

2017年2月10日

金融安定理事会（FSB）による市中協議文書「グローバルなシステム上重要な銀行の内部総損失吸収力に係る指導原則」に対するコメント

一般社団法人全国銀行協会

全国銀行協会として、金融安定理事会（FSB）から2016年12月16日に公表された「グローバルなシステム上重要な銀行の内部総損失吸収力に係る指導原則」に対してコメントする機会を与えられたことに感謝の意を表したい。

本件が検討されるに当たり、我々は以下のコメントがFSBにおけるさらなる作業の助けとなることを期待する。

【総論】

1. 円滑な破綻処理のための柔軟性確保の必要性

G-SIBsの破綻処理は、各国の破綻処理法制の違い、各社の事業ポートフォリオやグループ構成の違い、破綻に至る経緯、市場・経済環境等、様々な要因に左右され、大きな不確実性や個別性を伴うものである。このため、スムーズな破綻処理に向けて、内部TLACの分配と余剰TLACの運用方法について、G-SIBsごとに柔軟性が確保されるべきである。

本市中協議文書中にも明記されているとおり、G-SIBsの破綻処理に関して、ホーム当局とホスト当局双方が一定のコンフィデンスを有することは、ホスト当局による資産のリングフェンス、ひいては金融システムの分断化を回避する観点から有益であることも理解。

こうした観点から、本市中協議では、危機管理グループ（CMG）におけるG-SIBs個社単位の戦略策定の重要性が指摘されており、その際の内部TLACの活用のあり方についてのハイレベルな指導原則（Guiding Principle）が示されていると認識。私どもとしては、こうした枠組みを支持するとともに、本市中協議に示された指導原則が強制力を持つものではなく、CMGにおける議論を踏まえた個別かつ柔軟な内部TLACの活用が確保されることが最終ルール中に明記されるよう、強く希望する。また、CMGにおける内部TLAC活用に関する議論においては、対象となるG-SIBとの対話を通じて、実務への悪影響の最小化を図ることが極め

て重要である。

なお、内部 TLAC の活用について、CMG においてホーム当局とホスト当局が協議を行い、一定の合意を得ることの必要性は理解。しかしながら、内部 TLAC を除く TLAC、すなわち余剰 TLAC の活用のあり方については、G-SIB の破綻処理に責任を負うホーム当局が、破綻処理戦略に沿って適切かつ円滑な破綻処理を実施できるよう、必要な裁量を確保すべきである。

2. 余剰 TLAC に関する指導原則と TLAC タームシートとの整合性を確保すべき

指導原則 7 では、最低所要外部 TLAC 額から主要子会社グループに回金された金額と破綻処理エンティティ単体で保有すべき TLAC 額を差し引いた額を余剰 TLAC と定義し、余剰 TLAC が子会社の資本再構築に容易に利用できることを確保するために、ホーム当局が余剰 TLAC の運用方法の特徴を検討すべきと提案されている。また、余剰 TLAC の運用方法について、迅速かつ容易に評価可能で市場のストレス時にも減価しにくい資産で運用することを例示している。

上記の指導原則の趣旨に照らすと、余剰 TLAC の運用方法について、破綻処理エンティティ自身が高流動性資産で運用することを義務付けるものではない、すなわち、子会社への回金を否定するものではないと理解している。

仮に、余剰 TLAC の運用を破綻処理エンティティ自身による高流動性資産の保有に限定することが義務付けられた場合、構造劣後の枠組みを活用して持株会社から TLAC 適格シニア債を発行する銀行にとっては、①外部 TLAC における構造劣後の枠組みと矛盾する懸念、②既存の流動性規制等の枠組みとの不整合、③持株会社において大きな損失が生じる懸念、等の問題が生じる。

このため、余剰 TLAC に関する本市中協議と TLAC タームシートとの規定上の整合性を確保するとともに、実際の余剰 TLAC の扱いは、個別の破綻処理戦略のなかでホーム当局の裁量によって決定されることを内部 TLAC の指導原則中に明記すべきである。

