

銀行規制再論

ー将来に向けた銀行システムの安定のための論点ー

小立 敬

■ 要 約 ■

1. グローバル金融危機以降、G20 の枠組みの下で危機の再発防止を図る国際的な金融規制改革が行われ、日本では、バーゼル III を始めとする銀行のプルーデンス規制の強化が行われてきた。金融危機から 10 年に亘る金融規制改革もようやく完成しつつあり、現在は、自己資本比率のリスク・アセット計測方法の見直し、いわゆるバーゼル III 最終化を残すだけとなっている。
2. 日本の銀行業界は、マイナス金利政策を始めとする長期間に及ぶ金融緩和政策に加えて、潜在成長力の低下や人口減少といった日本経済の構造問題の影響から、将来の展望について厳しい見方がされつつある。さらに、フィンテックやデジタルライゼーションへの対応も含めて、新たなビジネス・モデルの構築に向けた課題も投げかけられている。日本の銀行業界を取り巻く経済・社会環境が大きく変わりゆく中であって、将来に亘って銀行システムの安定を確保するという観点から、銀行のプルーデンス規制の枠組みを再点検する作業も求められよう。
3. 金融危機後に国際的にまたは海外で議論されてきた論点や実際に講じられた措置を踏まえながら、①自己資本比率（国内基準）のあり方、②バーゼル III のカウンターシクリカル・バッファ（CCyB）の運用、③ゴーンコンサーン・ベースの損失吸収力に関する措置、④銀行のリスク・プロファイルに応じたプルーデンス規制の枠組みをテーマに取り上げて、将来に向けて日本の銀行システムの安定を確保するという観点から銀行のプルーデンス規制の論点を改めて整理し、新たな課題の提供を試みる。
4. 現在、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の影響から、日本の経済・社会は過去に経験したことのない、リーマン・ショックをも上回るとされる危機に直面しているが、本稿は、現在の極めて困難な経済・社会環境をある程度克服することを前提として、より長期的な視点で考察を行うものであることを付言させていただきたい。

I はじめに

グローバル金融危機以降、G20 の枠組みの下で危機の再発防止を図る国際的な金融規制改革が行われ、日本ではバーゼル III を始めとする銀行のプルーデンス規制（健全性規制）の強化が行われてきた。金融危機から約 10 年に亘る金融規制改革もようやく完成しつつあり、現在は 2023 年以降に適用¹が予定される自己資本比率のリスク・アセット計測方法の見直し、いわゆるバーゼル III 最終化を残すのみとなっている。

日本の銀行業界の現状を俯瞰すると、マイナス金利政策を始めとする長期間に及ぶ金融緩和政策に加えて、潜在成長力の低下や人口減少といった日本経済の構造問題の影響から、銀行業の将来の展望に関して、特に地域銀行²について相対的に厳しい見方がされている。日本銀行の金融システムレポート（2019 年 4 月号）は、中長期の収益シミュレーションを行って、従来と同じペースで企業の借入需要が減少すると想定した場合は、地域銀行を中心とする国内基準行の 6 割において 10 年後には当期利益が赤字になるという試算を明らかにし、市場の注目を集めることとなった³。

また、全国で 104 行を数える地域銀行については、平成に入ってから多くの経営統合が行われてきたが、銀行の持続可能性の観点からさらなる再編を後押しする政策も打ち出されている。政府は、地域銀行の経営統合によりマーケット・シェアが高くなる場合であっても、独占禁止法の例外として地域銀行の経営統合を特例的に認める方針を打ち出した⁴。今次の第 201 回国会において特例法が審議される予定である。

一方、現在の銀行システムの安定性について日本銀行は、全体として安定を維持しており、リーマン・ショックのようなテールイベントの発生に対しても資本と流動性の両面で相応の耐性を備えていると判断しており⁵、現在のところシステミック・リスクが顕在化するような状況にはないと考えられる。もっとも、地域銀行においては信用コストが足許で増加に転じていることや、国内基準行の自己資本比率が緩やかな低下を続けていることも確認されており、将来を見通した場合にリスク要素がないというわけではない。実際、IMF による 2019 年の対日 4 条協議においては、金融セクター政策として、金融安定性の保護が優先事項の 1 つに位置づけられている。

こうした経営環境の下、地域金融機関においては、経費の削減や非金利収入の拡大を含む経営改善に向けた取組みが行われており、銀行業界全体としてのフィンテックの活用やデジタルライゼーションへの対応も含めて、新たなビジネス・モデルの構築に向けた課題も投げかけられている。

このように日本の銀行業界を取り巻く経済・社会環境が大きく変わりゆく中であっては、

¹ 新型コロナウイルス感染症（COVID-19）への対応として、バーゼル銀行監督委員会のガバナンス機関である中央銀行総裁・銀行監督当局長官グループ（GHOS）は、2020 年 3 月 30 日に会合を開催し、バーゼル III 最終化の期限を従来の 2022 年 1 月 1 日から 2023 年 1 月 1 日に 1 年間延期することを決定した。

² 全国地方銀行協会に加盟する 64 行と第二地方銀行協会に加盟する 40 行を合わせて「地域銀行」と記述する。

³ 日本銀行「金融システムレポート」2019 年 4 月

⁴ 日本国政府「成長戦略実行計画」令和元年 6 月 21 日

⁵ 日本銀行「金融システムレポート」2019 年 10 月

現行のプルーデンス規制の枠組みについても再点検する作業も求められよう。本稿では、金融危機後に国際的にあるいは海外で検討されている論点や実際に講じられた措置も参考にしながら、将来に向けた銀行システムの安定の確保という観点から銀行のプルーデンス規制の枠組みについて再点検を図る際の新たな論点や課題の提供を試みることにする。

現在、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の影響により、日本の経済・社会は過去に経験したことのない、リーマン・ショックをも上回るとされる危機に直面しているが、本稿は、現在の極めて困難な経済・社会環境をある程度克服することを前提として、より長期的な視点で考察を行うものであることを付言させていただきたい。

Ⅱ 自己資本比率（国内基準）のあり方

1. 国際統一基準と国内基準

銀行のプルーデンス規制の枠組みは、海外営業拠点⁶を有する銀行を対象に適用される「国際統一基準」と、海外営業拠点のない銀行に適用される「国内基準」に分かれている。国際統一基準は、バーゼル銀行監督委員会（BCBS）で国際的に合意されたバーゼル基準（Basel standard）に準拠した枠組みである一方、国内基準については、金融庁の裁量の下、バーゼル基準を踏まえながら日本独自の措置も講じられている。図表 1 は、バーゼル III

図表 1 国際統一基準と国内基準の相違点

			国際統一基準 (バーゼル基準準拠)	国内基準
自己資本規制	自己資本	最低基準	自己資本比率8% (普通株式等Tier1比率4.5%、Tier1比率6%)	自己資本比率4%
		自己資本の構成	普通株式等Tier1、その他Tier1、Tier2	コア資本 (普通株式、強制転換条項付優先株式を含む)
		最低基準	普通株式等Tier1比率4.5%、Tier1比率6%、 総自己資本比率8%	自己資本(コア資本)比率4%
		PONV条項	その他Tier1、Tier2に適用	なし
		その他の包括利益 累計額	有価証券評価損益等を考慮	その他有価証券評価差額金、繰延ヘッジ損益 土地再評価差額金を考慮せず
		ダブルギアリング	普通株式等Tier1の10%超を自己資本から控除 (エクスポージャーは時価で計測)	—
	資本バッファ	資本保全バッファ	2.5%	なし
		カウンターシクリカル・ バッファ	0～2.5%	なし
		資本サーチャージ	G-SIBsおよびD-SIBsを対象	なし
	リスク・アセット	ダブルギアリング	—	その他Tier1、Tier2には250%のリスク・ウェイト を適用(エクスポージャーは取得価額で計測)
		CVAリスク	標準的リスク測定方式、先進的リスク測定方式	簡便的リスク測定方式も可能
流動性規制	流動性カバレッジ比率 (LCR)	適用	なし	
	安定調達比率 (NSFR)	適用	なし	
レバレッジ規制	Tier1レバレッジ比率	適用	なし	

- (注) 1. 現行基準（バーゼル III 最終化の適用前）で記載。
2. PONV (point of non-viability) 条項とは、銀行の実質破綻時に当局によって元本削減または普通株式への転換が行われる特約のことを指す。

(出所) 各種資料より野村資本市場研究所作成

⁶ 海外営業拠点とは、外国に所在する支店または銀行法で認められている子会社（100 分の 50 を超える議決権を保有している場合）であって、その所在地において常勤の役員または従業員を有する場合を指す。

の下での国際統一基準と国内基準の主な違いについて整理したものである。

国際統一基準と国内基準を比較すると、まず、自己資本比率の最低基準が異なる。国際統一基準はバーゼル基準に従って国際的に合意された 8%の最低水準を求める一方、国内基準についてはその半分に相当する 4%が最低水準となっている。

自己資本の構成も異なる。国際統一基準では、①普通株式と内部留保で構成される普通株式等 Tier1 (common equity Tier1; CET1)、②優先株式や優先出資証券を含むその他 Tier1 (additional Tier1; AT1)、③劣後債務を含む Tier2 で自己資本が構成されている。一方、国内基準においては、普通株式および強制転換条項付優先株式、そして内部留保で構成される「コア資本」が規制上の自己資本として位置づけられている⁷。また、自己資本を構成するその他の包括利益累計額については、国際統一基準では、そのまま自己資本として考慮されるが、国内基準においては、その他の包括利益累計額からその他有価証券評価差額金等⁸を控除する扱いとなっている。

