

## わが国金融セクターに対する IMF の提言

### — Financial Sector Assessment Program の実施結果 —

吉川 浩史

#### ■ 要 約 ■

1. 2012年8月1日、IMFはわが国金融セクターの安定性に対する評価である「金融セクター評価プログラム（FSAP）」の結果を公表した。
2. 優先度の高い提言として、①大規模な政府債務と低い経済成長率が金融システムのリスクになり得ることからリスク管理体制の十分な頑健性を確認し、②国内基準行においても国際統一基準行と同様に最低自己資本比率を8%近傍まで引き上げ、③システム上重要なノンバンク金融機関に対して秩序だった破綻処理の枠組みの整備が求められ、④再建・処理計画の策定においては金融安定理事会（FSB）から公表された「主要な特性」との整合性が求められている。
3. FSAPはG20等で合意された金融規制の導入・実施状況の評価プログラムとして重要性を増しており、優先度の高い改革については3年以内の実施が求められている。わが国においても提言に対する見解を明確に示し、着実に対応することが重要といえよう。

## I. IMFによる金融セクターの安定性評価レポートの公表

2012年8月1日、IMFはわが国金融セクターの安定性に対する評価である「金融セクター評価プログラム（FSAP: Financial Sector Assessment Program）」の結果を公表した<sup>1</sup>。FSAPは、アジア通貨危機等に対する反省から、その主な要因であった金融セクターの脆弱性に対応し将来の金融危機を回避することを目的として1999年、IMFにおいて導入された<sup>2</sup>。FSAPでは金融セクターの安定性の総合評価、及び金融セクターにおける国際基準の実施状況の評価が行われ、脆弱な部分を明らかにすることにより、金融セクターの安定性強化のための改革を評価対象国に促す役割を担っている。優先度の高い改革については3年以

<sup>1</sup> 「Japan: Financial Sector Stability Assessment Update」 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12210.pdf>)。

<sup>2</sup> <http://www.imf.org/external/oap/jpn/activity/2001/120301.htm>

内の実施が求められていることから、対象国にとって FSAP は軽視できないものとなっている。本稿では、わが国金融セクターに対する FSAP の実施結果について簡潔に紹介する。

わが国金融セクターに対する FSAP の実施は、2003 年の第 1 回以来である。FSAP の実施結果を見ると、全体的には現状の金融システムの安定性に対しては肯定的な内容となっている。具体的には 2003 年以降、大手銀行と保険会社においてリストラクチャリングが大きく進み、不良債権が減少して資本の状況が改善された点が評価されている。また、金融規制・監督システムが強化され、危機に対する備えやセーフティ・ネットも一層拡充された結果、今般のグローバル金融危機にも対応したと分析されている。その一方で、金融セクターの安定性のさらなる強化に向けて、相対的に脆弱な部分が指摘され、必要とされる改革についても優先度の高い項目を中心に提言されている。以下では特に注目すべきと思われる点を取り上げる。

## II. 提言のポイント

提言は優先度の高い項目と中程度の項目から構成され、前者については 3 年以内の実施が、後者については 3 年超～5 年以内の実施が必要とされている。優先度の高い提言については、大きく 4 つのテーマに分けられ 14 の項目が掲げられている（図表）。

まず注目すべき点は、欧州における国家債務の危機を背景に、ソブリン・リスクに対する注意が促されていることである。わが国においても、公的部門の大規模な債務と低い経済成長率が金融システムのリスクになり得ると指摘されている。わが国の一般政府債務残高（グロス）の GDP 比は 2011 年末時点で 220% を超え、世界で最も高い水準となっている。現在は、家計と企業の健全なバランスシート、及び銀行預金からの資金供給を背景に、国債は国内の金融セクターにおいて低い金利で安定的に消化されている。しかし、長期的な財政の安定性が確保されなければ、利回りの上昇によって国債の価値が下落する恐れがあり、そこから生じる損失によって金融セクターの資本が毀損されるリスクにさらされていることが懸念されている。加えて、国債利回りの上昇については、金融セクターと実体経済の間で相互に影響を及ぼし合うというフィードバック効果により、加速度的に金融セクターのリスクが増大する可能性についても言及されている。

