

FSB（金融安定理事会）による日本ピアレビュー（下）

—金融機関の破綻処理枠組みの評価—

佐志田 晶 夫

I. はじめに

一、「大き過ぎて潰せない」問題の解消と金融機

関の破綻処理

本稿では、金融安定理事会（Financial Stability Board 以下、FSB）による日本ピアレビュー⁽¹⁾から金融機関の破綻処理枠組みの評価を紹介する。システム上重要な金融機関の破綻処理を可能にする制度を整備するためにFSBは、金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性（以後、

主要な特性と表記⁽²⁾）を策定し二〇一一年一〇月に公表している。ピアレビューの紹介に先立つて、主要な特性の概要と二〇一二年の対日FSAP（金融セクター評価プログラム）での評価を簡単に説明しておきたい。

主要な特性は、「大き過ぎて潰せない」問題を解消するために金融機関の破綻処理制度が備えるべき特性を一二項目でまとめたもの。国際金融危機では、リーマンブラザーズの破綻などにより国際的な金融システムの混乱や経済活動への深刻な影響が発生、破綻に瀕した金融機関への公的支援

では納税者の負担が生じた。経験を踏まえて、いかなる金融機関も秩序だつて、納税者の損失リスクなしに、重要な経済的機能を確保し、損失を株主と債権者が負担するメカニズムで破綻処理する制度の構築を目指して主要な特性が策定された。

主要な特性には、適用範囲、破綻処理当局、破綻処理権限、相殺・担保など債権者の扱い（早期解約権の一時停止）、セーフガード、破綻処理の資金、国際的な協力の法的枠組み、危機管理グループ、個別金融機関毎の協力取決め、破綻処理可能性評価、再建破綻処理計画、情報共有が含まれる。⁽⁵⁾ 二〇一四年一〇月には情報共有やセクター別の実施ガイドランスをまとめた付属文書が追加された。

二、二〇一二年FSAP（金融セクター評価プログラム）

（二）での評価と提言

二〇一二年の日本FSAP⁽⁴⁾では、破綻処理枠組

みの充実、対象拡大、費用最小化のための詳細化などを提言していた（図表1参照）。これに対応して二〇一三年に預金保険法等が改正され、主要な特性の要件を踏まえた金融機関の破綻処理制度の整備が行なわれた。⁽⁵⁾⁽⁶⁾ 日本と主要国の状況を比べてみると、FSBが二〇一七年七月に公表した「金融危機後の破綻処理制度改革の状況調査（G20への破綻処理に関する第六次進捗状況報告書）」⁽⁸⁾では、EU、米国は対応済み、日本も大半の項目は対応済みだが、主要な特性三の五(ii)で求められている債権の株式転換による資本増強の達成は、不明確だとされている。

II. 金融機関の破綻処理枠組み

二〇一二年FSAP後に実施された預金保険法改正などの破綻処理枠組み整備について、ピアレ

図表1 2012年 FSAP の金融機関の破綻処理に関連した提言

目的：危機管理対応を強化する
日本 FSAP—優先度が高い提言
システム上重要なノンバンク金融機関の秩序ある破綻処理を確実にするために、さらなる改善の余地を追求する
破綻処理枠組みの主要な特性と整合的に、再建破綻処理計画の対象範囲をシステム上適切なすべての銀行とノンバンク金融機関に拡大することを検討
日本 FSAP—優先度が中程度の提言
破綻処理費用を最小化するために、現状の銀行破綻処理枠組みをさらに詳細化する
金融庁と預金保険機構の役割と司法制度を再調整し、事後的な司法上のレビューを前提に、一定範囲の破綻処理判断は金融庁と預金保険機構で実施できるようにする
預金保険機構のガバナンス構造を修正し独立性を強化して破綻処理費用の最小化をより重視する
集団投資スキームのカストディ取決めを強化するメカニズムを探求する
JGBCB において顧客ポジションと担保の分別管理と持ち運び可能性を導入することの必要性を調査する
取引所の免許付与基準に、独立した専門家による IT システムの頑健性に関する詳細な評価を含めることを検討する

