

2015年3月27日

バーゼル銀行監督委員会による市中協議文書「資本フロア：標準的手法に基づく枠組みのデザイン」に対するコメント

一般社団法人全国銀行協会

全国銀行協会として、バーゼル銀行監督委員会（BCBS）から提示された「資本フロア：標準的手法に基づく枠組みのデザイン」に対してコメントする機会を与えられたことに感謝の意を表したい。

本件が検討されるにあたり、我々は以下のコメントが BCBS におけるさらなる作業の助けとなることを期待する。

《 1 : 総論 》

◇ フロア導入の是非に関するコメント

- (1) フロア導入に反対する。
- (2) 特に「標準的手法によるリスクアセット（RWA）フロア」には強く反対する。

◇ 仮にフロアが導入される場合のコメント

- (1) フロア導入の目的は、RWA 過小計上の防止であると特定すべき。
- (2) フロア水準は、RWA 過小計上の防止に必要な最低限の水準に止めるべき。
- (3) 本件最終化に向けたスケジュールは延期すべき。
- (4) 適用開始時期は、新しい標準的手法の適用開始時期と同時点かそれ以降とすべき。
- (5) フロア導入による実態経済への影響を考慮して十分な経過措置を設定すべき。

◇ フロア導入の是非に関するコメント

- (1) フロア導入に反対する。

まず、フロアとはそもそもバーゼルⅡ導入時の激変緩和を目的とした経過措置であった筈であり、今回の提案の目的が導入当初のものとは異なっていることを指摘したい。今回の提案の大きな目的は規制資本の過度なバラつきへの対処だと認識しているが、目的が変化しているにもかかわらず、従来と同様の手段で対処しようとするのが適切かどうかについては、慎重に検討を行うべきである。

本市中協議文書のパラグラフ 11 においては、以下 5 点が資本フロアの目的として記載されている。

- ①銀行による過度に楽観的な内部モデル実務を防ぐことによって、内部モデル手法

による所要自己資本額が、健全な水準を下回らないことを確保すること。

- ②不正確なモデル設定、測定誤差、データ制約、ヒストリカルデータでは捕捉されないであろう構造的変化等に起因するモデルリスクを軽減すること。
- ③銀行には、過度に楽観的な内部モデルを利用して RWA を縮小することにより株主資本利益率 (ROE) を最大化するというインセンティブがあるため、インセンティブの適合性の問題に対処すること。
- ④内部モデル手法による算定結果と比較できる標準的手法によるリスク評価を提示することによって、比較可能性を高めること。
- ⑤銀行の実務と監督当局の実務の相違から生じるモデルベースの RWA のバラつきを抑制することによって、銀行間および時系列での RWA の比較可能性を高めること。

これら5つの問題とフロア設定という1つの手段との関係が曖昧である。それぞれの目的に対しては、より適切と考えられる様々な対処方法が検討されるべきである。

①については、フロア導入を検討する前に、まず、当局による監督、バック・テストの実施等の手段で対処することを検討すべきである。②～⑤については、フロア導入を検討する前に、まず、内部モデル手法の改善等により対処することを検討すべきである。即ち、内部モデル手法の承認基準の明確化、内部モデル手法で使用するパラメータ推計方法の一定の標準化、各国監督当局間の調整、第三者機関が提供する平均的RWAをベンチマークとした差異分析、各銀行による内部モデルに関する開示の拡充、当局による検証等により対処することを検討すべきである。

そもそも5つの異なる目的、裏を返せば、原因が異なる5つの問題に対して、それぞれの原因を踏まえた適切な、様々な対処方法を検討することなく、フロア設定で解決可能とする議論は慎重さを欠いているといえ、拙速であり、賛同できない。

加えて、すでにレバレッジ比率の導入が決定していることを考慮すべきである。①～③については、ディスカッション・ペーパー「規制枠組み：リスク感応度、簡素さ、比較可能性のバランス」(2013年7月公表 bcbs258)のパラグラフ57において、レバレッジ比率の重要な便益の一つ(※)として述べられているとおり、レバレッジ比率規制の導入により対処することとされている問題である。RWA 過小計上の防止やモデルリスクの軽減を目的としてフロアを導入することは、同様の目的に対して二重に規制を課すこととなる。

※「簡素かつリスクベースではないバックストップにより、リスクベースの自己資本規制を補完すること(このバックストップは、リスクベースの自己資本規制にもとづき算出された所要自己資本に下限を設けることで、モデルリスク、および楽観的な仮定にもとづきモデルとパラメータが使用されることによる所要自己資本の低下を防止する)」

