

平成 22 年 9 月 10 日

バーゼル銀行監督委員会「カウンターシクリカルな資本バッファに関する提案」に係る市中協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、バーゼル銀行監督委員会から今年 7 月 16 日に公表された市中協議文書「カウンターシクリカルな資本バッファに関する提案」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バーゼル委員会におけるルールの最終化に向けてのさらなる作業の助けとなることを期待する。

【総論】

我々は、個別行および銀行セクターにおいてストレス時に利用可能なバッファを構築するために自己資本を保全するとともに、自己資本のバッファを用いて過度な信用拡大期から銀行セクターを守るという広義のマクロ健全性の目的の達成に向けた動きには賛意を表する。こうした取組みが、経済・市場の効率性を損なうことなく、有意義なツールとして有効かつ継続的に機能するために、今後の検討に際し、以下の点が考慮されることを期待している。

バッファ水準のあり方について

景気サイクルや市場環境などは各国ごとに状況が大きく異なり、ストレスの発生時期・深度も一律ではない。その点を考慮したカウンターシクリカル資本バッファの役割には期待されるところが大きいものの、一方で、資本保全バッファが固定的、一律的な水準を賦課する規制であれば、実質的な最低自己資本の引上げにつながりかねず、金融市場もそのような目線で銀行の健全性を判断することになりかねない。さらには、その結果として、金融仲介機能を低下させ、顧客へのコスト転嫁につながるなど、経済効率性をも損なうおそれがある。

そもそも「最低所要自己資本」に上乗せする「資本バッファ水準」を考える上でベースとなる「最適資本水準」は、各国の金融・経済システム構造（GDP

対比の主要行の資産規模等) やセーフティネット (預金保険や破綻処理制度等) の整備状況、ビジネスモデル (安定的なリテール預金調達の有無や銀行業務・組織の複雑さ等) 等によって異なり得るもので、「資本バッファ水準」は、これらを踏まえて、内在するリスクに応じて各国・各金融機関ごとに決められるべきものとする。

プロシクリカリティの抑制の観点から資本バッファを考えた場合の重要なポイントは、クレジット・サイクルの中での適切な資本バッファ水準の設定と、積上げ・取崩しの適切なタイミング (積立開始・取崩し時期、事前予告・回復期間) の確保の 2 点である。

必要な資本バッファは景気拡大期に積み上げて、景気悪化時にタイムリーに取り崩せるような仕組みが必要となる。そのためには、資本保全バッファ、カウンターシクリカル資本バッファ、の 2 つの資本バッファのターゲット水準は可変的であるべきであり、それらは各国の裁量に任されるべきである。さらに、自己資本水準がバッファレンジに落ち込んだ場合に発動される資本流出抑制策、ならびに、第二の柱で個別行ごとに求められる資本の充分性の検証を併せて、各国の裁量に任せ一貫した運用を望む。また、その場合も、資本バッファが、金融市場から、最低自己資本比率と同一視されることのないような運営上の配慮に期待する。

また、資本保全バッファ、カウンターシクリカル資本バッファそれぞれの具体的水準設定に当たっては、第一の柱における改善、市場慣行の変化、本年 4 月に実施された QIS 等も踏まえ、明確な定量的分析の裏付けを示したうえで、水準提案がなされる必要がある。

さらに、資本バッファの必要水準は、最低所要自己資本の質・量の強化の具体的な枠組みや水準 (含むフォワードルッキングな引当) を踏まえたうえで、その充分性に応じて議論すべき問題である。

規制の新規性から金融機関ごとの資本バッファの算定には相応の準備期間が必要となり、またその有効性を検証する必要もあるため、予備計算を経た後に導入時期を設定、または試行期間を設ける等の慎重なプロセスを踏まえるべきであり、バッファの導入時期は、最低所要自己資本の見直しに遅れることもあり得るべきとする。

