

巨大金融機関の破綻処理制度改革の軌跡

—10年目の節目を越えて—

Bank of Japan Review

日本銀行金融機構局
金融庁監督局
預金保険機構調査国際部
2022年5月

2007年からの国際金融危機では、システム上重要な金融機関（G-SIB等）にかかる「大きすぎて潰せない」という問題が、改めて、浮き彫りとなり、これ以降、こうした問題の解決に向けて、金融規制改革が進められてきた。本稿では、このうち、システム上重要な銀行の破綻処理に焦点を絞り、金融安定理事会により基本指針が公表された2011年以降の取組みを振り返りたい。具体的には、この10年間で、本邦当局と金融機関が連携して、公的制度の整備、金融機関サイドの態勢構築、そして、実践的な課題への対処といったように、着実に歩を進めて来たものと言える。現状のように、金融システムが安定している平時から、有事に向けて準備を進める意義は大きいため、本邦当局では、引き続き、こうした取組みを着実に前に進めていきたい。

はじめに

2007年からの国際金融危機では、システム上重要な金融機関にかかる「大きすぎて潰せない（Too big to fail）」という問題（TBTF問題）が浮き彫りになった。このため、これ以降、この問題を解決するために、規制・監督にかかる金融制度改革がG20の枠組みのもとで、進められてきた。このうち、特に、破綻処理制度については、2011年に金融安定理事会（Financial Stability Board、FSB）から、「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」（主要な特性）が公表され、各国の金融機関・金融当局では、これを基本指針に着実に取組みを進めてきた。

この点、FSBが昨年12月に公表した「2021年破綻処理改革の実施に関する報告書」では、「主要な特性」公表後10年目の節目を意識し、「Glass half-full or still half-empty?」との副題が付けられ、この間の国際的な取組みや各国における進捗状況が総括されている。こうした状況を踏まえ、本稿では、グローバルなシステム上重要な銀行（G-SIB¹⁾）の破綻処理に焦点を絞り、TBTF問題の解決に向けた、わが国の取組みを振り返りたい。その上で、国際的な議論を踏まえた、今後の対応の方向性についても、提示する。

問題の所在と対応の方向性

2008年9月のリーマン・ブラザーズの経営破綻以降、グローバルに業務を行っていた巨大金融機関が次々と信用不安に陥る深刻な金融危機が発生し、その影響が実体経済にも波及した結果、世界経済を悪化させた。また、こうした状況の中で、巨大金融機関が無秩序に破綻すれば、各国の金融・経済システムに極めて深刻な悪影響が生じるおそれがあった。このため、こうした金融機関を破綻させることができず、公的資金の注入によって救済せざるを得ない、いわゆる「TBTF問題」が、改めて露呈した。実際、金融危機の震源地となった米国やその影響を強く受けた欧州では、投資銀行、商業銀行に加え、保険会社も含む多数の巨大金融機関が政府から公的資金を注入されるかたちで救済された。こうした公的資金による救済は、つまるところ、平時における金融機関の利益は、株主や経営者が享受する一方で、経営が悪化した場合の損失は、一般の納税者に負担させることを意味しており、強い批判に晒された。また、経営悪化時に政府が支援するという「暗黙の政府保証」が、金融機関の経営にモラルハザードを生じさせ、よりリスクテイクを積極化させるインセンティブを与え得る点も認識された。更に、「暗黙の政府保証」が、例えば、有利な条件での資金調

