

## 国際金融規制改革の動向について ——国内金融機関にも影響を与える規制強化の動き——

理事研究員 高島 浩

バーゼル規制を含む国際金融規制は金融危機を踏まえ大きく変化した。

2008年に発生したリーマンブラザーズ証券の破綻直後に開催されたG20の首脳会合において、国際的に活動する欧米の大銀行に対する国際金融規制の改革がテーマとなり、以来6年間にわたって、主要20か国首脳会合を頂点として精力的に議論が進められてきた。こうした取組みの結果、14年11月のブリスベン・サミットにおいて、「金融危機への対応としての金融規制改革は概ね達成」とコミニケが発表され、規制改革は分水嶺を越えたとの判断がなされ

ている（第1表）。

ただし、各国での規制の適用はこれからであり、また、規制間の整合性を図るなど規制のさらなる深化と新しい枠組みの追加が同時並行で進んでいる。日本の新聞等では金融機関の自己資本規制について断片的に報道されるにとどまっているため、全体像を理解することが難しい状況が継続している。

そのため本稿では、銀行の健全性を図る中核的な規制であるバーゼル規制について、その成り立ちと現在までの取組みを俯瞰す<sup>（注1）</sup>るとともに、現在も継続している規制強化の動向について整理した。なお、こうした規制強化の一部は、国内金融機関へも影響を与えることになる。

（注1）過去の経緯は、BCBS（2014a）、氷見野（2005）、および渡部（2012）を参考に作成した。

第1表 国際金融規制にかかる主な流れ

|        |                         |
|--------|-------------------------|
| 74年    | バーゼル銀行監督委員会創設           |
| 75     | バーゼルコンコルダット作成           |
| 88     | バーゼル1 公表                |
| 92     | バーゼル1 国際合意              |
| 96     | 市場リスクの追加                |
| 99     | バーゼル1の見直し提案             |
| 04     | バーゼル2 最終文書公表            |
| 07     | バーゼル2 適用開始              |
| 08     | リーマンショック発生              |
| 08     | G20首脳会合(ワシントン・サミット開催)   |
| 09     | バーゼル2.5合意               |
| 10     | バーゼル3 最終文書公表            |
| 12     | バーゼル3 相互監視の仕組み導入        |
| 13     | バーゼル3 段階的適用開始           |
| 14.11月 | G20ブリスベン・サミットへの進捗状況報告実施 |

資料 筆者作成

### 1 バーゼル1の合意

バーゼル銀行監督委員会（以下「バーゼル委員会」という）は、ブレトンウッズ体制が破綻した後に発生した金融混乱を契機に、1974年にG10の中央銀行総裁により設置されたことを起源とする。バーゼル委員会は、スイスの中堅都市であるバーゼルに

本拠を置く国際決済銀行（BIS）内に事務局が設置されている。

その目的は、自国外で活動する銀行に対する規制逃れを防ぎ、監督を参加国において十分かつ統一的なものにすることで、75年以降、監督上の基準や責任分担について国際的な合意を行ってきた。その後、80年以降発生した中南米諸国の債務問題により、国際金融システムの健全性強化と競争条件の公平性確保を目的として、88年に銀行の自己資本比率に関する最初の国際基準であるバーゼル合意（当時は「BIS規制」と呼ばれていたが、のちに「バーゼル1」と呼ばれる規制）が成立した。

バーゼル1は国際的に活動する銀行を対象としたもので、通常の自己資本比率計算方法と異なるリスクに応じた加重されたリスク計測方法（リスク・レイシオ・アプローチ）が採用された。すなわち、第2表にあるとおり、分母を与信額にあらかじめ定められたリスクウェイトを掛け合わせたりリスク加重資産とし、内部留保を含む資本額に劣後債務や有価証券の含み益の一部を加え

た総額を分子としたものである。この合意により、日本を含むG10諸国の国際的に活動する銀行は、92年末までにこの比率が8%以上になるようにすることが求められた。

## 2 バーゼル2

バーゼル委員会は、バーゼル1成立後も、市場リスクを分母に加算する改正を行ってきたが、銀行の内部管理も高度化し、リスクの計測が精緻なものとなったことを背景に、99年に銀行の内部管理に合わせる形でバーゼル規制の新しいフレームワークを作成することとなり、04年にバーゼル2が合意された。