本規制の対象範囲について

本規制で銀行のみに制約を課しても、マクロ経済全体での過剰な与信供与（バブル）は防げず、真に効率的な政策とはならない可能性がある。より有効な政策として機能させるためには、本施策が金融安定理事会（FSB）で業態を超えた本来のマクロ経済環境への対応が検討されることにより、本規制の真の有効性や公平性が高められると考えられる。

【各論】

各国におけるバッファの決定と国・地域間の相互尊重原則 (原文: 3 頁~4 頁)

「最低所要自己資本」に上乗せする「資本バッファ水準」を考えるうえでベースとなる「最適資本水準」は、各国の金融・経済システム構造（GDP 対比の主要行の資産規模等）や、セーフティネット（預金保険や破綻処理制度等）の整備状況、ビジネスモデル（安定的なリテール預金調達の有無や銀行業務・組織の複雑さ等）等によって異なり得るものであり、これらを踏まえて、各国が「資本バッファ水準」全体を決定すべきと考える。我々は「カウンターシクリカル資本バッファ」とともに、資本バッファを構成する「資本保全バッファ」の水準についても、各国が決定(guided discretion)することを要望する。

共通の参照指標と適切な決定を促進するための諸原則 (原文 4 頁~5 頁)

総与信対 GDP 比率や他の指標は、客観的な指標として整理されているものの、与信の供給状況や実施タイミングに関して当局と民間の認識との間に乖離がある可能性がある。カウンターシクリカル資本バッファの付加開始の決定や付加幅の設定、積立や解放のタイミングの決定に当たっては、指標を一律的、機械的に参照するのではなく、民間との適切なコミュニケーションを確保するなどにより、マクロ経済に係る環境認識等について、民間側の認識も考慮に入れた総合的な判断が必要であると考え。当局がバッファを設定する際には、総合的判断の中に民間側の実態把握を含めていただきたい。

協議と評価 (Consultation and evaluation) (原文: 5 頁~6 頁)

バーゼル委の「提案の新規性に鑑みて」、「時間をかけてバッファのパフォーマンスを正式に評価することが賢明であろう」、「メンバー国・地域の殆どが、今回の提案を実施した状態でクレジット・サイクルを一巡した後であれば、何らかの評価が実施できる」という考えに、完全に同意する。そのため、資本バッファおよび資本流出制限の導入にあたっては、レバレッジ規制の導入プロセスのように、試行期間（殆どのメンバー国・地域のクレジット・サイクルが一巡するまで）を設置するなど、慎重なプロセスを望む。

判断の役割を支える諸原則（原文：7頁～9頁）

原則4 ストレス時に迅速にバッファを取り崩すことは、自己資本規制により信用供給が抑制されるリスクを減少させることに資する可能性がある。

提案では、「バッファを迅速に取崩す決定がなされた場合、当局がどの程度の期間その取崩しが続くか示すこと」が推奨されているが、この対応は、資本政策、投資家への説明責任の観点から、非常に重要なポイントと評価する。バッファを段階的に取崩す際にも同様に、取崩しの期間を明示するといった対応を願いたい。

原則5 バッファは、当局が自由に使える一連のマクロ健全性ツールの重要な手段である。

特定セクターの Loan-To-Value 規制や自己資本バッファは、過剰な信用の伸びを抑える上で、非常に効果的な規制ツールと考えられるものの、その効果は本質的に貸出総量規制と同様のものである。とりわけ、カウンターシクリカル資本バッファと並行して利用した場合には、急速に貸出を収縮させ、景気を悪化させる懸念もある。当局はこれらの規制ツールを活用する自由がある一方で、プロシクリカリティを抑制する責任もあり、利用する際には、資本バッファと同様に、民間とのコミュニケーションを重視するなどしてその影響を慎重に見極める必要がある。

さらに、自己資本バッファの付加の決定およびバッファ取崩しに係る公表について、その方法如何によっては、現在、中央銀行が果たしているアナウンスメント効果に類した効果を生むこともあり得ると考える。金融機関以外の経済活動を行う一般企業等も景気先行的な指標として注目することも想定されることから、このような副次的影響を勘案することが必要である。特に、指標の公表がシクリカリティを増幅させるようなことがあってはならない。したがって、本公表に際しては、銀行監督当局と中央銀行との十分な連携が重要なポイントとなる。

