

2023 年の銀行混乱に係るバーゼル委員会・FSB 報告書 — 銀行監督・規制、破綻処理の枠組みの新たな課題 —

小立 敬

■ 要 約 ■

1. シリコンバレー・バンク（SVB）の破綻を契機にクレディ・スイス（CS）の実質破綻をもたらした 2023 年 3 月の銀行を巡る混乱の教訓として、バーゼル委員会が銀行監督・規制上の課題を整理した報告書を、金融安定理事会（FSB）が銀行破綻処理の枠組みにおける課題をまとめた報告書をそれぞれ 2023 年 10 月に公表した。
2. バーゼル委員会の報告書は、監督上の課題として流動性監督強化を含む幅広い監督分野の課題を議論している。規制上の課題については、流動性カバレッジ比率（LCR）、銀行勘定の金利リスク（IRRBB）を含む規制のあり方に関する課題を指摘する一方、現行のバーゼルⅢを修正するかどうかはバーゼル委員会による今後のフォローアップ作業に委ねられた。
3. FSB 報告書の注目は、CS にベイルインが適用される可能性があったことを明らかにしたことである。スイス以外の関係当局はベイルインの実行が可能という確信を得たように窺われる。また、ソーシャル・メディアと金融のデジタル化という今日的環境を背景に高速のバンクランが生じたことを受けて FSB 報告書は、預金保護の範囲の見直しや預金保護のための長期債発行という新たな論点を認識した。
4. 今日の環境を踏まえた監督・規制や破綻処理における課題については、バーゼル委員会の報告書も FSB 報告書も議論の出発点を示すものであって、現行の枠組みの修正を図るような具体的な方針を示していない。両報告書の流れを受けた今後のさらなる議論の帰趨に注目する必要があるだろう。

野村資本市場研究所 関連論文等

- ・小立敬「米国 SVB の破綻と銀行システムの不安定化—背景の分析と初期的な論点整理—」『野村資本市場クォーターリー』2023 年春号。
- ・小立敬「米国における大手銀行の規制強化案」『野村資本市場クォーターリー』2023 年秋号。

I 2023 年 3 月の銀行を巡る混乱からの教訓の議論

2023 年 3 月 8 日から 19 日の間に、米国ではシリコンバレー・バンク（以下、SVB）の預金取付け（バンクラン）を契機として、SVB、シグネチャー・バンク（以下、SBNY）、ファースト・リパブリック・バンク（以下、FRC）が破綻あるいは破綻の危機に陥った。この間にスイスでは、グローバルなシステム上重要な銀行（G-SIBs）であったクレディ・スイス（以下、CS）が実質破綻し¹、3 月 19 日に政府の支援を受けながら UBS に救済合併されることになった。こうした事態から世界の金融・資本市場は一時大きく混乱した。

2023 年 3 月の銀行を巡る混乱（以下、銀行混乱）は、銀行危機の歴史に新たな現象をもたらした。ソーシャル・メディアを介した情報拡散とモバイル・バンキングを通じた瞬間的な預金の引出しから、過去に例のない速さのバンクランが生じ、SVB ではおよそ秒速 100 万ドルで預金が引き出された²。IMF は、テクノロジーとソーシャル・メディアによって恐怖が増幅され、金融システムに急拡大したことを指摘する³。

また、銀行混乱は 2008 年のグローバル金融危機の経験を受けて開発された「システム上重要な銀行」という概念の再検証を求めているようにもみえる。システム上重要な銀行ではなかった SVB のバンクランが他の銀行に波及し、米国銀行システムにシステムミックなリスクを顕在化させた⁴。SVB のバンクランは、直ちに SBNY の破綻を引き起こしただけでなく、SVB と同様に非保険対象預金への依存度が高かった地銀を中心に預金流出を招き、5 月初には FRC を破綻に至らしめた。

米国で相次いだ地銀の破綻や CS の実質破綻は、損失発生に伴って自己資本が棄損するというソルベンシーの問題ではなく、預金流出に伴う流動性リスクに起因する。一方で、グローバル金融危機では主に銀行のソルベンシーが問題となった。流動性カバレッジ比率（LCR）や安定調達比率（NSFR）という流動性規制も導入されているが、バーゼルⅢは自己資本規制の強化により焦点を当てているように窺われる。また、公的資金を利用した銀行救済（バイルアウト）への反省から納税者負担の回避が最重要の課題となり、株主や債権者の負担の下で破綻処理を行うツールであるベイルインの開発、G-SIBs に破綻時の損失吸収力の確保を図る総損失吸収力（TLAC）の導入などが行われてきた。グローバル金融危機を踏まえた国際金融規制改革では、銀行のソルベンシーの課題への対応に焦点が当てられてきた一方、銀行混乱は銀行の資金繰り、すなわち、資金流動性という金融危機時とは異なるリスクが顕在化したと捉えることができる。

¹ スイスの監督当局は、CS の自己資本比率は健全性基準を上回っていたが、存続不能（point of non-viability）の状態にあると判断しており、本稿では、CS は実質破綻したものと記述する。

² SVB の破綻とその波及に伴う混乱に関しては、小立敬「米国 SVB の破綻と銀行システムの不安定化―背景の分析と初期的な論点整理―」『野村資本市場クォーターリー』2023 年春号を参照。

³ IMF, “Global Financial Stability Report; Safeguarding Financial Stability amid High Inflation and Geopolitical Risks,” April 2023.

⁴ 米国では、総資産 2,500 億ドル以上の銀行持株会社に厳格なブルーデンス規制を課すことになっている一方、国内のシステム上重要な銀行（D-SIBs）を特定する枠組みは存在しておらず、米国当局は SVB がシステム上重要な銀行であると認識していなかったように窺われる。

銀行混乱を受けて米国では、バイデン大統領の指示の下、大手地銀の規制強化が提案されている⁵。米国当局は、2023年7月に大手地銀の自己資本規制強化を含む規則改正案を公表し、8月には大手地銀を対象に破綻時の損失吸収力として長期債（long-term debt; LTD）の発行・維持を求める規則提案を行っている⁶。特に LTD の提案は、預金保険ではカバーされない非保険対象預金者による預金引出しのインセンティブを減じるよう預金に対する損失クッションとしての役割が期待されており、預金保護を目的とするブルーデンス規制としての新たな一面が注目される。

銀行混乱のインプリケーションを得るべく、国際的議論も行われている。バーゼル銀行監督委員会（BCBS）は10月5日、銀行監督・規制に与える教訓を整理した報告書（以下、BCBS 報告書）を公表した⁷。BCBS 報告書は、①銀行混乱の経緯と背景、②監督上の教訓、③規制上の教訓に分けて議論を行っており、その上で今後のフォローアップとして、①グローバル・レベルで監督の実効性を強化し、追加のガイダンスを必要とする問題を特定するための作業の優先順位づけ、②流動性リスクや銀行勘定の金利リスク（IRRBB）を含め、銀行混乱の際にバーゼル規制の枠組みが意図した通りに機能したかを実証的に評価する追加の分析作業を実施し、中期的に政策対応の要否を評価する方針を明らかにした。BCBS 報告書は、バーゼル規制の具体的な改定を示すものではないとするが、フォローアップの作業の結果によってはバーゼルⅢに修正が加えられることも想定される。

一方、10月10日には金融安定理事会（FSB）が、米国の地銀破綻とCSの実質破綻から金融危機後に整備された銀行破綻処理の枠組みに得られる教訓を整理した報告書（以下、FSB 報告書）を公表した⁸。CSはAT1債⁹の元本削減を伴いながらUBSに救済合併され、破綻処理は回避されたが、FSB 報告書の注目点は、それとは並行的にバイルインの適用を含む破綻処理を実行するための準備が進められており、UBSとの合併合意に至らなければCSで破綻処理が行われていたことを明らかにしたことである。CSにバイルインが適用された場合には、G-SIBsとして最初の事例となっていた。CSの事例は金融危機後に整備された、いわゆる秩序ある破綻処理の枠組みが実行可能ではないことを示しているという見方もあるが、FSB 報告書は、CSにおいては実際にバイルインを伴う破綻処理を実行する準備ができていたとして、そのような見解に対して反駁している。

