

平成 21 年 6 月 18 日

英国金融サービス機構「ターナー・レビュー」および
「付属討議文書」に対するコメント

全国銀行協会

全国銀行協会として、英国金融サービス機構（UKFSA）から今年 3 月 18 日に公表された「世界的な銀行危機への規制のあり方（ターナー・レビュー）」および「付属討議文書」に対してコメントする機会を与えられたことに、まず感謝の意を表するとともに、UKFSA のリーダーシップに敬意を表したい。

今回の国際的な金融危機を受けて、われわれも危機感を共有している。全銀協は、UKFSA のイニシアティブが、現在の金融危機における国際的な銀行規制に対処するための重要なステップになりうると認識するとともに、本件で示されている提案は、今後の国際的な規制の枠組みの検討に大きな影響を与える可能性のある議論であると考えている。

われわれは以下のコメントが UKFSA におけるルール策定に向けてのさらなる作業の助けとなることを期待する。

1. 総論

英国の規制提案は、ロンドンが国際的な金融市場であることを踏まえれば、国際的な規制強化の議論に大きな影響を与えるものと考えられる。今回の危機の原因に立ち返ると、われわれは、今回のサブプライム危機の発端となった原因に対して対処することがまず先決と考える。銀行に対する自己資本規制の強化・流動性規制の導入を検討するにあたっては、以下に掲げる点に十分留意いただくことを求める。

- (1) 新たな規制の枠組作りにおいては、一部の国が規制導入を急ぐあまりマーケットが混乱することがあってはならないと考える。国際的な金融市場混乱への対応は、バーゼル銀行監督委員会等の場においてグローバルベースでの規制の構築を目指すのがあるべき姿と考える。

- (2) 規制強化に繋がる議論は、景気回復が確実になるまでは十分慎重に行うべきであることを確認したい。資本の量や質に係る議論については市場への影響が大きいことから、慎重な対応が必要である。特に、「ターナー・レビュー」において「コア Tier1 比率」で4%以上の水準を求めている点などは、その定義を含めて、国際的なコンセンサスを得ることが不可欠である。
- (3) レバレッジ・レシオやコア・ファンディング・レシオなどの新しい複数の指標を規制として導入することが提案されているが、それらを導入する際には、パッケージとしての複合的影響を十分に斟酌すべきである。プロシクリシティをさらに増幅するような規制であってはならないと考える。このため、慎重な影響度調査を実施することが不可欠である。

2. 各論

- (1) 流動性リスク管理に関する定量的指標について（「付属討議文書」パラグラフ 4.17～4.21、5.55～5.62、Q15）

【流動性リスク管理に関する定量的指標の必要性】

今回の危機では、改めて流動性の問題が重要であることが認識された。このような危機に対応するための流動性管理に関しては、本源的預金を重視したグループベースのコア・ファンディング・レシオは有効な指標の1つと考える。

ただし、過度な資産の伸びを抑制するためには、負債サイドにのみ着目するのではなく、保有資産の質評価と併せ、資産・負債の両側面を考慮した評価基準を追加する方がより重要と考える。資産サイドに市場流動性の高い（もしくは換金性の高い）巨額の国債を持つ金融機関も少なくない。短期調達・長期運用のビジネスに対して歯止めをかける際には、短期資金であっても粘着性のある資金とそうでない資金を区別することも検討に値すると考える。

また、各国・地域において拠点毎・通貨毎・事業体毎の規制を導入した場合には、世界の中での最適な資金配分に悪影響をもたらすとともに、市場にとっても著しく効率性が阻害される恐れがある。流動性リスク管理は、クロスボーダー、クロスプロダクト、クロスカレンシー取引を促し流動性を高める規制であるべきであり、各金融機関の流動性が弾力的に確保しやすくなるよう、通貨間のコンバーティビリティについて当局による積極的バックストップを付与した上での規制が必要と考える。

(2) レバレッジ・レシオ等の補完的指標について（「付属討議文書」パラグラフ 4.22～4.25、Q6～Q7）

【レバレッジのかかったビジネス抑制への対応】

今回の金融危機の大きな要因は、非常に高いレバレッジをかけた投資銀行ビジネスのほか、マクロ的インバランス構造、インセンティブ構造の歪み、グローバルベースの金融取引を通じてリスクの伝播などが考えられる。

このようなレバレッジのかかったビジネスへの規制対応が、本源的預金に支えられた商業銀行ビジネスに悪影響を与えるのは本末転倒である。商業銀行の資産・負債の性質を無視したレバレッジ・レシオを補完的指標として導入した場合、例えば、預金増加を伴った貸出増加も制約されるなど商業銀行としての責務を果たせなくなる虞もあり、慎重に考えるべきである。