銀行固有のバッファの算出（原文：9頁～11頁）

提案では、「国際的に活動する銀行については、自身の信用エクスポージャーの所在地を見て、それぞれのエクスポージャーが存在する国・地域において実

施されている自己資本バッファをもとに、自己資本バッファの付加幅を計算する。全社連結レベルで見れば、各銀行のバッファ総額は、エクスポージャーを有する国・地域で適用される付加幅の加重平均値と一致することになる。」旨、記載されているところ、資本バッファの算出について、エクスポージャーの地理的構成を勘案した加重平均による算出は妥当なものとするが、対象国の範囲、頻度等に関して、実務的に十分対応可能な制度設計をすべきである。

データの入手可能性 (原文：11 頁)

最終リスクベースの定義は銀行の実務を反映した柔軟なものとしていただきたい。実務においては、貸出先の所在国とするか、貸出先の母社の所在国とするかはケース・バイ・ケースである。

実際、国際決済銀行(BIS)の統計においても中央銀行と個別に協議した上で、両者を混在させている。またリスク削減効果を伴うエクスポージャーの場合、最終リスクをリスク移転先(担保、保証人)とするか否かも、ケース・バイ・ケースである。こうした振り分けは、各行独自の国別エクスポージャー管理に根付いたものであり、それを規制だけのために新たに組み替えるとオペレーションやシステムに大きな影響を与えるため、裁定行為を抑制する仕組みや、ユーステスト等を条件とした、柔軟な定義の設定を要望したい。

また、銀行実務の負担等を勘案し、債務者の居住国の把握が困難な場合については、簡便な計算手法を許容していただきたい。例えば、信用リスクの標準的手法(the Standardised Approach)を適用している子会社において、事業法人に一律 100%のリスクウェイトを適用するケースや与信額 1 億円未満で一律 75%のリスクウェイトを適用するケースでは、そもそも個別に把握が困難なので一律の扱いをしていることから、現在のリスクアセット計算においては、個別債務者の状況を把握していない。こうしたケースにおいては子会社単位で所在国を特定する等、簡易な手法での計算を許容していただきたい。

バッファの配賦 (原文：11 頁)

現地法人は、資本政策を親会社に依存している場合が多いため、バッファの構築・保持にあたっては親会社と調整する必要性が生じる。したがって、現地当局が現地法人の資本分配制限について権利行使する場合には、事前に親会

社（親銀行）とのコミュニケーションを取ることを希望する。

配当額および分配可能額の計算については、わが国の会社法上、原則として、親会社単体ベースで行われている。また、100%の持分を持たない子会社の場合、少数株主の保護や公平性の観点も考慮する必要がある。

しかるに、現地当局が現地法人の資本分配制限について権利行使しない場合には、親会社の母国当局は全社連結ベースでの資本バッファの充足を確認することになるものと考えられる。その場合、親会社単体に対してバッファ未充足時の資本分配制限が課されることは理解できるものの、傘下の子会社ごとの資本分配についてまで個別に制限が課せられないようにすべきである。

第一の柱と第二の柱との相互作用（原文：12頁）

本提案と第二の柱との関係の観点から考えると、第二の柱で要求されるストレステストの結果を踏まえた資本の充分性の検証と資本保全バッファやカウンターシクリカル資本バッファは性質的に重複感が強いと感じられる。資本バッファは、第二の柱を修正した上で適用し、ストレステストの結果等を踏まえた第二の柱による資本の充分性検証と、資本バッファを通じた規制・監督は重複させないという方針を支持したい。

また、本提案は第一の柱ではないとされ、社外流出の抑制以外の業務制限をかけないという方針も強く支持したい。加えて、市場参加者等も含め、かかる方針が幅広く認識共有されるよう、配慮されるべきである。