① 外部 TLAC における構造劣後の枠組みとの矛盾

FSB のタームシートでは、SPOE (Single Point of Entry) 方式の下、最上位の持株会社を起点とする破綻処理戦略を想定する G-SIBs には、当該持株会社から構造劣後性を有する TLAC 適格債を発行することが認められている。この場合、

当該持株会社には原則として Excluded Liability を保持しないことが求められ、持株会社としての機能を可能な限り抑制した、いわゆる「クリーンな」持株会社とすることが求められている。

しかしながら、持株会社において余剰 TLAC の保持、運用が義務付けられると、TLAC 適格となる 1 年以上の長期債等で調達した資金を、ストレス時に資金化が容易かつ価格が安定的な資産、すなわち短期アセットで運用することが想定され、ALM 機能や金利・為替等のリスク管理機能が必要となる。これは、かえって持株会社の破綻処理可能性を低下させることに繋がり、FSB が取り組んでいる破綻処理の実効性向上に向けた各種取組みに逆行するものといえる。

さらに、持株会社は、ALM や金利・為替変動による運用資産の価格変動に対応するためのヘッジオペレーション等を行う必要があるが、それらに付随する外部 TLAC とパリパスの負債が外部 TLAC の 5% を超過すると構造劣後性が否定されることとなる。

② 既存の流動性規制等の枠組みとの整合性

市中協議文書では、余剰 TLAC の運用対象は「迅速かつ容易に評価可能で市場のストレス時にも減価しにくい資産」(assets that can be promptly and easily valued, and which are likely to retain sufficient value in times of market-wide stress) とされている。これは、実態として、LCR 上の HQLA と同様の資産と想定されるが、両者の定義、位置付けが明確ではない。

仮に両者を異なるものとする場合、G-SIBs は、グループ会社破綻時の資本再構築のための高流動性資産と市場のストレス時の流動性バッファとしての HQLA の双方を保持する必要があるが生じる。これは、G-SIBs の収益性を過度に低下させるおそれがあることに加え、レバレッジ比率を低下させることとなる。

他方、仮に両者を同一の定義、位置付けとし、余剰 TLAC と LCR 上の HQLA の双方にカウント可能とする場合、破綻処理エンティティが持株会社である G-SIBs とそうでない G-SIBs との間で異なる影響が生じることとなる。すなわち、前者は、持株会社で余剰 TLAC を保持する必要があることに加え、子銀行においても LCR を満たすための HQLA を保持する必要がある。これに対し、後者は、破綻処理エンティティにおいて、余剰 TLAC と LCR 上の HQLA を同時に保持することが可能となるため、余剰 TLAC に加え、改めて LCR 上の HQLA を調達することは不

要となる。このように、SPOE方式の破綻処理が想定される銀行にとって、流動性規制やレバレッジ比率規制上、MPOE (Multiple Point of Entry)方式の銀行対比不利な影響が生じることは、公平性を欠くと言わざるを得ない。

③ 持株会社において大きな損失が生じる懸念

持株会社における余剰 TLAC の保持、運用が義務付けられる場合、構造劣後性のある長期債等を短期国債等で運用することにより、構造的な逆鞘（ネガティブ・キャリー）が発生することとなる。

足許の邦銀の調達実績を踏まえると、持株会社から TLAC 適格シニア債（10年、USドル建）を発行した場合の調達金利は約 3.50%、これを短期米国債（3か月）で運用した場合の利回りは約 0.5%となり、約-3.0%の逆鞘が発生する。仮に 5兆円の TLAC 適格シニア債を発行し、その全額を短期米国債（3か月）で運用した場合、持株会社単体で年間約 1,500 億円の損失が発生する計算となる。

