

欧州委員会による銀行破綻処理の枠組みの提案

小立 敬

■ 要 約 ■

1. 欧州委員会は 2012 年 6 月 5 日、EU 域内の銀行および投資会社の破綻処理制度に関する EU 指令案を公表した。指令案は、現在は EU 加盟国間で統一されていない破綻処理制度について、加盟国間で制度の調和を図るものである。欧州委員会は、金融危機を受けて始まった 2009 年以降の金融セクター改革のロードマップの仕上げとして指令案を位置づけている。
2. 欧州委員会が提案する銀行の破綻処理制度は、納税者負担を回避し、株主および債権者の負担の下で秩序だった方法によって破綻処理を行うことを基本的な方針としている。特に、納税者負担の回避を図るためのツールとしてベイルイン・ツールを規定している点が注目される。指令案は、ベイルインの実効性を確保する観点から、銀行に対して最低水準のベイルインの適格債務を維持することを求めている。
3. 一方、6 月 28、29 日のユーロ圏サミットでは、ECB による単一の銀行監督体制が創設された後、欧州安定メカニズム（ESM）がユーロ圏の銀行に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た。これは、問題銀行のベイルアウト（救済）を認めるものであり、銀行を秩序だて破綻処理するという指令案の破綻処理制度の基本的な考え方からすれば相反する対応である。今後、この考え方の違いをどのように整理するのか確認する必要があるだろう。
4. 指令案は、カンヌ・サミットで合意された「主要な特性」との関係でも重要である。指令案は多くの点で、主要な特性が規定する要件を踏まえている。G20 レベルでは、各国・地域において主要な特性の適用がどの程度進捗しているかのレビューが行われようとしており、今後の日本の対応を考える上でも指令案は重要な比較対象となるだろう。

破綻処理制度と銀行同盟

欧州委員会は 2012 年 6 月 5 日、欧州議会および欧州連合理事会に対する提案として、EU 域内の銀行（credit institution）および投資会社（investment firm）の再生・破綻処理（recovery and resolution）の枠組み、すなわち銀行等の破綻処理制度に関する EU 指令案

を公表した¹。指令案は、現在は EU 加盟国の間で統一されていない銀行等の破綻処理制度について、EU 域内で単一の制度を導入するのではなく、加盟国間で制度の調和を図るものである。指令案は、金融危機を受けて 2009 年以降に行われている EU の金融セクター改革の中で、危機管理の枠組みの下で検討が行われ、欧州委員会の市中協議プロセスを経て、法案化された²。欧州委員会は、2009 年以降の金融セクター改革のロードマップの仕上げとして指令案を位置づけている。

一方、欧州ソブリン債務危機を受けて、EU の銀行セクターのプルーデンス政策の統合を目指す「銀行同盟」(banking union) の概念が提示された。欧州委員会は銀行同盟の主要な要素として、EU 共通の銀行規則 銀行の所要資本に関する共通でフレキシビリティのある規制を含む、単一の EU 銀行監督当局 複数の加盟国で業務を行う銀行、大規模な銀行の直接的な監督、銀行の破綻回避のための共通の規則 公的資金救済前の問題銀行への早期の介入を含む、単一の預金保険制度 EU 域内で預金する預金者の保護を目的とする制度を掲げている³。今後、欧州委員会がこれらの実現に向けた検討を行うこととなる⁴。そして、欧州委員会が提案する銀行の破綻処理制度も銀行同盟の主要な要素に位置づけられている。

欧州委員会は、EU の経済通貨同盟 (EMU) の将来についてより長期的なビジョンを提示することが、危機に直面する EU や加盟国にとって必要であるとしており、通貨同盟 (monetary union) を補完し、EU の経済的な統合をさらに進めるものとして、銀行同盟を位置づけている。同時に、財政同盟 (fiscal union) をさらに発展させることによってのみ、経済通貨同盟の深化、銀行同盟の創設がもたらす利益が得られるとの考えを示す。銀行同盟は、EU の銀行システムのショックに対する脆弱性に対処するためより強靱なプルーデンス体制を構築することが狙いである。

欧州委員会が提案する破綻処理制度の枠組みは、主として以下の措置で構成される (図表 1)。

- 予防および準備 潜在的問題のリスクを最小化するための準備的な措置・計画
- 再生・処理計画 (recovery and resolution plan; RRP) の策定、レゾルバビリティ (resolvability) の評価
- 早期介入 銀行のインソルベンシー (債務超過) を回避するために早期の段階で経営悪化を食い止める権限
- 特別管理 (special management)

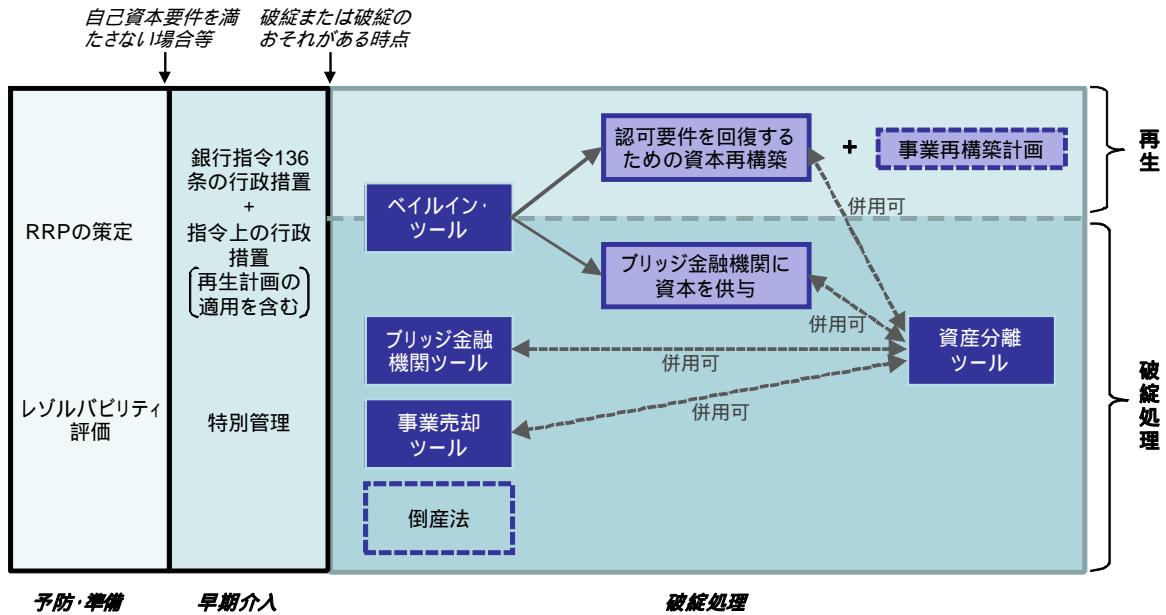
¹ European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council, Establishing a Framework for the Recovery and Resolution of Credit Institutions and Investment Firms and Amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) No 1093/2010, COM(2012) 280/3.

² EU における危機管理の枠組みの検討は、専門家グループによる加盟国の制度比較から始まった。その後、欧州委員会は、2010 年 10 月に銀行の破綻処理制度の枠組みに関する報告書を策定し、2011 年 1 月にはその詳細な事項に関して市中協議を行っている。指令案は当初、2011 年春に提示される予定であった。

³ http://ec.europa.eu/news/eu_explained/120626_en.htm を参照。

⁴ 2012 年 6 月 18、19 日の G20 メキシコ・サミットでは、銀行同盟の実現に向けた工程表の策定が求められた。

図表1 欧州委員会が提案する破綻処理の枠組み



(出所) 欧州委員会資料より野村資本市場研究所作成

破綻処理 重要な金融機能を維持し、納税者の負担を回避する一方で、秩序だった方法で銀行を再編・解体するための手段

- 4つの破綻処理ツール： 事業売却ツール (sale of business tool)、ブリッジ金融機関ツール (bridge institution tool)、資産分離ツール (asset separation tool)、ベイルイン・ツール (bail-in tool)

欧州委員会が提案する銀行の破綻処理制度は、納税者負担を回避し、株主および債権者の負担の下で秩序だった方法によって破綻処理を行うことを基本的な方針としている。破綻処理の目的として、緊急時の公的金融支援への依存を最小化することで公的資金を保護することが求められており、破綻処理ツールを適用し、破綻処理権限を行使する際には、株主および債権者の負担の下で破綻処理を行うことが一般原則として明確化されている。さらに、破綻処理のファイナンスを目的として域内で一体的に運営される破綻処理ファンドが導入され、納税者負担の回避の観点から金融機関による拠出金によってそのファンドは賄われる。

