

2015年2月2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破綻時の損失吸収力の充実」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）から提示された「グローバルにシステム上重要な銀行の破綻処理における損失吸収力の十分性」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。

従来より、われわれは本件に関して、国・法域ごとの破綻処理制度の整備状況、破綻処理戦略との整合性、バーゼル諸規制を始めとした他の規制との整合性、銀行ごとの資金調達が多様性等を踏まえた検討を求めてきた。

上記の基本的な考え方を踏まえて、我々は以下のコメントを提出する。これが FSB におけるルールの見直しに向けてのさらなる作業の助けとなることを期待する。

個別の質問事項に対するコメントは以下のとおりである。

#### 《 1 : 質問への回答 》

##### 質問 1

この提案における、リスク・アセット (RWAs) の 16% から 20% の範囲に収まり、少なくともバーゼルⅢにおいて求められるレバレッジの二倍という第 1 の柱における共通の最低所要 TLAC は、過去の経験に照らし合わせて、資本再構築および破綻処理の目的を達成する上で十分なものか？ 第 1 の柱の TLAC 最低所要水準の水準調整に当たって勘案すべき他の要因はあるか？

**RWA を基準とした TLAC 所要比率は 16% では高すぎると考える。**

G-SIBs に対しては、金融危機発生以降、Too Big To Fail への対処として、すでに以下のとおり、(1) 破綻予防のための規制枠組みの強化、(2) 監督の実効性の向上、(3) 円滑な破綻処理の枠組みの整備等が検討され、順次実施されており、TLAC 所要比率はこれを踏まえて決定すべきである。

##### (1) 破綻予防のための規制枠組み

G-SIBs はバーゼルⅢにおける自己資本の質・量の向上およびレバレッジ比率規制の導入、流動性カバレッジ比率 (LCR) および安定調達比率 (NSFR) の導入による自己資本・流動性の健全性強化に加え、バーゼルⅢの規制水準に上乗せした自己資本 (G-SIBs サーチャージ) の保持が求められる。また、足元では標準的手法や資本フロアの見直しなど、透明性・簡索性・比較可能性を

強化したリスク計測の手法が導入されようとしている。

(2) 監督の実効性向上

「SIFIs への監督の密度と実効性に関する勧告」に従い、当局による取締役会との積極的な意思疎通、ビジネスモデルへの理解の深化、リスクガバナンスやストレステストの拡充等、監督慣行の見直しが実施されている。

(3) 円滑な破綻処理枠組み

「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」に従い、破綻処理制度の改善、監督カレッジや危機管理グループ（以下、CMG）などを通じた国際当局間の協調、再建・破綻処理計画（RRP）の策定等を進めると同時に民間金融機関のデリバティブ取引の中途解約権一時停止に係るプロトコル導入等を推進。

上記の状況に鑑みれば、過去の銀行破綻における経験は必ずしも将来に当てはまるものではないと言える。すなわち、過去の損失事例を考慮して、過剰な準備を求める所要比率の適用は不適切であり、破綻時の損失吸収およびその後の資本再構築の原資として予め保持が必要な TLAC は RWA 比 16%では高すぎると考える。

市中協議文書では第2の柱の導入も提案されており、個別行のビジネスモデルやリスクプロファイルに応じて、必要であれば第2の柱の下で追加的賦課を検討すればよいと考える。

一方、レバレッジ比率を基準とした所要比率の導入については、バーゼルⅢとの一貫性を保つため、RWA ベースの TLAC 所要比率を補完するものと位置付け、将来的にバーゼルⅢのレバレッジ比率に関するルールが確定した時点で規制上の取扱いを慎重に検討すべきと考える。また、その水準については、バーゼルⅢのレバレッジ所要比率を満たすために必要な資本の「2倍以上」とするのではなく、バーゼルⅢのレバレッジ所要比率が確定した時点で QIS や市場影響調査の結果を踏まえて決定するか、もしくは「6%」という具体的な値を特定すべきである。

(注) なお、レバレッジ比率を基準とした所要比率に関しては、一部の会員行から、バーゼルⅢの枠組みにおいて、リスクアセットベースの規制とレバレッジエクスポージャーベースの規制が導入されているなか、TLAC 規制において、TLAC という同一の分子に関してリスクアセットベースの規制とレバレッジエクスポージャーベースの規制の双方を導入する意味は薄いとの意見が示された。