本稿は、BCBS 報告書およびFSB 報告書において展開されている論点を紹介しながら、2023年3月の銀行混乱から得られる今後の銀行の監督・規制や破綻処理の枠組みに関する新たな課題を探る。

⁵ 2023年3月の大手地銀の破綻を受けて、バイデン大統領は3月30日に連邦銀行当局に対して大手地銀の規制強化を具体的に指示した（White House, “FACT SHEET: President Biden Urges Regulators to Reverse Trump Administration Weakening of Common-Sense Safeguards and Supervision for Large Regional Banks,” March 30, 2023）。

⁶ 大手地銀の破綻を受けた米国の規制強化については、小立敬「米国における大手銀行の規制強化案」『野村資本市場クォーターリー』2023年秋号を参照。

⁷ BCBS, “Report on the 2023 banking turmoil,” October 2023.

⁸ FSB, “2023 Bank Failures; Preliminary lessons learnt for resolution,” October 10, 2023.

⁹ AT1債とは、銀行が発行する株式と債券の性質を併せ持つハイブリッド証券であり、バーゼルⅢの自己資本比率における自己資本のうち「その他 Tier1 (AT1)」への算入要件を満たすものを指す。

II 銀行混乱の経緯とその背景

BCBS 報告書は、最初に銀行混乱の経緯や背景を整理している。破綻した SVB や SBNY、FRC、実質破綻した CS に共通する要因は資金流動性のストレスである。BCBS 報告書は、これらの銀行の預金流出率が過去の事例や LCR が想定していたものと比べて高かったことを確認しており、特にデジタル・バンクランなどと称される SVB では、預金流出の速さと規模が突出していることがわかる（図表 1）。

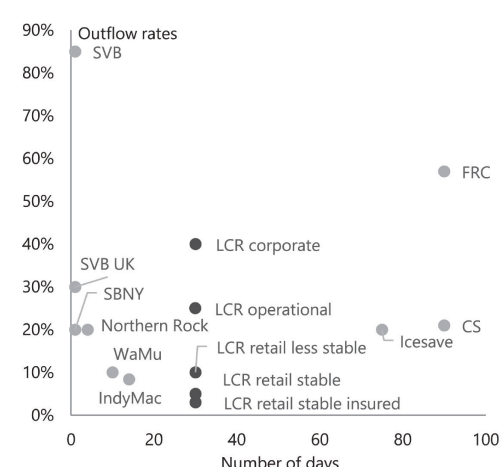
これらの銀行の事例からは、銀行監督・規制の各分野に関わる課題が確認されており、次章で述べる BCBS 報告書が指摘した監督・規制上の教訓につながる（図表 2）。BCBS 報告書によると、SVB や SBNY、FRC、CS に資金流動性のストレスがもたらされた経緯や背景は、概ね次のとおりである。

図表 1 SVB、SBNY、FRC と CS の流動性流出率

①破綻銀行の預金流出率（過去との比較）

Bank	Deposit outflow	Number of days
SVB (2023)	85%	2
FRC (2023)	57%	90
SVB UK (2023)	30%	1
CS (2023)	21%	90
SBNY (2023)	20%	1
Icesave (2008)	20%	75
Northern Rock (2007)	20%	4
WaMu (2008)	10%	10
IndyMac (2008)	8%	14
LCR	3% - 40%	30

②破綻銀行と LCR の流出率



(注) SVB の預金流出率は 3 月 10 日の引出予定額を含む。FRC の預金流出率は 2023 年第 1 四半期に米銀 11 行から提供された預金を除く。

(出所) BCBS, “Report on the 2023 banking turmoil,” October 2023.

図表 2 銀行混乱時からの教訓と銀行監督・規制との関係

		SVB	SBNY	FRC	CS
監督	ガバナンスおよびリスク管理	○	○	○	○
	ビジネスモデル	○	○	○	○
	流動性監督	○	○	○	○
	監督上の判断	○	○	○	×
	監督上のツールキット	○	○	○	○
	クロスボーダー監督協力	○	×	×	○
規制	流動性規制	○	○	○	○
	IRRBB	○	○	○	×
	満期保有 (HTM) 証券	○	○	○	×
	AT1 資本商品	×	×	×	○
	バーゼル規制の範囲	○	×	×	×
	比例原則	○	○	○	×
	連結レベル	×	×	×	○

(出所) BCBS, “Report on the 2023 banking turmoil,” October 2023 より野村資本市場研究所作成

1) シリコンバレー・バンク (SVB)

2023年3月10日に破綻したSVBは、テック企業への金融サービスを手掛ける銀行持株会社グループであり、2023年3月時点の総資産は2,120億ドルであった。2019年から2021年の間、ベンチャーキャピタル (VC) とテックセクターが急成長する中で、急激な預金流入からSVBの規模は3倍に急成長した。預金のほとんどが非保険対象預金であり、主に長期債に投資していた。その結果、2022年以降の金利上昇に伴って預金が流出し、証券ポートフォリオの含み損が急拡大した。

こうした中、SVBは増資を含むバランスシートの再構築計画を3月8日に公表し、その中で債券売却から18億ドルもの損失が生じたことを明らかにした。そのことを受けて翌9日に急激に預金流出が進み、大規模なバンクランが発生した¹⁰。

BCBS報告書は、バンクランがSVBの経営に対する根本的な懸念を反映したものであることに加え、テックセクターにおける不確実性の高まりやセンチメントの変化、格付会社による格下げの可能性、ソーシャル・メディアに煽られて過去に例をみない速さで協調的に預金を引き出したVC投資家とテック企業のネットワークの相関性を含め、相互に関連する多くの要因によって引き起こされたと分析する。

SVBの破綻原因としてBCBS報告書は、二つの脆弱性を挙げる。第一に、基本的なリスク管理能力が規模の急速な成長に追いついていなかったために、2022年以降に財務状況が悪化したことである。2022年と2023年の経済・金融環境の変化を実効的に管理できなかったことは、長期にわたり脆弱性が蓄積していたことを示す。第二に、危機時の資金調達能力を十分に確保していなかったことである。SVBは、連邦準備制度のディスカウント・ウィンドウからの借入能力をテストすることなく、流動性確保のための担保やオペレーションに関して適切な措置も講じていなかった。その結果、コンティンジェンシー・ファンディング・プランが実行不能となった。

BCBS報告書はその上で、SVBの破綻は取締役会と経営の失敗に直結するとする。SVBの取締役会と経営陣はビジネスモデルとバランスシート戦略に内在するリスクを実効的に監督できなかった。取締役会はリスクについて十分な情報を経営陣から得ていなかったが、経営陣に説明を求めなかった。取締役会は実効的なリスク管理よりも短期的な利益を優先して、監督上の課題への対応をリスク管理上の問題ではなく、コンプライアンス上の問題として扱うことが多かったと指摘する。

BCBS報告書は、SVBのリスク管理とガバナンスの問題とともに、監督当局による監督措置の遅れの問題も指摘する。2022年後半から2023年にかけてSVBでは流動性が低下し、証券ポートフォリオの含み損が拡大し、業績見通しが悪化する中で、監督当局である連邦準備制度理事会 (FRB) は、SVBの欠陥に関するエビデンスの蓄積に努めたために、強力な監督措置の適用が遅れたとしている¹¹。