バーゼル III で導入された資本保全バッファやカウンターシクリカル・バッファ (CCyB) を含む資本バッファについては、国内基準では適用がない。また、国内基準は、バーゼル III で導入された流動性規制である流動性カバレッジ比率 (LCR) や安定調達比率 (NSFR) を要求しておらず、Tier1 レバレッジ比率で計測されるレバレッジ規制についても適用されていない。すなわち、国内基準においては、バーゼル III で導入された新たな規制は、自己資本比率を除いていずれも適用されていない。

このように、バーゼル III の枠組みの下で国内適用される国際統一基準と国内基準の間には、プルーデンス規制の内容にかなりの差があることが確認できる。

2. 国内基準行の自己資本比率の状況

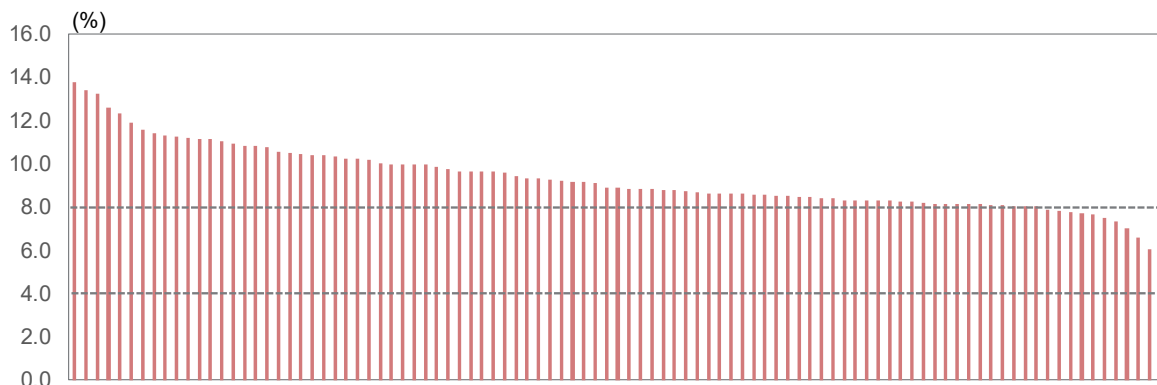
現在、国内銀行は 116 行を数える⁹。そのうち国際統一基準行は 17 行であり、国内銀行の多くは、海外営業拠点のない国内基準行である。図表 2 は、国内基準行の 2018 年度末の自己資本比率を並べたものである。これをみると、すべての国内基準行が最低基準である 4%を上回っていることは当然のことながら、9 割近い国内基準行においてはバーゼル基準である 8%も上回っており、多くの国内基準行は最低水準を上回るバッファを相応に確保していることがわかる。換言すれば、リスクが顕在化したとしてもそれを十分に吸収できる自己資本を有しているという見方ができる。

⁷ なお、協同組織金融機関の場合には、強制転換条項付優先株式に代えて優先出資がコア資本として認められている。

⁸ その他有価証券評価差額金に加えて、繰延ヘッジ損益および土地再評価差額金についても、その他の包括利益累計額から除外される扱いとなっている。

⁹ 全国銀行協会の正会員 118 行のうちの国内銀行の数である (シティバンクと JP モルガン・チェースが正会員に含まれている)。他業種から参入した新興の銀行や外国銀行は準会員であり、準会員は 74 行に上っている。なお、ゆうちょ銀行は特例会員の扱いである。

図表 2 国内基準行の自己資本比率（2018 年度末）



(注) 国内基準行（信託銀行を除く）の自己資本比率を降順に並べたもの。

(出所) 全国銀行協会「銀行別諸比率表」より野村資本市場研究所作成

3. 自己資本比率（国内基準）に関する経緯

国内基準における自己資本比率の最低基準が 4% であるのは、バーゼル I 以前に国内で適用されていた大蔵省の自己資本規制の最低基準が引き継がれたものと推察される¹⁰。その一方で、4% の最低基準に対してはかつて国際的に懸念が示されていた。具体的には、国際通貨基金（IMF）が日本を対象に 2012 年に実施した金融セクター評価プログラム（FSAP）においては、地域銀行が最も脆弱なセクターであることが指摘され、最も優先度の高い勧告として国内銀行の最低基準を国際基準並みに引き上げることが挙げられた¹¹。

当時、国内基準の自己資本比率は、バーゼル II の下、普通株式および優先株式を含む Tier1（基礎的項目）、劣後債や劣後ローンを含む Tier2（補完的項目）により構成され、最低基準が 4% に設定されていた。また、Tier2 には、Tier1 と同額までという算入上限があったことから、事実上、Tier1 比率の最低水準は 2% であった。

その後、2014 年 3 月末から適用が始まったバーゼル III の国内基準の下、自己資本の定義が変更された。Tier1 および Tier2 というバーゼル基準の資本区分が廃止され、代わりにコア資本が導入されてコア資本ベースで 4% 以上の水準が求められることになった¹²。

他方、国内基準におけるバーゼル II とバーゼル III の違いとして、保有する有価証券から発生する評価損に関する自己資本比率における扱いもある。

バーゼル II では当初、税相当額控除後の有価証券評価損（その他有価証券評価差損）を Tier1 から控除させる扱いであり、有価証券評価損は自己資本比率にマイナスに働く仕組みであった。その後、金融危機を受けた 2008 年 11 月、金融資本市場の安定対策の一環として有価証券評価損に伴う自己資本比率の急激な変動による金融仲介機能の低下を回避する

¹⁰ 大蔵省の自己資本規制においては、国内銀行は自己資本を総資産で除した比率が 4% 程度以上とされていた（昭 61.5.23 蔵銀第 1180 号）。

¹¹ IMF, “Japan: Financial Sector Stability Assessment Update,” IMF Country Report No. 12/210, August 2012.

¹² なお、内部格付手法（IRB）を採用する銀行については、コア資本で 4.5% 以上の水準が要求されている。

ため、有価証券評価損を自己資本から控除しない扱いとする特例措置が講じられた¹³。

その後導入されたバーゼル III の国内基準においては、その他の包括利益累計額からその他有価証券評価差額金を控除することとなっており、有価証券評価損が自己資本比率に影響しない扱いが継続されている。

4. 国内基準の有価証券評価損の扱いに関する課題

バーゼル III では国内基準の最低基準が4%に据え置かれた一方、普通株式と内部留保を中心とする、より資本性の高いコア資本が自己資本として位置づけられることとなった。バーゼル基準の8%よりも最低基準は低いが、Tier1 比率で2%以上を要求するバーゼル II からは強化されており、CET1 比率で4.5%を要求するバーゼル基準に近づいたと言える。実際に、2017年に実施されたFSAPでは、国内銀行の最低基準について特に言及はなく、国内基準の最低基準の引上げという課題は、概ね達成したものと考えられる¹⁴。

一方、有価証券評価損の自己資本比率への反映は、残された課題であるように思われる。バーゼル III が始まった当時は、金融危機の余韻が残る時期でもあり、バーゼル III が特例措置を引き継ぐことには一定の合理性があったと考えられる。しかしながら、近年、地域銀行が有価証券運用で生じた評価損について、減損等の適切な処理をせずに評価損を抱えているといった報道もみられる¹⁵。この点に関して金融庁は、2018年7月に地域銀行有価証券運用モニタリング（中間とりまとめ）を公表しており、地域銀行において目先の期間収益を確保するために評価損の処理を先送りしている例があることを指摘した¹⁶。

この問題に関しては、当初のバーゼル II のように自己資本からその他有価証券評価差損を控除したり、現在の国際統一基準のようにその他の包括利益累計額をそのまま自己資本に反映させる場合は、有価証券評価損が自己資本比率に負の影響をもたらすことになることから、有価証券評価損の適切な処理が促されることが期待される。

長期に及ぶ金融緩和政策や地域経済の構造問題を背景に、地域銀行の国内預貸金業務の収益性は総じて低下を続けている。こうした中で金融庁の中間とりまとめは、地域銀行では有価証券運用への収益依存が高まっているとした上で、有価証券運用のリスク・テイクが経営体力やリスク・コントロール能力と比較して過大と考えられる地域銀行が少なからず存在していることを指摘する。地域銀行を中心に有価証券運用への収益依存が高まり、リスク・テイクの積極化が窺われる状況を踏まえると、有価証券運用への適切なインセンティブ付けを図ることも重要である。将来に生じ得る潜在的な問題を未然に防止するべく、国内基準の自己資本比率における有価証券評価損の扱いについて改めて適切性を検証することが求められよう。

¹³ 金融庁「銀行等の自己資本比率規制の一部弾力化について」平成20年11月7日。なお、当該措置は2012年4月までの時限措置であったが、2012年6月には2014年3月末までの時限措置として再延長されている。

¹⁴ IMF, “Japan : Financial System Stability Assessment,” IMF Country Report No. 17/244, July 2017.

