

2018年5月28日

金融安定理事会（FSB）による第2次市中協議文書
「固有商品識別子（UPI）のガバナンス・アレンジメント」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）が本年4月26日に公表した第2次市中協議文書「固有商品識別子（UPI）のガバナンス・アレンジメント」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。我々は、各国（または各法域）において各々の定義・フォーマットで店頭デリバティブ取引に係る取引情報報告が行われているなか、FSB等の国際当局における報告項目の調和（Harmonisation）に向けた取組みを歓迎しており、実現可能な安定的かつ実効性のあるUPIのガバナンス制度を導入・確立すべきと考える。今後、本件検討に当たり、我々の以下のコメントが十分に斟酌されることを期待する。

【総論】

1. 基本的な考え方

UPIはシンプルかつ低コストとなるように制度設計を行うべきである。

第1次市中協議における当協会のコメント¹においても主張したとおり、既存のISDA Taxonomyのような業界の枠組み等を十分尊重し、必要以上にガバナンス体制や現行実務を複雑化するべきではない。

具体的には、UPIについては、データ要素（Data Element）を必要最小限とし、通貨やテナーといった、UPI以外の報告データ項目から取得できる情報は当該報告データ項目に委ねるなどの工夫をし、必要な情報を正確かつ簡素に反映できるようにすべきである。UPIの複雑化は付番件数が増え、ガバナンスに要するコストやユーザーの負荷が無用増加することにつながる。

UPIの必要以上の複雑化は、大量にUPIを取得する大規模金融機関やデータライブラリー（UPI Reference Data Library）の管理者、大量の付番が必要となるUPIサービス・プロバイダー（SP）への負荷だけでなく、コスト負担余力に乏しい中小金融機関においても、一定のアセットクラス（金利など）について些少な件数のみを取引しているにも関わらず過大なコスト負担が生じる可能性がある。この結果、規制目的の達成は難しくなり、UPIの枠組みが実質的に機能しない可能性が否定できない。

¹ <https://www.zenginkyo.or.jp/fileadmin/res/abstract/opinion/opinion291117.pdf>

したがって、規制上の取引報告以上の活用が限定的である UPI の性質に鑑み、可能な限り、UPI はシンプルかつ低コストとなるような制度設計がなされるべきである。

2. UPI サービス・プロバイダーの数

既存の ISDA Taxonomy が十分に尊重され、UPI のデータ要素が必要最小限とされた場合、SP の存在はそもそも不要になる可能性があると考えている。

仮に SP を存在させる場合、「1.」の考え方にもとづけば、**SP の数は1つまたは最低限の数（多くても2つ程度）を上限とするべきである。**

SP が1つであれば枠組みは極めてシンプルとなり、取引当事者間でUPIの統一を容易に図ることができる。ただし、優れたSPでない限り、市中協議文書で指摘されているように、すべてのアセットクラスへの専門性等は担保できない。

一方、SPが複数存在する場合、複数のSPの初期投資をユーザー側で負担することが想定されるほか、インフラやオペレーションの統一も必要となる可能性がある。また、SPが多数存在する場合はSP間の調整等も非常に難しく、データライブラリーのあり方を含め一層の制度の複雑化を招くこととなる。規制目的の観点からみても、仮にUPIコードが存在しない商品の取引が行われ、取引当事者双方から当該商品についてのUPIコードの取得申請が行われた場合の統一性が担保されるか等が不透明である。これらのリスクやコストは、SPの数が増加すればするほど比例的に高まることとなるため、多数のSPの間で行われる競争によるコストの限定的な引下げを上回る可能性が高い。

ただし、我々は競争を完全に否定する意図はなく、競争によってサービスの改善（複数言語への対応）やコスト・手数料の最小化を実現できるのであれば、そのような利点は歓迎すべきだと考えている。

したがって、これらのSPのあり方に関しては、我々の基本的な考え方である「シンプルかつ低コストの枠組み」を実現するため、単一型のモデルを基本として、必要な範囲で競争型の要素を取り入れるべきであり、コストおよびサービスに対するガバナンスをしっかりと確保したうえで、少なくともSPが24時間稼働し各国実情に応じた運用態勢が確保されることを前提に、「SPの数は1つまたは最低限の数（多くても2つ程度）」を上限とするべきである。

【各論】

1. Question 1:

Do you agree a public-private partnership model such as the one sketched above should be adopted for the UPI Governance Arrangements?

UPIガバナンス・アレンジメントの枠組みとして、例示されている半官半民のパートナーシップのモデルに賛同するか。

(コメント)

賛同する。

(理由)

例示された UPI ガバナンス機能のアロケーションは我々が第 1 次市中協議に対するコメントで求めた LEI の枠組みと類似したシンプルな枠組みとなっており、官民双方が監視・助言等を行う体系により、UPI システムの適切かつ効率的な運用が期待できるものとする。

2. Question 7:

If revenues for a year have exceeded or fallen short of anticipated costs for that year, should the UPI Service Provider have a mechanism for rebating or recovering the excess, either during that year or at a later time?