このような全体的な制度設計に加えて、破綻処理制度において納税者負担の回避を図るためのツールとしてベイルイン・ツールを規定している点が注目される。破綻銀行の無担保・無保全の債務を対象に元本削減やエクイティへの転換を行う権限を破綻処理当局に与えることで、破綻処理の中でベイルインを適用することによって、自己資本に加えてさらに損失吸収を図ることが企図されている。また、ベイルインの実効性を確保する観点から、銀行に対して最低水準のベイルインの適格債務を維持することを要求している。

一方、6月28、29日に開催されたユーロ圏サミットでは、欧州中央銀行（ECB）による単一の銀行監督体制が創設された後、欧州の恒久的な財政・金融安定化ファンドとして設置される予定の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可能にすることが合意された。これは、銀行の資本注入によるベイルアウト（救済）を認めるものであり、銀行を秩序だてて破綻処理するという破綻処理制度の基本的な考え方からすれば相反する方針である。ソブリン債務危機の深刻化を前にさらなる危機の回避のために現実的な対応を採らざるを得ないということであろう。

他方、2011年11月のカンヌ・サミットでは、システム上重要な金融機関（SIFIs）を対象とする政策パッケージがG20の間で承認された。SIFIs政策パッケージには、金融安定理事会（FSB）の「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」が含まれる⁵。主要な特性は、納税者負担を回避し秩序だった方法で金融機関を破綻処理するために各国の破綻処理制度が備えるべき責任や手段、権限を規定するものであり、各国は今後、主要な特性を踏まえて自国の制度に必要な措置を手当てすることが求められる。欧州委員会が示した指令案は、全体として主要な特性を意識したものとなっている。

指令案は今後、欧州議会と欧州連合理事会の議決に向けて、それぞれで審議が行われる。指令案は、2014年12月31日を加盟国における国内法化の期限、2015年1月1日を施行日と定めており、それよりも前に指令案を成立させることを欧州委員会は想定している。なお、破綻処理ツールのうちベイルインに関しては、指令案の施行日より遅く、2018年1月1日から適用することが規定されている。以下では、欧州委員会の指令案の内容を紹介する。

指令案の範囲

欧州委員会は、リーマン・ブラザーズの破綻の経験から、投資銀行も重大なシステムリスクを抱えていることを認識した。そのため、指令案は銀行に加えて、投資銀行を含む一定の投資会社に対しても破綻処理制度の対象としている。その他、銀行や投資会社の子会社である金融機関、親会社の連結ベースの監督下に置かれる会社、金融持株会社、EU加盟国に所在する親会社、本店がEU域外にある金融機関の域内に所在する支店等も制度の対象に含めている。指令案の対象範囲は、FSBの主要な特性の対象範囲を踏まえたものとなっている⁶。

⁵ FSB, “Key Attributes of Effective Resolution Regime for Financial Institutions,” October 2011 を参照（その概要をまとめたものとして、小立敬「SIFIs 政策パッケージと実効的な破綻処理の枠組み 金融機関、金融市場に与える潜在的影響」『野村資本市場クォーターリー』2012年冬号（ウェブサイト版）を参照）。

⁶ 主要な特性は破綻処理制度の対象を、金融持株会社、重要なオペレーションを担うグループ内の非規制対象会社、外国金融機関の支店に拡大することを求めている。

予防および準備

主要な特性は、グローバルな SIFIs (G-SIFIs) に RRP の策定を求めており、現在、G-SIFIs に特定された銀行を中心に 2012 年末の期限に向けて RRP の策定が行われている。また、主要な特性は、G-SIFIs を対象にレゾルバビリティ・アセスメントを実施する方針を打ち出している。一方、欧州委員会の指令案は、主要な特性に含まれる RRP の策定やレゾルバビリティの評価を規定する。具体的には、金融危機の発生に備えた予防および準備段階の措置として、RRP の策定、レゾルバビリティの評価、グループ内の金融支援に係る措置を規定している。

1 . RRP の策定

指令案は、銀行および投資会社（以下、「金融機関」という）に関する RRP の策定を求めている。指令案は、再生計画を金融機関に策定させる一方、処理計画については、破綻処理当局が策定することとしている。

指令案は、個々の金融機関に再生計画の提出を求める（5 条）。再生計画は少なくとも毎年更新され、法的または組織上のストラクチャー、ビジネス、財務の状況の変化によって計画に重大な影響が生じる場合または計画変更の必要がある場合には更新しなければならない。再生計画は緊急時の公的金融支援を前提としてはならないが、ストレスの状況の下、適格担保の範囲内で中央銀行ファシリティの利用を想定することは認められる⁷。指令案は再生計画の内容として図表 2 の内容を求めている。金融機関は、再生措置や再生オプションの適時の適用を確保するため、計画において適切な条件と手続きを定める必要がある。また、再生計画は、様々なストレス・シナリオに対処する計画でなければならない。

一方、関係当局は、金融機関から提出された再生計画の評価を実施する（6 条）。その際、金融機関が実施または計画する準備的措置を考慮し、計画で提案する取り決めを適用することで当該金融機関の存続可能性と財務の健全性が回復されること、計画または特定のオプションは、他の金融機関も同じ時期に再生計画を適用することになるより幅広いストレスが生じる状況も含め、ストレス状況下で金融システムに重大な負の影響をもたらさずに実効的に適用されることという基準に照らして評価が行われる。

評価の結果、関係当局が再生計画に欠陥があり、または計画適用に潜在的な不備があると判断した場合には、評価の通知とともに、どのように欠陥・不備に対処したかを示す改定再生計画を 3 ヶ月以内に提出することを金融機関に要求する。金融機関が改定された再生計画を提出できなかった場合または改定された再生計画が欠陥・不備を十分に改善するものではないと関係当局が判断した場合には、欠陥・不備を取り除くことを確実にするための措置として、関係当局は、リスク・プロファイルの削減、適時の資本再構成

⁷ 緊急時の公的金融支援とは、銀行の存続可能性、流動性またはソルベンシーを維持、回復するための加盟国による支援として定義されている。

図表 2 再生計画の内容

計画に含まれるべき情報	
1.	再生計画、戦略分析の主要要素の要約と全体的な再生力に関する要約
2.	直近提出された再生計画からの重大な変更点の要約
3.	潜在的な市場の負の反応をどう管理するのかについて概略を記したコミュニケーション、ディスクロージャーの計画
4.	不可欠な機能、ビジネス・ラインのオペレーション、ファンディングを維持するために要する多様な資本・流動性措置
5.	計画の個々の重要な事項の適用に係るタイムフレームの想定
6.	グループ、顧客、カウンターパーティに与える影響の考慮を含む、実効的かつ適時の計画適用に対する重大な障害に係る詳細な説明
7.	不可欠な機能の特定
8.	コアなビジネス・ライン、オペレーション、資産の価値および市場性を決定するプロセスの詳細な説明
9.	再生計画がコーポレート・ガバナンスのストラクチャーに組み込まれているかどうかに関する詳細な説明、再生計画の承認に係る方針・手続き、計画の策定・適用に組織内で責任を有する者の特定
10.	自己資本の保全または回復のための取り決め、措置
11.	潜在的な流動性ソース、利用可能な担保の評価、グループ・エンティティやビジネス・ラインの間の流動性の移管の可能性の評価を含む、緊急時のファンディング・ソースへの適切なアクセスを確保するための取り決め、措置
12.	リスクおよびレバレッジを減らすための取り決め、措置
13.	負債のリストラクチャリングのための取り決め、措置
14.	ビジネス・ラインのリストラクチャリングのための取り決め、措置
15.	金融市場インフラへの継続的なアクセスを維持するために必要な取り決め、措置
16.	インフラ、ITサービスを含む、オペレーション上のプロセスの継続的機能を維持するために必要な取り決め、措置
17.	財務の健全性を回復するために適切なタイムフレームの中で、資産またはビジネス・ラインの売却を支える準備的な取り決め
18.	財務の健全性を回復するためのその他の経営の措置または戦略、それらの期待される効果
19.	適時の資本再構築に必要な措置を含む、再生計画の適用を支えるための準備的措置、計画される措置

(出所) 欧州委員会資料より野村資本市場研究所作成

(recapitalization) に係る措置、 企業戦略の変更、 コアなビジネス・ライン、 不可欠なオペレーションの強靭性を維持するためのファンディング戦略の変更、 ガバナンス・ストラクチャーの変更を含む措置を命じることとなる。

一方、処理計画に関しては、再生計画とは異なり、関係当局と協議の上、破綻処理当局が個々の金融機関の処理計画を策定することになる(9条)。処理計画には、金融機関が破綻処理の要件に抵触した場合に破綻処理当局や関係当局が実施する破綻処理措置(resolution action)を定めなければならない。また、処理計画の策定の際は、金融機関の単独での破綻、または金融システムの不安定化、システムワイドなイベントが生じた場合を含む様々なシナリオを想定しなければならない。処理計画は緊急時の公的金融支援を前提としてはならない。処理計画は図表3の内容で構成されることが規定されている。

