討テーマである。中でも、将来自社が破綻状況となった場合、どのような体制や手続きに則り破綻処理を行うのかについて、事前に（平時のうちから）金融機関に策定させる破綻処理計画（Resolution Plan）の導入は、その中心的な項目となっている。一連の破綻処理制度論議では、金融機関が厳しいストレス状況に入った際に財務健全化や存続可能性を確保するための対策オプションを特定する再生計画（Recovery Plan）と併せ、適正な「再生・破綻処理計画（RRP・Recovery and Resolution Plan）」はどうあるべきかが問題となっている。RRPは、「大きすぎてつぶせない（too-big-to-fail）」金融機関のモラルハザード回避策として期待されるが、当局や金融機関ではなお賛否両論の対象となっている。その意義に賛同する見解がある反面、RRPの策定は金融機関経営やさらには金融システムの安定にも逆効果だという見解もある。本稿では、近年の国際金融規制改革におけるRRPの導入論議を概観し、先行研究などを参考にその問題点や課題について明らかにしたい。

## 目 次

- |                        |                |
|------------------------|----------------|
| I. はじめに                | IV. RRPの問題点と課題 |
| II. RRPをめぐるグローバルレベルの議論 | V. おわりに        |
| III. 主要各国のRRP規定        |                |

## I. はじめに

2008年秋に顕在化した金融危機以降、国際的に活動する大規模金融機関に対する破綻処理制度の整備が、金融安定理事会（FSB・Financial Stability Board）をはじめグローバル金融当局の主導で進展しつつある。金融危機直後、欧米において多くの大規模金融機関が公的資金により救済（bail-out）され、それが政治的・社会的問題となった一方、2008年9月に経営破綻した米リーマンブラザーズの「秩序だった」形での破綻処理ができず、金融市場の安定は著しく損なわれることになった。こうした経緯から、いわゆる「大きすぎてつぶせない（TBTF・too-big-to-fail）」、あるいは「複雑すぎてつぶせない（too-complex-to-fail）」、「相互に関連しすぎてつぶせない（too-interconnected-to-fail）」といった大規模な金融機関のモラルハザード問題が改めて注目を集めることになった。金融危機前は、「大きすぎてつぶせない」の認識の下、大規模金融機関が破綻した場合は政府が資金支援し救済することが暗黙の了解事項だったが、これが金融機関の過度なリスクテイクの一因となったとの認識に立ち、危機後は、国民の負担によることなく「大きくてつぶせる」制度的枠組みを構築する方向に転換が図られたのである。

2008年11月、米国ワシントンで開催された第1回G20金融サミットの首脳宣言は、「システム上重要な金融機関（SIFIs・systemically important financial institution）」の範囲を定義し、それに対する適切な規制・監督を決定するとともに、「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、破綻処理制度及び倒産法を検討する」とした。以来「グローバルに活動するSIFIs（G-SIFIs・Global SIFIs）」の破綻処理のあり方は、これまで一貫して金融危機後に展開した国際金融規制改革の主要テーマとなっている。

中でも、将来金融機関が破綻状況となった場合、具体的な体制や手続きを含め、事前に（平時のうちから）破綻処理方法を策定しておく破綻処理計画（Resolution Plan）の導入はその中核に位置している。破綻処理計画は、人が生前に自らの意思を遺言状にしたための行為にたとえ、「生前遺言（リビングウィル・living will）」、「葬儀プラン（funeral plan）」といった別称がある。これには、当局やSIFIsが当該計画の策定に関与することで、当局と金融機関の継続的な対話を促し、当局がSIFIsの複雑な構造を把握して適切な金融監督を行うとともに、金融機関も自社の組織や業務の現状を深く理解して適切な経営戦略を打ち立てることができるといったメリットがあると考えられている。近年議論されている破綻処理制度論では、金融機関が厳しいストレス状況に入った際に財務健全化や存続可能性を確保するための対策オプションを特定する再生計画（Recovery Plan）と併せ、適正な「再生・破綻処理計画（RRP・Recovery and Resolution Plan）」はどうあるべきかが問題となっている。

RRPは、主に大規模金融機関のモラルハザードを回避するために考え出された策であるものの、その効果や意義については、各国の当局・金融機関の間でなお賛否両論がある。金融機関経営上の意義に賛同するものがある反面、RRPの策定は金融機関経営やさらには金融システムの安定にも逆効果だという見解もある。

例えば、後者については、米ペンシルバニア大学ロースクールのニーザン・G・パッキン氏が重要な論文を発表しており、その中で「RRPの導入・実施は困難」と明言している。

本報告では、2009年以降、G20、英国・EU・米国で行われたRRPの導入議論を概観し、パッキン論文などを参考にその問題点や課題について明らかにし、若干の見解を述べてみたい。

## II. RRPをめぐるグローバルレベルの議論

2008年11月のワシントン・サミット（第1回G20金融サミット）では、「国際的に活動するシステム上重要な金融機関（G-SIFIs・Global SIFIs）」の秩序だった破綻処理に向けた国際間の制度構築が主要な検討課題とされ、各国当局が加盟するグローバル金融当局の金融安定理事会（FSB）、バーゼル銀行監督委員会（BCBS・Basel Committee on Banking Supervision）が検討を重ねてきた。2009年9月、両当局が各々公表した報告書は、迅速で低コストな破綻処理を可能とする制度の策定、金融グループ内の事業部門や支店の独立子会社化など破綻処理を容易とするための組織の簡素化、後述する再生・破綻処理計画（RRP）の導入といった施策を提示した。2010年3月、BCBSがこれらの議論を踏まえた勧告を公表すると、破綻処理制度の国際的枠組みの構築に向け議論が本格化することになった。

G20は、2010年6月に開催された第4回G20金融サミット（トロント・サミット）において、金融規制改革の第3の柱として「破綻処理及びシステミックな機関に対する施策」をあ

げ、FSBに対し、大規模金融機関（SIFIs）の破綻処理策の検討・策定、モラルハザードの抑制と納税者を守るための損失の適切な配分、そして秩序だった破綻処理を可能にするRRPの策定など、破綻処理制度に関する6原則に合意した。

6原則に従い、FSBは、2010年11月の第5回G20金融サミット（ソウル・サミット）に合わせて報告書「SIFIsがもたらすモラルハザードの抑制<sup>1)</sup>」を公表、SIFIsのモラルハザード問題に対処するための「包括的な政策枠組み」として、①モラルハザード・リスクを抑制するための包括的な政策枠組みの構築、②G-SIFIsの破綻処理はより高い損失吸収力を持つこと、③SIFIsの破綻処理は実行可能な選択肢であること、④SIFIs監督の強化、⑤中核となる金融インフラの強化、⑥G-SIFIsに関する各国の施策の実効的・整合的な実施の確保、を提示することとなった。

これを踏まえFSB及びBCBSは、2011年11月の第6回G20金融サミット（カンヌ・サミット）に合わせてソウル・サミットで提示された上記「包括的な政策枠組み」の各要素に関する文書<sup>2)</sup>を策定、同時にFSBは、破綻処理関係の要件を2012年末までに満たすべきG-SIFIs29行を「グローバルなシステム上重要な銀行（G-SIBs・Global Systemically Important Bank）」と称し、それを特定・公表した。

RRPについては、上記③に対応するFSB報告書「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性（以下『FSB枠組文書』と略記）」に記載されている。FSB枠組文書において、「再生計画（Recovery Plan）」及び「破綻処理計画（Resolution Plan）」は、図表1のように定義されている。