¹⁵ ロイター「金融庁、地銀に有価証券運用の含み損の適切な処理を要請＝関係筋」2018年5月18日

¹⁶ 金融庁「地域銀行有価証券運用モニタリング 中間とりまとめ」平成30年7月13日

Ⅲ カウンターシクリカル・バッファ（CCyB）の運用

1. 海外で本格化する CCyB の発動

金融危機以降、金融システムの安定を政策目標とするマクロプルーデンス政策（macro-prudential policy）が国際的に注目されており、マクロプルーデンス政策の実行を図るため、各国・地域では、様々なマクロプルーデンス・ツールが開発されている。特に、規制当局の裁量の下、0～2.5%の範囲で適用される資本バッファとしてバーゼル III で導入された CCyB は、代表的なマクロプルーデンス・ツールとして位置づけられている。

CCyB には 2 つの役割が期待されている。第一に、過剰な与信拡大の後に金融システムがストレスに陥った場合に備えて、実体経済への信用供与を維持するための自己資本を銀行セクター全体が CCyB によって確保しておくことである。金融危機の経験を踏まえて、過剰な与信拡大の後の景気後退期に生じる潜在的な損失に対し、銀行セクターとして損失吸収力を確保することが狙いである。第二に、過去の経験（指標）に照らして信用供与が過度な水準にまで拡大している証拠がある場合には、CCyB により与信コストを引き上げ、貸出需要を緩和させるという効果も期待されている。

近年、EU を中心として CCyB を発動しプラスの水準に引き上げる動きが顕著である¹⁷（図表 3）。例えば、スウェーデンは CCyB が上限である 2.5% に達し、英国やフランスも CCyB を発動している。さらに、ベルギー、ドイツ、ルクセンブルクでも新たに CCyB の発動が行われている。ただし、2020 年 3 月以降、新型コロナウイルス感染症により経済・

図表 3 各国・地域における CCyB の適用（2020 年 1 月末時点）

		現行		今後	
		適用日	水準	適用日	水準
メン バー	ベルギー	-	(0%)	2020年7月1日	0.5%
	フランス	2019年7月1日	0.25%	2020年4月2日	0.5%
	ドイツ	-	(0%)	2020年7月1日	0.25%
	香港	2019年10月14日	2.0%	-	-
	ルクセンブルク	2020年1月1日	0.25%	-	-
	スウェーデン	2019年9月19日	2.5%	-	-
	英国	2018年11月28日	1.0%	2020年12月16日	2.0%
非 メン バー	ノルウェー	2019年12月31日	2.5%	-	-
	ブルガリア	2019年10月1日	0.5%	2020年4月1日	1.0%
	チェコ	2020年1月1日	1.75%	2020年7月1日	2.0%
	デンマーク	2019年9月30日	1.0%	2020年6月30日	1.5%
				2020年12月30日	2.0%
	アイスランド	2019年5月15日	1.75%	2020年2月1日	2.0%
	アイルランド	2019年7月5日	1.0%	-	-
	リトアニア	2019年6月30日	1.0%	-	-
	スロバキア	2019年8月1日	1.5%	2020年8月1日	2.0%

（注） 1. 適用日とは、CCyB の発動を決定した日の後に、実際に所要水準が要求される日を指す。

2. メンバーおよび非メンバーとは、バーゼル委員会のメンバーであるか否かを指す。

（出所）バーゼル委員会および ESRB のウェブサイト等より野村資本市場研究所作成

¹⁷ 各国・地域における CCyB の運用手法については、小立敬「各国で適用が始まったカウンターシクリカル・バッファ」『野村資本市場クォーターリー』2018 年春号（ウェブサイト版）を参照。

社会活動が停止する事態を受けて、CCyB の水準を引き下げたり、CCyB を停止して 0% にする国・地域が相次いでいる¹⁸。経済のダウンサイド局面における CCyB の運用に関しては、今後の状況を踏まえながら改めて整理することとしたい。

一方、日本では現在、CCyB は 0% のままで据え置かれている。これに関して IMF は、2019 年の対日 4 条協議報告書において CCyB の引上げを検討すべきとした¹⁹。日本に CCyB の発動を勧告した背景として IMF は次の点を指摘する。まず、総与信が名目 GDP 成長率を上回るペースで伸びている中で緩やかな金融環境が継続しており、金融面の脆弱性が高まっていることを指摘した上で、①信用および金融ギャップが金融サイクルの上昇局面の後期にあることを示していること、②銀行の与信基準がすべての債務者に対して緩和されていること、③より高い自己資本はリスク・ウェイトの圧縮を反映している可能性があることを挙げている（図表 4）。

金融サイクルの拡大局面の中で金融面の脆弱性が高まっていることについては、日本も IMF と概ね同様の認識を有しているようにも窺われる²⁰。すなわち、日本についても CCyB に注目が集まる局面になりつつあることから、次節では海外において CCyB がどのように運用されているかについて確認する。

図表 4 IMF による CCyB 発動の勧告の背景

信用および金融ギャップが金融サイクル上昇局面の後期にあることを示していること
BISが推計した総与信対GDPギャップ(credit-to-GDP gap)は、1990年代前半の信用に支えられた不動産市場と株式市場のバブル崩壊以来、最も高い水準にある。バーゼル委員会のガイダンスによると、CCyBは2016年第3四半期に総与信対GDPギャップが下限の基準を超えた時点で発動し、2018年第4四半期に上限の基準を超えた時点で2.5%に設定されるべきであった。住宅および株式市場の過大評価を考慮するための金融ギャップは、バブル崩壊以来、最も高い値に達しており、GaR(growth-at-risk)は中期的リスクの上昇を示している
銀行の与信基準がすべての債務者で緩和していること
日本銀行の主要銀行貸出動向アンケート調査によると、1990年代後半に政策金利が実効金利の下限に近づいてから、グローバル金融危機の期間を除けば、銀行与信基準はあらゆる規模の家計や企業向けの貸出について着実に緩和されている。これは、与信の質が幅広く低下していることを示しており、信用サイクルが変化すれば、不良債権の増加を増幅させることが予想される
より高い自己資本はリスク・ウェイトの圧縮を反映している可能性があること
規制対象銀行の自己資本比率を集計すると、グローバル金融危機以降、着実に引き上げられており、先進10カ国の中央値付近に留まっている。もっとも、銀行システム全体の単純なレバレッジ比率は、主要先進国の中では低位に近い水準で推移している。これは主に中央銀行の準備預金が増加した結果であるものの、信用サイクルの成熟化に伴ってリスク・ウェイトが圧縮されていることを反映している可能性もある

（出所）IMF(2020)より野村資本市場研究所作成

¹⁸ 新型コロナウイルス感染症への対応として、フランス、ドイツ、スウェーデン、英国、アイスランド、アイスランドおよびリトアニアは CCyB を 0% に設定し、香港とノルウェーは CCyB を引き下げ、ブルガリアとチェコは CCyB の引上げを見送って現行水準での据え置きを決定している。

¹⁹ IMF, “Japan: Staff Report for the 2019 Article IV Consultation,” January 14, 2020. IMF の 4 条協議とは、IMF 協定第 4 条で加盟国に義務付けられたものである。IMF のエコノミスト・チームが加盟国を訪問して経済・金融情勢を評価し、政府・中央銀行の当局者との間で経済・金融政策について協議を行って、その報告を受けた IMF 理事会が見解を取り纏めて加盟国政府に対して伝達するという、IMF による国別のサーベイランスである。IMF の 4 条協議は通常、年次ベースで行われる。

²⁰ 例えば、金融システムレポート（2019 年 10 月号）は、金融循環の拡張的な動きが継続する下での脆弱性の蓄積には留意が必要であるとともに、国内では総与信対 GDP 比率が上昇を続けており、バブル期に比べ水準は低めであるものの、トレンドからの上方乖離幅が当時に近づいていることを指摘している。

2. CCyB の多様な運用手法

CCyB の運用に関してバーゼル委員会は、各国・地域の当局に向けてガイダンスを策定している²¹。ガイダンスは、CCyB の運用に当たって、過剰な与信拡大が金融システムにリスクの蓄積をもたらすか否かに関して各国・地域の当局が共通に参照すべき指標として、総与信対 GDP (credit-to-GDP) 比率とその長期トレンドからのギャップを提示する（以下、「総与信対 GDP ギャップ」）。総与信対 GDP ギャップが 2%を超えると、CCyB が発動される仕組みである²²。また、CCyB の水準が引き上げられる場合は決定から 12 ヶ月後に適用されるのに対し、引下げの場合は即時適用される。こうした運用は、バーゼル委員会のガイダンスの下、総与信対 GDP ギャップを含む参照指標を考慮しながら、各国・地域の当局が CCyB の水準を自由に決定する裁量アプローチ (guided discretion) に基づいており、各国・地域には多様な CCyB の運用手法が存在することとなる。

実際に CCyB を発動しているバーゼル委員会メンバーの運用手法を確認すると、まず、ガイダンスを受けて総与信対 GDP ギャップに基づく運用を行っている国がある。例えば、フランスやベルギーは、総与信対 GDP ギャップを主な根拠として CCyB を発動した²³。

一方、特定のセクター、具体的には不動産セクターに焦点を当てて CCyB を運用する国・地域もある。不動産市場の過熱を背景に香港は、一旦は上限である 2.5%まで CCyB を段階的に引き上げている²⁴。また、スウェーデンは、住宅モーゲージを中心とする家計債務の急速な拡大に対する懸念を理由に CCyB を 2.0%まで段階的に引き上げた²⁵。

他方、総与信対 GDP ギャップは、発動基準に達していないものの、その他のマクロ的な要素を考慮した潜在的なシステム・リスクへの懸念から、早めにあるいは予防的に CCyB を発動する国もある。まず、ルクセンブルクは、総与信対 GDP ギャップが 2%を下回って推移していたが、不動産の過大評価やマクロ経済環境を背景に過度の与信拡大が生じていると判断し、CCyB を発動した。

また、ドイツは、総与信対 GDP ギャップは 0%近辺だったが、経済リスク、不動産貸出リスクおよび金利リスクに起因するシクリカル（循環的）なシステム・リスクがある

²¹ BCBS, “Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer,” December 2010.

