

平成 23 年 2 月 23 日

米国ドッド・フランク・ウォールストリート改革および消費者保護法による  
自己資本規制のフロアール改正等に係る市中協議文書に対するコメント

全国銀行協会

全国銀行協会は、国内で活動する139の国内銀行および45の外国銀行で構成される銀行の業界団体である。会員行の中には、米国市場で活動している銀行もある。そのため、全国銀行協会として、米通貨監督庁（OCC）、米連邦準備制度理事会（FRB）、米連邦預金保険公社（FDIC）から昨年12月30日に公表された「米国ドッド・フランク・ウォールストリート改革および消費者保護法による自己資本規制のフロアール改正等に係る市中協議文書」に対してコメントする機会を与えられたことに、まず感謝の意を表したい。市中協議文書にあるとおり、この提案は、「米国ドッド・フランク・ウォールストリート改革および消費者保護法の条文に適合するよう、先進的な手法におけるリスクベース資本水準を変更し、また、預金取扱金融機関が通常保有しないような資産に関するリスクの認識に関する条文（同法171条(b))に適合するよう、限定的なフレキシビリティを提供すべく、通常のリスクベース資本に関するルールを変更しようとするもの」である。

提案の中では、当局は、一般的なコメントに加え、4つの質問を提示している。その中には、「米国内での支店設置や銀行やノンバンクの買収の申請の際に自己資本充実度を測るうえで、また、外銀の金融持株会社ステータスを認めるに当たっての自己資本充実度を比較考量するうえで、新しい提案は外銀に対してどのように適用すべきか。」というものがある。

全銀協は、本提案が、邦銀のような米国で活動する外国銀行に対して域外適用されるべきではないと考えている。理由として、(1)ドッド・フランク法の171条（コリンズ修正条項）の条文とその意図に反すること、(2)外国銀行もしくはその親会社に対し、不要なコスト負担を強いること、(3)長く続いてきた、バーゼル銀行監督委員会（バーゼル委）で合意された自己資本規制に関する母国基準の尊重というFRBの方針から、大きく逸脱すること、があげられる。

## 1. 本提案の外銀への適用は、コリンズ修正条項に反している

コリンズ修正条項は、当局に対し、最低レバレッジ自己資本規制、および、最低リスクベース自己資本規制を定めるように求めている。そして、それらの最低自己資本規制は、「FRBにより監督される付保預金取扱金融機関、預金取扱金融機関持株会社およびノンバンク金融会社に適用される」と明示されている。外銀は、付保預金取扱金融機関やノンバンク金融会社ではない。連邦預金保険法における他の目的では、外銀は「預金取扱金融機関持株会社」に該当するが、連邦議会は、明示的にコリンズ修正条項において、外銀を「預金取扱金融機関持株会社」から除外している。同条項では、「外国組織に保有もしくはコントロールされている米国中間持株会社を含むが、外国組織そのものは含まない」としている。このように、条文上、特定のカテゴリーの金融機関を除外するという連邦議会の意図が明白であることから、我々は、当局が、連邦議会が制定した条文およびその意図に沿ったかたちで規則を策定すべき、また、条文とその意図に明らかに反する規則を策定すべきではない、と考える。特に、連邦議会が策定した条文が、FRBのこれまで長きにわたる「母国の自己資本規制の尊重」との方針に沿っている場合は、なおさらである。

さらに、米国連邦最高裁は、「*Morrison v. Nat'l Australia Bank Ltd*」の判例で、「連邦法は、域外適用を明示的に認める意図が明確に示されていない限り、合衆国内においてのみその効力を有する」という、長年続いている原則を再確認した。連邦最高裁は、「条文上、域外適用に関する明らかな規定がない限り、当該法令は域外適用されない」としている。コリンズ修正条項の場合にも明らかであるが、連邦議会には、域外適用の明白な意図がないだけでなく、上述のとおり、条文上も域外適用されないことが明白に述べられている。かかる状況下、我々は、当局が *Morrison* ケースで再確認された長年の原則を再認識するとともに、米国外の外銀に対し、コリンズ修正条項を適用しないよう要望する。

## 2. 本提案の適用は外銀に不要なコスト負担を強いる

バーゼルⅡにもとづく国際的な責務に従い、本邦当局は、信用リスクに関し先進的内部格付手法（AIRB）へ移行する邦銀に対し、2年間にわたり自己資本フロアの計算を行うよう求めた。したがって、AIRBに移行した銀行は、もはや、バーゼルⅠにもとづくリスクベースの自己資本フロアの計算を必要とされていない。本邦当局規制やバーゼルⅡによって必要とされていないにもかかわらず、また、国際的な規制にもとづき計算が求められていないにもかかわらず、バー

ゼルⅠベースの計算を再開することは、邦銀に対し、多大なコスト面・事務面の負担を強いるものである。

加えて、バーゼルⅡの Paragraph 49 や、茲許のバーゼルⅢに関する合意、さらに各国がバーゼルⅢに移行することが期待されている状況に鑑みると、バーゼルⅠにもとづく恒久的なルールを導入は、国際的な潮流・期待に反するものであると言わざるを得ない。既にバーゼルⅠの対象ではない外銀にとっては、バーゼルⅠ・Ⅱの双方にもとづき、自己資本比率の計算を行わなければならない。加えて、米国当局がコリンズ修正条項をどのように解釈するかにより、将来、米国のバーゼルⅠ枠組みが変更される可能性もあることに鑑みると、外銀は、バーゼル委員会での合意や母国当局からは何ら必要とされていないにもかかわらず、米国法令遵守のためのコスト・事務負担を強いられる懸念が強い。当局間で、調和的かつグローバルな自己資本の水準に向けて努力が続けられているなかで、外銀に対し、煩雑かつ冗長な会計や報告に関する義務を強いることは、世界的な動きからの大きな後退である。また、この提案は、1988年のバーゼル合意で示された「自己資本充実度の測定・評価に関する国際的なコンバージェンス（収束）の達成」という目標に反する。仮に、他国が、自国でビジネスを行う条件として、独自の自己資本規制を米銀もしくは当該他国から見た外銀に対して導入したとしたら、その結果は、コンバージェンスではなく細分化（balkanization）である。