図表1 FSB 枠組文書中の RRP の定義

	内 容
再生計画	<p>◆監督当局・破綻処理当局は、RRP 要件を課される金融機関が、当該金融機関が厳しいストレス状態の下に入った時に、財務的健全性と存続可能性を回復するための対策オプションを特定する再生計画を維持することを求められるよう確保すべき。再生計画は次の事項を含むべき</p> <p>①当該金融機関特有のストレス状態と市場全体のストレス状態の双方を含む広範なシナリオに対処するための信頼できる対策オプション</p> <p>②資本不足と流動性の圧力に対応するためのシナリオ</p> <p>③一連のストレス状況において、再生オプションを適時に実施することを確保するプロセス</p>
破綻処理計画	<p>◆破綻処理計画は、「システム上重要な機能」を保護するための破綻処理権限を効果的に行使することを意図しているとともに、大きな混乱なくかつ納税者を損失にさらすことなく、いかなる金融機関の破綻処理も可能なものとするという目的を有している。破綻処理計画は、当局首脳により合意された実質的な破綻処理戦略とその実施のための計画を含むべきであり、かつ、特に次の事項を特定すべき</p> <p>①その継続性が極めて重要な金融機能及び経済機能</p> <p>②上記機能を保持し、又は秩序ある形で段階的に縮小させるために適した破綻処理の対策オプション</p> <p>③金融機関の業務オペレーション・構造・システム上重要な機能に関するデータの要件</p> <p>④実効的な破綻処理に対する潜在的障害とそれを減じるためのアクション</p> <p>⑤預金保険制度の対象である預金者や保険契約者を保護するとともに、分別された顧客資産の迅速な返還を確保するためのアクション</p> <p>⑥破綻処理プロセスを終了させるための明確なオプション又は原則（プリンシプル）</p>

〔出所〕 FSB 枠組文書より作成

上記のように、グローバル金融当局のレベルでは、新たな破綻処理制度の議論が進展していたが、2011年7月、BCBSのクロスボーダー銀行破綻処理グループ（CBRG・Cross-border Bank Resolution Group）が報告書を公表、BCBS勧告を踏まえた各国の制度整備が進捗していない状況が明らかになった。同年10月、FSBはこれに対応し、制度の国際的枠組みの前提として報告書「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」を公表、各国制度が共通にかつ最低限備えておくべき要件（主要な特性〔key attributes〕）を提示することになった。FSBが提示した、①G-SIFIsごとのRRPの策定、②金融グループの分割可能性（resolvability）の定期的な評価、③G-SIFIsごとの主要国当局者で構成する危機管理グループ

（CMG・Crisis Management Group）の設置、危機時における国際間の協力体制の構築といった要件は、2011年11月のカンヌ・サミットで承認され、2012年から2013年にかけてその実現に向けたアクションがとられることになっている。2012年11月には、FSBはSIFIsがRRPを策定するにあたってのガイダンス案<sup>3)</sup>を、さらに2013年6月には、「RRPのガイダンス」として3つの文書<sup>4)</sup>を公表している。

### Ⅲ. 主要各国の RRP 規定

本節では、上記のようなFSB及びBCBSなど金融業態別のグローバル金融当局の再生・破綻処理計画（RRP）をめぐる政策対応について、主要各国ではどのような議論が行われたの

かを紹介・検討する。

## 1. 米国における RRP 規定策定の動き

2010年7月、ドッド・フランク法が成立して以降、米国では、連邦準備制度理事会 (FRB・Federal Reserve Board)、連邦預金保険公社 (FDIC・Federal Deposit Insurance Corporation) などが中心となり、金融機関の破綻処理関連条項に関する詳細な規則が策定・公表されている。

ドッド・フランク法は、同法により新設された「金融安定監視協議会 (FSOC・Financial Stability Oversight Council)」がFRBに対し、大規模金融機関 (連結総資産500億ドル以上の銀行持株会社及びFSOCがシステム上重要と指定した会社) に破綻処理計画の提出及び信用エクスポージャーの報告を行うように勧告できると規定している (破綻処理計画は年1回、信用エクスポージャー報告は四半期に1回提出)。米連邦当局は、金融機関が策定する当該計画の詳細規則を公表している。例えば、2011年9月13日、FDICは大規模金融機関の破綻処理計画策定に関する2つの規則を承認、対象会社や具体的な記載項目の詳細が明らかにされている。2つの規則のうち1つは、ドッド・フランク法第165条(d)項の要請に応じ、大規模金融機関に対し、破綻処理計画の提出を義務付ける最終規則 (165条(d)規則) である。もう1つは、大規模な預金取扱金融機関 (large IDI・large insured depository institution) に対し、FDICが独自に策定を求める破綻処理計画について規定する暫定最終規則 (IDI規則) である (図表2)。

ドッド・フランク法は、巨大・複雑な金融機関について、2012年7月までに破綻処理計画を

提出することを規定しており、2012年7月29日、FDICが欧州金融機関を含む16社の破綻処理計画をホームページ上に公表している<sup>5)</sup>。

## 2. 英国における RRP 規定策定の動き

英国では、2009年3月、旧金融サービス機構 (UK-FSA・Financial Services Authority) が「ターナーレビュー (The Turner Review)」においてRRP策定の必要性を他国に先駆けて指摘したのにつき、同年5月には、当時のポール・マイナズ金融サービス担当相が、投資銀行の破綻処理に関する調査報告書を公表、投資銀行の破綻処理計画策定の意義を唱えた。そして同年10月には、UK-FSAが協議文書 (CP09/4) の中でRRPの導入を全面的に支持し、英大手金融機関6社に対し、2010年3月までに試験的にRRPを策定・提出することを要請した (内容は非公表)。

英国の政府・当局がRRP導入を重視する背景には、2008年9月のリーマンブラザーズ破綻に伴い、同社の国際部門持株会社傘下のリーマンブラザーズ・インターナショナル・ヨーロッパなど英子会社の破綻処理に膨大な労力を費やすという苦い経験があった<sup>6)</sup>。英政府・当局には、リーマンブラザーズが破綻する前から金融機関にRRPの策定が義務付けられていれば、同社の経営状況をあらかじめ把握し、実際の破綻に直面しても円滑に破綻処理手続きを実施できたと認識していたのである。

2009年11月、英政府は「金融サービス法案」を提出し、2010年4月に「2010年金融サービス法 (Financial Services Act of 2010)」が成立、同国の銀行・住宅金融組・投資会社といった対象金融機関に対し、RRPの策定が義務付けられることになった。2011年8月には、UK-

図表2 米国のRRP記載項目

	内 容
RRPの策定・管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆対象会社である金融機関が策定</li> <li>◆金融機関は、当該計画の初回提出以降もそれを常時更新、コアビジネス、重要な業務、海外業務、資本構成、リスク、組織・業務の複雑性等の状況を勘案しながら見直し、毎年連邦準備制度理事会（FRB）及び連邦預金保険公社（FDIC）に提出</li> <li>◆当局は、破綻処理計画の内容が不十分と判断した場合、金融機関にその再提出を求める</li> <li>◆ドッド・フランク法やFDICの諸規定には、「再生計画」の文言は見当たらないが、米国にも「再生計画」は存在し米金融機関による策定・提出実績あり</li> <li>◆再生計画、破綻処理計画ともに、最低年1回は見直し、当局が内容不十分と判断した場合は再提出</li> </ul>
規制対象会社	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆165(d)規則の対象会社は、「連結総資産がワールドワイドベースで500億ドル以上の銀行持株会社及び金融安定監視協議会（FSOC）がシステム上重要と指定した会社」で、124社が該当（2011年9月）</li> <li>◆IDI規則の対象会社は、米国の「総資産500億ドル超の預金保険対象金融機関」で、規制対象は37社（うち34社が165(d)規則に服する）（2011年9月）</li> </ul>
破綻処理計画の主な記載項目	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆165(d)規則、IDI規則に従い策定される破綻処理計画の記載項目は、巻末参考資料にある通り。両規則の情報要件は実質的に類似していることから、IDI規則において、同規則で策定した破綻処理計画のデータ等の情報を、165(d)規則の下で策定する破綻処理計画と共用することを認めている。</li> </ul>
対象会社の個別事情に合わせた破綻処理計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆165(d)規則は、「対象会社の個別事情を反映した破綻処理計画（TRP・tailored resolution plan）」の概念を導入。対象会社の業務や組織の状況に応じ、一定の基準を満たす会社に対して破綻処理計画に記載する情報の一部省略を認める措置。</li> <li>◆例えば、米国内のノンバンク部門が小規模な場合、当該対象会社が破綻処理計画に記載する項目は、ノンバンク業務や業務ラインの状況や体制、ノンバンク業務と預金取扱金融機関（IDI）の間の相互関連性にほぼ限定。</li> <li>◆165(d)規則の下、記載項目が軽減されるTRPの策定が認められるのは、当該計画の提出する年の前年末時点において、「米国内のノンバンク資産の合計が1,000億ドル未満かつその預金取扱金融機関の資産合計がその連結総資産の85%以上である対象会社」（ただし、規則は、「ノンバンク資産」の明確な定義を示していない）。</li> </ul>