達を可能にするなど巨大金融機関に不当な便益を与え、平時における競争環境を歪めかねない点も改めて問題視された。

こうした反省から、TBTF 問題を解決するために、いわゆる「秩序ある破綻処理」制度の整備が行われてきたが、こうした破綻処理制度のポイントとして、以下の2点が挙げられる。すなわち、第一に、G-SIB が破綻した場合にも、承継会社へ経営や資産・負債を移転するなどし、主要業務を継続させることで、金融システムへ甚大な影響を与えることを回避すること。第二に、破綻に伴う損失の負担については、破綻する G-SIB の株主・債権者が吸収し（ベイルイン）、納税者の負担を回避することである。また、経済・金融のグローバル化に伴い、リーマン・ショックの影響が、金融市場を通じて伝播するかたちで全世界に及んだことから、TBTF 問題解決に向けた取組みを国際協調のもとで進めることの重要性も改めて意識された。この点、2008年11月のG20ワシントンサミットで、「秩序ある破綻処理」が議題となり、これ以降、主要25か国・地域の金融監督当局、財務省、中央銀行、IMF（国際通貨基金）、世界銀行、BIS（国際決済銀行）等が参加するFSBが議論を主導し、対応していくことになった。

国際的な対応の枠組み

こうした議論の流れを受け、2011年11月にFSBが策定した「主要な特性」では、TBTF問題の解決に向けた取組みの基本指針として、「秩序ある破綻処理」を実現するために対応が必要な項目が整理されている。具体的な内容は図表1のとおりであるが、ポイントは以下の3点と言えよう。すなわち、1点目は、金融システムにおいて重要となる全金融機関に対して、破綻処理を行う権限をもつ破綻処理当局を設置するとともに、実効的な破綻処理を可能とする法的な枠組みを整備することである。2点目は、そのうち、特に、国有化や公的資金による救済に依存することなく破綻処理を可能とする枠組みを整備することである。そして、3点目は、国際協調の観点から、母国当局と主要な関係海外当局は協力の取り決めを交わすとともに、G-SIB ごとに危機管理グループを組成し、現状評価や情報共有を行うことである。また、破綻処理の実効性を担保する観点から、各

法域はG-SIB ごとに再建・破綻処理計画を策定・更新するプロセスを備え、危機管理グループの場で定期的にレビューすることも求められている。

また、FSBでは、こうした対応を各国の金融当局やG-SIBに求めた上で、「主要な特性」に沿った実効的な破綻処理制度の枠組み作りが円滑に実施されるよう、傘下に設置されている「破綻処理運営グループ（ReSG²）」において、実施状況の確認やガイダンスの策定等を行っている。なお、この部会には、わが国からは金融庁および日本銀行が参加しており、国際的な議論に貢献している。

【図表1】「主要な特性」の概要

「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」

システム上重要な金融機関（G-SIB等）について、「秩序ある破綻処理」を実現するために対応が必要な項目を記載（12項目）

主な内容

- ✓ ベイルイン等の権限を持つ破綻処理当局を設置すること
- ✓ 破綻処理当局は破綻処理に当たって公的資金に依存しない枠組みを設けること
- ✓ G-SIBについては、再建・破綻処理計画を予め作成すること
- ✓ 母国当局と主要な関係海外当局で「危機管理グループ」をG-SIBごとに組成すること
- ✓ 母国当局は定期的に破綻処理可能性の評価を行うこと