余剰 TLAC が、国内業務の比重が大きい G-SIBs やクリティカルファンクションの維持に必要な子会社が少ない G-SIBs、すなわち、G-SIBs の中では相対的にシステム上の重要性が低い銀行に過度な負担を掛ける枠組みとなれば、合理性を欠き、規制の趣旨に照らしても本末転倒と言わざるを得ない。このため、余剰 TLAC の枠組みが、海外所在の主要子会社グループに回金されない TLAC を持株会社で保持することを義務付けるものと解釈されることがあってはならない。

これらの点について、TLAC タームシートの規定には、

- (1) 破綻処理エンティティの所管当局が自国内の子会社に内部 TLAC の規定を適用できること、
- (2) pre-position されていない TLAC を必要に応じて子会社の資本再構築に容易に活用できる状態にしておくべきこと（すなわち、余剰 TLAC の運用方法を限定していないこと）、および
- (3) 上記に関して、法律上ないしは実務上の障壁があってはならないこと、

が明示されている。これらのタームシートの趣旨を踏まえ、指導原則において、

- (1) ホーム当局が自らの判断により国内子会社を主要子会社グループ (MSG) に指定できること、
- (2) 余剰 TLAC の定義を「グループ内で pre-position されていない TLAC」と

- すること、および
- (3) 余剰 TLAC の運用方法については、ホーム当局が自らの裁量により決定
できること、
- を明記すべきである。

【質問への回答】

質問 1（指導原則 2）

主要子会社グループの構成および主要子会社グループを形成する子会社間での内部 TLAC の配分を決定するうえで、関連破綻処理当局はどのような要因を考慮すべきか

一般論として、ホスト当局には、自国の子会社に可能な限り多くの内部 TLAC を回金させようとするインセンティブが生じる。そうしたホスト当局によるリングフェンスのインセンティブを未然に防止し、グループ全体としての破綻処理リソースの実効性を確保する観点から、主要子会社グループの選定に際しては、十分な透明性、アカウンタビリティが確保されるべきと考える。

特に、TLAC タームシート Section17 で示されている定量基準を下回っている子会社グループを主要子会社グループに選定する場合、当該子会社グループがホスト国においてクリティカルファンクションを担っている場合に限るなど、定性基準にもとづく選定は厳に抑制的な運用とすべき。また、直接に資本関係がなく、ビジネスモデルも異なる子会社を、同一の法域にあることだけを理由にグループと見做し、束ねることで定量基準に到達し、主要子会社グループに選定されるケースについても、そもそも同一グループと見做すことが妥当であるか等については、ホスト当局がホーム当局および当該 G-SIB に対して疎明すべきである。

なお、ホスト国において内部 TLAC 導入に必要な国内法制がない場合、ホスト国が責任を持って当該法制を制定する必要がある。国内法制が整備されていない法域に主要子会社を持つ G-SIBs は、当該主要子会社に対して、内部 TLAC の回金を求められない旨、明記すべき。

加えて、本市中協議文書指導原則 2 において、100%出資ではない子会社への内部 TLAC 要件について明記されていない。仮に子会社への出資比率を上回る内部 TLAC が求められた場合、破綻処理エンティティは、株主責任の範囲を越えた損失を吸収しなければならなくなるおそれがある。したがって、100%出資ではない子会社への内部 TLAC 要件については、各法域における既存の法制度との整合性を確保すべき。

質問 2（指導原則 4）

指導原則 4 に定める、規制対象または規制対象外のノンバンク子会社の取扱いについてどのように考えるか。当該子会社が主要子会社グループに属する場合、関係当局はどのように所要内部 TLAC を算出すべきか。

指導原則 4 の規定を支持する。ノンバンク子会社を主要子会社グループに選定することは厳に抑制的な運営とすべきと考える。

金融機関グループの破綻処理時に、①金融システムを危機に晒すことなく、②納税者負担なしに、③金融機関のクリティカルな機能を維持するという TLAC 規制の主旨を踏まえると、本指導原則 4 に記載されているとおり、ノンバンクが主要子会社に該当するか否かを判断する場合、「クリティカルファンクションの遂行にとって重要」、または「G-SIB 全体と高度な相互関連性を有する」といった基準でのみ判断すべきである。