〔出所〕 IMF の2012年 FSAP カントリー報告書に基づき破綻処理関連の提言を抜粋

ビューによる評価をみていきたい。

一、実施された措置

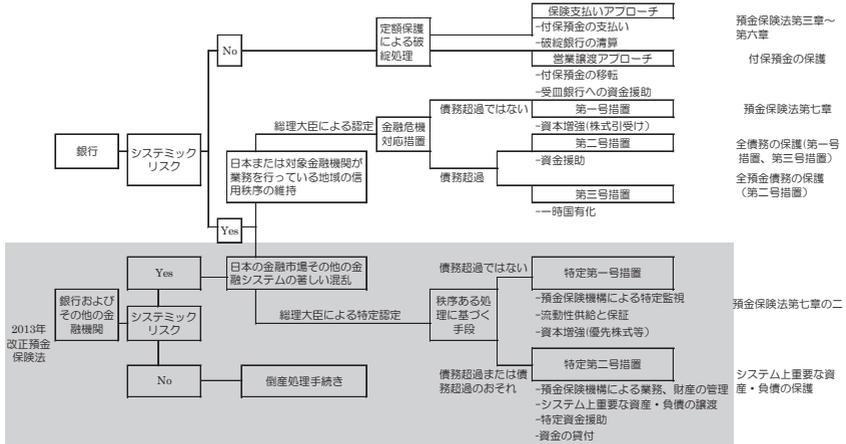
(1) 法的枠組み・制度、秩序ある処理の導入

預金保険法は一九七一年に制定され、二〇一三年の改正では FSAP の提言に対応して主要な特性を踏まえた「秩序ある処理」枠組みが導入された。秩序ある処理では、金融機関の破綻が金融システムへの著しい混乱をもたらしかねない場合に、金融危機対応会議での審議を経て対応措置を行う。改正で破綻処理の対象は、保険会社や証券会社などすべての金融機関と持ち株会社、子会社、外国銀行支店に拡大された。ただし、清算機関などの金融市場インフラは含まれていない。

(2) 処理手段の選択肢

改正預金保険法による破綻処理方法には、以下

図表2 預金保険法による金融機関の破綻処理開始



〔出所〕 FSB、日本ピアレビューの図表1を引用

の三つがある（図表2、3参照）。

(i) 定額保護での処理

預金取扱金融機関を対象として、付保預金支払いと破綻銀行の清算に預金保険基金を用いる保険金支払い方式と、資金援助を行い保険対象の預金を受皿銀行に移転する営業譲渡（Purchase and Assumption：P&A）方式の二つがある。この方式は、対象となる預金取扱金融機関が破綻してもシステミックな影響は生じないと判断された場合に適用される。

(ii) 金融危機対応措置

預金取扱金融機関の破綻がシステミックリスクを引き起こすと判断された場合は、金融危機対応措置が適用され、金融危機対応会議の議を経て総理大臣が認定する。この措置には、①債務超過でない預金取扱金融機関への公的資本増強、②保険金支払いコストを超える資金援助、③債務超過の