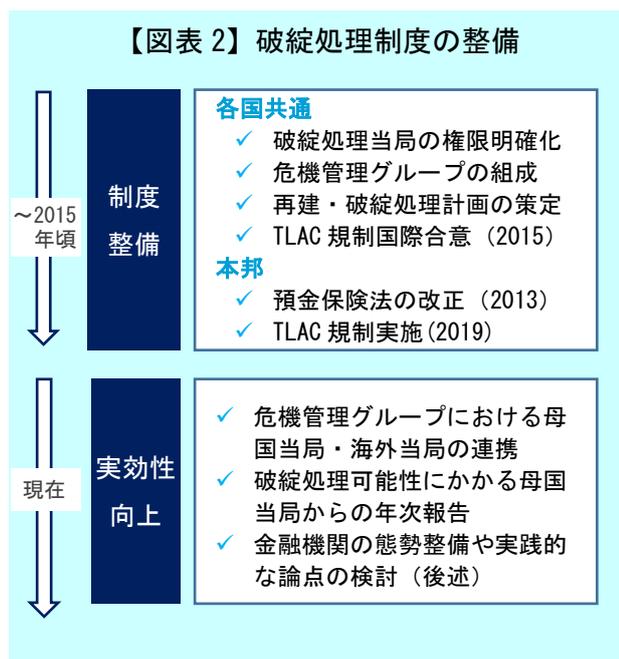
「主要な特性」に沿った対応状況

（破綻処理制度の整備）

「主要な特性」公表後の破綻処理改革に関する国際的な議論の進捗状況を概観すると、まずは、2015年頃までに、破綻処理にかかる制度の大枠が整ったものと言える。例えば、2014年頃までに、ほとんどの法域において、破綻処理当局の権限の明確化や各G-SIBの危機管理グループが組成され、再建・破綻処理計画の策定が進んだ。なお、わが国における「秩序ある破綻処理」制度については、2013年6月に預金保険法が改正され、手当てされている。FSBでは、こうした進展を踏まえ、2014年以降、各国当局からの報告に基づき、各法域の破綻処理可能性を評価するプロセスを開始した。

また、2015年11月には、「秩序ある破綻処理」制度の実効性を担保するために、破綻時に損失吸収や資本再構築を行うための財源（TLAC³）を平時から確保するよう求める国際的な枠組みも整備された。これは、破綻処理の対象となる法人が、平時から、エクイティや劣後債等からなる「TLAC適格商品」を一定水準以上確保することを求めるものである。その上で、破綻時には、こうした商品について、（法的な対抗措置や補償請求といった）重大な法的リスクなしに金融当局（行政）の判断により、元本削減・株式転換等を行うことにより、株主や当該商品の債権者の負担で損失吸収・資本再構築を行う枠組みである。

こうした着実な進展を踏まえ、FSBによる2016年の報告書には「moving from policy design to implementation」という副題が付けられたように、それ以降は破綻処理の実効性向上に向けた取組みにフェーズがシフトした。



（わが国の「金融機関の秩序ある処理」の概要）

ここで、2013年の預金保険法の改正内容を中心に、わが国に導入された「金融システムの安定を図るための金融機関等の資産及び負債の秩序ある処理の枠組み」（「金融機関の秩序ある処理」）について、概観したい。その前提として、まずは、リーマン・ショック発生時のわが国の破綻処理スキームを振り返る。当時は、預金保険の対象範囲に限り保護する定額保護の破綻処理スキームに

加え、システミックリスクの顕在化が懸念される場合には、これを超える支援を可能とする金融危機対応措置が手当てされていた。金融危機対応措置とは、1990年代の不良債権問題に端を発する金融危機への対応を図るために金融再生法や早期健全化法等に規定された措置を織り込むかたちで、2000年の改正で預金保険法に定められた措置である。具体的には、金融機関の財務状況等に応じて、資本増強から一時国有化まで3つのスキームが手当てされており、「わが国または対象金融機関が業務を行っている地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずるおそれがある」と認められるときに内閣総理大臣・金融庁長官・日本銀行総裁等が参加する「金融危機対応会議」の審議を経て発動される。

この点、2007年からの国際金融危機がわが国の金融システムに与えた影響は、欧米に比べれば小さく、こうしたスキームが発動されることはなかった。しかしながら、2013年の預金保険法の改正では、こうした国際金融危機の教訓を踏まえつつ、G-SIB等の破綻が金融市場を通じて伝播するリスクに備えるために、新たに「金融機関の秩序ある処理」の枠組みが整備された。具体的には、①金融機関等が債務超過や支払停止に至る前に流動性供給・資本増強を行う特定第1号措置と②債務超過または支払停止になった場合（または、これらのおそれがある場合）に資金援助を行う特定第2号措置が手当てされた⁴。また、国際金融危機においては、銀行のみならず証券会社や保険会社等の破綻も金融システムに大きな影響を与えたという教訓から、「主要な特性」の内容に沿うかたちで、秩序ある処理の適用対象は、証券会社や保険会社を含む幅広い金融機関に拡大された。発動要件については、「わが国の金融市場その他の金融システムの著しい混乱が生ずるおそれがある」と認められるときに「金融危機対応会議」の審議を経て実行される枠組みとなっている。その上で、必要となる資金については、預金保険機構の危機対応勘定および借入金で賄い、万一損失が生じた場合には、「主要な特性」の内容に沿って、事後的に金融業界から徴求することが原則とされている。