¹⁰ SVBでは、9日に40億ドル超の預金が流出し、破綻した10日には1,000億ドル超の引出し予定があった。

¹¹ 例えば、取締役会や経営陣による監視、全社的なリスク管理プログラム、ITプログラム、流動性リスク管理プログラム、内部監査プログラムに関わるリスクに対処するための監督上の覚書 (MOU) を策定するのに7ヵ月以上もかかったことが述べられている。

2) シグネチャー・バンク (SBNY)

SBNY は、従来は商業用不動産向け融資や商工ローンを中心としていたが、近年は暗号資産業界向けの銀行サービスに注力してきた。SVB と同様、SBNY も預金の急増によって 2020 年から 2021 年にかけて総資産が倍増し、2022 年末に 1,104 億ドルとなった。2023 年 3 月 8 日に暗号資産業界向けにサービスを展開するシルバークラウド・バンクが自主清算を公表し、SVB においてバンクランが生じた影響から、SBNY でも預金流出が発生し、3 月 12 日に破綻した。

BCBS 報告書は、SBNY が破綻した根本原因はさまざまな経営にあったと分析する。SBNY の取締役会と経営陣は、銀行の規模や複雑さ、リスク・プロファイルに応じたリスク管理の実務とコントロールを確立せず、制御されない急速な成長を追求した。経営陣は、優良なコーポレート・ガバナンスを実践せず、監督当局の懸念にも十分に耳を傾けず、監督上の勧告への対応は迅速ではなかった。また、SBNY は、基本的な流動性リスク管理とコントロールを実施せずに、成長資金を調達するのに非保険対象預金に過度に依存した。さらに、2022 年後半から 2023 年にかけての暗号資産業界の混乱に伴う波及リスクや、暗号資産業界から受け入れた預金に依存するリスクを理解していなかった。その結果、暗号資産業界の顧客と一般預金者の双方から預金が出流する事態となった。さらに SVB と同様、コンティンジェンシー・ファンディング・プランにおいて運用上の欠陥があったことが指摘されている¹²。

SBNY の監督当局であった連邦預金保険公社 (FDIC) は、テーマ別のレビューや継続的なモニタリングを行いながら、監督レターや年次の検査報告書を発出して対応してきたとする一方で、監督措置をより強化すべきだったとの反省も示している。

3) ファースト・リパブリック・バンク (FRC)

FRC は、プライベート・バンキング、ウェルス・マネジメントを含む富裕層向けの銀行サービスを主力とし、2023 年 3 月の総資産は 2,329 億ドルであった。FRC は監督当局から良好な経営であると評価されていたが、バランスシートが SVB と類似しており、非保険対象預金の割合が高く、融資の簿価と公正価値に大きな差が生じていた。また、SVB と同じ地域で業務を行い、多くの VC を顧客に抱えていた。

SVB と SBNY の破綻の影響から FRC に対する市場や預金者の信頼が失われた結果、預金が出流し流動性ストレスが発生した。米銀 11 行が救済措置として 300 億ドルを FRC に預金したことで流出は一時鈍化した。決算発表時に 1,000 億ドル以上の預金が増加したことが明らかになると再び預金流出が始まり、5 月 1 日に破綻した。

BCBS 報告書は、金利変動や SVB の破綻の影響を受けやすいビジネスモデルや経営戦略であったとし、①急成長と融資や資金調達の集中、②非保険対象預金と預金者のロイヤルティへの過度の依存、③金利リスクの軽減の失敗という問題を指摘する。

¹² SBNY は、ニューヨーク連銀から拒否されていたにもかかわらず、ディスカウント・ウィンドウに不適格なローンを適格担保として扱うことに拘った結果、危機時に必要な資金を調達できなかったとされる。

4) クレディ・スイス (CS)

金融危機後の CS は、UBS や他の G-SIBs などと比較しても良いポジションにいた。しかしながら、アルケゴスやグリーンシルといった不祥事が相次ぎ、不祥事とそれに伴う損失発生は顧客や市場参加者、格付会社、監督当局の信頼を損ねていった¹³。

こうした中、CS は 2022 年下期に地政学的イベントやマクロ経済環境の悪化に伴う困難な市場環境の下、構造改革によって収益回復を図る戦略の見直しを公表したが、2022 年 10 月に CS の財務健全性に関するネガティブな噂により主にウェルス・マネジメントの顧客が資金を引き出したことから、流動性が急激に悪化した。もっとも、監督当局であるスイス連邦金融市場監督機構 (FINMA) が CS に対して高いレベルの流動性バッファーを要求していたことから、その時点では流動性ストレスに耐えることができた。その後、40 億スイスフランの資本調達を含む戦略改定を行ったが、十分な信頼回復には至らなかった。

2023 年 3 月に SVB と SBNY が破綻したことを受けて、市場参加者は G-SIBs の中でも最も脆弱な銀行の一つとして CS に目を向けるようになり、CS の株価は下落して CDS スプレッドは跳ね上がった。両行へのエクスポージャーはほぼなかったものの、CS は市場の信頼を再び失うこととなり、資金流出が再び加速した。

FINMA とスイス国立銀行 (SNB) は 3 月 15 日に共同で声明を発出し、CS が自己資本規制と流動性規制を満たしていることを確認し、SNB が CS に緊急時流動性支援 (ELA) を提供したが、市場の混乱を抑えることができなかった。その後も大規模な資金流出が続き、市場参加者は CS との取引に予防的措置を講じるようになったため、流動性ポジションへの圧力がさらに高まり、CS は存続不能な状態に追い込まれた。

政府や連邦議会は 3 月 16 日と 19 日、FINMA と SNB との調整の下、国内外の金融の安定と国内経済を保護する観点から、CS の存続可能性を確保するよう以下の緊急措置を採択して UBS による買収を後押しした。BCBS 報告書は、スイス当局が講じた特別措置はスイスと世界の金融安定という目的を達成したと述べている。

- 連邦議会は破綻時の優先弁済権を付与し、SNB が CS と UBS に 1,000 億スイスフランまでの追加的な緊急時流動性支援 (ELA+) を提供
- SNB による 1,000 億スイスフランの流動性支援に政府保証を付与
- CS の特定の資産から生じる損失に対して 90 億スイスフランの政府保証を提供
- 政府保証の付された流動性支援は、政府の特別支援があるときは存続可能性に係るイベントとして完全に元本削減されるという CS の AT1 の契約条項に該当することに加えて、3 月 19 日に議会で定められた緊急政令が FINMA に対して AT1 の元本削減を命じていることを受けて、FINMA が契約条項と緊急政令に基づいて CS に AT1 債をすべて償却するよう指示

¹³ CS が実質破綻に至る詳しい経緯は、関田智也「クレディスイス救済買収の示唆—金融規制・監督及びビジネスの観点から—」『野村資本市場クォーターリー』2023 年夏号を参照。

Ⅲ 銀行監督・規制に与える教訓―BCBS 報告書―

1. 監督上の教訓と課題

銀行混乱の経緯や背景を踏まえて BCBS 報告書は、①アウトライヤーの特定を含む銀行のビジネスモデルの分析、②監督当局による銀行のガバナンスおよびリスク管理の評価、③銀行混乱の経験を受けた流動性監督の強化、④規制の意図や通知への対応を確実にする監督上の判断、⑤銀行に実質的な変化を与える実効的なツール、⑥クロスボーダーの監督協力、⑦連結グループとグループ内法人レベルのリスクのモニタリング、管理の重要性という課題を挙げる。流動性監督の強化を含め幅広い監督分野の課題が指摘されている。

