

平成 23 年 9 月 2 日

金融安定理事会「システム上重要な金融機関の実効的な破綻処理」に係る市中協議文書に対するコメント

一般社団法人全国銀行協会

全国銀行協会として、金融安定理事会から本年 7 月 19 日に公表された市中協議文書「システム上重要な金融機関の実効的な破綻処理」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金融安定理事会におけるルール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】

- ◇ 母国当局を議長とする危機管理グループ (Crisis Management Group (CMG)) の枠組みを評価する。なお、各国で異なる商慣行や制度等には十分な配慮が必要である。殊に、金融システムが各国で重要な社会インフラであることを勘案すれば、再建・破綻処理計画 (Recovery and Resolution Plans (RRP)) に関する一連の事項について、母国当局の裁量は最大限尊重されるべきと考える。
- ◇ RRP 策定義務を負う金融機関の範囲の明確化を要望する。
- ◇ グローバルにシステム上重要な銀行 (Global SIBs (G-SIBs)) に対する追加的な損失吸収要件において、バケット区分の設定が提言されていることにも鑑み、比例原則 (規模・複雑性等に応じて適用するという原則) に従って、RRP についてもシステム上の重要性 (systemically importance) に応じた対応がなされるべきである。例えば、システム上の重要性を減じた場合や、破綻処理の実現可能性 (resolvability) が十分である場合には、追加的な損失吸収要件の減算や RRP に係る負荷の軽減 (例えば、文書化の簡素化) 等の枠組みが設けられるべきである。

- ◇ G-SIBs 宛に通知され得るタイミングや、必要に応じた法制や監督上のガイダンスの変更にも十分な時間がないことを想定すると、RRP 作成にとって、特に再建計画 (Recovery Plan (RCP)) については一次ドラフトの締め切り時限が近すぎ、準備期間が十分でない。
- ◇ 各付属文書で使用される「施策 (measure)」や「信頼に足る (credibility (or credible))」等の評価について、どのように判断されるのか基準等を明確にしてほしい。
- ◇ 破綻処理の実現可能性 (Resolvability) が十分でないこと等に伴う金融機関へのペナルティーについて、追加資本賦課を各国裁量にて定めることが可能 (※) となっているが、各国法制度の違いや金融機関毎の差異等を考慮し、導入には慎重な検討を要望する。万が一、各国裁量による導入を認める場合でも、実体経済への影響を極力軽減する目的等から、実際に適用する前に改善のための事前の警告期間等を設けるべきである。

※ バーゼル銀行監督委員会市中協議文書「グローバルにシステム上重要な銀行に対する評価手法と追加的な損失吸収力の要件 (“Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement”）」11 頁脚注を参照。

## 【各論】

### ○付属文書 1 – 金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主な特性

- ◇ 個々の RRP に具体的に如何なるグループ内エンティティが含まれるべきかという点については、金融機関毎の特性に応じた判断が必要と考えられるので、金融機関がその説明責任を負うこととしたい。また、RRP に対するホスト当局の関わり方は、進出形態 (例えば、支店であるか、現地法人であるか) により差を設けるべき。さらに、現地法人については、完全子会社か部分子会社かで扱いに差を設けるべきである。(1.1)
- ◇ ストレスシナリオの深度等については、各国の現実的な状況に応じる必要がある

ため、グローバルに画一的な基準を適用するのではなく、母国当局裁量が優先されることを要望する。母国当局から各国の状況を踏まえた具体的な目線の提示がなされるであろうことを期待する。(11.3(i))

- ◇ 破綻処理の開始は母国当局の同意が大前提とされるべきであるが、何を以って金融機関の生存可能性がないと判断するのか、破綻処理計画の重要な要素として盛り込むことを検討していただきたい。(11.6)
  
- ◇ 個別金融機関毎のクロスボーダー協力取極め (Institution-specific cross-border cooperation agreements) について、金融機関のグローバルな戦略に関わる重要な情報等を含むことになるため、開示には強く反対する。万が一、「大まかな構造(broad structure)」について開示がなされるとしても、その定義は厳格になされなければならない。(9.2)

## ○付属文書 2 – 破綻処理におけるベイルイン

- ◇ 契約上のベイルインについては、導入義務化に強く反対する。また、法制上のベイルインについても、最低要求水準の設定には反対であり、導入には各国法制度の違いも踏まえた、更なる慎重な議論が必要と考える。(市中協議のための質問 8)
- 契約上のベイルイン(ベイルイン条項付き債券)については、市場が現状ほとんどなく、本当に機能する市場が存在するかテストもされていない。また、市場からのプレミアム上乗せによる発行コスト上昇が見込まれるが、このプレミアムは市場が未成立なためボラタイルなものとなると公算が高い。また、ベイルイン条項付き債券の発行はそもそも唯一の方策ではないにも拘らず、市場が成立していないものを義務化することには非常に強い抵抗感を覚える。
- 法的ベイルインについては、最低要求水準を設定することは、現行の資金調達構造に大きな変更を与える可能性がある。例えば、社債発行額に一定の最低水準を設定するようなことは、①流動性規制との関係をどう整理するか、②預金を中心に調達している銀行に別途の調達を求めることが妥当なのか、等、さらに慎重に検討しなければならない重要な事項が残っていると思われる。