また、2013年の改正では、市場の混乱を回避するために、破綻処理の開始をもって破綻金融機関との間のデリバティブ契約等が一斉に解除され

ないよう、内閣総理大臣が早期解約権を一時的に停止（ステイ）することが可能となった。

【図表 3】 システミックリスクに備えた破綻処理スキーム

（金融危機対応措置：銀行等が対象）

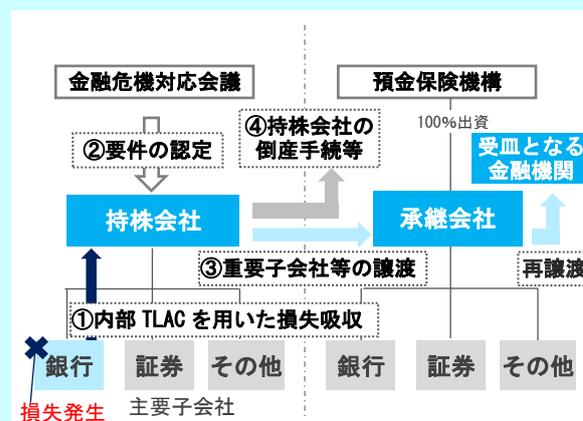
名称	資本の状況	概要
第 1 号措置	過小資本時	資本増強
第 2 号措置	破綻または債務超過時	資金援助
第 3 号措置	破綻かつ債務超過時	一時国有化

（金融機関の秩序ある処理：銀行、銀行持株会社、証券会社、保険会社、金融持株会社等が対象）

特定第 1 号措置	過小資本時	資本増強・流動性供給
特定第 2 号措置	債務超過または支払停止時（これらのおそれを含む）	資金援助

わが国では金融庁の「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⁵⁾」において、本邦 G-SIB⁶⁾については、単一の当局が、金融グループの最上位に位置する持株会社等に対して破綻処理権限を行使することで、金融グループを一体として処理する方法（SPE（Single Point of Entry）アプローチ）により「金融機関の秩序ある処理」を実行することが望ましいとされている（持株会社に特定第 2 号措置を講じる）。すなわち、平時において持株会社は所要水準を上回る「TLAC 適格商品」（外部 TLAC）を調達し、それを子銀行等へ事前に配賦する（内部 TLAC）。その上で、子銀行等が破綻の危機に陥った場合には、内部 TLAC の元本削減等を行うことにより、その損失を持株会社が吸収する。この結果、損失を吸収した持株会社は倒産手続等により清算されるものの、主要業務を担う子銀行等は、清算される持株会社から、預金保険機構が準備する承継会社に引き継がれ、業務を継続することが想定されている。

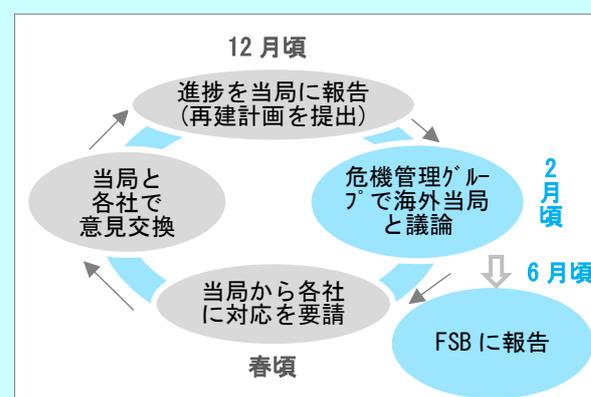
【図表 4】 SPE スキームの概要



（わが国における取組み）

こうして導入された「金融機関の秩序ある処理」の実効性を確保する観点から、わが国においても「主要な特性」に沿った対応を当局と本邦 G-SIB が協力・連携して進めている。具体的には、例年、2 月頃に本邦 G-SIB にかかる危機管理グループを開催し、前回以降の進捗を報告・議論し、その結果を FSB に報告するというサイクルを回している。