〔出所〕 FDIC 文書より作成

FSA が協議文書「再生及び破綻処理計画（CP11/16）<sup>7)</sup>」を公表、RRPの対象会社、記載項目及び策定方針などの詳細案を提示した。CP11/16は、英国で設立され「2010年金融サービス法」の規制を受ける、「資産額150億ポンドを超えるすべての預金取扱金融機関及びその子会社、主要な投資会社」に対し、RRPの策定を求めている。

再生計画の対策オプションとして、事業や部門の売却、追加的自己資本の賦課などをあげ、

それらを実施する「トリガー要件」や「早期警戒指標」を設定することを求めている。また、当局が破綻処理計画を策定するために金融機関が提出する「破綻処理パック」の記載項目などを規定している。2011年5月にイングランド銀行（BOE・Bank of England）とUK-FSAが共同で公表した報告書は、2013年4月に業務を開始するマイクロ・プルデンシャル監督機関「健全性監督機構（PRA・Prudential Regulation Authority）」は、自己資本規制、流動性規制と

図表3 RRPの対象会社・記載事項(英国)

	内 容
RRPの 策定・管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆再生計画は金融機関が策定、破綻処理計画は金融機関が提出する破綻処理パックを基に当局が策定</li> <li>◆再生計画、破綻処理計画ともに、最低年1回は見直し、当局が内容不十分と判断した場合は再提出</li> <li>◆再生計画の策定・提出・更新・見直しは、取締役会の監視・承認の下に行われる</li> </ul>
規制対象会社	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆資産額150億ポンドを超える全ての預金取扱金融機関及びその子会社、主要な投資会社(外銀英支店は対象外)</li> <li>◆規模、組織・業務の複雑さの度合いにより、規制内容に格差(比例的アプローチ)</li> </ul>
再生計画の 主な内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆計画実施に向けたガバナンス・フレームワークの整備(トリガー要件等)</li> <li>◆主な対策オプション(事業・子会社の売却、追加的自己資本、業績連動型報酬の撤廃等)</li> <li>◆対策オプションの最低要件(実施後6ヶ月以内に効果が現れること等)</li> <li>◆トリガー発動要件(量的・質的指標の組合せであること、タイムリーであること等)</li> </ul>
破綻処理パックの 主な内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆当該会社のグループ及び主要なグループ会社の組織構造 <ul style="list-style-type: none"> <li>・グループ内の資本・資金調達資金の配分、資金調達方法、グループ会社間の依存関係・独立性等</li> <li>・銀行間のエクスポージャー、デリバティブ及び証券取引ポジションと取引先の詳細</li> <li>・当該会社がグループとして提供する経済的機能(金融サービスの内容等)の詳細</li> </ul> </li> <li>◆英国内における経済的機能の識別マトリックス <ul style="list-style-type: none"> <li>・当該会社が提供する金融サービスのうちの重要な機能、当該機能の英金融市場における位置づけ等</li> </ul> </li> <li>◆主要機能の継続性分析 <ul style="list-style-type: none"> <li>・グループの重要な経済的機能を継続させながら、いかに分離するか、秩序だった縮小・整理を行うか</li> </ul> </li> </ul>

[出所] UK-FSA 協議文書 CP11/16より作成

いった健全性監督の項目として RRP の整備状況を重要視し、対象会社を監督する方針を表明している(図表3)。

当初、2012年秋に正式な RRP 案が公表される予定だったが、2012年5月に UK-FSA は RRP に関するフィードバック・ステイトメントを公表、CP11/16に対し寄せられたコメントからいくつかの改善点<sup>8)</sup>を紹介している。

### 3. 欧州大陸における RRP 規定策定の動き

2010年10月、欧州委員会(EC・European Commission)は、政策文書「金融セクターの危機管理のためのEUの枠組み<sup>9)</sup>」を公表し

た。同文書は、「全ての信用機関及びその破綻が金融の安定を脅かすリスクのある投資会社」を対象に、EUの破綻処理に係る包括的枠組みを提示するものであり、①事前の予防的措置(監督強化、破綻時の当該金融グループ内における資産移転条件の特定、再生・破綻処理計画の策定等)、②早期介入(EU自己資本指令を満たさない金融機関に対する配当支払停止・リスク部門の売却等の指示等)、③破綻処理手続き(部門売却・資産分離・ブリッジバンクの設立、当局介入のトリガー設定等)を基本的な破綻処理政策として規定している。

ECは、2009年10月に金融機関の破綻処理手続きに関する政策文書を初めて公表したが、そ

#### 「再生・破綻処理計画（RRP）」の問題点と課題

の際、金融機関が破綻処理計画を策定する意義は認めたものの、国境を越え複数のEU諸国で活動する大規模金融機関に対し当該計画の策定を義務付けることには慎重な見解を示していた<sup>10)</sup>。しかしそれでも、EUでは、2012年に入り金融機関に対するRRP策定義務付けについての具体的な対応が本格化している。2012年5月、EU銀行当局の欧州銀行機構（EBA・European Banking Authority）は、金融機関が策定するRRPのうち、当局に提出する再生計画のテンプレートに関する協議文書<sup>11)</sup>を公表している。さらに同年10月には、EUのバルニエ委員の要請に基づき、EUの銀行構造改革を検討する専門家グループが、「リーカネン報告書<sup>12)</sup>」をECに提出した。当該報告書は、銀行から自己勘定取引の分離を提言するのが主たる内容だが、併せて、銀行に対する実効性のあるRRPの策定義務づけとRRPに基づく実効的な破綻処理の観点から業務分離を求めている。

米国や英国に比べ、破綻処理計画に係る具体的な規定の策定は遅れているが、当該計画についても近い将来には当局の具体的な方針が示されるものと考えられる。また、2012年6月には、EU域内の銀行及び投資会社の破綻処理制度に関するEU指令案<sup>13)</sup>が公表されている。指令案は、域内加盟国間で統一されていない破綻処理制度について、加盟国間で調和を図ろうとするものである（ECは、2009年以降の金融セクター改革の仕上げとして指令案を位置づけている<sup>14)</sup>）。