処理計画は、年次ベースでレビューされ必要な場合には更新される。法的または組織上のストラクチャーの重大な変更、計画に重大な影響を生じるビジネス、財務の状況に重大な変更が生じた場合は更新される。破綻処理当局は、処理計画の策定や適用に要するすべての情報提供を金融機関に要求する権限を有しており、特に、破綻処理当局は図表4の情報入手する権限をもつ。

図表 3 処分計画の内容

計画に含まれるべき情報	
1.	処分計画の主要な要素の要約
2.	直近提出した計画からの重大な変化の要約
3.	金融機関が破綻する際に継続性を確保するため、必要に応じて不可欠な機能およびコアなビジネス・ラインを他の機能からどのように法的、経済的に分離できるかの説明
4.	個々の計画の重大な措置の実行に係るタイムフレームの見通し
5.	レゾルバビリティの評価に関する詳細な説明
6.	レゾルバビリティの評価の結果、特定されたレゾルバビリティ上の欠陥を取り除くための措置の説明
7.	不可欠な機能およびコアなビジネス・ライン、資産の価値や市場性の決定のためのプロセスの説明
8.	当局に提出する情報が更新され、破綻処理当局の常時の利用を確保するための取り決めに関する詳細な説明
9.	緊急時の公的金融支援の前提なしに、破綻処理オプションに対してどのようにファイナンスするかに係る破綻処理当局による説明
10.	異なるシナリオに応じて適用される様々な破綻処理戦略の詳細な説明
11.	不可欠な相互依存性の説明
12.	グループ内の他の金融機関に対する処理計画の影響の分析
13.	支払・清算サービス、その他のインフラへのアクセスを維持するためのオプションの説明

(出所) 欧州委員会資料より野村資本市場研究所作成

図表 4 処理計画策定に当たって必要な情報

破綻処理当局が要求する情報	
1.	すべてのリーガル・エンティティのリストを含む、組織ストラクチャーの詳細な説明
2.	個々のリーガル・エンティティの直接保有者と議決権、非議決権の割合の特定
3.	個々のリーガル・エンティティの所在地、設立された法域、ライセンス、主な経営者
4.	不可欠なオペレーション、コアなビジネス・ラインに係る重大な資産・負債を含む、不可欠なオペレーション、コアなビジネス・ラインのリーガル・エンティティへのマッピング
5.	少なくとも短期および長期の負債、担保付、無担保、劣後債務の種類および量に分けた、金融機関およびすべてのリーガル・エンティティの負債の構成の詳細な説明
6.	ペイルイン適格な金融機関の債務の説明
7.	誰に担保を差し出しているか、担保の保有者、担保が所在する法域を決定するために要するプロセスの特定
8.	不可欠なオペレーション、コアなビジネス・ラインへのマッピングを含む、金融機関およびリーガル・エンティティのオフバランス・エクスポージャーの説明
9.	重大なヘッジ(リーガル・エンティティへのマッピングを含む)
10.	主要なまたは最も重要なカウンターパーティの特定、金融機関の財務状況に対する主要なカウンターパーティの破綻の影響の分析
11.	金融機関が重要な量または価値の取引を行うシステム(リーガル・エンティティ、不可欠なオペレーション、コアなビジネス・ラインへのマッピングを含む)
12.	金融機関が直接、間接の参加者となっている支払・清算・決済システム(リーガル・エンティティ、不可欠なオペレーション、コアなビジネス・ラインへのマッピングを含む)
13.	リスク管理、会計、財務、規制報告を含む主要な経営情報システムの詳細な目録および説明(リーガル・エンティティ、不可欠なオペレーション、コアなビジネス・ラインへのマッピングを含む)
14.	システムの所有権の特定、それに関連するサービス・レベル・アグリーメント、ソフトウェアおよびシステム、ライセンス(リーガル・エンティティ、不可欠なオペレーション、コアなビジネス・ラインへのマッピングを含む)
15.	リーガル・エンティティの特定およびマッピング、異なるリーガル・エンティティ間の下記の相互関係性、相互依存性 ① 共通または共有の人材、ファシリティおよびシステム 資本、ファンディング、流動性の取り決め 既存または緊急時の信用エクスポージャー クロス保証、クロス担保、クロス・デフォルト要件、関係会社間ネットワーキング(cross-affiliate netting) リスク移転、バック・トゥ・バック取引、サービス・レベル・アグリーメント
16.	個々のリーガル・エンティティの監督当局、破綻処理当局
17.	処理計画に正式な責任を有する上級経営者とその責任(異なる場合はリーガル・エンティティ、不可欠なオペレーション、コアなビジネス・ラインに対する責任)
18.	破綻処理の際、破綻処理のツール・権限の適用のため、破綻処理当局が決定するすべての必要な情報を破綻処理当局が保有することを確実にするための取り決めの詳細
19.	その契約の終了が当局が破綻処理ツールの適用を決定するトリガーとなる、金融機関およびリーガル・エンティティが第三者と結んでいるすべての契約、契約終了が破綻処理ツールの適用に与える影響の有無
20.	破綻処理を支える利用可能な流動性ソースの説明
21.	資産の拘束、流動性資産、オフバランス・シートの業務、ヘッジ戦略、ブックイングの慣行に関する情報

(出所) 欧州委員会資料より野村資本市場研究所作成

2. レゾルバビリティの評価

指令案は、破綻処理当局が処理計画に基づいて金融機関のレゾルバビリティ（＝破綻処理の実行可能性）の程度の評価を行うことを規定している⁸（13条）。レゾルバビリティの評価を行う際は、緊急時の公的金融支援を前提としない。破綻処理当局がレゾルバビリティの評価の際に検証すべき事項については、具体的に定められている（図表5）。

図表5 レゾルバビリティ評価の項目

検証項目
1. 金融機関がコアなビジネス・ラインおよびリーガル・エンティティに不可欠なオペレーションをマッピングできる程度
2. コアなビジネス・ラインおよび不可欠なオペレーションに係る法的ストラクチャー、コーポレート・ストラクチャーの調整の程度
3. コアなビジネス・ラインおよび不可欠なオペレーションを支え、維持するために不可欠なスタッフ、インフラ、ファンディング、流動性および資本を提供するための調整の程度
4. 金融機関の破綻処理の際にも完全な効力を有するサービス・アグリーメントの程度
5. サービス・レベル・アグリーメント（SLA）に関する内部方針の遵守を管理・確保するために適切な金融機関のガバナンス・ストラクチャーの程度
6. 不可欠な機能またはコアなビジネス・ラインを切り離した場合、金融機関がSLAの下で第三者に提供しているサービスを移管するためのプロセスの程度
7. 支払・決済システムへのアクセスの継続性を確保するためのコンティンジェンシー・プランの程度
8. 破綻処理当局の迅速な意思決定を援けるコアなビジネス・ラインおよび不可欠なオペレーションに関する正確かつ完全な情報を収集することを確保する経営情報システムの十分性
9. 急速に状況が変化する中でも常に金融機関の実効的な破綻処理に不可欠な情報を提供するための経営情報システムの能力
10. 金融機関が、破綻処理当局が定義するストレス・シナリオの下で経営情報システムをテストする程度
11. 不可欠なオペレーションおよびコアなビジネス・ラインを残余のオペレーションやビジネス・ラインから分離した場合、残余の金融機関および新たな金融機関の両者のために金融機関が経営情報システムの継続性を確保できる程度
12. 預金者と預金保険制度の対象額を特定するために必要な情報を破綻処理当局に提供することを確保するための適切なプロセスを金融機関が構築している程度
13. グループがグループ内保証を利用している場合、当該保証が市場条件で提供され、当該保証に関するリスク管理システムが頑強である程度
14. グループがバック・トゥ・バック取引を行っている場合、当該取引が市場の条件で実行され、当該取引慣行に関するリスク管理システムが頑強である程度
15. グループ内保証またはバック・トゥ・バックでブックングする取引の利用がグループ内の波及効果を高める程度
16. リーガル・エンティティの数、グループ・ストラクチャーの複雑性、グループ・エンティティに対するビジネス・ラインの調整の困難さの結果、グループの法的ストラクチャーが破綻処理ツールの適用を定めてしまう程度
17. 金融機関のペイルイン適格債務の量または構成
18. 複合業務持株会社の評価を含む場合、金融機関または金融機関であるグループ・エンティティの破綻処理がグループの非金融部門に負の影響を与える程度
19. SLAの有無、頑健性
20. 第三国の当局がEUの破綻処理当局による破綻処理の措置を援けるために要する破綻処理ツール、EUと第三国の当局の間の協調的な措置の余地があるかどうか
21. 利用可能なツールと金融機関のストラクチャーの下で、破綻処理の目的に合う方法で破綻処理ツールを利用する実行可能性
22. 金融システム、市場の信認、経済に直接的、間接的な負の影響を与えることなく、グループ全体の価値を最大化する観点で、破綻処理当局がグループ全体またはいずれかのエンティティ、より多くのエンティティを破綻処理することを可能にするグループ・ストラクチャーの程度
23. EU域外で設立された子会社をもつグループにおいて、破綻処理を支える取り決めおよび措置
24. 債権者、カウンターパーティ、顧客、従業員に生じ得る影響、第三国の当局が講じ得る措置の下、破綻処理の目的に適う方法で破綻処理ツールを利用する信頼性
25. 金融機関の破綻処理が金融システム、金融市場の信認に与える影響を適切に評価すること
26. 金融機関の破綻処理は深刻な直接、間接の負の影響を金融システム、市場の信認または経済にもたらし得ること
27. 他の金融機関、金融市場への波及効果は、破綻処理ツールおよび権限の適用を通じて抑制できること
28. 金融機関の破綻処理は、支払・決済システムのオペレーションに深刻な影響をもたらし得ること