図表3 破綻処理手段の比較

	定額保護による破綻処理 (預金保険法第二章～第六章)		金融危機対応措置に基づく手段 (預金保険法第七章)			秩序ある処理に基づく手段 (預金保険法第七章の二)	
	保険支払い アプローチ	営業譲渡 アプローチ	第一号措置	第二号措置	第三号措置	特定第一号措置	特定第二号措置
発動の要件 (トリガー)	金融機関がその財産では債務を完済できなくなる 金融機関が預金支払いを停止するおそれがある 金融機関がその財産では債務を完済できなくなる事象が生じるおそれがあることを通知する 預金保険法が定めた要件が満たされる		金融危機対応会議での審議を経る 内閣総理大臣が、金融機関が我が国または我が国に重要な地位の信用秩序の維持に重大な支障を認め、措置の必要を認定			金融危機対応会議での審議を経る 内閣総理大臣が、我が国金融市場その他の金融システムに著しい混乱を生じするおそれがあることを認め、措置を講ずる必要があると認定	
対象金融機関	預金取扱金融機関		預金取扱金融機関			預金取扱金融機関	保険会社、証券会社、持株会社、子法人、外国銀行の支店
手段	付保預金の支払い 破綻した預金取扱金融機関の清算	破綻した金融機関を金融整理手続に置く 付保預金と見合の資産を受皿銀行に譲渡する 保険金支払いコスト相当額まで資金援助を実施	公的資本増強	重要な資産・負債の移転・買収/継承 金融機関への資金援助 資産の買い取り	特別危機管理として 預金取扱金融機関の株式を取得(一時国有化)	預金保険機構の特別監視 流動性供給および債務の保証 資本増強 資産の買収	預金保険機構の特別監視 システム上重要な資産・負債の譲渡 破綻処理プロセスで追加の資金援助 システム上重要な債務を履行するための貸出 資産の買収
保護の対象	保険対象預金のみ		全ての債務	全ての預金債務	全ての債務	全ての債務	システム上重要な債務のみ
資金調達	預金保険基金で事前に調達		預金取扱金融機関からの事後的な回収			金融業界からの事後的な回収	

(注) ビアレビュー付属図表3に基づいて仮訳

出所：FSB、日本ビアレビューより付属図表3を引用

預金取扱金融機関の一時国有化（金融安定を脅かす場合）、がある。①と③では全債務の保護が、②では少なくとも預金の全額保護が目指される。

(iii) 秩序ある処理に基づく措置

秩序ある処理は、全種類の金融機関に適用可能であり、金融危機対応会議の議を経て総理大臣の認定で実施される。具体的には、特定第一号措置は金融機関が債務超過でない場合に、業務を継続しつつ金融機関の状況を改善する措置をとる（預金保険機構による特別監視および資金の貸付または資本増強）。特定第二号措置では、債務超過の（もしくはそのおそれがある）金融機関を秩序だてて処理し、システム上重要な資産・負債のみ保護することを目指し、システム上重要でない負債の保有者が損失を負担すると想定される。

ビアレビューは、秩序ある処理は主要な特性に沿った破綻処理を意図しているが、破綻処理手段

の選択が、金融システムや信用秩序に及ぼす影響を考慮してケース・バイ・ケースで行われると指摘。特定の基準がなく、当局によれば、預金保険法に基づくいかなる手段の利用も排除されないとしている。

二、主要な特性との比較

(1) 破綻処理権限

ピアレビューは、日本の破綻処理枠組みではシステミックな影響の判断に応じた破綻処理手段選択により異なる権限が利用可能で、秩序ある処理の場合は、当局が金融機関の管理・業務執行、経営陣の交代、資産・負債の移転、ブリッジ金融機関の設立、契約の早期解約権行使の一時的停止など、広範な破綻処理権限を持つと指摘している。

破綻処理の権限には主要な特性との相違点が残っている。一例では、早期解約権行使の一時停

止期間は厳格に定められず、金融システムの著しい混乱が生ずるおそれを回避するために必要な期間⁹⁾となっている。ただし、当局は、一時停止の適用に際しては主要な特性（例えば二営業日を超えない期間等⁹⁾）を考慮するとしている。

また、主要な特性の三の五では債権者等の損失負担に関して、破綻処理当局が、①株式および無担保・非付保債権を優先順位を尊重しつつ償却する、②無担保・非付保債権の全部または一部を破綻処理の下で当該金融機関（または、破綻処理の譲受金融機関もしくは親会社）の株式か他の資本性調達に転換する、③破綻処理開始前に契約上のトリガーが引かれていなかった条件付き転換債務・契約上のベイルイン商品を転換または元本削減する、権限を持つべきだとしている。預金保険法改正により、上記③の契約上のベイルイン（債

権の元本削減、株式への転換)を秩序ある処理の開始で実施できることになった。だが、債権の元本削減や株式への転換(法的ペイルイン)を行う権限は付与されず、当局の権限のみで契約条項がない無担保・非付保の債権者に損失負担をさせることはできない。

