

2017年9月5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（IPU 提案）に対する提案

一般社団法人全国銀行協会

我々全国銀行協会（以下「全銀協」という。）は、日本国内で活動する 138 の国内銀行および 51 の外国銀行で構成される日本の銀行の業界団体である。

全銀協は、2016年11月23日に欧州委員会が公表した、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”）等の修正法案によって構成される銀行規制改革案について、本年4月24日付で「欧州銀行規制改革案に対するコメント¹」を送付している。

今般、上記コメントで述べた問題のうち、我々にとって非常に重要な中間親会社（Intermediate Parent Undertaking、“IPU”）に係る提案について、追加的な検討、条文修正を提案する。

【総論】

欧州委員会が提案している IPU 設立案（CRD 修正法案第 21 条 b）は、第三国金融機関グループの Resolvability（破綻処理実行可能性）向上、監督強化という政策目的を達成するうえで、最適な政策であるか否か、我々から見て必ずしも明らかではない。特に邦銀の EU におけるオペレーションの規模やビジネスモデルを勘案すると、IPU 設立に伴う組織再編のためのコストに見合う便益が必ずしも得られないのではないかと考えられ、本提案には追加的な検討、条文修正が必要であると考えます。

- ✓ 欧州委員会は、IPU 設立案（CRD 修正法案第 21 条 b）において、IPU 設立が、第三国金融機関グループの Resolvability を向上させるために必要だ

¹ 先般提出した全銀協コメント（「Comments on the Proposed Reforms to EU Banking Rules」（2017/4/24））は以下ウェブサイトをご参照。

<https://www.zenginkyo.or.jp/fileadmin/res/en/news/news170424.pdf>

としているが、どのように Resolvability が向上するのか、そのメカニズムについて具体的に説明されていない。

- ✓ 邦銀グループの EU 域内の業務内容・規模・複雑性等を勘案すると、IPU を設立したとしても、IPU を頂点とするグループへの欧州中央銀行（ECB）による直接監督や単一破綻処理理事会（SRB）による破綻処理対応は不要なケースが想定される。この場合、特に IPU の所在国と EU 域内の主要なオペレーション拠点の所在国が異なるケースにおいては、IPU 設立が監督強化、Resolvability 向上に繋がるとは限らないと考えられる。

そもそも、EU 理事会は 6 月 16 日付の中間報告書²（172 段落目）において「IPU 設立要件に係るコスト・ベネフィット分析が行われていない」と指摘しているが、我々も同じ認識である。

第三国金融機関グループが IPU 設立を求められる場合、銀行によっては EU 域内の資産や人員を特定の国に集中せざるを得ないこともあり得るが、その結果、EU 域内で地域格差が拡大することが懸念される。コスト・ベネフィット分析はこうした第三国金融機関グループや EU 域内への影響も勘案して行われるべきであると考えられる。

我々は EU 域内においてシステム上一定のプレゼンスのある第三国金融機関グループに対して、適切な監督が行われること、またグローバルな金融システムへの影響を避けるべく Resolvability を向上させるという政策目的には基本的に賛同する。

IPU 提案がこれら目的に対し適切な政策となるよう、以下【各論】に述べる 1 から 4 の事項を踏まえた追加的な検討や条文修正が必要と考える。また、関係者の理解を深め、今後より一層具体的な議論を前進させるために、【その他技術的な修正】に述べるとおり、明確化のための条文修正が必要と考える。

【各論】

1. グローバルなシステム上重要な金融機関（G-SIFIs）の IPU 設立義務

EU 域内の業務内容・規模・複雑性等は第三国金融機関グループによって様々であり、G-SIFIs といえども比例原則が適用されるべきである。

CRD 修正法案第 21 条 b(3) は、EU 域内に複数の子会社（institutions）を置く G-SIFIs（G-SIFIs）に例外なく IPU 設立を求めているが、比例原則を適用し、例えば、「仮に IPU を設立し、EU 域内の子会社である institutions を当該 IPU の傘下に集約すると、欧州単一監督制度（SSM）Regulation に規定する

² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9484-2017-REV-1/en/pdf>

significant institution に該当し、結果 ECB による直接監督の対象となり、単一破綻処理理事会（SRB）が破綻処理当局となる場合に限り、IPU の設立を求める」という条文修正が必要である。

- ✓ IPU を設立したとしても、金融安定理事会（FSB）の TLAC タームシートで定める material sub-group（主要子会社）や SSM Regulation 第 6 条（4）に規定する significant institution に該当せず、ECB による直接監督や、SRB による破綻処理対応が不要なケースも考えられる（実際、邦銀グループはそのようなケースになる可能性が高い。）。この場合、引き続き EU 域内の各国当局が監督・破綻処理を担うと考えられるが、そうであるとすれば、特に IPU の所在国と EU 域内の主要なオペレーション拠点の所在国が異なるケースにおいては、IPU 設立が監督強化および Resolvability 向上に繋がるとは限らないと考えられる。
- ✓ 組織再編のためのコストがかかる一方で、監督強化や Resolvability 向上の効果が得られないのであれば、IPU 設立は不合理であるばかりでなく、邦銀グループの商業銀行・信託銀行・証券会社のビジネスライン毎の既存のグローバル・ガバナンス体制を弱めるリスクがある。