（出所）欧州委員会資料より野村資本市場研究所作成

⁸ グループのレゾルバビリティに関しては、連結監督当局が所在する加盟国のグループの破綻処理当局と子会社の破綻処理当局、その他関係当局、欧州銀行監督機構（EBA）の協力・協調によって評価される。

レゾルバビリティの評価においては、金融システムが不安定な状況やシステムワイドなイベントが生じる場合を含め、破綻処理当局が金融システムに重大な負の影響もたらさずに、通常の倒産手続きの下で金融機関を清算するか、破綻処理ツールと権限を適用して金融機関を破綻処理することが実現可能かつ信頼性がある場合に、当該金融機関はレゾルバビリティがあると判断される。その際、加盟国または EU 域内の経済または金融の安定を考慮に入れ、金融機関の不可欠な機能を容易にかつ適時に分離するか、他の方法によって継続することが可能かどうかという観点で評価が行われる。

そして、レゾルバビリティの評価の結果、金融機関のレゾルバビリティに潜在的な本質的欠陥があることが認められた場合には、当該金融機関に通知が行われる（14 条）。通知を受けた金融機関は通知受領後 4 ヶ月以内に特定された欠陥に対処しまたはそれを除去する措置を破綻処理当局に提案しなければならない。破綻処理当局は、関係当局と協議の上、当該欠陥に対する対処や除去に実効性があるかどうかを評価し、実効性が十分ではないと判断した場合には、代替的な措置を特定してそれを通知することとなる。代替措置には以下の措置が含まれる。

- 不可欠な機能、サービスを対象とするサービス・アグリーメント
- 個々のまたは集計ベースの最大エクスポージャーの制限
- 特定のまたは標準的な情報の要求
- 特定の資産の処分
- 既存または提案される業務の制限または停止
- 新たなビジネス・ライン、新商品の開発および売却の制限、禁止
- 複雑性を除くための法的ストラクチャー、オペレーション上のストラクチャーの変更（破綻処理ツールの適用による不可欠な機能の他の機能からの法的、経済的な分離）
- 加盟国または域内における親会社金融持株会社の設立
- ペイルインの適格債務（後述）の最低要件に係る債券の発行、借入れ
- 金融機関が複合的な事業持株会社の子会社の場合、金融持株会社の設立

3 . グループ内の金融支援

EU では現在、グループ内の子会社間の金融支援は法的に制限されているが、早期の金融支援がストレスへの対処として重要であるとの見方から、指令案は、株主総会の承認の下、金融機関がストレスの状況に置かれた場合にグループ内の他の子会社に金融支援（融資、保証の提供、取引担保に利用する資産の提供）を行う契約を締結することを認める（16 条）。

早期介入

指令案は金融機関の財務状況やソルベンシーが損なわれた場合、早期の段階で監督当局が介入する権限を拡大している。現行の銀行指令（Directive 2006/48/EC）136 条は自己資本最低要件を満たさない場合の行政措置を規定しているが、指令案は、以下のとおり、再生計画の発動を命じることを含め、さらに介入権限を強化している⁹（23 条）。

再生計画に定められた措置の適用

状況を検証し、識別された問題を解決するための措置を特定し、問題解決のための行動計画、その適用のためのタイムテーブルの策定

株主総会の招集、議案の提案、議決の受け入れ¹⁰

銀行指令上の義務に不相当と認められる取締役、経営者の退任、交代

全部または一部の債権者との間の債務リストラに係る交渉計画の策定

資産・負債の価値評価を含め金融機関の破綻処理の準備に必要なすべての情報の取得
破綻処理の準備に必要な潜在的な買い手との接触

さらに、指令案は新たな早期介入の仕組みとして「特別管理」の制度を導入する（24 条）。具体的には、金融機関の財務状況が著しく劣化した場合、または法律、規制、規則の重大な違反等がある場合、関係当局は、経営に代わる特別管理人（special manager）を原則 1 年の任期で選任することができる。その主な義務は、金融機関の財務の改善やビジネス、組織の健全な経営を回復するため、必要なあらゆる措置を講じ解決を図ることである。特別管理人は、経営のすべての権限をもつ¹¹。その解決手段には、資本増強、金融機関の所有関係の再編、財務面および組織面で健全な金融機関による買収が含まれる。

破綻処理の枠組み

1．破綻処理の目的、一般原則

指令案は、破綻処理の目的として、不可欠な機能の継続性を確保すること、波及効果の回避、市場規律の維持を含む金融の安定に対する重大な負の効果を回避すること、緊急時の公的金融支援への依存を最小化することにより公的資金を保護すること、不要な価値の崩壊を回避し、破綻処理コストの最小化を模索すること、預金保険制度の対象預金者、投資者保護制度の対象投資者を保護すること、顧客資金、顧客資産を保護する

⁹ 銀行指令 136 条では、最低基準を超える自己資本の保有義務づけ、強固なガバナンスや内部資本に関する取り決め、プロセス、手続き、戦略の強化、特定の引当方針、自己資本規制に基づく資産の取り扱いの適用の要求、銀行の事業、オペレーション、ネットワークの禁止または制限、銀行の業務、商品、システムに内包するリスクの削減が規定されている。

¹⁰ 銀行の経営陣が株主総会を招集しない場合は、当局に直接、株主総会を召集する権限を与えている。

¹¹ ただし、株主総会の招集および議案の設定に際しては、事前に関係当局の承認を必要としている。

ことを挙げる（26条）。破綻処理当局は、破綻処理のツールや権限を行使する際、破綻処理の目的に照らしてその実現に最善のツール、権限を選択することが求められる。

次に、破綻処理を発動する要件は、金融機関が破綻または破綻のおそれがあると関係当局または破綻処理当局が判断すること、タイミングその他の状況に鑑みて、破綻処理措置の他に合理的な期間内で民間セクターまたは監督上の代替的な措置によって金融機関の破綻が回避される合理的な見通しがないこと、公益上、破綻処理措置が必要であることという条件を満たす場合であると規定する（27条）。指令案は、破綻または破綻のおそれがあるとの判断に関して、さらに以下を規定している。

認可に必要な自己資本要件に抵触する場合、または近い将来それに抵触すると判断される客観的な証拠がある場合

金融機関の資産が負債を下回る場合、または近い将来それを下回ると判断される客観的な証拠がある場合

金融機関が期日の到来した支払い義務に応じることができない場合、または近い将来支払い不能になると判断される客観的な証拠がある場合

金融機関が緊急時の公的金融支援を要請する場合（ただし、金融の安定の維持の観点からソルベントな金融機関を対象とする保証を除く¹²）

そして指令案は、破綻処理ツールの適用、破綻処理権限を行使する際の一般原則として、各加盟国の倒産法制を補完しそれに優先する原則として以下を定めており、株主および債権者の負担の下で破綻処理が行われることを求めている¹³（29条）。