#### 4. わが国の対応

わが国では、欧米のRRPを含む破綻処理制度の検討の動きに対し、金融庁は2011年までにG20提言に対するFSB報告書向けにわが国と

しての回答を行っている<sup>15)</sup>。RRPについては、FSB協議文書「システム上重要な金融機関の実効的な破綻処理<sup>16)</sup>」が市中協議に付されたことを受け、2011年8月、金融庁が「平成23事務年度 主要行等向け監督方針（2011年8月26日）」において、「FSBなどの国際的な議論を踏まえ、国際的に活動し大規模で複雑な業務を行う金融機関について、RRPの策定に向けた取組みを進めていく」方針を明らかにしている。金融審議会は、「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」を設置し、2012年5月からRRPを含む破綻処理制度の検討を行った。金融機関サイドでは、「グローバルに活動するシステム上重要な金融機関（G-SIFIs）」に指定されたわが国の3メガバンクグループが、金融庁とともに2012年末までを目途に、RRPの策定に向けた作業を行っている。

ただし、わが国のRRPに関する取組みは、欧米のそれほどには明確で大々的なものではない。これまでのところ監督指針の改定などとして公表されているに過ぎず、やや分かりにくい印象があるのは否めない。

## IV. RRPの問題点と課題

欧米主要国当局はRRPの導入作業を着実に進めているが、再生・破綻処理計画（RRP）の策定に関与する金融機関サイドでは賛否両論がある。例えば英国では、2010年3月までに国内大手6行に対し試験的にRRPの策定・提出を義務づけるなど、他国に先駆けたRRP導入が試みられ、金融業界もそれを前向きにとらえられていた<sup>17)</sup>。金融機関経営者が、いかに自社の組織・業務が複雑で管理・運営しにくいもので

あるか、迅速な破綻処理に不適合なのかを認識し、その是正に乗り出すだけでも、RRPには大いに意義があると考えられていた。

しかし、2011年に入ると、RRPへの前向きな意見は聞かれなくなった<sup>18)</sup>。米国では、2011年4月に連邦預金保険公社(FDIC)の破綻処理計画記載項目案が公表されるや否や、金融界からは策定負担の大きさをはじめ、経営への悪影響を懸念する声があがった<sup>19)</sup>。策定・更新に膨大な労力・コストを要すること、不十分な計画には追加的資本が賦課されることなどが明らかになるにつれ、金融界は総じてRRPに対し批判的になった。当局関係者<sup>20)</sup>や学術関係者の間でも、RRPに対する賛否両論があるのは同じである。

学術界では、倒産法などの専門家からRRPに対する関心が高く、その効果を前向きにとらえる論文が複数公表されている。例えば、英マンチェスター大学ロースクールのエミリオス・アブゴリアス氏らは、2010年に公表した論文<sup>21)</sup>の中で、銀行組織の高度化、存続能力の向上や簡素化の促進などをRRPの効果と主張している。しかし、2011年になると学術関係者の間でも、RRPに批判的な見解が見られるようになった。冒頭紹介したペンシルバニア大学のパッキン氏は、自身の論文<sup>22)</sup>の中で、RRPには多くの難点とジレンマがあるために、それをもって金融機関の「大きすぎてつぶせない」問題、モラルハザード問題は解決することはできず、この問題を解決するための代替手段を検討する必要があるとしている。本節では、パッキン論文をはじめこれまで公表された関連文献を参考に、RRPの抱える問題点や課題を改めて考えたい。それらの文献によれば、RRPが抱える問題点や課題として次の事項が指摘できる。

## 1. 将来のリスクを予測する困難さ

第1は、大規模金融機関が将来直面するであろうリスクを平時に特定するには困難が伴うということである<sup>23)</sup>。グローバルレベルの経済・金融環境の変化に伴い、金融機関が直面するリスクは刻々と変化する。世界各国に拠点を擁する「システム上重要な金融機関(SIFIs)」がRRPを策定する場合、金融市場がデストレス状態にある時に、国内外の全拠点のうちどの拠点・部門がその影響を最も受けているのか、異なる国にある各拠点や拠点ごとの取引先・現地金融機関はどのような状況にあるかといったことを継続的に監視する必要がある<sup>24)</sup>。

しかも、国内外各拠点を含む金融機関の経営状況を知るには、当該金融機関だけでなく、様々な企業・個人からなるステークホルダーの情報インプットが必要となるが、情報ソースは各自で異なり常に可変的である。将来シミュレーションの際には、金融機関、そのステークホルダーがインプットする情報の選択基準などを同時に決める必要がある。

また、仮に正確な情報を収集できたとしても、シミュレーション担当者は過去の経験に頼って将来を予測するしかない<sup>25)</sup>。同じ業界であっても、将来起こる危機が2008年秋と同じ要因で起こるという保証はない。従って、例えば2008年秋の危機直後に制定されたドッド・フランク法で規定された通りのRRPを策定しても、将来の危機に万全に対応できる保証はない<sup>26)</sup>。

## 2. 「ベイルアウト」を前提とする市場認識

第2は、当局・金融機関・市場が「最終的には政府がベイルアウト(破綻銀行に対する政府

「再生・破綻処理計画（RRP）」の問題点と課題

による公的資金支援)する」ことを前提とする限り<sup>27)</sup>、RRPは、「大きすぎてつぶせない」問題を解決する特效薬とはならない<sup>28)</sup>ということである。

例えば米国では、金融危機における一連のバイルアウトによって、商業銀行と投資銀行の間のM&Aが促進され、金融機関は一層巨大化・複雑化した<sup>29)</sup>。RRPの効果は、当局がそれを継続的に監視し、金融機関に対する監督に役立っているかにかかっているが、当該金融機関が「大きすぎて、複雑すぎて、重要で」つぶせない場合、当局がそのマネジメント、ビジネスモデルやリスクテイク行動を評価するインセンティブは小さくなり、金融機関の市場規律は働きにくくなる可能性がある<sup>30)</sup>。そもそもRRPは、ディスクロージャー規制の1つであり、直接金融機関のモラルハザードを修正するものではない。市場規律が緩めば、事業リスク度合いに比べてより有利な条件で資金調達を行い<sup>31)</sup>、それが過度なリスクテイクを行うインセンティブを引き起こす可能性を高めることになる<sup>32)</sup>。

市場がバイルアウトを前提と考えがちなのは、危機状態に陥った金融機関をタイミングよく支援する能力のある金融機関は少ないとの認識があるからである<sup>33)</sup>。例えば米国ならば、連邦預金保険公社（FDIC）が株式・債券双方のファイナンスで支援するといったことがない限り、そのような金融機関を買収したり資産移転に応じるような金融機関が現れることは期待しにくい。そうであれば、RRPに記載される「迅速な破綻処理手続き」は結局は「絵空事」で終わる可能性がある。こうした意味でも、RRP自体が将来のバイルアウトを回避し、将来のリスクに対する抜本的な解決策にはなりそうもない。

### 3. 国際的枠組みの欠如

第3は、国際的に活動する大規模金融機関（G-SIFIs）の破綻処理に対し、RRPを含め各国が協調するための手続きや各国の違いを超えて適用できる国際的・包括的な規制の枠組みはないということである。国が違えば金融規制は異なるが、各国の規制対応で見たように、RRPについても記載内容や規定は一律ではない。G-SIFIsは、自社の拠点がある各国当局と日々交渉しており、それを織り込んでRRPに「破綻状態となっても現地当局と連携し対応する」などと記載するだろうが、国際的な枠組みが欠如している状況では、非常時にこうした計画が直ちに機能すると限らない<sup>34)</sup>。

本来ならば、1つのマスタープランを用意して、海外の主要拠点はそのサブパートとして説明するだけでよいはずなのに<sup>35)</sup>、当該拠点については各国ごとの一貫していない規定に従ってRRPを個別に策定し現地当局に提出しなくてはならない<sup>36)</sup>。RRPについて、FDIC、連邦準備制度理事会（FRB）双方の承認を要する米国のように、それを管理する当局が複数にまたがるケースもある。その意味で、RRPという制度をめぐっては、いわゆる『グローバル化のパラドクス<sup>37)</sup>』が生じる可能性がある。