なお、当局はG-SIBsの破綻処理戦略開発で、特定第二号措置を用いた破綻処理により無担保・非付保債権保有者に損失を負わせ、法的ペイルインの経済的効果の達成を想定している。金融庁が二〇一六年四月に公表した「総損失吸収力(TLAC)に係る枠組み整備の方針について」⁽¹¹⁾は、G-SIBsの破綻処理⁽¹²⁾、金融グループを一体として処理するSPEアプローチに基づきTLAC(Total Loss-absorbing Capacity)で損失を負担するアプローチを示している(図表4参照)。

この方式では、破綻したG-SIBのシステム上

重要な資産・負債がブリッジ金融機関に移転される一方、破綻銀行の株主と損失吸収力のあるTLAC適格負債保有者を含む他の債権者(システム上重要ではない債務の保有者)は、法的倒産手続きで損失を負担する。ただし、どの資産・負債がシステム上重要⁽¹³⁾かについての指針は提供されず、資産・負債と関連する業務を閉鎖することが金融システムの著しい混乱を生じさせるか否かを検討し、ケース・バイ・ケースで判断される。

(2) ノンバンク金融機関に対する破綻処理枠組み
預金保険法改正により破綻処理枠組みが、保険会社、証券会社を含む全種類の金融機関に拡大されたが、部門に特有の破綻処理枠組み適用や利用可能な権限はない。これは、今まで保険会社が既存の倒産処理枠組みで処理されたことを反映している。ただし、大規模で複雑な業務を行う証券会

社については、銀行と類似した手段と戦略に基づく再建破綻処理計画が策定されている。

保険会社では保険業法に基づく固有の処理手段が利用でき、これには保険ポートフォリオの財務健全な保険会社かブリッジ機関への移転、保険契約の変更、既契約維持管理（run off）などが含まれる。ただし、保険契約の変更は、異議が契約者数の一〇%を超え、その保険契約に係る債権額が全体の一〇%を超えた場合は実施できない。当局は、過去の破綻処理で条件が満たされた事例はないとしているが、処理に障害が生じる可能性は排除されない。

(3) 裁判所の役割

日本の破綻処理手続きでは裁判所が重要な役割を担う。秩序ある処理では、資本金の額の減少、取締役等の交代、ブリッジ金融機関へのシステム

上重要な資産・負債の移転には、株主の同意の代わりに裁判所の許可（代替許可）が必要である。

裁判所は、破綻処理手段の必要性や適切性を判断する裁量を持たず、預金保険法が求める条件が満たされているかのみを検証する。株主や債権者は異議申し立てができるが、破綻処理当局の権限行使全体が覆されることはない。破綻金融機関に残った資産・負債は倒産処理手続きの対象となり、預金保険機構の申し立てを受けて裁判所が倒産手続開始を命じる。

(4) 破綻処理資金の準備

主要な特性では、破綻処理資金の確保と納税者負担の回避を求めている。日本では多様な資金が利用可能で、預金保険法改正により全ての種類の金融機関を破綻処理資金支援の対象にできる。また、システムリスクがあり金融危機対応の必

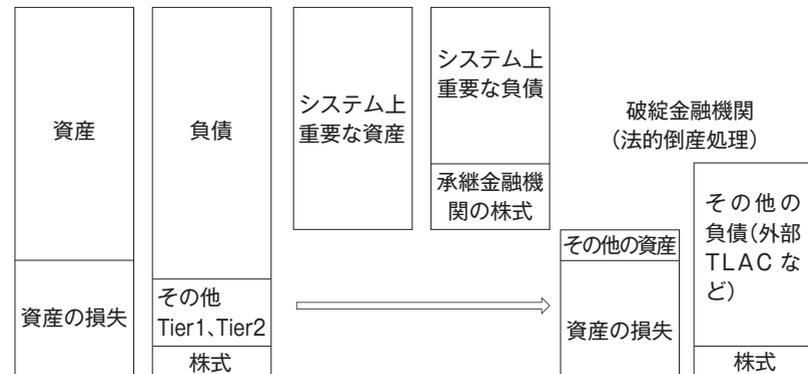
図表4：日本のG-SIBsに対する秩序ある処理枠組み

2016年4月に金融庁が公表した文書は、SPEアプローチによる破綻処理戦略に基づいて、G-SIBsを秩序立って処理する枠組みの提案を記述したもの。その目指す手順は下記の通り。

