

2017年4月24日

欧州議会経済・金融問題委員会

欧州理事会経済・財務相理事会

欧州委員会金融安定・金融サービス・資本市場同盟総局

欧州銀行規制改革案に対するコメント

一般社団法人全国銀行協会

2016年11月23日、欧州委員会は、自己資本要求規則（The Capital Requirements Regulation、“CRR”）、自己資本要求指令（The Capital Requirements Directive、“CRD”）、再建・破綻処理指令（Bank Recovery and Resolution Directive、“BRRD”）等の改正案によって構成される銀行規制改革案を公表した。

我々全国銀行協会は、EUと日本が世界経済、金融市場の双方において大きなプレゼンスを有し、金融規制に係る国際基準の策定を主導する立場にあると考えている。そうした立場にあるEUと日本の双方が、率先して国際基準を尊重し、遵守することが、国際基準の信頼性や実効性を保つうえで極めて重要であると考えている。

しかしながら、今般の欧州委員会が提案した銀行規制改革案には、両地域の経済・金融活動に悪影響を及ぼしかねない内容や、国際合意と必ずしも一貫しない内容が含まれており、我々は懸念している。今般の提案に対する我々の懸念や考えを以下1. から4. のとおり表明させていただく。

EUの企業や金融機関の活動は、日本の経済に貢献してきた。また、日本の企業や我々全国銀行協会の会員行である日本の金融機関の活動も、EUの経済に貢献してきたと思う。我々は、EUと日本の企業や金融機関が互いの経済に貢献し続けられるよう、EUと日本が今後も深い互恵関係を維持していくことを切に願っている。

1. EU 域外の金融機関に対する中間親会社の設置義務導入

CRD 改正案 21b 条では、EU 域外の金融機関に対して、G-SIIs である場合に EU 域内に子会社が 2 社以上あることをもって一律に EU 域内に中間親会社（Intermediate Parent Undertaking、“IPU”）の設置を義務付けている。この規定については、そのベネフィットが必ずしも明確ではなく、EU 域外の金融機関に対して必要以上の負担を強いる懸念があるため、慎重な検討が必要と考える。

(1) リングフェンスによる悪影響

EU 域外の金融機関は、IPU を設置し傘下に EU 域内の子会社を集約し、IPU 単位で資本や流動性を管理することが求められる。その結果、IPU 内に資本や流動性がリングフェンスされることになり、グループ内で資本や流動性を必要としている他の法域に、必要な資源を融通する柔軟性が損なわれるおそれがある。

また、各法域が自法域の金融安定を確保するため同様なリングフェンスを導入するおそれがある。各法域がリングフェンスを導入すると、規制の枠組みや市場が法域間で分断され、競争の低下を招き、金融コストの上昇に繋がりがかねない。

以前、欧州委員会は、米国が外国銀行に対する中間持株会社の設置義務を提案した際に、リングフェンスに伴う悪影響を指摘し、各国が報復的にリングフェンスを課すことに繋がるとして懸念を示していた¹。かかる懸念は現在も当てはまるものであり、我々は、本銀行規制改革案に対して、同様の懸念を抱いている。

(2) IPU 設置による効果

IPU 設置の目的として、EU 域内において大規模な活動を展開する EU 域外の金融機関の破綻処理プロセスを簡素化、強化することが挙げられている。

多くの金融機関グループは、ビジネスライン（例えば、商業銀行業務・信託銀行業務・証券業務等）毎に本国の親会社の傘下に各ビジネスラインの海外子会社を置いている。このような企業構造を有する金融機関グループにとって、各ビジネスラインの欧州域内における子会社を IPU の傘下に集約することは、既存のビジネスライン毎のグローバルなガバナンス体制を弱体化させることに

¹ 2013 年 8 月、バルニエ欧州委員会委員（当時）がバーナンキ米連邦制度準備理事会（FRB）議長（当時）に宛てた米国の中間持株会社（IHC）の設置義務に関する書簡。
https://www.federalreserve.gov/SECRS/2013/May/20130530/R-1438/R-1438_041913_111076_515131431183_1.pdf

繋がりうる。加えて、ビジネスラインが法域間で分断されれば、再建段階や破綻処理段階において、ビジネスラインを軸にした売却・清算戦略等の障害になりうる。

また、今回の提案は、EU 域内で複数の国に点在する小規模かつ単独では主要子会社 (material sub-group) に該当しない子会社についても IPU の下に集約することを求めている。しかし、IPU 連結レベルでの監督および破綻処理に関する具体的な制度は今回の提案には規定されておらず、EU 域内においてどのような運用がなされるのか示されていない。