2. 支店の取扱い

第三国金融機関の支店は、バーゼル規制等の国際合意を踏まえたホーム当局の規制・監督に服している。

したがって、「第三国金融機関の支店（third country branches）を 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し、支店の取扱いに関する条文修正は不要と考える。

- ✓ 第三国金融機関の支店を IPU 傘下に入れるということは、EU 当局から見て、バーゼル規制等の国際合意を踏まえたホーム当局の規制・監督が不十分であり、第三国金融機関グループの支店を EU 当局の規制・監督下におくことを含意していると考えられる。これは第三国金融機関の支店の規制・監督の主権をホーム当局から移すことになるが、我々はホーム当局による規制・監督が不十分だとは考えていない。わが国はもとより、例えば米国も、金融機関の支店を中間持株会社（Intermediate Holding Company, “IHC”）の傘下に入れることは求めている。
- ✓ EU 域内の金融機関グループは EU 域外の法域で支店形態が許容される一方、EU 域外の（＝第三国）金融機関グループは EU 域内で支店形態が許容されないとなれば、グローバルな競争および reciprocity の観点から、EU 域内と EU 域外の銀行グループとの間に著しい不公平をもたらす。これは、EU 金融市場を公平性に欠けた、保護主義的・閉鎖的な市場に貶め

るおそれがあると考えられる。

- ✓ また、第三国金融機関の在 EU 支店が IPU 傘下となった場合、大口与信規制上、従来よりも小さな資本がベースとなることから、与信上限が著しく減額され、EU において大型の信用供給が出来なくなる。これにより第三国金融機関は金額を含め貸出条件を見直さざるを得ず、EU 企業を含む顧客の資金調達に、ひいては EU 経済にも悪影響がおよぶおそれもあると考えられる。
- ✓ 実際、主な邦銀は、歴史的に支店形態を中心に EU で業務を行っているため、IPU 傘下に支店を入れなければならないとなれば、支店の法的な形態を変更することのみならず、大口与信規制により貸出ポートフォリオの見直しも行わざるを得なくなる。
- ✓ さらに、EU における IPU 設立義務への対抗措置として、他の国・法域においても支店を現地法人の傘下に入れ、その国・法域の規制・監督に服することを要求する動きが生ずれば、それは法域毎の制度のフラグメンテーション(分断化)に繋がり、グローバルな競争を阻害するとともに、顧客にとっての金融コストの上昇を招くおそれもあると考えられる。
- ✓ 欧州の一部の関係当局者は「支店を IPU の傘下に入れる必要がある」と公言しているが、上記のとおり問題が多いため、こうした主張に対し、我々は強く反対する。

3. 英国の EU 離脱

銀行規制改革案の協議は Brexit 交渉と平行して進むことが想定されるが、英国の EU 離脱が予見されているなか、英国拠点を IPU 傘下に集約させることは不合理である。

したがって、「英国を含まない EU 域内に存在する子会社のみが IPU の対象となる」ことを明確にするため、「IPU 傘下に集約する子会社を特定する基準日(cut-off date)は、英国の EU 離脱が予定されている 2019 年 4 月 1 日以降」である旨を CRR あるいは CRD の修正法案に明記することを提案する。

また、IPU 傘下に集約する子会社を特定する基準日以降、IPU 設立の期日までには、IPU 運営体制の検討や設立の手続きのため、相応の準備期間が設けられるべきである。

- ✓ 英国の EU 離脱前に IPU 傘下に集約する子会社を特定する基準日が設けられると、理論的には、一旦、英国拠点を IPU 傘下に集約したのち、英国の EU 離脱後に IPU 傘下から外すということになる。
- ✓ 現実的には、そのような組織体制の変更を行うことには意義がないばかりでなく、第三国金融機関グループにとっては、オペレーション上大きな負担やリスクになる。また、関連監督当局にとっても負担が大きいと

考えられる。

- ✓ IPU傘下に集約する子会社を特定する基準日以降、IPU設立の期日まで、その運営体制の検討や設立の手続きに必要な準備期間（基準日以降最低12か月、ただし法律が官報に掲載され施行されてから最低36か月）が設けられなければ、第三国金融機関グループは大きな不透明性・不確実性の下、Brexit対応とIPU設立に伴うグループ再編を同時に進めることを強いられ、実務上、混乱が生じたり、期限までに対応できない可能性がある。

4. 破綻処理戦略関連

(1) クロスボーダー破綻処理における整合性および当局間の協調の確保

G-SIFIsの秩序あるクロスボーダー破綻処理を実現するために、EU域内の破綻処理戦略が、ホーム当局の破綻処理戦略・計画と整合的となるよう、当局間の協調が必須。

したがって、「SRBまたはEU各国の破綻処理当局（以下「EU破綻処理当局」という。）はIPU設立が求められる第三国金融機関のホーム当局と協調し、IPU設立が、ホーム当局による第三国金融機関のグローバルな破綻処理の妨げとならず、ホーム当局の破綻処理戦略・計画と整合的であることを協議・確認する」というプロセスを、BRRDあるいはCRDの修正法案に明記することを提案する。