バーゼル2の主な変更点は、第3表にあるとおり、従来の自己資本比率管理に加えて、内部管理および監督の枠組みや情報開示に関する枠組みが追加され、いわゆる3本の柱という形で、銀行のリスク管理と監督・規制の枠組みが統合された点と、銀行のリスク管理手法の高度化と歩調をそろえる形で自己資本比率計算上分母の計測方法

第2表 自己資本比率の計算方法

|   |  |
|---|--|
| ＜バーゼル1合意時の計算式＞  |  |
| 自己資本比率  | = $\frac{\text{自己資本}}{\sum(\text{与信額} \times \text{リスクウェイト})^*}$ |
| *その後、分母に市場リスクやオペレーショナルリスクが追加されたほか、自己資本へ算入ルールが変更になっているが、バーゼル3においても基本式は変わらない。 |  |

バーゼル1のカテゴリ別リスクウェイト(%)

|              |     |
|--------------|-----|
| 国・地方公共団体向け与信 | 0   |
| 政府関係機関等向け与信  | 10  |
| 銀行・証券会社向け与信  | 20  |
| 住宅ローン        | 50  |
| 事業法人・個人貸出    | 100 |

資料 筆者作成

第3表 バーゼル2(バーゼル1からの変更点)

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| 第一の柱: 最低所要自己資本比率【分母計測方法の改正】      | バーゼル1規制の修正。信用リスク計測の精緻化とオペレーショナルリスクの追加                        |
| 第二の柱: 金融機関の自己管理と監督上の検証【追加された枠組み】 | 金融機関に第一の柱の対象でないリスクを含めたリスク管理および自己資本管理を要請し、それを監督当局がモニタリングする枠組み |
| 第三の柱: 市場規律の活用【追加された枠組み】          | 金融機関の自己資本比率の状況を開示し、市場規律を通じた実効性を高める枠組み                        |

資料 金融庁「バーゼル2(自己資本比率規制について)」

に内部モデルの利用が容認された点にある。

分母の大宗を占める信用リスクの計測について、外部格付を利用した標準的手法に加えて、個々の銀行で用いられている格付制度等の銀行内部の仕組み（内部モデル）を用いることを可能にした。さらに、信用リスク、市場リスクに加えて、新たなカテゴリーとして、オペレーショナルリスク（事務およびシステム関連のリスク）を自己資本の算定に追加する仕組みとなった。バーゼル1は本文が16頁と比較的シンプルなものであったが、バーゼル2は190頁となり、証券化商品など複雑な商品を含む大幅なルール変更が行われたため、当時は「新BIS規制」と呼ばれていた。

### 3 金融危機の発生とその原因

バーゼル2が適用開始となる07年には、今回の危機の原因となる米国の住宅ローンの一部であるサブプライムローン問題が表面化しつつあった。こうしたローンの延滞等の増加が、サブプライムを裏付けとする証券化商品の価格低下を招き、その商品を保有していた欧州の金融機関の破綻やこうした商品を販売していた金融機関の信用不安が発生し、リーマンブラザーズ証券の破綻によりピークを迎えることとなった。

そもそも、不動産価格の上昇が継続することを前提に、本来貸すべきでない人にお金を貸したという問題は無視できないが、それに加えて、欧米の金融機関は、複雑なリスク特性を持つ証券化商品等を保有して