特に、景気回復の進まない地域で活動する地方銀行では貸出業務の低収益性、相対的に弱い資本基盤、拡大する国債投資によって、国債利回りの上昇に対して一層脆弱であることが指摘されている。また、金融危機への対応として中小企業への信用保証やセーフティ・ネット貸付といった支援も行われているが、これにより財政と金融セクターの相互関係性の深化が進んでいる。そのため、経済成長率が低く、信用リスクが軽減されないことが金融セクターのリスクになり得ると見られている。このような現状を受けて、国家の財政状態と金融セクターの安定性の関係に対する監視、及びストレス時に対応するリスク管理体制の十分な頑健性の確認が求められている。

図表 わが国の金融セクターに対する優先度の高い提言

システミック・リスクの監視の強化を目的とする提言	
1	あらゆるタイプの金融機関に対する定期的なリスク評価、及びマクロブルーデンスを目的とするトップダウン形式・ボトムアップ形式のストレス・テストの枠組みの強化
2	システム上重要な金融機関、市場、インフラストラクチャーに対する監視の強化
3	システミック・リスクの監視と不測の事態への対応策策定における、より徹底した継続的な当局間の協力の推進
4	国家財政と金融の安定性の関連の監視、及びリスク管理の枠組みのストレス環境に対する十分な頑健性の確認
ブルーデンスと監視の枠組みにおける質の向上を目的とする提言	
5	金融庁の規制上の要件のレビュー、及び監視の技術とリソースが十分であるかの評価
6	金融機関の脆弱性評価と監督上の優先順位決定のためのリスクベースの枠組みへの移行
7	国内基準行に要求される最低自己資本比率の国際統一基準行に求められる水準の近傍までの引き上げ、及びリスクの実態に応じた資本バッファの要求
8	銀行のラージ・エクスポージャーの制限に関する監督の強化
9	金融機関による内部管理の改善を含むリスク管理の強化、及び監査役と監査委員会の役割の強化
10	証券会社に対する、リスクベースの検査プログラムの拡充、監査要件の拡充、登録プロセスの改善を通じた監視の強化
危機管理の強化を目的とする提言	
11	システム上重要なノンバンク金融機関の秩序だった破綻処理の枠組みの整備
12	Key Attributesにおける実効性のある破綻処理体制と整合性の取れた、すべてのシステム上重要な金融機関の再建・処理計画の範囲拡大の検討
民間セクターの成長支援を目的とする提言	
13	景気回復時における、信用保証や中小企業支援を含む公的支援の縮小と改善
14	民間主導による統合も含む、強固な地域銀行及び協同組織金融機関セクター構築の実効性のある戦略策定

(出所) IMF, “Financial Sector Stability Assessment Update” より野村資本市場研究所作成

次に重要な点は、地方銀行に重点を置いた銀行セクターの安定性の強化が求められていることである。銀行セクター全体については大手行を中心に健全性が評価されている。国際統一基準行に対しては2013年からバーゼルⅢの段階適用が予定されているが、大手金融グループについて、バーゼルⅢの資本の定義を現時点で完全適用したケースがFSAPで試算されている。結果は、2011年9月時点におけるバーゼルⅢベースの自己資本比率が14.75%、Tier1比率が11.3%、コアTier1比率が9.3%となっており、バーゼルⅢの基準の下でも十分に健全性が保たれると評価されている。

他方、先述のように地方銀行については貸出業務の低収益性、弱い資本基盤、拡大する国債投資が懸念されているが、国際統一基準行では最低自己資本比率として国際的な基準である8%が求められているのに対し、国内基準行に対しては同4%を満たせばよいとされており、健全性の基準が十分な水準ではないと指摘されている。また、国内基準行に対す