1 年間の収益が想定されたコストを上回った/下回った場合、SP は払戻しや埋め合わせを行う枠組みを持つべきか。

(コメント)

適切かつ強力なガバナンスおよび SP による徹底したコスト抑制を前提として、SP の損益状況に応じて、ユーザーへの必要最低限の転嫁を認めることに異論はない。ただし、SP による無秩序な転嫁が行われた場合に備え、将来に向けて無用な転嫁を禁止・制限する余地は残しておくべきであるとする。また、ユーザーへのコスト転嫁が行われる場合には、転嫁のタイミングを固定し、事前にアナウンスを行う等の配慮が必要であるとする。

(理由)

SP は民間業者であるため、SP の過失なき不足費用はユーザーに転嫁される仕組みでなければ持続可能性がない。一方で、UPI の目的の公益性に鑑みれば過度な利益追求は行われるべきではないため、SP の自助努力によるコスト低下である場合であっても、ユーザーに一定の還元がなされるべきである。

ただし、いずれの場合でも変更されるユーザーの負担額については「Question 1」の半官半民のガバナンス機能にもとづき実効性のある Industry Representation Group (IRG) における調整がなされることが必須であるとする。

3. Question 8:

Do you believe that a UPI Service Provider should be allowed to cross-subsidise the provision of UPI Services with revenues from other business lines, either with regard to start-up costs or on an ongoing basis? Why or why not?

SP は他のビジネスラインから得られる収益を UPI サービスのコスト削減（スタートアップのコストおよびその後の継続的なコスト）に使うことを許容されるか。

(コメント)

賛同する。スタートアップのコストおよびその後の継続的なコストとも、他のビジネスラインからの補填は許容されるべきである。

(理由)

<初期投資>

初期投資に必要な資金を他のビジネスラインから調達できない場合、UPI が導入される前にユーザーが支出を行うことが想定されるが、その時点では利用件数が確定せず、ユーザー間の負担割合を決定することも困難であるため、利用料として徴求できない。したがって、利用件数に関係のない一律一定額を全ユーザーに負担させることとなり、公平性を欠くこととなる。

そのため、SP は他のビジネスラインから一旦資金を捻出し、初期投資コストについてはUPI 事業が継続される中で回収すべきである。

<事業継続>

事業継続におけるコストは、原則としてUPI 事業の中で回収されるべきではあるが、SP のマーケットインフラとしての性質に鑑みれば、事業の継続を促進する仕組みは極力否定されるべきではない。また、サービスイノベーションが行われ、他のビジネスラインと組み合わせたサービスが提供された場合、UPI 事業と他のビジネスラインとの厳密な仕分けが困難となる状況も想定されるため、他のビジネスラインからの補填を許容すべきである。

加えて、アセットクラスによっては、付番数が限定的であることからUPI 事業だけでは業務として成り立たない可能性がある (Q19 参照)。したがって、SP が他のサービスとのパッケージによりUPI 事業を請け負う可能性を否定する理由はないと考える。

4. Question 9:

Should a UPI Service Provider be permitted to provide value-added products and services (i.e., products and services that incorporate UPI data but are not required by the UPI Technical Guidance)?

SPは付加価値のある商品やサービス (UPIテクニカル・ガイダンスで要請されていないUPIデータが含まれている) を提供することは許容されるか。

(コメント)

ユーザー側にUPI テクニカル・ガイダンスで求められている範囲に限定したサービスの利用という選択の自由が確保されるのであれば、付加価値のある商品やサービスの提供は許容されると考える。

(理由)

SP が付加価値の高い多様なサービスを提供すること自体は、SP の事業の収益性を高め、本件の枠組みの継続性に資する。

ただし、ユーザーが抱き合わせで不要なサービスの利用を強制されるなど、強制的にまたは合理性のない価格で利用することを強いられる仕組みにすべきではない。具体的には、最もシンプルなサービス（＝UPIテクニカル・ガイダンスで要請されている内容）を用意することや最もシンプルなサービスを選択したユーザーに対して不利な取扱いをしないことを義務付け、また、各サービスの価格設定に対してガバナンスを適切に作用させることが考えられる。

5. Question 18:

If you believe that the UPI can and should be used for purposes other than solely regulatory reporting, describe in detail and provide specific examples of any such additional purposes.

UPIが規制上の取引報告目的以外に使用される場合には、どのような具体的な用途があるか。

(コメント)

規制上の取引報告目的以外の有用性は見出していない。

(理由)

現在、LEIのように他の用途への利用が想定されているわけではない中、取引当事者においてはすでに既存の枠組みにおいてリスク管理等もしっかり行っているところであって、UPIの他目的での有用な利用可能性は想定し得ていない。したがって、規制当局においてはUPIをモニタリングでどのように活用するかをしっかりと議論いただき、UPIの必要性やその粒度について、ユーザーの納得を得るかたちで結論をお示しいただきたいと考える。

我々は、議論の内容次第では、現在提案されている全く新しい制度を導入するのではなく、他のより負担とならない方法でUPIの趣旨・目的は十分に達成されうるという結論に至る可能性もあると考えている。具体的には、現行のISDA Taxonomyの枠組みをUPI制度に移行することや、UPIの粒度を必要最小限に抑えCDEの枠組みの中に取り込むこと等が代替の方法として検討に値すると考えている。

6. Question 19:

Considering the pros and cons of each of the above-mentioned models (Single UPI Service Provider model or Competitive model), what would in your view be the most suitable? Please provide detailed reasoning.

