

英国 PRA による外銀支店の監督方針案

神山 哲也

■ 要 約 ■

1. 英国健全性監督機構（PRA）は 2014 年 2 月 26 日、外国銀行の支店監督へのアプローチに関するコンサルテーション・ペーパー（外銀支店監督案）を公表した。PRA が外銀の支店開設を容易にするとの事前報道もあったが、むしろ外銀支店の規制・監督を厳格化するとも言える内容を含むものとなっている。
2. PRA は、外銀の英国支店設立に際しては、母国の監督・破綻処理制度が英国と同等のものであることを要求している。特に、破綻処理を重視しており、英国で支店を開設する外銀の全社的な破綻処理計画、その中で英国支店がどのように位置づけられるかなども見るとしている。
3. 外銀の英国支店によるリテール・バンキングについては、それが僅少なものでない限り、破綻処理について母国当局に高度な確証を求めている。また、新規の支店設立については、ホールセール業務に限定し、その停止等が英国経済に重大な影響を与えない水準で行うことを求めている。
4. このように、今般の外銀支店監督案は、リテール業務を行わず英国経済への影響も少ないという限定的な場合は支店開設も認めるということを明確化したと解することもできるが、総じて、外銀に対して現地法人の形態を促してきた金融危機以降の方向性を明確化したものと言えよう。パブリック・コメントの締め切りは 5 月 27 日となっており、今後の議論が注目される。

I. はじめに

英国健全性監督機構（Prudential Regulation Authority、PRA）は 2014 年 2 月 26 日、外国銀行の支店監督へのアプローチに関するコンサルテーション・ペーパー（以下、外銀支店監督案）¹を公表した。PRA は 2013 年 4 月、英国で営業する預金取扱機関及び重要な投資サービス会社の監督アプローチを公表していたが、外国の機関については、より詳細なものを後日公表することとしていた。今般の外銀支店監督案は、公式にはこれを淵源としている。

¹ Consultation Paper 4/14 “Supervising international banks: the Prudential regulation Authority’s approach to branch supervision” February 2014

もう一方の背景として、オズボーン財務大臣が2013年10月に中国を訪問した際の、中国の銀行に英国でホールセール業務を行う支店の開設を容認する、との発言がある。制度上は、これまでも、外銀は英国で支店を開設することができたわけだが、金融危機後、FSA（金融サービス機構）及びその健全性監督機能を継承したPRAは、外銀に対して、英国の健全性監督に服せしめることのできる現地法人の設立を促してきた。オズボーン財務大臣の中国での発言に対しては、特定の国を利することになると議会などで批判が生じ、PRAのアンドリュー・ベイリー長官が、支店の開設が認められるのは中国の銀行のみではない、と釈明することとなった。こうした経緯も、今般の外銀支店監督案につながったと言える。

外銀支店監督案が公表される前々日、ウォール・ストリート・ジャーナルがリーク記事を掲載していた²。そこでは、PRAが現地法人を選好する従来のスタンスから転換し、外銀の支店開設を容易にするとされていた。しかし、実際に公表された今般の外銀支店監督案は、必ずしも外銀の支店開設を容易にするというものではなく、むしろ外銀支店の規制・監督を厳格化するとも言える内容となっている。以下、その内容を概観する。

II. 外銀支店監督案の概要

PRAの外銀支店監督案は、主な対象を欧州経済領域（EEA）外の銀行の英国支店とする。EEA外の銀行の英国現地法人、英国外EEA内の銀行の英国支店の監督上の扱いについても述べているが、前者については、原則として英銀と同じ監督の枠組みに服するとし（後述）、後者については、EU法により母国当局が健全性監督を担うとしている。

なお、対象となる「外銀」の業態は、預金取扱い機関と、PRAが監督する投資会社（designated investment firms、大手投資銀行等）となっている。もともと、PRAが監督する投資会社9社は何れも現地法人の形態であるため（2013年末時点）、外銀支店監督案が投資会社に直接的に適用されることは少ないものと思われる。但し、PRAが外国金融機関の英国オペレーションをどのように捉えているかを見る上では有用な情報源と言えよう（後述するように現地法人に関する記述も多少ある）。

1. EEA 外の銀行の英国支店の認可

PRAは、EEA外の銀行の英国支店へのスタンスを決定する基準として、母国監督の同等性、重要な経済的機能（Critical Economic Functions、CEF）、破綻処理、の三点を挙げている。なお、これらについて、既存の支店にも適用することとしている。