なお、現状では、証券業や消費者金融業、カード事業、リース事業といった一部のノンバンク事業には、銀行と同等の健全性規制や破綻処理に向けた規制が設けられていないが、これは、そもそもその事業の中断がシステムリスクを引き起こす可能性は低いと各国当局が判断している証左と言える。

よって、それらのノンバンク子会社を主要子会社グループと認定する必要性は極めて小さいと考える。

また、法域によっては、証券業には、監督当局から独自の自己資本比率規制が課されており、銀行法にもとづくバーゼル銀行監督委員会（BCBS）の自己資本比率規制は課されていない。このため、当該法域で、証券会社に内部 TLAC の要件が適用された場合、BCBS の自己資本比率規制に服する破綻処理エンティティ傘下の証券会社にのみ、BCBS の自己資本比率規制および証券業の自己資本比率規制が二重に課せられることとなり、証券業で求められる以上の資本を確保する必要性が生じる可能性がある。その場合、資本効率および資金効率の悪化を招き、その他の証券会社との公正な競争環境を阻害することに繋がる。

さらに、これらに加えて、新たな管理業務・追加投資等が生じることで、その他の証券会社と比して効率性が低下する結果、顧客に対するサービスが劣後するといった負の影響が生じるおそれがある。

質問3（指導原則5および6）

ホスト国当局による所要内部 TLAC の水準の決定に関連して、指導原則5および6に規定される、ホーム国当局とホスト国当局の役割に賛同するか。所要内部 TLAC を設定するうえで、ホスト国当局が考慮すべき追加的な要因（ある場合）は何か。

指導原則5および指導原則6で規定されているように、ホスト当局による内部 TLAC の量と形式の決定に関して、ホーム当局およびホスト当局が協議のうえ決定することには基本的に賛同する。ただし、ホスト当局が主要子会社の特定および内部 TLAC の所要水準の設定を行う際には、ホスト国が自国の利益のみを尊重するリングフェンスに繋がらうることから、ホーム国当局との協議のみならず、ホーム当局に対して明確な根拠を示しつつ十分な説明責任を果たす義務を指導原則上に明記すべき。

また、内部 TLAC の総額がグループベースの円滑な破綻処理に必要な金額として設定・調達された外部 TLAC 金額を超過することは、ホーム当局が策定する破綻処理戦略が想定通りに機能しない可能性を示すもの。G-SIBs の円滑な破綻処理という TLAC の趣旨に鑑み、G-SIB 破綻処理の責任者であるホーム当局が策定する破綻処理戦略と内部 TLAC の金額の整合性が確保されることが重要。

そもそも、G-SIB の破綻処理においては Key Attribute 上もホーム・ホスト当局間の協力体制が重要とされており、ゆえに内部 TLAC に関する国際的な指導原則について本市中協議が行われているが、すでにホスト国が独自規制により一方的に主要子会社の特定方法や内部 TLAC の所要水準を設定しているケースがある。

こうしたケースは、本市中協議の効力を著しく低下せしめるとともに、TLAC タームシートの規定を否定するものであり、FSB として適切な対応を講じることを強く希望する。同時に、そのようなホスト当局の一方的な決定に対しては、TLAC タームシートおよび内部 TLAC に関する指導原則の適用を担保する観点から、必要に応じてホーム当局による拒否権を許容すべきである。

質問 4（指導原則 7）

破綻処理対象会社の TLAC のうち、主要子会社グループに配分されていないもの（「余剰 TLAC」）について、TLAC タームシートにて要求されているとおり、直接的または間接的に直ちに利用可能であることを確保するために、どのように維持されるべきか。

