

平成 23 年 3 月 3 日

欧州委員会市中協議文書「銀行の破綻処理における再建・破綻のための
実現可能な EU における枠組みの技術的詳細」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 46 の外国銀行で構成される銀行の業界団体である。

全国銀行協会として、欧州委員会から本年 1 月 6 日に公表された市中協議文書「銀行の破綻処理における再建・破綻のための実現可能な EU における枠組みの技術的詳細」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欧州におけるルールの最終化に向けてのさらなる作業の助けとなることを期待する。

【総論】

我々は、今回の提案は、今次金融危機を踏まえた欧州での取組みとして理解している。また、提案されている再建・破綻処理計画に関する諸原則・枠組みは、その検討に当たって国際的な協調を確保することを求めたい。また、国際的な調和が達成困難であることが明らかとなった場合には、提案されている枠組み導入の推進については、柔軟に見直しがされるよう要望したい。

我々は、欧州委員会が今後の欧州域内・域外を含む金融システムの安定性を確保し、実効的な再建・破綻処理の仕組みを完成させるうえで、今後の検討に際し、以下の点が考慮されることを期待する。

【各論】

1. 比例的なアプローチ (37 頁) (事前の予防的権限 (D5))

再建・破綻処理計画の策定に当たって、比例的なアプローチ (proportionality) を条件として掲げている。しかし、比例的な程度を決定するために想定されるファクターは何か明らかではないため、一層の明確化を求めたい。例えば、現在、金融安定理事会 (FSB) やバーゼル銀行監督委員会 (バーゼル委) で検

討されている負債水準やシステム上重要な金融機関（SIFIs）か否かを基準とすることも検討いただきたい。

2. 破綻処理のための条件（F1）（46 頁）（パート 4：破綻処理ツール、権限、仕組み、関連する規定）

（1）オプション 3 の扱いの再検討

銀行が支払い不能となった場合の破綻手続としては、金融環境の状況に応じてオプション 1（通常の破綻処理）、オプション 2（ブリッジバンクや資産売却等の事業縮小（wind down）、オプション 3（存続可能性を前提とする再編）といった 3 つの選択肢が設けられている。そもそも、危機管理プロセスにおいて、当局による早期介入を許容する仕組みになっていること（パート 4 では早期介入について記載）を踏まえれば、オプション 1 に従って対応するのが基本である。

オプション 2 は、銀行免許維持の要件に則っているということを条件として提案している。このオプションにおいては、早期介入措置が明示されておらず、銀行免許の維持要件を満たしつつ事業縮小（wind down）に服するものと理解される。オプション 3 は、最低所要資本水準をクリアさせることとしており、同水準未達の場合には債券の減額（write down）に服することを基本とするものの、一定の要件に合致している場合には、追加的措置として破綻処理ツールを適用（＝オプション 1）するものと考えられる。しかし、オプション 3 の追加的措置は、金融環境が回復し秩序ある清算処理が可能となるまでの、暫定的または一時的な対応であると考えられるので、まずは、そのことを明確に示すべきである。

これまでの金融危機の事例を振り返ってみると、問題が生じた際に、その処理にいたずらに時間をかけることは、最終的に失敗した際のコストが甚大なものとなることが判明している。危機管理プロセスにおいて、通常の債権者よりも実態を良く知ることが可能な当局者が、早期介入措置を発動して、さらに、破綻処理ツールの「(a) 事業の売却」、「(b) ブリッジバンク」、「(c) 資産の分離」（51 頁）を適用することは、オプション 1 の拡張として合理的であると考えられる。一方、オプション 3 は、秩序ある破綻処理が可能かどうかの認定が当局の判断に委ねられており、新たな「Too-Big-To-Fail 問題」を再発しかねないことが懸念される。このため、このままのかたちでオプション 3 を選択肢とす

ることについては、もっと慎重に検討すべきである。

(2) 流動性不足への対応

加えて、本提案では、破綻処理プロセスにおける重要課題である流動性不足への対処について整理されていないことを指摘したい。例えば、英国のノーザン・ロック銀行破綻の例が示すように、流動性不足への対応は、通常の適切な時間の枠組みとは異なる時間軸での対応が迫られるものである。こうした事態に対応する仕組みを整備しておくことを提案したい。

3. 転換債務ツールの位置づけ (51 頁) (破綻処理ツールの一般論 (G1))

(一般原則との関係)

一般的な破綻処理ツールとして、「(a) 事業の売却」、「(b) ブリッジバンク」、「(c) 資産の分離」、「(d) 転換債務」の4点が指摘されている。

このうち、「(d) 転換債務」は、元本削減 (write off) が採用され、元本の復活可能性が全くない場合には、破綻処理の一般原則 (General Principles governing resolution (F4)) でいう5点の一般原則 (49 頁) のうち、「(a) 株主負担」、「(b) 無担保債権者負担」、「(d) 同等クラスの債権者は同じ負担を負う」の原則から外れた仕組みと考える。「(d) 転換債務」と一般原則との関係を明確に示すべきである。

(監督当局の責任)

転換債務ツールは、監督当局者の判断により、トリガーを発動するというツールであり、監督当局の責任が従来以上に増すことを意味する。このツールの成果如何によっては、監督当局の評判が損なわれる可能性もあることから、監督当局側においても、監督態勢の強化を図るなど、早期介入の実効性を高めるための努力をお願いしたい。