1) アウトライヤーの特定を含む銀行のビジネスモデルの分析

BCBS 報告書は、SVB、SBNY、FRC および CS はそれぞれが異なるビジネスモデルであるが、顧客基盤やバランスシート構造、規模の成長、経営およびコーポレート・カルチャーなどの点で他社と比較するといずれもアウトライヤーであったとし、その特定を含むビジネスモデルの分析は、監督上のコアな要素であることを強調する。

その上で監督当局が検討すべきこととして、第一に、ビジネスモデルの存続可能性や持続可能性を評価する方法を挙げる。例えば、銀行のビジネスモデルを評価する際、様々な定性的情報と定量的指標を参照することで、真新しく特異なビジネスモデルの脆弱性を適時に発見することができる。第二に、アウトライヤーへの積極的な監督の関与である。ビジネスモデルや急速な成長、資金調達先の集中、エクスポージャーなどからアウトライヤーとして認識される銀行には監督当局が積極的な関与を検討し、リスクへの理解を深め、実効的管理が可能であることを確認することが求められる。第三に、外部環境の変化に伴う影響である。金利環境の変化など市場環境の潜在的な影響を含む、中長期的な経営環境の変化を踏まえてフォワードルッキングにビジネスモデルを評価することは、銀行の安全性や健全性にとって有益であるとする。

2) 監督当局による銀行のガバナンスおよびリスク管理の評価

BCBS 報告書は、SVB、SBNY、FRC および CS の事例から、強固なコーポレート・ガバナンスの確立とともに、慎重なリスクテイクを行うための内部リスク管理およびコントロールの構築の重要性が確認されたとする。その上で、銀行が実効的で強固なガバナンスとリスク管理¹⁴を確保することが監督のコアな要素であると述べる。監督アセスメントはその基礎であり、監督当局は様々な欠陥に対処するよう速やかに監督措置を講じるべきであるとする。

¹⁴ BCBS 報告書は具体的な事項として、①取締役会の構成、銀行や金融に関する専門性を含め取締役が適切な経験を有する程度、②取締役会が経営者に実効性のある意見を述べ、リスク・プロファイルをモニタリングし、戦略を舵取りする能力、③リスク管理・内部監査機能の独立性と権限、④企業全体のリスク・カルチャー、⑤上級管理職の報酬インセンティブを挙げる。

3) 銀行混乱の経験を受けた流動性監督の強化

BCBS 報告書は、銀行混乱が流動性リスクに対する監督について明確な課題を示したとして、①預金流出の速さと規模、資金調達プロファイルの変化に関する課題、②流動性ストレス・シナリオに準備できていることの重要性（信頼性があり検証されたコンティンジェンシー・ファンディング・プラン、中央銀行の流動性ファシリティのアクセスに関するオペレーションの準備を含む）、③ソーシャル・メディアの役割と金融のデジタル化が銀行ストレスの速さと影響を増長させていることを指摘する。

その上で、次の課題について速やかに検討を行うことを監督当局に求めている。

- 監督当局による銀行、セクター、市場情報のモニタリングから、流動性の重大な流出がいつ始まるかを特定する関連情報が適時提供されること
- 流動性モニタリングの頻度についてストレス時（例えば、日次または日中）、通常時（例えば、週次）ともに増やすこと
- モニタリングにおいて、通常時の監督上の報告を補完する多様な情報ソースと高頻度のデータを活用すること
- 集中リスクのモニタリングとその実施方法
- 銀行と監督当局はビジネスモデルや資産負債構造の特性を適切に考慮すること
- 流動性は自由に移転可能であり、ストレス時にグループ連結レベルで利用可能であることを期待
- 銀行が実施する流動性ストレス・テスト（流動資産の現金化の能力、その他のリスクや自己資本との潜在的な相互作用、日中流動性ニーズの増加を含む）、コンティンジェンシー・ファンディング・プラン（中央銀行による緊急時のファシリティの利用を含む）が十分に強固であること
- 監督上の流動性ストレス・テストによる銀行の流動性ストレス・テストの補完
- 流動性リスク管理や資金調達プロファイルへの監督上の懸念を是正するために適切な措置をとることを確保するための十分な手段を銀行が保有し、当該手段が十分に迅速に展開されること

4) 規制の意図や通知への対応を確実にする監督上の判断

BCBS 報告書は、SVB や SBNY、FRC、CS がビジネスモデルやオペレーションの面でアウト라이어であることから、ルール・ベースの監督アプローチは十分ではない可能性があるとする。特定のビジネスモデルやオペレーション、それらに伴うリスクに対応するダイナミックな銀行監督とするには、監督当局が監督上の判断を用いてルールを補完すること、すなわち、特定のルールに違反していなくても積極的に監督介入する方法を検討することを監督当局に促す。特に、デジタル化が加速し、顧客ニーズが多様化し、新たなビジネスモデルに銀行が適応していく中で、それらに関連するリスクは既存ルールでは十分に把握できないおそれがあるため、監督上の判断がより重要になることを強調する。

5) 銀行に実質的な変化を与える実効的なツール

BCBS 報告書は、銀行混乱の最中に監督当局がストレスに直面した銀行に安全性や健全性に与えるリスクを特定して通知したが、状況が悪化する中で監督当局の警告は銀行に十分な変化を与えなかったとする。そこで、銀行混乱から得られる教訓として BCBS 報告書は、監督当局が監督措置（ツールキット）を見直し、適用の方法や時期に関する法規制上の制約を含め、銀行に具体的な行動を促すために十分かを確認することを求めている。また、個々の監督チームに与えられているガイダンスやプロセスが銀行に対して速やかな行動を促すものであるか監督当局がレビューすることも推奨している。

6) クロスボーダーの監督協力

SVB や SBNY、FRC、CS のうち、CS は国際的に幅広く事業を展開し、SVB も海外支店や子会社を有していた。BCBS 報告書は、銀行混乱に対応したクロスボーダーの監督協力は、世界の金融安定へのリスクを軽減する上で重要な要素であったとする。例えば、CS の監督カレッジのメンバーや SVB の海外子会社の監督当局を含むホスト国の監督当局は、破綻前後に行われた情報共有と協力について肯定的に捉えている。また、バーゼル委員会が銀行混乱の初期段階においてメンバー間の情報共有と議論を促したことから、中央銀行と監督当局の間で情報共有する際の共通のベースラインを提供するのに役立ったとする。

もっとも、監督カレッジやホスト国当局以外の外国当局は、CS のオペレーションの規模や範囲の大きさ、SVB の破綻処理が国際的な銀行市場の信頼に与えた影響に伴う世界的な金融の安定に対する懸念から、CS や SVB の監督当局や中央銀行、破綻処理当局が講じる計画や措置に強い関心をもっていたとする。BCBS 報告書は、既存のバーゼル委員会のガイダンスを基に、より広範な情報共有プロトコルが銀行混乱のようなイベントにも有益かどうか検討する考えを示している。

7) 連結グループとグループ内法人レベルのリスクのモニタリング、管理の重要性

BCBS 報告書は、バーゼル規制は連結ベースのアプローチである一方、リーガル・エンティティ間の資源配分を監視することの重要性も認識しており、流動性リスクに関しては、グループ内の各法人にグループ・レベルで流動性ソースと担保を適切かつ効率的に配分・管理することが重要であると述べる。

特に CS の事例からは、監督当局がグループ全体（子会社レベル、サブグループ・レベルを含む）のリスクの遷移を監視し、銀行のリスク管理においてもそれが適切に行われていることも確認しながら、グループや子会社のエクスポージャーを包括的に把握することの重要性が確認されたとする。また、グループ内の自己資本や流動性ソースの自由な移転に制限が生じる可能性についても適切に考慮すべきであると指摘している。

