

## トウー・ビッグ・トゥ・フェイルの終焉を図る TLAC ーFSBによる新たな G-SIB 規制の概要ー

小立 敬

### ■ 要 約 ■

1. 金融安定理事会（FSB）は 2014 年 11 月 10 日、G-SIB を対象とする総損失吸収力（TLAC）に関する市中協議文書を公表した。TLAC はトウー・ビッグ・トゥ・フェイルを終焉させる分水嶺であるとされており、TLAC の提案はブリクセン・サミットに提出され、G20 各国の承認を得ている。TLAC 最低基準の適用開始は早くても 2019 年である。
2. TLAC は個々の G-SIB に応じて決定されるものであるが、G-SIB 共通の最低基準として、①リスクアセット比 16%~20%の範囲で定められる最低基準、②バーゼルⅢベースの Tier1 レバレッジ比率の最低 2 倍という両基準を満たす必要がある。日本の G-SIB には、預金保険のセーフティネットに関連してリスクアセット 2.5%を TLAC に算入することが許容される。
3. TLAC には、バーゼルⅢの最低規制資本を含む一方、規制資本バッファは除かれる。また、TLAC の適格債務は、残存期間 1 年超の無担保債務で、適用除外債務（預金保険対象預金を含む）に契約上劣後する債務または持株会社が発行する債務のうち、適格トリガーとして損失吸収またはエクイティへの転換を図る契約上のペイルインあるいは法定メカニズムの下に置かれるシニア債務、劣後債である。
4. 日本の G-SIB に関する留意点としては、①持株会社発行のシニア債が TLAC として認められるかどうかは明確ではないこと、②水準調整の結果、リスクアセット比 16%~20%の範囲が引き上げられる可能性があること、③バーゼルⅢの追加改革によって自己資本比率が下がれば TLAC の水準も同時に下がる可能性があること、④バーゼルⅢの Tier1 レバレッジ比率の水準が 3%から引き上げられる可能性があること、⑤TLAC にもダブルギアリング規制が適用されることが挙げられる。これらの点を踏まえると、TLAC の導入の影響については予断を許さないように思われる。

## I TLAC に関する市中協議文書

金融安定理事会（FSB）は 2014 年 11 月 10 日、「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力の充実（Adequacy of Loss-absorbing Capacity of Global Systemically Important Banks in Resolution）」と題する市中協議文書を公表した<sup>1</sup>。これは、グローバルなシステム上重要な銀行（G-SIB）を対象に、ゴーイングコンサーン（営業継続時）の損失吸収力とgone-concern（破綻時）の損失吸収力を合わせた「総損失吸収力（total loss absorbing capacity; TLAC）」の確保を要求する新たな規制の提案である。従来、「gone-concern 損失吸収力（gone-concern loss absorbing capacity; GLAC）」として検討が進められてきたものである。

FSB による TLAC の提案は、11 月 15、16 日にオーストラリアのブリスベンで開催された G20 サミットに提出され、G20 各国の承認を得た。ブリスベン・サミットは金融危機後に G20 の下で進められてきた国際的な金融規制改革の総仕上げとして位置づけられており、マーク・カーニーFSB 議長は、TLAC を銀行のトウ・ビッグ・トゥ・フェイル（TBTF）を終焉させる分水嶺であると述べている<sup>2</sup>。国際的には TBTF の解決を図る様々な措置がすでに講じられており、新たな破綻処理ツールである「ベイルイン（bail-in）」を規定する FSB の「金融機関の実効的な破綻処理の枠組みの主要な特性」は、その代表的な取り組みである。TLAC は、ベイルインを含む破綻処理の実効性を確保するものとして検討されてきた<sup>3</sup>。

FSB が提示した TLAC の提案の要点は、以下のとおりである（図表 1）。

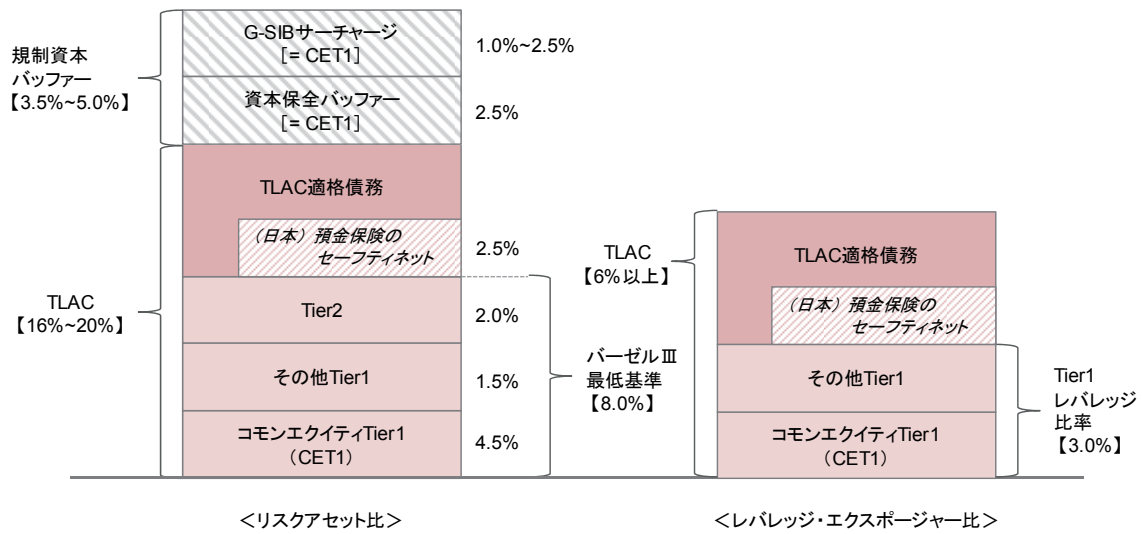
- G-SIB 共通の TLAC 最低基準（第 1 の柱）として、リスクアセット比 16%～20% の範囲の中で定められる最低基準と、バーゼルⅢベースの Tier1 レバレッジ比率の最低 2 倍（G-SIB の Tier1 レバレッジ比率が 3% の場合には 6%）という要件を提示
- TLAC 最低基準（第 2 の柱）は、破綻処理計画（RRP）、金融システム上のプレゼンス、ビジネス・モデル、リスク・プロファイル、組織構造を踏まえて個々の G-SIB に応じて決定
- TLAC 最低基準は、バーゼルⅢの最低規制資本を含む一方で、規制資本バッファ（G-SIB サーチャージ、資本保全バッファを含む）を TLAC から除外
- TLAC の適格債務は、残存期間 1 年超の無担保債務で、預金保険対象預金を含む適用除外債務（excluded liability）に契約上劣後する債務または持株会社が発行する債務のうち、適格トリガーとして損失吸収またはエクイティへの転換を図る契約上のベイル

