

全銀行・監督当局に適用されるバーゼルコアプリンシプルの改訂

環境変化に対応し銀行の健全性規制・監督枠組みをアップデート

日本銀行 金融機構局国際課 企画役 中村慎太郎
企画役 松岡正洸
金融庁 総合政策局総務課国際室 課長補佐 渥美予史斗

世界中のすべての銀行および銀行監督当局に幅広く適用される「実効的な銀行監督のためのコアとなる諸原則」(バーゼルコアプリンシプル)が、12年ぶりに改訂される。今般公表された市中協議文書では、バーゼル3改革や気候関連金融リスク、金融デジタル化、ノンバンク金融仲介(NBFI)、マクロプルーデンス監督、オペレーショナル・レジリエンスといった重要テーマのすべてに触れるかたちで提案がなされている。本稿では、改訂作業に直接携わる立場から、市中協議文書の策定の経緯や背景、改訂案のポイントについて解説する。

銀行監督の原則を提示するバーゼルコアプリンシプル

バーゼルコアプリンシプルは、銀行の健全性規制・監督の枠組みに関する実質的な最低基準であり、銀行監督当局および銀行の自己評価のための基準として幅広く活用されている。また、IMF(国際通貨基金)と世界銀行がFSAP(金融セクター評価プログラム)において、各国の銀行規制・監督枠組みの実効性を評価する際の基準としても機能している。

コアプリンシプルは、29の原則に各々10程度の評価基準が付随するなど、かなり厚みのある文書である(図表1)。その特徴の一つは、適用範囲の広さだ。

バーゼル銀行監督委員会が策定する多くの規制は、バーゼル委のメンバー法域における国際的に活動する銀行(本邦の国際統一基準行)を主な対象先として適用される。それに対してコアプリンシプルは、非メンバー法域を含むすべての法域の、すべての銀行を対象としている。

従って、国内銀行(本邦の国内基準行)にも、銀行の規模やビジネスの複雑性に応じた比例的なかたちでコアプリンシプルが適用されることとなる。こうした適用範囲の広さを踏まえ、コアプリンシプルは、画一的な手段の当てはめではなく目的に焦点を当て、原則を提示するような記載となっている点も特徴的である。

〔図表1〕 コアプリンシプルにおける29の原則（現行版）

監督当局向け原則 (監督権限、責任および機能)		銀行向け原則 (健全性に関する規制および要件)	
原則1	責任、目的および権限	原則14	コーポレートガバナンス
原則2	監督当局の独立性、説明責任、 資源配分および法的保護	原則15	リスク管理
原則3	協力および協調	原則16	自己資本の適切性
原則4	許容される業務	原則17	信用リスク
原則5	免許付与の基準	原則18	不良資産、引当金および準備金
原則6	主要な所有権の移譲	原則19	リスクの集中および大口与信規制
原則7	主要な買収	原則20	関連先との取引
原則8	監督上のアプローチ	原則21	カントリーリスクおよび移転リスク
原則9	監督上の手法および手段	原則22	マーケットリスク
原則10	監督当局への報告	原則23	銀行勘定の金利リスク
原則11	是正および制裁に関する 監督当局の権限	原則24	流動性リスク
原則12	連結ベースの監督	原則25	オペレーショナルリスク
原則13	母国・現地当局間の関係	原則26	内部統制および監査
		原則27	会計報告および外部監査
		原則28	情報開示および透明性
		原則29	金融サービスの乱用

(出所) コアプリンシプルから筆者作成 (図表2も同じ)。

新興国に対する基準から発展したコアプリンシプル

コアプリンシプルは、1997年の初版公表以降、過去2回(2006年、12年)改訂が実施されている。

コアプリンシプル策定の発端は、1995年のメキシコ通貨危機にさかのぼる。メキシコの通貨ペソに対する国際金融市場の信認が揺らぎ、それが伝播するかたちで多くの新興国経済の不安定化を招いた。このような状況に対して、96年のリヨンサミットでは「新興国経済における健全性確保のための強固な基準が必要」との声明が発出された。