質問3

第2の柱における追加的所要水準の水準調整において、どのような要素や問題を考慮する必要があるか？

仮に第2の柱における追加的賦課を行う場合、ホーム国における監督体制や破綻処理

制度の整備状況、個別行ごとのビジネスモデルやリスクプロファイル等を考慮した上で追加的所要水準を決定する必要がある。

質問 4

TLAC は、異なる破綻処理戦略のもとで、グループの破綻処理を支える適切な手段として、一般的に、グループにおける重要性の高い子会社のエクスポージャーの規模とリスクに応じて、破綻処理エンティティから重要な子会社に配分されるべきか？これは異なった戦略の下、破綻処理をサポートする適切な手段であるか？この目的上、子会社の重要性の判断基準はどのように設定すべきか？

質問 4 に関連して以下の点を明確化していただきたい。

- (1) TLAC のグループ内での供与に関して、破綻処理エンティティへの損失引き上げが担保される限りにおいては、グループの構成、特性、経営戦略等に応じて柔軟に認められるべき。破綻処理エンティティが直接、重要な子会社へ供与するケース、もしくは破綻処理エンティティが破綻処理エンティティ以外のエンティティを経由して供与するケースのいずれのケースも可能であることを明確化していただきたい。  
特に、例えば米国大手外銀規制では一定規模以上の金融機関に中間持株会社の設置が義務付けられているが、重要な子会社が連結ベースの指標で決定され、中間持株会社とその子会社の双方が重要な子会社とされた場合、中間持株会社と当該子会社の双方に親会社から直接 TLAC を回金することが必要となる事態は回避いただきたい。
- (2) 5% の定量基準に関して、レバレッジ比率の算出を現地規制で求められていないなどの理由でレバレッジ比率の分母を使用することが困難なエンティティについては、簡便法として総資産を使用して計算してもよいことを明確化していただきたい。
- (3) 5% の定量基準に含まれる用語（“regulated entity”，“revenue” 等）の定義を明確化していただきたい。

#### 質問 5

重要な子会社にグループ内 TLAC を事前に備えることは、どの程度、G-SIB が秩序だった方法で破綻処理されることに対するホーム国・ホスト国の当局に自信を与え、資産をリングフェンスするインセンティブを減らすことになるか？本来の単体ベースで求められる TLAC の 75% から 90% の水準のグループ内 TLAC を事前に備えることをタムシート(セクション 22)で求めることは、提案における目的を達成し、TLAC を破綻処理に必要な子会社の資本再構築に容易かつ信頼性をもって利用することを確保する上で適切か？この TLAC を事前に備えることは例えば担保付保証契約といった他の手段によって代替できるか？

**グループ内 TLAC の所要水準は、ホスト国当局とホーム国当局との十分な協議のうえで決定されることが必要と考える。**

ホーム・ホスト間の関係や各国の破綻処理制度は様々であるので、グループ内 TLAC の水準や形式は画一的に決められるものではない。従って、水準については、ホスト国当局とホーム国当局との十分な協議のうえ、金融機関に過度な負担とならないよう決定されることが必要である。

**グループ内 TLAC の適格負債に担保付保証契約を追加する提案については支持する。**

本提案については、親会社によるファンディング・サポートを必要としない子会社に関し、負債を増加させることなくグループ内 TLAC の具備を可能とするものであり、これを支持する。但し、被保証債務が具体的に何であるか等、保証契約における法的関係を明確にする必要があると考える。

その他、質問 5 に関連して以下の点を明確化していただきたい。

- (1) ホスト国当局がグループ内 TLAC の所要水準を決定する際の考え方や根拠を明確化していただきたい。
- (2) ホスト国当局がグループ内 TLAC のトリガーを引く「実質的な存続不能時」の定義を明確化していただきたい。

#### 質問 6

タムシート(セクション 8-17)に列挙されている TLAC の適格条件は適当か？

まず、セクション 11 について、以下のとおり、意見を述べたい。

TS11 では、「適格な TLAC は残存期間 1 年以上でなくてはならない」とされているが、バーゼル資本規制と整合性の取れた枠組みを構築するという TLAC 規制の趣旨に鑑みれば、バーゼルⅢにおいて自己資本へ算入している残存 1 年未満の Tier 2 はセクション 11 に拘わらず、TLAC に算入されることを明確化していただきたい。

