

第5部 国際関係の動き

第22章 金融監督国際機構

金融庁は、金融機関による活動や金融取引の国際化等に的確に対応するため、各国の規制監督当局により構成される金融各分野の業態別又は業態横断的な国際的な会議に積極的に参画している。その主要なものとして、業態別には、バーゼル銀行監督委員会、証券監督者国際機構（IOSCO）及び保険監督者国際機構（IAIS）が、業態横断的には、ジョイント・フォーラムが挙げられる。これらの会議においては、国際的な金融システムの安定を図る観点から、原則・指針等の国際的な監督ルールの策定が行われており、我が国としては、国際的なリーダーシップを発揮すべく積極的な貢献に務めている。

第1節 バーゼル銀行監督委員会

I 概要

1. 沿革

バーゼル銀行監督委員会 (Basel Committee on Banking Supervision) は、1974年6月の西ドイツ・ヘルシュタット銀行破綻に伴う国際金融市場の混乱を受けて、1975年、G10中央銀行総裁会議によって設立された。

2. 目的

バーゼル委員会は以下の3つをその主要な目的としている。

- ① 特定の銀行監督問題に関する話し合いの場の提供
- ② 国際的に活動する銀行に対する監督の有効性を確保するため、銀行の海外拠点に関する各国当局間の監督責任の分担の調整
- ③ 国際的な銀行業務の健全性と安定性を強化するため、共通の監督基準の設定

3. 組織（資料22-1-1参照）

(1) メンバーシップ

バーゼル委員会は、ベルギー、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、日本、ルクセンブルグ、オランダ、スペイン、スウェーデン、スイス、英国及び米国の銀行監督当局及び中央銀行から構成され、我が国からは、当庁及び日本銀行が出席している。バーゼル委員会の会合は、主としてスイスのバーゼルにある国際決済銀行 (Bank for International Settlements (BIS)) 本部において開催され、事務局もBIS内に設置されているが、中央銀行の集まりであるBISとは独立の存在となっている。

(2) 小委員会の構成

バーゼル委員会は、その下に、自己資本小委員会、リスク管理小委員会、透明性小委員会、モデルタスクフォース、会計タスクフォース、リサーチタスクフォースなどを設置しており、それぞれバーゼル委員会に参加している機関の専門家等により構成されている。

4. 性格

バーゼル委員会には、公式の国際的な監督権限はなく、従ってその合意文書等も法的拘束力を有するものではない。しかしながら、バーゼル委員会が議論して結論付けた各種の監督上の基準等は、各国の実情を反映し、より適切な環境整備に貢献するものである。

5. 我が国の対応

我が国は、バーゼル委員会に設置されている全ての小委員会に専門家等を出席させており、国際的な銀行監督ルール策定や銀行の健全なリスク管理指「針」の確立等に積極的に貢献している。現在、バーゼル委員会での議論の中心となっている自己資本比率規制の見直し作業においては、我が国は、新たな規制が、①銀行のリスク管理能力向上にインセンティブを与えるような枠組みになること、②銀行実務にも整合的で柔軟な枠組みになること等の観点から、銀行の内部格付を利用した信用リスク計測方法のあり方等について積極的に提案を行っている。

II 活動状況

1. 概要

バーゼル委員会は、銀行監督に関する共通の基準を策定する観点から、以下の課題を中心として幅広く検討を行っている。

まず、一般的な課題として、①自己資本比率規制の国際統一化（いわゆる「BIS規制」）、②健全なリスク管理のあり方、③ディスクロージャー向上、④銀行の会計基準のあり方がある。更に、⑤電子バンキングの監督といった最近の監督上の重要課題や、国際的に活動する銀行に対する有効な監督の観点から、⑥クロスボーダー銀行業務の監督、そして⑦実効的な銀行監督のための諸原則についても議論を行っている。

会議は委員会、小委員会等とともに、それぞれ年4回程度開催されることとなっているが、自己資本比率規制見直し等の課題に対応するため、開催頻度は高まっている。

2. BIS規制の見直し（資料22-1-2参照）

（1）見直しの経緯と今後の日程

BIS規制は、国際的に活動を行っている銀行に対する最低基準として、銀行システムの健全性及び銀行間の競争条件の公平性の確保の観点から1988年に設定された。

これまで、金融機関の状況変化に応じて、マーケットリスク規制の導入（1998年3月期～）などの改訂が行われてきた。しかしながら、現行のB I S規制は、近年の金融技術の進展等から、必ずしも現在の金融機関の状況に適合しなくなってきたことから、1998年にB I S規制の抜本の見直しについて検討を開始した。

バーゼル委は、2001年1月にB I S規制見直しに関する第2次案を公表し、同年5月末までパブリックコメントを求めたところ、全世界から250以上のコメントが寄せられた。その後、バーゼル委は、第2次案では骨格しか示されていない部分（証券化、オペレーショナル・リスク等）に関し、より具体的な考えを示したワーキング・ペーパーを公表した。同年12月13日には、新規制の影響について十分なデータを集め、改めて精査を行った上で第3次案を公表する旨の新聞発表を行った。