本提案に沿うかたちで追加的な計算を強いることにより、邦銀は、重大なコスト負担を余儀なくされる。一方、銀行の健全性向上の観点から見ても、かかる対応は不要である。FRBは、「邦銀は『連結ベースの包括的監督（CCS）』の対象である」と判断してきた。ある国がCCSの対象となるかを判断するに際し、FRBは、母国監督当局の自己資本の充実度に関する判断の程度を、メルクマールとしてきた経緯がある。バーゼルⅡを採用している邦銀、もしくはバーゼルⅠにもとづき自己資本比率を計算していた邦銀の例に鑑みると、FRBは、「邦銀はCCSの対象となる」と判断してきたわけである。したがって、我々は、米国当局が、米国において、外銀の母国当局が承認した自己資本規制を受け入れることは、合理的かつ適正であると考ええる。外銀の母国が、日本のように、バーゼル委のフレームワークに沿った規則が母国に存在する場合は、なおさらである。

### 3. 本提案の外銀への適用は、長きにわたる FRB の方針から大きく逸脱する

1978 年の国際銀行法、および 1956 年の銀行持株会社法にもとづき、外銀の自己資本が、米銀のそれと比較可能・同等であるかを判定するに際し、FRB は、外銀の母国当局基準によるバーゼル合意にもとづく自己資本比率の計算を尊重してきた。外銀の自己資本が、米銀に対するリスクベース資本・レバレッジに関する要件に照らし、同等であるかを判断する基準として、FRB は、1992 年に行われた研究にもとづくガイダンスを掲げてきた。

1992 年の研究は、外銀監督強化法で連邦議会が要請したもので、「自己資本比率は、米銀に要求されているものと同等であるべきであるが、必ずしも同一である必要はない」としている。以来、FRB は、外銀の自己資本規制の充実度評価のために、同等の自己資本アプローチを採用してきた。そして、これまでこの考えを変えておらず、また、米国の自己資本比率の計算方法を域外適用しようともしていない。

1999 年のグラム・リーチ・ブライリー法施行により、FRB は、外銀が金融持株会社 (FHC) となるための要件である「Well-Capitalized」の判断基準のひとつとして、3%のレバレッジ比率を導入することを当初検討したが、最終的には導入しないこととした。レバレッジ比率を導入しないこととするなかで、FRB は「多くの外銀の母国当局は、特定のレバレッジ比率の充足を要件としておらず、一般的に、連結ベースでの銀行の監督において同比率を考慮していない」とした。それと同じように、米国以外の当局が、銀行に対し、バーゼル I の採用を義務付けなくなるなかで、米国当局は、かかる要件を再導入するべきではない。FRB が、「レバレッジ比率の充足は、FHC の前提条件ではない」としたように、米国当局におかれては、「バーゼル I にもとづく自己資本比率の計算は、自己資本が比較可能・同等であるかを判断するための前提条件ではない」と決断されるよう、要望する。かかる判断に際して有効なツールは他に多く存在している。

FRB は、他国当局による自己資本規制は、国際的に合意されたフレームワークに沿うかたちであるが、詳細においては、市場慣行の違いや金融商品の違い、会計慣行の違いにより、自然と異なってくるものである、と認識している。1992 年の研究において、結論として「その違いは全体的な安全性および健全性に必ずしも大きな影響を与えない」とし、自己資本規制のコンバージェンスという大きな政策目標のためには必要なもの、とした。そして、「バーゼル合意の大前

提は、国際的な自己資本規制のコンバージェンスのために、かかる差異を受け入れることである」としている。このような方針から逸脱し、外銀に対して米国基準を域外適用することは、長きにわたる **FRB** の方針を撤回するのみならず、茲許合意されたバーゼルⅢフレームワークのような、各当局における国際基準のさらなる精緻化への努力にも反するものである。

上述のような **FRB** における長きにわたる取り扱いは、同様の環境におかれた米銀と外銀は、同様の規制下に置かれるべきという、内国民待遇（**National Treatment**）の方針とも合致している。**FRB** は、母国当局の要求により、外銀がグローバルベースでバーゼル合意にもとづく自己資本規制を実施しようとしている現状を認識し、自己資本の水準の計算に際して、外銀の母国基準を尊重したうえで、自己資本の同等性・比較可能性を判断してきた。我々は、コリンズ修正条項が、かかる方針を変更するものではない、と考えている。実際、外銀に対し、バーゼルⅠにもとづく恒久的なフロアを導入することは、1978年の国際銀行法にもとづく内国民待遇という長きにわたる原則に反していると言わざるを得ない。これにより、外銀は、規制の枠組みや実務の差異を反映した、「米銀と同等の規制」ではなく、「米銀と同一の規制」の下に置かれてしまうこととなる。我々は、**FRB** が外銀の母国基準での自己資本規制による計算方法を尊重し、邦銀に対し、米国規制にもとづくバーゼルⅠベースの恒久的な自己資本フロアを導入しないよう、強く求めるものである。

我々はこのコメントが **OCC**、**FRB** および **FDIC** におけるルール策定に向けてのさらなる作業の助けとなることを期待する。質問や照会があれば、是非、お寄せいただきたい。

以 上