- ・子会社の損失は最上位の銀行持ち株会社（BHC）で吸収され、BHCに破綻処理手段が適用される。損失はBHCに対して発行された内部TLACの元本削減が転換で吸収する。
- ・BHCが吸収した損失の規模に応じて、当局は破綻処理開始の要件を満たすかを判断。これは、BHCが債務超過または債務超過のおそれがあること、もしくは支払停止または支払停止のおそれがあり、内閣総理大臣が金融危機対応会議の議を経て秩序ある処理の手段に基づく特定第二号措置が必要なことを特定認定することを要する。
- ・この時点でBHCは存続不能とみなされ、BHCが発行したバーゼルⅢ適格なその他Tier 1・Tier 2資本調達手段は契約条件に基づき元本削減または株式に転換される。
- ・BHCのシステム上重要な資産・負債は裁判所の許可を得た上で、預金保険機構が設立し保有する特定承継金融機関に譲渡される。移転は週末の破綻処理での実施が想定され、システム上の重要な資産・負債は、ケースバイケースで金融庁長官の認定により決定する（総理大臣からの権限委譲）。
- ・特定承継金融機関は、必要なら預金保険基金からの事前コミットメントを用いて資本増強され、2年以内に受皿となる民間の金融機関等に事業の譲渡を行うことが想定される。
- ・破綻BHCは、残った資本、特定承継金融機関に移転されなかった資産・負債を含めて、預金保険機構の申立てに基づく法的倒産手続きによる処理が開始される。外部TLACの保有者を含む破綻BHCの債権者が、清算手続きにおいて損失を吸収することとなる。

手順を図式化したバランスシートを例示すると下記の通り

存続不能な銀行持ち株会社 ⇨ 特定承継金融機関



(注) ピアレビューBox 3の概要に基づき仮訳。なお、2016年4月15日付、金融庁の“金融システムの安定に資する総損失吸収力（TLAC）に係る枠組み整備の方針について”を参照した。

要性が認定されれば、預金取扱金融機関に対しては（債務超過でも）資本支援ができる。

預金保険機構は、主に預金保険料で事前に資金を調達するが、債券発行や借入での資金調達も可能であり、債券の全額と借入の大半には政府保証がある。追加資金は日銀からの一時的な借入もできる。破綻処理で生じた損失は、金融業界による負担金の事後納付で回収され、負担金の納付は、預金保険機構の報告に基づいて内閣総理大臣と財務大臣が定める。

なお、預金保険法一二五条により、金融機関の負担のみでは金融システムの著しい混乱が生ずるおそれがあると認められる限り、政府が預金保険機構に費用の一部を補助できる。これについてピアレビューは、民間負担が優先されることを明確にすべきだとしている。

(5) 当局間の協力と情報共有

国内の当局間では破綻処理のみを目的とした協力や情報共有のメカニズムはないが、金融庁、財務省、日銀の協力は金融危機対応会議を通じて促され、必要に応じて情報共有が行われる。協力・情報共有メカニズムは金融機関の種類で異ならぬ。外国の当局とは破綻処理目的での情報共有ができる。情報の機密を守る予防手段の検討は必要だが、実務上は協力協定を締結して危機管理グループ・メンバー間で情報が共有でき、他の当局とも覚書が取り交わされている。

(6) クロスボーダーでの協力の法的枠組み

破綻処理当局には、外国当局の破綻処理行動を承認する権限はない。外国の破綻処理行動の承認、効力付与の枠組みは、外国倒産処理手続の承認援助に関する法律で定められた手続きによる。