<sup>1</sup> FSB, “Adequacy of Loss-absorbing Capacity of Global Systemically Important Banks in Resolution,” Consultative Document, 10 November 2014

<sup>2</sup> FSB, “FSB Consults on Proposal for a Common International Standard on Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) for Global Systemic Banks,” Press Release, Ref no: 76/2014, 10 November 2014

<sup>3</sup> ベイルインや TLAC の議論に関しては、小立敬「SIFI 規制におけるレゾルバビリティへの焦点—ベイルイン、GLAC と RRP、銀行構造改革の比較—」『野村資本市場クォーターリー』2014 年春号、小立敬「GLAC（あるいは TLAC）を巡る議論の整理—ベイルインと GLAC の関係—」『野村資本市場クォーターリー』2014 年秋号（ウェブサイト版）を参照。

図表 1 TLAC とバーゼルⅢの最低資本規制、レバレッジ規制との関係



(注) バーゼルⅢでは、G-SIB サーチャージおよび資本保全バッファ以外の規制資本バッファとして、カウンターシクリカル・バッファがある。  
(出所) FSB 市中協議文書より野村資本市場研究所作成

インあるいは法定メカニズム (statutory mechanism) の下に置かれているシニア債務、劣後債務を含む

- TLAC の 33% 以上は債務 (Tier1 および Tier2 に該当する債務商品、規制資本に該当しない TLAC 適格債務) であることを期待
- 日本の G-SIB を対象とする措置として、預金保険のセーフティネットに関連するリスクアセット比 2.5% を TLAC に算入することを許容
- 新興国の G-SIB については、当初は TLAC 最低基準を不適用
- TLAC 最低基準は、早くても 2019 年 1 月 1 日以降に適用

## II TLAC の検討の経緯

FSB の「主要な特性」は、2011 年 11 月のカンヌ・サミットにおいて G20 各国から破綻処理制度の新たな国際基準として承認されたものである。市中協議文書は、主要な特性はすべての法域の実効的な破綻処理制度が有すべき特性を規定したものであり、各国当局は法律改正や破綻処理戦略 (resolution strategy)、RRP の策定などを通じて、主要な特性の適用作業を行ってきたと述べる。破綻処理戦略や RRP は、主要な特性が目指す目標として、深刻な金融システムの混乱をもたらすことなく、公的資金を損失にさらすことなく、システム上重要な機能の継続性を確保し、倒産法の優先順位の下、最初に株主、次に無担保・無保証債権者の順に損失吸収を図るような破綻処理の具体的な運用を定めるものである。また、破綻処理戦略については、重要な機能の継続性を維持しながら G-SIB の秩序

ある破綻処理または清算を促すためにバイルインを通じた資本再構築（recapitalization）を提供するものであるとする。

FSB が 2013 年 7 月に公表した破綻処理戦略の策定に関するガイダンスは、G-SIB の破綻処理の中でグループ内に十分な額で適切なロケーションに置かれた損失吸収力が利用できることが重要であるとの認識を明らかにした<sup>4</sup>。その後、2013 年 9 月のサントペテルブルク・サミットに提出された TBTF への対処を図る FSB の報告書は、TBTF の終焉を図る FSB の全体的なアジェンダの中の 1 つの措置として、破綻処理における損失吸収力の適切性に関する提案を行うことが必要であるとの考えを示した<sup>5</sup>。これが、FSB による TLAC（当初は GLAC）の具体的な検討の始まりである。

一方、欧米では、損失吸収力に関する改革が独自に行われている。2014 年 6 月に EU 官報に掲載された EU 加盟国の全銀行を対象とする銀行再建・破綻処理指令（BRRD）は、破綻処理ツールとしてバイルインを規定するとともに、自己資本およびバイルイン適格債務の最低基準として、自己資本・適格債務最低要件（minimum requirement for own funds and eligible liabilities; MREL）を規定している。また、英国でも G-SIB を対象に規制資本とバイルイン可能債券を合わせて最大でリスクアセット比 17%を要求する第一次損失吸収力（primary loss absorbing capacity; PLAC）の検討が行われている。さらに、米国では、連邦預金保険公社（FDIC）が G-SIB を対象にシングル・ポイント・オブ・エントリー（single point of entry; SPE）という持株会社に対するバイルインの適用を含む破綻処理戦略の検討を進めており、SPE の実効性を確保する観点から持株会社を対象にバイルイン可能な長期無担保債務の最低発行規制を適用することが検討されている<sup>6</sup>。このように FSB だけでなく、欧米でも破綻処理の中で損失吸収力を確保するための新たな規制が検討されてきた。

### III 損失吸収および資本再構築に関する原則

FSB の市中協議文書が提示する政策提案は、①破綻処理における G-SIB の損失吸収および資本再構築の能力に関する原則、②TLAC のタームシート（条件概要）の 2 つで構成されている。前者については、金融の安定に対する影響を最小化し、重要な機能の継続性を確保し、納税者負担を回避する秩序ある破綻処理を適用することを目標として、G-SIB が破綻処理の中で求められる十分な損失吸収力および資本再構築の能力に関する原則を定めたものとして位置づけられている。一方、後者は、それらの原則を受けて国際的に合意された G-SIB の基準として TLAC について具体的な条件を提案するものとなっている。

<sup>4</sup> FSB, “Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Developing Effective Resolution Strategies,” 16 July 2013

<sup>5</sup> FSB, “Progress and Next Steps Towards Ending ‘Too-Big-To-Fail’ (TBTF),” Report of the Financial Stability Board to the G-20, 2 September 2013

