

2016年2月12日

バーゼル銀行監督委員会による市中協議文書「TLAC 保有」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、バーゼル銀行監督委員会（BCBS）から提示された市中協議文書「TLAC 保有」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 BCBS におけるさらなる作業の助けとなることを期待する。

我々は、TBTF 問題の終焉に向けて、リスク伝播の抑制を目的とした枠組みを設定する本市中協議の趣旨を理解する。しかしながら、本市中協議文書で提案されている Tier2 資本控除によるリスク伝播の抑制は、本規制案とバーゼル資本規制によるコレスポンディングルールとの整合性を損なう点、および TLAC 適格負債の安定的な市中消化の確保を阻害しうるため、反対する。

グローバルな金融システムの安定化という観点から、各 G-SIB が社債市場を歪めることなく、実体経済に悪影響を及ぼすことなく必要な TLAC 適格負債のボリュームを確保することは極めて重要である。このためにも、各国の資本市場への参加者、銀行発行社債の投資家層の違い等、各国の社債市場の状況を踏まえ、円滑な TLAC 適格負債の市中消化を確保するための制度設計が必要である。

また、TLAC 適格負債を保有することは、G-SIB 破綻時に損失が発生する可能性がある点において、一般の与信と同様である。与信の集中リスクは大口信用供与等規制によりグローバルな枠組みが構築され、G-SIBs への与信制限も強化されている最中であり、TLAC 適格負債の保有を通じたリスクの伝播も大口信用供与等規制によりカバーされる仕組みとなっている。

TLAC 規制は、G-SIBs の破綻時に発生する金融システムおよび実体経済への影響を最小限にとどめる重要な規制であると同時に、これまでの資本規制に加えて適格負債の保持に焦点を当てた新しい規制である。したがって、TLAC 規制導入によるマーケットや実体経済、足許で大きく低下している市場流動性等への影響は、現時点で完全には想定できない。また、リスクアセットの計測手法の見直し等、足許で議論されている様々な規制の相互影響や累積的影響も不透明である。したがって、TLAC 適格負債の保有に関して、過剰な規制にならないよう、慎重な判断を求める。

以下の各論においては、本市中協議で提案されている各アプローチを含め、コメントする。

## 1. TLAC 保有の取扱いに対するアプローチについて

### (1) Tier2 資本控除アプローチ案には反対。G-SIB と非 G-SIB に対する異なるアプローチを設けるべき。

我々は Tier2 資本控除アプローチ案に反対する。資本性商品である Tier2 資本と債券としての性格を有する TLAC 適格負債（例えば、持株会社が発行する TLAC 適格のシニア債）とでは、内在するリスク・性質等が異なっており（金融機関の破綻処理時において、Tier2 資本はシニア債に劣後して損失吸収に当てられる）、Tier2 資本からの控除を課されることは合理的でなく、コレスポンディン グルール等の既存のバーゼル規制に整合していない。

本市中協議文書では、Tier 2 資本控除のアプローチ案のメリットとして、銀行が TLAC に投資することに対する抑制が高まる点をあげているが、抑制を高めることのみを主眼におくべきではない。当該規制は、G-SIB の TLAC が広く薄く保有されることで、G-SIB 破綻時の経済への影響を緩和することが目的であり、そのためには、TLAC 適格負債の安定的な市中消化も重要な課題である。国・地域によって市場規模や市場参加者は大きく異なり、金融機関が TLAC 適格負債を保有することを過度に抑制されると、TLAC 適格負債の安定的な市中消化が阻害されることにもなりかねない。さらに、リスクの伝播を防ぐことのみを優先した結果、社債の市場流動性が大きく低下し、マーケットボラティリティが上昇することで、かえって危機が発生する可能性が高まるリスクも想定すべきである。

2015 年 11 月 9 日にバーゼル銀行監督委員会から公表された「Summary of Findings from the TLAC Impact Assessment Studies」では、「QIS によると、G-SIB および非 G-SIB が保有する TLAC は、非常に多額なわけではない。定義を拡大しても G-SIB が保有する TLAC は多額ではない」としている。しかしながら、非 G-SIB の QIS の対象は世界 134 行に過ぎず、また、TLAC 適格負債の保有額というこれまでにない切り口の調査に対してベストエフォートベースで回答を行っていることから、TLAC 保有規制を導入した際の影響が正しく把握できていない可能性がある。さらに、QIS は静的 (static) な分析にとどまり、銀行を取り巻く経営状況が大きく変動した場合や保有者規制が課された場合の動的 (dynamic) な分析が行われていない点からも、影響度を十分に把握できていな

いと考えられる。したがって、今回の TLAC の QIS を主な根拠にして保有規制の要件を定めるアプローチは適切ではないと考える。

TBTF 問題の終焉に向けて、過度な TLAC 保有によるリスク伝播の抑制を目的とした枠組みを設定する本市中協議の趣旨および目的に照らし、TLAC を保有する各銀行のシステミックリスクの程度に応じた枠組みを設定することが合理的であり、システミックリスクの程度の異なる G-SIB と非 G-SIB に対しては、以下のとおり、異なるアプローチを適用することが妥当と考える。