裁判所が、外国当局による日本で業務を行う外国金融機関への破綻処理手続きの承認と援助に責任を持つ。

申し立てから承認決定までの間、裁判所は外国債務者の日本の業務と資産の保全管理人による管理を命じることができる。当局は、申し立てと同日に裁判所が命令を出すことが予想されるとしているが、これを実証する前例は少ない。裁判所は、破綻処理行動の承認についても通常の外国倒産手続きの承認と同一の基準を適用する。裁判所による承認により外国金融機関の日本にある資産の債権者による処分を停止できるが、直接ペイルイン（債権元本の削減、株式への転換）を行う法的枠組みはない。

(7) 再建破綻処理計画

日本の G-SIBs と D-SIBs (一銀行、二証券会

社) では、再建破綻処理計画が策定される。保険会社にはシステム上重要とされた会社はなく、破綻処理計画は策定されていない。破綻処理計画は、毎年および金融機関のグループ構造や業務に大幅な変更があった場合にはその後更新される。なお、当局には必要な場合は破綻処理可能性の改善を目的とした措置を求める権限があるが、それが用いられたことはない。

Ⅲ. 得られた教訓と対処すべき課題

ピアレビューは、日本の破綻処理枠組みを主要な特性にさらに合わせ、市場参加者から信頼されるものにするには追加の作業が必要だとして、四項目の提言（提言四〜提言七）を行っている。

一、破綻処理手段の選択

破綻処理手段の選択基準をさらに明確にすべきである。主要な特性は、金融機関が債務超過となる前のタイムリーかつ早期な破綻処理開始を求めている。秩序ある処理に基づく特定第二号措置は、債務超過のおそれのある金融機関に適用されるかもしれない。特定第一号措置や金融危機対応では預金保険機構による公的資本増強も選択可能で、全債務の保有者保護もありうる。だが、手段がケース・バイ・ケースで選択されることは、特定第二号措置の必要性を特定認定する状況に不確実性を生じさせうる。

ピアレビューは、現行枠組みの柔軟性によって、事前の資本増強が当局が望ましいと考えるシステム上重要な金融機関への選択肢だとの市場の認識が強められたとしている。日本のG-SIBsの債券格付けには、格付け会社の見解を反映して、

まだ、政府支援が組み込まれている。預金保険法改正や金融庁によるG-SIBsのSPEアプローチでの処理戦略の公表後も、銀行債のスプレッドが大きく変化しなかったことは、この見方を支持する。

当局は、破綻処理改革の目的への支持を表明し、特定第二号措置に基づいたSPEによる破綻処理がG-SIBsの望ましい破綻処理戦略であることも明確にしたとしている。ただし、枠組みの柔軟性を制限することは破綻処理行動にかかる時間や費用を増加させかねないし、一九九〇年代後半の危機における公的支援の経験では公的金融支援は概ね回収され、金融安定と経済への信用供給が維持され、評価できるものだったとしている。

ピアレビューは、現状では市場の期待と当局の意図が一致していないが、市場の期待に影響を及ぼすことでモラルハザードを軽減し、システムミッ

クリスクを内部化できるとしている。

提言四…市場参加者にさらに明確さを提供し、破綻処理制度の信頼性を強化し、タイムリーな破綻処理の開始を確実にするため、当局は破綻処理手段選択の透明かつ公式な指針を開発すべきである。即ち、(a)金融危機対応措置と秩序ある処理との手段の相違を明確化し、(b)特定第二号措置での債務超過の可能性の概念を詳述する（例えば、明確な基準や詳細な指標の設定）。

二、破綻処理の資金調達

主要な特性は、当局が一時的な資金提供を行う場合は、民間からの調達が使い尽くされたか、そうしなければ秩序だった破綻処理の目的が達成されないことを確定するように求めている。特定第一号措置では、契約上のトリガーがある債務の保

