

平成 29 年 2 月 10 日

金融安定理事会市中協議文書「金融機関の破綻処理時における金融市場インフラへのアクセスの継続に係るガイダンス」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（FSB）から 2016 年 12 月 16 日に公表された市中協議文書「金融機関の破綻処理時における金融市場インフラへのアクセスの継続に係るガイダンス」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 FSB におけるさらなる作業の助けとなることを期待する。

【質問への回答】

質問 1

本市中協議文書は、クリティカルな金融市場インフラ（FMI）サービスの提供者の安全性・健全性やそのサービスの受け手による秩序だった破綻処理に関して、様々な金融安定上の目的の間で発生し得る衝突に適切に対応しているか。

(回答)

- ・本市中協議文書におけるクリティカルな FMI サービスの提供者の対応事項については、2012 年 4 月公表の BIS 支払・決済システム委員会および証券監督者国際機構専門委員会による報告書「金融市場インフラのための諸原則」（以下、「FMI 原則」）を踏まえ、整合性を保つ形で定められているが、1.1 で言及されている FMI 原則の原則 2 “ガバナンス” の「FMI は、その安全性と効率性を優先するとともに、金融システムの安定などの関係する公益の考慮事項に明示的に資することを目的とすべきである」という趣旨に同意する。秩序ある破綻処理が行われている際に FMI 側が当該金融機関による FMI へのアクセスの遮断を行うには、金融機関の監督当局と事前に相談を行うべきである。
- ・また、同時に、FMI 原則では、原則 21 “効率性・実効性” において、「FMI が非効率な運営を行い、実効的な役割を果たさなければ、金融活動や市場構造を歪めるおそれがあり、FMI の参加者の金融リスクなどのリスクを増大させるだけでなく、その顧客やエンドユーザーのリスクも増大させる可能性」に言及しており、本ガイダンス案はこの点についても FMI 原則と平仄を合せ

る必要がある。

- ・ FMI 側が秩序ある破綻処理時にアクセスを維持する代わりに、取引条件変更を求めること自体には一定の合理性があると思われるが、各 FMI が導入する新たな措置（金融機関との取引条件の変更）が過度に保守的である場合、かえって FMI 参加者の取引コスト・流動性リスク等を増大させることで金融システムへ悪影響を及ぼす懸念がある。FMI 側の対応が FMI 参加者である金融機関およびその顧客の取引活動を縮小させる結果とならないよう、FMI を監督する当局者を含めて、十分に勘案すべきである。

質問 3

クリティカルな FMI サービスの提供者に対して、FMI 市場参加者が破綻処理を開始する場合の権利、義務および適用される手続きをそのルールブックや契約上の取決めにおいて明確に定めることを求める本市中協議文書のサブセクション 1.1 における提案についてどのように考えるか。

(回答①：FMI サービスの提供者、金融機関が実行すべき措置の手順について)

- ・ 金融機関の破綻処理時における FMI へのアクセス継続の確保に向けて、FMI サービスの提供者、FMI への参加者（金融機関）の各々が実行すべき措置について、その実行手順を明確に整理・制定すべきである。
- ・ 本ガイダンス案では、FMI サービスの提供者は、金融機関と連携しながら、金融機関の破綻処理時における権利・義務・適切な手続きを定めただうえで、金融機関に求める追加的要件を設定することを求められている。一方、金融機関は、FMI サービスの提供者と連携しながら、FMI へのアクセス継続に向けたコンティンジェンシープランの策定が求められている。
- ・ しかしながら、本ガイダンス案では、FMI サービスの提供者、金融機関が実行すべき一連の措置について、その手順が明確に整理・制定されていないため、ガイダンス案に対する対応が円滑に進まない可能性もある。この点、例えば、FMI の提供者は、金融機関に対し流動性バッファの差入れや破綻処理時の取引条件設定等の対応を求めると考えられるが、各金融機関に求める対応は、金融機関によって大きく異なることはなく、ほぼ同一であると想定される。また、金融機関がコンティンジェンシープランを策定するにあたっては、FMI サービスの提供者が金融機関に求める要件の確定が不可欠であり、仮に金融機関と FMI サービスの提供者が相対で交渉を進めるとなると、必要以上に時間と手間がかかるおそれがある。このため、FMI と金融機関がそれぞれ相対で議論を行うよりも、FMI と複数の金融機関がまとまって対応事項の整理を行うことが望ましい。本ガイダンス案に対する円滑な対応促進の観点から、金融機関・FMI に対する具体的な実行手順を明確に整理・制定すべ