<sup>6</sup> FDIC による SPE の検討に関しては、小立敬「米国 FDIC による SIFIs の破綻処理戦略—シングル・ポイント・オブ・エントリーの概要—」『野村資本市場クォーターリー』2014 年春号（ウェブサイト版）を参照。

破綻処理における G-SIB の損失吸収および資本再構築の能力に関する原則は、図表 2 のとおりである。原則 1 は、原則全体の指針 (guiding principle) として位置づけられている。当該原則に関連して FSB は、TLAC 適格ではない債務であっても破綻処理においては潜在的に損失吸収を図るものであることを確認している。

原則 2 から原則 5 は、TLAC の要求水準に関する原則である。まず、原則 2 は、個々の G-SIB に要求する TLAC の水準を検討する際、当局は各 G-SIB の RRP、金融システム上のプレゼンス、ビジネス・モデル、リスク・プロファイル、組織構造を考慮する考えを示している。原則 3 は、国際的なレベル・プレイング・フィールドと市場の信認の確保である。一方、原則 4 に関連して、当局の早期介入の方針が言及されている。FSB は、銀行の再建に合理的な見込みがない場合にはフランチャイズ・バリューの維持の観点から十分に早期の時点で破綻処理措置を講じることを主要な特性が求めていること、当局の早期介入が損失を和らげることを指摘しており、純資産価値が正の場合であっても破綻処理を開始する考えであることを確認する。それと同時に、破綻処理は追加損失をもたらすおそれがあることを指摘している。原則 5 は、破綻処理の措置を講じた後、対象金融機関または承継金融機関 (ブリッジバンクを含む) は、重要な機能を含め規制業務を行うために、当局の承認を得る条件を満たし十分な資本を確保することを求めている。

図表 2 破綻処理における損失吸収および資本再構築に関する原則

原則
1. 金融の安定への影響を最小化し、重要な機能の継続を確保し、納税者の損失負担(すなわち公的資金)による信認の喪失を回避する秩序ある破綻処理を適用する観点から、破綻処理の中で十分な損失吸収および資本再構築を可能にする能力を保持すること
2. 当局は、原則3、原則4および原則5に従って、個々のG-SIBに対して固有のTLACを決定すること
3. 個々のG-SIBは、FSBが認める共通のPillar 1のフロアー以上の最低TLACを維持すること
4. 最低TLACを設定する際、当局は、破綻処理以前に吸収する損失に加えて、破綻処理措置に必要な情報をもたらす慎重な評価(prudent valuation)の中で実現損について保守的な前提を適切に置くこと
5. 破綻処理の措置を講じた後、重要な機能の継続を確保するため、破綻処理後のエンティティまたはエンティティのグループは、連結ベースの資本規制を含め、当局の承認を得るための条件を満たし、市場の信認を得るために十分な資本を有していること
6. ホスト国当局は、破綻処理の開始時点で法的確実性の下、当該法域の子会社に十分な損失吸収および資本再構築できる能力があるということに信頼を置くこと
7. 最低TLACの適格商品の損失吸収を図る場合は、法的に執行可能であり、システミック・リスクまたは重要な機能の提供に混乱をもたらすことがないようにすること
8. 最低TLACの要件を満たす債務は、短期間または通知なしで償還できない安定的で長期の権利であること
9. 規制資本バッファーは、破綻処理開始前に利用可能であること
10. 最低TLACの抵触または抵触の可能性は、最低資本規制の抵触または抵触の可能性と同様に厳格に扱い、破綻処理の中で十分な損失吸収力が可能になるように迅速に対処すること
11. 投資家、債権者、カウンターパーティ、顧客および預金者は、破綻処理における損失吸収の順位を明確に把握していること
12. 当局は、G-SIBおよびその他の国際的に活動する銀行がTLAC最低規制を満たす債務を保有することに関して、適切な保守的制限をかけること
13. G-SIB固有のTLAC規制の水準調整および構成は、FSBのレゾルバビリティ・アセスメント・プロセス(RAP)の中で検証されること

(出所) FSB 市中協議文書

原則 6 は、G-SIB のクロスボーダーの破綻処理の中で、損失吸収や資本再構築を図る TLAC が機能することに対するホスト国当局の信頼を得るための重要性を述べている。そうでなければ、ホスト国当局は自国において資産のリングフェンス（囲い込み）を行うことになり、その結果、グローバルな金融システムの分断を招き、G-SIB のクロスボーダーで行われる破綻処理に混乱が生じることを懸念している。

原則 7 と原則 8 は、TLAC の適格商品の要件に関するものである。原則 7 に関連して FSB は、TLAC 適格債務を損失吸収または資本再構築に利用する場合、法的な異議申立てや損害賠償に関して重大なリスクを生じることなく損失吸収を図る法的権限を有していることが必要であるとする。また、システミック・リスクや混乱を回避するため、オペレーション上の債務に関しては TLAC に含めることをせず、TLAC に優先させることを求めている。原則 8 は、金融機関の財務状況が悪化した場合、資金の引き上げが生じることによって損失吸収力を失わないよう TLAC の償還期限に制限を加えることの必要性を示している。

原則 9 と原則 10 は、規制資本と TLAC の関係を整理している。原則 9 は、破綻処理が行われる以前にバッファが利用できることを求めており、したがって、TLAC から規制資本バッファは外れることになる。原則 10 は、破綻するまたは破綻の可能性が高く、再建の合理的な見込みがない場合、十分に早期の段階から介入を図って破綻処理を開始することの必要性を述べている。

原則 11 は、少なくともすべての重要なリーガル・エンティティに関して、リーガル・エンティティ・ベースで債権者の順位に関する情報の開示を求めており、どのように損失が吸収され、誰にどのような順位で損失負担が及ぶかという点に関して透明性が確保される。原則 12 は、グローバルな銀行システムへの波及を防ぐ観点から、G-SIB が発行する TLAC を国際的に活動する銀行が保有することに制限をかけることを求めている。そして、原則 13 において、個々の G-SIB に破綻処理の実行可能性を表すレゾルバビリティ（resolvability）を維持させるため、FSB はレゾルバビリティ・アセスメント・プロセス（Resolvability Assessment Process; RAP）の中で、TLAC に関して検証を行う方針を示している。

