

米国 FDIC による「リビング・ウィル」の提案

小立 敬

■ 要 約 ■

1. 米国の連邦預金保険公社（FDIC）は、2010年5月11日、大規模な銀行持株会社傘下の銀行を対象にレゾリューション・プラン（破綻処理計画）の策定を求める規則提案を公表した。いわゆるリビング・ウィルの議論である。
2. FDICのレゾリューション・プランは、危機に陥った場合に銀行を銀行持株会社から組織上切り離すための計画である。規制の対象は、総資産100億ドル超の親会社の支配下にある総資産100億ドル超の銀行で、FDICは40社が対象になるとしている。
3. FDICはリビング・ウィルに関する国際的な取り組みについてもかなり意識しており、国際的な議論においてもイニシアティブをとろうとしているのかもしれない。FDICの規則提案は、リビング・ウィルに関する規制として国際的に初めて正式に内容を明らかにしたものであり、今後の国際的な議論に影響を与える可能性がある。

I. FDIC による規則提案の公表

米国の連邦預金保険公社（FDIC）は、2010年5月11日、大規模な銀行持株会社等の傘下の預金保険対象機関（銀行、貯蓄金融機関）を対象として、コンティンジェント・レゾリューション・プランの策定を求める規則提案（Special Reporting, Analysis and Contingent Resolution Plan at Certain Large Insured Depository Institutions）を公表した¹。いわゆるリビング・ウィル（生前遺言）の議論である²。FDICのシーラ・ベアー総裁は、今回の規則提案をトゥー・ビッグ・トゥ・フェイル（大きすぎて破綻できない）の問題を終焉させるための重要なステップであると位置づけている。

¹ <http://www.fdic.gov/news/news/press/2010/pr10111.html> を参照。

² リビング・ウィルとは、金融機関のストレス時に、自ら秩序だって整理・解体するための計画の策定を求める新たな規制措置である。詳細は、小立敬「検討が進むシステム上重要な金融機関の破綻処理計画—英国におけるリビング・ウィルの検討を中心に—」『資本市場クォーターリー』2010年冬号を参照。

FDIC は、連邦レベルで預金保険を提供すると同時に、レシーバー（管財人）として破綻した預金保険対象機関を整理する権限をもち、預金保険対象機関を規制する権限を有する規制当局でもある。FDIC が公表したレゾリューション・プランに関する新たな規制は、連邦預金保険法によって FDIC に与えられた預金保険対象機関に対する幅広い法的責任を根拠としている。したがって、FDIC のレゾリューション・プランは、銀行持株会社グループ全体を対象とするものではなく、FDIC の規制権限が及ぶ傘下の預金保険対象機関を適用対象としている。そのため、FDIC のレゾリューション・プランは、危機に陥った場合に預金保険対象機関を銀行持株会社から組織上切り離すための計画として位置づけられている。リビング・ウィルに関する国際的な議論では、金融機関が危機から回復するためのリカバリー・プラン（回復計画）の策定も求められているが、FDIC の規則提案はレゾリューション・プランのみである。

FDIC が提案している規制の対象は、総資産 1000 億ドル超の親会社（銀行持株会社等）の支配下にある総資産 100 億ドル超の預金保険対象機関である。FDIC は、2009 年末時点でその基準に該当する金融機関が 40 社あると述べている。例えば、シティグループや JP モルガン・チェース、バンク・オブ・アメリカの傘下にある子銀行は、危機に際して銀行持株会社から分離するためのレゾリューション・プランの策定が求められることになる。

FDIC が大規模な銀行持株会社等の傘下の預金保険対象機関にレゾリューション・プランの策定を求める理由として、コングロマリット化し複雑な組織形態をとっている大手金融機関の組織構造、オペレーション、エクスポージャー等の情報に FDIC がアクセスし、FDIC が預金保険制度に対するリスクを把握する必要があることを挙げている。FDIC のレゾリューション・プランの規制対象となる上位 40 社の預金の総額は、預金保険対象預金の総額の 49.7% に達しており、預金保険制度に与えるリスクを考慮したものと考えられる。

7 月 21 日に米国で成立した金融制度改革法（ドッド＝フランク法）には、大規模な銀行持株会社やノンバンク金融会社に対してレゾリューション・プランの策定を求める規定が設けられており、FDIC と連邦準備制度理事会（FRB）がレゾリューション・プランに関する具体的な規則を共同で策定することが規定されている。FDIC は、今般の金融危機においてレシーバーとして大規模で複雑な預金保険対象機関の破綻処理に携わった経験から得られた FDIC の考え方と議会のイニシアティブは一致していると述べており、議会の取り組みとの調和を図ろうとしている。その一方で、議会で法案が検討されている時期に法案の成立に先立って規則提案を行ったことは、FRB を含む他の銀行規制当局に対して FDIC がイニシアティブをとろうとしているようにもみえなくもない。