総論に記載のとおり、G-SIBs の破綻処理については、各法域において破綻処理の方法、グループ・事業構造が異なるなか、各国当局間の議論を経て TLAC の保有・回金の在り方が柔軟に決定されることが必要である。

また、破綻処理エンティティであるという理由から、一律に余剰 TLAC を持株会社において保有させ、迅速かつ容易に評価可能で市場のストレス時に減価しにくい資産で運用させることは、外部 TLAC における構造劣後確保の枠組み、および既存の流動性規制との整合性が担保されなくなることに加え、持株会社において大きな損失が発生するなど実務上の問題にも繋がりがかねない。このため、余剰 TLAC の保有エンティティ・運用のあり方は、個別の破綻処理戦略のなかで、ホーム当局の裁量によって決定されるべきである。

この点、例えば、ホーム国に所在する主要なオペレーティング・エンティティで余剰 TLAC を保有させることにより、持株会社に過大なリスク管理・ヘッジオペレーションを行わせることを回避可能。加えて、余剰 TLAC で運用される高流動性資産と LCR 上の HQLA の概念を統合することにより、破綻処理戦略（SPOE / MPOE 方式）の違いによる LCR 規制上の取扱いの違いも解消可能。また、主要子会社グループに想定外の損失が生じた場合も、当該エンティティから持株会社への資金吸収も容易であり、円滑な破綻処理の実効性を確保可能。

質問 5（指導原則 8）

指導原則 8 に規定される内部 TLAC の構成に関して、どのように考えるか。特に、主要子会社グループの内部 TLAC の 33% 以上を占める負債が内部 TLAC に含まれると期待すべきか。

内部 TLAC の構成（株式、シニアローン、劣後ローン等）は、その固有の機能や特性を踏まえ、柔軟に決定されるべきと考える。したがって、主要子会社グループの内部 TLAC における負債比率を 33% 以上とすることを一律に期待すべきでない。

特に主要子会社グループが、資本により十分な内部 TLAC を保有している場合、その一部を負債に置き換えることや追加での負債での内部 TLAC 積み増しを一律に求めることは、主要行会社グループの健全性の観点からも不適切である。

加えて、後述するように、内部 TLAC にはホスト国によって異なる PONV 水準が設定されることが想定され、外部 TLAC の PONV 水準とも異なる可能性が大きい。

こうした点を踏まえると、内部 TLAC と外部 TLAC について同一の特性を求めることは適切ではなく、主要子会社グループの規模、事業の特性や複雑性の度合いに応じて個別に判断すべき。その際には、機動的な資本再構築の可能性等を考慮しつつ、CMG において議論、判断されるべきであると考えます。

また、主要子会社グループの資本構成については、各法域の規制上の要件を勘案しつつ、ホーム国とホスト国の会計・税制等も勘案したうえで現状の資本構成としているため、内部 TLAC の構成を一律に定めることによって、規制上の要件との齟齬や会計・税制上の不利益が生じかねないことにも注意すべき。

質問 8 (指導原則 12)

指導原則 12 に記載される、内部 TLAC の実施にあたっての障害について賛同するか。G-SIB および当局は、これらの障害にどのように対処すべきか。また、どのような追加的な障害 (該当する場合) が生じると考えられるか。

税務上の取扱いによっては資本再構築の過程で利益が生じ、課税により損失吸収力が損なわれる可能性もあるため、各国が連携して税制面の整備が行われることを強く希望する。

内部 TLAC の目的が主要子会社グループの資本再構築、ひいてはホスト国の金融システム安定化であることに鑑みれば、ホスト国における資本再構築が同国の税務上の取扱いによって阻害される事態を回避するため、ホスト国における税制面の整備が特に重要である。