## IV TLAC のタームシート

### 1. TLAC の適用対象

FSB の市中協議文書が提案する TLAC のタームシートを具体的に確認する。まず TLAC の規制対象として G-SIB が挙げられている（G-SIB リストは参考を参照）。TLAC 規制は G-SIB に対して個々に要求されるものであり、最低規制としての第 1 の柱（Pillar1）と、必要に応じて求められる第 2 の柱（Pillar2）で構成されている。TLAC 最低規制は、必ずしも G-SIB グループに適用されるものではなく、G-SIB 内の個々の破綻処理エンティティ

(resolution entity) の単位で適用され、破綻処理エンティティを含む破綻処理グループ (resolution group) の連結ベースで適用される。

破綻処理エンティティとは、G-SIB の破綻処理戦略に従って破綻処理ツールが適用されるエンティティとして定義されている。個々の G-SIB では破綻処理戦略が異なることから、破綻処理エンティティは、親会社もしくは業務子会社、あるいは最終持株会社もしくは中間持株会社というように G-SIB によって異なることになる。例えば、破綻処理戦略として SPE が適用される米国の G-SIB については、バイルインが適用されるのは持株会社だけで、銀行子会社や証券子会社を含む業務子会社はゴーイングコンサーンの扱いとなる。つまり、米国の G-SIB の場合には、破綻処理エンティティは持株会社のみで、業務子会社は破綻処理エンティティには該当しない。

一方、破綻処理グループは、破綻処理エンティティ単体に加えて、破綻処理エンティティには該当しない破綻処理エンティティの子会社、他の破綻処理エンティティの子会社も含まれる。米国の G-SIB の例では、破綻処理エンティティである持株会社に加えて、その子会社であって破綻処理エンティティではない業務子会社も破綻処理グループに含まれる。すなわち、破綻処理グループは通常は、概ね G-SIB グループ全体を表すものとして捉えても差し支えないだろう。

## 2. TLAC の最低規制

TLAC 最低規制は各 G-SIB に対して個別に設定されることになるが、G-SIB 共通の最低規制 (第 1 の柱) として、G-SIB の (破綻処理グループの) リスクアセット比 16%~20% という範囲が提案されている。TLAC 最低規制は、リスクアセット比 16%~20% の範囲のいずれかの値に決定されることになる。

バーゼルⅢの最低規制資本は TLAC に含まれるが、コモンエクイティ Tier1 (CET1) によって積み上げが求められる資本保全バッファー (2.5%) や G-SIB サーチャージ (1.0%~2.5%) を含む規制資本バッファーは、TLAC には該当しない<sup>7</sup>。したがって、最も小さい 1.0% の G-SIB サーチャージが要求される G-SIB には、16%~20% の TLAC と規制資本バッファー 3.5% が要求されるため、TLAC と規制資本バッファーを合わせるとリスクアセット比 19.5%~23.5% の水準が求められる。G-SIB サーチャージが最大の 2.5% の G-SIB の場合には、TLAC と規制資本バッファーを合計して 21%~25% の水準が必要となる。規制資本バッファーが TLAC に含まれない理由は、前述の原則 9 のとおり、破綻処理の開始前に損失吸収を図ることが期待されているからである。

最低規制 (第 1 の柱) としては、リスクアセット比 16%~20% という要件と同時に、Tier1 レバレッジ比率を満たす自己資本の少なくとも 2 倍の水準の TLAC が求められる。G-SIB を対象とするバーゼルⅢのレバレッジ比率が 3% に設定された場合には、TLAC はレバレッジ比率の分母であるレバレッジ・エクスポージャーに対して最低 6% の水準が要

<sup>7</sup> バーゼルⅢの規制資本バッファーには、その他にカウンターシクリカル・バッファーがある。

求されることになる。

なお、新興市場に本店を置く G-SIB に関しては、当初は G-SIB 共通の TLAC に関する最低基準（第 1 の柱）を適用しないとしており、G-SIB のうち中国銀行、中国工商銀行、中国農業銀行については、当面の間は TLAC が適用されない。各国の破綻処理制度や銀行システム構造の違いを考慮して、新興国に対しては先進国の基準を直ちに要求しない考えである<sup>8</sup>。

さらに、日本を想定したと考えられる規定も手当てされている。秩序ある破綻処理に必要なものとして、特に金融機関の重要な機能の継続性を確保するため、（損失をカバーし資本再構築ニーズに応じる）破綻処理のファンディング・コストと一時的な破綻処理ファンディングへの資金負担を供する当局が行う破綻処理の中で G-SIB の資本再構築を図る信頼のある事前のコミットメント（公的支援）を TLAC において考慮することができる。ただし、関係当局の合意があり、シニア債権者には損失負担が求められないこと、法律において資金負担の額に特段の制限がないことを含め、コミットメントを実施する際の法的障害がないことが前提となる。そのような条件を満たす場合、コミットメントは業界から事前ファンディングされることを前提に、リスクウエイトの 2.5%を破綻処理グループの TLAC の最低規制（第 1 の柱）において考慮することができる<sup>9</sup>。

日本には、事前徴収される預金保険料に基づく預金保険基金があり、シニア債権者に損失が及ばない公的支援に基づく破綻処理ツールが預金保険法で手当てされていることから、日本の G-SIB にはリスクウエイト比 2.5%を TLAC に算入することが認められると考えられる<sup>10</sup>。

一方、第 2 の柱に関しては、破綻処理エンティティの母国当局は、G-SIB の各国関係当局で構成される危機管理グループ（Crisis Management Group; CMG）との協議の下、FSB の RAP を通じて、個々の G-SIB の破綻処理エンティティに対する TLAC における第 2 の柱の規模を決定することになる。

### 3. 自己資本規制との関係

TLAC の最低規制（第 1 の柱）は、バーゼルⅢの最低規制資本に対する追加的な規制として位置づけられており、最低規制資本に該当する資本項目は、TLAC 最低規制の要件を

