

## FSB「Too-Big-To-Fail 改革の評価」に関する全銀協コメント

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2019年5月23日に公表された「Too-Big-To-Fail 改革の評価」に係るフィードバック募集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。

### TBTF 改革の効果および効率に関する見解

我々は FSB による「Too-Big-To-Fail 改革の評価（Evaluation of too-big-to-fail reforms）」に関する取組みを歓迎する。金融危機から10年以上が経過し、主な FSB 法域では、主要な改革がすでに実行に移されている。TBTF 改革の評価は、実行された改革の意図せざる影響を特定し、今後、必要に応じて調整を行ううえで、重要なプロセスであると考えている。

我々は、TBTF に対処するための G20/FSB のコミットメントとイニシアティブの重要性を理解している。これらの国際的に合意された TBTF 改革は、ホーム/ホスト当局が連携し、G-SIBs の破綻がもたらすシステムリスクとモラルハザードリスクに対処するために、単独で必要かつ十分な規制の枠組みとしてデザインされたものと理解している<sup>1</sup>。

しかしながら、我々が現実に遵守を求められている規制は、国際的に合意された TBTF 改革だけではなく、効果・効率の両面でそれと相反効果を有し得るホスト法域における規制である。TBTF 改革における重要な目標—G-SIBs がシステム的なリスクをもたらすことなく実際に秩序立って破綻処理可能か—は、ホスト法域における規制にも影響され得る<sup>2</sup>。したがって、FSB による「TBTF 改革の評価」においては、かかるホスト法域における規制も含めた全体的な改革の

---

<sup>1</sup> G-SIBs は、①破綻可能性を低減するため金融システムに対するリスクに応じた G-SIB バッファ、②秩序立った破綻処理を可能とする TLAC を保持している。さらに、秩序ある破綻処理の障害事項を排除すべく、破綻処理可能性向上に向けた各種取組みを推進し、その状況をホーム当局および主要なホスト当局によって構成される危機管理グループ（CMG）会合で報告している。

<sup>2</sup> FSB Report on Market Fragmentation, 4. June 2019.  
<https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P040619-2.pdf>

影響を評価することが不可欠である<sup>3</sup>。

我々は、国際的に合意された TBTF 改革の、特にホーム／ホスト法域間のクロスボーダーの規制・監督に関して、ホスト法域における規制との相互作用により、効果と効率の両面で以下の課題があると考えている。

- ◆ ホスト法域における健全性や破綻処理可能性向上のみに焦点を当てた規制による市場の分断化： 米国 FBO 規制では支店に流動性要件を課すことの是非についてコメント募集をしており、また欧州中間親会社（IPU）規制はホスト法域の破綻処理可能性向上を目的に域内エンティティを連結化させるものである。これらの規制は、ホスト国に銀行の資本・流動性を囲い込む典型的な「地理的なリングフェンシング」である。銀行グループ全体として必要な資本・流動性を確保しているにも拘らず、ホスト国レベルでも同様の規制が課されると、過大な負担や資金の固定化に繋がりがねない。金融システムの安定の面でも金融機関全体としての強靭性を損なう可能性がある。特に危機時や破綻時において、金融機関が異なる法域に跨って発生するショックに対応する能力を制限する可能性がある。
- ◆ ホーム／ホスト当局間でクロスボーダーに機能させるための枠組みの欠如： 金融機関のグローバルベースの破綻処理計画が存在し、重要子会社に対する内部総損失吸収力（TLAC）を分配しているにも拘らず、多くの FSB メンバー法域ではローカルベースの破綻処理計画が存在する。これらをホーム／ホスト当局間でクロスボーダーに機能させるための枠組み、すなわちグローバルな調整の枠組みは未だ不十分である。双方の破綻処理計画の関係性や破綻時のホーム／ホスト当局間のコミュニケーション・プロセスは、ブラックボックス化されており、少なくとも、ホーム／ホスト当局間の議論内容は、金融機関には開示されていない。そのため、破綻処理時に当局間でどのようなコミュニケーションが図られ、破綻処理計画がどのように実行されるかを金融機関は自らが認識しておらず、破綻時に適切な行動をとることが困難になると想定される。我々は、この点が秩序ある破綻処理実行の阻害要因となり得ることを懸念している。

## TBTF 改革の評価プロセスおよび今後の対応に関する提案

TBTF 改革の評価プロセスおよび評価結果を踏まえた今後の対応について、我々は、以下の点を提案したい。

---

<sup>3</sup> FSB「TBTF 改革の評価」では、「G20 改革外の他の国・地域レベルの規制は、特定の FSB 法域における G20 の TBTF 政策の影響を評価するために関連する範囲に限り、対象に含められる」とされている。