SPのモデルについて、市中協議文書上のpros-cons分析を踏まえ、単一型と競争型のどちらが望ましいか。

(コメント)

UPIはシンプルかつ低コストとなるように制度設計を行うべきであり、そのためにもSPの数は1つまたは最低限の数（多くても2つ程度）を上限とするべきである。（単一型のモデルを基本として、必要な範囲で競争型の要素を取り入れるべき。）

(理由)

<コスト面>

SP が複数存在する場合、複数の SP の初期投資をユーザー側で負担することとなりコスト増大要因となる。また、UPI コードが存在しない商品の場合、取引当事者双方から UPI コードの取得申請が行われると考えられるが、複数の SP 間で重複なく報告時限までにコードを取得し取引報告を行えるか不透明性が増す。この点、同一商品につき二重付番されるリスクを回避するためには、データライブラリーをリアルタイムでアップデートする必要があり、態勢構築やデータライブラリーの維持に多大なコストがかかることが懸念される。

また、SP が複数存在する場合には、インフラやオペレーションを統一しなければ単にユーザーの負担が増加する事態ともなりかねない。

以上のとおり、複数の SP の存在を前提にすると、横断的に管理監督するコストやデータライブラリーを維持するコスト等が増加し、競争により生じるコストの引下げ効果を勘案しても、結果として単一型のコストを上回る可能性が高い。

UPI に関しては、少なくとも SP が 24 時間稼動し各国実情に応じた運用態勢を確保する必要がある一方で、UPI は LEI とは異なり汎用性が高くない点に鑑みると、過度な競争型モデルによりコストの低下やサービスイノベーションを促すよりも、SP は 1 つまたは最低限の数（多くても 2 つ程度）を上限とし、限りなくシンプルな設計である方が望ましいと考えられる。

なお、1 社が市場を独占する弊害（価格の下方硬直性等）も考慮すれば、コストおよびサービスに対し、IRG による調整を機能させるとともに、ユーザーのオペレーションに負担がないという前提で、定期的な入札を行い新たな SP を選定する余地を残すという形式も考えられる。

<ビジネス面>

競争型モデルでは 1 つのアセットクラスで競争型を取ることも想定されているが、例えば金利系商品や為替系商品については、UPI 導入当初に付番が一巡してしまえば、その後の新規 UPI 付番は限定的になることが予想される。新規付番が限定的な場合、付番業務が損益面でインセンティブとならず、競争型が機能しない可能性が高い。

また、我々は、正確性および効率性の観点からも、UPI に持たせるデータ要素は必要最低限とし、新規 UPI 付番の頻度を下げ、単一型による簡素な態勢を構築することが望ましいと考えている。

このようなデータ要素を志向する観点からも、競争型が機能する余地は大きくない可能性があり、単一型モデルにより維持・管理コストを最小化する方が効率的である。

7. Question 20:

Do you believe that there should be a single UPI Reference Data Library if multiple UPI Service Providers coexist in the UPI System? Why or why not?

仮に複数のSPが存在する場合は、UPI参照データライブラリーは単一とすべきか。

(コメント)

単一のデータライブラリーが必要であると考ええる。

(理由)

単一のデータライブラリーがない場合、SP間でUPIコードの重複や不整合が発生する可能性がある。

なお、単一のデータライブラリーが存在したとしても、複数のSPが存在する場合は、データ更新にタイムラグ等が生じる可能性が高く、リアルタイムでの正確かつ円滑なUPIコードの取得が困難になると考えられる。したがって、この面からも単一型のSPの方が、データライブラリーの構築・維持といった不要なコストを生じさせることもなく望ましいものと考ええる。

8. Question 21:

What would be the value added in having competing UPI Service Providers if there was a single entity centrally managing the UPI Reference Data Library?

UPI参照データライブラリーを中心的に管理する単一の企業がある場合、競合するSPがあることはどのような付加価値が見込めるか。

(コメント)

競合するSPが存在することにより、理念的には価格低下やサービスの向上による付加価値の実現が想定されるが、現実にはその効果が限定的となり、むしろ全体コストの上昇要因になる可能性を懸念する。

(理由)

複数のSPが存在すれば競争原理が働き、価格やサービスの向上が見込める可能性があるが、Q19のとおり、全体のコストを考えればSPは1つまたは最低限の数（多くても2つ程度）を上限とするべきと考える。

なお、仮に複数のSPを容認する場合には、共通インフラを構築したうえで、ユーザーがオペレーション等の負担なくSPを選択・移動できるようにするなどの工夫は最低限必要だが、これもコストの増加要因となる。

以上