(2) 特に「標準的手法による RWA フロア」には強く反対する。

「標準的手法によるフロア」は、以下のとおり、内部モデル手法によるリスク計測を歪めるため強く反対する。

内部モデル手法は、標準的手法よりリスク感応度が高く、精緻であり、銀行のリスクプロファイルをより適切に反映することが可能である。

一方、標準的手法は、簡素であることを長所として持つ反面、一定の前提のもとで計測することから、リスク感応度や精度の観点からは内部モデル手法より劣るものである。銀行のポートフォリオには様々なリスク資産が含まれるが、内部モデルではそれぞれの資産の特性やリスクに応じたリスク量を精緻に計測できるものの、標準的手法では大まかな区分や定義でしか計測できないため、必然的に精度の劣るリスク計測となる。したがって標準的手法によるフロアを導入すると、そのフロアの水準次第では内部モデルによるリスク感応的で精緻なリスク計測を歪める可能性がある。

また、各銀行や国・地域によるリスク特性の違いが十分に反映されない標準的手法によるフロアを導入しても、各銀行に内在するリスクの比較可能性を高めることにはならず、むしろリスクが見えにくくなり比較の障害となる可能性がある。さらには、それによって市場規律が阻害され、隠れたリスク (hidden risk) が蓄積されやすくなることで、結果として新たなシステミックリスクを創り出す可能性すらある。

☆ 仮にフロアが導入される場合のコメント

(1) フロア導入の目的は、RWA 過小計上の防止であると特定すべき。

フロア導入の目的は、RWA 過小計上の防止であると特定すべきである。目的を特定しなければ、対処すべき問題の原因・本質を特定することは困難であり、問題の解決に向けた具体的対処策の検討を困難にする。いわゆる、規制資本の過度なバラつきが根本的な問題であるならば、RWA 過小計上の防止、即ち①が目的となるはずである。

(2) フロア水準は、RWA 過小計上の防止に必要な最低限の水準に止めるべき。

水準調整は今後検討を行うとされているが、RWA 過小計上の防止を目的として、仮に何らかのフロアを導入する場合、それが内部モデル手法採用行にとって事実上の規制 RWA とならないよう、最低限の水準に止めるべきである。さもなければ、以下ののような意図せざる悪影響に繋がりがかねない。

まず、ROE の観点から考察を行うと、ROE は総資産利益率 (利益/総資産) × 財務レバレッジ (総資産/自己資本) に分解される。財務レバレッジについてはレバレッジ比率により制限され、総資産の拡大は限定される。このため、銀行が ROE を向上させるためには限定された総資産規模の下で総資産利益率を高める必要がある。しかし、フロアが導入されると、実際にはリスクが低い資産であっても標準的手法に基づく高い RW が課されることから、銀行には低リスク資産を選好して資産の質を高めるインセンティブが働かなくなり、利益を追求するために、標準的手法ではリスクが十分に捕捉されないハイリスク・ハイリターン資産への投資を増加させる可能性がある。

また、内部モデル手法が実質的に否定されるような水準でフロアが導入された場合、リソースやコストを掛けて内部モデルを維持・発展させる意義が失われるため、銀行のリスク管理能力は低下し、銀行システムの安定性が低下する懸念がある。

仮に何らかのフロアを導入するのであれば、RWA の水準を直接制限するのではなく、例えばフロアの基準となる RWA に基づき最低所要自己資本額を設定するといった方法も検討すべきである。

(3) 本件最終化に向けたスケジュールは延期すべき。

本市中協議文書では、資本フロアのデザインのみを検討対象とし、その水準については対象外としているが、両者は密接に関連するものであり、デザインの妥当性についてのみ議論することは困難である。

また、現在、このフロアの議論の他に、各リスクカテゴリーに関する標準的手法の見直しや内部モデル手法の見直しが実施・検討されていると認識している。

民間金融機関は、こうした一連の規制が全体としてどのような枠組みになるのかが不明確な中で、個別の議論に対して定められた期限内に意見を提出せざるを得ない状況である。例えば、標準的手法は小規模行が採用可能な簡素で汎用的なものが望ましいと考えるが、標準的手法によるフロアが導入される前提に立てば、標準的手法のリスク感応度・精度を高めるべきだという意見になる。また、レバレッジ比率とフロア導入の目的の一部が重複していることを前述したように、規制全体としての整合性には十分に注意すべきである。さもなければ、個々の議論としては適切であっても、全体としては適切ではない、つまり合成の誤謬が生じる懸念もある。

これら一連の規制改革は、リスクベース自己資本規制に大きな影響を与えるものであり、従来の自己資本比率やリスク管理の在り方を根底から覆す制度になりかねない。BCBS は、民間と十分に時間をかけて対話を行い、これらの規制が全体として、金融機関や実体経済に与える影響について慎重に検討すべきである。

