

システム上重要な金融機関がもたらすモラルハザードの抑制

～FSB 提言と作業日程～

I. 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

無秩序に破綻すると、その規模・複雑性・相互連関性のため、広範囲にわたって金融システムと経済活動に重大な混乱をもたらすようなシステム上重要な金融機関(SIFI)に関し、そのシステミックリスクとモラルハザードリスクに対処するための政策枠組みをこの報告書は提言する。

本報告書は、SIFIs の重要な経済的機能の継続性を維持し、納税者に損失を負わせることなく、秩序立った方法で SIFIs を破綻処理するための当局の能力向上に関する提言を行う。このためには、各国レベルでの破綻処理の枠組みと手法の変更や、国境を越えた破綻処理において破綻処理当局が協調できるようにするための法的修正が必要となる。報告書は特に、グローバルに明らかにシステム上重要である金融機関(G-SIFIs)がバーゼルⅢで合意された最低水準よりも高い損失吸収力を備えるべきことを提言する。また、これらの金融機関は、その破綻可能性と破綻時の影響を軽減するため、より密度の高い協調の取れた監督と破綻処理計画の対象とならなければならない。

SIFIs はそれぞれその組織や活動が様々であり、このため SIFIs が国際的な金融システムにもたらすリスクの性質や度合いも異なる。従って、この枠組みが適用される G-SIFIs のグループの特定においても、また所要のリスク軽減をもたらすための追加的な損失吸収力を求める施策の規模と組み合わせの G-SIFIs ごとの特定においても、判断が必要となる。前者に関して、FSB と関係各国当局は、国際的な基準設定主体によって策定される定量的及び定性的な指標や各国当局からのインプットに基づいて判断を行う。後者に関しては、施策が国ごとに整合的な方法で適用され、G-SIFI ごとにそのリスクに見合ったものとなっているかを評価するため、FSB はピアレビューのプロセスを策定する。

経験の蓄積につれて、FSB は、銀行グループの一部を構成しない金融市場インフラ・保険会社及び銀行以外の金融機関を含む、より広範な SIFIs のグループをカバーするためにこの枠組みを拡張する方法をレビューする。

提言

1. 全ての FSB メンバー国・地域は、自国内に存在する国内及び国際的に活動するシステム上重要な金融機関がもたらすリスクと外部性を軽減するための政策枠組みを導入すべきである。

2. SIFIs に係る政策枠組みは、以下の施策を組み合わせるべきである。
 - 全ての金融機関が、金融システムを不安定にせず、納税者に損失のリスクを負わせることなく、安全かつ速やかに処理され得ることを確保するための破綻処理の枠組みやその他の施策
 - SIFIs 及び当初は特にグローバルな SIFIs(G-SIFIs)に対し、これらの機関がグローバルな金融システムにもたらすより大きなリスクを反映して、より高い損失吸収力を持つよう求めること
 - システミックリスクをもたらし得る金融機関に対するより密度の高い監督・監視
 - 個別の金融機関の破綻に伴う伝染リスクを軽減するため、強固な中核的な金融市場インフラの整備
 - 各国当局が定めるその他の補完的な健全性要件及び他の要件
3. 加えて、グローバルに活動する SIFIs(G-SIFIs)の母国は、
 - 国際的な監督カレッジを通じ、G-SIFIs が直面しているリスクを協調して厳格に評価できるべきである。
 - G-SIFIs に関する国際的な再建・破綻処理計画の策定を義務とし、クロスボーダー危機管理グループ(CMGs)において機関別の危機時における協力協定を交渉すべきである。
 - G-SIFI に係る政策を、提案されたピアレビューカウンシルによるレビューの対象とすべきである。

実施プロセス

4. 破綻処理の枠組みと監督の枠組み・政策は、全ての FSB メンバー国・地域を対象とする FSB のテーマ別又は国別ピアレビューの対象となる。それらは、IMF・世界銀行による FSAP の一環でも評価を受ける。
5. G-SIFIs の母国である FSB メンバー国は、G-SIFI ピアレビューカウンセルのプロセスへの参加にコミットする。