よって、レバレッジ・レシオ等の補完的指標を検討するにあたっては、金融機関毎のビジネス・モデルをよく勘案できるような指標を構築することが重要である。例えば、過度なレバレッジを抑制することを目的とするのであれば、預金を主要な調達手段として位置付けている金融機関の補完的指標を検討するにあたっては、その本源性に鑑み預金調達については他の負債とは別の取扱いを検討する等の留意が必要となろう。

【各指標の相互関係】

先述のとおり、ターナー・レビューで示されている個別の規制強化が相互にもたらす影響について、慎重な検討を要請したい。例えば、流動性規制案では高格付けの国債保有が流動性バッファとして求められる一方で、レバレッジ・レシオにおいては単純な資産額に対する資本の割合が規制されようとしている。レバレッジ・レシオを重視すれば、流動性が高い一方で資産を膨らませる国債保有のインセンティブは下がることとなり、流動性規制基準の充足に対してコンフリクトを起こすこととなる。双方を満たそうとすれば、結果として貸出増加が圧迫され、新たなプロシクリカリティを誘発する可能性がある。

このような各指標の方向性がもたらす相互の関連性（interconnectedness）や新たなプロシクリカリティの問題について、（個別の規制ではなく）パッケージとしての影響度調査を行う等、規制の全体像が整合性を失わないような配慮を期待する。

(3) 資本の定義（「付属討議文書」パラグラフ 4.7～4.9、Q3）

資本の量や質に係る議論については市場への影響が大きいと思料されることに鑑みより一層慎重な対応が必要と考える。金融システムの安定性を図ることは重要であるが、効率性とのバランスも勘案するとともに、厳しい規制によってもたらさせる副作用の有無についても十分慎重に検討していただきたい。

特に、英国では事実上、コア Tier 1 比率で 4% 以上の水準が求められているものの、その定義については、国際的な合意を得られていない状況の下で資本に関する議論が行われていることに大きな懸念を有している。国際的なコンセンサスが得られていない尺度は、共通尺度として安易に用いられるべきではない。

加えて、円滑な資本政策を遂行するうえでは、急激な規制ルール変更は好ましくなく、新しい規制導入に際しては、少なくとも一定期間の激変緩和措置を設けるべきである。

【資本の質・量に関する議論】

自己資本規制上、普通株は最も質の高い資本であり、中核的な役割を担うべきであることに疑いの余地はない。資本の質をより精緻に評価することは、金融機能の危機時の耐性を強化する上で極めて有意義なものである。

一方、資本調達における金融手段の多様化によって必ずしも混乱がもたらされたわけではない。資本調達手段に投資する投資家の意図と発行体である金融機関の相互のニーズが自由競争の中で合致し、一定の恩恵をもたらしている点は評価されるべきである。また、普通株以外の資本調達手段も損失吸収力等の機能を有することも事実である。

また、現状、国際的に展開されている議論は、普通株への資金の供給市場が将来にわたってある程度安定的であることを前提としているものの、その前提について十分な検証はなされていないものと理解している。自己資本評価の精緻化の議論が、いつしか資本を構成する普通株への過度な傾斜を誘導するものとなっている点を危惧する。万一、普通株への資金の供給市場が不安定となった場合には、損失吸収機能が喪失されるとのリスクにさらされることも考えるべきである。

プロシクリカリティの観点からも、資本調達手段の画一化にはデメリットが存在することを再認識し、単純かつ過度に普通株を重視するスタンスではなく、適正な自己資本評価の中で普通株を勘案することによって、金融機能の安定を図ることが望ましい。

さらに、ゴーイング・コンサーンの観点からは資本の「質」の高さは必要で

あることは認めるものの、自己資本規制として何パーセント保有すべきか、という「量」の高さの議論は別の議論である。「量」の議論は、預金者保護、破綻処理、資本市場の厚み等とともに、資本の種類のを組合せを考慮しつつ、包括的な形で議論すべきである。

【Tier2 の必要性】

ターナー・レビューでは、コア Tier 1 比率 4%以上、Tier 1 比率 8%以上を求めており、Tier2 の資本としての位置付けが重要とみられていないことに、われわれは懸念をもっている。

商業銀行にとっては、預金者保護は重要な経営課題である。預金による安定的な資金調達を確保するために、銀行破綻時の預金者保護のシステムを確立しておくことが不可欠である。この観点において、負債のうち預金の占める割合の大きい商業銀行にとって、預金者保護と安定的な調達手段確保の観点から Tier2 資本は依然として大きな役割を持っている。破綻前の損失吸収バッファとして、普通株式等の資本性の高いものに加えて、劣後債・劣後ローン等の資本性の低いものを組み合わせることによって、規制監督当局による早期対応が可能となり、金融システム全体として傷が深くなる前の予防的措置が可能となると考える。