### 4. RRP策定に伴う膨大なコスト

第4は、RRPが機能したとしても、それを策定・維持するのに要するコストはベネフィットを上回る可能性があるということである。まず、RRPの策定にあたり、金融機関は「データ構築コスト（data architecture expenses）」を負担し、自社の組織・業務に係る正確なデー

タを把握ための「経営情報システム (MIS・Management Information Systems)」を構築する必要がある。MIS は、BCBS が2009年9月に公表した協議文書中で初めて提案されたデータインフラ<sup>38)</sup>だが、RRPの対象となる金融機関がどのレベルのシステム整備を求められるのかは未だ明確ではない。既存の社内データ管理システムで対応可能なケースが考えられる一方、金融機関によっては、予想以上の膨大なシステム投資が必要となる可能性もある。

また、MIS構築に加え、金融機関は、弁護士、財務アドバイザー、顧客・株主といったステークホルダーに対応するためのコミュニケーションアドバイザーといった専門家を雇う必要がある。当該金融機関があまりに巨大で法的構造も複雑な場合は、その雇用期間は長期に及び、その過程で複雑な組織構造が見直され規制アービトラージの機会が減ることになれば、節税メリットを失った当該金融機関の運営コストは確実に増加することになる。

また、米国の場合、RRPはFDIC、FRBという2つの金融当局の承認が必要だが、競合関係にある両当局から承認を受けるには、審査の遅れと少なからずの混乱が生じることを覚悟しなければならないとの指摘がある<sup>39)</sup>。

## 5. 機密情報の保護

第5は、金融機関の機密情報がリークなどの形で一般に公表されるリスクである。RRPに記載される情報は、金融機関の組織・業務に関するセンシティブなものを多く含む<sup>40)</sup>。その金融機関がハイプロファイルであればあるほど、内部のセンシティブな情報を外部の多くのカウンターパーティに開示するインセンティブは小さくなるし、それを簡単には容認しないと考

るのが妥当であろう。また、RRP策定にあたり機密情報の提出先は、当局のみならず、弁護士、コンサルタントなど外部専門家にも及ぶ。その場合、外部業者がリークする形で当該情報が一般に公表されるリスクは大きい<sup>41)</sup>。リーク情報の内容によっては、当該金融機関の株価暴落、経営破綻、さらには金融システムの不安定化を招く懸念がある<sup>42)</sup>。金融機関そのものの内部情報に関することではないが、最近の情報リーク事件で思い出されるのが、2011年9月末に明らかになった「ボルカー・ルール草案」の事前公表である。銀行の自己勘定取引の禁止などを求める同ルールの適用方法が記載された草案がリークされ、米金融専門紙のウェブサイトに全文205ページが掲載された。当局の厳格な管理下にあっても、機密情報のリークが起こりうることは、市場に衝撃をもって受け止められた。

国内のみならず、こうした機密情報をどのように外国当局と共有するのか、またいかに外国金融機関の機密情報を国内当局が共有するのかという基準やルールも不明確である。

ドッド・フランク法をはじめ各国のRRP規定には、RRPに記載される機密情報を完全に保護する規定がなく、何らかの対策が講じられなければならない。特に情報のリークなどに対するペナルティの規定、機密情報を海外当局と共有する際の当該情報の取扱い、保護に関する規定の検討が必要となる<sup>43)</sup>。

## 6. マーケットワイドの危機への対応

第6は、RRPの効力が及ぶ範囲は限定的だということである。RRPは、特定のSIFIsの現状把握や将来リスクの対応は可能だが、システミック・リスクへの対応や危機の回復とい

た機能は持たない。また、外為相場や金利の急激な変動、ソブリン債の大規模なデフォルトといったマーケットワイドな不測の事態に対しては、詳細な RRP を用意していても十分に対処できない<sup>44)</sup>。

## 7. 「誤った安心感」が招く危険

第7は、RRPを策定したこと自体が金融機関や市場に「誤った安心感（false sense of security）」を植え付けてしまい、逆にリスクを招いてしまうという懸念である。十分なリスク体制を擁する金融機関に対し、市場の評価は良好なものとなりがちである。投資家やアナリストが、「適切に RRP が策定された金融機関のリスクは管理されている」と評価するならば、そうした前向きな評価が当該金融機関のリスクテイクを促すなど、逆にリスクを増大させる可能性が高まってしまう<sup>45)</sup>。

金融危機前、市場リスクの管理指標としてバリュー・アット・リスク（VaR）が市場から信望を得たが、結局は金融技術が作りだした異次元のリスクをとらえることはできなかった。VaR はリスクの全容を把握するツールではなく<sup>46)</sup>、異常値の発生確率を過小評価しがちな楽観的なリスク評価手法<sup>47)</sup>であったにもかかわらず、金融機関や市場が当該指標を過信しがちだったことは否めない。こうした金融理論は、「知識に基づいた推測（educated guess）」につながり、「過去の経験データから考えると、将来リスクは緩和されるだろう」といった潜在的な楽観が生じやすい<sup>48)</sup>。本来ならば、ハードサイエンスとは異なる、予測不能な人間行動を加味した不確実性についてもモデル化されるべきなのだが、現在の金融モデルでは十分な対応は難しい。

## 8. 当局介入の度合い

第8は、大規模金融機関に問題が発生し当局が早期介入するにしても、これまで提示された RRP 規定には、その度合いや介入基準（当該金融機関に対し、いつ、どの程度組織構造や業務について変更・改善を求めるのか）が明確にされていないということである。非常時、仮に策定した RRP に対し当局が過度に監督権限を行使すれば、当該金融機関に対する市場の信認低下、債権者の権利の毀損といった事態が生じかねない。

当局は、金融市場の安定のため迅速な介入を行う権限を持つと同時に、株主や債権者の利益を守ることに取り組んできた。RRP 策定にあたり、当局は、上記のような役割のバランスを考慮した明確なラインを特定し、より慎重に検討されたガイドラインを公表する必要がある。当局の介入権限を明確にすることなく金融機関に対し RRP の策定を求めるならば、当局・金融機関間の意思疎通にも障害が生じうる。当局が金融機関に対し権限を行使するために、明確で透明性のある基準を設定すべきである。

## 9. 取締役会の義務

最後に、RRP 策定にあたっての、金融機関取締役会のコンプライアンスである。RRP の策定や更新には、取締役会の承認が必要となる。実際に当該金融機関が破綻状態に陥った時、破産管財人は RRP に基づき破綻処理手続きを進めるわけだが、Rehm. [2010]<sup>49)</sup>が指摘するように、そもそも自社の経営に失敗した経営陣が承認した RRP はどこまで信用できるのかという疑問は拭えない。

ほかに、RRPの要記載事項については、なお多様な意見が提示されている。例えば、デビス・アンド・ポーク法律事務所の報告書は、RRPには対象金融機関のノンバンク子会社のリスクから預金保険対象金融機関がどの程度守られるのかについての説明（併せて当該金融機関の保有構造・資産・負債・契約上の義務を完全に記述する）、主要なカウンターパーティとの相互保証と差入担保の差入先や状況などを追加的な記載事項とするよう求めている<sup>50)</sup>。各々の立場によって、RRP記載事項として求める情報はまちまちであるが、法律事務所など専門家集団が提案するレベルは極めて詳細になりがちである。RRPの記載事項としては、その時々において必要な情報が規定されようが、様々な主体の意見を取り入れながらの検討は尽きることはないだろう。

記載が必要な事項は、時代の移り変わりとともに新たに変更・追加されることもある。そして、記載事項の変更・追加のたびに、対応を求められる対象金融機関へ負担は小さくなかろう。