2. 規制上の教訓と課題

一方、BCBS 報告書は、銀行混乱から得られる規制上の教訓として、①LCR や NSFR を含む流動性規制、②IRRBB について検討を行っている。また、規制資本の定義に関する教訓として、③満期保有（held-to-maturity; HTM）証券の扱いや、④AT1 資本商品の自己資本規制上の役割、さらには、⑤バーゼル規制の適用についても議論している。ただし、BCBS 報告書は最初にバーゼル規制の具体的な改定を示すものではないと述べている通り、規制の修正が必要であると結論づけるのではなく、慎重な議論が行われている。

BCBS 報告書はその上で、バーゼル委員会が今後、特定のバーゼル規制が銀行混乱の中で意図した通りに機能したかを評価するための分析作業を行い、中期的に政策オプションを講じる必要性を評価するとしている。すなわち、バーゼルⅢに修正が加えられるか否かは、今後のバーゼル委員会によるフォローアップ作業次第ということになる。

1) 流動性規制（LCR、NSFR を含む）

SVB や SBNY、FRC、CS のうち、バーゼルⅢの流動性規制が適用されていたのは CS のみであり、CS の事例からは主に LCR に関する課題が浮かび上がった。

第一に、LCR の分子である高品質流動資産（HQLA）のバッファの運用に関する課題である。CS は銀行単体レベルでは、30 日間のストレス・シナリオ下の資金流出をカバーするというバーゼルⅢが意図した目的ではなく、FINMA の要求を踏まえて日中流動性ニーズに対応するために、バッファは取崩されることなく維持された。BCBS 報告書は、CS に適用されていた LCR に設計上の問題があったとする。

第二に、CS は LCR の要件への違反は適時開示を要すると認識しており、監督当局や市場の反応を懸念して LCR バッファの取崩しを躊躇した、すなわち、バーゼルⅢが想定するバッファの利用が妨げられた可能性を指摘する。

第三に、2022 年 3 月における CS の顧客預金の流出率は、LCR が想定していたものよりも大きいものとなった。そのため、危機に陥った銀行で生じる預金流出の速さと規模は、銀行が流動性の問題に対処するために想定された時間的な猶予（例えば 30 日間）を必ずしも当てにはできないことを示しているとする。

BCBS 報告書は、LCR（や NSFR）があらゆる預金流出を抑制することはできず、他のツールによって補完することが必要であるとしながら、銀行混乱は LCR が対象とするリスクの範囲（例えば、日中流動性リスク、オペレーション面におけるニーズをカバーするために留保する流動性）に加えて、LCR が想定している流出率に疑問を投げかけたと述べており、LCR の設計を見直しする可能性を示唆する。

一方、NSFR に関しては、CS の NSFR は最低基準の 100%を下回ることがなかったことから、銀行混乱によって提起された課題として、特に流動性ストレスがゆっくりと進むときに構造的な流動性ミスマッチの指標として有効に機能するかという論点を提示する。また、NSFR は構造的な指標として設計されているため、分子である利用

可能な安定調達額において預金に設定された係数は、CS が 2022 年 3 月に経験した流出率にまったく対応しない水準であることも指摘している。

さらに BCBS 報告書は、銀行混乱が第二の柱（Pillar2）の下で監督当局が利用する分析的なツールを補完するストレス指標の役割と頻度に疑問を提起しているとする。その上で、①既存の指標に関してどの程度の頻度で報告・開示すべきか、②5 営業日後の流動性ポジションを測定する 5 日間のフォワード・カウンター・バランス能力、サバイバル期間¹⁵、流出率を考慮しない非リスクベースの流動性指標を含む追加的な指標を開発する必要があるかという論点を挙げる。

一方で BCBS 報告書は、現行の流動性規制は十分であり、その実効的な適用に焦点を当てるべきとの見解も紹介しており、必ずしも現行規制の修正が必要であるという結論には達していない¹⁶。また、多様なデジタル・ツールを通じて銀行サービスだけでなく、情報に容易くアクセスできる時代においては、流動性規制だけではあらゆる資金流出を防ぐことはできないことが示されたとの認識も明らかにしている。

2) IRRBB

BCBS 報告書は、SVB や SBNY、FRC には大規模な金利リスクのエクスポージャーが共通していた点を指摘する。これらの銀行に IRRBB は適用されていなかったが¹⁷、銀行混乱は IRRBB に関する問題を提起したとして二つの見解を述べる。

まず、バーゼル基準の IRRBB を適切に適用することで適時かつ実効的な監督措置が可能になり、十分にリスクを緩和できるという見解である。IRRBB の適切な適用には、詳細な報告、アウトライヤーあるいは重要性テスト、銀行による金利リスクの要因に関する分析が含まれる。共通の指標を基にして IRRBB の開示を求めることで、市場規律によって銀行は金利リスクのより慎重な管理が促されるとする。

もう一つは、現行の第二・第三の柱（Pillar2/3）アプローチでは、十分にリスクを軽減できないという見解である。すなわち、現行の IRRBB は契約上の金利リスクや金利リスクを特定・計測・バックテストする手法について十分な情報を求めている。ヘッジの有無、契約上の満期、モデルの仮定といったより詳細な報告があれば、監督当局が IRRBB をより適切に評価することが可能になるという見方である。さらに、現行アプローチの欠点として、IRRBB の結果が法域によって異なることを指摘する。一部の法域は銀行に IRRBB に係る資本アドオンを適用する一方、デュレーション・リスクにかかわらず資本アドオンを課さない法域があることを指摘している。

¹⁵ サバイバル期間は EU の銀行規制で導入されている概念であり、その間は「保険」としてバッファーを維持して危機に対処する能力を確保しながら、流動性に関する全体的な方針やより長期的な存続に向けてリスク・アペイタイトに従ってその他の措置を講じる期間を意味する。

¹⁶ HQLA の運用について BCBS 報告書は、すでに連結レベルのバッファーの利用可能性の問題は考慮され、日中流動性ニーズにも配慮されているとする。また、資金調達先の集中、マチュリティ・ラダー、HQLA の現金化を含め、LCR 規制には第二の柱の下、追加的な流動性指標が手当されているとする。

¹⁷ 米国はバーゼル基準の IRRBB を導入しておらず、金利リスクの管理については定性的なガイダンスが示されているものの、共通の定量基準はない。

3) HTM 証券の扱い

BCBS 報告書は、銀行混乱の中で金利上昇に伴う債券の未実現損（含み損）が銀行の破綻の重要な要因になったとし、HTM 証券の扱いに関して議論を行っている。

第一に、HTM 証券を含み損益が自己資本で認識される売買可能（available-for-sale; AFS）証券と同じ扱いとすべきかである。HTM 証券の含み損が自己資本に反映されなければ、銀行のショック吸収能力を過大評価するおそれがある。第二に、HTM 証券が LCR の HQLA として適格かどうかである。LCR では市場価格を超えない価格で HQLA を測定する必要があるため、HQLA には含み損は反映されるものの、会計区分を考慮していないためにセーフガードとして不十分である可能性を指摘する。

一方、含み損益を考慮すると、自己資本のボラティリティやプロシクリカリティの増大につながり、銀行に構造的な影響を及ぼすという指摘もある。これに関しては、会計区分にかかわらず、IRRBB を含む他の規制・監督措置によって金利変動に伴う証券の含み損を評価できるという見方がある。また、第三の柱の下で含み損に関する追加情報が開示されており、その有効性を確認すべきという意見も紹介されている。

4) AT1 資本商品の自己資本規制上の役割

CS の AT1 債の元本削減を受けた混乱について BCBS 報告書は、投資家や市場が AT1 に損失を発生させる様々なトリガー・イベントを完全には理解していなかったとする。また、一部の投資家は、AT1 の元本削減ではなく、株主にある程度のリターンがあることに驚いたという指摘も行っている。BCBS 報告書は、AT1 資本商品に関する複雑さや透明性、理解についてさらに評価する考えを示唆している。