II. グローバルに活動する SIFIs はより高い損失吸収力を持つべきである

グローバルに活動する SIFIs とは、その規模・市場での重要性・国際的な相互関連性に鑑み、その経営危機又は破綻が国際的な金融システムに重大な混乱をもたらす、多くの国の経済に悪影響を与えると見込まれる金融機関である。大規模で国際的に活動する金融機関に対する基準は、その破綻がシステム全体にもたらすと予想される損失に見合ったものであるべきである。

提言

6. G-SIFIs は、合意されたバーゼルⅢの最低基準を超える高い損失吸収力を持つべきである。G-SIFIs は、自己資本及び/又はゴーイングコンサーンとしての金融機関の強靭性を高めるその他の商品を、バランスシート上、より高い割合で保有すべきである。
7. このより大きな吸収力は、各国の状況に応じて、実行可能な施策のメニューの中から引き出されるものであり、資本サーチャージ・コンティンジェントキャピタルに係る定量的要件・金融機関の存続不能時に破綻処理の枠内で損失を被り、それによって重要なビジネスの機能を維持しつつ債権者による資本再構築及び再建を可能にすることができる負債性商品又はその他ベイル・イン条項付の債務、の組合せによって実現され得る。
8. 状況によっては、FSB は、追加的な流動性規制・より厳しい大口信用供与規制・負担金及び構造に関する措置を含む更なる施策が G-SIFI のもたらすリスク又は外部効果を抑制することができるかと認識し得る。

実施プロセス・日程

9. バーゼル委員会は、G-SIFIs が有すべき追加的な損失吸収力の規模についての検討を、提案されている様々な手法によってもたらされ得るゴーイングコンサーンでの損失吸収力の程度の評価とともに 2011 年半ばまでに完了することが求められる。
10. FSB とそのメンバーは、契約上の及び法的なベイル・インの実現性に係る法律上、実務上、市場の受容能力その他に関する課題を検討し(破綻処理に係る下記セクションⅢパラグラフ 25 を参照)、これらの商品に関する市場の継続的な受容能力をモニターする。2011 年半ばまでにこれらの結果について報告する。
11. 上記の分析を基に、FSB は BCBS と協働して、G-SIFI の損失吸収力の追加的な程度とそれを満たす手法を 2011 年 12 月までに提言する。

III. SIFIs の破綻処理は実行可能な選択肢でなければならない

「大きすぎてつぶせない」問題に対処するための実効的なアプローチの根底には、実効的な破綻処理が必要である。そうした破綻処理の枠組みは、無秩序な破綻によって生じるシステミックな損害を、納税者を損失のリスクに晒すことなく防ぐことができるものでなければならない。このためには、基本的な出発点として、各国の枠組みは、あらゆる場所にいる預金者の自らの資金へのアクセスが中断されないことなど、金融機関の基本的な金融・経済機能の持続的な発揮を確保するため、また、金融機関の損失を無担保債権者も含めて分

担させつつ、公平かつ予見可能で金融市場のパニックや不安定化が回避されるような形で金融機関の存続可能な部分を移転・売却するため、当局に対して安全かつ早急に介入する権限を与えるものでなければならない。いくつかの国・地域では法律を制定済み又は法改正を検討しているが、(各国の)既存の枠組みの大半は、未だこれらの目的を満たしていない。国際的に、国境を越えた破綻処理の障害は、各国の破綻処理の枠組みの大きな相違、母国とホスト国の制度の相互承認や統合に向けた合意の欠如、ストレスへの対応や破綻処理のための計画の欠如に起因する。国境や事業部門をまたがって複数の法人を擁するグループの構造と運営は複雑かつ一元的な性質を持つため、現行の枠組みの下では迅速で秩序立った破綻処理を行うことは不可能である。