破綻金融機関の株主は、最初に損失を被ること

破綻金融機関の債権者は、規定される債権順位に従って株主の後に損失を被ること
上級経営者は退任すること

上級経営者は、民法または刑法の下で、破綻に対する個々の責任に応じて損失を被ること

特に規定する場合を除いて同順位の債権者は衡平に扱われること

債権者は、仮に金融機関が通常の倒産手続きの下で清算される場合に被る損失を超える損失を負担しないこと¹⁴

2．破綻処理ツール

指令案は、加盟国が採用すべき最低限の破綻処理ツールとして、事業売却ツール、

¹² 具体的には、一般的な条件に基づく中央銀行の流動性ファシリティを裏付ける国の保証（当該ファシリティは、質や市場価値を反映したヘアカットが適用される担保で保全され、中央銀行はペナルティ金利を賦課）、加盟国経済の重大な混乱を改善する目的で新規発行の債務に与えられる国の保証が挙げられている。これらの保証について指令案は、対象をソルベントな銀行に限定し、より大規模な救済パッケージの一部とすることを禁じ、各国の承認を条件とし、最大で3ヵ月間の利用に留めることを条件としている。

¹³ 破綻処理当局の決定によって影響を受ける者については司法審査の手続きが手当てされるが、誤った決定から生じる損害に対しては譲渡等が妨げられないよう補償によってのみ救済が行われる。

¹⁴ 通常の倒産手続きよりも損失負担が多い場合には、後述の破綻処理ファンドが補償することになる。

ブリッジ金融機関ツール、資産分離ツール、ベイルイン・ツールという4つの手段を提示する(31条)。いずれも金融機関のリストラクチャリングを伴うツールである。特に、ベイルインについては、主要な特性の中で各国・地域の破綻処理当局が保持すべき権限として規定されており、指令案におけるベイルインの規定は、その具体的な機能を定めるものとして注目される¹⁵。

なお、指令案は、これらの破綻処理ツールのうち資産分離ツールのみは破綻処理において他のツールと共に利用することを可能にしており、それ以外のツールは他の破綻処理ツールと併用できない。また、事業売却ツール、ブリッジ金融機関ツール、資産分離ツールを使って資産や権利、負債の一部が譲渡された場合には、譲渡されなかった資産や権利、負債は通常の清算手続きによって清算されることになる。

(a) 事業売却ツール

事業売却ツールとは、破綻処理当局が破綻金融機関の株式等の所有商品(instrument of ownership)または資産、権利、負債を譲渡する権限を行使して、(ブリッジ金融機関以外の)買い手に商業ベースで譲渡するツールである¹⁶。事業の売却に必要な破綻処理当局の権限として、破綻金融機関の株式およびその他の所有商品、破綻金融機関の全部または特定の資産、権利、負債、破綻金融機関の全部または一部の資産、権利、負債の組み合わせを買い手に譲渡する権限が規定されている(32条)。また、譲渡の際に要する株主その他の関係者の同意、会社法または証券法が要求する手続きを不要とする措置を手当することを加盟国に求めている。

事業売却ツールを適用する際、破綻処理当局は、株式や所有商品の譲渡は1回には限られない一方、買い手の同意の下、譲渡権限を使って株式または所有商品、場合によっては資産、権利、負債を破綻金融機関に戻すことも認められる。

(b) ブリッジ金融機関ツール

ブリッジ金融機関ツールとは、破綻処理当局が破綻金融機関の資産、権利、負債をブリッジ金融機関に譲渡する権限を行使するものである。ブリッジ金融機関は、公的機関(破綻処理当局を含む)が全部または一部を保有する法人であり、破綻金融機関の全部または一部の機能の実行、破綻金融機関の全部または一部の資産、負債の保有を目的として設置される(34条)。ブリッジ金融機関は、破綻金融機関を承継するものとしてみなされ、支払・清算・決済システムのメンバーシップや権利を含め譲渡された資産、権利、負債に対する破綻金融機関の権利を引き継ぐことになる。

破綻処理当局はブリッジ金融機関ツールの適用に当たって、破綻処理の目的に合う

¹⁵ FSBの主要な特性は破綻処理の手段として、民間の買い手、ブリッジ金融機関への株式、事業の譲渡、ベイルイン、(預金者および保険契約者を保護しつつ)金融機関の一部または全部の閉鎖・解体を挙げている。

¹⁶ 所有商品とは、株式、共済組合(mutual association)に所有権を与える商品、株式または所有商品に転換、それらの取得に権利を与える商品、株式または所有商品の権利を表す商品と定義されている。

破綻金融機関の全部または特定の資産、権利、負債もしくは権利、負債の組み合わせをブリッジ金融機関に譲渡する¹⁷。具体的には、破綻金融機関からブリッジ金融機関に権利、資産、負債を譲渡すること、譲渡された特定の権利、資産、負債をブリッジ金融機関から破綻金融機関に譲渡し戻すこと¹⁸、ブリッジ金融機関から第三者への権利、資産、負債を譲渡することが認められる。

ブリッジ金融機関の取締役は、EU および加盟国の競争ルールの下、ブリッジ金融機関、その資産、権利、負債を民間セクターの買い手に売却することを目的としてブリッジ金融機関を運営することが求められる¹⁹。ブリッジ金融機関の存続期間は、最後に破綻金融機関から譲渡が行われた時点から原則 2 年と定められている。ただし、一定の条件を満たす場合には 1 年延長できるオプションが 3 回認められており、ブリッジ金融機関の存続期間は最大で 5 年になる²⁰。破綻処理当局は、ブリッジ金融機関が他の金融機関と合併する場合、第三者がブリッジ金融機関の資本の過半を取得する場合、他の者が資産、権利、負債の全部または大半を引き受ける場合、ブリッジ金融機関の存続期間を超過した場合、ブリッジ金融機関のオペレーションを終えなければならない。

(c) 資産分離ツール

資産分離ツールとは、破綻処理当局が破綻金融機関の資産および権利を譲渡する権限を行使して譲渡を行うツールである。破綻処理当局は、破綻金融機関の全部または特定の資産、権利、負債について、公的機関（破綻処理当局を含む）が所有する法人である資産管理ビークル（asset management vehicle）に譲渡する（36 条）。通常の倒産手続きの下で資産の清算を行えば市場に負の影響が生じるおそれがある場合にのみ譲渡権限を行使することとされており、資産管理ビークルには不良資産や問題資産を譲渡することが想定されている。破綻処理当局は、資産管理ビークルに譲渡した資産を管理するアセット・マネージャーを指名する。アセット・マネージャーが売却を通じてその価値を高めるか、秩序だった方法で事業を清算させることが最終的な目的である。

資産分離ツールを適用する場合、破綻処理当局はどの資産を資産管理ビークルに譲

¹⁷ 事業売却ツールと同様、破綻銀行の株主その他の関係者の同意、会社法や証券法が要求する手続きを不要とすることが求められる。

¹⁸ 具体的には、譲渡された特定の権利、資産、負債を戻す可能性があることが商品の中で明確にされている場合、特定の権利、資産、負債が特定された権利等に事実上該当しなかったり、条件を満たさない場合にブリッジ金融機関から破綻銀行に戻されることがある。

¹⁹ ブリッジ金融機関のオペレーションに関しては、破綻処理当局はブリッジ金融機関の定款の内容を定めること、破綻処理当局は取締役を指名し、その報酬を承認し、適切な責任を定めること、ブリッジ金融機関は銀行指令上の認可を受けること、ブリッジ金融機関は銀行指令に従って監督されることが定められている。

²⁰ 延長の条件として、延長によってブリッジ金融機関の他の金融機関との合併、第三者によるブリッジ金融機関の資本の過半の取得、他者による資産、権利、負債の全部または大半の引き受けが実現できる見込みがある場合、または延長が金融機関または金融サービスの継続確保に必要な場合には、延長が可能である。

渡するかを決定する。破綻処理当局は、資産管理ビークルに対する資産、権利、負債の譲渡を複数に分けて行うことが可能であり、一定条件の下、資産管理ビークルに譲渡した権利、資産、負債を破綻金融機関に戻すこともできる²¹。なお、資産分離ツールのみは他の破綻処理ツールと併用できる。

(d) ベイルイン・ツール

ベイルイン・ツールとは、破綻金融機関の無担保・無保全の債務を対象に元本の削減（write-down）およびエクイティに転換する権限を行使することを指す。当該ツールは、破綻処理の要件に抵触した金融機関を対象に、ベイルインを適用することで再生の見込みがあるときに発動される場合と、破綻処理の一貫として発動される場合が規定されている。具体的には、破綻処理の要件に抵触する金融機関が銀行指令上の認可要件を満たすまでに回復し、認可業務が遂行できるよう十分な程度にまで資本再構築を行うこと、ブリッジ金融機関に資本を供与するため、ブリッジ金融機関に譲渡された権利または負債の元本の額をエクイティに転換または削減することという2つの目的で実施される（37条）。