また、残存期間 1 年未満の Tier 2 以外の TLAC 適格負債についても、バーゼルⅢに

における Tier 2 の取扱いと同様、各国裁量で適格性を認める枠組みとしていただきたい。

次に、セクション 13 について、以下のとおり、意見を述べたい。

TS13-c では、「TS12 に記載された TLAC 不適格負債を持たない破綻処理エンティティ（例えば、持株会社）が発行するもの」が TLAC 適格とされている。しかし、持株会社発行のシニア債は、子銀行の一般負債に対して劣後性を有することに加え、下記の理由により、持株会社に以下のような負債が存在しても損失吸収の妨げにならないと考えられる。また、TLAC 適格負債以外の負債を持たない純粋な持株会社の存在は現実的ではなく、TLAC 適格の要件として下記のような負債が持株会社に存在することを排除することはプラクティカルではない。

従って、こうした負債が持株会社に存在する場合においても、持株会社発行のシニア債は TLAC 適格となることを明確化していただきたい。損失吸収の妨げにならない負債の種類は、各国法制の違いを考慮し、各国当局が決定することが妥当と考える。

(例)

- ・ normal course of business において生じる operating expense の未払費用等：  
破綻処理手続きにおいて別建で優先的に弁済を受けられると考えられる。
- ・ 税金負債：民法上の先取特権により優先的に弁済される。

また、マーケットメイク目的で証券子会社が保有しているグループ親会社 (resolution entity) の TLAC 適格社債や劣後債については、当該社債・劣後債より劣後する負債を保有することは不可能であり、修正が必要である。

#### 質問 7

第 1 の柱における共通の最低所要 TLAC の一定割合が (i) 負債形式の Tier 1 および Tier 2 資本項目および (ii) 規制資本ではないその他の適格 TLAC より構成されるという期待が適切であるかを判断するにあたって、どのような検討事項が必要か。

TLAC の一定割合を負債で構成するという期待については理解できるが、これを規制化することには反対。

TLAC の構成に負債比率基準を設けることは、銀行に対して、自己資本比率の増加を抑制し負債調達を拡大するインセンティブを付与しかねず、健全性の観点から負の影響を及ぼし得る。健全性に係る規制との間で不整合を引き起こす規制を破綻処理に係る規制として導入することは適切ではないと考える。

また、伝統的な商業銀行は社債での調達よりも、むしろ預金を主な資金調達源としている。負債比率基準の導入はこのような商業銀行に不利である一方、ホールセール調達に依存する投資銀行に有利な基準であり、レベル・プレイング・フィールドの観点からも慎重に検討することが必要である。そして、投資銀行有利の基準を導入することは、極端な不公平を発生させるだけでなく、流動性比率規制の観点でも安全度・安定度が高いものと評価されている商業銀行の資金調達構造を毀損する可能性があ

る点に十分な留意が必要と考える。

#### 質問 8

タームシート(セクション8)において特定されている、金融業界が資金拠出する破綻処理ファンドから事前に拠出されたコミットメントを通じて、破綻処理のための資金を拠出する方法は TLAC に適切に貢献するか？

TS8 において特定されている、業界による事前拠出を裏づけとした公的機関による信頼できる事前のコミットを TLAC としてカウントすることは、TLAC 規制の目的に照らしても妥当であり、支持する。

国・法域ごとに銀行システム、金融市場、金融業界の歴史等が異なることから、その国・法域にとって有効な破綻処理制度はそれぞれ異なる。TS8 の取扱いはこうした破綻処理制度や金融市場の違いを反映し、破綻処理に係る費用の負担についてグローバルベースで公平性を担保する上で適切な提案である。

また、本邦では、上記条件を満たす預金保険基金が過去の金融危機時に危機の伝播を防ぎ、金融システムの安定維持に貢献した実績がある点について付言しておきたい。

#### 質問 10

例えば、最初に最低所要 TLAC が充足されるべきであり、然る後に、普通株式等 Tier 1 (CET1) の超過部分がバーゼルⅢの資本保全バッファとして利用できるといった形で G-SIBs に求められる TLAC はバーゼルⅢに統合されるという考えに同意するか？

自己資本比率を維持するためのバッファである資本保全バッファの位置付けに鑑みれば、自己資本の減少時にはまず始めに資本保全バッファへの算入部分が減少するという考え方が自然であり、同意する。

#### 質問 11

支払不能および破綻処理時に、損失吸収順位・金額を投資家およびその他の市場参加者に明らかにするために、どのような開示（特に支払不能時に各債権者の法定順位ごとの債務額、内容、満期等）を破綻処理エンティティおよび重要な子会社に求めるべきか？

質問 11 に関連して以下の点を要望したい。

- (1) 基準日時点の TLAC 比率、商品別の TLAC 適格負債の総額が開示されれば、投資家およびその他の市場参加者に損失吸収に関する予見可能性を与えることは可能であると考えられるため、各債権者の法定順位ごとの債務額、内容、満期等の開示は不要とすべきである。
- (2) TLAC 規制の開示は、第 3 の柱や他の規制に基づく開示と重複無く、全体とし