提言

包括的な破綻処理の枠組みと手法

12. あらゆる金融機関について、株主・無担保の債権者・非付保の債権者がその優先順位に従って損失を引き受けることを可能にする仕組みを通じて極めて重要な経済機能を守りつつ、またソルベンシー支援に伴う損失を納税者に負わせることなく、破綻処理を行うことを可能とする枠組みを確実に備えるよう、全ての国・地域は必要な法改正に取り組むべきである。
13. 各国は、金融機関に対し破綻処理の権限を行使する責務を有する破綻処理当局を特定しておくべきである。破綻処理当局は、実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性に関するFSB文書や、BCBSクロスボーダー銀行破綻処理グループ(CBRG)の提言で提案されている権限と手法、更には金融機関の国内業務及び国際業務の特性に応じて破綻処理の施策を調整する柔軟性を持つべきである。
14. 各国当局は、契約に基づき及び/又は法律に基づき(例:破綻処理の枠内)負債を株式に転換したり元本削減を行うことにより、ゴーイングコンサーンとして金融機関の資本最構築ができるようリスストラクチャリングの仕組みを、自らの法的枠組みや市場の受容能力に応じて検討すべきである。そのような仕組みは、強固な破綻処理の枠組みを備えていることが必要である。

実効的な国境を越えた協調の仕組み

15. 破綻処理当局のマンデートは、外国の破綻処理当局との協力を模索するよう強く義務付けられる形に定められるべきである。各国・地域は、破綻処理当局に対して、国境を越えて協力し情報を共有する法的な権限を付与すべきである。海外支店の預金者より国内の預金者に優先的な取扱いを与える破綻処理時の預金者優先順位付けのルールなど、国境を越えた公平な破綻処理を妨げるような国内法上の規定、又は、他国・地

域での公的な介入及び/又は破綻処理や破産手続きの開始を以て国内で自動的にアクションが発動されるような国内法上の規定について、各国・地域は見直しを行い、必要に応じて廃止すべきである。その際、各国は実効的な協力や情報共有が欠如している場合に自らの判断で行動する権限を留保する。SIFIの破綻処理において、母国当局はホスト国への影響を考慮すべきである。

16. 各 G-SIFI について、関係する母国当局とホスト当局の間で、金融機関別に、協力に関する合意が存在するべきである。これらの合意は、金融機関の破綻処理に係る計画の策定や実際の破綻処理における母国当局とホスト当局の役割と責任を明確にすべきであり、母国監督当局・ホスト監督当局・中央銀行・破綻処理当局の間で協力及び全ての関連情報の共有を行うマニフェスト及び能力を付与する国内法により下支えされるべきである。当局はこれらの合意をフォーマルなものとし、時間をかけてその拘束力を強めていくための道を模索すべきである。とりわけ、これらの合意は、
 - 危機管理グループを通じた協力の目的とプロセスを定め、また、G-SIFIs の再建・破綻処理計画の耐性を評価するための母国当局と関係ホスト当局の幹部が参加する会議を少なくとも年 1 回開催するよう定めるべきである。
 - 危機のあらゆる適当な段階における当局の役割と責任を明確化すべきである。
 - 危機管理グループに参加していない主要なホスト当局との共有も含めた、好況時及び危機時における情報共有に関し、それぞれの国内法上の法的根拠と共有手法を示すべきである。

持続的な再建・破綻処理計画

17. 全ての金融機関は、その活動する国・地域において適用される破綻処理の枠組みの下で、秩序立った方法で、納税者によるソルベンシー支援を受けることなく、破綻処理可能であるべきである。G-SIFIs の破綻処理の実行可能性を評価する再建・破綻処理計画は義務付けられるべきである。再建及び破綻処理に係る計画は継続的な取組みとされるべきである。
18. 当局は、再建及び破綻処理に係る施策の実施を容易にするため、金融機関に対して、その法律上又は業務上の組織形態やビジネス慣行の変更を明確な基準の下で求める権限を有するべきである。仮に当局の提案するこのような変更が他の国・地域における業務に影響する場合、関係するホスト監督当局と十分に協働すべきである。
19. ホスト当局が自国内の外国金融機関の業務について何らかの変更を求める決定をする場合、現行の破綻処理の枠組み及び協力に関する合意の下での破綻処理の実行可能性が重要な考慮事項とされるべきである。ホスト国・地域は、外国金融機関に支店形態での進出を許可するか、それとも母国(又はグループ)規制・監督当局と協調し