有者のみに損失を負担させ、特定第二号措置ではシステム上重要でないと見做された債務の無担保・非付保債権者に損失を負担させる。ただし、何がシステム上重要なかの指針はなく、当該資産・負債に関連する業務を移転せず閉鎖することが、金融システムに深刻な障害をもたらすかをケース・バイ・ケースに検討して決定される。また、預金保険法一二五条に基づく政府支援の可能性は、破綻処理の費用が全て金融業界から回収されるかに関して疑問を生じさせる。

これに対処する一つの方法は、金融機関破綻による損失への対応では、まず民間の資金に依存することを意図し、あらゆる資金支援は金融業界から回収すると期待していることを、当局が情報伝達することだろう。

提言五…破綻処理での一時的な資金提供に関し

て、市場の期待と当局の意図とのギャップを最小化するため、当局は、公的な情報伝達によって(a)金融機関破綻での損失への対応は、まず、民間の資金に依存することを意図していること、(b)当局からのあらゆる資金調達は、主要な特性に沿って、最終的には金融業界から回収すると期待していること、を明確にすべきである。

三、部門に特有の破綻処理制度の適用

破綻処理枠組みの範囲が拡大されたが、破綻処理枠組みやそれに基づく権限行使は、部門を特定して実施されるようにはなっていない。ノンバンク金融機関の破綻処理の戦略と手段では国際的な政策策定作業が進展中であり、これを利用してシステム上重要になりかねないノンバンクSIFI特有の破綻処理の戦略と手段の開発を検討すべきである。

これにはノンバンク金融機関に特有の破綻処理目的と破綻処理開始の条件、破綻処理権限の行使が保険契約者の協力を条件としないことを確実にするような、既存の破綻処理権限（保険業法に基づく）の修正が含まれる。

提言六・当局は、進行中の国際的な政策作業に基づいて、システム的な破綻になりうるノンバンク金融機関の破綻処理枠組みに則った、部門に特有の適応と戦略の開発を検討すべきである。

四、一定の破綻処理行動についての裁判所による

承認

日本の破綻処理手続きでは、①システム上重要な資産・負債のブリッジ金融機関への移転に関する株主承認の代替（代替許可）、②破綻した金融機関に対する処理手続き開始に関する決定、で裁

判所が関与する。裁判所の承認の必要性は、破綻処理行動を遅延させかねない（特にシステム上重要な資産・負債の移転で週末に破綻処理を行おうとすれば）。また、日本にいる外国金融機関への外国の破綻処理手続を承認または効力を持たせるのは、裁判所の役割である。当局は、裁判所の承認は申し立てと同日に行われうるとしているが、それを実証する前例はわずかしかない。

前者については、裁判所の手続きに必要な時間が、破綻処理手段実施の実効性を損なわないことを確実にすべきで、例えば、裁判所が必要になる可能性がある情報を理解するため、破綻処理計画の一部を裁判所と協議すべきかもしれない。後者に関しては、外国の破綻処理行動を認識する行政上の枠組みの開発を検討できるかもしれない。

提言七：当局は破綻処理計画の一部として、破綻

処理プロセスで破綻処理手段のタイムリーで実効性のある実施が損なわれないことを確実にするような裁判所の関与を（とりわけシステム上重要な資産と負債のブリッジ金融機関への移転について）考えるべきである。

IV、結びに代えて

ピアレビューでは、主要な特性と日本の破綻処理枠組みとの相違点が指摘され、対応が提言されている。クロスボーダーな破綻処理の円滑な実施には、破綻処理枠組みの国際的な整合性と相互協力が重要である。ただし、預金保険法改正に向けた議論などを振り返ると、日本の法制度の特質や破綻処理プロセスへの裁判所の関与などのため、諸外国と同一の制度の導入は困難な場合がある。

秩序ある処理をG-SIBに適用する破綻処理戦略

により、法的ベイルインの経済的な効果の達成を目指すなどの対処策は、日本の法制に則って主要な特性への対応を図ったものと考えられる。

また、破綻処理開始のタイミングや破綻処理権限の選択では、当局が状況に応じた一定の判断の余地を持つことは、金融システムのモニタリングと監督の強化によって早期の対応が行われるのから、利点ともなりうる。こうした点についての理解を得るためにも、日本の当局による破綻処理戦略のいっそうの具体化と、国際的な当局間の情報共有の深化に期待したい。