²² ガイダンスは、総与信対 GDP ギャップに基づく設定方法として、①当該ギャップが 2%未満の場合は CCyB を 0%とし、②10%以上の場合は CCyB の最大値（バーゼル基準は 2.5%）とする一方、③2%以上かつ 10%未満の場合は 0%と最大値との間で線形的に CCyB の水準を決定するという方法を例として示している。

²³ フランスは総与信対 GDP ギャップが 3.4%となり発動基準を超えたため、2019 年 1 月に CCyB の発動を決定した。ベルギーも総与信対 GDP ギャップが 2%を超えたことを主な理由に挙げて CCyB の発動を判断している。なお、フランスは、総与信対 GDP ギャップを含むマクロ計数から自動的に判断することに加え、マクロ経済モデルやストレス・テストについても CCyB を設定する際に考慮する方針を掲げている。

²⁴ HKMA, “Announcement by Monetary Authority on Applicable Jurisdictional Countercyclical Buffer Ration for Hong Kong,” 10 January 2018. なお、民主化デモ後の景気減速を理由に 2019 年 10 月に CCyB を 2.0%に引き下げた。

²⁵ さらに、2019 年 9 月以降は、低金利環境の下で金融機関のリスク・テイクが増大し、システム・リスクが蓄積しているとの判断から、CCyB の上限である 2.5%の水準を適用してきた。

との判断の下、2019年9月にCCyBの発動を決定した²⁶。これに関してIMFは、2019年の対独4条協議の終了に当たってのステートメントの中で、銀行システムの強靱性を強化し、不動産市場の潜在的な不均衡に対応するため、マクロプルーデンス・ツールを発動する時期に来ていると指摘し、その具体的な措置としてCCyBの段階的な水準の引上げをドイツに勧告した²⁷。ドイツがCCyBを発動した背景には、IMFの勧告もある。

他方、総与信対GDPギャップとは無関係に、独自の方針に基づいてCCyBの運用を行っているのが英国である。イングランド銀行（BOE）は、CCyBの運用に際して自国の金融システムのリスク環境を4つのステージに区分した上で、各ステージに応じたCCyBの水準について整理を行っている²⁸（図表5）。金融システムが標準的なリスク環境である場合には、CCyBは1%の水準に設定される。こうした方針の下、BOEは金融システムのリスク環境は標準的であると判断し、1%のCCyBを適用してきた。もっとも、2019年12月には、金融システムのリスク環境のステージが上昇したとの判断を行って、2020年12月から2.0%のCCyBを適用する方針を決定した²⁹。

中立的なCCyBの水準を予めプラスにするという英国のCCyBの運用方針については、金融リスクの増大に応じて自己資本規制を調整できるという柔軟性があることに加えて、自己資本規制のプロシクリカリティをより低減する効果を踏まえて、現在はCCyBを発動していない米国当局からも注目されている³⁰。

なお、個別セクターのリスクに焦点を当てたCCyBの派生的ツールとして、セクター毎

図表5 英国のCCyBの水準設定

リスク環境		CCyBの水準
ステージ1	金融システムのリスクが極めて抑制されている状況 (金融危機後の回復局面)	0%
ステージ2	金融システムのリスクは再出現しているが増大してない状況 (標準的なリスク環境)	1%
ステージ3	金融システムのリスクが増大している状況 (ストレス環境が発生し得る状態)	1%超 (2.5%超も可)
ステージ4	金融システムのリスクが顕在化する状況	引下げ (適切な場合は0%)

(出所) BOE, “The Financial Policy Committee’s approach to setting the countercyclical capital buffer”より
野村資本市場研究所作成

²⁶ BaFin, “General Administrative Act governing the rate for the domestic countercyclical capital buffer under section 10d of the KWG,” 4 September 2019. なお、経済リスクとは、自己資本規制ではカバーできない景気のパスに関わるリスクである。ドイツの銀行は良好な経済環境の下で信用リスクが低下し、財務が脆弱な企業への融資を増やしてきたため、景気反転時の信用リスク増大が懸念される。不動産貸出リスクとは、都市部で不動産の過大評価が生じており、不動産市場に混乱が生じれば、銀行セクターに影響が生じるリスクである。金利リスクについては、低金利環境は銀行の収益だけでなく、長期的には銀行のソルベンシー（債務支払能力）に影響するとともに、銀行の収益力の低下がリスク・テイクの積極化のインセンティブをもたらすことが懸念されている。

²⁷ IMF, “Germany: Staff Concluding Statement of the 2019 Article IV Mission,” May 17, 2019.

²⁸ BOE, “The Financial Policy Committee’s approach to setting the countercyclical capital buffer,” Policy Statement, April 2016.

²⁹ BOE, “Financial Stability Report,” December 2019. 金融システムにストレスが発生した場合、CCyBを直ちに引き下げる考えも併せて示しており、実際に新型コロナウイルス対応として2020年3月に0%に設定した。

³⁰ Randal K. Quarles, “Refine the Stress Capital Buffer,” at Program on International Financial System Conference, September 5, 2019.

(sectoral) に適用するセクター別カウンターシクリカル・バッファー (SCCyB) を導入する国もある³¹。スイスは、通常の CCyB を 0% に据え置く一方、不動産セクターに焦点を当てて住宅モーゲージを対象に 2% の SCCyB を適用している。

3. CCyB の運用に関する日本の課題

前節の海外事例から、CCyB には多様な運用手法があることが確認できる。すなわち、バーゼル委員会のガイダンスの下、総与信対 GDP ギャップに基づいて CCyB を発動する国がある一方、発動基準には満たないが、潜在的なシステミック・リスクに備えて早めにまたは予防的に発動する国もある。また、不動産セクターで生じるシステミック・リスクに焦点を当てる国もあった。他方、CCyB を予めプラスにするという運用も存在する。

また、CCyB の運用に関しては、適切な水準に達するのにどの程度の期間と頻度で行うかという点も重要である³²。EU の事例をみると、0.25~0.5% という相対的に小さな幅で段階的に引き上げる国がある一方、英国のように 1% という相対的に大きな幅で CCyB をコントロールする国があることがわかる。

ここで日本の CCyB の運用を確認すると、監督指針においては、「金融庁が適切と認める指標（例えば、総与信・GDP 比率、金融機関の貸出態度 DI など）等を参考にしつつ、日本銀行との協議を踏まえ、総合判断を行い、カウンター・シクリカル・バッファー比率を決定する」と述べられており、CCyB の発動は総合的な判断に基づくものであることが示されている。海外においては CCyB の運用の経験が次第に蓄積されようとしている中で、日本についても、海外事例を参考にしながらより具体的な運用手法について議論を深めていくことが求められるのではないだろうか。

また、日本の CCyB は、国際統一基準行を対象とする一方、国内基準行については対象となっていない。マクロプルーデンス・ツールとしての CCyB の役割を踏まえれば、国内基準行に対する CCyB の適用の可否についても改めて検討すべきであろう。その際には、国内基準行の自己資本比率の緩やかな低下、あるいは信用コストが上昇に転じる動きがあることについても、銀行システムの将来的なリスク要素として考慮に入れておくべきかもしれない。IMF も 2019 年の対日 4 条協議報告書において、国際統一基準行のみならず、すべての国内銀行の国内与信エクスポージャーに CCyB の対象範囲を拡大すべきことを指摘している。

さらに、IMF の 2019 年の対日 4 条協議報告書は、金融サイクルが成熟化する中にあってマクロプルーデンス政策のツールキットを完成させることを含めて、金融セクターへの監督・規制の強化を継続すべきと指摘する。その具体的な施策として、住宅ローンを対象

³¹ バーゼル委員会は、SCCyB に関するガイダンスについても策定している (BCBS, “Guiding principles for the operationalisation of a sectoral countercyclical capital buffer,” November 2019)。

³² Banque de France, “Activation of countercyclical capital buffers in Europe: initial experiences,” Bulletin de la Banque de France, March/April 2019.

に LTV (loan-to-value) や DSTI (debt-service-to-income)³³について地域別に差別化した上限を設定することを含めて、住宅市場関連リスクを管理する観点から、セクター別のマクロプルーデンス・ツールを導入するための法的根拠を定めるべきと勧告している。

すでに EU においては、CCyB 以外にも様々なマクロプルーデンス・ツールが特定され、発動されている³⁴。不動産セクター向け融資について通常よりも高いリスク・ウェイトを設定したり、LTV や DSTI を対象に上限を設ける加盟国がある。また、マクロプルーデンス政策上の目的でバーゼル III の第 2 の柱 (Pillar2) を利用する加盟国もある³⁵。日本としては、こうした海外で検討されている多様なツールも参考にしつつ、日本にとって必要と考えられるマクロプルーデンス・ツールを特定するための作業を今後も継続していくことが重要であろう。

その上で、マクロプルーデンス政策の透明性という観点に立つと、CCyB の運用に関して工夫の余地があるように窺われる。現在、CCyB の水準は、金融庁が日本銀行との協議を踏まえて決定することになっている。CCyB の水準を変更する際には、四半期毎に開催される金融庁・日銀実務者連絡会で議論され、その方針について金融庁、日本銀行が各々の組織で決定した後、金融庁・日銀連絡会の開催を経て金融庁長官が発動する内容を決定するという政策決定プロセスとなっている³⁶。

これに関して、CCyB の水準の変更がない場合には、特にアクションはとられない³⁷。マクロプルーデンス政策について市場参加者の理解を得つつ、円滑なコミュニケーションを図る観点からは、CCyB の水準変更がない場合であっても、その判断に至った理由とともにその旨を公表していくことは考えられないだろうか。

マクロプルーデンス政策に関する世界的な潮流を踏まえると、CCyB の運用に関しては、最終的には総合判断であるにせよ、日本も具体的な運用手法を検討すべき状況になってきたように窺われる。CCyB には、金融市場へのシグナル、貸出金利の引上げ、さらに銀行による低リスク資産へのシフトという政策効果があることが指摘されている³⁸。日本が CCyB を実際に発動するか否かは、金融システムの安定に対する当局判断に依拠することとなるが、CCyB を発動する前から、どのような政策効果に焦点を当て、どのような運用手法を採用するのかということも含め、CCyB の運用手法を具体的に整理し、可能な限りその考え方を市場参加者に明らかにしておくことも必要ではないだろうか。

³³ LTV は担保評価額に対する融資の比率を表し、DSTI は債務者の所得に対する返済額の比率を表す。

³⁴ EU 加盟国の多様なマクロプルーデンス・ツールについては、小立敬「EU のマクロプルーデンス政策―世界に先駆ける実践的な取組み―」『野村資本市場フォータリー』2018 年夏号を参照。