つつも破綻処理を自国の責務として行うべく現地法人形態での進出を許可するか、に係る決定を、外国金融機関が自国の金融システムや経済において有するシステム上の重要性(又は非重要性)や、適用すべき破綻処理の枠組み及び協力に関する合意に照らして行うことを望むであろう。

20. SIFI が複数の重要な法人を有する場合、SIFI は法人ごとに情報を保持し、グループ間保証、特に、包括保証の徒な利用を最小限に抑え、サービス提供契約が適切に文書化されており破綻処理時にサービス提供者によって契約廃棄できないことを確保し、重要な国際的支払・決済サービスが法的に分離可能であり当該サービスの継続的な業務運営が確保されていることを確保すべきである。

実施プロセス・日程

21. 2011 年 3 月末までに、全ての FSB メンバーは、CBRG の提言と実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性に関する FSB 文書を用いて、以下に係る評価結果を報告する。
 - 自国・地域で活動する SIFIs を現行の破綻処理の枠組みの下で破綻処理する能力。
 - 実効的な破綻処理を達成するために必要な、各国の破綻処理の枠組みや政策に対する法制上その他の変更。これには特に、(i) 国境を越えた協力を妨げる、又は他国・地域での介入措置の結果として自動的にトリガーが引かれる結果をもたらすような規定の廃止、(ii) 外国の破綻処理当局との協力を模索することの義務付け、(iii) 金融機関の組織形態やビジネス慣行の変更を求めることができる権限の付与、のために必要な変更が含まれる。
22. FSB は、G-SIFI のシステミックリスクを判定する際に勘案されるべき SIFIs の破綻処理の実行可能性の評価基準や、国境を越えた破綻処理を実効的なものとするために必要な最低限の法的調和と法的な前提条件を含む実効的な破綻処理の枠組みの特性を、2011 年半ばまでに定める。その作業に当たっては、現存の原則や提言に立脚し、異なる分野における金融活動の特性を勘案するために BCBS の CBRG、IMF、IAIS、IOSCO その他の主体と緊密に協力し、市中協議を実施する。
23. 各国・地域は、破綻処理政策について法律上又は規制上の変更や改善が必要な分野に対処するための計画を 2011 年末までに策定するに当たり、上記の基準や特性を用いるべきである。
24. FSB は、バーゼル委員会の CBRG と協議しながら、実効的な破綻処理枠組みの特性の実施に係るテーマ別ピアレビューを 2012 年に実施する。
25. 破綻処理時において負債の株式への転換及び/又は債権の元本削減をもたらす、契約

上の及び法的なベイル・インの仕組みの法律上及び実務上の側面を検討するため、ワーキンググループが設立される。ワーキンググループは、BCBS での作業に基づき、このような仕組みの市場における受容能力及び影響や、当該仕組みをグループ構造や国境をまたがる文脈において用いる場合の法的要件及び契約条項について検討する。ワーキンググループは、2011 年半ばまでにその結論と提言を提示する。

26. 関係母国当局とホスト当局は、危機のあらゆる段階における当局それぞれの役割と責任を明確化する機関別の協力に関する合意を、2011 年末までに全ての G-SIFIs について策定し終えるべきである。
27. FSB は、G-SIFIs のための機関別の再建・破綻処理計画の策定に関する進捗状況を 2011 年末までに評価し、報告する。FSB は、ブッキング慣行、国際決済、グループ内保証及び情報システムに関連する阻害要因に対処し、破綻処理の実行可能性を高めるための実用的な措置について報告する。

IV. SIFIs 監督の強化

特に SIFIs に関連して、各国は、バーゼルⅢに伴う新規制を含め、規制が実効的なリスク評価及び執行により支えられていることを確保する使命に見合う監督システムを持たねばならない。監督当局は、事前に問題を発見し、金融機関ひいては金融システム全体への潜在的ストレスの影響を軽減するために早期に介入することが期待される。危機の教訓を踏まえ、以下の4つの分野における改善が必要である。i) 明確な監督上のマンデートと独立性及び適切な量・質の資源へのアクセス、ii) 全ての各国監督当局が自身のマンデートを果たすために与えられる一連の権限、iii) より優れたマイクロ・マクロのリスク発見プロセスの導入を含め、金融システムやそれを構成する企業のより高い複雑性を反映した質の、監督当局に関する改善された基準、iv) 監督当局を一貫して質の高い取組みに導き、当局の監視プロセスの潜在的な弱点についてより早く当局に注意喚起する、より厳格な評価の枠組み。