【図表 5】 わが国における取組みサイクル



これまで、本邦 G-SIB が危機管理グループで報告してきた項目は、例えば、①破綻処理開始後も主要業務を継続するための態勢整備、②TLAC 規制にかかる対応状況、③危機時に向けた再建計画の準備、④破綻時の流動性管理などが挙げられる。これらのいずれについても、着実な進捗がみられ、この点は関係海外当局からも評価されている。

すなわち、①については、破綻処理開始後も主

要業務を継続するためには、必要なサービスが継続利用できる態勢を構築する必要がある。このために、例えば決済・清算機関といった金融市場インフラやデータベンダー等のサービス提供者との間で、継続利用の観点から契約等を確認し、必要に応じて調整しておくことが重要である。この点、本邦 G-SIB では、こうした確認・調整作業は概ね完了しており、足もとでは金融市場インフラ・サービス提供者の変更・追加がないかレビュー作業を年次で行っている。また、前述のステイについては、国内では法制化されたが、外国法準拠の契約に対しても、ステイの効力が及ぶよう契約上の手当てを進めており、既に取引残高の大部分について調整を完了させている。

②については、本邦 G-SIB はいずれも、グループベースで、所要水準を上回る TLAC を調達済みであり、その多くを中核となる子銀行等に配賦している。本邦当局では、本邦 G-SIB から、こうした計数の報告などを受けつつ、TLAC にかかる国際的な議論に貢献している。

③については、本邦 G-SIB において、危機管理のガバナンス面の枠組みや再建に向けたリカバリーオプション等を含む再建計画を策定済みである。また、その実効性について、資本・流動性にかかるストレステストの実施も含めて確認している。こうした再建計画については、例えば、先般の新型コロナウイルス感染症拡大の影響など、平時における経験や気づきを踏まえ、年次で見直しを行う枠組みとなっている。

④については、2017年に本邦当局から、破綻処理時に流動性所要額を把握する上で必要となる基本的な情報について、2.5日で報告できる態勢の構築を本邦 G-SIB に求めた。例えば、こうした情報には、主要通貨・主要子会社ごとの高流動性資産残高や先行き 60 日間の資金流入の見込みなどが含まれる。その後、数年間のシステム開発を経て、2021年春までに全ての本邦 G-SIB で、上記の態勢整備を終わらせている。こうした対応は、例えば、先般の新型コロナウイルス感染症の拡大などにより、金融市場にストレスがかかる状況でも迅速な流動性リスク評価が可能になるなど、平時における対応力向上にもつながっている。

また、ここ数年は上記の項目に加え、国際的にも⑤破綻危機時の資産・負債の評価能力や⑥実効

性向上に向けた訓練の実施等に議論の焦点が移ってきている。この点は、破綻処理の公的制度構築後、まずは G-SIB における現状把握、ガバナンス・態勢整備や業務継続に関する契約状況の確認等に注力してきたが、こうした取組みが進捗したことから、より実践的な取組みに軸足が移っているものと言えよう。

こうした国際的な議論の流れを受け、⑤については、本邦 G-SIB が危機時に資産・負債の評価を迅速に行うために求められる態勢等にかかる議論を金融庁が中心となって進めている。また、⑥については、本邦 G-SIB では破綻時や危機時に備えたマニュアル等のドキュメントの整備が進んでおり、それらを用いて訓練を実施し、実行可能性を確認することが求められている。特に、本邦 G-SIB が進出している欧米とは時差もあることから、破綻処理時に海外拠点とも円滑なコミュニケーションがとれるよう海外拠点を組み込んだ訓練を行う意義は大きい。これまで、本邦においても、こうした分野を中心に、公的制度や金融機関サイドの態勢の整備に努めてきた。いずれにせよ、今後は、より具体的に実務面の課題を解消し、実効性を高めていくことが求められている。