³⁵ 日本では、第 2 の柱の下で金融機関のリスク・プロファイルに応じて資本賦課を行う枠組みがないことから、IMF による 2019 年の対日 4 条協議報告書は、第 2 の柱に基づく資本バッファを導入すべきと勧告している。

³⁶ 金融庁「カウンター・シクリカル・バッファ (CCyB) の運用の大枠」平成 29 年 3 月 31 日

³⁷ CCyB の水準変更を検討する必要がある場合は、金融庁・日本銀行連絡会の議題としないとしている (前掲脚注 36 を参照)。

³⁸ 前掲脚注 32 を参照。

IV ゴーンコンサーン・ベースの損失吸収力に関する措置

1. ゴーンコンサーン・ベースの損失吸収力への焦点

金融危機後に注目される議論の一つにゴーンコンサーン（gone-concern）ベースまたは実質破綻時（point of non-viability; PONV）の損失吸収力（loss absorbing capacity）がある。その代表的な規制として、金融安定理事会（FSB）の基準の下、グローバルなシステム上重要な銀行（G-SIBs）には TLAC（total loss absorbing capacity）が適用されている³⁹。

ゴーンコンサーン・ベースの損失吸収力に焦点が当てられた背景としては、公的資金による銀行救済、いわゆるベイルアウト（bail-out）の回避という課題が存在する。金融危機を収束させるため、欧米当局を中心に公的資金を投入し銀行をベイルアウトしたことが、国民の反発を招く結果となった。そのことを踏まえて G20 の枠組みの下で行われてきた国際的な金融規制改革においては、ベイルアウトまたは納税者負担の回避が政策的に実現すべき重要なゴールとなった。

銀行のプルーデンス規制にゴーンコンサーン・ベースの損失吸収力の概念を導入したのがバーゼル III である。バーゼル委員会は、バーゼル III テキストの最終化に併せて、銀行が PONV となった場合に損失吸収力を確保するための最低要件を策定し、AT1 および Tier2 の発行条件として、当局判断の下で元本削減または普通株式への転換を義務づける契約条項を定めることを求めた⁴⁰。いわゆる PONV 条項（または PON 条項）である。

銀行が PONV となった場合は本来、預金者や一般債権者に対する弁済が行われた後に初めて AT1 や Tier2 の償還が行われるが、金融危機の際は、ベイルアウトの結果として AT1 や Tier2 は損失負担を免れることとなった。この点に関してバーゼル委員会は、銀行が PONV となった場合にはすべての規制資本は損失を吸収しなければならないとして、ベイルアウトを行うのであれば、それがなければ生じていたであろう損失から規制資本を保護すべきではないとの認識を示した⁴¹。こうした認識が PONV 条項の背景にある。

2. ゴーンコンサーン・ベースの損失吸収力とベイルインとの関係

バーゼル III で PONV 条項が措置された後、ゴーンコンサーン・ベースの損失吸収力は、「大きすぎて潰せない（too big to fail; TBTF）」という問題の終結を図る破綻処理ツールであるベイルイン（bail-in）の整備とともに注目されることとなった。PONV 条項は規制資本のみの損失吸収力の向上を狙いとしているが、ベイルインは、無担保シニア債務をも対象として元本削減およびエクイティへの転換を図る破綻処理ツールである。ベイルイン

³⁹ FSB の検討においては、当初、TLAC は GLAC（gone-concern loss absorbing capacity）と呼称されていた。

⁴⁰ BCBS, “Basel Committee issues final elements of the reforms to raise the quality of regulatory capital,” Press release, 13 January, 2011.

⁴¹ BCBS, “Proposal to ensure the loss absorbency of regulatory capital at the point of non-viability,” Consultative Document, August 2010.

の実行可能性を確保する観点から、損失吸収力に加えて破綻処理の一環としてエクイティ転換を図る必要からエクイティよりもシニア債務により焦点が当てられるようになった。

その口火を切ったのが英国である。政府の諮問を受けた独立銀行委員会（ICB）が 2011 年に公表した報告書は、規制資本とバイルイン可能な債務で構成される PLAC（primary loss absorbing capacity）としてシステム上重要な銀行を対象にリスク・アセット比で 17% 以上を求める規制を提唱した⁴²。システム上重要な銀行に法的倒産手続を適用することは困難であり、担保付債務や預金保険制度、デリバティブ、短期債務や非保険対象預金に損失負担を求めることは難しい。そこで、バイルインを通じて損失吸収できる無担保債務にも損失負担を求めて、秩序ある破綻処理を実現することが PLAC の狙いである⁴³。

PLAC と同様の議論は EU レベルでも行われ、2014 年 7 月に成立した域内共通の破綻処理制度である銀行再建・破綻処理指令（BRRD）では、自己資本および適格債務に関する最低要件（minimum requirement for own funds and eligible liabilities; MREL）が導入された⁴⁴。MREL は、バイルインの実行可能性を確保するゴーコンサーン・ベースの損失吸収力として位置づけられ、規制資本と一定の適格要件を満たす適格債務で構成される。MREL は、すべての預金取扱金融機関を対象としており、その特徴としては、所要水準が一律に定められておらず、個々の金融機関のリスク・プロファイル等に応じて所要水準が設定されることにある。

米国では、G-SIBs グループの持株会社にバイルインを適用するシングル・ポイント・オブ・エントリー（SPE）と呼ばれる破綻処理戦略を検討する際に、SPE の実行可能性を確保するため、バイルイン可能な無担保債務の最低発行規制を導入することが検討されていた。こうした経緯の下、米国の G-SIBs には、FSB 基準に基づく TLAC とは別の規制として長期債務（LTD）に係る最低基準が設定されている⁴⁵。

このような欧米におけるゴーコンサーン・ベースの損失吸収力に係る検討を背景に、FSB において G-SIBs を対象とする TLAC が整備されることとなった。その結果、TLAC が国際基準として存在する一方で、TLAC 以前からの検討を受けて、PLAC、MREL、そして LTD といったゴーコンサーン・ベースの損失吸収力に係る独自の枠組みが欧米において整備されている。

さらに、銀行の破綻時の損失吸収について、預金者保護との関係で注目すべき措置が EU で講じられている。EU では現在、倒産法制の域内の調和は図られていないことから、倒産手続における債権者の法的な優先順位は EU 加盟国によって異なっている。そこで、金融危機を受けて銀行の破綻処理における法的確実性を向上する観点から、預金者を含む銀行債権者の倒産法上の順位について域内調和を図る措置が整備された。

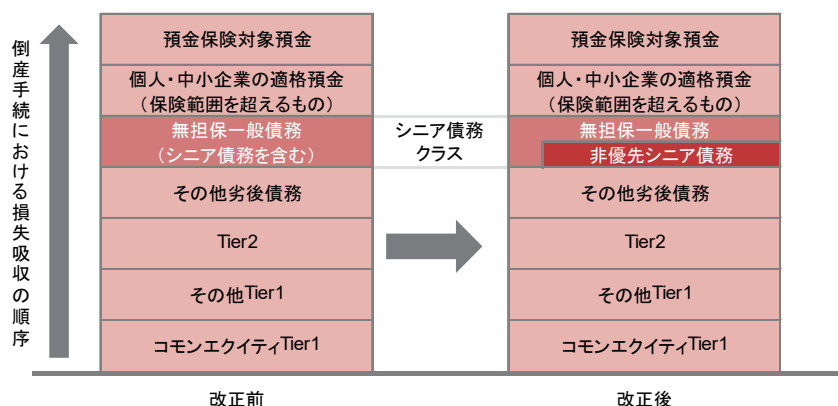
⁴² ICB, “Final Report,” Recommendations, September 2011.

⁴³ PLAC は、2013 年金融サービス（銀行改革）法（Financial Services (Banking Reform) Act 2013）によって法制化されている。

⁴⁴ MREL については、小立敬「EU における TLAC、MREL の最終化―破綻時の損失吸収力を求める 2 つの規制―」『野村資本市場クォーターリー』2019 年夏号（ウェブサイト版）を参照。

⁴⁵ 米国の TLAC 規制については、小立敬「最終化された米国の TLAC 規制」『野村資本市場クォーターリー』2017 年冬号（ウェブサイト版）を参照。

図表 6 非優先シニア債務の位置づけ



(出所) NPS 指令より野村資本市場研究所作成

具体的にはBRRDにおいて、預金保険対象預金や適格預金を無担保債務に対して優先させる預金者優先（depositor preference）が導入された⁴⁶。これによって預金債権に損失が及ぶのは、その他のすべての無担保債務が損失を吸収した後になる。また、2017年12月には、BRRDを改正し、シニア債務クラスの中に「非優先シニア（non-preferred senior）」という新たなクラスを設ける指令（NPS 指令）が成立している（図表 6）。非優先シニア債務は、シニア債務クラスを維持し規制資本や劣後債務に優先する一方で、通常の無担保シニア債務には劣後するものとして位置づけられている⁴⁷。

3. ゴーンコンサーン・ベースの損失吸収力に関する日本の課題

日本では2013年に預金保険法が改正され、PONV条項の対象となるAT1およびTier2を対象とするベイルインが導入された⁴⁸。また、TLACの適用に伴って日本でもTLAC適格債の発行が始まっている。このように国際合意を受けて金融庁もゴーンコンサーン・ベースの損失吸収力に係る措置をこれまで講じてきた。

ゴーンコンサーン・ベースの損失吸収力に関する国際基準としては、秩序ある破綻処理の実現を図るベイルインを含む「主要な特性（key attributes）」が整備され、ベイルインの実行可能性を確保するためのTLACの枠組みが整備されている。もっとも、各国・地域の法体系や当局の規制方針の違いを反映し、パーゼル III と比べると秩序ある破綻処理の