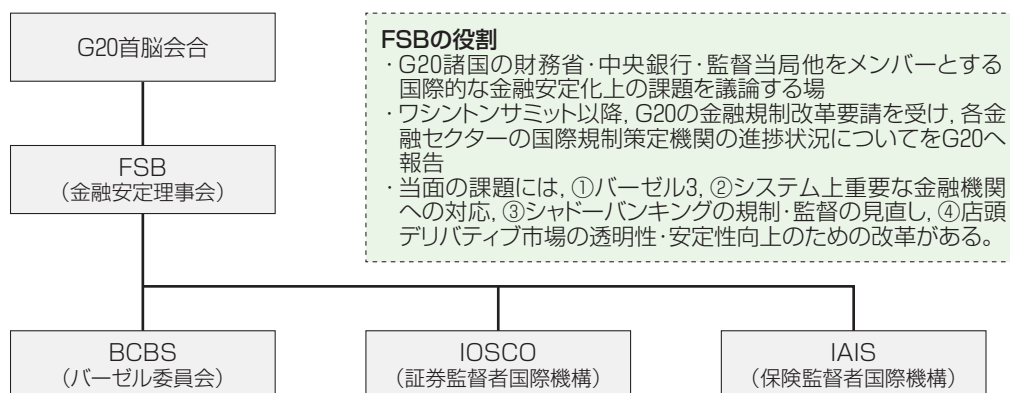
バランスシートを拡大させたため、リスク実体の把握が不十分で結果的には自己資本が過少となった。また、こうした商品を保有するための資金調達を短期の市場調達に依存していたことや、デリバティブ等を用いてこうした商品のリスクがマーケット全体に拡散してしまったことから、市場のショックが広範なマーケットに伝播する状況となった。結果的には、金融機関等への資本注入や中央銀行による信用補完の仕組みを導入するまで、危機が収束に向かわないような状況を招いてしまった。

銀行の健全性を事前に図る仕組みとしてのバーゼル2は、自己資本が質・量ともに不足していることが明確となったほか、銀行の流動性リスクに対する規制、デリバティブ等の取引にかかる規制や、銀行以外の金融機関（シャドウバンキング）による疑似的な銀行行動への規制が不十分であることも危機拡大の原因とされた。加えて、大手金融機関が破綻した際の初期対応を含めた危機対応が十分に整備されていなかったことも明らかになった。

### 4 金融規制改革への対応

リーマンブラザーズ証券の破綻から世界的な金融危機への発展は、その直後にワシントンで開催されたG20首脳会合で議題となり、危機防止のための国際金融規制改革を進めることが決議され、その改革を着実に進める新たな国際交渉の枠組みとして、G20首脳会合の下部組織として金融安定理

第1図 金融危機を踏まえた国際金融規制改革の国際交渉の枠組み



資料 金融庁「国際金融規制(バーゼル規制)」を参考に筆者作成

事会 (FSB) が09年に設置された。FSBは、銀行の金融規制のみならず、ノンバンクやデリバティブ、その他の重要課題について、各国際機関の取組みをモニタリングし、その進捗を首脳会合において報告する形となった (第1図)。

バーゼル3の骨格は、こうした新しい枠組みのもとで、銀行に関する中核的な規制として10年12月に合意され、19年までに段階的に自己資本の強化等が行われることとなった。

## 5 バーゼル3の特徴

10年に合意されたバーゼル3は、バーゼル2の枠組みをさらに強固な形にするものとなっている (第4表)。

第一に、自己資本について、質・量ともに規制強化が行われ、最低自己資本比率も最終的には10.5%まで引き上げられている。

第二に、自己資本比率の計算のベースであるリスク・レイシオ・アプローチを補完

するため、シンプルでかつリスクを反映しない与信額をベースとしたレバレッジ比率<sup>(注2)</sup>を導入することで、内部モデルのリスクを排除している。

第三に、はじめて、定量的な流動性規制を導入し、ストレスがかかった際の預金流出への対応力強化や、長期の運用資産に関する長期・安定的な調達手段を確保する基準を設定している。

第四に、「大きすぎてつぶせない」(Too Big to Fail) 銀行への対応として、特定の大規模銀行に対して追加的な資本賦課、すなわち自己資本比率の引上げ等を求めることが可能なように規制が追加されている。

これらの変更に加えて、このバーゼル3が各国においてルールに沿って導入されていることを確実にするために、12年には、従来各国当局に委ねられていた制度導入について、相互監視の仕組みを導入している。