提言

28. 全ての各国監督当局は、SIFIs が金融システムにもたらすリスクに基づき、SIFIs に対して様々な監督上の要件や監督の密度を適用する権限を持つべきである。
29. 全ての各国監督当局は、早期にリスクを特定するため、また、不健全な慣行を防止し追加的なシステミックリスクに対して適切な対抗措置を取るべく、必要に応じて組織内部における変更を求める介入を行うため、適切なマンデート、独立性及び資源を有するべきである。

30. 補足基準から必須基準への適切な場合の格上げ(それに伴い、ROSC の遵守評価の格付けにおいて考慮されることとなる)を含め、BCBS、IAIS、IOSCO のコア・プリンシプル、実施基準、評価メソドロジーの改訂を行うに当たり、FSB の「SIFIs への監督の密度と実効性に関する勧告」が考慮されるべきである。
31. 各国当局は、FSB の「SIFIs への監督の密度と実効性に関する勧告」で示された教訓や改善された技法に照らして監督上の手法をレビューし、必要に応じ変更を加えるべきである。
32. FSAPs / ROSCs は、現行のバーゼル・コア・プリンシプルの中で SIFIs の監督に関係する全ての必須基準及び補足基準に基づく評価を勧告し、補足基準に関連して特定された弱点に対処するための提言を示すべきである。
33. 各国・地域は、多数の監督当局が金融機関やその子会社を監視している場合の責任の曖昧さ、情報収集及び分析に関する障害に対処することにより、実効的な連結監督を可能にする国内監督の枠組みを具備すべきである。
34. G-SIFIs に関して、監督カレッジで交換される情報の質は、当該機関が直面するリスクを厳格に共同で評価するのに十分なものであるべきである。

実施プロセス・日程

35. FSB メンバーは、必須基準及び補足基準を含めた関連するコア・プリンシプルに照らして自己評価を行い、欠陥及びその是正に向けた措置を FSB 議長宛のレターで明らかにすべきである。これは以下の事項を含む。
 - 監督上のマンデート及び独立性
 - 監督上の権限
 - 包括的な連結監督これらのレターは、バーゼル・コア・プリンシプルに関しては 2011 年半ばまでに、IAIS コア・プリンシプルに関しては 2012 年初めまでに、発出されるべきである。そこで特定された欠陥に対処するために取られた対応策を評価するため、テーマ別ピアレビューが実施される。
36. 次回のコア・プリンシプルの改訂の際に、関係する基準設定主体は、FSB の「SIFIs への監督の密度と実効性に関する勧告」において改善を勧告された点を考慮すべきである。改訂コア・プリンシプルが公表される前に、基準設定主体は、これらの勧告が新たなプリンシプルや評価メソドロジー・基準にどのように反映されるかについて、FSB に報告すべきである。このプロセスは、2012 年末までに完了されるべきである。

37. 基準設定主体は、金融機関が直面するリスクについて、より厳格な協調の取れた評価を行うための監督カレッジの運営改善方法について、2012 年末までに FSB に報告すべきである。
38. 監督当局の SIFIs 担当の幹部から構成される FSB のグループは、SIFIs の監督に特有のニーズや課題について、引き続き議論すべきである。本グループは、「SIFIs への監督の密度と実効性に関する勧告」で示された勧告を実施又は補完するために更なる措置が取られるべきかどうかについて、2011 年末より前に、FSB への現状報告書を準備すべきである。

V. 中核となる金融インフラの強化

最近の金融危機により、重要な市場参加者の相互連関性やカウンターパーティーとの関係に係る限られた透明性に起因する危機伝播の可能性が明らかになった。堅固な金融市場インフラは、システミックリスクの主因となり得る要素を軽減することにより、金融の安定に重要な貢献を果たす。同時に当局は、中核となる又は重要な金融インフラ自身がシステミックリスクの原因とならないことを確保すべく、措置を講じなければならない。