したがって、IPU 設置が、EU 域外の金融機関の破綻処理プロセスの簡素化、強化に資するのか疑問である。

(3) 欧州破綻処理カレッジの活用

BRRD 改正案第 89 条では、EU 域外の金融機関が、EU に IPU を設置せず、複数の現地法人を傘下に保有する場合でも機能する、破綻処理当局間の協働体制 (欧州破綻処理カレッジ) が提案されている。

この欧州破綻処理カレッジの活用により、柔軟で効果的な破綻処理を行うことができ、EU 域外の金融機関に IPU 設置に伴う負担を強いることなく、破綻処理の実効性を高めていくことが可能ではないかと考える。

(4) 証拠の収集やコスト・ベネフィット分析

CRR/CRD 改正案において IPU 設置に係る CRD 改正案 21b 条以外の条項については、証拠の収集やコスト・ベネフィット分析がなされている一方、IPU 設置では、いずれも行われていない。

したがって、IPU 設置に関しても、市中協議を行う等、金融機関や EU 域外当局との対話の機会を設け、証拠の収集やコスト・ベネフィット分析を行うことが望ましいと考える。

2. IPU 設置要件の見直し

仮に、EU 域外の金融機関に対し IPU 設置を求めるのであれば、以下の点について検討いただきたい。

(1) EU 域外の G-SIIs

EU 域外の G-SIIs が EU 域内に 2 社以上の子会社を持っていたとしても、規模が小さい、あるいは複雑性が低ければ、EU の金融システムに与えるリスクや破綻時の影響は限定的であり、IPU 設置を G-SIIs に自動的に求める必要性は乏しい。

したがって、IPU の設置は、EU 域内に子会社を 2 社以上持つ EU 域外の G-SIIs

を自動的に対象とするのではなく、EU の金融システムに与える影響度やグループ全体の破綻処理戦略を考慮し、ホーム国当局との協議や CMG での協議を経て検討することが適当と考える。

(2) IPU 設置に係る閾値見直し

① 支店アセットの除外

EU 域外金融機関の EU 域内子会社は、EU や所在国の法制度に従っており、EU や所在国の当局がその監督や破綻処理を担っている。

一方、EU 域外金融機関の EU 域内支店は、基本的に本国当局がその監督や破綻処理を担っている。

子会社と支店の取扱は明確に異なっており、IPU 設置の閾値を検討する際には、EU 域外金融機関の EU 域内子会社のアセットのみを対象とし、当該金融機関の EU 域内支店のアセットを除外することが適当と考える。

② IPU 設置に係る閾値の引上げ

G-SIIs を含めた EU 域外の全ての金融機関に対して IPU 設置要否を検討する数値基準を設ける場合、EU 域外の G-SIIs 以外の金融機関向けに提案されている「総資産 300 億ユーロ以上」という水準は、金融機関単体の総資産を対象とした欧州単一監督制度の閾値を参考に設定されたと思われるが、IPU だけではなく EU 域内の子会社や支店を含めた総資産に対する閾値としては低すぎる。

また、他法域ではあるものの、米国における中間持株会社設置のための閾値（500 億米ドル）と比較しても低い。

したがって、当該閾値の水準の引き上げを検討することが適当と考える。

(3) 支店の取扱

EU 域外金融機関の EU 域内支店は、当該金融機関の本店と同一の法的主体に属し、本国の規制・監督に服している一方、EU 域内子会社は EU や所在国の規制・監督に服している。万一、EU 域内支店の債権・債務を EU 域内子会社である IPU の傘下に置くことが求められれば、法人格の変更により各種手続対応等に伴う負担や顧客への影響が生じる。

FSB が公表した最終文書「グローバルなシステム上重要な銀行の破綻時の損失吸収および資本再構築に係る原則」および市中協議文書「グローバルなシステム上重要な銀行の内部総損失吸収力に係る指導原則」においても支店は、所属する外国銀行の本店と一体と看做され、内部 TLAC の対象外とされている。

したがって、EU 域外金融機関の支店については、IPU の傘下に入れないと

いう欧州委員会の提案を強く支持する。

(4) IPU 傘下に集約する子会社の定義

IPU 傘下に集約されるべき “Institution” については、CRD における Institution の定義（＝銀行・証券ライセンス保有）に従い、銀行（Credit Institution）および証券会社（Investment Firm）とし、銀行・証券ライセンスを保有しないノンバンク等は対象外とすることの明確化が、まずは必要と考える。