### ○付属文書 3 – 個別金融機関毎の協調に係る取極めの基本的要素

- ◇ CMG において共有される情報は、ガバナンスやプロセス等ハイレベルなものに限定してほしい(資産等処分の優先順位等、個別性の高い情報は、漏洩時の危険性が極めて高いため、ホスト当局に対しては非開示としていただきたい)。RRP に関しては、内容のレベルに係らず、当局間において機密保持条項の設定することが不可欠であると考えており、当局間取極めに規定(例えば、情報管理体制が明示されることや、万が一情報漏洩があった場合には、その責任がある個人に対して刑事罰が科される法制度が予め整えられていること等)を設ける等を通じて、厳格かつ迅速な対応がなされるような立て付けとしていただきたい。(3.9)

### ○付属文書 4 – 破綻処理の実現可能性検証

- ◇ 付属文書中で使用される「critical」の定義の明確化が必要。

### ○付属文書 5 – 再建・破綻処理計画

- ◇ RCP 発動のトリガーは金融機関が定めるものとしているが、その指標について画一的な取扱い(One size fits all)が強要されないよう要望する。なお、当該指標の水準については、各国の現実的な状況に応じる必要のあるために、国際的に一律とするのは現実的でないことから、各国当局の裁量が尊重されるべきである。(3.1)
- ◇ 本市中協議文書において、破綻処理計画の策定義務は当局にあるとされており、この方針を支持する。破綻処理計画は各国の金融機関に対する政策が強く反映されるであろうこと、個々の金融機関はその政策に関して詳細を知らされておらず、かつ、政策決定に関し影響力をもたないであろうこと、およびクロスボーダー破綻処理(Cross-border resolution)の執行力を確保する必要があること、等の観点から、各国は本原則にそぐわない国内法制度が存在する場合には、金融機関と当局の間の適切な役割分担がなされるよう是正すべきであることを明示すべきである。(1.10)
- ◇ 著しい変化(materially change)の目線(例えば、合併や会社分割等)を当局から提示してほしい。(1.6)

- ◇ 「秘密保持は必要とされない(confidentiality is not necessary)」とあるが、本条項で規定される場合において、「誰」に対する秘密保持が必要でない、とされているのか明確化を求める。(1.14)
- ◇ 「重要な機能(essential functions)」や「システム上重要な機能(systemically important functions)」等については、金融機関毎の個別性が高いと考えられるので、金融機関に説明責任があるものとしていただきたい。(2.3)
- ◇ 流動性に関する記述があるが、バーゼルⅢでの議論でフォローすることで良いと思われる。本市中協議文書で特に記載されている理由が別途あれば、確認したい。(3.4)
- ◇ 「市中協議のための質問 15」において、子会社レベルでの RRP 策定を仮定しているかのような記載があるが、子会社レベルでの RRP 策定は過大な負担であり、親会社のみでの RRP 策定とすることを強く要望する。

#### ○付属文書 6 –破綻処理の実現可能性を強化するための施策

- ◇ RSP における時宜に適った情報提供は、重要なものに限定することを要望する。重要性については、一定の閾値(例:グループの資産規模で 1%以上)等、客観的な基準を設けてほしい。
- ◇ 再建・破綻処理をトリガーとして契約が解除される条項の効力を停止する仕組みについては導入に反対する。民間の個別契約上の対応を要とした場合、大量の相対のサービスレベル・アグリーメント(Service Level Agreement (SLA))の更改手続き等が必要となることが想定される。本条項の排除は SLA の契約相手側の権利を制約するものであり、実体経済へ与える影響も不透明である。また、万が一導入するのであれば、各国当局に対して国内法等の制度的対応を義務付けることを検討いただきたい(2.1(ii))。
- ◇ ISDA(International Swaps and Derivatives Association)におけるクロスデフォルト(Cross-Default)条項や金融市場インフラ(Financial Market

Infrastructures (FMIs))におけるクレジット低下時の担保要求に対する制限条項の導入については反対する。これらの慣行は、本来信用力の低い取引相手であっても、これらの条項を付加することで取引を可能にする機能があり、円滑な金融機能の維持、市場流動性の確保に有効であるとの経験により市場参加者の間で発達してきたもの。仮に本付属文書による規制条項(例:3.4 および4 の第 2 パラグラフ)によりこういった条項の活用を停止すれば、平時における信用状態の悪化した金融機関との取引を回避し、市場の収縮をもたらす懸念がある。一方で、こういった条項の適用を除外すれば、金融機関の破綻時の影響範囲を縮小させるメリットがあると思われるが、破綻発生時に備え、平時の金融機能を損ねてしまうのであれば本末転倒と成りうる可能性が大きい。

#### ○付属文書 7 –破綻処理における債権者の優先順位、預金者の優先的扱い、預金者保護に関する討議文書

- ◇ 本論点については慎重な議論が必要と思われる。預金者の優先的取扱いにはメリットとデメリットの両方があり、その導入はあくまで各国の判断に委ねられるべきである。各国にその採用・不採用を一律に奨励することには反対する。

#### ○付属文書 8 –中途解約権の一時的停止の条件に関する討議文書

- ◇ クロスボーダー破綻処理実施の円滑化のために「一時停止 (stay on)」が必要であることについて、一般論として理解はできる。但し、下記の理由から、導入には十分に慎重な検討が不可欠と考える。(市中協議のための質問 26)
  - 一時停止を行うとする場合、少しでも危ない兆候があれば、そのような金融機関は取引を敬遠され、事実上市場から退出を余儀なくされることとなり、却って RCP および RSP の発動がより早まる恐れがある。
  - 仮に「一時停止」が設けられるとしても、破綻処理開始と同時に機械的に始まることは望ましいと思われない。当局の判断を経て実行されるべきである。
  - 貸出等のオンバランス取引と異なり、デリバティブ取引に関しては、時間の経過とともに評価額(≒債権金額)が拡大して行く可能性があるため、「一時停止」の設定は市場参加者の権利を害し、望ましくない。

以 上