き。

- ・また、円滑な破綻処理のためには、破綻処理に至るまでの FMI サービスの提供者・金融機関、および両者の監督当局を含めた迅速な連携・対応が必要となる。平時の監督当局に対する FMI 利用状況等の報告、金融機関のコンティンジェンシープラン策定も重要ながら、破綻時の三方のコミュニケーションの在り方・具体的な進め方を示すことも有益だと思われる。

(回答②：FMI サービスの提供者と金融機関との間のコミュニケーションについて)

- ・本ガイダンス案では、FMI の提供者と金融機関がそれぞれ円滑な破綻処理確保に向けた取組みを行うために、双方がお互いにアプローチすることを想定していると考えられる。
- ・FMI サービスの提供者と金融機関との組み合わせは多数存在するため、各々の組み合わせのコミュニケーションをアドホックに行っていくとなると、膨大な時間を要することが想定される。
- ・双方のコミュニケーションに係る時間を短縮し、ガイダンス案への対応を円滑に進めるためには、アプローチの枠組みや手順の明確化が有効である。例えば、金融機関の破綻処理当局と FMI の監督当局が、金融機関と FMI サービスの提供者との間のコミュニケーションの場を網羅的にアレンジするといった枠組みの整備も効果的であると考えられる。

(回答③：FMI サービスの提供者間のコミュニケーションについて)

- ・金融機関による FMI サービスへのアクセスを維持する方法について詳述したコンティンジェンシープランの策定においては、他の FMI サービスへのアクセスの維持も考慮する必要がある（例：証券決済は清算機関による証券保管振替機関への決済指図により行われることから、証券決済を継続するためには証券保管振替機関と清算機関双方へのアクセスを維持する必要がある）。そのため、FMI サービスの提供者による金融機関に求める新たな措置は、複数の FMI サービスの業務上の関係を考慮したうえで、他の FMI サービスの提供者による新たな措置との間で整合性が図られるべき。

(回答④：破綻処理方式に応じた対応の必要性)

- ・FMI 原則において、清算機関（CCP）には清算参加者の破綻に伴う損失発生に備えたデフォルトファンドの設定、証拠金の充当などのルールを整備しており、これ以上 FMI 側のリスク管理について求めることは過剰である。
- ・特に、Single Point of Entry（SPE）方式の破綻処理を行うことが想定される金融機関は、内部 TLAC の枠組み整備により、破綻処理時においても

Operating Bank はデフォルトせず事業を存続する前提にある。これに対して、FMI 側では既に FMI 原則の原則 13 (Participant-default rules and procedures) に従って、参加金融機関がデフォルトした場合、債務履行のための手続き、その他金融機関による流動性の補填等の対応を行っており、本ガイダンス案は既に FMI 原則が想定しているよりもリスクが低い状況下での対応を求めている。

この点、破綻処理時の FMI のアクセス継続のために追加的に検討する必要があるのは、クロスデフォルト条項の廃止、円滑な破綻処理時には FMI とのアクセスの解除を行わない旨の Contractual Arrangement の策定、および必要最小限の liquidity buffer 確保であると考ええる。

- ・ただし、Multiple Points of Entry (MPE) 方式の破綻処理の場合は、Operating Bank が破綻する。この場合、FMI を含むあらゆる契約がデフォルト条項に該当し、金融システム上重要な事業・FMI 継続利用に係るシステムが承継金融機関に移管されることも想定される。このため、従来の「FMI 原則」で整備されたルールでは対応が困難であり、FMI 側で更なるリスク管理対応が求められることは理解できる。