1) 母国監督の同等性

EEA外の銀行の英国支店について、認可のための最低基準は支店だけでなく当該銀行全体に及ぶ。PRAがEEA外の銀行の母国における監督・破綻処理制度について、英国と同

² “U.K. regulator Poised to Change Rules for Foreign Banks” *The Wall Street Journal*, February 24, 2014

等と判断する場合は、PRA は母国監督を尊重する。他方、同等でないと判断された場合、PRA は当該銀行に対し、英国で現地法人として営業することを求めることができるとしている。

同等性の判断に当たっては、母国当局の規制、権限、能力、独立性などが見られる。併せて、対象行の英国における活動の性質も考慮される。例えば、リテール・バンキングなどの CEF については、広範な水準の同等性が求められる。また、母国監督が当該分野に限って同等ではないと判断した場合、支店の活動の性質や範囲に制約が設けられ得る。

2) 重要な経済的機能 (CEF)

CEF は、リテール・バンキング、コーポレート・バンキング、清算・決済、保護預かり、金融システム間貸借、投資銀行が該当する。PRA は、EEA 外の銀行の英国支店がリテール・バンキングを僅少と言える水準を超えて行う場合、破綻処理に関して母国当局から高度な確証を求めるとしている。また、EEA 外の銀行による英国支店の新規申請についてはホールセールのみ、かつ、その停止等が英国経済に重大な影響を与えない水準で行うことを求めている。

3) 破綻処理

PRA は、EEA 外の銀行の英国支店開設に際し、破綻処理が最も重要な要素になると位置付けている。そこで PRA が審査するのは、母国監督の破綻処理制度と当該銀行全体の破綻処理計画である。特に、EEA 外の銀行の英国支店がリテール預金や決済など、継続性が求められたり閉鎖に時間を要する CEF を有する場合、母国監督における破綻処理計画について、より高い水準の確証が求められる。具体的には、①当該支店の業務が全社のビジネスでどのような位置づけを占め、何故支店の形態を採っているのか、②全社の破綻処理計画と、その中の当該支店の位置づけ、③CEF の継続プランと破綻処理時の CEF の秩序ある閉鎖方法の詳細、④母国における重要システムやデータへのアクセスがどのように確保されるか、が見られることになる。

また、PRA は、破綻処理計画についてある程度の確証を得られた場合でも、破綻時に母国当局が自国預金者を優先する懸念が残るとする。これが法的に明示されている場合は対処可能であるものの、危機時における、①急激な制度改正、②事実上の海外預金者の差別、という問題は対処が難しいとする。母国当局の自国預金者優先への対応については、2014 年末までに PRA より情報が発出される予定である。

2. EEA 外の銀行の英国支店の監督

PRA は、上記①②③について確証が得られれば、母国当局と監督上の役割分担及び情報共有について、個々の事案ごとに合意するとしている。その際、PRA は以下の項目に注目するとしている。

①ビジネス・リスク：

支店のビジネスが英国金融システムにリスクとなり得る場合は母国当局と対処する。

②流動性：

現在は、支店から定期的に情報提供を受ける代わりに現地の流動性規制を免除し全社の流動性に依拠することを認めているが、このアプローチは見直すこととしている。

③資本：

支店の資本確保は母国当局の責務と認識。

④リスク管理：

英国経営陣において、英国規制の準拠について宣誓する幹部がいることが求められる。

⑤マネジメントとガバナンス：

全体としては母国当局の責務。幹部職員は PRA の承認を要する。

3. 現地法人の扱い

一般の外銀支店監督案はあくまでも支店、とりわけ EEA 外の銀行の支店に関するものではあるが、外銀の現地法人についても多少言及している。そこでは、外銀の英国現地法人については、本社とのリンクと会社全体の破綻処理計画について母国当局とアセスメントを行い、必要に応じてリンクを弱めることを求めるとしている。また、支店と現地法人の両方がある場合は、両エンティティ間のリンクを監督・管理する適切なガバナンスがあることを期待するとしている。ここは、現地法人形態で英国に進出している投資会社にも直接関わってくる場所である。

本社とのリンクを弱めることについては、2014年2月、UBS のスイス本社による UBS の英国支店へのリクイディティ・ラインを遮断することで、PRA と UBS が合意したことが報じられている³。このケースは支店に関するものではあるが、英国現地オペレーションのファンディングを自己充足 (self sufficient) させることを目的としたものであり、現地法人と本社との関係に係る PRA の今後のアプローチを示していると言えよう。