#### ① G-SIB に対するアプローチ

G-SIB に対しては、他 G-SIB が発行する TLAC 適格負債の保有額を自らの TLAC 適格負債発行額から控除するアプローチを提案する。

BCBS が提案する Tier2 資本からの控除アプローチをとらずとも、他 G-SIB 発行の TLAC 適格負債（規制上の自己資本を除く）保有額を自らの TLAC 適格負債発行額（規制上の自己資本を除く）から控除する（仮に自らの TLAC 適格負債発行額が不足する場合は、その不足額を自らの Tier2 資本から控除する）アプローチをとることで、G-SIB による過度な TLAC 保有を抑制し、G-SIB 間のリスクの伝播を防ぐという目的は果たせる。

#### ② 非 G-SIB に対するアプローチ

グローバルな金融システム上の重要性が識別されていない非 G-SIB に対しては、TLAC 保有に関する新たな規制の導入は適切ではない。既存の大口信用供与等規制によりリスク伝播の抑制を果たすことができる。

本市中協議文書では、既存の大口信用供与等規制を用いたリスク伝播の抑制に向けたアプローチの欠点として、①TLAC のダブルカウントを防げない点、②複数の G-SIB の破綻から被る損失に上限がかけられない点、をあげている。①については、非 G-SIB はそもそも TLAC 発行を求められておらず、TLAC のダブルカウントの問題は生じない。②については、G-SIB バッファ導入等の健全性規制の見直しや G-SIB 間の TLAC 保有規制により、複数の G-SIB の連鎖破綻による損失拡大の可能性が相当程度に低減されている中、グローバルな金融システム上の重要性が識別されていない非 G-SIB に対して大口信用供与等規制以外の追加的なアプローチによるリスク抑制の必要性は乏しいと考える。また、秩序だった破綻処理の実現を目的とする TLAC 規制では、G-SIB の複数同時破綻というシステミックリスクの発生を念頭に置いていないため、G-SIB の複数同時破綻への

対応を前提とする本規制は矛盾をはらんでいると考えられる。

以上より、非 G-SIB に対する TLAC 保有に関する新たな規制の導入は不要と考える。加えて、BCBS が提案する Tier2 資本控除アプローチを非 G-SIB に適用すれば、既存のバーゼルⅢ規制で定めている規制資本（CET1、AT1、Tier2）にも影響を及ぼすため、規制の複雑性が増してしまう。

さらに、市中協議文書では非 G-SIBs とのレベルプレイングフィールドという観点が強調されているが、そもそも G-SIBs のみ TLAC 規制が課されている時点で非 G-SIBs と平等の扱いとなっていないので、控除のみ合わせる必然性に乏しい。

非 G-SIB に対して、新たな TLAC 保有規制を導入することは、バーゼルⅢ等の健全性規制に服する銀行による、適切なリスクテイクの範囲内での TLAC 保有を抑制し、投資家層を狭めることに繋がり、TLAC 適格負債の市中消化を困難にするおそれがある。

また、BCBS が提案する非 G-SIB に対する Tier2 資本控除アプローチの導入により銀行システム内の安定性は向上するかもしれないが、一方で、アセットマネージャー、年金基金やリテールといった健全性規制に服さない特定のセクターへの依存度が、グローバルベースで高まり、当該セクターにリスクが集中することで、金融システム全体の安定性が損なわれるおそれがある。特に、リテールが保有する TLAC 適格負債による損失吸収力に関し、課題が未整理である点も留意が必要である。また、上述のとおり、社債の市場流動性が大きく低下し、マーケットボラティリティが上昇することで、かえって危機が発生する可能性が高まるリスクも想定すべきである。

非 G-SIB に対する Tier2 資本控除アプローチは、リスク伝播の抑制という目的に鑑みれば、金融システム全体として、広く浅く損失負担を行うための制度設計に資するものではない。

## (2)CET 1 からの控除、TLAC 保有への懲罰的な資本賦課について

Tier 2 資本控除アプローチ以上に厳しい規制となりうる「CET1 からの控除」や「TLAC 保有への懲罰的な資本賦課の設定」には反対する。

本市中協議文書で、BCBS は「CET1 からの控除」について、TLAC への投資が AT1 や Tier2 への投資よりも面倒な取扱いとなる、あるいは既存のバーゼルⅢの枠組みを変更しなければならないという問題を有すると指摘している。また、「TLAC 保有への懲罰的な資本賦課の設定」について、資本控除と同等の効果を得られる高い水準を設定しない限り、TLAC 債のダブルカウントが防げないとい

う問題を有すると指摘している。我々も、BCBS と同様に、これらのアプローチは、バーゼルⅢにおけるコレスポンディングアプローチの趣旨に反するなど、問題があると考える。