る早期是正措置についても、自己資本比率に関する発動基準（4%）が低すぎるとの判断が示されている。地方銀行の銀行セクター全体に占める総資産のシェアは低いが、地域経済への影響や、株式持ち合いを通じた大手行との相互関連性などを考慮し、脆弱性への対応が求められている。そのため、国内基準行においても、国際統一基準行と同様に最低自己資本比率を 8%まで引き上げること、さらにリスクの実態に応じた資本バッファーを要求することなどが求められている。

また、証券会社についてはリスクベースの検査プログラムの拡充といった監督の強化が掲げられているが、特筆すべき点はシステム上重要なノンバンク金融機関に対して秩序だった破綻処理の枠組みの整備が求められている部分である。世界的な金融危機の再発防止を目的に、システム上重要な金融機関に対しては「大きすぎて潰せない」状況や納税者が破綻処理コストを負担する状況を避けるために秩序だった破綻処理の枠組みの整備が求められてきたが、その対象は大手銀行に重点が置かれてきた。しかし、2011 年 11 月のカンヌ・サミットにおいては、その対象をシステム上重要な金融機関として包括的な枠組みとすることにコミットするとされたことから、FSAP においても秩序だった破綻処理の枠組みの整備を求める対象を拡張する必要性が提言されている<sup>3</sup>。特に、わが国に対しては、大手証券会社においてブローカー業務に加えて投資銀行業務が拡大しており、システム上の重要性が増していることが指摘されている。

さらに、システム上重要な金融機関はグローバルに活動していることから、FSAP の提言においてもクロスボーダーで秩序だった再建・処理計画（recovery and resolution plans）が求められている。2011 年 11 月に金融安定理事会（FSB: Financial Stability Board）から公表された、システム上重要な金融機関の破綻時の対応についての準備を求めた「主要な特性（Key Attributes）」においては、複数の国々にわたる金融機関の破綻処理のため、各国制度に「主要な特性」を取り込む必要があるとされており、国際的な基準としての役割を果たしている<sup>4</sup>。FSAP の提言においても、再建・処理計画の策定にあたっては「主要な特性」との整合性が求められており、この点に十分に留意する必要があるといえよう。

### III. FSAP の実施結果の重要性

世界的な金融危機を受け、G20 をはじめとする国際会議・機関では金融危機の再発防止に向けて金融規制改革の議論・策定が行われてきた。各国・地域において導入に向けた法制化が進められているが、国際的な資金フローが増加し金融機関のグローバル展開も進む

<sup>3</sup> カンヌ・サミットにおいて示された金融規制改革の方針について詳しくは、磯部昌吾「金融規制改革を継続する方針を示したカンヌ・サミット」『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（<http://www.nicmr.com/nicmr/report/repo/2012/2012win01web.pdf>）。

<sup>4</sup> 「Key Attributes」については、FSB ウェブサイト（[http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_111104cc.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf)）を参照。その内容について詳しくは、小立敬「SIFIs 政策パッケージと実効的な破綻処理制度の枠組み—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（<http://www.nicmr.com/nicmr/report/repo/2012/2012win03web.pdf>）。

中、各国・地域の規制は相互に整合性の取れた内容となる必要がある。このような背景から、FSAPはG20等で合意された金融規制の導入・実施状況の評価プログラムとして重要性を増している。わが国に対する今般のFSAPでも、システム上重要な金融機関の再建・破綻処理計画について、FSBによる「主要な特性」と整合性を取ることを求めている。

欧州を中心に国家財政や金融機関の健全性に対する懸念がいまだに残る中、金融セクターの頑健性は、国際会議・機関や各国当局のみならず世界の機関投資家からも注目されている。わが国についてもFSAPの評価を軽視することはできない状況であり、提言に対する見解を明確に示し、着実に対応することが重要といえよう。