5) バーゼル規制の適用

バーゼル規制の対象である「国際的に活動する銀行」の定義はないものの、BCBS 報告書は、世界の金融の安定を潜在的に脅かす可能性のあるすべての銀行にバーゼル規制は一貫して適用されるべきとする。同時に銀行のシステミック・リスクについて、通常はエンティティ・ベースで評価されるが、システミック・リスクを生じる活動に焦点を置くアクティビティ・ベースでそれを補完するアイデアにも言及する。

また、国際的に活動する銀行ではない銀行については、各国裁量の下で、リスク・プロファイルに応じた比例的なアプローチ（比例原則）でバーゼル規制が適用されている。BCBS 報告書は銀行混乱により明らかになったこととして、比例原則の設計が規制を削減し、複雑さを増し、消極的な監督を促すおそれがあることを懸念する。

さらに、CS は、LCR の要件を連結グループ・レベルでは容易に満たしていた一方、銀行単体レベルでは流動性の困難に直面したことから、連結グループで計測される LCR が流動性リスクに対する備えを過大評価した可能性を指摘する。BCBS 報告書は、連結グループと子会社ベースの双方でソルベンシーと流動性についてどのように考慮するのが最善かという論点を指摘している。

IV 銀行破綻処理の枠組みに与える教訓と課題―FSB 報告書―

1. クレディ・スイスにおけるベイルインの可能性

銀行混乱が銀行の破綻処理の枠組みに与える教訓を整理した FSB 報告書の注目点は、冒頭で述べた通り、CS にベイルインが適用される可能性があったということであろう。CS に仮にベイルインが適用されれば、G-SIBs としては最初の事例となっていた。

FINMA によると、CS の自己資本比率は健全性基準を上回っていたが、UBS との合併を公表した 3 月 19 日に、流動性を理由に存続不能 (point of non-viability; PONV) の状態に陥ったと判断された。FINMA を含むスイス当局の裁量の下、AT1 債の元本削減とともに SNB による流動性と政府保証の支援を受けながら、CS は UBS に合併され、CS の株主は 30 億スイスフランの UBS の株式を受け取るようになった。こうした措置は UBS との合併という商取引をスイス当局が支援するものであって、金融危機後の国際金融規制改革に沿ってスイス当局が整備してきた秩序ある破綻処理の外で行われたものである。

FSB 報告書によると、CS の危機に際し FINMA は、①商業的合併、②破綻処理を通じた再建 (リストラクチャリング)、③ベイルアウトまたは国有化という三つの選択肢を検討していた。銀行と市場を短期的かつ長期的に安定させ、納税者負担を回避する観点から、FINMA はベイルアウトの選択を早々に排除したとする。

一方、破綻処理の適用に関しては、CS の母国当局である FINMA、ホスト国当局であるイングランド銀行 (BOE)、FRB、FDIC、米国証券取引委員会 (SEC) を含む CS に係る危機管理グループ (CMG) が 2022 年の夏から、ベイルインを伴うシングル・ポイント・オブ・エントリー (SPE) の破綻処理戦略を前提とする破綻処理の準備を行っていた¹⁸。2022 年 11 月と 2023 年 3 月には、SPE ベイルインのためのバリュエーションが行われた。

CMG が準備していた破綻処理戦略は、UBS との合併合意の前にほぼ最終化されており、FINMA によれば、3 月 19 日に合併合意に至らなかった場合には、SPE ベイルインの破綻処理戦略の下で CS を破綻処理することになっていた。その場合、普通株式や AT1、その他の資本商品は完全に元本が削減され、TLAC を含むベイルイン債のすべてが新株に転換されることになる。仮に 3 月 19 日にベイルインが実施されると、CS はコモンエクイティ Tier1 (CET1) 比率が 44% の銀行として 3 月 20 日に業務再開されていたとする。

FSB 報告書は、CS の事例から破綻処理の枠組みが機能しないことを示しているという見方があるとする一方、CS では実際に破綻処理を実施する準備はできていたとし、そのような認識を否定している。

¹⁸ SPE とは、グループベースの監督責任を担う法域の破綻処理当局がベイルインを含む破綻処理権限をグループ最上位の親会社または持株会社に適用する破綻処理戦略である。子会社はグループ最上位会社に損失を移管することによってゴーイングコンサーンで業務を継続することが可能となる。SPE と対比される破綻処理戦略が、マルチプル・ポイント・オブ・エントリー (MPE) である。MPE は、複数の破綻処理当局がグループ内の異なる部門に各々の破綻処理権限を適用し、その結果、国別、地域別またはビジネスラインもしくはそれらを組み合わせたかたちでグループを分割して破綻処理を行う破綻処理戦略である。

2. CS の実質破綻、米地銀の破綻からの教訓、今後の検討課題

FSB 報告書は、CS の実質破綻や米地銀の破綻から得られた教訓を議論した上で、今後の検討課題として、①破綻処理を支え市場の信頼を回復する公的セクターによる実効的なバックストップ・ファンディング、②破綻処理戦略の選択と破綻処理ツールの選択肢、③コミュニケーション、協調および高速のバンクラン、④ペイルインのオペレーション、⑤安定化後のリストラクチャリング、⑥破綻時に銀行システムに影響を与える可能性がある銀行の破綻処理、⑦非保険対象預金と破綻処理における預金保険の役割といった論点を挙げる。銀行混乱の教訓と今後の検討課題の要点をまとめると、以下の通りである。

1) 公的セクターによる実効的なバックストップ・ファンディング

銀行が市場や預金者の信頼を失った状況で流動性にアクセスできなければ、資本再構築を行ったとしてもその重要な機能の継続性を確保するには十分ではない。当局は、銀行の破綻時に市場の信頼回復のために、明確で分かりやすく信頼性のある流動性バックストップを整備する必要がある。公的資金を利用して流動性バックストップが提供される場合、納税者資金を保護し、市場参加者のモラルハザードや過度なリスクを抑制し、損失を回復することを含め、十分な条件を整備することが求められる。

FSB 報告書は検討課題として、中央銀行や預金保険基金、破綻処理基金、財政融資を含む公的セクターによるバックストップの範囲と利用可能性を踏まえて、既存のバックストップが様々な破綻シナリオの下で適切かどうか検討することが重要であるとする。FSB としては、破綻処理の障害となるようなバックストップの設計上の特徴（例えば、規模、適格担保、外貨、期間、セーフガード）があるか一部の法域で分析を行う考えを示す。同時に、バックストップにアクセスする銀行のオペレーションの状況を考慮することが重要であることも強調している。

2) 破綻処理戦略の選択と破綻処理ツールの選択肢

米地銀の破綻から不安定化した市場環境においてペイルインを適用することが金融の安定を損ね、国内外に連鎖反応を生むことを懸念して、スイス当局は破綻処理以外の措置を選択した。FSB は、各国当局が金融市場に与えるペイルインの潜在的な影響をより明確にするとともに、破綻処理の選択肢を増やすために複数の破綻処理ツールや破綻処理ツールの組み合わせを用いる準備をすることが有益であるとする。

FSB 報告書は検討課題として、破綻処理戦略の選択と実現可能性を調査し、流動性に起因する破綻を含む、様々な破綻シナリオにおけるペイルインの適用について検討する方針を示す。その中で、ペイルイン以外の破綻処理戦略（事業譲渡、売却）やその組み合わせが様々な破綻シナリオにおいて適切かどうか議論する考えである。また、各法域はいくつかの潜在的なシナリオの下で破綻処理計画を策定すること、すなわち、複数の破綻処理戦略を策定する柔軟性を持たせることが重要であるとしている。