仮に本市中協議で提案されている Tier2 控除アプローチ以上に厳しい規制となり得る枠組みを導入すると、適切なリスクテイクの範囲内での銀行の TLAC 保有インセンティブを著しく損なわせ、TLAC 適格負債の市中消化が困難になることが予想される。あるいは、TLAC の保有が特定のセクターに過度に集中し、金融システム全体の安定性が損なわれることに繋がると考える。

### (3)控除アプローチを導入する場合、一定程度の緩和措置を設けるべき。

#### ① 閾値

バーゼルⅢで認められている閾値水準を見直すべきであり、TLAC 適格負債の保有について、既存の規制資本に対する閾値とは別枠で CET1 の 12.5%を新たな閾値として設定することを提案する。

バーゼルⅢにおけるダブルギアリング規制で設けられた閾値に TLAC 適格債を含める一方で、閾値の見直しが行われない場合、銀行の投資・運用戦略に大きな影響を及ぼし得る。

また、FSB による TLAC 規制の遵守に向けて、G-SIB は既存の規制資本 (CET1、AT1、Tier2) に加えて TLAC 適格負債を発行することが求められる。そのため、既存の閾値を拡大することによって、TLAC 適格負債の円滑な発行を可能とするマーケット・メイクのキャパシティを確保する必要がある。

具体的な水準として、既存の閾値 (CET1 の 10%) に加えて、TLAC 適格負債の保有に対して、自身の CET1 の 12.5%を新たな閾値として設定すること提案する。この 12.5%とは、最低所要 TLAC 比率と現状の最低所要自己資本比率の割合に応じて計算した 22.5% (=既存閾値水準 10%× (最低所要 TLAC 比率 18%÷現状の最低所要自己資本比率 8%)) から既存の閾値である 10%を差し引いた数値である。

#### ② マーケット・メイク目的等の TLAC 保有

マーケット・メイク目的等の TLAC 保有は、保有者規制の適用対象外とすべきである。

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・メイクにおいては G-SIB の存在感が極めて大きいため、TLAC 適格負債の円滑な市中消化、

セカンダリー市場での流動性を確保するためにも、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。

G-SIB、非 G-SIB が行う TLAC 適格負債の引受、マーケット・メイク関連活動との関連で行われる取引であって、顧客、利用者または取引相手が必要とする範囲を超えないことが合理的に想定されるように設定されたものについては、保有者規制の適用除外とすべきである。リスク管理等の観点で、実務上、マーケット・メイク目的のシニア債の保有期間として6か月を上限として設定している事例があり、保有期間6か月以内の TLAC 適格負債であれば保有者規制の適用除外としていただきたい。

また、QIS では、保有する TLAC の金額の大小のみで影響を判断しているが、たとえ各行の TLAC 保有額が少額であっても、一斉にマーケットメイキング業務を縮小すると、TLAC 適格負債の発行および流動性に大きな影響を与えるおそれがある点にも留意が必要である。

### ③ 経過措置について

一定程度の経過措置等を設けるべきである。

仮に TLAC 特有の保有者規制が課せられる場合は、投資家の行動が劇的に変化する可能性も想定され、TLAC 適格負債の需要サイドへの影響は完全には予測不可能である。したがって、円滑な TLAC 市中消化を確保するために、激変緩和措置として一定程度の経過措置を設けるべきである。そのため、少なくとも、保有者規制が最終化されるまでに保有していた TLAC 適格債は、本規制の対象外としていただきたい。また、バーゼルⅢの控除項目の段階導入と合わせて、「2019年の規制導入から5年かけて段階的に控除割合を増やす」という措置を導入していただきたい。

## 2. 保有規制の対象債務について

### (1) 残存期間1年未満の元 TLAC 債

FSB による TLAC 規制との平仄をとるため、残存期間が1年未満となり、TLAC 適格要件を満たさなくなった負債については、保有規制の対象外とすべきである。

FSB による TLAC 規制では、残存期間1年未満となった負債を TLAC 不適格とし

ている。一方で、当該負債は本市中協議案での保有規制の対象となっている。TLAC の発行者サイドと保有者サイドに異なる規制対象基準を設ける点において、BCBS の本規制案は、FSB による TLAC 規制と整合していない（仮に、残存期間 1 年未満の元 TLAC 適格負債を保有規制の対象とするならば、同負債を TLAC 適格負債として算入可能とすべきである。）。さらに、この差異により、期間 1 年未満の元 TLAC 債に対する投資家の購入インセンティブは著しく損なわれ、TLAC 適格負債の円滑な発行が困難となる。

## (2) 不適格負債に劣後する商品

破綻処理エンティティが保有する不適格負債は、保有規制の対象外とすべきである。

保有者規制の適用範囲として、TLAC 適格負債と同順位ながら、TLAC として適格ではない劣後性商品は含むべきと提案されているが、破綻処理エンティティが保有する不適格負債については、TLAC としてカウントされないため、保有規制の対象外とすべきである。少なくともベイルインの対象とならない不適格負債は保有規制の対象外とすべきである。

以 上