上記の目的の下では、金融機関の財務の健全性と長期の存続可能性の回復に現実的な見通しがある場合に限ってベイルインが適用される。その場合、金融機関は2年以内の合理的な期間内に金融機関または事業の一部に関して長期の存続可能性を回復させるための措置を定めた事業再構築計画（business reorganization plan）をベイルイン・ツールの適用から1ヵ月以内に策定しなければならない。欧州委員会は、大規模複合金融機関の破綻に際して破綻処理当局に大きなフレキシビリティを与えるものとして、当該目的の下でのベイルイン・ツールを位置づけている。一方、上記の要件を満たさない場合には、事業売却ツール、ブリッジ金融機関ツール、資産分離ツール、そして上記の目的の下でのベイルイン・ツールという破綻処理ツールが発動される。

そして、以下の負債を除くすべての負債がベイルインの適用対象となる適格負債となる²²（38条）。

預金保険制度の対象預金

担保付負債

顧客の資産・資金の保有、金融機関（受託者）と他の者（受益者）との信託関係から生じる負債

当初満期が1ヵ月未満の負債

(a) 未払給与、年金給付、その他の固定報酬に関連する従業員に対する負債（変動報酬を除く）

²¹ その場合は、前掲注18と同じ条件が求められる。

²² ただし、預金保険対象預金や担保付負債に関して、適切な場合には、担保付負債の一部またはその価値が担保等の価値を超える負債の一部を対象にベイルインの権限を行使することは妨げられていない（カバード・ボンドに限ってはこの条件を適用しないことも可能）。また、顧客資産等や信託関係から生じる負債についても、適切な場合にはカバーする範囲を超える預託金の額について破綻処理当局の権限行使を妨げることはできないとしている。

- (b) IT サービス、ユーティリティおよび不動産の賃貸、サービシング、維持を含む金融機関の日常的機能に係る商品・サービスの提供から生じる商業ベースの債権者に対する負債
- (c) 優先権のある税務当局、社会保障当局に対する負債

ただし、デリバティブから生じる負債については、前述の破綻処理の目的のうち、不可欠な機能の継続性を確保すること、および金融の安定に与える重大な負の影響を回避することに照らして必要かつ適当である場合には、ベイルインの適用除外とすることを認めている（38条）。その適用の要否の判断の際は、負債の元本削減ツールを適用するためにデリバティブのポジションを手仕舞うことに伴う金融システムへの影響、中央清算機関（CCP）において清算されるデリバティブから生じる負債に元本削減ツールを適用する場合の CCP のオペレーションへの影響、カウンターパーティがリスク管理を行っているデリバティブから生じる負債に元本削減ツールを適用することの影響を考慮することとなる。

一方、デリバティブに係る負債にベイルインを適用する場合は、ネットティング契約下にあるデリバティブはネット・ベースで債務を決定することを求めている（44条）。破綻処理当局は、ネットティング契約下にある取引を含めデリバティブの価値を決定するために適切な手法を利用し、デリバティブのポジションが構築された時点の元本に従って、デリバティブから生じる負債の価値を決定することが求められる。

指令案は、ベイルイン・ツールの実効性の確保のため、十分な額の適格負債を維持する観点から、自己資本および適格負債の合計額に対して金融機関が常に維持すべき最低基準として、総負債に対する一定の比率を設けることを規定している²³（39条）。欧州委員会は金融危機の経験等を踏まえて、適格負債を総負債の最低 10%（規制資本を除く）にするとの例示を示しているが、適格負債の最低基準は、加盟国が以下の判断基準を踏まえて決定することになる²⁴。

ベイルイン・ツールを含む破綻処理ツールの適用によって金融機関の破綻処理ができることを確保する必要性

ベイルイン・ツールを適用する場合、金融機関に対する十分な市場の信認が維持されるコモンエクイティ Tier1 比率に回復させるために要する適格負債の必要水準
 金融機関の規模、ビジネス・モデル、リスク・プロファイル
 預金保険制度による破綻処理のファイナンスの程度
 金融機関の破綻が金融の安定に与える負の影響の程度

²³ その他 Tier1 および Tier2 に該当しない劣後債、劣後ローンは、適格負債に含まれる。

²⁴ 英国では 2011 年 9 月の独立銀行委員会の提言を受けて、財務省が資本およびベイルインの適格債務を合計してリスク・アセット比 17% という最低水準を設けることを検討している。

ベイルインを適用する際の要件として破綻処理当局は、既存株式を無効化（cancel）するか、既存株主に深刻な希薄化をもたらすよう適格負債を転換するか、またはその両方の措置を図ることが求められる（42条）。破綻処理当局は、いずれの措置を講じるかを判断する際には、株主に対する措置にエクイティ価値の減価を反映させるため、ベイルイン・ツールの実施前の資産に対する損失の額を考慮して決定する。また、これらの条件はベイルイン適用前に転換された株式にも適用される。すなわち、債券の契約条項に従って破綻処理当局が破綻処理の要件に抵触すると判断する前またはそれと同時に株式への転換が行われた場合、その他 Tier1 および Tier2 がコモンエクイティ Tier1 に転換される場合に得られる株式にも適用されることが規定されている。

ベイルイン・ツールに関しては、それを発動する際の権利の順位がより具体的に定められている²⁵（43条）。

コモンエクイティ Tier1 を損失に応じて最大限まで元本削減し、コモンエクイティ Tier1 に転換されるその他 Tier1 のうち資本商品を無効化
 その他 Tier1 のうち負債商品および Tier2 の元本をゼロにまで削減
 その他の劣後債務の元本削減
 残りの適格負債（シニア債務）の元本削減

また、負債をエクイティに転換する際の転換比率については、転換比率は元本削減および転換によって生じる損失の影響を受ける債権者に適切な補償を提供するものであり、シニア債務に適用される転換比率は劣後債務の転換比率よりも高くするという2つの原則に従って、破綻処理当局が決定することとなる（45条）。

なお、破綻処理当局がベイルインの権限を行使すると、元本または残高の削減、転換、無効化が効力をもち、直ちに破綻金融機関、その債権者や株主を法的に拘束する（48条）。指令案は、関係するすべての登録事項の修正、株式や債券の上場廃止と取引からの排除、新たな株式の上場と取引の承認を含め、ベイルインが効力をもつために要するすべての管理上、手続き上の措置を確保するよう加盟国に求めている。

そして、指令案は、加盟国以外の法域を管轄とする適格負債、その他 Tier1、Tier2 の商品の契約条項において、債権者または債務を生じる契約当事者が、元本削減または転換の権限の下に負債が置かれていることを認識し、破綻処理当局の元本等の削減、転換、無効化の権限に拘束されていることに同意するための条件を規定することを求めている（50条）。加盟国以外の法域で発行される金融機関の負債に関しても、ベイルイン・ツールの対象となっていることを債権者等に認識させることがその狙いであろう。

²⁵ 劣後債務、適格負債の元本削減・転換を行う場合に破綻処理当局は、その価値までプロラタで負債の元本を減らすことで、同順位の負債の間で衡平に損失を割り当てることとなる。

バーゼルⅢのその他 Tier1、Tier2 に係る要件

バーゼル は、金融機関の実質破綻時に自己資本の損失吸収力を確保するための最低要件として、当局が実質破綻と判断した時点で、その他 Tier1 および Tier2 の元本削減または転換が行われることを求めている²⁶。これに関して指令案では、「資本商品の元本削減」(write down of capital instruments)としてその他 Tier1 および Tier2 を対象とする当該要件が定められている(51条)。

具体的には、破綻処理措置の適用前に、以下のいずれかの状況が当てはまる場合、破綻処理当局は金融機関が発行する「関係資本商品」(=その他 Tier、Tier2)を対象に遅滞なく元本削減の権限を行使することを規定している²⁷(52条)。

破綻処理の要件に金融機関が抵触したと関係当局が判断する場合

関係資本商品の元本削減を行わない限り、金融機関は存続可能ではないと関係当局が判断する場合

加盟国において金融機関または親会社に対する緊急時の公的金融支援の判断が行われ、関係当局が金融機関は当該支援がなければ存続可能ではないと判断する場合

関係資本商品が、単体および連結ベースまたは連結ベースの自己資本要件を満たす目的で認識され、関係資本商品の元本削減を実施しなければ、連結グループは存続可能ではないと加盟国の連結監督当局が判断する場合

バーゼル委員会は、その他 Tier1 および Tier2 に係る損失吸収力の要件を契約条項に記載することを必ずしも求めていない。すなわち、バーゼル では、元本削減や転換のトリガー事由の発生時にその他 Tier1 や Tier2 の元本が削減されること、または納税者が損失にさらされる前にそれらが完全に損失を吸収することを求める法令が当該国において施行されている場合には、商品契約に要件を手当てする必要はないとする²⁸。指令案の規定は、その他 Tier1 および Tier2 に係る損失吸収力の要件に関するバーゼル委員会の例外規定を念頭に置いたものであろう。

また、指令案は、バーゼル委員会が示したその他 Tier1 および Tier2 に係る損失吸収力の要件に沿った規定を設けている。すなわち、破綻処理当局の元本削減の権限行使に基づいて元本削減が行われた関係資本商品の保有者に対してコモンエクイティ Tier1 を割り当てる場合、以下の要件を満たすことが要求される²⁹。

²⁶ Basel Committee on Banking Supervision, "Minimum Requirements to Ensure Loss Absorbency at the Point of Non-viability," January 2011.