質問 8

提案されているガイダンスのうち、クリティカルな FMI サービスへのアクセスが FMI やカスタディアンによって直接的に提供されているか、または FMI Intermediary によって間接的に提供されているか、という点に応じて異なる方法を適用すべき側面はあるか。ある場合、ガイダンス案の具体的なセクションに言及したうえで、当該セクションをどのように異なる方法で適用すべきかについての見解を記載してください。

(回答)

- ・ FMI Intermediary には本ガイダンスの適用は不要で、①アクセスを行っている FMI に対して間接利用者の取引情報の提出、②FMI Intermediary と利用金融機関の契約見直しの対応で充分と考える。

(理由等)

- ・ 一般的に FMI Intermediary と金融機関との契約は、利用金融機関の過失・デフォルトによってアクセスを行っている FMI が被るリスクについて、FMI Intermediary は負担しないという内容が大宗を占めている。
- ・ この点、あくまで FMI Intermediary は金融機関から受け取ったデータ/事前確保済の資金を用いて決済を代行するだけの役割しか負っておらず、本質的なリスクは低い。

このため、FMI Intermediary を介した FMI のアクセスについて、金融機関破綻時のアクセス維持を確保するには、①FMI Intermediary が仲介する FMI に対して利用金融機関の取引情報を提出、②利用金融機関に対して円滑な破綻処理法制が適用された場合には契約解除を行わない旨の契約上の手当てを行えば充分であると考えます。

- ・ なお、仮に利用金融機関のリスクに鑑みて個別に Liquidity Reserve を積むことに合理的な理由が認められる場合は、FMI 側が当該 Reserve を要求することは否定しない。

【その他】

(1) 対応期限

- 金融機関が本ガイダンス案に沿った対応を進めていくためには相応の時間を要することを認識いただくとともに、本ガイダンス案への対応期限を柔軟に設定すべき。

- ・ 金融機関に対しては、①破綻処理当局への情報提供に向けたファクト・ファイディング、②FMI サービスの提供者との協議、③コンティンジェンシープランの策定が求められているが、これらへの対応には相応の時間を要する。
- ・ 特に②FMI サービスの提供者との協議については、FMI サービスの提供者と金融機関の組み合わせは多数存在するため、相当な時間を要すると想定される。
- ・ したがって、関係当局は、金融機関の作業負荷を勘案したうえで、本ガイダンス案に沿った対応期限を柔軟に設定すべきである。

(2) Continuity of access expectations and requirements applicable to firms (市中協議文書 項番 2)

- 想定される破綻処理方式に応じて、金融機関の対応方式を変更すべき。

- ・ 本市中協議文書は、金融機関に求める措置としてコンティンジェンシープラン策定を提案しているが、各金融機関の破綻処理戦略（SPE 方式、MPE 方式の別）や企業構造（破綻処理エンティティによる FMI の利用の有無）により、コンティンジェンシープランに記載すべき要件の粒度は異なると思われる。
- ・ 例えば、SPE 方式の破綻処理戦略を採用し、かつ破綻処理エンティティ（持株会社）が FMI を利用していない金融機関については、破綻処理時においても Operating Bank 等が業務を存続する前提でリスク管理態勢整備・規制対応が進められているため、金融機関と FMI の間では、契約上の手当て（クロスデフォルト・Change of Control 条項の廃止、および円滑な破綻処理が行

われている場合に FMI とのアクセスの解除を行わない旨の条項挿入)を行うこと、および流動性要件 (FMI の提供者が金融機関の破綻処理時に求める流動性要件) の充足が特に重要となる。このため、FMI 宛の協議およびコンティンジェンシープラン策定に当たっては、契約上の手当てと流動性要件の充足に重きが置かれるべきである。なお、流動性要件については、金融システム上重要な取引について一時的な流動性供給を確保する枠組みが整備されている法域の場合、特段大きな問題とならない可能性もある。

