

バーゼル銀行監督委員会による報告書
「バーゼル枠組みにおけるバッファの使用可能性とシクリカリティ」
(2022年10月5日公表)

エグゼクティブ・サマリー（仮訳）

1. 2009年より、バーゼル銀行監督委員会（以下「バーゼル委」）は、2007年から2009年にかけての世界金融危機¹に対応して、一般に「バーゼルⅢ改革」と呼ばれている、銀行の規制、監督、およびリスク管理の強化を目的とした一連の新しい規制基準の策定を開始した。バーゼル委は、これらの基準のうち既に実施されている規制の影響を評価しており、その一環として、2021年7月に、これまでに実施された規制改革が、新型コロナウイルス感染症の世界的な大流行（Covid-19パンデミック）を受けて、意図したとおりに機能しているかどうかについての暫定的な評価を示す報告書²を公表した。
2. この報告書は、バーゼル枠組みにおけるバッファの使用可能性とシクリカリティに関するいくつかの問題を詳細に検証した上で、バーゼル規制が、銀行セクターがショックを増幅させるのではなく、抑制することを可能にすべく作用しているかどうかを検証する。また、後に公表されるより幅広い内容を扱った報告書では、規制改革のより包括的な評価を提示する予定である。
3. データに制約があること、法域間で経験にばらつきがあること、バーゼルⅢ改革の効果と、当局が実施したパンデミックの経済的影響に対処するための広範な支援措置とを区別することが困難であることを考慮すると、いずれの分析からも堅固な結論を導き出すことは困難である。これを踏まえ、本報告書は、バーゼル委が収集している個別銀行レベルのデータの利用を含め、法域レベルとグローバル・レベルの双方で様々な情報や分析を検討することによって、結論を導き出すことに努めている³。なお、重要な点として、本報告書は政策提言を行わず、評価結果のみを提示するものである。
4. バーゼル委の2021年7月の報告書、法域ごとの分析、および最近の多くの学術研究は、規制上の自己資本の基準値に近い、またはそれ以下の銀行においては、資本水準のより高い銀行に比べて、貸出の伸びが低いことが示されている。バーゼル委のグローバル・パネルデータを用いた新たな実証分析でも、資本余力⁴と貸出の間に正の関係があることが示唆される。資本水準のより低い銀行に貸出への制約が一定程度か

¹ バーゼルⅢ：銀行に対する国際的な規制の枠組み(bis.org)

² バーゼル銀行監督委員会「Early lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms(bis.org)」、2021年7月（以下、「2021年7月の報告書」）

³ バーゼルⅢモニタリングに関するエクササイズを通じた半年ごとのデータ収集、および監督上の報告システム（SRS）からのデータ。

⁴ 「資本余力」とは、銀行の資本のうち、すべての規制上の最低要件やバッファを上回る資本の余剰部分と定義される。

かることは想定されるものの、システミックなストレス期に信用供給が過度に収縮した場合、金融安定に悪影響を及ぼす可能性がある。

5. バーゼル委のデータに基づく実証的なエビデンスは、資本要件の一時的な引き下げがCovid-19パンデミック期に貸出を下支えしたことを示唆しているが、カウンターシクリカル資本バッファ（CCyB）の引き下げそのものについてはエビデンスが相対的に弱かった。これは、これまでCCyBの発動が限定的であったことを反映している可能性がある。銀行が規制資本の閾値を下回ることに明らかに消極的であるという評価結果や、資本の解放が貸出に正の影響を与えているという評価結果は、様々な学術研究の結果と並んで、効果的なカウンターシクリカルな規制上の資本枠組みの価値を示している。
6. Covid-19パンデミック期において流動性に対する圧力は短期的なものにとどまったことから、銀行が流動性バッファの使用に消極的であったことが、貸出や市場取引に影響を及ぼしたかどうかについてのエビデンスは限定的である。この問題については、さらなるモニタリングが有用となり得る。
7. 引当は、資本にシクリカルな圧力を与えるもうひとつの要因となり得る。分析では、最近導入された予想信用損失の枠組みが、Covid-19パンデミック期において、貸出にプロシクリカルな影響を及ぼしたという示唆はほとんどみられなかったものの、当局による広範な経済支援の影響と切り離すことは困難である。より広い意味では、貸倒引当金に対するフォワードルッキングなアプローチには潜在的な便益があり、これにより、規制上の資本基準が銀行に内在する強靱性をよりよく反映することが可能となる。
8. この報告書は、次の章で構成される。(i) 資本バッファの使用可能性(第1節)、(ii) カウンターシクリカルな資本政策(第2節)、(iii) 流動性バッファの使用可能性(第3節)、(iv) 予想信用損失引当、資本、およびプロシクリカルリティ(第4節)。

資本バッファの使用可能性

9. 資本バッファは、銀行が平時に十分な資本を積み上げることによって、ストレス時に損失を吸収し、急激な貸出の減少を回避することを目的としている。一部の外部ステークホルダーや監督当局は、銀行がストレス時にバッファを積極的に使用することについて、意図しない市場の反応をもたらす可能性があるとして、懸念を示している。
10. 資本バッファの枠組みの導入以来、銀行が多額の損失を吸収するために資本バッファを使用する事例がみられたものの、その多くが短期間にとどまった。米国の早期是正措置の枠組みに関する研究は、銀行が、監督の強化につながる規制上の自己資本の閾値への割込みに消極的である可能性を示唆している。また、同研究では、世界金融危機時に資本が閾値を下回った銀行は、資本が相対的に充実した銀行よりも長期にわたって貸出を制限したという明確な結果が得られた。