²⁷ 元本削減の権限の行使は、コモンエクイティ Tier1 が最初に損失に応じて最大限まで削減されるとともに、その他 Tier1 および Tier2 の元本は永続的にゼロとなる。

²⁸ 当該国で法令が施行されていることに加えて、バーゼル委員会のピア・グループのレビューによって当該法令が当該条件を満たしていることが確認されること、資本商品が当該規定の下で損失を被り得ることが規制当局および銀行が発行書類で開示していることが要件となる。

²⁹ その他、金融機関には、適切な数のコモンエクイティ Tier1 商品を発行するために要する事前承認を常に確保すること、破綻処理当局による関連資本商品の元本削減の権限の行使が、デフォルト・イベントやクレジット・イベントに該当しないようにすることが求められる。

- 当該コモンエクイティ Tier1 は、金融機関、その親会社が発行すること
- 当該コモンエクイティ Tier1 は、国または政府機関が自己資本を提供するために金融機関が株式または所有商品を発行する前に発行されること
- 当該コモンエクイティ Tier1 は、元本削減の後、遅滞なく付与、譲渡されること
- 個々の関係資本商品に対して与えられるコモンエクイティ Tier1 の付与数を決定する転換比率は、（前述の）転換比率の要件に基づいて決定されること

破綻処理当局の権限

指令案は加盟国に対し、破綻処理ツールを適用し、破綻処理権限を行使する破綻処理当局を指定することを求めている（3条）。破綻処理当局は適時の対応を図る観点から行政当局であることが求められるが、加盟国の監督当局、中央銀行、預金保険制度、財務大臣、専門当局のいずれについても破綻処理当局として位置づけることが可能である。ただし、破綻処理の機能と監督その他の機能を分離することが求められる。

破綻処理当局は、破綻処理措置を講じる際に、株主、取締役、役員の権限をもって破綻金融機関を管理し、破綻金融機関の資産、財産を管理、処分するために破綻金融機関の経営を管理する（64条）。そして、破綻処理当局は、破綻処理ツールの適用に必要な権限として、図表6の権限を有することが定められている（56条）。

また、破綻処理当局は、破綻処理の目的の実現に必要な一定の期間、担保で保全された破綻金融機関の債権者が担保権を行使することを禁止する権限をもつ³⁰（62条）。さらに、破綻処理当局は、破綻金融機関の金融契約の下、契約当事者の契約終了（termination）の

図表 6 破綻処理当局の一般権限

権限の内容
1. 処理計画の中で提供される情報の更新、追加を含む、破綻処理当局が破綻処理措置を決定、準備するために必要な情報をあらゆる者に求める権限
2. 破綻金融機関を管理し、当該金融機関の株主または所有者に与えられたすべての権限を行使する権限
3. 破綻金融機関が発行した株式、その他所有商品を譲渡する権限
4. 破綻金融機関が発行した債券を譲渡する権限
5. 破綻金融機関の特定の権利、資産または負債を第三者に譲渡する権限
6. その他Tier1、Tier2を元本削減、破綻金融機関またはその関係親会社の株式またはその他の所有商品に転換する権限
7. 破綻金融機関の適格債務の元本または残高を削減する権限（元本等をゼロに削減することを含む）
8. 資産、権利または負債を譲渡した金融機関、その関係親会社、ブリッジ金融機関の普通株式またはその他の所有商品に破綻金融機関の適格負債を転換する権限
9. 破綻金融機関が発行した債券を無効化する権限
10. 破綻金融機関が発行した株式、その他所有商品を無効化する権限
11. 破綻金融機関が新たな株式またはその他所有商品、優先株式、コンティンジェント転換商品を含むその他資本商品の発行を要求する権限
12. その他Tier1、Tier2に関して、転換に関する契約条項を含め、負債商品の転換を要求する権限
13. 一時的な支払いの停止を含む破綻金融機関が発行する債券の満期の修正または変更、未払利息を修正する権限
14. 破綻金融機関の上級経営者を退陣、交代させる権限

（出所）欧州委員会資料より野村資本市場研究所作成

³⁰ ただし、破綻銀行のマージンや担保に関わる資産に対する CCP の担保権の執行は除かれる。

権利を一時的に停止する権限をもつ（63条）。これは金融契約の迅速な譲渡を可能にし、カウンターパーティが契約終了の権利を行使することによる価値の変動リスクを防ぐものである。当該権限は、破綻処理当局が保有すべき権限として主要な特性にも規定されている。一時停止の期間は、破綻処理当局が通知を行った日の翌営業日の午後5時までとされており、一時停止の対象となる金融契約は以下のとおりである。

証券契約

- a) 購入、売却、証券貸借、証券のグループまたはインデックスに関する契約
- b) 証券、証券のグループまたはインデックスに関するオプション
- c) 証券、証券のグループまたはインデックスに関するレポ、リバース・レポ取引

コモディティ契約

- a) コモディティの先渡しの購入、売却に関する契約
- b) コモディティ・オプション

先物・先渡契約

- a) （コモディティ契約以外の）コモディティの購入、売却、譲渡の契約、先日付での特定価格によるその他のサービス、権利または持分の所有権を含む

証券に関するレポ契約

スワップ契約

- a) (i)金利に関するスワップ、オプション、先物・先渡の契約、(ii)スポットその他の外国為替、貴金属、商品の契約、(iii)通貨、(iv)エクイティ・インデックス、エクイティ、(v)デッド・インデックス、債務、(vi)コモディティ・インデックス、コモディティ、(vii)天候、(viii)排出権、インフレ
- b) トータル・リターン、クレジット・スプレッド、クレジット・スワップ
- c) スワップまたはデリバティブ市場取引が行われる上記に類似の契約または取引を含む

上記に係る契約のマスター・アグリーメント

その他、破綻処理当局は、破綻処理ツールや破綻処理権限を適用する際、破綻金融機関の株主または債権者の承認や同意、通知の手続きを省略することが求められるほか、譲渡の権限を行使する際に支障が生じないための措置を手当てすることになる。さらに、破綻処理当局は、通常の倒産手続きを適用する場合も含めて、譲渡されたビジネスを譲受人が実効的に運営するために必要なサービス、ファシリティを提供することを破綻金融機関およびグループ内子会社に求める権限も手当てされている（58条）。

グループの破綻処理、域外国との関係

金融機関グループの破綻処理に際しては、破綻処理カレッジ（resolution college）が設置され、必要に応じてEU域外国の破綻処理当局との協力や協調が図られる（80条）。破

綻処理カレッジには、連結監督当局が所在する国のグループ・レベルの破綻処理当局、その他の破綻処理当局、欧州銀行監督機構（EBA）、関係当局が参加することになる³¹。

また、指令案は EU 域外国を含めた国際的な破綻処理の枠組みの構築に向けた規定を設けていることに注目される。欧州委員会は欧州連合理事会に対して、金融機関および親会社の破綻処理の計画策定およびプロセスにおける破綻処理当局の間の協力方法に関して、域外国との合意に向けた交渉を提案することが規定されている³²（84条）。

そして、域外国との間で当該合意が成立するまでの間、EU 域内に支店を有するか、加盟国に資産、権利、負債を保有または加盟国の法律の管轄下にある域外国の金融機関については、EBA が域外国の破綻処理手続きの承認を行う。EBA に承認された域外国の破綻処理手続きは、加盟国でも効力をもつ。その結果、破綻処理当局は司法手続きを経ることなく、(a)加盟国に所在または加盟国の法律の管轄下にある域外国の金融機関の資産、(b)加盟国内の支店にブックされ、加盟国の法律の管轄下にある、あるいは加盟国で権利、負債の執行ができる域外国の金融機関の権利、負債について譲渡を行う権限、加盟国で設立された金融機関子会社の株式その他の所有商品の譲渡を完了させる権限をもつ。加盟国の破綻処理当局が、域外国の破綻処理当局が主導する域外国の金融機関の破綻処理の支援を行うことが目的であり、主要な特性の趣旨にも沿っている。

一方で、域外国の破綻処理手続きが加盟国の金融の安定に負の影響をもたらす場合、加盟国内の支店に単独で破綻処理措置を講じることが破綻処理の目的の達成に必要な場合、債権者（特に加盟国の預金者）が域外国の破綻処理手続きにおいて域外国の債権者に比べて衡平な扱いを受けない場合には、域外国の破綻処理手続きの承認を拒否できる（86条）。