て平仄が取れた枠組みとなるよう、FSB・BCBS 等の関係機関での連携をお願いしたい。

質問 12

G-SIB の破綻時に、一連の負債が損失に晒されることによる伝播のリスクを抑えるために、TLAC の保有についてどのような制限が適切か？

G-SIB の破綻に伴う損失負担を分散させ、かつリスクの伝播を抑制する観点では、大口信用供与規制の強化によりグローバルな枠組みができており、すでに各金融機関が対応を進めていることから、少なくとも G-SIB 以外の金融機関の保有について、TLAC のみに焦点を当てた個別の制限を課すべきではない。

大口信用供与規制は、関連会社を含めたグループベースで包括的にエクスポージャーを制限するものである。TLAC は大口信用供与規制のエクスポージャーに含まれるが、さらに TLAC にのみ焦点を当てた保有制限を設ける理由が明確でなく、規制を複雑化するだけである。

安定的な TLAC 調達の観点では母国市場における調達が極めて重要であるが、シニア債市場の規模や投資家層の広がりには国によって大きく異なる。仮に、G-SIB 以外の金融機関に対する保有制限が導入された場合、母国市場からの安定的な TLAC 調達が困難となる国が出てくる懸念があるため、G-SIB 以外の金融機関に対する TLAC 保有制限（懲罰的なリスクウェイトの適用を含む）の導入は慎重に検討する必要がある。

G-SIB 間の持ち合いについても、引受目的での一時的な保有等については控除規定を緩和する等の措置が妥当と考える。

主要国におけるキャピタルマーケットでの引受業務・マーケットメイクにおける G-SIB の存在感が極めて大きいため、TLAC 適格商品の円滑な市中消化を確保するためにも、バーゼル規制上の取扱いも参考に、引受目的での一時的な保有や一定のマーケットメイク活動等については控除規定を緩和する等の措置を講じることが必要と考える。

質問 13

これらの規制の G-SIB への適用は 2019 年 1 月 1 日からとすべきか？その理由は？将来 G-SIBs と指定された銀行に対し、指定後から遵守に要する期間は 12 か月から 36 か月の範囲内でどの程度とすべきか？

市場のキャパシティや投資家保護の観点から 2019 年 1 月 1 日の適用は早いと考える。

TLAC 適格商品を積上げるためには既発シニア債のリストラクチャリングが必要であり、既発シニア債の償還時に TLAC の適格要件を満たす形態で借換えを行うことが最も現実的な選択肢となる。日本の場合、シニア債市場の規模は年間発行額 8-10 兆

円程度であるため、新たな形態での発行を即時に開始できるという前提を置いたとしても G-SIB 3 行の既発シニア債を TLAC 適格商品に置き換えるだけで相応の期間が必要である。

加えて、発行サイドの観点のみではなく、新たな商品への投資を開始する投資家サイドの観点からの検討も重要である。すなわち、TLAC 適格商品は既発シニア債と異なる商品性を持つことから、その発行に当たっては投資家保護の観点から投資家教育を十分に行った上で市場を育成していく必要がある。バーゼルⅢ適格の Tier 2 証券の発行においては、日本の場合、投資家教育を含めてルール最終化から実際の発行まで約 3 年を要し、現在も市場育成の途上にある。これと同様、TLAC 適格商品に関しても、投資家教育とその後の市場育成には相当の期間が必要と考えられる。

上記の観点から 2019 年 1 月 1 日の適用は早いと考える。バーゼルⅢの所要自己資本比率規制については、ルール最終化から完全適用まで約 8 年の期間が設けられた。こうした事例も参考に適用時期の後ろ倒しや段階的導入を検討いただきたい。

さらに、新たに G-SIB に指定された金融機関については、G-SIB 指定から遵守に要する期間を少なくとも 36 ヶ月以上（望ましいのは 60 ヶ月程度）確保すべきと考えられる。また、新たに重要な子会社に選定された子会社についても、グループ内 TLAC の所要水準を遵守するまでに、同様の猶予期間を設けていただきたい。

拙速な規制の適用開始は、G-SIBs の資金供給能力低下を通じて実体経済に悪影響を及ぼし得るため、適用時期については上記を十分に考慮のうえ、決定していただきたい。

#### 質問 14

提案とおり実施された場合、提案された TLAC は、G-SIBs の秩序だった破綻処理を進めていくうえで、十分な損失吸収力および資本再構築力を提供するという目的をどの程度達成できるか？