<sup>8</sup> FSB, “Financial Reforms – Completing the job and looking ahead,” To G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, 15 September 2014

<sup>9</sup> TLAC の共通の最低基準が最終的な水準調整で 16%から増えた場合には、2.5%以上にすることが認められる。

<sup>10</sup> FSB が述べる資本再構築（recapitalization）や「損失をカバーしかつ資本再構築ニーズに応じる」ということと、預金保険法 102 条または 126 条の 2 に規定する措置とでは、必ずしも措置の内容が一致していない点には留意が必要である。同法 102 条 1 項には、①1 号措置（公的資本増強）、②2 号措置（ペイオフコスト超の資金援助）、③3 号措置（特別危機管理）の措置があり、同法 126 条の 2 第 1 項には、特定 1 号措置と特定 2 号措置が規定されているが、損失吸収が行われるのは 2 号措置および 3 号措置、特定 2 号措置であり、1 号措置および特定 1 号措置では損失吸収は図られず、公的資金による資本増強（capitalization）が行われる。また、いずれの措置の破綻処理ファイナンスについても、（ペイオフコスト超の部分については）預金保険料で事前徴収する一般勘定ではなく危機対応勘定でファイナンスが行われ、危機対応勘定は業界からの事後徴収となる。



満たすことになる。ただし、規制資本バッファは TLAC には含まれないため、CET1 に関しては、最低規制資本と TLAC 最低規制を上回る額のみが規制資本バッファとして考慮できる。したがって、TLAC の適格債務が償還されたり TLAC の要件を満たせなくなった場合やバーゼルⅢの Tier2 が償還期限を迎える場合には、規制資本バッファとしての CET1 は、最低規制資本や TLAC 最低規制の要件を満たすように振り替わるため、規制資本バッファの額が減ることになる。

また、破綻処理の中で損失を吸収し資本再構築を図る効果を得るには、十分な長期債務を確保することが必要である。そうした観点から、G-SIB の破綻処理エンティティにおいて債務の形態をとる Tier1 および Tier2 資本商品、規制資本に該当しないその他の TLAC 債務の合計は、TLAC 最低規制の 33%以上であることが期待 (expectation) されている<sup>11</sup>。

一方、TLAC の最低規制 (第 1 の柱) の抵触または抵触の可能性に対しては、原則 10 でも示されているとおり、監督当局および破綻処理当局が、最低規制資本の抵触または抵触の可能性と同様に厳格に取り扱う方針である。

なお、波及リスクの抑制の観点から、他の G-SIB が発行した TLAC 適格債務に対してエクスポージャーを有する G-SIB には、バーゼルⅢの既存の条件 (いわゆるダブルギアリング規制) と同様に TLAC または規制資本からエクスポージャーを控除することが求められる。具体的な要件に関しては、非 G-SIB に対する保守的な措置も含めバーゼル委員会が詳細を規定する予定である。

#### 4. TLAC の適格要件

TLAC の最低規制 (第 1 の柱) を満たす適格商品は、無担保で残存期間が 1 年超のものである。また、原則として、G-SIB の破綻処理エンティティが発行するものであることが求められる<sup>12</sup>。一方、TLAC の適用除外債務として、以下の債務が挙げられている。

- 預金保険対象預金
- 監督当局の承認なく償還できる債務
- 発行体またはその関連法人がファンディングする債務 (CMG を構成する母国当局およびホスト国当局が承認するものを除く)
- デリバティブまたはデリバティブ関連債務から生じる債務 (例えば、ストラクチャード・ノート)
- 契約以外で生じる債務 (例えば、税金債務)

<sup>11</sup> 長期債務を確保する明確な理由は述べられていないが、TLAC の大半が仮にエクイティ (CET1) だとすると、一部だけをエクイティに転換するといった柔軟な対応ができなくなることが理由であると考えられる。

<sup>12</sup> G-SIB の破綻処理エンティティが発行し、サードパーティが保有するすべての規制資本商品は、TLAC の最低規制を満たすことになる一方、破綻処理エンティティ以外の子会社が発行し、サードパーティが保有する規制資本商品については、バーゼルⅢの枠組みの下、連結ベースの資本規制の中で Tier1、Tier2 として算入できるもので、母国およびホスト国の当局が当該商品に破綻処理ツールを適用することなく子会社の破綻時に損失を吸収できると判断した場合に限って、破綻処理エンティティの TLAC 最低規制として考慮することができる。

- 倒産法の下で通常のシニア無担保債権者に優先する債務
- 発行体の管轄法の下、破綻処理当局による元本削減（write down）またはエクイティへの転換が実効的にできないその他の債務

TLAC の適格商品は、法的倒産または破綻処理において、異議申立てや損害賠償請求が認められるような重大なリスクを生じることなく、適用除外債務よりも先に損失吸収することが求められる<sup>13</sup>。さらに、損失吸収力を確保する観点から TLAC 適格商品には、以下のいずれかの要件が求められる。

- 破綻処理エンティティのバランスシートにおいて、すべての適用除外債務に対して契約上、劣後するものであること。ただし、倒産法上の債権者の順位において Tier2 劣後債を含む資本商品に優先するものであること
- 破綻処理エンティティのバランスシートにおいて、すべての適用除外債務に対する債権者の法的な順位が下位にあること
- 持株会社を含む適用除外債務のない破綻処理エンティティが発行したものであること（したがって、TLAC 適格債務は適用除外債務に対してパリパスであったり優先することはない）。その結果、破綻処理エンティティは契約上、法的に劣後する TLAC の発行が不要

持株会社が発行する債務を TLAC の適格要件に挙げていることに関しては、従来は持株会社の構造劣後性に焦点が当てられていた<sup>14</sup>。もっとも、上記の要件をみると構造劣後性ではなく、適用除外債務を有していないことを理由としている。例えば、持株会社のグループ形態を採用し、SPE が適用される米国や英国の G-SIB については、持株会社が発行する債券を TLAC 適格債務とすることが想定される。また、日本の G-SIB である三菱 UFJ フィナンシャル・グループ、みずほフィナンシャルグループ、三井住友フィナンシャルグループは、いずれも持株会社のグループ形態を採用しており、持株会社発行という選択肢が利用できると考えられる。