ここで示された「強固な基準」の策定主体として白羽の矢が立ったのがバーゼル委である。バーゼル委が策定したコアプリンシプルは、翌年のG10中央銀行総裁会議で承認された。ただ、その時点では「あくまでも新興国に対する基準」との位置付けであった。

その後、立て続けに発生したアジア通貨危機、ロシア金融危機、大手ヘッジファンドLTCM(ロングタームキャピタルマネジメント)の破綻によって、新興国のみならず主

要国も含めた多くの金融資本市場が不安定化した。それを受けて、98年のバーミンガムサミットでは、「すべての国が実効的な銀行監督に関するコアプリンシプルを採用し、実施するよう促す」との声明が公表された。¹これがコアプリンシプルの適用範囲の広さの裏付けとなっている。

新型コロナウイルス感染症の拡大といった危機や、最近の米欧における銀行セクターの混乱は、実効的な銀行監督の必要性を一層強調するものである。こうした観点からも、その礎としてのコアプリンシプルは引き続き重要な文書といえる。

日銀が共同議長を務めるタスクフォースを設立

バーゼル委においては、規制・監督上の進展や近年の構造的な変化を念頭に、2012年の前回改訂から10年が経過したコアプリンシプルの改訂作業に広範な支持が見られた。こうしたなか、昨年、バーゼル委の直下に改訂作業を専担で行うタスクフォースが設立された。

タスクフォースの共同議長の一人には、日本銀行の峯岸誠審議役が就いている。タスクフォースは、バーゼル委のメンバー法域のほか、非メンバー法域やIMF・世界銀行を含む幅広いメンバーで構成されており、本邦からは金融庁と日本銀行がメンバーとして参加している。

タスクフォースは設立後、市中協議文書を公表するまでの1年間に、精力的な検討作業を行ってきた。過去10年間にバーゼル委や国際的な基準設定主体が公表した基準・ガイドライン・サウンドプラクティス等(計150本超)について、コアプリンシプルへの反映の可否をレビューするなど、集中的に討議を重ねてきた。タスクフォースおよび傘下の四つのワークストリームでこの間に開催したテレビ会議は、延べ70回に達した。

今回の市中協議文書では、この10年間で大きな変化があったテーマを中心に、幅広い分野での改訂を提案している(詳細は後述)。

また、新たな試みとして、①通常10年程度となっている改訂頻度がやや長すぎるとの反省に立ち、次回改訂に備えてあらかじめ関連するトピックを蓄積していく仕組みや、②脚注をできる限り削減するため「用語の一覧」(Explanation of certain terms)の新設を提案している。このほか、一部の補足基準(先進的な銀行を有する法域向けのベストプラクティスとしての基準)を、必須基準(すべての法域が順守すべき基準)に格上げする提案を行っている。

¹ コアプリンシプルの策定を巡る歴史的経緯については、『The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997』(Charles Goodhart 著)、『[検証] BIS規制と日本』(氷見野良三著)、『バーゼル委員会の舞台裏—国際的な金融規制はいかに作られるか』(秀島弘高著)などが詳しい。