国ごとのバッファと銀行固有のバッファの公表（原文：12頁）

国ごとのカウンターシクリカル資本バッファは、「四半期あるいはそれ以上の頻度」で決定されるとの記載であるが、銀行固有の資本バッファの算出については、実務上のフィージビリティを十分に考慮していただきたい。

具体的には、決算期末後の国ごとのカウンターシクリカル資本バッファの変動を開示に反映させることは、実務上困難であると考えられることから、銀行固有の資本バッファを算出する際に適用する国ごとのカウンターシクリカル資本バッファについては、自己資本の状況の開示の基準日以前の直近のもの、すなわち、基準日時点で公表されている各国の資本バッファを適用する取扱いとしていただきたい。

バッファーを運営する監督当局の選択 (原文: 13 頁)

マクロ経済レベルのレバレッジをコントロールすることにつながる今回の規制導入は、マクロ経済政策の運営のあり方に変革をもたらすと考えられる。マクロ経済レベルのレバレッジのコントロールと既存のマクロ経済・金融政策との関係を整理し、導入のフィージビリティや連携のあり方を各国の中央銀行・監督当局間で十分に議論すべきと考える。

付属文書1

資本保全バッファの再掲(Recap of the capital conservation buffer) (原文：14頁)

「個別行および銀行セクターにおいて、ストレス時に利用可能なバッファを構築するために、自己資本を保全する」という資本保全バッファの目的については同意する。一方で、金融システムの健全性を維持・強化するために必要とされる資本バッファは、各国の金融・経済システム構造やセーフティネットの整備状況、直間比率や業務・組織の複雑さ等のビジネスモデルの違いを反映して、本来各国で異なるべきものである。これらの観点から、資本バッファの適正水準の決定やその適用時期は各国の裁量に委ねられることが望ましい。

市中協議文書で示される資本保全バッファが一律かつ固定的であれば、こうした各国差異を過小評価し、銀行の信用供給能力を歪める要因となり得る。加えて、固定バッファおよび当該バッファ未充足時の社外流出制限は、株主の本源的権利である配当受領権、その決定メカニズムに大幅な制限を加えることになるため、健全な銀行は、固定的バッファを超過する資本を常に維持することになるであろう。これは前述の通り、実質的な最低自己資本比率の引上げになり、金融市場もそのような目線が銀行の健全性を判断することになりかねない。

しかるに、資本バッファとしては、総与信/GDPを中心に、他の指標も加味して各国の状況に合わせて適切に設定できるような、カウンターシクリカル資本バッファのような変動的バッファが望ましく、資本保全バッファについても、可変的かつ各国が裁量権を維持することができるスキームを期待する。適切かつ実務的な運用ルールが確立されれば、変動的バッファの方が資本効率の観点から合理的であり、機動的な景気拡大期の資本の積上げとストレス時の適時の取崩しを通じて、プロシクリカリティの抑制等にも資するものと考えられる。

なお、資本バッファを可変的とする場合においても、上限を定めない運営は銀行にとって目標とするべき資本水準が見通せなくなるため、本制度導入前に上限値をしっかりと定めたいうえで運営を開始すべきである。

ストレス時に資本バッファを取り崩すことが規制当局により決定された場合、規制当局はその期間がどの程度継続するか示すべきである。継続期間を示すことにより、銀行の資本運営の自由度を高め、銀行にとっても計画的に資本運営することが可能となる。

また、資本バッファの取崩し時に再構築のための条件を付けてしまうと、取崩しに対する負のインセンティブが働くおそれがある。その場合には、資本バッファはバッファとして機能せず、実質的な最低自己資本比率の引上げに陥る可能性が高い。例えば、バッファの再構築まで配当が制限されるとなれば、銀行の株主は、事前に、バッファの取り崩しには反対するであろう。あるいは、配当を維持するためにリスクアセットを削減するという、誤ったインセンティブが惹起され得る。とりわけ、収益の見込めないストレス時には、そのようなマイナスの動きに拍車がかかるおそれがあることに留意すべきである。