また、特にグループ内与信を大口信用供与規制の対象としている法域は、内部 TLAC を大口信用供与規制の対象外とする措置を講ずるべきである。

本市中協議文書指導原則 12 で触れられているとおり、グループ内与信を大口

信用供与規制の対象とすると、グループ内金融に新たな制約が加わることになり、また内部 TLAC の障害となり得る。

したがって、グループ内与信を大口信用供与規制の対象としている法域もあるが、そのような法域には内部 TLAC を大口信用供与規制の対象外とする措置を講ずるべき。

質問 9（指導原則 13 および付属文書 2）

指導原則 13 および付属文書 2 に規定される、内部 TLAC に係る契約上のトリガーとなる文言の主要な特徴について同意するか。また、規制上の資本商品の形態をとった内部 TLAC について、当局は、契約上のトリガーを発動すること（そのような商品について、存続が不可能であると法的に判断する権限が存在する場合も含む）を検討すべきか。

内部 TLAC に係る契約上のトリガーは、ホスト当局が定めた PONV であるとされている。ホスト当局には、自国の利益の観点から、PONV を可能な限り保守的に設定するインセンティブが生じるが、これは不当に内部 TLAC のトリガーを発動し、結果としてホスト当局が支払い能力のあるグループ全体を不当に破綻に追い込むことにも繋がりがかねない。したがって、PONV は、過度に保守的な水準とすべきではない。

こうした点に加え、①ホスト国に本店を置く金融機関との競争上の公平性を確保する観点、②TLAC 債の投資家にとっての予見可能性を確保する観点からも、内部 TLAC の PONV の水準が、ホスト国に本店を置く金融機関が発行する外部 TLAC の損失吸収の水準を大きく上回るものであってはならない。

なお、PONV を過度に保守的な水準に設定することは、それが開示されない場合には、投資家の投資判断を歪めることに繋がる一方、それが開示された場合においても、当該主要子会社に対する風評リスクの拡大、ひいては資金繰りへの影響等に繋がることから、厳に回避されるべきである。

内部 TLAC の PONV の水準がホスト国における法制度と整合的であることを担保する観点から、内部 TLAC に係る契約上のトリガーについては、その設定時にもホーム当局による同意を必要とすべきと考える。

【その他論点について】

(1) 子会社の定義（指導原則 1）

子会社の定義はホーム国における会計上の連結財務諸表基準における子会社であることを明確化すべき。

本市中協議文書（指導原則案）では、子会社の定義が明記されていない。

子会社の定義は法域ごとに異なるため、ホーム・ホスト当局間、ホスト当局間、あるいは当局と破綻処理グループ間等々で、主要子会社グループの特定・構成や内部 TLAC 要件に関し、認識相違や誤解が生じる可能性がある。

TLAC の所要比率を算定するうえでの指標となるバーゼル銀行監督委員会（BCBS）の自己資本比率規制およびレバレッジ比率規制では、子会社の定義を「ホーム国における会計上の連結財務諸表基準における子会社」と定義している。

したがって、子会社の定義に関する認識相違や誤解を回避し、バーゼル銀行監督委員会（BCBS）の自己資本比率規制およびレバレッジ比率規制と TLAC 規制との整合性・一貫性を確保するためには、本市中協議における子会社の定義は「ホーム国における会計上の連結財務諸表基準における子会社であること」を明確化すべきである。

(2) 主要子会社グループの決定および水準等の通知等（指導原則 1）

主要子会社グループの決定および各主要子会社グループの内部 TLAC の所要水準や、それらの選定理由は、どのようなプロセスで各 G-SIBs に通知されるのか明確化していただきたい。

選定理由の通知を含む手続きの明確化により、G-SIBs における予見可能性も高まり、本規制への対応が円滑化されると想定している。

(3) 担保付保証に係る担保の満期（指導原則 9）

担保に TLAC 適格債と同じ満期要件は不要であると考える。担保資産が現預金や短期国債であっても、適切に担保資産が保持されていれば、契約満期が 1 年未満であることが円滑な破綻処理について支障にならないと考えられる。

以 上