なお、IMFの「二〇一七年対日四条協議終了にあたっての声明（注(7)参照）」によれば、二〇一七年のFSAPが四月まで実施されている。同声明で指摘された破綻処理手段選択の明確化と処理開始の基準設定、破綻処理手段の拡充と清算機関などへの適用拡大、市場の期待への働きかけな

どは、本稿でみてきたピアレビューの提言と共通すると考えられる。二〇一七年FSAPでの評価については、今後、注意してフォローしたい。

(注)

- (1) FSB, "Peer Review of Japan" 二〇一六年十二月
- (2) FSB, "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions（金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性）」二〇一一年一〇月。二〇一四年一〇月に実施ガイダンス付属文書を追加、公表。その後もガイダンスや評価手法が追加され、二〇一六年一〇月には銀行部門に関する主要な特性の評価手法について「Key Attributes Assessment Methodology for the Banking Sector（銀行部門における主要な特性の評価手法）」が公表された。
- (3) 実効的な破綻処理制度の概要と日本の対応、課題に関しては、森本学「現代の金融規制―変革への模索とその方向性―」証券レビュー第54巻別冊、二〇一四年六月と注(5)に示した金融審議会ワーキング・グループ関連の資料を参照した。
- (4) IMF, Country Report No. 12/210 "Japan: Financial Sector Stability Assessment Update" August 2012参照。

- (5) 預金保険法改正では、金融審議会「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」報告書二〇一三年一月と資料等を参照。同報告書では、「預金取扱金融機関以外の金融機関では、市場等を通じてグローバルに伝播する危機に対して、その秩序ある処理が必ずしも制度的に担保される枠組みが整備されていないことから、「主要な特性」やIMF・FSAPレポートにおける指摘を踏まえ新たな制度を設ける必要がある」としている。
- (6) 村松教隆「預金保険法の一部改正の概要」預金保険研究第一六号二〇一四年一月、小立敬「わが国の金融機関の秩序ある処理の枠組み―改正預金保険法で手当てされた新たなスキーム―」野村資本市場クォーターリー二〇一三年夏号を参照した。
- (7) IMF, “Japan: Staff Concluding Statement of the 2017 Article IV Mission” June 19, 2017によれば、二〇一七年の対日FSAPの調査が四月まで実施された。
- (8) FSB, “Ten years on—taking stock of post-crisis resolution reforms Sixth Report on the Implementation of Resolution Reforms” 6 July 2017 (金融危機後の破綻処理制度改革の状況調査(C20への破綻処理に関する第六次進捗状況報告書))
- (9) 金融庁「平成二五年金融商品取引法等改正等に係る預金保険法施行令等の一部を改正する政令等に対するパブリックコメントの結果等について」二〇一四年三月では、具体的な期間については「主要な特性」の趣旨を踏まえつつ、中略―実際に金融機関の秩序ある処理を行う場合において適切に判断していく必要がある」としている。
- (10) 注(3)で参照した森本学「現代の金融規制―変革への模索とその方向性―」は、法的ベイルインを規定しなかったことを、これについては金融審のワーキングでもかなり議論があったのですが、要するに、当局の権限だけで債権者の権利を大幅に変えてしまうというのは、岩原座長の表現では、日本は憲法上の要請があつて、裁判所の手続きを経ないと難しい。アメリカなどに比べると、そういう考え方が強い。アメリカは破産法が割と柔軟なのですね。」と説明している。
- (11) 金融庁「金融システムの安定に資する総損失吸収力(TLAC)に係る枠組み整備の方針について」二〇一六年四月参照。
- (12) 金融庁は二〇一五年に、野村ホールディングスと大和証券グループを国内のシステム上重要な銀行等(D-SIB)に指定。
- (さしだ あきお・当研究所特任リサーチ・フェロー)