資本保全バッファは、特にストレス時には、資本流出制限をかけずに取崩し可能であることを明確化していただきたい。

加えて、仮に格付会社が、バッファ構築時には信用格付けを上げないにもかかわらず、バッファ取崩し時に信用格付けを引き下げるといった行動を取った場合には、同じような負のインセンティブが発生することにも注意が必要である。

自己資本水準がバッファレンジに落ち込んだ場合に、内部留保を促進するために発動される資本流出抑制策の概念には賛同できる。ただし、その実務において、わが国の会社法上、配当は原則として、株主総会決議によって決議されるものであり（株主による提案または取締役会提案の修正提案等により、株主が議案についてイニシアティブを取ることが規定されている。）、分配可能額の範囲内で認められている。株主の本質的権利である配当受領権（会社法第 105 条第 2 項）、その決定メカニズムに大幅な制限を加えるものであり、株主権に関する法的問題点に配慮することが必要である。

また、役職員賞与の制限は、現在議論されている別の枠組みの中で対応すべきものである。また会社法上、役員報酬等については、株主総会による承認が必要とされており、過大な役員報酬等の支払いについて既に一定の制約が存在する。

さらには、株式交換および合併・事業譲受けなどに伴う自己株式取得のうち、

単元未満株式の買取請求権や組織再編時の反対株主買取請求権に応じて取得する場合など、株主還元を目的としない、または、銀行の任意にもとづかない自己株式取得も、対象項目から除外すべきものである。

水準調整（原文：16頁）

今回の市中協議文書で、銀行自己資本の最低水準超過部分が、「資本保全バッファ」に「カウンターシクリカル資本バッファ」を加えた資本保全レンジに占める割合に応じて、資本の社外流出を制限する仕組みが提示されている。

金融危機を未然に防ぐためにより高い資本水準を維持すべきとの考え方は理解するが、資本保全バッファの設定は、資本の所要最低水準を実質的に引き上げることにならないよう、最低所要自己資本と資本バッファの運用の違いを明確化すべきである。過度に資本の健全性を追及するあまり、資本の効率性の観点を欠いては結果として銀行セクターに対する投資インセンティブを著しく損なうおそれがあることから、両者のバランスを踏まえた検討が必要である。

そもそも、金融システムの安定性確保や金融危機の再発防止のためには、資本賦課の強化に過度に依るべきではなく、リスクの適切な捕捉やそのための規制、監督と合わせて確保されるべきである。

また、過度な資本増強の要請は、却ってシクリカリティを増幅する方向に市場参加者を誘導しかねないおそれがある。すなわち、過度なリスクテイク行動の誘発を通じシクリカリティの増幅につながりかねない点に留意すべきである。

資本保全バッファとカウンターシクリカル資本バッファの2つからなる資本バッファ水準の決定、自己資本水準がこれら資本バッファの範囲内に落ち込んだ際に発動される資本流出抑制策、そして、第二の柱で個別行ごとに求められる資本の充分性の検証は、相互に関連した枠組みとなっている。これらを踏まえると、全てを統合的に、各国の規制当局の裁量に任せて運用するのが望ましいと考える。

付属文書2

総与信/GDP比率 (原文: 17頁~19頁)

付属文書2のセクション1では、「総与信/GDP指標が選択された理由」として、他の指標との優位性が示されているが、一方では「本付属文書で提示されている実証結果は、過去のデータを見る限りは総与信対GDPの乖離幅が多くの場合にバッファー決定に有用な指標であったであろうものの、全ての国で常によく機能するわけではないことを示している」と記載されている。また、一般的にGDPは景気遅行指標であることにも十分な留意が必要と考えられることから、カウンターシクリカル資本バッファーの設定にあたっては、今回の市中協議文書に提示されているように、他の指標も十分に考慮のうえ各国ごとに柔軟に決定できる仕組みが必要である。より有意義な指標として活用していくためにも、規制導入後も、総与信対GDPの乖離幅の有効性は定期的に検証すべきと考える。

以 上