

国内のシステム上重要な銀行（D-SIB）に対する 追加的な資本規制の提案

小立 敬

要 約

1. バーゼル委員会は2012年6月29日、国内のシステム上重要な銀行（D-SIB）を特定する際の評価手法の考え方と、特定されたD-SIBに対する追加的な自己資本規制として「より高い損失吸収力」（HLA）を求める市中協議文書を公表した。グローバルにシステム上重要な銀行（G-SIB）のみならず、D-SIBに対してもシステム上重要な金融機関（SIFI）に対する政策措置の対象とする提案である。バーゼル委員会としては、2016年1月からの政策適用を目指している。
2. D-SIBフレームワークは、バーゼル委員会が提示するプリンシプル（原則）を踏まえて、各国当局が自国のD-SIBの評価・特定を行うプリンシプル・ベースの枠組みである。バーゼル委員会が定める規則によって国際的に共通の評価手法や政策ツールが適用されるG-SIBフレームワークとは大きく異なる点である。
3. D-SIBを特定する際は、規模、相互関連性、代替可能性、複雑性という評価項目に基づいて判断されることになる。特定されたD-SIBに求められるHLAの水準は、各国当局の政策的な判断に基づいて決定される。
4. D-SIBフレームワークは、プリンシプル・ベースの枠組みであるため、現時点では、日本においてどの銀行が、システム上の重要性がある銀行としてD-SIBに特定されるのかは分からない。D-SIBの線引きは、金融庁の判断に委ねられることになる。また、現時点ではD-SIBにはHLAのみが要求されるのか、あるいはG-SIBに要求される再生・処理計画（RRP）の策定等も求められるのかは定かではない。バーゼル委員会のD-SIBフレームワークに関する今後の検討を注視する必要がある。

. D-SIB フレームワークに関する提案

バーゼル委員会は2012年6月29日、「国内のシステム上重要な銀行の取扱いに関する枠組み」（A Framework for Dealing with Domestic Systemically Important Banks）と題する市中協議文書を公表した¹。これは、国内のシステム上重要な銀行（D-SIB）を特定する際の評価手法の考え方と、特定されたD-SIBに対して追加的な自己資本規制を求める提案である。

¹ <http://www.bis.org/publ/bcbs224.pdf> を参照（コメント期限は2012年8月1日）

バーゼル委員会によって特定されるグローバルにシステム上重要な銀行（G-SIB）に加えて、各国当局が D-SIB として特定する銀行についても、バーゼルの自己資本規制にさらに追加的な資本規制を求める方針が明らかにされたものである。

2011 年 11 月の G20 カンヌ・サミットでは、システム上重要な金融機関（SIFI）に対する政策パッケージの中で、バーゼル委員会が G-SIB を特定するための評価手法と G-SIB に対する資本サーチャージの賦課方法が固まると同時に、邦銀としては三菱 UFJ 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、みずほフィナンシャルグループを含む全 29 行の G-SIB リストが公表された。さらに、カンヌ・サミットでは、システム上重要な銀行の負の外部性は、G-SIB のみならず国内レベルでも生じるとの認識から、D-SIB についても SIFI 政策の対象とする方針が決定された。そして、2012 年 4 月の G20 財務大臣・中央銀行総裁会議では、2012 年 11 月までに金融安定理事会（FSB）とバーゼル委員会が SIFI の枠組みを D-SIB に拡大する作業を完了するとの方針が示された。今回の市中協議文書は、このような G20 レベルの方針に沿って示されたものである²。

D-SIB フレームワークは、銀行の破綻が自国の金融システムや自国経済に与える影響を適切に把握できる立場にある各国当局の評価に基づく枠組みとしており、各国の構造的な特性を考慮するため、各国当局の裁量を認めることを適当としている。一方で、波及効果から生じる国境を越える外部性を削減するために各国当局が個々の銀行のリスクに対処することは、多くの国の関心事項であるとしており、ある程度の国際的な調和を図る必要性も認識されている。

こうした 2 つの認識を踏まえてバーゼル委員会は、G-SIB フレームワークを補完し、国境を越える外部性に適切に対処し、レベル・プレイング・フィールド（競争上の公平性）を確保するため、D-SIB フレームワークを最低限の 12 のプリンシプル（原則）で構成されるプリンシプル・ベースの枠組みとしている。バーゼル委員会が定める規則によって国際的に共通の評価手法や政策ツールが適用される G-SIB フレームワークとは大きく異なる点である。