## V. おわりに

パッキン氏らの論文・文献を見る限り、再生・破綻処理計画（RRP）は「導入されればされたなりに有益で意義はある」ものの、現段階では、策定・更新コストの膨大さ、平時に将来の破綻リスクを事前に予測することの困難さ、機密情報の外部流出リスクへの効果的な対策がないといった問題点があり、それらがメリットを上回っているようにも思われる。パッキン氏が特に懸念するのが、機密情報の外部流出リスクである。RRPの策定・維持に膨大な労力・

コストを払いながら、自社の経営や金融システムが脅かされるのでは理に合わないというのがその主張である。会社内部情報の「機密性（confidentiality）」は、2011年11月に公表された「FSB 枠組文書」で要対応事項として取り上げられているが、2012年以降金融安定理事会（FSB）が公表した「ガイダンス案（2012年11月公表）」、「ガイダンス文書（2013年6月）」には、例えば情報リークに対するペナルティの規定などパッキン氏が提案したような具体策は盛り込まれていない（極めて簡単な取扱いとなっている）。

「大きすぎてつぶせない」問題の解決策としては、RRPは実際に機能させるのが難しく（機能したとしても）効果的でないとして、パッキン氏は、結局より厳格な資本・流動性規制やレバレッジ規制、規模の成長制限、銀行組織の解体、グラス・スティーガル法と類似する業務部門の分離規制といった方向に向かわざるを得ないとしている<sup>51)</sup>。

それに加えて重要なのは、各国制度の違いを乗り越えた国際的な破綻処理手法の開発・促進であろう。それまで銀行破綻処理制度の国際協調は困難という見方が多かったが、足許では、破綻処理制度の国際協調に向けた具体的な動きが出てきている。2012年1月、米連邦預金保険公社（FDIC）は「シングル・レシーバーシップ（single receivership）」という破綻処理のアイデアを公表した。これは、破綻した米国の「グローバルに活動するシステム上重要な金融機関（G-SIFIs）」について、FDICを当該グループ持株会社の管財人（receiver）に任命して破綻処理手続きを進めながら、その傘下にある存続可能な内外子会社については業務を継続させる手法である。持株会社の資産・負債を承

継持株会社に移転し、債権の株式転換など資本の再構築を行い新たなグループ持株会社へと転換するスキームを採用している<sup>52)</sup>。

ドッド・フランク法下では、FDICが破綻金融機関の管財人に任命されグループ全体の破綻処理を行うが、そのうち持株会社や非預金保険対象会社は清算の対象となる。この場合、グループ内の金融取引が分断されることで当該金融機関の重要な業務機能が失われかねないという問題があった。シングル・レシーバーシップによる破綻処理では、そうした懸念は概ね払拭できることから、イングランド銀行（BOE）の高官が支持を表明し、米英当局がその導入可能性などを協議することになった。2012年12月、FDICとBOEは、ジョイントペーパー<sup>53)</sup>を公表、シングルレシーバーシップを米英で導入することを核とする破綻処理戦略を提示した。ある国がこの手法による破綻処理を決定しても、いわゆる属地主義に則る国には受け入れられない可能性があるなど多少の懸念はあるものの、戦略の推進には一層国家間の信頼に基づいた当局間の協調が求められている。

このように、国家間の制度の違いを乗り越え、また破綻処理制度をめぐり国家間の信頼関係が醸成されながら将来有望な破綻処理スキームが開発・展開されるならば、膨大なコスト・労力を費やしてかえって多くの問題を引き起こすかもしれないRRPの存在意義は薄れていく可能性がある。実際、国際間で適用できる破綻処理スキームが整備されれば、RRPがうまく機能するか否かは大きな問題とならないといった指摘もある<sup>54)</sup>。

以上見てきたように、主要国において金融機関の破綻処理制度、その国際的枠組みの構築が進められているが、RRPを含め問題点や課題

は残されており、早期に解決していくことが求められる。RRPが費用対効果の上で問題があったとしても、それを本格的に導入するからには、記載内容などを継続的に改良し、実効的な破綻処理に資するものとしなければならない。十分に詰めた規制・制度を提示してこそ、金融機関の適正な活動や規律は維持されるものである。より効率的・実効的な銀行破綻処理制度の構築に向け、さらなる議論の進展が望まれる。

#### 注

- 1) FSB. [2010] “Reducing the moral hazard of systemically important financial institutions”, Nov.12, 2010 [http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_101111a.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101111a.pdf)
- 2) 「包括的な政策枠組み」の各要素と対応するFSB又はBCBSの報告書は次の通り。①モラルハザード・リスクを抑制するための包括的な政策枠組み⇒FSB「システム上重要な金融機関に対応するための政策手段（2011年11月公表・[http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_111104bb.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf)）」、②G-SIFIsの破綻処理はより高い損失吸力を持つこと⇒BCBS「グローバルにシステム上重要な銀行に対する評価手法及び追加的な損失吸収力の要件に関する規則文書（2011年11月公表・<http://www.bis.org/publ/bcbs207.pdf>）」、③SIFIsの破綻処理は実行可能な選択肢であること⇒FSB「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性（2011年11月公表・[http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_111104cc.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf)）」、④SIFIs監督の強化⇒FSB「システム上重要な金融機関への監督の密度と実効性（2011年10月公表・[http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_101101.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101101.pdf)）」、⑤中核となる金融インフラの強化⇒上記①FSB報告書の第4項において、金融機関の破綻が生じた場合の金融システムへの伝播リスクを抑制するため、核となる金融市場インフラについての強化された国際基準を最終化、⑥G-SIFIsに関する各国の施策の実効的・総合的な実施の確保⇒上記①FSB報告書の第11項において、FSBのピア・レビュー・カウンシルが、他の機関と連携しつつ、G-SIFIsに係る措置の完全かつ整合的な実施と各国破綻処理制度の変更をレビューすることを指定。カンヌ・サミットで合意されたSIFIsに対する具体的諸政策は、FSB「システム上重要な金融機関に対処するための政策手段（[http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_111104bb.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf)）」に総括されている。
- 3) [http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_121102.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_121102.pdf)
- 4) FSBが公表した3つのガイダンス文書は、①「実効