- ✓ FSBの所謂Key Attributesでは、G-SIBsのクロスボーダー破綻処理における当局間の協調を要求している。
- ✓ 欧州委員会は、「IPU設立の目的は、第三国金融機関グループのResolvabilityの向上」と説明している。この目的の達成に向けて、EU破綻処理当局とホーム当局の協調が確保されるべきである。

(2) 内部TLAC/MRELにおける国際合意の尊重

FSBのTLAC要件の考え方をEU域内のMREL要件に導入し、国際基準との整合性を保つというEC案の基本的なコンセプトを支持する。

CRR修正法案第92条bの「“material subsidiary（主要子会社）”のみに対してMREL要件を課す」という提案は、国際基準と整合的である。しかし、本修正法案では、国際基準との整合性を保つための内部TLAC/MRELの適用可否や具体的要件の決定プロセスについて、条文上明確になっていない。

したがって、「IPUやその子会社をmaterial subsidiaryとして指定する場合、EU破綻処理当局は、ホーム当局にその判断根拠を示し、ホーム当局と協議を行い、当該要件の可否や具体的なMREL要件（金額・内容・条件）を決定する」という、FSBの国際合意に沿ったプロセスをCRRあるいはBRRD

の修正法案に明記することを提案する。

- ✓ FSB での国際合意に沿うと、グローバルな破綻処理戦略に密接に関連する MREL 要件を IPU に課すことの要否や、MREL の具体的な要件（金額・内容・条件）は、ホーム当局と EU 破綻処理当局との間で協議して決定されるはずである。
- ✓ 仮に EU 破綻処理当局がホーム当局と協議せずに独自の判断で MREL 要件を課すとなると、国際合意・基準を無効化するとともに、破綻処理戦略の分断化に繋がり、グループ全体の損失吸収力の最適配分を困難にすることになる。
- ✓ なお、MREL は、金融機関グループの破綻処理時における損失吸収力と資本再構築力を確保することで、クリティカル業務を維持しつつ、納税者負担無しに、秩序ある破綻処理を実現することを目的としている。EU 域内にクリティカル業務を有さない、つまり EU 域内の各子会社の規模が小さくシステム上の影響度の低い第三国金融機関グループに対して、内部 TLAC/MREL 要件を課すことを目的に、IPU 設立を通じて各子会社を連結化させ、material subsidiary に指定するような運営を行うことは、本末転倒である。

【その他の技術的な修正】

関係者の理解を深め、今後より一層具体的な議論を前進させるために、以下に述べるとおり、IPU 設立案（CRD 修正法案第 21 条 b）の明確化のための条文修正が必要と考える。

1. IPU 傘下に集約する子会社の定義

IPU 傘下に集約すべき “Institutions” 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である旨を、CRD 修正法案 21 条 b に明記する（あるいは前文（recital）に規定する）ことを提案する。

2. IPU 傘下子会社への出資形態

「IPU 傘下の子会社は、必ずしも IPU による 100% 出資子会社でなくともよい」旨を CRD 修正法案 21 条 b に明記することを提案する。

- ✓ 欧州委員会の提案では、subsidiary という記載となっていることから、IPU 傘下の子会社について、IPU が過半を出資することが要求されること

は明確であるが、100%出資が必要かどうか不明確である。

- ✓ グループストラクチャーは金融機関によって様々であり、グループ内のガバナンスを最適化させるためには、子会社の属する業態の親会社との Joint Venture など、持分の柔軟性が必要である。
- ✓ また、仮に IPU による 100%出資が求められる場合、投資戦略の柔軟性が損なわれ、例えば EU 域内における銀行や証券会社への 100%未満の戦略的出資が行えなくなるのであれば、第三国金融機関グループによる EU への投資が減退する可能性がある。

3. グループの範囲

「CRD 修正法案第 21 条 b に記載のある “third country group” の範囲は、親会社の連結対象範囲に限定される」旨を CRD 修正法案 21 条 b に明記することを提案する。

- ✓ 現在の条文案では、親会社が少数持分を保有する（親会社の連結対象ではない）会社が “third country group” に含まれないことが明確になっていない。
- ✓ 親会社の連結対象ではない会社の EU 子会社まで IPU 傘下に入れ連結監督を受けることは合理性に欠け、また実現できない可能性が高い。

また、「親会社の連結対象であるが 100%出資ではない子会社の EU 子会社については、監督当局の判断のもと当該子会社を IPU 傘下対象から外すことを許容する」旨を CRD 修正法案 21 条 b に規定することを提案する。

- ✓ 親会社の連結対象であっても、100%出資ではない会社の EU 子会社を IPU 傘下に入れる場合には、EU 子会社の他の株主との交渉や手続き（例えば上場している場合）などで対応が困難、あるいは不可能な場合が想定される。

以 上