TLAC の導入により、破綻時の損失吸収およびその後の資本再構築は十分に達成できると考えるが、RWA 比で 16% の水準は過大と考える（質問 1 参照）。

#### 質問 15

第 1 の柱において最低所要 TLAC を求めることによる G-SIBs の全体的な調達コストへの影響はどうか？

調達コストへの影響は、所要比率、適格負債の要件、適用時期等に応じて異なるが主に以下のような要因で、相当程度のコスト上昇が想定される。

##### (1) TLAC 適格商品に対する構造劣後プレミアム

事業子会社によるシニア債発行を持株会社発行へ変更することに伴い、発行エンティティが銀行から持株会社にシフトすることによる格付変化、TLAC が

事実上劣後債と同等と看做されること、に伴う構造劣後プレミアムが発生する。投資家・格付機関が TLAC 適格商品に対して消極的である場合、調達コストは大幅に増加する。

(2) 長期負債の追加発行に伴うコスト

所要比率次第では、ALM 上不要な長期負債調達を強いられ、調達コストが上昇する。

(3) 非母国市場での調達に要するコスト

母国市場が成熟しておらず、非母国市場での調達を行う場合、開示態勢整備や継続的なマーケティング・IR の実施に伴うコストが発生する。また、為替変動や危機時のホームカンントリーバイアスに備えた予備的調達のコストも発生する。

(4) TLAC 適格商品の需給悪化

規制導入までの期間が十分に確保されず、短期間での大量の TLAC 適格商品の発行が必要となった場合、市場の需給が悪化し、調達コストが上昇する。

(5) 事務的成本

企業構造の変更、負債の発行体変更等、TLAC 適格要件を満たすためのリストラクチャリングに要する事務的成本が発生する。

質問 16

金融システムおよび金融システムの実体経済への資金供給能力への影響はどうか？

金融システムおよび実体経済への影響は、所要比率や適格負債の要件等に応じて異なるが、資金調達コストの上昇を背景とした貸出金利の上昇や RWA 削減目的での貸出の減少等が発生し得ると考えられる。特に、預金が潤沢で社債市場からの調達の重要性が低い G-SIBs への影響がより大きくなる可能性がある。また、G-SIBs による TLAC 対応のための社債発行が増えれば、従来社債市場を利用していた事業法人等の調達額・調達コストへの影響が想定される（調達可能額の減少・調達コストの上昇）。斯かる影響については、質問 17 に記載のとおり、丁寧な市場影響調査を通じて、より詳細な分析が行われるべきものとする。

質問 17

提案のその他の側面についてコメントはあるか？

市場影響調査においては、各国の資本市場の特性や将来的な発行環境の変化を考慮し、きめ細かい(丁寧な)調査を行う必要がある。

市場影響調査において、各 G-SIB の規制対応可能性を判断するためには、グローバルベースでの市場規模と TLAC 適格商品の発行見込み額を単純に比較するだけでは不十分である。すなわち、各国の資本市場の特性や将来的な発行環境の変化を考慮する

必要がある。

各 G-SIB にとっては、母国市場における安定的な TLAC 適格商品の発行が極めて重要である。したがって、各 G-SIB の母国市場において、どのような投資家に対し、どの程度の発行が可能であるか、社会的コストを含めてどのような影響が発生するかを丁寧に調査する必要がある。具体的には、各国のプライマリー市場、セカンダリー市場の双方の投資家層を特定し、市場影響調査の対象に含める必要がある。仮に、主要な投資家が G-SIB 以外の金融機関や事業法人等である国の資本市場について、こうした投資家を調査対象に含めなければ、市場影響調査の結果は実態を全く表さない。国毎に資本市場の投資家層は異なると考えられるため、市場影響調査の対象先はグローバルベースで一律には特定できない。したがって、調査対象先を特定するためには、市場影響調査を行う前に発行体と投資家を仲介する証券会社・ブローカーにヒアリングを行うことが必要と考える。

将来的な発行環境の変化については、例えば、各種の国際金融規制の導入により、発行環境が変化する可能性等を考慮する必要がある。具体的には、大口信用供与規制や RWA 標準的手法見直しによる投資需要の減退、流動性規制を背景としたシニア債調達需要の増加等、買い手金融機関の行動変化が挙げられる。その他、格付機関による格付見直し等も発行環境の変化をもたらす得る。こうした点を考慮しなければ、TLAC 規制導入時における市場影響を適切に把握することはできないと考える。

以 上