- 的な破綻処理戦略に関するガイダンス (Guidance on Developing Effective Resolution Strategies)」、②「重要な機能及び共通サービスの特定に関するガイダンス (Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services)」、③「再生のトリガー及びストレスシナリオに関するガイダンス (Guidance on Recovery Triggers and Stress Scenarios)」である。
- 5) <http://www.fdic.gov/regulations/reform/resplans/index.html>
  - 6) リーマンブラザーズは、破綻時点で世界50ヶ国、2,985社を擁しており、組織構造や主体間の債権・債務関係が複雑で、同社の破綻処理作業はまだ完了していない。
  - 7) Financial Services Authority. [2011] “Recovery and Resolution Plan”, Aug. 2011 [http://www.fsa.gov.uk/pubs/cp/cp11\\_16.pdf](http://www.fsa.gov.uk/pubs/cp/cp11_16.pdf)
  - 8) 銀行間取引のエクスポージャー及びデリバティブ取引に関する報告書式を追加して設けること、RRPを策定する「非欧州経済地域 (non-EEA) に本社をおく銀行の英国支店」の範囲を拡大すること、再生計画のトリガー及びトリガー条件に達した際にとられるアクションについてより詳細に説明すること、などがあげられている。
  - 9) European Commission. [2010] “Commission sets out its plans for a new EU framework for crisis management in the financial sector”, Oct.20, 2010 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1353\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1353_en.htm)
  - 10) ECは、①欧州各国で幅広い金融業務を展開するユニバーサルバンクが、各国拠点の全ての業務・組織を把握した上で将来の自社の破綻処理計画を策定、定期的に更新する負担が膨大であること、②「組織構造の簡素化<sup>10)</sup>」を前提とする当該計画を受け入れること自体が、ユニバーサルバンクが行う本社での一元的リスク管理や各国横断的なビジネスラインの見直しにつながり、金融機関運営に支障をきたすことから、基本的に破綻処理計画には批判的な立場をとっていた。EC. [2009] “Commission consults on the measures necessary for a new EU framework for Crisis Management in the Banking Sector”, Oct.20, 2009 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-09-1549\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1549_en.htm?locale=en)
  - 11) <http://www.eba.europa.eu/News--Communications/Year/2012/Discussion-paper-on-a-template-for-recovery-plans.aspx> 特に再生計画に記載すべき内容として、①再生計画・再生手段の概観、②再生の早期警戒及びトリガー、③仮定とシナリオ、④再生手段 (影響度評価・リスク評価・意思決定プロセス)、⑤コンティンジェンシープラン、⑥コミュニケーションプラン (対従業員、労働組合、株主、取引先、投資家・金融市場、預金者、当局等)、⑦情報管理といった項目をあげている。
  - 12) High-level Expert Group on Reforming the Structure of the EU Banking Sector. “Final Report”, Oct.2, 2012 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/high-level\\_expert\\_group/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf)
  - 13) [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/crisis-management/2012\\_eu\\_framework/COM\\_2012\\_280\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/crisis-management/2012_eu_framework/COM_2012_280_en.pdf)
  - 14) 指令案は、再生計画は金融機関が策定し、破綻処理計画は破綻処理当局が策定するものとしている。EUは、グローバルなSIFIs (G-SIFIs) に特定された銀行に対し、2012年末を期限としてRRPの提出を求めている (指令案が示した再生計画の記載項目は、上記5月の協議文書と同様)。指令案は、RRPの策定とともに、破綻処理当局がG-SIFIsを対象に「破綻処理の実行可能性 (resolvability)」の程度を評価することを求めている。実行可能性の評価を行う際は、緊急時の公的金融支援を前提としない。破綻処理当局が破綻処理の実行可能性の評価の際に検証すべき事項について、具体的に規定している。
  - 15) 具体的には、①「FSB・実施状況モニタリング・ネットワークへの日本国回答」の公表 (2010年9月・2011年3月公表)、②上記回答を踏まえたG20へのFSB報告書「金融安定強化のためのG20提言の実施におけるワシントン・サミット以降の進捗 (Progress since the Washington Summit in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability)」 (2010年11月公表) 向けのわが国の状況説明、③「カンヌ・サミットにあわせたG20提言実施の進捗状況に関する日本国回答」 (2011年11月公表) である。
  - 16) FSB. [2011] “Effective Resolution of Systemically Important Financial Institutions: Consultative Document”, Jul.19, 2011 [http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_110719.htm](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_110719.htm)
  - 17) 英国では、2010年5月に保守党・自由民主党の連立政権が発足、同年6月に「銀行業務に関する独立委員会 (ICB・Independent Commission on Banking)」を設置し、銀行システムにおけるシステミック・リスクの軽減、金融機関における商業銀行部門と投資銀行部門の分離という銀行規制項目を検討してきた。2010年9月、ICBは「討議報告書」を公表、その中で具体的な検討項目案及び改革オプションを提示し、2011年4月の中間報告を経て同年9月に最終報告書を公表した。その過程で、多くの金融機関や業界団体がRRPへのコメントを公表している。当時は、預貸金を中心の住宅金融組合にとっては策定コストが膨大であるといった批判的な意見はあったものの、大半の金融機関は、RRPを継続的に策定・更新することで、自らの経営・業務をよりよく理解し随時適切な経営戦略が立てられる、金融の安定に資するといった具合に、前向きに評価していた。
  - 18) “Banks quiet on FSA rules” (International Financing Review, Aug.13, 2011)
  - 19) “Living Will Rule Leaves Banks Reluctant to Plan Own Funerals” (American Banker, Jun.24, 2011) 例えば、金融機関が策定するRRPが不十分なものだった場合、当局は当該金融機関に対しどのような監督上の賦課をかけるのか、金融機関の規模や複雑さの度合いにより当該計画のレベルは調整されるのかといった懸念である。
  - 20) FDICのクリミンガー副総裁は、「その解決のために必要な重要な情報がないばかりに、2008年金融危機のような最悪の状況となることは避けたい。それを考える