⁴⁶ BRRD では、10 万ユーロ未満の預金保険対象預金に加えて、預金保険の範囲を超える個人、中小・零細企業から受け入れた適格預金等もその他の一般債務に対して優先する措置が講じられている。

⁴⁷ 非優先シニア債務の条件として、①当初満期が少なくとも1年以上であること、②債務商品は、デリバティブを組み込んだものでないこと、デリバティブそのものではないこと、③契約文書、必要な場合には目論見書において、通常の無担保債務よりも劣後することを明記していることが求められている。

⁴⁸ 預金保険法 102 条 1 項の金融危機対応措置のうち第 2 号措置（預金全額保護）および第 3 号措置（特別危機管理）が適用される場合、また、同法 126 条の 2 第 1 項に規定する金融機関等の資産および負債の秩序ある処理に関する措置のうち特定第 2 号措置が適用される場合には、AT1 および Tier2 について、内閣総理大臣が自己資本その他これに相当するものにおける取扱いを決定することが定められており、ベイルインが実施される。

枠組みは十分な調和は図れておらず、欧米を中心に様々な規制や措置が整備されている。このような状況を踏まえると、日本も自国の状況を考慮しつつ、国際的な要請を超えてさらなる措置を検討する余地もあるのではないかな。

例えば、TLACの対象範囲である。現在、G-SIBsである三菱UFJFG、みずほFGおよび三井住友FGに加えて、金融庁の裁量の下で、国内のシステム上重要な銀行（D-SIBs）のうち野村HDがTLACの対象となっている。監督指針によれば、国際的に破綻処理を行う必要があり、破綻した場合に日本の金融システムに与える影響が特に大きいと認められる金融機関については、G-SIBs以外でもTLACの対象となるとされている。

これに関してIMFは、2019年の対日4条協議報告書の中で、危機管理および破綻処理の枠組みの強化策として、すべてのD-SIBsにTLACの適用を拡大することを例として挙げている。この場合、監督指針に則してみれば、国際的な破綻処理を行う必要はなくても日本の金融システムに与える影響が特に大きいと認められる金融機関にはTLACを適用するという整理となる。りそな銀行は2003年5月に預金保険法102条1項の下、「信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずるおそれがある」と認定され、第一号措置（公的資本増強）が適用された。こうした過去の経験に照らせば、例えば、D-SIBsについてもTLACを含む破綻処理の実行可能性を確保するための措置を検討すべきではないかな。

他方、国内基準行の自己資本規制に関して、ゴーンコンサーン・ベースの損失吸収力を踏まえた措置も考えられる。国内基準のコア資本は現在、普通株式と強制転換条項付優先株式に限られており、従前認められていた劣後債や劣後ローンは自己資本として認められていない。バーゼルIIIにおいては、自己資本の質の向上という観点から、資本性の点で劣る劣後債務が自己資本から除外されたものと推察される。

もっとも、EUの措置を踏まえると、預金者保護の観点からゴーンコンサーン・ベースの損失吸収力として劣後債務により焦点を当てることも考えられる。EUの預金者優先や非優先シニア債務の措置は、預金債権に損失が及ぶ前に損失吸収を図る債務クラスを設けることで、預金債権に損失が及ぶことをできる限り回避しようとするものと解される。

日本では、倒産法の下では預金もそれ以外の無担保債務も同順位であり、預金者優先はない。仮に国内基準行が破綻し、コア資本（エクイティ）による損失吸収が十分ではなかった場合には、債権者平等の原則の下で無担保債務とともに預金債権にも損失が生じることになる⁴⁹。まずは預金者優先の導入が日本の1つの検討課題として指摘できるが、法改正のハードルは高いことが予想されるため、次善の策として、国内基準の自己資本規制にエクイティの次に損失吸収を図る債務クラスを導入することで、預金に直ちに影響が及ぶことを回避することが考えられる。国内基準行は現在、総じて高い水準の自己資本比率を維持している。例えば、自己資本比率が一定レベルの銀行を対象に劣後債務を自己資本として再び位置づけることは考えられないだろうか。

⁴⁹ 預金保険制度では、決済用預金は全額保護され、利息のつく普通預金や定期預金等は預金者1人当たり元本1,000万円とその利息までが保護される。銀行が破綻しペイオフ等が実施されれば、保護範囲を超える非付保預金の預金者には損失が生じる。一方、付保預金については、預金保険料によって預金保険機構に積み立てられた責任準備金によってカバーされるため、ペイオフ等が実施されれば責任準備金が毀損されることとなる。

V 銀行のリスク・プロファイルに応じたプルーデンス規制の枠組み

1. 比例原則に対する国際的な注目

金融危機以降、銀行のリスク・プロファイルに応じたプルーデンス規制の枠組みとする「比例原則（proportionality principle）」が国際的に注目されている。個々の銀行あるいは銀行システムがストレスを抱えたり、破綻した場合には、金融システムの不安定化という外部性が生じることになるが、プルーデンス規制は一般に、外部性を内部化させることを目的とする。もっとも、個々の銀行のリスク・プロファイルの違いによって銀行間で生じる外部性は異なる。そこで比例原則は、銀行のリスク・プロファイルに釣り合った規制の枠組みとすることによって規制の目的を実現しようとするものである⁵⁰。

これまでバーゼル基準は、銀行のプルーデンス規制の国際基準を定めるという役割から全体としてワン・サイズ・フィッツ・オールの規制体系であったと言えよう。もっとも、金融危機の結果として、システム・リスクの蓋然性を評価する「システム上の重要性（systemically important）」という概念に焦点が当てられ、その結果、例えば G-SIBs には G-SIB サーチャージを含む厳格なプルーデンス規制が適用されることとなった⁵¹。

その上でバーゼル委員会は、システム上の重要性を含むより大きな概念として比例原則に焦点を当てる。例えば、バーゼル委員会が 2012 年 9 月に改定した「実効的な銀行監督のためのコアとなる諸原則」（以下、「コア・プリンシプル」）では、ある法域を評価する際には、監督実務が銀行のリスク・プロファイルやシステム上の重要性に応じたものである必要を認識しなければならないとして、比例原則を考慮すべきことを示している⁵²。コア・プリンシプルとは、自国の監督制度の質を評価し、健全な監督実務の基本的な水準を満たすために、各国が何をすべきかを把握する基準として位置づけられる。バーゼル委員会によると、比例原則の下、国際的に活動する大銀行から複雑ではない小規模金融機関に至るまでリスク・プロファイルやシステム上の重要性を踏まえたコア・プリンシプルの遵守の評価が可能になるとする。

2019 年 3 月には、各国・地域の銀行規制における比例原則の適用に関するサーベイがバーゼル委員会から公表された⁵³。サーベイが対象とする比例原則は、銀行のビジネス・モデルやシステム上の重要性、クロスボーダー業務、リスクの性質を反映して規制の程度を調整するテイラード・アプローチ（tailored approach）を含む。テイラード・アプローチとは、システム上の重要性を有する大銀行にはバーゼル基準を完全適用する一方、中規模の銀行にはそれよりも緩和的なバーゼル基準ベースの規制を適用し、さらに小規模銀行に

⁵⁰ BCBS, “Proportionality in bank regulation and supervision – a survey on current practices,” March 2019.

⁵¹ G-SIBs は、G-SIB サーチャージ以外では、Tier1 レバレッジ比率にはレバレッジ比率バッファが上乗せされ、大口エクスポージャー規制ではカウンターパーティが G-SIBs である場合には上限が厳格になるほか、FSB が定める基準の下、破綻時の損失吸収力を確保するための TLAC が要求される。

⁵² BCBS, “Core Principles for Effective Banking Supervision,” September 2012.

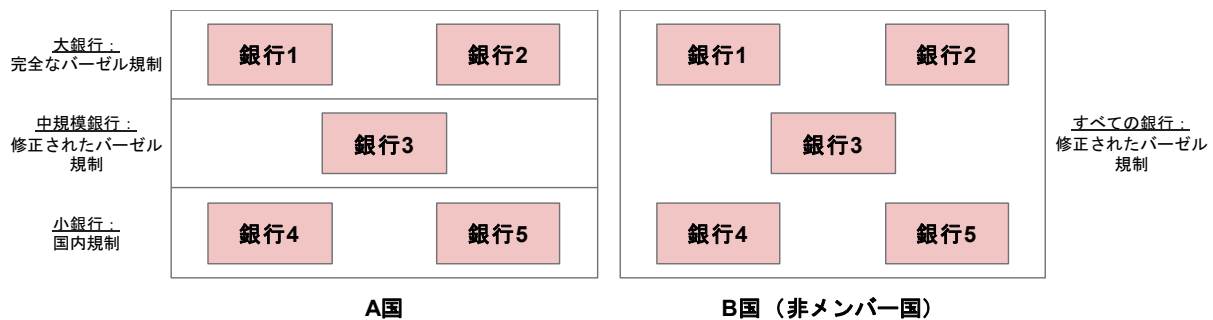
⁵³ 前掲脚注 50 を参照。当該サーベイは、バーゼル委員会のメンバーである 24 法域と、バーゼル諮問グループに属する非メンバーの 21 法域の計 45 法域を対象に実施されたものである。

は独自の国内規制を適用するといったように銀行のリスク・プロファイルを考慮して適用されるプルーデンス規制に厳格さの程度の差を設ける枠組みである（図表 7）。

バーゼル委員会はサーベイの結果、そのメンバーである 24 法域のうち 21 法域において、大なり小なり比例原則が導入されていることを明らかにした。その上で各国・地域がどのような指標を基準に比例原則を適用しているのか、どのような規制分野において比例原則を適用しているのかについても確認を行っている（図表 8）。

具体的には、比例原則の基準となる指標としては、バランスシートの計数（総資産や総エクスポージャー、特定の資産、預金を含む）を利用した指標を利用する法域が最も多く、その次にビジネス・モデルが基準として採用されることが多いことが判明した。さらに、比例原則が適用される規制分野については、自己資本規制、流動性規制、開示・報告規制および監督と、幅広い規制分野に及んでいることが明らかになっている⁵⁴。