以上から、2015 年末の規制最終化というスケジュールは性急に過ぎると考える。BCBS は、少なくとも各リスクカテゴリーに関する標準的手法・内部モデル手法の見直しが完了した後に、資本フロアに関する水準について改めて市中協議を行うべきである。

(4) 適用開始時期は、新しい標準的手法の適用開始時期と同じ時点かそれ以降とすべき。

仮に標準的手法によるフロアを導入する場合、適用開始時期は現在見直しが行われている標準的手法の適用開始時期と同じ時点かそれ以降とすべきである。フロアの適用開始時期が先行すると、その過渡期において不適切な資本賦課を強いられる可能性がある。また、仮に現行の標準的手法に基づくフロアを算出しなければならなくなった場合、将来変更が予定されている手法でシステム構築を行うのは非効率であり、追加的な費用負担が生じることになる。

(5) フロア導入による実態経済への影響を考慮して十分な経過措置を設定すべき。

フロアの水準（掛目）次第であるが、経過措置なく新規制に完全移行すると、多くの銀行でフロアに抵触して RWA が大幅に増加し、自己資本比率が瞬時に低下する可能

性がある。この場合、預金者や投資家による銀行に対する信用不安が高まる可能性も否定できない。実態経済への影響は極めて慎重に考慮すべきであり、十分な経過措置を設定すべきである。

《 2 : 質問への回答 》

質問 1. 各フロアが同一水準の所要資本となるまで水準調整されることを前提とする場合、リスクカテゴリー毎のフロアとリスクアセット総額ベースのフロアそれぞれについて、どのような利点があると考えるか。エクスポージャーの種類毎のフロアについてどのように考えるか。

総論で述べた通り、フロアの導入には反対である。また、仮に何らかのフロアを設定するのであれば、RWA 過小計上の防止、即ち一部の銀行の過小資本を防止することを目的とすべきである。かかる目的に鑑みれば、仮にフロアを導入するとしても極力簡素な枠組みとすべきであり、RWA 全体に対するフロアを設定することで目的の達成は十分可能だと考える。

リスクカテゴリー毎にフロアを設定することは、各モデルのリスクや比較可能性への対処を目的としていると考えるが、総論で述べたとおり、それは本来フロアで対処すべき問題ではない。

また、リスク感応度が低く、国・地域特性の差異も十分に反映されていない標準的手法によりリスクカテゴリー毎にフロアを設定したとしても、問題の解決にはならない。

また、例えば信用リスクについて、資産区分を細分化するようなフロアは設定すべきではない。現行でも、保証や担保、オンバランスシートネットティング（預金相殺）等の制約条件が異なれば、標準的手法と内部格付手法の結果は 1 対 1 で結びつく状況ではない。資産区分が統一されておらず、かつ RWA 計算の結果として 1 つの明細のエクスポージャーが異なる状況のある 2 つの手法間で、資産区分毎に資本フロアを設定することは実務的に極めて困難である。また、案件によってはどのエクスポージャー類型で算定するかについて裁定の機会を与えかねないことも懸念される。

質問 2. 信用リスクに係る引当金の取扱いの差異の調整に対する 2 つのオプションについて、どのような相対的な利点があると考えるか。

信用リスクにおける予想損失 (EL) と引当金の扱いの調整が趣旨であるため、分かり易さを優先させ、資本ではなく RWA で調整すべきと考える。

資本での調整を採用した場合、引当調整後の分子と標準的手法 RWA の分母によって求められる各自己資本比率を比較することになる。CET1 比率・Tier1 比率・総自己資本比率それぞれでフロア適用有無を判定することになり、その一部にのみフロアが適用された場合には、2 種類の RWA が並存することも想定される。投資家等外部からも分かり難く、今回の一連のフレームワークの見直しの趣旨には反すると思われる。

質問3. 資本フロアのデザインについて他にコメントはあるか。

特に、オペレーショナルリスクに新標準的手法に基づくフロアを導入することには強く反対する。オペレーショナルリスクの新標準的手法は、リスク感応度が考慮されておらず、ビジネスモデルの複雑性を反映していないためである。

オペレーショナルリスクについて、仮に何らかのフロアを設定するのであれば、フロアの基準となる RWA は標準的手法ではなく、リスクプロファイルをより反映した指標（過去の内部損失額等）を基準にすることが、リスクの過小計上の防止という本来の目的に合致する。なお、先進的計測手法（AMA）による算出結果のバラつき等は、計測単位間の相関を含めた計測手法の整合性等を担保することで対応可能と考える。

以 上