- ◆ *TBTF 改革の効果と効率の両面から評価*： TBTF 改革の評価に当たって重要な視点は、クオールズ議長が指摘<sup>4</sup>したように、規制の「効果」とともに「効率」の検証だと考えている。その際、正しい評価を得るためには、先に述べたように、国際的に合意された TBTF 改革に加え、効果と効率の両面でそれと相反効果を有しうるホスト法域における規制も含めることが不可欠である。我々は、指摘した通り、TBTF 改革とホスト法域における規制の間に効果と効率の両面でタンジブルな課題があると考えている。グローバルな金融システムの安定という目的を確保しつつ、法域間の不必要に複雑な、または分断化された規制は最適化が図られるべきである。我々は、FSB に対して、TBTF 改革の評価にもとづき、まずこの最適化に優先的に取り組むことを期待する。
- ◆ *定量的な評価に対する定性的な情報にもとづく補完*： 主要な改革は実行に移されているものの、TBTF 改革の影響は、危機や信用サイクルを通じて長期的、継続的に評価される必要がある。また、市場データやマクロ経済データは各法域の経済・金融・市場構造や特性、様々な外部要因の影響を受け得る。そのため、各法域における TBTF 改革の評価を、世界共通のある特定の定量的な指標をもって測定することには限界があると考ええる。各法域での定量的／実証的な分析結果の解釈については、経済・金融・市場構造、各金融機関の業務内容やリスクプロファイル等、各法域および各金融機関の特性を踏まえた定性的な情報にもとづく補完的な評価も重視されるべきである。例えば、本邦金融機関の業務は、顧客との長期のリレーションシップにもとづく商業銀行業務の比率が大部分を占めており、比較的安定的なビジネスモデルである。
- ◆ *TBTF 改革によるシステムリスク抑制効果の評価*： TBTF 改革は個々の G-SIB の破綻によるシステムリスクの発生を抑制するものである一方、それ以外の要因に起因するシステムリスクに関しては、バーゼルⅢによる銀行資本・流動性の強化、レバレッジの抑制による金融システム全体の強靱性の強化により対処される。TBTF 改革によるシステムリスクの抑制は、究極的には G-SIBs の破綻処理可能性を確保すること—各 G-SIB を市場の混乱を生じさせることなく秩序立てて破綻処理できるか—であり、CMGs による破綻処理計画のレビューを通じて基本的にはかかる評価はすでに行

---

<sup>4</sup> “Many of the reforms have been in place long enough for them to be evaluated. We can judge whether reforms are having their intended effects and making the financial system more resilient. Are any regulatory reforms causing unintended, adverse effects? Can we achieve the same, strong level of financial resilience with reforms that are more efficient, simple, transparent, and tailored? The FSB must champion efficient and effective regulation in order to maintain public support for the progress we have made”. <https://www.bis.org/review/r190328b.htm>

われている。TBTF 改革によるシステミックリスクの抑制効果に関する評価に当たっては当該結果も勘案されるべきである。また、システミックリスクには、G-SIBs の秩序立った破綻処理のほか、各法域において当局に法律上認められている破綻処理レジーム上の権限、中央銀行による市場への流動性の供給など、各法域において利用可能な様々な政策ツールを駆使して対処される。このうち、TBTF 改革によるシステミックリスクへの対処は、当局にとって G-SIBs の秩序立った破綻処理をオペレーショナルなオプションとすることにある。あらゆるシステミックリスクへの対処を TBTF 改革によって解決することが目指されるべきではない。

- ◆ **ホーム／ホスト当局間の協調に対する評価：** TBTF 改革の評価の要素として、ホーム／ホスト当局間の協調の進捗度合いを含めるべきである。これまで FSB は、秩序ある破綻処理の実現に向けて、ホーム／ホスト当局間の協調が不可欠である点を強調してきた。それにも関わらず、国際合意を超えたホスト国レベルでの追加的な規制が乱立している点は、当局間の信頼の不足が要因のひとつといわざるを得ない。TBTF の終焉に向けては、その影響評価に加え、グローバルに破綻処理計画を機能させるための当局間協調のさらなる推進と、当局間議論の適切な開示を通じた透明性の確保が必須である。FSB は当局間の協調を評価・推進すべきであり、その実現に向けて、例えば以下のような枠組み構築が考えられる。
  - ホーム当局とホスト当局が、グループの破綻処理計画の実用性向上に向けて、G-SIBs の破綻処理時に当局間でどのようにコミュニケーションをとり、どのような経路で損失吸収・資本再構築を行うかについて、CMG 会合で議論・合意する。
- ◆ **規制と監督のバランス：** TBTF 改革の評価にもとづく潜在的な政策を今後検討するうえでは、規制と監督のバランスが十分に意識されるべきである。グローバルベースの再建・破綻処理計画やホーム／ホスト当局が協働して破綻処理可能性を評価する CMGs など、TBTF に対処するための監督上のツールはすでに備わっている。我々は、こうした監督上の枠組みが、ホーム／ホスト当局間の協働の深化による破綻処理可能性の確保や法域間の不必要に複雑な又は分断化された規制の最適化に最も有効な手段だと考えている。ホーム／ホスト当局間の監督上の枠組みにおけるチャレンジは、追加的な規制上の手段によって解決されるべきではない。

以上