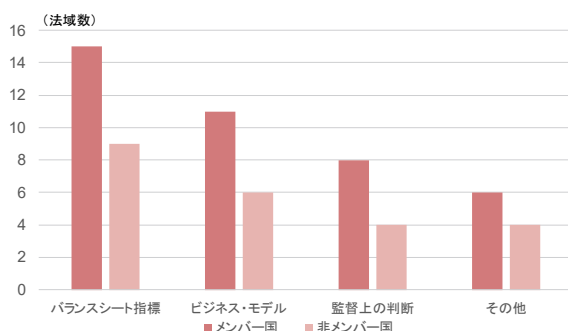
図表 7 バゼル委員会による比例原則の例



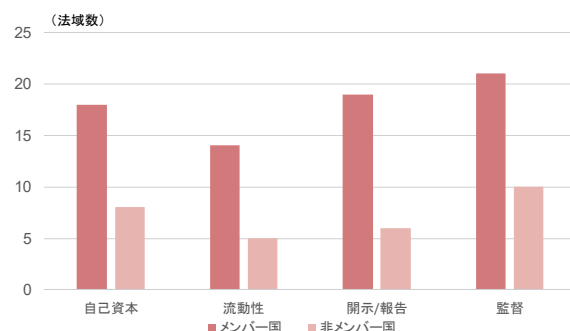
（注） 非メンバー国とは、バーゼル委員会のメンバーではないが、バーゼル諮問グループに参加する国を指す。
（出所） BCBS サーベイより野村資本市場研究所作成

図表 8 各法域における比例原則の適用状況

① 比例原則の閾値/セグメントの決定基準



② 比例原則の措置が適用される分野



（注） メンバー国はバーゼル委員会のメンバー、非メンバー国はバーゼル諮問グループに参加する国を指す。
（出所） BCBS サーベイより野村資本市場研究所作成

⁵⁴ バゼル委員会のサーベイにおいては、日本の銀行規制のセグメントについて海外支店・子会社という基準が挙げられており、国際統一基準と国内基準の区分が比例原則として紹介されている。さらに、日本の比例原則の内容としては、自己資本規制についてはより低い最低水準、流動性規制については LCR の適用除外、内容や頻度を調整した開示・報告規制、多様な監督の強度という記述がみられる。

2. 米国で導入されたテイラード・アプローチ

テイラード・アプローチの代表が米国である。米国では、G-SIBs にいわゆるゴールドプレート（gold-plating）として国際基準を上回る厳格な規制を課す一方で、地域金融機関にはバーゼル III よりも緩和的な規制を課す枠組みとしてきた。さらに 2019 年末からは、連結総資産 1,000 億ドル以上の大銀行を対象により洗練されたテイラード・アプローチの適用を開始している（図表 9）。

図表 9 米国の新たなテイラード・アプローチ

		カテゴリーⅠ 米国G-SIBs	カテゴリーⅡ 総資産7,000億ドル以上 または 法域間業務750億ドル以上	カテゴリーⅢ 総資産2,500億ドル以上 または ノンバンク資産、加重短期ホール セール・ファンディング、もしくは オフバランスシート750億ドル以上	カテゴリーⅣ 総資産1,000億ドル以上、 2,500億ドル未満
銀行名	銀行名	バンク・オブ・アメリカ バンク・オブ・ニューヨーク・メロン シティグループ ゴールドマン・サックス JPモルガン・チェース モルガン・スタンレー ステート・ストリート ウェルズ・ファーゴ	ノーザン・トラスト	キャピタル・ワン チャールズ・シュワブ PNCフィナンシャル USバンコープ	アリー・フィナンシャル アメリカン・エクスプレス BB&T シチズンズ・フィナンシャル ディスカバー フィフスサード ハンチントン キーコープ M&Tバンク リージョンズ・フィナンシャル サントラスト シンクロニー・フィナンシャル
	自己資本	TLAC/長期債務(LTD) ストレス・テスト ・自社実施ストレス・テスト(年次) ・監督ストレス・テスト(年次) ・資本計画提出(年次) 自己資本比率 ・G-SIBサーチャージ ・内部モデル手法 ・CCyB レバレッジ規制 ・厳格なTier1レバレッジ比率 (レバレッジ比率サーチャージ)	ストレス・テスト ・自社実施ストレス・テスト(年次) ・監督ストレス・テスト(年次) ・資本計画提出(年次) 自己資本比率 ・内部モデル手法 ・CCyB レバレッジ規制 ・Tier1レバレッジ比率	ストレス・テスト ・自社実施ストレス・テスト(隔年) ・監督ストレス・テスト(年次) ・資本計画提出(年次) 自己資本比率 ・標準的手法 ・CCyB レバレッジ規制 ・Tier1レバレッジ比率	ストレス・テスト ・監督ストレス・テスト(2年毎) ・資本計画提出(年次) 自己資本比率 ・標準的手法 ・CCyB レバレッジ規制 ・米国基準
	流動性	流動性規制 ・LCR $\geq 100\%$ (日次) ・NSFR(案) $\geq 100\%$ (日次)	流動性規制 ・LCR $\geq 100\%$ (日次) ・NSFR(案) $\geq 100\%$ (日次)	流動性規制 ・wSTWF750億ドル未満: LCRおよびNSFR(案) $\geq 85\%$ (日次) ・wSTWF750億ドル以上: LCRおよびNSFR(案) $\geq 100\%$ (日次)	流動性規制 ・wSTWF500億ドル未満: LCR適用なし ・wSTWF500億ドル以上: LCRおよびNSFR(案) $\geq 70\%$ (月次)

(注) CCyB はカウンターシクリカル・バッファー、LCR は流動性カバレッジ比率、NSFR は安定調達比率、wSTWF は加重短期ホールセール・ファンディングを指す。

(出所) FRB 資料より野村資本市場研究所作成

具体的には、総資産 1,000 億ドル以上の銀行は、総資産を主な基準とするリスクベース指標に基づいて「カテゴリーI」から「カテゴリーIV」に区分され、各々の区分に応じた、すなわちリスク・プロファイルに応じたプルーデンス規制が適用される⁵⁵。

カテゴリーIは、米国 G-SIBs であり、最も厳格なプルーデンス規制が適用される。次に、カテゴリーIIは、総資産 7,000 億ドル以上または法域間業務 750 億ドル以上の銀行であり、バーゼル III に準拠し、G-SIBs に要求されるプルーデンス規制の上乗せは適用されない。カテゴリーIIIは、総資産 2,500 億ドル以上、またはノンバンク資産、短期ホールセール・ファンディングもしくはオフバランスシート・エクスポージャーが 750 億ドル以上の銀行である。カテゴリーIIIの銀行は、標準的手法によって自己資本比率を計測し、LCR や NSFR の最低水準が 100% から 85% に緩和されている⁵⁶。そして、総資産 1,000 億ドル以上で 2,500 億ドル未満のカテゴリーIVの銀行は、米国基準のレバレッジ規制が適用され、LCR は適用されない。

3. 日本におけるテイラード・アプローチの可能性

日本のプルーデンス規制の枠組みについては、海外営業拠点の有無により国際統一基準と国内基準に区分され、国際統一基準行には、バーゼル基準に従って指定される G-SIBs と、金融庁の裁量で指定される D-SIBs というシステム上の重要性に応じた区分が存在する。将来的には、比例原則の下で、リスク・プロファイルをより反映させたプルーデンス規制に発展させるという選択肢も考えられるのではないだろうか。そこで、テイラード・アプローチの導入を想定し、一般的には銀行の規模が大きくなればシステミック・リスクが増大することが想定されることから、総資産をリスク・プロファイルの代理変数と見立てて国内銀行を分類してみると、図表 10 のように整理される。

このような整理をした上で改めて国際統一基準行を眺めてみると、システム上の重要性に応じて G-SIBs、次に D-SIBs があり、海外営業拠点を有する地域銀行がある。G-SIBs や D-SIBs に指定された銀行に対しては、システム上の重要性に応じて G-SIB サーチャージや D-SIB サーチャージを含む厳格なプルーデンス規制が適用され、地域銀行にはバーゼル基準に準拠した国際統一基準が適用される。すなわち、国際統一基準行については、すでにある程度はリスク・プロファイルに応じた枠組みとなっていると捉えることができる。

他方、国内基準行については、総資産 10 兆円超の大銀行から総資産 1 兆円未満の中小銀行まで様々な銀行が存在し、国内基準行の間ではリスク・プロファイルは大きく異なっていると考えられる。その一方で、適用されるプルーデンス規制はほぼ一律である。この国内基準にリスク・プロファイルを反映させることを想定すると、国際統一基準と国内基準の間で相当のギャップが生じていることも考慮し、例えば、システム上の重要性を有す

⁵⁵ 米国の新たなテイラード・アプローチについては、小立敬「最終化された米国の大手銀行規制の見直しーリスク・プロファイルに応じたプルーデンス規制の再構築ー」『野村資本市場クォーターリー』2020 年冬号を参照。