3) コミュニケーション、協調および高速のバンクラン

CS の事例は、母国当局やホスト国当局、銀行による危機時のコミュニケーションが市場の信頼回復のために不可欠であることを認識させた。また、G-SIBs に関して危機関連措置を講じる際は、CMG メンバー以外の法域にも必要かつ適切に情報提供されることが重要である。さらに、将来的に破綻処理の信頼性を高めるべく、市場や国民に破綻処理の目的と望ましい結果が十分に理解されることも重要であるとする。

一方、ソーシャル・メディアやモバイル・バンキングの普及によってバンクランがより速く起こり得ることが観察された。SVB では、資金引出しを促すソーシャル・メディアの投稿から預金者が一斉に預金を引き出しており、仮想的なコミュニティで密接につながるテック企業や個人に非保険対象預金が集中していたことが影響した。SVB や SBNY の破綻までの時間の短さは、波及リスクを抑制し、フランチャイズ・バリューを維持するために事前準備を行う能力を FDIC から奪ったとする。

今後の検討課題について FSB 報告書は、危機時のコミュニケーションとして母国とホスト国当局、そして銀行が、市場と預金者の信頼回復のためにどのようなコミュニケーションを図ることが必要か、当局がどのように準備し調整すべきかを検討することが重要であるとする。CMG メンバー以外の外国当局との調整に関しては、クロスボーダーの影響が直ちに認識できないとしても適切に考慮すべきであると述べる。

また、事前のコミュニケーションとして通常時から市場や幅広い国民の破綻処理の意識と理解をどのように向上させるかを検討することの重要性を指摘する。そして、デジタル・イノベーションによって加速するバンクランは、破綻処理の実行に影響を与えることから、破綻処理当局がどのような準備を行い、措置の迅速化を図り、適切なコミュニケーション戦略を有するかを議論することが重要であるとする。

4) ベイルインのオペレーション

CS の実質破綻の数ヵ月前から FINMA が国内外当局と破綻処理計画を準備する中、ベイルインを実行する際の法的課題が認識された。すなわち、米国では証券の募集・販売は登録または登録免除の必要があり、ベイルイン債の株式転換はそれに該当するため、登録や登録免除が求められる。また、米国証券諸法上の開示を含め直近の正確な（仮の）財務諸表を直ちに提供することが求められるが、破綻直後に対応することは難しい。このように国内外の証券法を遵守するには事前準備が必要になる¹⁹。

特に多くの G-SIBs 法域で利用されるオープン・バンク・ベイルイン²⁰においては、国外投資家に TLAC が発行されるクロスボーダーの文脈で法的課題が生じるため、FSB は米国法上の課題について SEC と調整するよう加盟国を支援する考えを示す。

その上で FSB 報告書は、さらに調査すべきこととして次の課題を挙げている。

¹⁹ CS の事例では、FINMA と SEC が破綻の数ヵ月前から CS や米国の弁護士と協議を行っており、スイスと米国の証券法を遵守しながら米国発行証券のベイルインを実現するための方法を確立したとする。

²⁰ オープン・バンク・ベイルインとは、銀行の再建を図るべく業務の継続に必要な自己資本を確保することを目的として、ベイルインによって資本再構築を図るスキームをいう。

- TLAC 商品とその保有者に適用される法律の下で、ペイルイン権限が有効かつ執行可能であることを確保すること
- 適用される証券法や取引所規則の特定、それらに関わる法的課題
- 適用される証券法や取引所規則の遵守のための準備
- 上記要件に関する適用除外の有無の確認
- TLAC 商品の実効的なペイルインに対する法的課題に対処するための具体的な対策を関係当局と特定し、ペイルインの法的確実性を高めること
- 非遵守となった場合の結果やペイルインの有効性、投資家や預金者の信頼に与える影響の把握

5) 安定化後のリストラクチャリング

銀行混乱は、預金流出を抑制するための流動性アクセスに加え、国民の信頼回復を図るリストラクチャリングの必要性という問題も提起した。同時に G-SIBs がさらに巨大化し、トゥー・ビッグ・トゥ・フェイルを悪化させ、競争政策上の懸念も招いた。したがって、破綻処理を行った週末後の月曜日朝にリストラクチャリング計画を公表できるよう、安定化後のリストラクチャリングを事前に検討することが重要である。

FSB 報告書は今後の検討課題として、破綻処理後の銀行のビジネスモデルへの市場の信頼回復という観点から、リストラクチャリング計画の課題と実務について検討する考えを示す。また、破綻処理計画では、銀行の安定化を図る破綻処理ツールだけでなく、安定化後のリストラクチャリングを準備することが求められる。破綻処理直後に市場に明確なメッセージを伝えられるよう当局がどのような事前準備を行うべきか、数ヵ月や数年にわたって銀行のリストラクチャリングをどのように監督するかを検討することも重要であると指摘する。

6) 破綻時に銀行システムに影響を与える可能性がある銀行の破綻処理

米地銀の破綻は、G-SIBs や国内のシステム上重要な銀行 (D-SIBs) ではない銀行も破綻時に銀行システムに影響を与えることを明らかにした。銀行破綻の影響を評価する際は、地理的およびセクターの集中、預金の性質、類似のビジネスモデルに伴う波及リスク、实体经济やより広範な国際環境への影響を把握することが求められる。

今後の検討課題として FSB 報告書は、システミックまたは深刻な破綻であると判断し、システミック・リスクを生じない方法により破綻処理を行うべき状況について、どの時点でどのように評価するか検討することが重要であるとする。また、システミックな銀行あるいは破綻時に重大な影響を及ぼすと考えられる銀行に関して、どの程度の破綻処理の準備が必要か、必要な準備を決定する上で比例原則を考慮するかどうかを議論することも重要である。さらに、次項で述べる非 G-SIBs に対して損失吸収力の確保を図る規制の適用に関しては、コスト・ベネフィットを議論することが重要であるとしている。

7) 非保険対象預金と破綻処理における預金保険の役割

非保険対象預金にビジネスモデルや資金調達モデルが大きく依存している銀行は、特に要求払預金である場合には、急速な預金流出の影響を受けやすい。ソーシャル・メディアを通じて拡散される情報や虚偽情報に反応し驚異的な速さで資金が流出するという今日の環境では、非保険対象預金への過度の依存は管理が困難な流動性リスクを生じる。非保険対象預金への依存は、デジタル・イノベーションと相まって、銀行システムのバンクランに対するエクスポージャーを増大させて、金融の安定を脅かすおそれがある。企業の決済口座の預金が失われ、資金が適時に利用できなくなれば、給与や仕入先への支払いその他の事業運営に影響が及ぶため、実体経済に波及するおそれがある。

FDIC は、米地銀の破綻を受けて 5 月に公表した預金保険制度改革に関する報告書において預金保険の対象範囲を拡大するアプローチを検討する中で、企業の決済口座を保護することはモラルハザードのコストが小さく金融の安定に相対的に大きい便益が生じる可能性があるとする。FSB 報告書は、企業の決済口座を定義することが課題であるとするが、日本では一部の決済口座が全額保護されていることに言及する。

また、FSB 報告書は、デジタル化された世界においては預金者の預金へのアクセスの維持がより重要になってきており、当局は、どのように預金アクセスの継続性を実現し、テクノロジーの活用などによってどのように保険金の支払いを迅速化することができるかを検討する必要があるとする。

今後の検討課題として FSB 報告書は、FDIC が検討しているような預金保険の対象拡大に関しては、当局がモラルハザードを考慮に入れながら、現行の預金保険のカバレッジと非保険対象預金の扱いの有効性に加えて、預金保険制度とプルーデンス規制や破綻処理制度との相互作用についても見直すことに言及している。そのうち預金保険制度と破綻処理制度の相互作用に関しては、特に TLAC との相互作用を見直す必要があるとする。米国において破綻時の損失吸収力として銀行に LTD の発行・維持を求める規制が検討されていることを受けて、非保険対象預金に劣後し、損失吸収する追加的なクッションがあれば、バンクランを未然に防ぐか大幅に抑制することが可能であったとの認識を示している。