一方、すべての TLAC の適用除外債務がベイルインの範囲から法的に除外され、その結果、ベイルインを使った破綻処理において法律上、適用除外債務を元本削減またはエクイティ転換できない法域では上記の要件は求められない<sup>15</sup>。その場合は、TLAC の適格要件を満たし、適用除外債務と同順位でベイルインの範囲に含まれる債務による損失吸収が

<sup>13</sup> 市中協議文書は、当局はそのことが債権者等に明確になるようにしなければならないとしており、異議申立てや損害賠償請求が認められる重大なリスク、債権者等が倒産法または破綻処理の中で損失吸収を図る順位の透明性について、FSB の RAP の中で検証されるとする。

<sup>14</sup> 2014 年 7 月にイングランド銀行（BOE）の破綻処理部門の担当局長が行った講演では、TLAC の適格要件として、①劣後債に優先する一方で一般債務に劣後するシニア債、②倒産法を改正して適用除外債務に優先権を与えることに加えて、③持株会社による発行という選択肢が挙げられており、持株会社発行を考慮する理由として、構造劣後性が挙げられていた（Andrew Gracie, “Making Resolution Work in Europe and Beyond – the Case for Gone Concern Loss Absorbing Capacity,” At the Bruegel Breakfast Panel Event, 17 July 2014）。

<sup>15</sup> そのオプションを選択する場合、異議申立てや損害賠償請求に関して重大なリスクが生じないこと、TLAC 適格債務の契約条項においてベイルイン対象であることを明確にすることを当局は確保しなければならない。

可能になるからである。これは EU の BRRD を想定した要件である。すなわち、BRRD は預金保険対象預金を含む一定の債務をバイルインの適用除外債務として規定しており、それらの適用除外債務に対してはバイルインが適用できない仕組みとなっている<sup>16</sup>。

他方、破綻処理法に規定する例外的な状況の下、破綻処理当局がバイルインの対象から TLAC の適用除外債務のすべてを除外または一部除外することができる法域においては、関係当局は、そうでなければ TLAC に含めることが適格であり、倒産法の債権者順位の下では適用除外債務と同順位となる債務について、破綻処理エンティティのリスクウエイトの 2.5%までを TLAC として認めることができるとしている。この措置について、持株会社構造ではない欧州の銀行が組織構造を変えることなく、事業レベルの保有債務によって TLAC に 2.5%までを考慮することが可能になることから、現在の組織構造が維持できるとする報道があるが、当該規定の狙いは不明である<sup>17</sup>。

TLAC の適格要件としてはその他に、損失吸収力を損なうような相殺やネットィングが適用されないこと、バーゼルⅢと同様、同じ質またはそれを上回る質の債務への借換えの場合を除いて、監督当局の承認なしに事前償還されないことが求められている。そして、TLAC 適格のトリガーに関する要件として、破綻処理の中で破綻処理当局が TLAC の損失吸収またはエクイティへの転換を行うことを認める契約上のトリガーを具備しているか、あるいは「法定メカニズム」の下に置かれているかを求めている。法定メカニズムについては具体的に定義されておらず、欧米のような破綻処理当局に与えられた破綻処理権限の下で適用される法定バイルイン (statutory bail-in) に限られるのか、倒産法の下で損失吸収が図られる場合もその範囲に含まれるのかが重要である。

以上から、TLAC の適格債務としては、残存期間 1 年超の無担保債務であって、①契約上、適用除外債務に劣後し規制資本商品に優先するもの、②適用除外債務よりも法的な優先順位が下位に位置づけられるもの、③持株会社が発行するもののうち、適格トリガーとして損失吸収またはエクイティへの転換を図る契約上のバイルインあるいは法定メカニズムの下にあるシニア債、劣後債が主なものとして想定される。

## 5. 内部 TLAC

G-SIB は、破綻処理グループの破綻処理エンティティが発行する外部 TLAC (external TLAC) として、最低規制 (第 1 の柱) に服することが求められる。一方、外部 TLAC とは別に、破綻処理エンティティに該当しない海外子会社のうち重要子会社 (material

<sup>16</sup> BRRD は適用除外債務として、①預金保険対象預金、②担保付債務 (カバード・ボンドを含む)、③カストディ資産を含む顧客からの預り資産に関する債務、④破産法等から保護されている受託資産等に関する債務、⑤当初満期 7 日未満の債務 (グループ内取引を除く)、⑥CCP 等の清算・決済システムおよびその参加者に対する 7 日未満の債務 (グループ内取引を除く)、⑦給与、年金等の従業員に対する債務 (変動報酬を除く)、⑧備品購入、IT サービス、公共サービス、オフィス賃料等、日常業務に必要な商業債務、⑨税金、社会保障等の債務、⑩預金保険制度に関する債務を規定している。TLAC の適用除外債務とは対象が完全には一致してしない。

<sup>17</sup> 「コラム：巨大銀の自己資本規制が招く「不平等な競争環境」」ロイター、2014 年 11 月 11 日

subsidiary) については、ホスト国当局が重要子会社の損失吸収力を利用できるよう内部 TLAC (internal TLAC) を維持することが求められる<sup>18</sup>。内部 TLAC は通常、重要子会社のエクスポージャーの規模やリスクに応じて破綻処理グループの中で配分され、仮に重要子会社が破綻処理エンティティであった場合に要求される外部 TLAC の 75%~90%を維持することが求められる。

内部 TLAC の意義は、ホスト国当局による資産のリングフェンスのインセンティブを抑制することであり、母国当局およびホスト国当局の間の協力とクロスボーダーの破綻処理戦略の適用を容易にするため、海外子会社に TLAC を適切に配分することである。内部 TLAC によって、法的な破綻処理ツールを適用することなく、海外子会社で発生した損失や資本再構築ニーズを破綻処理エンティティに渡す (pass to) ことが可能になる。

重要子会社がグループ外に発行している Tier1 および Tier2 の規制資本商品 (少数株主持分) の場合は、以下のすべての要件を満たすものを内部 TLAC とすることができる。