金融機関の危機管理プロセスにおいて、転換債務ツールが適用されるのは、問題が発覚し、金融機関の自助努力が不十分で、当局者の早期介入を経た後でも、改善が見られずに、破綻に近づくような事態が想定される場合である。こういったトリガーを発動することは、当該金融機関の再生が可能であることを当局者が保証していることに等しいといえる。もし発動した結果、期待された成果が得られなかった場合、一般原則に反する措置を講ずることについて、債

権者に対する当局者の責任は重いと考えるため、実効性のある監督となるような当局者側の努力も必要と考える。

4. 債務減額ツールの国際的な整合性 (55 頁)

バーゼル委においては、本年 1 月 13 日、その他 Tier1 および Tier2 のゴーン・コンサーン（破綻時）の所要自己資本としての損失吸収性が合意されている。そうした中で、今後欧州域内の規制とバーゼル委による国際合意との間で、シニア債の損失吸収性に係る商品設計や当局裁量のあり方に関して不整合を起こすことのないよう十分な国際調整を行い、規制の枠組みの調和を確保すべきである。

そもそも、負債証券の償却というツールは、欧州委員会が指摘しているように、バーゼル委や FSB によるシステム上重要な金融機関（SIFIs）への対応といった様々な取組みとその成果を考慮し、可能な限り調和を保つことが重要と考える。

また、バーゼル委は、本年 1 月 13 日、その他 Tier1 および Tier2 資本については、「銀行の実質的な破綻状態における規制資本の損失吸収力を確保するための提案」の最終版を公表し、元本削減の補償として普通株式の付与を規定している。しかし、バーゼル委からシニア債の償却に係る対応が未だ明らかになっていないなかで、欧州の対応が国際合意と不整合なものとなった場合には、銀行が発行する社債に対する投資家の評価等において市場に混乱・不整合が生じる懸念があることを指摘したい。

5. 付属文書：追加的な破綻処理ツールとしての債務減額

(1) Q62a：「どのようなクラスの債権がシニア債権を減額（write down）する法令上の権限の対象から除外されるべきか」（88 頁）

融資形式の優先債権は減額対象から除外し、債券形式の優先債権のみを劣後債の次に減額検討の対象とすべきである。

なぜなら、融資は譲渡困難な場合が多く、価格も明確でない。一方、債券は価格が比較的透明であり、債券保有者は、リスクに応じて価格判断をしながら売買が可能であり、減額の検討も受け入れやすい。また、スプレッド水準の観点からも、一般に債券利回りは融資利回りよりも高いため、債券の場合には、投資家側からみて減額の検討を受け入れやすいと考えられる。

(2) Q62b : 「同一クラスの債権に対しては同じ取扱いをすべきであるという原則を覆すべきか」、「政府当局の裁量によって、同一クラスの優先債権の中で区別をつけることを許容すべきか」(88 頁)

我々は、債権保有者の納税地や債権の通貨によって異なる取扱いにすべきと考える。

まず、納税地に関しては、優先債権を減額する措置が欧州の納税者保護を目的としているとすれば、欧州域外の債権者（例えば、日本の金融機関）が持つ優先債権を減額することによって欧州の納税者を保護するのは適切ではないと考える。このため、欧州に PE（恒久的施設）を保有して納税している債権者以外の債権者が保有する優先債権は、除外すべきである。

次に、債権の通貨に関しては、シニア債のうち、欧州域内通貨以外の通貨で発行・取引されるものは除外すべきである。

これらの欧州域内通貨以外の通貨建ての債権は、大部分が当該通貨国（例えば、円建てであれば日本、ドル建てであれば米国）の投資家によって保有されていると考えられる。優先債権を減額する措置が欧州の納税者保護を目的としているとすれば、欧州域外の投資家が負担を負うのは適切ではないと考える。具体的には、破綻する可能性のある欧州の金融機関向け融資・債券等に円建てやドル建てが存在する場合には、除外すべきである。

(3) Q65 : 補償の仕組み (90、91 頁)

株式転換といった補填機能だけでは、幅広い投資家の購入インセンティブを高めるうえで限界がある。株式転換という単純な補填機能がついただけのシニア債であるならば、銀行の社債を購入する意欲をもった投資家は限定的にならざるを得ない。

このため、市場からの銀行の社債に対する需要を得るためには、転換された株式の受け皿（買い手）を手当てする等の追加的な措置を講じることが必要である。社債を発行する金融機関の観点からは、そのような措置を講じたうえで、十分な市場調査を経て、その仕組み作りは慎重に行っていただきたい。

6. その他

(1) EU 域外を母国とする外国銀行の扱い

本提案では、欧州に所在する、欧州域外銀行の子会社・支店に対する再建・

破綻処理計画の適用範囲が明確に示されていない。例えば、邦銀グループ全体の再建計画が求められるのか、また、欧州にある邦銀の海外子会社に対しても個別の再建計画が求められるか不明であるので、明らかにしていただきたい。

(2) 適正価値の算定

提案では破綻処理を行う当局が破綻ツールを活用するために従うべき原則が示されている。例えば、考慮されるであろうファクターの提示等、当局が金融機関の適正価値をどのように評価するかについて明らかにしていただきたい。

以 上