- ・ 一方で MPE 方式の破綻処理を採用する場合、上記質問 3 の「回答④」で述べたように、Operating Bank が破綻、FMI も含むあらゆる契約がデフォルト条項にも該当し、一部事業・アセットは承継金融機関宛に移管されることが想定されており、複雑なオペレーションが求められるため、コンティンジェンシープラン策定の必要性は高い。
- ・ この点に鑑みれば、採用する破綻処理方式によって FMI のアクセス継続性に対するリスクが大きく異なるため、金融機関・FMI の必要な対応をリスクに応じた区別を行って具体的に示すべきである。とりわけコンティンジェンシープランについては、ホーム当局が FMI およびその監督当局と協議のうえ、金融機関の破綻処理戦略や企業構造に応じてその記載要件の粒度を柔軟に決定すべきである。

(3) Contingency planning to meet conditions of access in resolution (市中協議文書 項番 2.3)

○コンティンジェンシープランにおけるストレスシナリオ分析は各金融機関の破綻処理戦略に合わせて、限定的なものであるべき。また、過度に深い分析が要求されることは回避すべき。

- ・ (2)にも記載のとおり、金融機関破綻時の FMI のアクセスに対するリスクは各金融機関の破綻処理戦略・企業構造に応じて異なる。したがって、コンティンジェンシープランで設定するストレスシナリオについても、破綻処理戦略に合わせて、限定的なものであるべきである。また、過度に深い分析が要求されることは回避すべき。
- ・ コンティンジェンシープラン策定において、金融機関はいくつかのストレスシナリオにもとづいた FMI の対応を検討し、FMI 側にも理解を促すことを求めている。しかしながら、本市中協議文書に記載されている破綻処理シナリオ例を踏まえると、破綻処理後の格下げや Operating bank の決済がなされなかった場合など、従来の秩序ある破綻処理の想定を超えたシナリオ分析まで求められているように見える。
- ・ コンティンジェンシープラン策定に当たっては FMI 側との対応協議、リスク

認識の共有等を行うことが想定されるが、広範かつ過度に深いシナリオ分析を前提として FMI と協議を行う場合に、FMI 側より過度な Liquidity Reserve や取引手数料を課されて、金融システム全体の決済コストが必要以上に上昇する懸念がある。

(4) Balancing the objectives of relevant authorities for providers of critical FMI services and resolution authorities of FMI participants (市中協議文書 項番 3.1)

①決済取引に悪影響を与えないよう、監督当局は FMI サービス提供者側の取引条件見直しが過度にならぬよう監督すべき。

- ・ ホスト国の金融機関は、その取引量・システムコストの経済合理性を踏まえて FMI とのアクセスの仕方を直接的・間接的なアクセスの方法に分けている。これにもとづいて顧客宛の決済手数料等も設定されている。
- ・ 間接的なアクセスについては大手 G-SIBs が FMI Intermediary としてホスト国金融機関にサービスを提供している場合も多いが、FMI Intermediary は実際に大きなリスクを負っていない。にもかかわらず、FMI Intermediary が今般のガイダンスに従って、法域毎の破綻処理法制等を勘案した決済リスクの程度から著しく乖離した過度なりザーブ、利用コストを金融機関に求めるおそれがある。その結果、従来の経済合理性が大きく変わり、ホスト国における金融機関のビジネスの採算悪化、ひいては金融機関の顧客に対するグローバルな決済手数料にも影響を及ぼす可能性がある。
- ・ 本ガイダンスを契機とした取引内容見直しが過度なものとならぬよう、ガイダンスでの明記および監督当局による監視の枠組が必要と考える。

②FMI、金融機関の交渉について監督当局から働きかけも検討すべき。

- ・ ガイダンス案では金融機関破綻時の FMI のアクセスの確保に向けて、FMI と金融機関が交渉を行うことが記載されている。一方、直接・間接のアクセスの形態を問わず、FMI、金融機関の力関係を踏まえれば、金融機関側から FMI の解約条項を修正や適切な取引条件を申し入れることは困難な場合がある。この点については、FMI・金融機関の監督当局双方が協働し、FMI と金融機関の間で対等な交渉がなされているか、かつ各法域の破綻処理戦略を踏まえた適切な取引条件となっているか確認を行う必要がある。また、個別の破綻処理戦略を踏まえて過度に不適切な内容となっている場合は監督当局からの働きかけを行う枠組みが必要と考える。

以 上