提言

39. 支払システム、証券決済システム、中央清算機関を含む中核となる金融市場インフラに係る国際基準は、ストレスのかかった状況での強靭性を確保するため、最近の金融危機の教訓や市場の変化を踏まえて更新・強化されるべきである。
40. 各国当局は、以下を実施すべきである。(i) 全ての標準化された店頭デリバティブ契約は、適当な場合には取引所又は電子取引基盤を通じて取引され、また、中央清算機関を通じて決済されるべきであり、店頭デリバティブ契約は取引情報蓄積機関に報告されるべきである、という G20 のコミットメント、(ii) FSB の店頭デリバティブ・ワーキンググループの報告書に示される提言。

実施プロセス・日程

41. CPSSとIOSCOは、金融市場インフラに関する基準をレビュー・改善し、改訂基準に関する市中協議案を 2011 年初めまでに、最終報告書を 2011 年末までに公表すべきである。
42. FSB の店頭デリバティブ・ワーキンググループは、定期的に進捗状況を評価すべきであり、最初の報告は 2011 年 3 月末までに行うべきである。

VI. G-SIFIs に関する各国の施策の実効的・整合的な実施の確保

提言

43. FSB と各国当局は、BCBS、CGFS、CPSS、IOSCO、IAIS と協議しつつ、関連する定性的及び定量的な指標に基づいて、FSB の G-SIFIs に関する提言が当初に適用される金融機関を 2011 年半ばまでに特定する。
44. 母国又はホスト国として自国・地域内で活動する G-SIFIs を有する関連当局の幹部により構成されるピアレビューカウンシル (PRC) が設立される。PRC は、以下に関して評価し、FSB に報告するマンドートを有する。
 - G-SIFIs に対して各国で実施される施策が、基準設定主体と協議しながら FSB において合意された評価の枠組みを基に、利用可能な政策オプション及び潜在的なトレードオフの中から合理的に選択されたものであるかどうか。
 - G-SIFIs の再建・破綻処理計画と各機関別の協力に関する合意が、強固で効果的とみられるものかどうか。
 - G-SIFIs に関する各国の施策が国際的に整合的かつ相互補完的かどうか。
 - 追加的な損失吸収力を高める措置が実施されているかどうか。
45. PRC は、その他の重要な金融機関が国際的にシステミックであると考えられるべきか (又はもはやそのようには考えるべきでないか) について、FSB における検討のため、定期的にレビューする。
46. PRC がその機能を果たすために必要な機密データや情報の共有について、適切なセーフガードを付した取り決めを行う。G-SIFIs に係る政策が合意された国際的アプローチと整合的でないと PRC が評価するような場合の PRC によるフォローアップの手順が策定される。
47. PRC は、G-SIFIs に関する各国の政策の十分性や国際的な整合性について、FSB に毎年報告する。

実施プロセス・日程

48. BCBS は、FSB と各国当局が金融機関の国際レベルでのシステム上の重要性を評価するのを助ける、定量的指標及び定性的指標の双方からなる暫定的な手法を、2010 年末までに FSB に対し提案すべきである。FSB メンバーは、この手法を評価したうえで BCBS にフィードバックし、BCBS は 2011 年初めに手法を確定すべきである。

49. FSB は、基準設定主体と協議しつつ、G-SIFIs に関する以下を含む政策の適用及びレビューに係る評価の枠組みを 2011 年末までに完成すべきである。i) G-SIFIs においてより高い損失吸収力を構築できる方法、ii) 流動性の追加規制、大口与信供与規制、システミック負担金など他の健全性規制、iii) 金融機関の破綻処理の実行可能性を高める業務や法的形態の制限等の構造に関する措置。

50. FSB は、自国・地域において G-SIFIs を有する関連各国当局の幹部から構成される PRC を設立し、2011 年末までに運営を開始する。FSB 運営委員会は、PRC の運営のための枠組みを策定する。

51. PRC は、G-SIFIs に係る各国の政策について、最初の評価を 2012 年末までに実施する。