(注2) 自己資本比率は分母が内部モデルを用いて計算したリスク加重資産であるのに対し、レバレッジ比率は分母を与信額として比率を計算する。

第4表 バーゼル規制の主な変更点

|                          |                     |                    | バーゼル1             | バーゼル2 <sup>(注1)</sup> | バーゼル3 <sup>(注2)</sup>           |
|--------------------------|---------------------|--------------------|-------------------|-----------------------|---------------------------------|
| 自己資本比率規制                 | 最低比率                |                    | 8%以上              | 8%以上                  | 8%以上<br>普通株式等Tier I比率<br>4.5%以上 |
|                          | 分子<br>(自己資本)        | 基本項目<br>(Tier I)   | 株主資本              | 変更なし                  | 普通株式等Tier Iと<br>その他Tier Iに分割    |
|                          |                     | 補完的項目<br>(Tier II) | 劣後債務、有価証券含み<br>益等 | 変更なし                  | 適格要件の厳格化                        |
|                          | 分母<br>(リスク加重<br>資産) | 信用リスク              | 単一の計測手法           | 標準的もしくは内部格付<br>手法     | リスク捕捉の強化                        |
|                          |                     | 市場リスク              | (1996年に追加)        | 取扱い強化(バーゼル2.5)        | 抜本的見直し検討中                       |
|                          |                     | オペレーショナルリスク        |                   | 追加計測(3つの計測手法)         | 標準的手法見直し協議中<br>(計測手法の統合提案)      |
| 流動性規制                    |                     |                    |                   |                       | 定量的な最低基準導入                      |
| レバレッジ比率                  |                     |                    |                   |                       | 補完的指標として導入                      |
| 資本保全バッファ <sup>(注3)</sup> |                     |                    |                   |                       | 最低基準に2.5%上乗せ                    |

資料 氷見野(2005)および金融庁資料を参考に筆者作成

- (注) 1 バーゼル2は、このほか、第二の柱(金融機関の自己管理と監督の検証)および第三の柱(市場規律の活用)をルール化。  
 2 最低比率および流動性規制等は2019年の段階適用終了後の姿を示している。  
 また、これに加えて、大口与信の上限額をTier Iの25%とする大口エクスポージャー規制も2019年より導入予定。  
 3 保全バッファ未達時には配当等を抑制する仕組みであるため、実施的に最低自己資本は10.5%となる。

## 6 日本における取組状況

日本の金融当局は、90年代以降、国際的な活動を行う国際基準行については、国際合意に従う形で最低自己資本比率を8%以上とする対応を行う一方、国内基準行には、最低自己資本比率を4%としてバーゼル規制を国内規制に適用してきた。

バーゼル3の対応においても、13年に国際基準行に対して適用を開始したほか、国内基準行について、従来の最低自己資本比率の4%<sup>(注3)</sup>を維持しつつ、資本の質を向上させる方向で14年より自己資本の定義の見直し<sup>(注4)</sup>を行った。

今後、国際基準行に対し、流動性規制やレバレッジ規制等について、バーゼル3合意に基づくルール改正が行われることにな

る。一方で、国内基準行については、地域経済への影響や業態の特性を勘案した規制変更が行われることが想定される。

(注3) 実態面では、国内基準を適用する大宗の地域金融機関の自己資本比率は国際基準の8%を超えている。また、JAバンクにおいても、JAバンク基本方針において8%を最低基準として採用している。

(注4) 12年に実施されたバーゼル委員会による日本におけるバーゼル3適用状況についての評価は、国際基準行においてバーゼル3が順守されており、国内基準行についてもバーゼル3に類似した規制が導入されていると評価している。なお、欧州においては全銀行にバーゼル3のフレームワークを適用しているが、米国においては国際的に活動する15のコアバンクでバーゼル3のフレームワークが適用されるが、コミュニティバンクには米国独自の規制が導入されている(BCBS(2012, 2014c, 2014d))。

## 7 規制対応の新たな局面

G20ブリスベン・サミットにおいては、

国際金融改革が政治的には分水嶺を越えたとされているが、サミットに提出されたFSBおよびバーゼル委員会の報告書を見ると、バーゼル3のさらなる深化と新しい枠組みの追加について議論を進めていることが確認できる。

### (1) バーゼル3のさらなる深化

#### —バーゼル3.5あるいはバーゼル4への移行—

バーゼル委員会がサミットに提出した報告書(BCBS(2014b))では、外部格付に依存した現在の標準的手法の見直しや、銀行によりばらつきのある内部モデルの標準化、ないしは一部利用の制限を行う見直し等にかかる政策立案が15年中の検討課題とされている。さらに、現在の自己資本規制の枠組みの全般的な見直しも同時並行で検討されており、欧米の当局者が現在のバーゼル3の枠組みの問題点を指摘する報道もなされている。こうした動きを総称して、バーゼル3.5ないしは4と呼ばれるようになってきた。