G-SIB には、「追加的な損失吸収力」（additional loss absorbency; ALA）としてバーゼルの自己資本規制に対する上乗せの資本規制が要求される。それと同様に D-SIB フレームワークでは、D-SIB には「より高い損失吸収力」（higher loss absorbency; HLA）が求められる。D-SIB に HLA を適用する意図についてバーゼル委員会は、非システム上重要な金融機関との比較において D-SIB の破綻が国内の金融システムおよび国内経済に与える影響を踏まえて、その破綻確率を引き下げるということを挙げている。

D-SIB フレームワークは、バーゼル委員会が提示するプリンシプルを踏まえた各国当局の裁量に基づく枠組みである。D-SIB を特定する際に、規模、相互関連性、代替可能性、複雑性という評価項目をどのように把握し、各項目をどのようなウエイト付けて

² 2012 年 4 月 19、20 日にワシントン開催された G20 財務大臣・中央銀行総裁会議の声明を参照（http://www.mof.go.jp/international_policy/convention/g20/g20_240420.htm）

評価するのか、また、D-SIB に対する HLA をどのような水準に設定するのかについては、各国の判断に基づいて定められる。したがって、現時点では、例えば、日本国内においてどの銀行が D-SIB に特定されるのかを具体的に推測することはできない。

バーゼル委員会の市中協議文書は、D-SIB フレームワークの適用時期について、G-SIB フレームワークの段階適用が始まる時期と同様、2016 年 1 月を想定している。以下では、バーゼル委員会の D-SIB の取扱いに関する市中協議文書の概要を整理する。

. D-SIB フレームワークのプリンシプル

D-SIB フレームワークとしてバーゼル委員会は、D-SIB を特定するための評価に関するプリンシプルと、HLA に関するプリンシプルと合わせて 12 のプリンシプルを提示する（図表 1）。D-SIB フレームワークは、G-SIB フレームワークのように評価手法や政策ツ

図表 1 D-SIB フレームワークに係る 12 のプリンシプル

評価に関するプリンシプル	
1.	各国当局は、国内で銀行のシステム上の重要性の程度を評価するための手法を構築すること
2.	D-SIB の評価手法には、銀行の破綻に伴う潜在的な影響、外部性を反映させること
3.	D-SIB の破綻の影響を評価するために参照するシステムは、国内経済とすること
4.	母国当局は、連結グループレベルで銀行のシステム上の重要性の程度の評価を行う一方、ホスト国当局は自国にある子会社とその連結範囲の子会社に関するシステム上の重要性の程度の評価を行うこと
5.	国内経済に対する D-SIB の破綻の影響は、原則として、以下の銀行固有の要素を考慮して評価すること a) 規模 b) 相互連関性 c) 代替性 / 金融機関インフラ (銀行セクターの集中度合いの考慮を含む) d) 複雑性 (クロスボーダー業務の付加的な複雑性を含む) さらに、各国当局は、上記の要素の中で、国内経済の規模等の銀行固有の指標に情報を提供する他の基準 / データを考慮することが可能
6.	各国当局は、金融システムの現在の状況を評価に反映させ、D-SIB の評価の更新頻度が G-SIB の評価の更新頻度よりも著しく少なくならないよう、自国における銀行のシステム上の重要性の評価を定期的に行うこと
7.	各国当局は、自国経済において銀行のシステム上の重要性を評価するために採用する手法の概要を示す情報を開示すること
より高い損失吸収力に関するプリンシプル	
8.	各国当局は、自国において D-SIB に要求する HLA の水準を調整するために利用する手法、検討事項を文書化すること。D-SIB の HLA の水準は、監督上の判断に先入観の生じない定量的手法 (利用可能な場合) および各国固有の要素に基づくこと
9.	銀行に対する HLA の要件は、原則 5 の下で認識されるシステム上の重要性に応じたものとする。複数の D-SIB バケットがある場合は、D-SIB バケットの間で HLA の水準が異なることを意味する
10.	各国当局は、自国内で G-SIB および D-SIB フレームワークの適用が両立するようにすること。母国当局は、親会社および / または連結レベルで調整した HLA の要件を課す一方、ホスト国当局は、子会社連結 / 子会社レベルで調整した HLA の要件を課すこと。母国当局は、子会社レベルで D-SIB に対して HLA を適用する場合も含め、親銀行単独で十分な資本を保有していることを検証すること。母国当局は、銀行グループが自国で D-SIB および G-SIB に特定された場合には、D-SIB または G-SIB のいずれかが高い水準の HLA の要件を課すこと
11.	ホスト国当局が銀行の子会社を D-SIB として考える場合、母国当局およびホスト国当局は、ホスト国の関係法の下、適切な HLA の要件に関して協調・協力すること
12.	HLA の要件はコモンエキティ Tier1 の要件を完全に満たすこと。さらに、各国当局は D-SIB によってもたらされるリスクに対処するために適切と考える追加的な措置およびその他の政策措置を講ずること