なお、バーゼル委では最近の銀行を巡る混乱に関する教訓の棚卸し作業を実施中²であることから、今回の改訂は、最近の銀行を巡る混乱に関する教訓を含んでいない。

改訂の七つのポイント

以下、今回の改訂の主なポイントについて紹介したい(図表2)。

テーマ	主な改訂例（太字下線部が改訂箇所）
①金融リスク（バーゼル3最終化等）	<ul style="list-style-type: none"> • 監督当局は、リスクベースの自己資本規制を補完し、かつ、銀行および銀行セクターにおけるレバレッジの積み上がりを抑制することを企図して、<u>オンバランスおよびオフバランスのすべてのエクスポージャーを捕捉する、簡素で透明性のある、ノンリスクベースの措置を課す権限を有する。</u> <p style="text-align: right;">【原則16 新必須基準】</p>
②オペレーショナル・レジリエンス	<ul style="list-style-type: none"> • 法律、規則または監督当局は、銀行に対し、以下の事項を行うための適切なオペレーショナル・リスク管理およびオペレーショナル・レジリエンス戦略、方針、手続き、システム、統制およびプロセスを有することを求める。 (a)オペレーショナル・リスクを識別、評価、監視、報告、管理、軽減すること。 (b)<u>脅威や潜在的な障害を特定するとともに、破壊的な事象に対応・適応し、重要な業務の遂行への影響を最小化すること。</u> <p style="text-align: right;">【原則25 必須基準1】</p>
③システミックリスクおよびマクロプルーデンス監督	<ul style="list-style-type: none"> • <u>銀行システムの安定に潜在的に影響を与える可能性のあるシステミックリスクのモニタリング、特定、対応へのアクションを行う際に、監督当局がその権限の範囲内で、マクロプルーデンス政策に責任を有する関連当局と協調するためのメカニズムが、公式または非公式に設置されている。</u> <p style="text-align: right;">【原則3 新必須基準】</p>
④気候関連金融リスク、デジタル化	<ul style="list-style-type: none"> • <u>銀行は、関連する時間軸において重要であると評価された気候関連金融リスクを含めるべきである。</u> <p style="text-align: right;">【原則15 必須基準5】（「リスク特性」への脚注）</p>
⑤NBF I（ノンバンク金融仲介）	<ul style="list-style-type: none"> • 監督当局は、銀行および銀行グループの安全性および健全性への影響を確認するため、親会社および親会社の系列会社の活動について精査する権限を有している。<u>監督当局は、直接または監督先の銀行を通じ、当該精査を実施するために必要なすべての情報に、それらがどこで入手可能であるかにかかわらずアクセスすることができる。</u> <p style="text-align: right;">【原則1 必須基準7】</p>
⑥リスク管理実務（リスク文化、リスクデータの集計と報告等）	<ul style="list-style-type: none"> • 監督当局は、銀行が、銀行のリスクプロファイルとシステム上の重要性に見合った適切なリスクデータ集計・報告能力を開発・維持することを決定する。また、監督当局は、取締役会および上級管理職が銀行のリスクデータ集計およびリスク報告の枠組みを検討・承認し、これらの取り組みを支援するために適切な資源が配備されていることを確認する。 <p style="text-align: right;">【原則15 新必須基準】</p>
⑦ビジネスモデルの持続可能性	<ul style="list-style-type: none"> • 監督当局は、以下のリスクの性質、影響および範囲を継続的に判断し、評価するための洗練された手法を用いる。（中略）当該手法は、特に、事業の重点、グループの構造（より広範なグループの事業体もたらすリスクを含む）、<u>銀行のビジネスモデルの持続可能性に関するリスク（長期的に持続可能なリターンを生み出すための健全かつ前向きな戦略を設計・実施する能力を含む）、フォワードルッキングな観点でのリスク特性、内部統制環境および銀行の処理可能性を扱う。</u> <p style="text-align: right;">【原則8 必須基準1】</p>

①金融リスク(バーゼル3の最終化等)

レバレッジの積み上がりへの対応、フォワードルッキングな引当の導入への対応等の観点から、原則16(自己資本の適切性)や原則18(不良資産、引当金および準備金)

² 詳細については、バーゼル委のプレスリリース(23年3月23日付および6月6日付)を参照。

の改訂のほか、預金やローン返済のオプション性等に関する顧客の行動変容を原則23(銀行勘定の金利リスク)において考慮する旨の改訂を提案している。

②オペレーショナル・レジリエンス(オペレジ)

バーゼル委が21年3月に公表した「オペレーショナル・レジリエンスのための諸原則」を踏まえて、既存の原則25(オペリスク)を大幅に加筆。新たに、原則の標題を「オペレーショナル・リスクおよびオペレーショナル・レジリエンス」とした上で、パンデミック、サイバーセキュリティ、自然災害などへの対応に関してオペレジの観点から改訂を提案している。