11. EU、英国、米国の多くの学術研究やバーゼル委の2021年7月の報告書によると、Covid-19パンデミック期において、資本バッファが閾値を下回りそうになった銀行の貸出の伸びは、資本余力の大きい銀行に比べて低かったことが判明している。また、より長い期間のグローバル・パネルデータを用いた新たな実証研究では、他の研究よりも頻度や粒度が低いデータではあるものの、資本余力と貸出との間に正の関係があることを一定程度示唆する結果が得られている。さらに、回帰分析は、資本余力の低い銀行は高い銀行よりも、金融市場に不利に認識されていることを示しており、これは、銀行が資本バッファを使用することに対する市場参加者の懸念を示唆している可能性がある。加えて、レバレッジ比率のような並行的に課される要件が、バックストップとして意図された機能を果たすうえで、一部の銀行のバッファの使用可能性を制限している可能性がある。

カウンターシクリカルな資本政策

12. いくつかの当局は、銀行システムに対するリスク評価の変化に応じて、積極的に資本要件を調整してきた。例えば、Covid-19パンデミック期以前に正の水準のCCyBを設定していた当局の多くは、銀行に追加的な資本余力を与えるためにCCyBを解放した。正の水準のCCyBを設定していなかった複数の当局は、他の規制要件やバッファ水準をカウンターシクリカルに引き下げた。いくつかの法域では最近、ポジティブ・ニュートラルなCCyBを含む補完的措置を採用している。これは、信用悪化による損失を吸収するためにより高い水準の解放可能な資本バッファが必要となる時期を特定することが困難であることを考慮し、また、パンデミックや英国のEU離脱など、信用サイクルとは無関係のショックに対応して資本要件を引き下げることができるようにするためのものである。
13. バーゼル委の2021年7月の報告書でも指摘していたように、新たな実証分析では、全体的な資本要件の引き下げは、Covid-19パンデミック期における銀行の貸出維持に寄与したことが示された。ただし、CCyBの引き下げが貸出を下支えしたことを示すエビデンスは、他の資本の解放よりも弱く、これはCCyBの発動が各法域で限定的であったことを反映していると考えられる。学術研究でも、資本の解放が貸出を下支えているとするものがみられる。加えて、銀行の過去における損失の実績に基づく評価は、リスクの上昇時においては、より高い水準の資本バッファが有用となる可能性を示唆している。

流動性バッファの使用可能性

14. 流動性カバレッジ比率(LCR)については、銀行が流動性ショックに直面した際に強靱性を維持することができるよう意図されている。資本バッファのケースと同様に、一部の銀行や学術研究は、銀行が流動性バッファを使用した際の銀行に対する監督上の対応や市場の反応について懸念を示している。
15. これまでのところ、流動性バッファの使用可能性に関する実証的なエビデンスは限定的であるが、これはとりわけ、銀行のLCR水準が高い状態でCovid-19パンデミック期を迎えたことや、流動性に対する圧力が短期間におさまったことによるものである。いくつかの法域は、2020年3月において、銀行がLCRを100%以上に維持するた

めに防衛的に行動したと示唆したものの、ストレスの増幅につながるようなものではなかったとしており、また、流動性に対する懸念は中央銀行による積極的な流動性供給によってすぐに解消されている。こうした支援措置と堅調な預金流入が、Covid-19パンデミック期においてLCRの上昇につながった。いくつかの法域による流動性ストレステストは、銀行がシステミックな事象が生じた際に流動性バッファーを使用することに積極的でないことを示唆しており、これは初期のストレスを増幅させる可能性もある。また、銀行の内部管理上のリスク限度やLCR水準に関するデータは、銀行がLCRを100%以上の水準に維持することが重要であると考えていることと整合的である。

予想信用損失引当、資本、およびプロシクリカリティ

16. 世界金融危機では、発生損失型の会計処理が、「too little, too late」（少なすぎるし遅すぎる）といった引当を通じて、規制上の資本基準が銀行の健全性を十分に反映しないものとなることにつながった。危機後、政策当局は会計基準の設定主体に対し、潜在的な貸倒損失をより適切に反映した、よりフォワードルッキングな引当手法を策定するよう要請した。この新しい予想信用損失引当手法は、銀行が将来の信用損失を予測できることに依拠しているものの、パンデミックのような突発的な外生ショックが発生した場合はとりわけ困難であり、プロシクリカルな影響を生み出す可能性がある。
17. 新しい会計手法がCovid-19パンデミックの直前、または同時期に導入されたことに鑑みると、予想信用損失引当が資本や貸出のプロシクリカリティに与えた影響を評価することは困難である。バーゼル委のデータに基づく実証分析では、国際会計基準（IFRS）第9号の適用後に、銀行の資本に対する貸出の感応度が高まったことが示唆されるものの、Covid-19パンデミック期に感応度がさらに上昇することはなかった。関連して、現在予想信用損失（CECL）の実施は貸出に識別可能な影響を与えなかった。これらの結果は、当局による広範な経済支援が損失を抑制したことを反映している可能性がある。また、規制当局は、カウンターシクリカルな措置として、資本への影響を補正する移行措置の適用を延長した。加えて、銀行は引当を決定する際に経営判断を用いるが、この事例においては、モデル主導のアプローチのみに依存することによる潜在的なプロシクリカリティを緩和することに役立った。さらに、分析では、Covid-19パンデミック期において、銀行の引当が資本の十分性と正の関係にあることが一定程度示されており、これは、景気循環の後退局面において、監督当局が銀行の引当方針に注意深く留意することが重要であることを示唆している。

以 上