(注) HLA は、より高い損失吸収力 (higher loss absorbency) の略。

(出所) バーゼル委員会資料より野村資本市場研究所作成

ールを具体的に定めていない。バーゼル委員会が提示するプリンシプルを踏まえて、各国当局が具体的な政策の枠組みを決定し適用するプリンシプル・ベースのアプローチを採用している点が特徴である。

1. 評価に関するプリンシプル

D-SIB フレームワークの最初のプリンシプルとして、各国当局は個々の銀行の国内レベルでのシステム上の重要性の程度を評価しなければならない(原則1)。バーゼル委員会は、その破綻が当該国の金融システムに与える潜在的な影響を評価するという観点から、銀行のシステム上の重要性を評価することを求めている。また、システム上の重要性の程度を評価する際は、各国当局は銀行の破綻による潜在的な影響や負の外部性を考慮しなければならない(原則2)。

そして、各国当局が G-SIB フレームワークとの関係性を維持しながら D-SIB フレームワークを構築するには、システム上の影響を評価するために参照するシステム、その際の分析の単位(=評価すべきエンティティ)をどのように捉えるかが重要である。G-SIB フレームワークの場合は、システム上の影響を評価するために参照する対象はグローバル経済であり、その分析単位はグローバルに連結した銀行グループ全体ということになる。

一方、D-SIB を評価する場合は、銀行の破綻に伴う外部性を国内レベルで評価することに焦点が当てられる。各国当局は自国においてシステム上の重要性の程度を評価することが適当であり、したがって、参照すべきシステムは国内経済となる(原則3)。これに対して、D-SIB の分析単位については、母国当局にグローバルの連結ベースで評価することを求めている(原則4)。その理由として、銀行が破綻する場合、母国外の銀行業務が母国の経済に波及効果をもたらす、国際的な銀行グループの母国は、銀行グループ全体の破綻の影響を受けるおそれがあるとする。他方、バーゼル委員会は、ホスト国当局に対しても、自国に所在する外国銀行の子会社およびその連結子会社(自国の外に所在するものも含む)のシステム上の重要性の評価を行うことを求めている³。

G-SIB フレームワークでは、規模、相互関連性、代替可能性/金融機関インフラ、法域間の業務(=グローバル業務)、複雑性という銀行固有の5つの指標を点数化して G-SIB を評価するという国際的な共通尺度が導入されている(指標ベース・アプローチ)⁴。他方、D-SIB フレームワークでは、G-SIB フレームワークとの調和を図るべく、規模、相互関連性、代替可能性/金融機関インフラ、複雑性の4つの評価カテゴリーに基づいて評価が行われる(原則5)。G-SIB フレームワークでは各指標の点数配分は予め決められているが、D-SIB フレームワークでは、自国の状況を踏まえて各国裁量で各指標のウエイトを決めることになる。

³ 銀行の本店が所在する国の当局が母国当局であるのに対し、銀行が進出した国の当局がホスト国当局となる。

⁴ Basel Committee on Banking Supervision, "Global Systemically Important Banks: Assessment Methodology and the Additional Loss Absorbency Requirement," November 2011.

さらに、各国当局は、自国に固有の評価要素を追加することができる。その例としてバーゼル委員会は、国内の GDP に対する銀行の規模を挙げる。同じ規模の銀行でも GDP に比べて相対的に規模が大きければ D-SIB になる一方、相対的に規模が小さければ D-SIB に特定されない。バーゼル委員会は、対 GDP で測った銀行規模は D-SIB を特定する際に意味をもつと述べている。