⁵⁶ ただし、短期ホールセール・ファンディングが 750 億ドル以上の場合は、通常の LCR が適用される。

図表 10 総資産を基準とする銀行の分布（2019 年 3 月末）

		連結総資産							
		100兆円以上	50兆円以上	10兆円以上	5兆円以上	3兆円以上	2兆円以上	1兆円以上	1兆円未満
国際統一基準	G-SIBs	三菱UFJFG 三井住友FG みずほFG							
	D-SIBs	農林中央金庫	三井住友 トラストHD	(野村HD) (大和証券G)					
	その他			コンコルディア FG 千葉銀行 静岡銀行 八十二銀行	中国銀行 群馬銀行 伊予銀行 滋賀銀行 北國銀行	名古屋銀行			
国内基準		ゆうちょ銀行	りそなHD	ふくおかFG めぶきFG ほくほくFG 関西みらいFG 西日本FH 九州FG	北洋銀行 京都銀行 新生銀行 広島銀行 第四北越FG 七十七銀行 十六銀行 百五銀行 東邦銀行 大垣共立銀行 南都銀行 山陰合同銀行 池田泉州HD 東京きらぼし FG あおぞら銀行	百十四銀行 京葉銀行 武蔵野銀行 紀陽銀行 三十三FG トモニHD 岩手銀行 山梨中央銀行 スルガ銀行 阿波銀行 大分銀行 愛知銀行 宮崎銀行 四国銀行 青森銀行 秋田銀行	栃木銀行 千葉興業銀行 福井銀行 フィデアHD 愛媛銀行 山形銀行 じもとHD 佐賀銀行 東京スター 銀行 筑波銀行 琉球銀行 東和銀行 沖縄銀行 みちのく銀行	中京銀行 清水銀行 西京銀行 大光銀行 北日本銀行 富山第一銀行 トマト銀行 但馬銀行 長野銀行 高知銀行 鳥取銀行	東北銀行 南日本銀行 筑邦銀行 大東銀行 福島銀行 沖縄海邦銀行 宮崎太陽銀行 静岡中央銀行 豊和銀行 福岡中央銀行 富山銀行 神奈川銀行 福邦銀行 島根銀行 佐賀共栄銀行

(注) 大手銀行と地域銀行（それらの持株会社）に加えて、ゆうちょ銀行と農林中央金庫を記載。

(出所) 各社ディスクロージャーより野村資本市場研究所作成

ると判断される銀行は、流動性規制またはレバレッジ規制に関して、バーゼル III ベースもしくはバーゼル III を緩和した規制を適用することも選択肢として考えられるのではないだろうか。

また、金融庁の裁量の下で指定される D-SIBs の選定は、監督指針の下、連結総資産 15 兆円以上の国内銀行を対象としており、そのうち、①規模、②相互関連性、③代替可能性／金融インフラ、④複雑性の 4 つの基準に関するスコアリングによってシステム上の重要性を評価し、その結果によって D-SIBs が決定される。ただし、システム上の重要性に関する評価の対象は国際統一基準行に限られており、国内基準行は対象となっていない。

この点に関して、国際統一基準と国内基準とを区分する海外営業拠点の有無については、国内のシステム・リスクの蓋然性とは必ずしも直接に結びつくものではないと考えられる。したがって、国内銀行システムのシステム・リスクを予防する観点から、国内基準行についてもシステム上の重要性を評価する作業は必要であるように思われる。かつて金融危機対応として実施された預金保険法 102 条 1 項に規定する措置、いわゆるシステム・リスク・エクセプションはいずれも国内基準行を対象に発動されたものである⁵⁷。

⁵⁷ 前述のりそな銀行に対する第一号措置（公的資本増強）に加えて、2003 年 11 月には足利銀行が、「当該金融機関が業務を行っている地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずるおそれがある」と認められ、第三号措置（特別危機管理）が講じられている。

このような過去の危機の経験も踏まえると、一定規模以上の国内基準行については、実際に D-SIBs に指定されるか否かはスコアリングの結果次第である一方で、D-SIBs の選定におけるシステム上の重要性の評価を行うスクリーニングの対象に含めることについては、検討する余地もあるのではないかな。

VI 将来に向けた銀行システムの安定のための新たな論点

本稿では、銀行規制再論と題して、①自己資本比率（国内基準）のあり方、②バーゼル III の CCyB の運用、③ゴーンコンサーン・ベースの損失吸収力に関する措置、④銀行のリスク・プロファイルに応じたプルーデンス規制の枠組みというテーマを取り上げ、金融危機以降、国際的にあるいは海外で議論されてきた論点や実際に講じられた措置も踏まえながら、銀行のプルーデンス規制の枠組みを再点検する際の新たな論点や課題の提供を試みてきた。なお、本稿の議論は、現行規制の枠組みについて国際基準に照らして不十分であると論じているものではない。あくまでも現行のプルーデンス規制の枠組みをより補強するためには何が必要かという視点に立って整理したものである。

第一に、国内基準の自己資本比率における有価証券評価損の扱いについては改めてその適切性を検証すべきである。地域銀行では、国内預貸金業務の収益性が総じて低下を続ける中で、有価証券運用への収益依存が高まっており、リスク・テイクの積極化が窺われるとされている。こうした状況を踏まえると、適切な有価証券運用へのインセンティブ付けを図る観点から、有価証券評価損の扱いを見直す必要性は高いのではないかな。

第二に、CCyB の具体的な運用手法を整理し、検討することが求められる。現在の日本の金融システムに関しては、金融循環の拡張的な動きが継続する中であって脆弱性の蓄積には留意が必要であるとされており、地域銀行においては、利鞘の薄い低採算貸出の増加や信用コストの増加、不動産業向け貸出における賃貸用物件向けの長期貸出の増加が懸念されている⁵⁸。他方、海外では、総与信対 GDP ギャップが基準に達していなかったとしても、潜在的なシステミック・リスクへの懸念から CCyB を発動する国も存在する。こうした海外の事例も参考にしながら、日本における CCyB の具体的な運用手法について、より明確に整理をしていくことが必要ではないかな。また、マクロプルーデンス政策における CCyB の役割を考慮し、国内基準行への適用の可否を改めて検討すべきではないかな。

第三に、将来、銀行が破綻した場合の金融システムに与える影響または預金者に与える影響を考慮して、ゴーンコンサーン・ベースの損失吸収力について自国の状況を踏まえた措置を講じることも考えられる。例えば、すべての D-SIBs に TLAC を適用することも考えられる。また、預金者保護の観点から、預金の前に損失吸収を図る仕組みとして預金者優先の導入は、日本の課題として指摘できる。さらに、国内基準においては、預金の前に損失吸収する債務クラスの導入を促すこと、具体的には、劣後債務を再び自己資本として考慮するような選択肢も考えられるのではないかな。

⁵⁸ 前掲脚注 5 を参照。

最後に、日本の銀行規制における比例原則の追求、または現行の枠組みのテイラード・アプローチへの発展である。プルーデンス規制の中に銀行のリスク・プロファイルを反映させるという国際基準の方向性を考えると、特に規模が異なる銀行が混在している国内基準行においては、リスク・プロファイルを踏まえて適用する規制の厳格さの程度を変えることが想定される。また、D-SIBs を選定する際のシステム上の重要性に関する評価の対象に、国内基準行を含めることも考えられるのではないかと。

VII 結びに代えて

1990 年代以降の日本の銀行のプルーデンス規制は、①1988 年のバーゼル合意に基づいて 1991 年 3 月に適用が始まったバーゼル I、②リスク管理高度化を踏まえてよりリスク・センシティブな自己資本規制への改定を目的に 2007 年 3 月から始まったバーゼル II、③金融危機を受けて自己資本や流動性の規制強化を図るべく 2013 年 3 月に適用が始まったバーゼル III へと、バーゼル基準の改定に合わせて発展してきた。

さらに金融危機以降は、システム上重要な銀行に対する厳格なプルーデンス規制の導入、TBTF の終結を図るための秩序ある破綻処理を実現するための枠組みの整備、具体的には、ペイルインの導入を含む 2013 年の預金保険法改正や TLAC の適用が行われてきた。こうした国際的な金融規制改革に準じたプルーデンス規制の枠組みの整備は、2023 年以降に適用が予定されるバーゼル III 最終化をもって完了することになる。

今後、日本の銀行業界を取巻く経済・社会環境が大きく変わりゆく中であって、将来に向けて長期的な視野で銀行システムの安定を確保していくことがより重要な課題になってくることが予想される。そのため、現行のプルーデンス規制の枠組みについても、日本の銀行業界の変化を踏まえながら、その十分性や適切性を改めて点検していくことが求められる時期が近づいてきているように窺われる。バーゼル III 最終化の適用を前に、将来に向けた銀行システムの安定性の確保という観点から銀行のプルーデンス規制における論点や課題を改めて整理していくことも必要ではないだろうか。

その際には、過去の金融危機の経験も改めて振り返りながら、フォワードルッキングに検証していくことが鍵となるだろう。日本は、1990 年代に不良債権問題に起因する銀行システム危機を経験し、そこで学んだ教訓は、2000 年に改正された預金保険法等においてすでに反映されている。もっとも、グローバル金融危機の結果、欧米を中心として銀行のプルーデンス規制に関してさらに踏み込んだ問題意識に基づいて様々な検討が行われ、具体的な措置が講じられるようになってきている。日本としては、こうした従来にない新たな視点も踏まえつつ、現行のプルーデンス規制の枠組みを再点検していくことが重要であろう。

現在、新型コロナウイルス感染症の影響から、銀行業界を含め日本の経済・社会は極めて困難な状況に置かれている。IMF のクリスタリナ・ゲオルギエヴァ専務理事は、新型コロナウイルス感染症のパンデミックによって、2020 年の世界経済の成長率が急激なマイ

ナスとなり、1930年代の世界恐慌以降で最悪の経済危機に直面するとの見通しを示している⁵⁹。本稿は、より長期的な視点で日本の銀行システムを捉えた場合の問題意識に基づいた考察であり、新型コロナウイルス感染症への対応として足許で必要な政策とは異なる方向性であることを十分に認識している。筆者としては、日本および世界がコロナ禍を克服し、一刻も早く経済・社会が平常に戻ることを切に願いつつ、コロナ禍後（アフター・コロナ）の長期的な論点を提示するものとしたい。

⁵⁹ “Coronavirus: Worst economic crisis since 1930s depression, IMF says,” *BBC*, 9 April 2020.