また、商業銀行においては預金者保護の観点からも、引き続き (Tier 1 と Tier2 を合算した全体ベースの) 自己資本比率も重要な役割を負うべきと考える。そのうえで、分子であるコア Tier1 等の質・量の強化について、預金者等の保護と損失を吸収するためのリスク管理の高度化のバランスのとれた規制に導くような持続可能な仕組み (sustainable measures) を検討すべきである。その際に、UKFSA が示したように、継続的な資本 (going concern capital) と消失した資本 (gone concern capital) を分けて考えることは、議論の出発点として有意義であると考えられる。

【プリドミナント資本の構成要素】

プリドミナント資本の構成要素を議論するにあたっては、実現損失の吸収力および破綻に係るトリガーとはならない点などの実質的な資本性の高さに着目した検討が必要であると考えられる。例えば、非累積型永久優先株式など、中長期的見地では普通株式と概ね同様な資本性を有すると考えられるものについては、プリドミナント資本の一部とみなしても差し支えないと考えられる。

(4) プロシクリカリティ（「付属討議文書」パラグラフ 5.30～5.44、Q12）

金融機関を規制することによって、景気悪化時に金融機関が貸し渋りを行うようなことはあってはならず、プロシクリカリティ抑制のための資本バッファについて議論を深めることは意義があると考えます。

議論の前に、各国の経済構造が違うこと、これによる景気循環サイクル・その変動幅も異なること、さらには、今回の金融危機から脱却するタイミングおよび公的関与の枠組みも国によって異なることを認識すべきである。

【資本バッファの考え方】

まず、各国当局が自国のプロシクリカリティを抑制しつつ、国際的な規制の枠組みを逸脱しないような枠組みを議論するとの前提で、資本バッファの考え方についての議論を深めるべきである。

次に、資本バッファ議論の前提として、個別金融機関が対応すべきストレスの上限（それ以上のストレスの発生に対しては監督当局が対応）を明確にすべきである。討議文書のパラグラフ 5.66 で提案された第 2 の柱の枠組みは、ストレステストの結果による第 2 の柱での追加的な資本に関する不必要な議論を避けるため、官民の間で慎重に議論されるべきである。さらに、当該議論に関連し、資本保険やストレス時の最低自己資本比率の引下げ等の新しい制度対応についても幅広く議論すべきである。

さらに、現在のような金融危機時に、プロシクリカリティ抑制のための資本バッファの議論を最低自己資本比率引き上げに繋げるのは、景気回復を阻害しかねず反対する。資本バッファの議論では、普通株等の高い損失吸収力が必要という点は理解できるものの、最低自己資本比率引き上げの議論では、必ずしも資本の取り崩しを前提として考える必要はないと考える。分子に相当する資本とともに、分母に相当するリスク捕捉の強化とセットで考えて、長期的な観点から金融システムの安定化に貢献できる手段を考えるべきである。

【資本の質強化との関係】

国際的に活動する巨大銀行における損失吸収バッファとしてのプリドミナント資本（ターナー・レビューでは「コア Tier1」に相当）重視についても理解できる面はあるが、プリドミナント資本の概念が固まっていないなか、市場でその大きさをもって銀行の健全性を評価するのは極めて強い危惧がある。

景気の良いときに質の高い資本を積み増し、景気の悪いときにそのような資本を取り崩しできる仕組みが必要との議論は理解できるものの、実際に景気の悪いときにどのように取り崩しができる仕組みを検討するにあたっては実務的

可能性を十分に考慮するとともに、景気の悪いときに普通株以外の資本調達手段を算入する手立ても検討することを求めたい。

(5) 外部格付けの利用について（「付属討議文書」パラグラフ 10.26～10.48、Q29～Q31）

バーゼルⅡでは外部格付機関の格付の利用が認められているが、利用する際にその商品内容をきちんと把握することの必要性は理解している。

日本では、バーゼルⅡの規制ルールの中で、「証券化取引に対する適格格付の公表要件」を決めている。これは、証券化エクスポージャーに対する格付には市場規律が働きにくいという特徴があるため、証券化エクスポージャーに対する格付の適正さが市場規律を通じて担保されるようにするための規定（「当該格付は、公表されており、かつ、格付推移行列に含まれるものであること」を具体的にしたものである。このような公表要件をバーゼルⅡで利用される証券化エクスポージャー以外に、格付一般の要件として課すことも市場規律向上の観点から検討に値するものと考える。

以 上