一方、G-SIB リストは毎年更新されることから、バーゼル委員会は D-SIB の評価についても、システム上の重要性の評価を各国当局が定期的実施することが望ましいと考えている。また、主要な銀行の合併など銀行システムに重大な構造的な変化が生じた場合にも評価の見直しを行うべきであるとの考えを述べている。D-SIB の見直しの頻度としては、G-SIB の更新頻度である 1 年よりも長く更新間隔を置くことは望ましくないとしている(原則 6)。例えば、G-SIB リストから外れた銀行がその後に D-SIB に特定されることを想定すると、2 つのフレームワークの間で評価頻度を合わせるものが理にかなうことになる。

G-SIB フレームワークでは、バーゼル委員会が公表する規則文書が具体的な評価手法を明らかにしており、銀行が自国の金融システムにもたらすシステムミック・リスクを削減するインセンティブ付けの観点から、D-SIB フレームワークについても各国当局が評価プロセスを明確化し、公表することが必要との考えを述べている(原則 7)。

2. より高い損失吸収力 (HLA) に関するプリンシプル

G-SIB の資本サーチャージとしての ALA は、バーゼル委員会が 1% ~ 2.5% という水準を定める一方、D-SIB に対する HLA の水準は、各国当局の政策的な判断に基づいて決定される。各国当局が HLA の水準を決める際にも、銀行セクターの集中度や対 GDP 比の銀行セクターの規模を含む、各国固有の要因を考慮することが必要になる(原則 8)。

HLA の水準決定の際に各国固有の要因を考慮する理由としてバーゼル委員会は、GDP 比で大規模な銀行セクターをもつ国では、相対的に銀行セクターが小さい国と比較すると、D-SIB の破綻が直接的に経済に影響しやすいことを挙げる。また、銀行セクターがそれほど大きくななくても銀行セクターの集中度が高い国では、銀行セクターが大規模であっても集中度が低い国に比べて、国内経済に与える影響が相対的に大きくなるとする。

バーゼル委員会は、各国の違いを考慮に入れながら、母国当局とホスト国当局の間の適用の枠組みの一貫性の程度を評価する方針を明らかにしている。D-SIB フレームワークの一貫性を向上させ、システム上の重要性が同じ水準にある別の国の銀行の間で適用される D-SIB フレームワークが大きく異なることを避ける観点から、バーゼル委員会は実効的な適用のレビューや評価を行い、そのために母国当局とホスト国当局に十分な文書の提供を要求する。HLA の適用を確保するために透明かつ明確な評価の枠組みとすることが、母国当局、ホスト国当局の十分な理解にとって重要であるとの考えを示している。

G-SIB フレームワークでは、G-SIB は指標ベース・アプローチで測定されるスコアに基づいて 4 つのパケットに区分され、パケットごとに 1%、1.5%、2.0%、2.5% という異なる

資本サーチャージが適用される。一方、D-SIB フレームワークでは、国内のシステム上の重要性に応じて HLA の水準が決定される（原則 9）。バーゼル委員会は、HLA を適用する際、銀行にシステム上の重要性を削減するための適切なインセンティブを与えることを求めており、各国当局は G-SIB フレームワークと同様、複数のバケットを設定してそれに応じて異なる HLA の水準を設定することも可能である。

各国当局は現行の監督の枠組みの下、ホスト国当局も含めて、自国に所在する銀行に対して適切な資本規制を課す権限をもっている。D-SIB フレームワークでは当該権限の下、ホスト国当局が自国に所在する子会社を D-SIB に特定して HLA を要求することができる。各国当局は、国内銀行か外国銀行子会社か G-SIB 子会社かという違いを考慮することなく、自国において同じシステム上の重要性をもつ銀行には、同じ水準の HLA を要求する（原則 10）。つまり、D-SIB フレームワークでは、資本の所有関係に関係なく、銀行は一貫して差別のない取り扱いを受けることとなる。

ホスト国当局が、外国銀行子会社である D-SIB に HLA を適用する場合、子会社に資本増強を求めることが、親会社から子会社への資本の移動をもたらすおそれがある。そのため、母国当局は、例えば単体ベースの資本規制によって親会社レベルで十分な金融リソースを維持していることを確保することが必要である。バーゼル委員会が定める自己資本規制に従って、当局は個々の銀行が十分な自己資本を保有しているか単体ベースで検証しなければならない。

D-SIB フレームワークを G-SIB と非 G-SIB の双方に適用する場合には、国内においてレベル・プレイング・フィールドが確保される。例えば、国内でシステム上重要と判断される 2 つの銀行のうち 1 行が G-SIB で残りが非 G-SIB の場合、両行に対して同じ水準の D-SIB の HLA を要求することが想定される。母国当局はその場合、G-SIB については D-SIB の HLA と G-SIB の ALA とを比較してより高い資本賦課を採用することになる。なお、資本の二重賦課を回避するため、D-SIB の HLA と G-SIB の ALA の 2 つの資本賦課を加えることはできない。