また、FDIC はリビング・ウィルに関する国際的な取り組みもかなり意識している。実際に、FDIC が示した規則提案文書の中では、2010 年末までに国際的に一貫した金融機関固有のコンティンジェンシー・プラン、レゾリューション・プランの策定を要求するという G20 首脳の合意を指摘しているほか、金融安定理事会（FSB）やバーゼル銀行監督委員会の取り組みを挙げており、FDIC の新たな規制がリビング・ウィルに関する国際的な検

討をサポートするものであることを主張している。つまり、FDIC はリビング・ウィルの国際的な議論においてもイニシアティブをとろうとしているのかもしれない。

FDIC が公表したレゾリューション・プランに関する規則提案には官報 (Federal Register) 掲載から 60 日間のコメント募集期間が設けられている。そして、最終規則が策定され施行された場合、FDIC は適用対象の預金保険対象機関に対して、施行後 6 ヶ月以内にレゾリューション・プランの提出を求めている。

以下では、FDIC が提案するレゾリューション・プランの概要について紹介する。

II. 規則提案の内容

1. レゾリューション・プランの概要

FDIC は規則提案において、レゾリューション・プランの性質やその範囲について述べている。具体的には、対象となる預金保険対象機関（以下、対象機関）のビジネス・ライン、オペレーション、リスクおよび業務活動の程度と範囲を FDIC が理解するのに必要な、とりわけ対象機関とその他の関係会社との相互関係 (interrelationship) の程度・性格を判断するために必要となる詳細な情報がレゾリューション・プランには記載されることになる。なお、レゾリューション・プランに記載される情報や分析を開示することは予定されていない。

また、レゾリューション・プランにおいては、FDIC に対する詳細な情報の提供に加えて、対象機関が破綻してレシーバーシップが適用された場合や親会社または主要関係会社が破綻した場合に、秩序だった方法によって自らを清算・分離できる能力を分析することが求められる。当該分析では、最も費用効果的かつ迅速な方法によって対象機関をそのコングロメリット組織から分離するための計画およびその能力とのギャップに関する分析を明らかにしなければならない。また、当該分析においては、対象機関の秩序だった清算を行う際の重大な障害、対象機関の迅速で効果的な清算を妨げる相互連関 (interconnection) や相互依存 (interdependency) を明らかにし、それらに対して具体的な緩和策を定めることが求められている。

2. レゾリューション・プランの最低要件

FDIC は規則提案において、レゾリューション・プランに関して以下の最低要件を示している。

- ❖ 効果的なレゾリューション・プランの策定に必要な対象機関およびその子会社の重大なリスク、ビジネス・ライン、オペレーション、業務活動、エクスポージャーを含む十分な情報を提供すること
- ❖ 対象機関がインソルベントとなった場合または親会社または重要な関係会社がインソルベントとなった場合に、対象機関の秩序だった清算・分離を行う際の重大な障害を

- 識別するための分析を実施し、それらの障害を除去または緩和するための手段を記述すること
- ❖ 対象機関を分離し、深刻な金融ストレス期における効果的なレゾリューションの方針と計画を策定するために十分な情報を FDIC に提供し、フランチャイズ・バリューを維持し、債権者の回収を最大化し、金融システムに与えるシステミックな影響を最小化するための措置を記述すること
 - ❖ 金融機関の規模、複雑性、リスク・プロファイルに応じて「ギャップ分析」³を実施し、合理的なタイムフレームの中で実行可能な改善措置を策定し、改善措置を終了するまでの期限を定めること
 - ❖ レゾリューション・プランは、取締役会または指定された業務執行委員会の承認を得ること
 - ❖ レゾリューション・プランは定期的に、少なくとも年1回はアップデートし、規制で定める重要要素については最新で更新された情報を提供する能力があることを示すこと

3. レゾリューション・プランの構成

また、FDIC の規則提案では、最低限の計画の構成として以下のような項目が示されている。

- ❖ サマリー・・・対象機関を親会社や関係会社から分離するための秩序だった清算を行う際の重大な障害を記述し、そのような障害を取り除きまたは緩和するための具体的な措置を記載。例えば、重要なサービスを提供するための関係会社への依存は、資産・負債、オペレーションを承継金融機関やブリッジバンクに移管する際の障害となり得る。そのため、サービスを継続するために適切な契約を締結しまたは代替手段を事前に手当てすることにより改善を図る
- ❖ 組織のストラクチャー・・・対象機関、親会社、関係会社の法的ストラクチャーおよび機能上のストラクチャー、対象機関に重大な影響を与える組織において重要なマネージメントの責務を負った主要な職員を含む
- ❖ 業務活動、リレーションシップ、カウンターパーティ・エクスポージャー・・・対象機関および関係会社の業務活動の特定と記述。主要なサービスやサポートを提供する重要なカウンターパーティや関係会社等のエンティティ間における重大な相互関係（interrelationship）に関する説明を含む。サービサー、IT サポート、IT オペレーション、人事等の関係会社が提供する重要なサービスの記述
- ❖ 資本構成・・・対象機関の資本構成、親会社や主要子会社、関係会社の資本構成の詳細の記述。監査済財務諸表による完全な財務情報の提供（親会社の連結ベースの資産、負債、資本の構成等を含む）。対象機関、子会社、親会社等に対するフ