- ホスト国当局が、重要子会社に対して破綻処理ツールを適用することなく、破綻時にそれらの損失吸収またはエクイティ転換ができること
- バーゼルⅢの少数株主持分に関する規則の下、破綻処理エンティティのレベルで適用される連結資本規制において Tier1 および Tier2 として認識されること<sup>19</sup>
- 母国当局およびホスト国当局が、合意された破綻処理戦略とは異なる破綻処理を行う場合、外部に発行された規制資本の量が支配権の異動を伴うリスクを生じないものであること

内部 TLAC の適格要件は、適用除外債務に劣後するという要件を含め、外部 TLAC の要件とほぼ同じである。内部 TLAC が規制資本商品である場合には、破綻時 (point of non-viability; PONV) の元本削減、エクイティ転換に関する要件を含めバーゼルⅢの要件を満たさなければならない。また、適切な法的な枠組みに従ってホスト国当局が決定する場合、内部 TLAC は子会社に対する破綻処理ツールを適用することなく、PONV 要件の下でホスト国当局によって元本削減、エクイティ転換が行われるものでなければならない<sup>20</sup>。

なお、CMG を構成する母国当局およびホスト国当局は、オン・バランスの内部 TLAC の代わりに、以下の条件をすべて満たす担保付保証 (collateralized guarantee) の形態で内部 TLAC を保持することを認めることができる。

- 保証は、それが代替する内部 TLAC と少なくとも同額であること

<sup>18</sup> 内部 TLAC の対象となる重要子会社とは、G-SIB グループにおいて規制業務を行う破綻処理エンティティには該当しない子会社であって、破綻処理エンティティとは異なる法域で設立された子会社であり、G-SIB グループの連結ベースのリスクアセットまたは収入、レバレッジ・エクスポージャーの 5%以上という一定の規模を有する会社である。なお、海外支店については内部 TLAC の規制の適用を受けない。

<sup>19</sup> 少数株主持分は子会社のリスクには対応できる一方、グループ全体のリスクを吸収することができないため、バーゼルⅢでは少数株主持分の算入が制限されている (バーゼルⅢテキストの paragraph 62 から 64 を参照)。

<sup>20</sup> 内部 TLAC の元本削減、エクイティ転換を行う場合、バーゼルⅢが同意を不要としている場合を除いて、破綻処理エンティティの法域における関係当局の同意が求められる。ただし、このことは、母国当局の合意が得られない場合にホスト国当局が内部 TLAC に対して自らが保持するペイルインその他の破綻処理権限を適用することを妨げるものではないとしている。

- 保証を裏付ける担保は、適切な保守的なヘアカットを適用した上で保証する額を完全にカバーしていること
- 保証は、少数株主持分といった子会社の他の資本商品からバーゼルⅢが求める損失吸収の影響を受けないようにすること
- 保証を裏付ける担保は拘束されていないこと、特に他の保証の担保に使われていないこと
- 担保の実効満期は、外部 TLAC と同じ満期の条件を満たすこと
- 破綻エンティティから重要子会社に担保を移管するに際して、法律上、規制上、オペレーション上の障害がないこと

## V TLAC のディスクロージャー、適用時期

G-SIB は、各破綻処理エンティティおよび各重要子会社の TLAC の額、満期、構成を開示することが求められる。また、G-SIB は、少なくとも各破綻処理エンティティにおいて、倒産法の下での債権者の順位において最低 TLAC の要件を満たす債務にパリパスまたは劣後する債務の額、満期、構成を開示することが求められる。さらに、破綻処理エンティティではない重要子会社は、内部 TLAC に対してパリパスまたは劣後する債務を開示しなければならない。

一方、TLAC 規制の適用時期に関しては、2019 年以降であることを明らかにしている。すなわち、TLAC に関する最終基準が公表された時期に G-SIB に指定されている銀行については、QIS を踏まえて決定される時期までに規則遵守が求められるとしており、その時期に関しては、早くても 2019 年 1 月 1 日であるとしている。もっとも、TLAC のディスクロージャーおよびモニタリングについては、それよりも前の時期に開始する方針を示している。

今後、G-SIB に追加指定される銀行については、G-SIB の指定日から 12 ヶ月から 36 ヶ月後に TLAC 規制への遵守が求められることとなる。また、G-SIB が破綻したり、承継金融機関に承継された場合で、引き続き FSB から指定される場合には、破綻処理開始日から 12 ヶ月から 24 ヶ月後に TLAC 規制への遵守が再び求められることになる。また、破綻処理に代わる最後の手段として、破綻処理外で債権者との間で自発的なエクイティへの転換に合意し、資本再構築を行うような場合には、12 ヶ月から 24 ヶ月後に TLAC 規制への遵守が再び求められる。

## VI 今後の留意点

市中協議文書が公表されたことで、FSB が 2013 年 9 月に検討することを明らかにした TLAC（当初は GLAC）の内容が明らかになった。TLAC の最低基準は、事前報道のとおり

り、リスクアセット比 16%~20%かつ Tier1 レバレッジ比率の最低 2 倍である<sup>21</sup>。また、導入時期は早くても 2019 年以降であり、十分な準備期間が設けられる。さらに、日本の G-SIB については、預金保険のセーフティネットに係るリスクウエイト 2.5%が考慮されることが明らかになった。そうしたことを踏まえて、日本では、「3 メガバンクは達成可能な領域とおおむね評価」といった報道がみられる<sup>22</sup>。もっとも、特に日本の G-SIB への影響に関しては、いくつか留意すべき点がある。

第一に、G-SIB の持株会社が発行する債券の適格性の問題である。持株会社発行の債券が TLAC の要件を満たすには、持株会社に適用除外債務がないことに加えて、契約上のバイルインあるいは法定メカニズムという適格トリガーの要件を満たすことが求められる。持株会社がバーゼルⅢベースの劣後債を発行する場合は、PONV 条項として破綻時に元本削減が行われる仕組みを備えていることから、適格要件を満たす。一方、シニア債の発行が認められるか否かについては、法定メカニズムの定義が何かということに依存する。法定メカニズムが狭義に法定バイルインを指すものだとすれば、日本の制度は契約上のバイルインであり、さらにシニア債をバイルインの対象としていないことから、持株会社発行のシニア債が適格要件を満たすことは難しい。