そのうえで、付随業務（決済等）のために銀行ライセンスを保有しているが主たる業務はあくまでノンバンク業務である子会社（資産管理業務等に特化した子会社）も、IPU 傘下の対象子会社としないことが適当と考える。

加えて、非連結の持分法適用会社やマイノリティ出資先については、より大きな支配力を持つ別会社が存在する可能性が高く、IPU 傘下に含める必要はないことを明確化すべきではないかと考える。

3. 英国の EU 離脱を踏まえた規則の策定

英国の EU 離脱が予見されているにも拘わらず、在英子会社を IPU 傘下に集約させることは不合理である。したがって、CRD 改正案で IPU 設置を定めている第 21b 条の対象に在英子会社を含めないことの明確化が必要と考える。

また、EU 域外金融機関は、英国の EU 離脱の結果、欧州大陸における組織運営の見直し等、大きな影響を受けることは不可避であり、IPU 設置義務が英国の EU 離脱後、然るべき準備期間（最低 3 年間）を経て適用開始されるよう、移行期間の設定が必要と考える。

4. 国際合意の尊重

グローバルな共通ルールとしてのバーゼル規制の実効性維持やレベル・プレイング・フィールド確保の観点から、各国当局は国際合意を尊重し、それに沿った規制の導入に努めてきたと理解している。

本銀行規制改革案は、BCBS や FSB での国際合意と必ずしも一貫しない内容を含むものとなっている。このような提案は、他の法域における同様の動きを惹起して規制の分断化を助長し、結果的に、合意された国際基準の信頼性や実効性を損なうことになりかねない。この点について欧州規制当局からも同様のコメントがあったと理解している²。

² Draghi 欧州中銀（ECB）総裁は、「規制は国際的なレベル・プレイング・フィールドを確保するようなバランスの取れたかたちで導入すべき」旨を述べている。また、Dombrovskis 欧州委員会副委員長は、「(TLAC の導入について) 法域間のレベル・プレイング・フィールドを維

特に、EUにおける内部 TLAC の導入については、以下 (1) (2) の点で懸念がある。今後、国際合意と整合するかたちで導入すべきであると考えている。

(1) EUにおける内部 TLAC の所要水準の決定プロセス

そもそも本銀行規制改革案では、内部 TLAC 要件を EU 域内に導入し、国際基準との整合性を保つことを主目的としている。

然しながら、FSB の TLAC タームシートでは主要子会社に求める内部 TLAC 水準について、「自身が破綻処理エンティティだと仮定した場合に求められる外部 TLAC の 75%から 90%のレンジにおいて、ホーム国当局とホスト国当局の協議を経て具体的な水準が定められる」旨が示されているところ、本銀行規制改革案では、ホーム国当局とホスト国当局の間の協議を経ずに 90%の水準が求められており、国際合意と整合しない。

そもそも、具体的な所要水準の決定プロセスについては、現在 FSB が公表した市中協議文書「グローバルなシステム上重要な銀行の内部総損失吸収力に係る指導原則」にもとづき国際的に議論中である。EUにおける具体的な決定プロセスについては、本指導原則が国際的に合意された後、導入に向けて議論される必要があると考える。

(2) EUにおける内部 TLAC の適用対象

FSB が策定する内部 TLAC 要件との整合が前提である以上、EU 域外金融機関に内部 TLAC を求める場合、適用対象は国際合意に従い「主要子会社 (material sub-group)」となる。したがって、IPU が内部 TLAC の適用対象になるかは、IPU が主要子会社にあたるかどうかで判断されるものと考えている。また、EU においても主要子会社の決定にあたっては、ホーム国当局とホスト国当局間の協議を経て決定される必要があると考える。

また、ノンバンク・エンティティに対する内部 TLAC 要件は、現在、FSB が公表した「グローバルなシステム上重要な銀行の内部総損失吸収力に係る指導原則」の一項目として、市中協議が行われているところであるが、EU 域内のノンバンク・エンティティを内部 TLAC の適用対象とすることについては、

持することが重要である」旨を述べるとともに、別の機会には、「グローバルに各法域間で規制が異なると、①規制が緩い法域にリスクが蓄積するおそれがある、②グローバルに活動する銀行にとって異なる規制を遵守せざるをえないことによるコスト増、③規制裁定のインセンティブとなるおそれに繋がりうる」と述べている。

それぞれの発言の内容は下記ウェブサイトを参照。

<http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp161118.en.html>

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3336_en.htm

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-261_en.htm

国際的な議論を踏まえて厳に抑制的な運営としていただきたい。

以 上