なお、信用リスクの標準的手法の改正案は14年12月に公表され、現在、市中協議に付されている。この見直しが行われると、標準的手法を用いる銀行においても分母のリスク加重資産が増加することとなり、自己資本の充実等が必要となる<sup>(注5)</sup>。

**(注5)** 市中協議案では、たとえば銀行への預け金を含む与信を外部格付ではなく、普通株式等Tier I比率や不良債権比率等で評価するとともに、最低水準を20%から30%に引き上げる案が検討されている。協議機関は15年3月27日まで。適用時期については、未定。

### (2) 新しい枠組みの追加

新たな取組みとして、金融危機が発生した際に「大きすぎてつぶせない」ことを理由に納税者の負担で金融機関を支援することがないように危機対応が必要であるとの認識から、大規模な金融機関に対して事前に追加的な資本増強を求めることや、危機発生時に税金の投入なしに処理を行うための枠組み等のルール化が、FSBの主導下で進められている。

加えて、米英を中心に、さらに厳しい独自の国内規制が金融危機以降決定されており、邦銀を含む海外に拠点を置く大手銀行は、それぞれの拠点に応じた規制に対応していく必要に迫られている。

## おわりに

今回の金融危機以降、国際金融規制は大きく規制強化に振れており、現在もその動きが継続している。加えて、欧州危機の発生や金融危機後に明らかとなった金融機関をめぐる不祥事等の影響もあり、欧米を中心に金融機関に対する風当たりは引き続き厳しいものがある。

金融危機の震源地は欧米であるが、金融のグローバル化に伴い、国際的に活動する邦銀についても国際規制の順守という観点から対応を行うことが求められている。

また、これまでは国際的に活動する銀行を中心とした規制強化であったが、今後、国内基準のベースとなる標準的手法の見直しが行われた場合、国内の中小金融機関や

協同組織金融機関においても規制の見直しが必要となってくることが想定され、自己資本強化の動きとなる可能性は否定できない。国内金融機関の実態や経済状況を踏まえた国内での規制適用が望まれている。

#### <参考文献>

- BCBS<Basel Committee on Banking Supervision> (2012), "Basel III regulatory consistency assessment (Level 2) Japan," October, Bank for International Settlements, [http://www.bis.org/bcbs/implementation/l2\\_jp.pdf](http://www.bis.org/bcbs/implementation/l2_jp.pdf)
- BCBS<Basel Committee on Banking Supervision> (2014a), "A brief history of the Basel Committee" Updated on 27 October, Bank for International Settlements, <http://www.bis.org/bcbs/history.pdf>
- BCBS<Basel Committee on Banking Supervision> (2014b) "Reducing excessive variability in banks' regulatory capital ratios A Report to the G20," 12 November, Bank for International Settlements <http://www.bis.org/bcbs/publ/d298.pdf>,
- BCBS<Basel Committee on Banking Supervision> (2014c), "Regulatory Consistency Assessment Program (RCAP) Assessment of Basel III regulation-European Union," 5 December, Bank for International

Settlements, <http://www.bis.org/bcbs/publ/d300.pdf>

- BCBS<Basel Committee on Banking Supervision> (2014d), "Regulatory Consistency Assessment Program (RCAP) Assessment of Basel III regulation-United States of America," 5 December, Bank for International Settlements, <http://www.bis.org/bcbs/publ/d301.pdf>
- Financial Stability Board (2014) "Overview of Progress in the Implementation of G20 Recommendation for Strengthening Financial Stability Report of the Financial Stability Board to G20 Leaders," 14 November, <http://www.financialstabilityboard.org/2014/11/overview-of-progress-in-the-implementation-of-the-g20-recommendations-for-strengthening-financial-stability-5/>
- 金融庁 (2014) 「国際金融規制 (バーゼル規制)」『国の債務管理の在り方に関する懇談会 (第33回) 資料2』財務省, 10月15日 [http://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/gov\\_debt\\_management/proceedings/material/d20141015-2.pdf](http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/gov_debt_management/proceedings/material/d20141015-2.pdf)
- 氷見野良三 (2005) 『検証 BIS規制と日本』第2版, 金融財政事情研究会
- 渡部訓 (2012) 『バーゼルプロセス 金融システム安定への挑戦』蒼天社出版

(たかしま ひろし)