③システミックリスクおよびマクロプルーデンス監督

前回改訂以降のマクロプルーデンス監督の進展を踏まえ、国内外の当局間の連携、国内におけるシステム上重要な銀行の特定、カウンターシクリカル・バッファのようなショック時に解放可能な資本バッファを求める権限の重要性を強調する観点で、原則3(協力および協調)のほか、原則8(監督上のアプローチ)、原則9(監督上の手法および手段)、原則16(自己資本の適切性)の改訂を提案している。

④気候関連金融リスクおよび金融デジタル化

バーゼル委が22年6月に公表した「気候関連金融リスクの実効的な管理と監督のための諸原則」を踏まえ、原則15(リスク管理)のほか、原則8(監督上のアプローチ)、原則10(監督当局への報告)等で気候関連金融リスクについて明示的に言及するなど、的を絞った改訂を提案している。なお、気候関連金融リスクについては、これまでにバーゼル委が公表した関連文書と同様に、当分野における法域ごとの影響度合い等に相違があることや、実務が発展途上である点を踏まえ、当局・銀行の対応の柔軟性にも言及している。このほか、デジタル化の重要性を強調する観点から、原則1(責任、目的および権限)、原則25(オペレーショナル・リスクおよびオペレーショナル・レジリエンス)においても一部改訂を提案している。

⑤NBFI(ノンバンク金融仲介)

例えばカウンターパーティー信用リスクなど、銀行に対するNBFIとの取引から生じるリスクの管理・監督や銀行グループ全体の監督を強化するため、原則1(責任、目的および権限)のほか、原則4(許容される業務)、原則10(監督当局への報告)、原則15(リスク管理)、原則17(信用リスク)の改訂を提案している。

⑥リスク管理実務(リスク文化、リスクデータの集計と報告等)

銀行が健全なリスク文化を確立することの重要性等を強調するため、原則14(コーポレートガバナンス)、原則15(リスク管理)の改訂等を提案している。また、リスクデータの集計と報告の重要性を強調するため、原則15(リスク管理)に新しい必須基準を設けたほか、多くの法域において原則が適切に実施されていない原則20(関連先との取引)について、適正化を促す観点から関連先の定義を明確化する改訂を提案している。

⑦ビジネスモデルの持続可能性

各国・法域の監督実務の中で、銀行の足元の資本・流動性の十分性を確認するだけでなく、本邦における早期警戒制度のように、銀行が長期的に持続可能なリターンを生み出し、健全でフォワードルッキングな戦略を策定し実施する能力を評価することの重要性が高まっている。こうしたことから、自己資本や流動性の評価と並び「ビジネスモデルの持続可能性」の評価に関する当局・銀行への期待を示すべく、原則8（監督上のアプローチ）、原則15（リスク管理）の改訂を提案している。

* * *

バーゼル委は今後、各地域（アジア、欧州・アフリカ、アメリカ等）において幅広くアウトリーチの機会を設け、メンバー法域のみならず、非メンバー法域の監督当局・銀行の実務担当者と直接対話する機会を設けていく。市中協議の終了（コメント期限は10月6日）後、市中から寄せられたコメントへの対応方針について協議し、来春をメドに最終化したコアプリンシプルを公表予定である。

引き続き、金融庁と日本銀行で密接に連携しながら、こうした作業に積極的に貢献していく。

（本稿で示された意見は執筆者に属し、必ずしも執筆者が所属する組織の見解を示すものではない）

なかむら しんたろう

06年東京大学経済学部卒、日本銀行入行。11年米スタンフォード大学院修士。ロンドン事務所、金融市場局、金融庁出向（企画市場局総務課企画調整官）等を経て、21年から現職。

まつおか まさひろ

11年東京大学工学部卒、日本銀行入行。17年英ロンドン大学クイーンメアリー校経済学修士。国際局、ロンドン事務所を経て、23年から現職。

あつみ よしと

15年東京大学経済学部卒、金融庁入庁。21年英ユニバーシティ・カレッジ・ロンドン経済学修士。FinTechサポートデスクやマクロ分析等を担当した後、21年から現職。