一体的な破綻処理ファンドの設置

破綻処理には、ブリッジ金融機関への流動性の提供を始めとするファイナンスが必要になる。そこで指令案は、「欧州ファイナンス・システム」（European System of Financing）という EU 域内で一体的に運営される破綻処理ファンドの導入を規定している（90条）。これは、十分な金融リソースを有するファイナンス措置（financing arrangement）を各加盟国が設け、それらの間で相互に関係性をもたせる仕組みである。加盟国のファイナンス措置は、破綻金融機関、ブリッジ金融機関、資産管理ピークルの資産や負債に対する保証、破綻金融機関、ブリッジ金融機関、資産管理ピークルに対する融資、破綻金融機関からの資産の買取り、ブリッジ金融機関に対する資金拠出に利用

³¹ 破綻処理カレッジでは、処理計画の策定に係る情報交換、処理計画の策定、レゾルバビリティの評価、レゾルバビリティの障害の対処・除去、破綻処理スキームの構築の必要性の決定、破綻処理スキームに関する合意、破綻処理戦略・スキームに関する一般とのコミュニケーションの調和が行われる。

³² 特に、加盟国内に銀行子会社が設立されている場合、域外国の銀行が加盟国で重要な支店を運営している場合、金融持株会社等や加盟国に所在する親会社が域外国で銀行子会社をもっている場合、加盟国で設立された銀行が域外国で重要な支店を運営している場合が想定されている。

できる。そこで生じる損失、コストその他の支出は、破綻金融機関の株主、債権者がまず負担し、損失が吸収できない場合にはファイナンス措置が被ることになる。

加盟国のファイナンス措置では、金融機関からの事前徴収によってファンドが積み立てられるが、事後的な徴収も可能である。施行後 10 年ですべての金融機関の保険対象預金の最低 1%に相当するファンドを確保することを目的として、毎年、金融機関に拠出金が要求される。拠出金の額は、加盟国のすべての金融機関の総負債（自己資本を除く）に対する個別金融機関の負債（自己資本を除く）の割合に応じて計算される³³。また、拠出金は金融機関のリスク・プロファイルによって調整される³⁴。そして、ファイナンス措置における損失等の吸収が十分ではない場合は、事後的に金融機関に追加の拠出金が求められ、金融機関セクターの事後負担によって納税者の負担を回避する仕組みとなっている。また、他の加盟国のファイナンス措置からの借入れ、金融機関や中央銀行からの借入れも認められる。

また、グループの破綻処理の場合には、グループ内の個々の金融機関が所在する加盟国のファイナンス措置は、グループの破綻処理を行う際にそのファイナンスに貢献することが求められる（98 条）。グループ・レベルの破綻処理当局は、グループ内の金融機関の破綻処理当局と協議の上、必要であれば破綻処理措置を講じる前に、グループの破綻処理のファイナンスの全体的なニーズと、ファイナンスの手続きを定めるファイナンス計画を策定することが求められる。ファイナンスの手続きには、グループ内の金融機関への各加盟国のファイナンス措置による負担や金融機関、中央銀行からの借入れその他の支援が含まれる。すなわち、破綻したグループに関係する加盟国は分担して破綻処理のファイナンスを行うことが求められる。

一方、加盟国ごとに設置されている現行の預金保険制度は、金融機関の清算手続きを想定した仕組みである。そのため、預金保険制度は、新たな破綻処理制度の中で預金者保護を図る新たな役割が求められる³⁵。指令案は、破綻処理当局が破綻処理措置を講じて預金者の預金に対する継続的なアクセスを確保する場合、預金保険制度は保険対象預金の額まで、通常の倒産手続きの下で金融機関に生じていたであろう損失の額の責任を負うことを規定する³⁶。そして、指令案は、加盟国が自国のファイナンス措置の一部として、破綻処理のファイナンスに預金保険制度を利用することを可能にする。その場合は、対象預金および破綻処理のファイナンスから生じた損失に対して、預金保険制度を含む単一のファイナンス措置で対応することとなる。他方、預金保険制度とは別にファイナンス措置を設け

³³ 加盟国の預金保険制度が破綻処理のファイナンスの手段を備えている場合には、負債の算定において預金保険対象預金は除かれる。

³⁴ リスク・プロファイルとしては、リスク・エクスポージャー（トレーディング業務、オフバランス・シートのエクスポージャー、レバレッジの程度を含む）、ファンディング・ソースの安定性、多様性、財務状況、破綻処理の可能性、過去に国から受けた支援の程度、ストラクチャーの複雑性、レゾルバビリティ、市場のシステム上の重要性が挙げられている。

³⁵ EU の預金保険制度は、預金保険指令（Directive 94/19/EC）に基づいてすべての加盟国で設置されており、清算手続きの中で預金保険制度が代位する前に、10 万ユーロまでのリテール預金を補償する仕組みである。

³⁶ なお、破綻銀行の十分なファンディングを確保する観点から、預金保険制度は無担保かつ非優先の権利として位置づけられる。また、対象預金に関する損失を預金保険制度が負担するための拠出は現金で行われる。

る場合は、預金保険制度は対象預金の保護に責任をもつ一方で、破綻処理のファイナンスはファイナンス措置が担うという役割分担が行われる。

今後の見通し

金融危機の経験を踏まえて欧州委員会が提案した指令案は、EU 域内の銀行の破綻処理制度の調和を目指すものとして、納税者負担を回避し、銀行の株主および債権者の負担の下で秩序だった方法によって、破綻処理を行うことを基本方針としている。破綻処理の目的として、緊急時の公的金融支援への依存を最小化することによって公的資金を保護することが謳われ、破綻処理ツールの適用、破綻処理権限の行使に際しては、株主および債権者の負担の下で破綻処理を行うことを原則としている。さらに、域内で一体的に運営される破綻処理ファンドが導入される。銀行は、預金保険料に加えて破綻処理ファンドに対する事前拠出が求められ、銀行の破綻処理においてファンドに損失が生じる場合には、納税者負担を回避する観点から、銀行に追加的な資金拠出が求められる。

その一方で、欧州ソブリン債務危機の深刻化を受けて、新たな方針として、ユーロ圏の銀行に対して ESM が直接資本注入を行うことを可能にすることがユーロ圏サミットで合意された。これは、株主および債権者の負担の下で破綻処理を行うという欧州委員会が提案する破綻処理制度の基本方針とは相反し、問題銀行のバイルアウトを認めるものである。ただし、ESM からの銀行に対する直接資本注入が一時的な措置なのか、恒常的な仕組みとして位置づけられているのかは明確にされていない。おそらくソブリン債務危機の深刻化に直面して、現実的な対応策を採用せざるを得なかったということが想定され、ESM による銀行のバイルアウトは危機対応策として一時的な措置である可能性も考えられる。今後、欧州委員会が恒常的な制度として整備しようとしている銀行の破綻処理制度の基本方針と、ESM によるバイルアウトを認める対応との考え方の違いをどのように整理するのか確認する必要があるだろう。

また、指令案で注目されるのが、バイルイン・ツールが破綻処理ツールとして導入される点である。従来、銀行の損失バッファとして、バーゼル委員会の自己資本規制に代表されるように Tier1、Tier2 という自己資本が重視されてきた。これに対してバイルインは、シニア債も含めてさらなる損失吸収力の向上を企図しているという意味で、新たな政策的な方向性をもっている。指令案は、バイルインの実効性を確保する観点から、銀行に最低水準のバイルイン適格債務を維持することを求めており、銀行は、自己資本の水準に加えて、バイルイン適格債務の水準もコントロールすることが必要となる。バイルイン適格債務を投資家サイドからみれば、従前に比べて損失が生じやすいものとなることから、今後、市場参加者がバイルインをどのように評価するかによって、銀行の資金調達に影響が生じる懸念もある。

今後、指令案は、欧州議会および欧州連合理事会において審議が行われることになる。銀行同盟というより頑強な銀行セクターを目指す EU の新たな政策の中で、銀行の破綻処

理制度がどのような仕組みに着地するのか、今後の議論の行方が注目される。例えば、他の加盟国のファイナンス措置からの借入を認める欧州ファイナンス・システムには否定的な加盟国も現れるだろう。また、指令案は、カンヌ・サミットにおいて合意された主要な特性との関係でも重要である。指令案は多くの点で、主要な特性が規定する要件を踏まえているからである。G20 レベルでは、各国・地域において主要な特性の適用がどの程度進捗しているかのレビューが行われようとしており、今後の日本の対応を考える上でも指令案は重要な比較対象となるだろう。