【図表 6】項目別対応状況

項目	対応状況
①業務継続の態勢整備	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 主要サービスを継続するための契約上の調整が完了。 ✓ ステイについて取引残高の大部分の調整完了。
②TLAC	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 所要水準を上回る調達・グループ内での配賦が完了。
③再建計画の策定	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 計画は策定済みであり、年次でレビューを実施。
④流動性管理	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 基本情報について、2.5日で報告できる態勢を整備。
↓	
⑤資産負債評価	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 危機時の迅速な資産負債評価方法にかかる具体的な議論を継続。
⑥訓練の実施等	<ul style="list-style-type: none"> ✓ マニュアル等の策定が進捗。実効的な訓練について企画・検討中。

おわりに

これまで、この 10 年間の破綻処理に関する国内外の取り組みを、簡単に振り返ってきたが、公的制度の整備から始まり、金融機関サイドの態勢構築、そして、実践的な課題への対処といったように、TBTF 問題の解決に向けて、着実に歩を進めて来たと言える。もともと、当然のことながら、こうした取り組みが完了した訳ではない。前述の 2021 年の FSB 破綻処理報告書の副題（「Glass half-full or still half-empty?」）は、G-SIB のみではなく、保険会社、金融市場インフラ等の破綻処理を含め、この 10 年間の全体的な進捗を総括したものではあるが、こうした取り組みを進めてきた G-SIB に限

¹ Global Systemically Important Bank の略。FSB が毎年、金融機関毎にシステム上の重要性を評価して選定している。選定プロセスの詳細については、バーゼル銀行監督委員会の HP (<https://www.bis.org/bcbs/gisib/>) を参照。

² Resolution Steering Group の略。

³ Total Loss-Absorbing Capacity の略

⁴ なお、日本銀行もシステミックリスクの顕在化を回避するために、「最後の貸し手」として、金融機関に流動性供給を行うことはある。もともと、こうした流動性供給は、あくまで一時的な貸付であり、金融機関の損失補填に用いるものではなく、破綻処理においては預金保険機構が資金援助を行う役割分担となっている。

⁵ <https://www.fsa.go.jp/news/27/ginkou/20160415-3.html> を参照。

⁶ 本レポート作成時点で、本邦においては、株式会社三菱 UFJ フィナンシャル・グループ、株式会社三井住友フィナンシャルグループ、株式会社みずほフィナンシャルグループの 3 社が FSB による選定を踏まえて金融庁により G-SIB に指定されてい

ってもグラスは満ちていない状況と言える。グラスの残りを満たすためには、上記のとおり、如何に具体的な実務面の課題を特定し、解消していくかが鍵となるものと考えられる。もちろん、TBTF 問題は、破綻処理面の実効性を向上させることのみで解決できるものではなく、平時からの金融機関の規制・監督も重要である。他方で、現状のように、金融システムが安定している平時から、有事に向けて金融機関の破綻処理を行う場合の準備を進める意義は大きい。このため、本邦当局では、本邦 G-SIB や海外の関係当局と連携し、引き続き、こうした取り組みを着実に前に進めていきたい。

る。また、G-SIB でなくとも、本邦 D-SIB のうち、国際的な破綻処理対応の必要性が高く、かつその破綻がわが国の金融システムに与える影響が特に大きいと認められる金融機関は、金融庁により本邦 TLAC 規制の対象とされており、本レポート作成時点では野村ホールディングス株式会社がこれに該当する。こうした趣旨を踏まえ、野村ホールディングス株式会社についても本邦 G-SIB と同様に、破綻処理準備態勢の高度化に向けた取り組みを進めている。

日銀レビュー・シリーズは、最近の金融経済の話題を、金融経済に関心を有する幅広い読者層を対象として、平易かつ簡潔に解説するために、日本銀行が編集・発行しているものです。内容に関するご質問等に関しましては、日本銀行金融機構局総務課（代表 03-3279-1111）までお知らせ下さい。なお、日銀レビュー・シリーズおよび日本銀行ワーキングペーパー・シリーズは、<https://www.boj.or.jp> で入手できます。