4. 外銀支店からの情報収集

PRA は、外銀の支店 (EEA 内外の銀行を問わない)⁴に対し、半年ごとの情報提供を求める規則改正も提案している。外銀支店が英国の金融安定性に対して持つ潜在的な影響を把握するため、従来アドホックに行われていた情報提供要請を減らすことも意図しているという。具体的な項目として PRA は、預金受入、融資、貿易金融、クレジット・カード、資本市場・投資、清算・決済・保護預かり、について、定量情報を中心とするフォーマット案を提示している。

³ 前掲注 2 Wall Street Journal 記事。

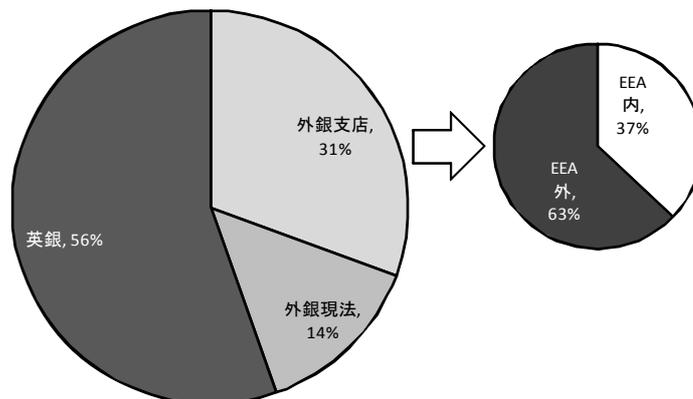
⁴ EEA 内の銀行の英国支店については、第四次要求資本指令 (CRDIV) において、受入国当局の情報提供要請の権限が規定されている。

Ⅲ. 外銀支店監督案の影響と評価

上記に見られるように、今般の PRA による外銀支店監督案は、外銀の支店開設の促進に向けたものとは言い難いものとなっている。金融危機以降、自国金融システム保護の観点から、危機時の外銀による資金逃避を防ぎ、また、危機の端緒を早期に把握する目的から、各国において外銀に対する現地での資本規制の賦課や、支店より現地法人形態を事実上求める潮流が見られる。例えば米国では、連邦準備制度理事会が 2014 年 2 月に公表した外国銀行組織に係る健全性基準⁵において、米国資産 500 億ドル以上の外銀に米国中間持株会社の設立と資本規制・レバレッジ規制等の遵守を求めている。英国も、金融危機以降は事実上、外銀に対して現地法人の形態を促してきた。今般の外銀支店監督案も、事前の報道とは裏腹に、上記の自国金融システム保護の観点から、従来の方向性を変えずに明確化したものと言えよう。

こうしたスタンスは、外銀支店監督案の書きぶりにも表れている。英国には、145 の外銀支店があり、英国銀行システム全体で保有する資産の 31% (2.4 兆ポンド) を占めている (図表)。うち 85 が EEA 外の銀行の支店となっている。今般の外銀監督方針は既存の支店にも適用されるため、事実上の再認可が行われるとも言うことができ、実際 PRA は、外銀支店監督案において、いくつかの支店は多大な影響を受け、支店におけるリテール・サービスの見直しを余儀なくされるだろうとの見通しを示している。PRA は、また、英国が他国と比べて外銀の支店形態での進出に寛容であり、それが今般のコンサルテーションの重要な文脈になると述べている。ここからも、PRA が今般の外銀支店監督案によって、外銀の支店開設について従来のスタンスを変更して前向きになったわけではないと読める。他方、リテール・バンキングを行わず、英国経済への影響も少ないという限定的な場合に

図表 英国内銀行資産の銀行属性別内訳 (2013 年 9 月時点)



(出所) PRA より野村資本市場研究所作成

⁵ Federal Reserve System “Enhanced Prudential Standards for Bank Holding Companies and Foreign Banking Organizations” February 18, 2014

は支店開設も認める、ということを明確化したとも言えよう。

邦銀では、2014年1月末時点で5行が預金取扱い支店として認可を受けている。今後は、預金保険法の改正で盛り込まれた新たな破綻処理制度について、PRAがどのように判断するかがポイントとなろう。また、金融危機後のグローバルな金融規制強化に追いつけていない新興国の場合、再生・破綻処理法制が整っておらず、各行とも破綻処理計画を策定していない場合が多いため、影響が出てくる銀行も想定される⁶。例えば、英国内の支店を通じて華僑・印僑の送金等を担っている中国やインドの銀行への影響が生じる可能性もあろう。パブリック・コメントの締め切りは5月27日となっており、今後の議論が注目される。

⁶ 法律事務所 Allen & Overy の“Don't fence me out- the PRA consults on supervision of international banks” (February 27, 2014) においても同旨の指摘がある。