³ ギャップ分析の定義はないが、計画に規定するあるべき対応と現実の対応との差に関する分析と思われる。

イナンスの取り決めの詳細。調達している様々な資本プールに関連したファンディング・リスク、流動性リスク、リファイナンス・リスクの特定

- ❖ グループ内のファンディング、取引、アカウント、エクスポージャー、集中度・・・グループ内のファンディングの関係性、アカウント、エクスポージャーの詳細の記述。例えば、グループ内のエクスポージャー、債権・担保権、貸出・借入のライン、そしてリレーションシップ、保証、資産のアカウント、預金またはデリバティブ取引の詳述。親会社または関係会社から対象機関に供与されるファンディング・ソースの性質と程度、契約上の取り決め期間、関連資産や資金、預金のロケーション、親会社から対象機関に流れる資金のメカニズムの特定
- ❖ システム上重要な機能・・・対象機関、その子会社、関係会社が提供するシステム上重要な機能の説明（主要な役割を担う決済システム、カストディアンまたはクリアリングのオペレーション、キャピタルマーケットのオペレーションへの参加の性格と程度を含む）。重大な脆弱さ、推定エクスポージャー、潜在損失の特定。システム上重要な業務が経済にシステムミック・リスクをもたらす理由の説明
- ❖ 重大なイベント・・・統合や売却、訴訟、オペレーション上および財務上の課題等、対象機関および対象機関と親会社、関係会社とのリレーションシップに影響を与えるイベントに関する記述
- ❖ クロスボーダー関連・・・対象機関のクロスボーダーの相互関係とエクスポージャーの性格と程度に関する説明。グループにおける米国外の個々の拠点の詳細（海外支店、子会社、事務所を含む）。海外預金および資産の場所と数量の記載
- ❖ その他重要な要素・・・対象機関を親会社、関係会社から分離する秩序だった清算の際に重大な障害となるその他の要素
- ❖ 改善のタイムフレーム・・・レゾリューション・プランの期限の特定。
- ❖ 承認・・・取締役会または指定された業務執行委員会はレゾリューション・プランを承認し、計画が適切で情報が更新されていることを証明

III. 今後の注目点

規制当局者は、リビング・ウィルの策定によって政府が銀行の取引やオペレーションに関する完全なリストを手に入れ、破綻した大規模な銀行を素早くかつ安全に解体することが容易になり、また、市場に対して政府が金融機関を救済するという選択肢を否定するメッセージを発するというメリットを挙げる⁴。他方、米国の業界団体であるファイナンシャル・サービス・ラウンドテーブルのスコット・タルボット氏は、定期的リビング・ウィルを更新してもマーケットはコンスタントに変化していくため、リビング・ウィルが有効に機能する期間には限りがあり、規制当局者が考えているほど効果はないと述べる。規制

⁴ “Proposal Calls for Banks to Draft ‘Living Wills,’” The Wall Street Journal, May 12, 2010.

当局者と金融業界とでは、リビング・ウィルに対する見方が大きく異なっている。こうした中で、FDIC のレゾリューション・プランをみると最低要件だけでも相当の情報と詳細な分析が必要になるとみられることから、規制対象となる預金保険対象機関には相応の負担が生じることが想定される。

リビング・ウィルについては、英国の金融サービス機構（FSA）が一部行に対して試験的な適用を開始しているが、FSA が具体的に何を求めているのかは公表されていない。そうした意味では、今般の FDIC による規則提案は、リビング・ウィルに関する規制として国際的に初めて正式に内容を明らかにしたということになる。FDIC の規則提案は今後の国際的なリビング・ウィルの議論にも影響を与える可能性がある。

他方、FDIC のレゾリューション・プランは預金保険対象機関のみを対象としているため、銀行持株会社のグループ全体のレゾリューションをどのようにマネージするかという視点はなく、実際に機能するかどうか疑問も残る。その点では、ドッド=フランク法が成立した現在、銀行持株会社グループ全体のレゾリューション・プランとして、FDIC と FRB が今後どのような規則を策定するかが注目される。FDIC のレゾリューション・プランは、銀行持株会社のレゾリューション・プランの叩き台となる可能性もあるという点で注意してその行方を見守る必要があるだろう。