## 「再生・破綻処理計画（RRP）」の問題点と課題

- と、RRPを通じて金融機関経営に関する情報を得ること以外に何かよい方法があるのか」と述べている。一方で、通貨監督庁（OCC・Comptroller of the Currency）の元長官ロバート・クラーク氏は、1990年代初頭の銀行危機の対応にあたった経験から、「RRPは大きすぎてつぶせない問題を『覆い隠すもの（a fig leaf）』以外の何物でもない」と述べている。Barbara A.Rehm. [2010] “The Dodd-Frank Act’s Curious Bequest: The Living Will”, Bank Investment Consultant News, Mar.7, 2013
- 21) Emiliios Avgouleas, Charles Goodhart and Dirk Schoenmaker. [2010] “Living Wills as a Catalyst for Action”, DSF Policy Paper, No. 4, May, 2010 fic. wharton.upenn.edu/fic/papers/10/10-09.pdf
- 22) Nizan Geslevich Packin. [2011] “The Case against the Dodd-Frank Act’s Living Wills: Contingency Planning Following the Financial Crisis”, Berkeley Business Law Journal, Nov.19, 2011
- 23) Packin. [2011] P45-46
- 24) Basel Committee on Banking Supervision. [2009] “Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group”, Sep, 2009 <http://www.bis.org/publ/bcbs162.pdf> P6
- 25) リスク管理責任者が主に以前起きたイベントに基づいて描いたシナリオを用いることからわかるように、近年設定されているストレステストは、十分な歴史的視点に立った又は想像力に富んだ大局観に基づいて行われるものではない。Gunter Loffler. [2008] “Caught in the House Crash: Model Failure or Management Failure”, University of Ulm, Working Paper, 2008, P11-P12 [http://www.efmaefm.org/EFMAMEETINGS/EFMA%20ANNUAL%20MEETINGS/2009-milan/EFMA2009\\_0423\\_fullpaper.pdf](http://www.efmaefm.org/EFMAMEETINGS/EFMA%20ANNUAL%20MEETINGS/2009-milan/EFMA2009_0423_fullpaper.pdf)
- 26) バッキン氏は、「この意味で、ドッド・フランク法の規定するRRPは「実戦に役立つ戦争シミュレーション」に類似しているとしている。Packin. [2011] P46
- 27) 大手格付会社スタンダード・アンド・プアーズ（S&P）は、報告書（Standard and Poors “Criteria/Financial Institutions/Request for Comment: Banks: Credit Methodology”, Jan.6, 2011）の中で、米政府はSIFIsに対しペイルアウトを行う可能性が高いことを指摘している。また、2012年6月末のユーロ圏サミットにおいて、欧州中央銀行（ECB）による単一銀行監督体制の創設、及び欧州安定メカニズム（ESM）によるユーロ圏の銀行に対する直接的な資本注入を行うことを可能にすることが合意されている。
- 28) Peter Conti-Brown. [2011] “Solving the Problem of Bailouts:A Theory of Effective Shareholder Liability”, Rock Center for Corporate Governance at Stanford Univ. Working Paper No.97, P417-P418 [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1762986##](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1762986##)
- 29) バッキン論文が公表された2011年の段階で、米国の5大金融機関は2008年以前よりも20%も規模が拡大した。これらが擁する金融資産8.6兆ドル（2011年）は、米国GDPの60%近くに達している。金融危機に伴い異業種間合併が増えたため、「大きすぎてつぶせない」問題は一層複雑になった。Packin. [2011] P47
- 30) Packin. [2011] P47
- 31) 「大きすぎてつぶせない」大規模なSIFIsのこうした行動により、小規模銀行の資金調達コストはより高くなる。大規模なSIFIsに与えられるような「連邦政府による暗黙の保証」はなく、資金の貸し手にはよりリスクが高いとみなされるからである。小規模銀行がその恩恵を被ることは少ないが、大規模なSIFIsに対しては年間で63億ドルの補助金が付与されると推計される。Dean Baker & Travis McArthur. [2009] “The Value of the “Too Big to Fail” Big Bank Subsidy”, Ctr. for Econ. & Policy Research, Sep.2009, P2 <http://www.cepr.net/documents/publications/too-big-to-fail-2009-09.pdf>
- 32) Packin. [2011] P47-48, Ben S. Bernanke, Chairman of the Board of Governors of the Federal Reserve System, Speech at the Independent Community Bankers of America National Convention, Orlando, Florida “Preserving a Central Role for Community Banking”, Mar. 20, 2010, P3-P4 <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20100320a.htm>
- 33) Packin. [2011] P59-60
- 34) Packin. [2011] P49-52
- 35) デイビス・アンド・ポーク法律事務所の指摘による。Davis Polk & Wardwell LLP. [2011] “FDIC releases Joint Notice of Proposed Rulemaking on Resolution Plans and Credit Exposure Reports”, Apr.5, 2011 [http://www.davispolk.com/files/Publication/c46d3612-578c-4706-9487-01144c479a32/Presentation/PublicationAttachment/9df66ece-09fa-4dd4-b73e-031278f4e668/050411\\_S165d\\_NPR\\_Summary.pdf](http://www.davispolk.com/files/Publication/c46d3612-578c-4706-9487-01144c479a32/Presentation/PublicationAttachment/9df66ece-09fa-4dd4-b73e-031278f4e668/050411_S165d_NPR_Summary.pdf)
- 36) 例えば、ドッド・フランク法のRRP規定は、金融機関が提出したRRPの内容が不十分な場合、FDICとFRBが共同で修正を求め制裁措置を講じているが、これは米国のSIFIsのみならず、外国SIFIsの米国拠点に対しても同様の扱いである。Packin [2011] P50
- 37) 国際金融制度を世界的に統一化する必要がある一方で、各国制度の違いが顕在化するなど同時に「分裂」現象が増加する。Packin [2011] P50
- 38) MISが収集・蓄積する金融機関の経営・リスク情報は、①スタッフ及び運営能力、②グループの組織構造、③取引先リスト、取引先ごとのエクスポージャー、④資産の保有状況及びストレス状態下で当該資産を移転する際の法規制上の制約、⑤有事の際のグループ全体の資金調達計画、⑥顧客資産保護に関する枠組み、⑦取引データの維持・保全、ITシステムに係るバックアップ及び回復計画といった諸項目であり、監督当局がアクセス可能なものである。BCBS. [2009] “Report and recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group”, Sep.17, 2009 <http://www.bis.org/publ/bcbs162.pdf>
- 39) Rehm. [2010] P2
- 40) ドッド・フランク法第112条(d)項(5)(A)は、「FRB及びFDICは、ドッド・フランク法第1章に従い提出された、いかなるデータ、情報、報告書についてもその機密を保持すること」と規定しているが、さらに、対象金融機関

が提出する RRP の情報は、①一般向けの公表情報で、当該計画の要約 (executive summary)、高品質かつ当該金融機関の破綻処理戦略のあらゆる点について公衆が理解し得る十分に詳細な要点からなるパブリック・セクション、②そこに記載されるいかなる詳細情報をも機密扱いとすることを適切に証明した要請書を対象金融機関が提出して設定されるコンフィデンシャル・セクション (連邦情報公開法 [FOIA・Freedom of Information Act]、情報入手に係る連邦準備規則 [連邦規則集第12巻第261条]、FDIC 情報開示規則 [連邦規則集第12巻第309条] の例外として、当該セクションに記載される詳細情報は対外秘扱い) の2つの部分に分けて記載することを求めている。

- 41) 米国では、政府当局に提出される情報は連邦情報公開法 (FOIA・Freedom of Information Act) に従って扱われる。FOIA は、連邦当局に対し、合衆国法典第5編第552条(b)項に定める例外規定に該当する場合を除き、それが有する記録・情報を一般に公開することを求めている。
- 42) Karl S. Okamoto. [2009] "After the Bailout: Regulating Systemic Moral Hazard", UCLA Law Review Vol.57, P193
- 43) Packin. [2011] P55-56
- 44) Thomas F. Huertas, Director, Banking Sector, FSA, & Vice Chairman, CEBS, Speech at the Wharton School of Management, University of Pennsylvania, Philadelphia, "Living Wills: How Can the Concept Be Implemented?", Feb. 12, 2010 [http://www.fsa.gov.uk/library/communication/speeches/2010/0212\\_th.shtml](http://www.fsa.gov.uk/library/communication/speeches/2010/0212_th.shtml)
- 45) Nassim Nicholas Taleb. [2007] "The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable", P288-289
- 46) Darrell Duffie & Jun Pan. [1997] "'An Overview of Value at Risk, J. DERIVATIVES, Spring 1997, P7; Michael Crouhy [2006] "The Essentials of Risk Management", P149-179
- 47) Nassim Nicholas Taleb. [2007] "The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable", P274-285
- 48) Packin. [2011] P57
- 49) Barbara A.Rehm. [2010] "The Dodd-Frank Act's Curious Beques: The Living Will", Bank Investment Consultant News, Mar.7, 2013 <http://www.bankinvestmentconsultant.com/news/lehman-dodd-frank-2668908-1.html?pg=2668908-1.html>
- 50) Davis Polk & Wardwell LLP. [2011] "FDIC releases Joint Notice of Proposed Rulemaking on Resolution Plans and Credit Exposure Reports", Apr.5, 2011
- 51) Packin. [2011] P58-60
- 52) グループの上部組織である持株会社を破綻処理の対象とすることから、「トップダウン型破綻処理 (top-down resolution)」とも呼ばれている。
- 53) Federal Deposit Insurance Corporation, Bank of England. [2012] "Resolving Globally Active, Systemically Important, Financial Institutions-A joint

Paper by the Federal Deposit Insurance Corporation and the Bank of England", Dec.10, 2012

- 54) "National Trust-America and Britain outline plans for dealing cross-border banks", The Economist, Dec. 15, 2012

## 参 考 文 献

- Barbara A.Rehm. [2010] "The Dodd-Frank Act's Curious Beques: The Living Will", Bank Investment Consultant News, Mar.7, 2013
- Davis Polk & Wardwell LLP. [2011] "FDIC Releases Joint Notice of Proposed Rulemaking on Resolution Plans and Credit Exposure Reports", Apr.5, 2011
- Financial Services Authority. [2011] "Recovery and Resolution Plans", Aug, 2011
- Financial Stability Board. [2011] "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions", Oct, 2011
- Nizan Geslevich Packin. [2011] "The Case against the Dodd-Frank Act's Living Wills: Contingency Planning Following the Financial Crisis", Berkeley Business Law Journal, Nov.19, 2011
- European Commission. [2012] "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council", Jun, 2012
- FSB. [2012] "Recovery and Resolution Planning: Making the Key Attributes Requirements Operational Consultative Document", Nov, 2012
- Federal Deposit Insurance Corporation, Bank of England. [2012] "Resolving Globally Active, Systemically Important, Financial Institutions-A joint Paper by the Federal Deposit Insurance Corporation and the Bank of England", Dec.10, 2012

(平成国際大学法学部教授)