V 今後に向けた注目点（論点整理）

過去に例をみない速さで生じた SVB のバンクランを機にスイスの G-SIBs である CS の実質破綻までも引き起こした銀行混乱を踏まえて、バーゼルⅢを含む銀行監督・規制への教訓を得る BCBS 報告書と、金融危機後に整備された秩序ある破綻処理の枠組みに与えるインプリケーションを探る FSB 報告書が相次いで公表された。いずれの報告書も銀行混乱を受けて講じるべき措置や対応に関して議論の出発点を示すものであり、具体的にどのような措置や対応が講じられるのかはさらなる検討を待つ必要がある。

BCBS 報告書は、銀行混乱を踏まえた監督上の教訓・課題に関して、①アウトライヤーの特定を含むビジネスモデルの分析、②ガバナンスとリスク管理の評価、③流動性監督の強化、④監督上の判断、⑤実質的な変化を与えるツール、⑥クロスボーダーの監督協力、⑦連結グループとグループ法人レベルのリスクのモニタリング、管理という課題について具体的な方向性を示している。一方で、規制上の教訓・課題については、①流動性規制（LCR、NSFR）、②IRRBB、③HTM 証券、④AT1 資本商品、⑤バーゼル規制の適用について論点整理をしているが、バーゼル規制の具体的な改定を示すものではないとしており、BCBS 報告書は慎重な議論を行っている。バーゼルⅢの修正の可否はバーゼル委員会によるフォローアップ作業に委ねられることになるが、その際の論点について BCBS 報告書の議論を踏まえてあらかじめ整理すると次の通りである。

流動性規制に関しては主に LCR に焦点が当てられよう。特に現行の LCR は 30 日間の預金流出率を 3～40% の範囲で設定しているのに対して²¹、過去に例を見ない速さで生じたパンクランの預金流出率はそれを遥かにしのぐものとなった。高速パンクランの背景に、ソーシャル・メディアと金融のデジタル化の影響が指摘されており、LCR においては、そうした今日の環境を踏まえながら預金流出率を引き上げることが想定される。ただし、BCBS 報告書は、あらゆる預金の流出を LCR が抑制することはできないとも述べており、第二の柱の拡充や流動性監督の強化と合わせた対応となることが考えられる。

また、LCR の HQLA バッファの運用に関しては、レピュテーションを懸念して CS がバッファの取崩しを躊躇したという点が指摘された。COVID-19 のパンデミックから 2020 年 3 月に発生した市場流動性ストレスの教訓をまとめたバーゼル委員会の報告書においても、銀行が LCR バッファを取崩すことに消極的であることが指摘されていた²²。LCR バッファの取崩しを促すインセンティブ付けが課題となる可能性がある。

IRRBB に関しては、米国がバーゼルⅢベースの IRRBB を導入していなかったことから、BCBS 報告書は、IRRBB を適切に適用することによって市場規律の下、銀行により適切な金利リスク管理を促すことができるとの認識を示す。その上で現行の枠組みに関しては、追加情報を求めることでより適切に IRRBB を評価することが可能になるとする。さらに、BCBS 報告書は、一部の法域では IRRBB の資本賦課を課している一方、デュレーション・リスクにかかわらず資本賦課を行っていない法域があるとして、IRRBB に係る資本賦課に言及する。IRRBB に関しては、バーゼル委員会が 2016 年に最終化する以前、資本賦課を伴う第一の柱と資本賦課を伴わない第二の柱のいずれに位置づけるか意見が分かれていたが、第二の柱として最終化された経緯がある。もっとも、現行基準でも過度なリスクがある場合には、監督当局は削減措置の他に追加的な資本賦課を講じることを求めている、今後、第二の柱の下での IRRBB の資本賦課の議論に及ぶ可能性は否定できない。

²¹ 例えば、リテールの要求払預金に関しては、預金保険制度が一定基準を満たす場合の安定預金に関しては 3%、安定預金は 5%、非安定預金には 10% の流出率が設定され、無担保のホールセール・ファンディングとして、金融機関のオペレーションに必要な預金には 25%、非金融法人の預金には 40% の流出率が設定されている。

²² BCBS, “Early lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms,” July 2021. これに関して、小立敬「COVID-19 を受けたバーゼル委員会によるバーゼルⅢの検証」『野村資本市場クォーターリー』2021 年秋号を参照。

HTM 証券の扱いに関しては、AFS 証券と同様に自己資本規制上、含み損を反映させるべきとの考えを述べる一方、含み損益を考慮するとボラティリティやプロシクリシティが増大することから、IRRBB を含む他の監督・規制措置で対応すべきとして両論併記となっている。また、CS で混乱を招いた AT1 資本商品に関しては、その複雑性や透明性、理解についてさらに評価を必要とすることを示唆しており、現時点で何らかの対応を講じるような検討は行われていない。

一方、FSB 報告書については、金融危機以降に整備された秩序ある破綻処理の枠組みを大きく修正するような議論は行われていない。むしろ CS の事例に関しては、スイス当局は最終的に破綻処理を避けたが、FSB 報告書は、過去 10 年間に及ぶ破綻処理計画の策定、損失吸収力の利用可能性、数ヵ月間に及ぶ CMG 内の協力、スイス当局とホスト国当局の法的課題に対応するための努力から、当局は必要に応じて SPE を実施できる状態にあり、ホスト国当局は SPE のための準備を終え、破綻処理を実行できると確信していたとする。すなわち、重要な注目点として、（スイス当局以外の）関係当局は、CS の経験を通じてベイルインが実行可能であるという確信を得たように窺われる。

また、FSB 報告書は、ソーシャル・メディアと金融のデジタル化を背景に過去に例をみない速さのパンクランが発生するという今日の環境では、非保険対象預金者の預金引出しを抑制するべく、FDIC の議論を受けて決済預金の保護を含む預金保険の範囲の見直しが一つの選択肢であることを示唆する。さらに、米国の LTD に関する規制の検討を踏まえながら、FSB 報告書は、非保険対象預金に劣後し、損失吸収を図る追加的なクッションがあればパンクランを未然に防ぐか大幅に抑制することができたとの認識を示しており²³、預金保護を図るプルーデンス規制の役割を新たな論点として掲げているように窺われる。FSB 報告書は、BCBS 報告書とは異なり、今後の具体的な作業予定を明らかにしていないが、今後の検討課題として指摘された論点については、いずれ FSB において検討されていくことになるだろう。

他方、ソーシャル・メディアと金融のデジタル化が銀行のリスク・プロファイルにどのような影響し得るのかについて、BCBS 報告書は明確なインプリケーションを導き出してはいない。また、FSB 報告書は、非保険対象預金者の預金引出しのインセンティブを減じよう、決済預金の保護や長期債の発行が有効な政策手段となり得ることを示唆する一方、流動性破綻を含めた様々な破綻シナリオにおけるベイルインの適用について検討する方針を挙げており、ベイルインの適用に焦点を当てている現在の秩序ある破綻処理の枠組みにどのような影響を与えるのかについては、今後の課題として残されている。

ソーシャル・メディアと金融のデジタル化という今日の環境の下での銀行監督・規制や破綻処理のあり方については、BCBS 報告書および FSB 報告書の流れを受けた今後のさらなる議論の帰趨に注目する必要があるだろう。

²³ FSB 報告書は明示的に議論していないが、銀行が発行する長期債が非保険対象預金に劣後し、預金の前に損失吸収できるようにするためには、シニア債を含む一般債権よりも預金債権を法的に優先させる「預金者優先（depositor preference）」を整備することが前提となる。