ホスト国当局が自国に所在する外国銀行子会社に HLA を適用する場合、ホスト国当局がグループ・ベースの視点をもって適用することは難しいため、母国当局とホスト国当局との間で適切な HLA を求める観点から、バーゼル委員会は協力および協調を図るための措置を講じることを求めている（原則 11）。母国当局とホスト国当局は、相互の破綻処理制度（再生・処理計画（RRP）を含む）、銀行の破綻処理戦略および特定の処理計画、当該措置が HLA にもたらす影響の程度について議論することが求められる。

そして、最後のプリンシプルとして、D-SIB の HLA はコモンエクイティ Tier1（CET1）の要件を満たすことが求められる（原則 12）。バーゼル委員会は、銀行のゴーイングコンサーン・ベースの損失吸収力を引き上げるには、CET1 が最も簡潔で最も効果的な手段であると考えており、G-SIB の ALA と同様、HLA についても CET1 の要件を完全に満たすことを求めている。

．今後の留意点

バーゼル委員会が D-SIB の取扱いに関する市中協議文書を公表したことで、G-SIB のみならず、D-SIB についてもバーゼルの自己資本規制に対する追加的な資本規制が適用されることが明らかになった。もっとも、D-SIB フレームワークはバーゼル委員会のプリンシプルを踏まえて各国当局が具体的な枠組みを構築するものであるため、日本においてどの銀行が、国内の金融システムおよび日本経済にシステム・リスクをもたらすとの判断の下、システム上の重要性がある銀行として D-SIB に特定されるのかは分からない。G-SIB 以外の（または G-SIB を含む）大手銀行がすべて D-SIB となるのか、あるいは地方銀行（例えば、地銀上位行）まで D-SIB に含まれるのか、外国銀行子会社も D-SIB に特定されるのかという日本国内における D-SIB の線引きの問題は、金融庁の判断に委ねられることになる⁵。

また、D-SIB には追加的な資本規制だけが要求されるのかという点が、もう 1 つの論点として隠れている。G-SIB に関してはバーゼル委員会が要求する ALA に加えて、G20 の枠組みの下で FSB が策定した「主要な特性」に基づいて、RRP の策定が求められ、破綻処理の実行可能性を評価するレゾルバビリティ・アセスメント（resolvability assessment）が適用される⁶。一方、前述のとおり、G20 レベルでは D-SIB を SIFI 政策の対象とする方針が合意されていることから、D-SIB にも RRP の策定やレゾルバビリティ・アセスメントが要求される可能性は残されていると考えられる。実際、主要な特性は、RRP の策定およびレゾルバビリティ・アセスメントの適用に関して、最低限すべての G-SIFI（=G-SIB）に要求すべきと記述しており、D-SIB にそれらの適用を拡大することも十分に想定される。

いずれにしても、バーゼル委員会が今後、パブリック・コメントの手続きを経て、D-SIB の取扱いに関する規則を最終化した後に、金融庁がバーゼル委員会のプリンシプルを受けて、どのような政策的な判断の下で D-SIB 政策を構築するかにかかっている。なお、バーゼル委員会は D-SIB フレームワークの各国での適用について、ピア・レビューを実施する方針を示している。ピア・レビューの結果として、どの程度の国際的な一貫性が要求されるのかという点も、日本の D-SIB の範囲の検討に影響する可能性も考えられる。バーゼル委員会の今後の検討を注視する必要があるだろう。

⁵ 例えば、米国では 2010 年 7 月に成立したドッド・フランク法において、連結総資産 500 億ドル以上の銀行（銀行持株会社）をシステム上重要な金融機関として位置づけており、日本でも同じような水準に基づいて D-SIB が特定されると仮定すると、資産規模の大きい地方銀行は D-SIB に該当することになる。

⁶ FSB, “Key Attributes of Effective Resolution Regime for Financial Institutions,” October 2011 を参照（その概要をまとめたものとして、小立敬「SIFIs 政策パッケージと実効的な破綻処理の枠組み 金融機関、金融市場に与える潜在的影響」『野村資本市場クォーターリー』2012 年冬号（ウェブサイト版）を参照）。