他方、倒産法の下でシニア債の損失吸収をすることをもって法定メカニズムであるとするのが可能であれば、持株会社が発行するシニア債も TLAC の要件を満たすことになる。もっとも、その場合は、バイルイン対象債務に比べて相対的に損失吸収力の劣る（バイルイン条項のない）シニア債を含む TLAC となることから、損失吸収力を確保するという TLAC 規制の本来的な意義を失うことになる。これに対して、シニア債をバイルインの対象とする制度改正が図られれば、適格トリガーの要件を満たすことになる。

第二に、G-SIB 共通の TLAC 最低基準に関する論点である。FSB は、最終的な水準調整の結果、リスクアセット比 16%~20%という基準が引き上げられる可能性を指摘している<sup>23</sup>。ただし、日本の G-SIB に関しては水準調整の結果、リスクアセットのフロアーが 16%から引き上げられる場合には、セーフティネットに係るリスクアセット 2.5%を増やすことができることから、水準調整の影響はある程度緩和できる。その一方で、バーゼルⅢの積み残しの課題としてバーゼルⅢの追加的改革が行われようとしている。その結果、リスクアセットが増加し自己資本比率が低下すれば TLAC の水準も同時に下がる可能性があることに留意する必要がある<sup>24</sup>。

第三に、レバレッジ比率の引き上げの可能性である。FSB は共通最低基準としてリスクアセット比に加えて、Tier1 レバレッジ比率の最低 2 倍という要件も求めており、仮に G-SIB に対してバーゼルⅢレバレッジ比率が 3%に設定されれば、TLAC はレバレッジ比率

<sup>21</sup> 例えば、「大手行のバイルイン債務、G20 は 16%-20%の保有義務付け検討へ」ロイター、2014 年 9 月 12 日

<sup>22</sup> 「巨大銀資本規制「16~20%」3メガ、達成可能と評価」日本経済新聞、2014 年 11 月 11 日

<sup>23</sup> FSB は、リスクアセット比 16%から 20%という最低基準については、すでに国際的な規制当局が設定している他の資本バッファとは別に対応する必要があるため、最終的な水準は引き上げられる見通しであることを指摘している（“Banks Face 25% Loss Buffer as FSB Fights Too-Big-to-Fail,” *Bloomberg*, 11 November 2014）。

<sup>24</sup> 小立敬「バーゼルⅢの先へと進むバーゼル委員会の規制改革—バーゼル 3.5 またはバーゼルⅣの検討—」『野村資本市場クォーターリー』2014 年夏号を参照。

の分母の最低 6%になるとする。Tier1 レバレッジ比率については、2013 年から 2017 年の間の試行期間中は 3%の水準であるが、バーゼル委員会は 2017 年までに最終的な水準決定を行う予定であり、その水準が引き上げられる可能性もある。すでに米国は独自にレバレッジ比率の引上げを図っており、G-SIB を対象に持株会社ベースで Tier1 レバレッジ比率の水準を 5%とする最終規則を決定している。また、英国もレバレッジ比率の強化に向けて取り組みを進めている。

最後に、日本以外の G-SIB も含めて G-SIB が発行する TLAC 債務を資本市場が消化できるかという問題が生じる可能性がある。特に、TLAC 債務についてもいわゆるダブルギアリング規制が適用される点に留意が必要である。

FSB が明らかにした TLAC の提案は、その内容に関して不明なところも多く、現時点では日本の G-SIB も含めて G-SIB 全体に与える影響を判断することは難しい。一方、TLAC の提案を踏まえて、今後、米国では連邦準備制度理事会（FRB）が FDIC と協議の上、G-SIB の持株会社を対象にした長期無担保債務に関する最低発行規制を提案する見通しであり、EU でも MREL の規則策定に関する作業が進められることになる。FSB による TLAC 最低基準の最終化に向けて、今後、米国や EU で行われる議論を受けて、引き続き様々な検討が行われることが予想される。

TLAC に関しては、日本の G-SIB や EU の G-SIB はリスクアセット比 2.5%の嵩上げが認められることや新興市場国である中国の G-SIB には TLAC 規制が当初は免除される措置があることが、平等な競争環境の確立という FSB の目的を損なうという指摘もある<sup>25</sup>。TLAC は 2015 年に開催される G20 サミットまでに最終化される予定であり、TLAC の最終化に向けて FSB および欧米各国における今後の議論の行方を注意深く観察することが求められる。

---

<sup>25</sup> 前掲注 17 を参照。

(参考) 2014 年 11 月に更新された G-SIB リスト

G-SIB	
5 (3.5%)	—
4 (2.5%)	HSBC(英)
	JPモルガン・チェース(米)
3 (2.0%)	バークレイズ(英)
	BNPパリバ(仏)
	シティグループ(米)
	ドイチェ・バンク(独)
2 (1.5%)	バンク・オブ・アメリカ(米)
	クレディ・スイス(スイス)
	ゴールドマン・サックス(米)
	クレディ・アグリコル・グループ(仏)
	三菱UFJフィナンシャル・グループ(日)
	モルガン・スタンレー(米)
	ロイヤル・バンク・オブ・スコットランド(英)
1 (1.0%)	中国農業銀行(中)
	中国銀行(中)
	バンク・オブ・ニューヨーク・メロン(米)
	BBVA(スペイン)
	BPCEグループ(仏)
	中国工商銀行(中)
	INGバンク(オランダ)
	みずほフィナンシャルグループ(日)
	ノルディア(スウェーデン)
	サンタンデール(スペイン)
	ソシエテ・ジェネラル(仏)
	スタンダード・チャータード(英)
	ステート・ストリート(米)
	三井住友フィナンシャルグループ(日)
	UBS(スイス)
	ウニ・クレジット・グループ(伊)
	ウェルズ・ファーゴ(米)

(注) G-SIB の各バケットの比率は、当該バケットに対応する G-SIB 資本サーチャージの水準を表す。

(出所) FSB ([http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r\\_141106b.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141106b.pdf))