現在のところ、バーゼル委では、新規制の実施については、2005年末から試験的な計算を開始し、2006年から本格実施に移す方向で検討を進めている。

（2）見直しの基本的な視点

新たな枠組みの検討に当たっては、以下を基本的視点としている。

① 当局管理型の監督から、自己管理と市場規律を中心とした監督へ

今回の見直しにおいては、銀行自身による自己資本戦略の策定、リスク管理の向上、ディスクロージャーの充実に重点が置かれている。更に、銀行に多様な選択肢を提供し、銀行自身の内部管理手法を規制上利用する道も開くこととしている。

② 銀行経営上のリスクをより正確に計測

今回の見直しにおいては、信用リスク量や事務リスク量の違いを自己資本比率の分母に反映するような枠組みが示されている（ただし、分子の「自己資本」や最低比率「8%」についての見直しはしない。）。

（3）見直し後のB I S規制の構成

今回の見直しは3つの柱からなっている。

① 第一の柱 最低自己資本比率規制

現行B I S規制に相当する。分子（資本の定義）や最低比率（8%）は現行通りだが、分母（リスク）の計測手法が精緻化される。

② 第二の柱 監督上の検証

銀行自身に自らの経営の特色とリスクの実状を踏まえた自己資本戦略の策定を求め、その内容を当局が検証していく。

③ 第三の柱 市場規律

銀行に対し、リスクや資本構成の開示（ディスクロージャー）を求め、それを通じて市場規律の実効性を高める。

このうち第1の柱に関しては、以下の2点がポイントとなる。

（ア）信用リスク計測の精緻化

銀行に、標準的手法と内部格付手法のうちから選択することを認める。
(標準的手法)

格付会社や輸出信用機関の格付などを利用して借り手の信用リスクを評価する方法。現行規制に比較的近い内容。

(内部格付手法)

銀行が内部管理のために行っている格付を利用して、借り手の信用リスクを評価する方法。このなかでも、更に、基礎的なものと先進的なものの選択を認める。

(イ) オペレーショナル・リスクの計測

事務事故や不正行為によって損失が生ずるリスクについても、複数の計測手法を提案、銀行の選択にゆだねることとしている。

(4) 今後の検討のポイント

2001年12月のバーゼル委新聞発表で示された第3次案に向けた検討のポイントは以下のとおり。

- ① 使いやすくてもしかもリスクを適切に反映する規制を目指す
 - 可能な範囲で簡素化や明確化を図る。
- ② 中小企業向け金融の円滑に配慮
 - 中小企業は経済成長と雇用創出の面で重要であるので、新しい合意の下で中小企業向け融資が適正な取扱いを受けることを確保する。
- ③ 「所要自己資本の水準は現行並」を堅持
 - 第2次案で示された係数で保守的すぎるものは見直し。

3. 銀行のリスク管理の指針作成

(1) レバレッジの高い業務を行う機関との間で行う取引について

2001年3月、レバレッジの高い業務を行う機関との間で行う取引に関する課題について1999年に公表された報告書のフォローアップとして、『レバレッジの高い業務を行う機関との間で行う取引に関する課題の再検討』が公表された。

(2) オペレーショナル・リスク管理について

金融・情報技術の高度化、銀行業務の複雑化・多様化などを背景にオペレーショナル・リスク管理の重要性が高まっていることから、2001年12月、『オペレーショナル・リスクの管理と監督に関するサウンド・プラクティス』の草案が公表された。これは、見直し後のBIS規制の下でオペレーショナル・リスクに対する監督上の検証(第2の柱)の指針となるものであり、オペレーショナル・リスクの効果的管理及び監督のための枠組みを規定する一連の原則を示している。

(3) 銀行の顧客確認に関するガイダンスについて

2001年10月に、適切な顧客確認の実務を確立していくためのガイダンスとして、『銀行の顧客確認に関するガイダンス』が公表された。本ペーパーは、銀行が晒されているレピュテーション・リスク等のリスクを管理し、銀行の健全性を確保する観点から、銀行が顧客の本人・属性の確認を行うことが重要であると指摘し、具体的な指針をとりまとめている。

4. 銀行のディスクロージャー向上

バーゼル委員会は、国際的に活動する主要な銀行を対象とした、2000年度版年報のディスクロージャー・サーベイを実施し、その結果を2002年5月に公表した。本報告書は、(ア)BIS規制見直し案における第三の柱(市場規律の促進)で示されている開示項目と比較をするために、銀行による開示実務の現状について確認することや、(イ)分野毎のディスクロージャー状況を示すことによって、銀行監督者や銀行業界にとって今後の手引きとなることを目的としている。

5. 銀行に関する会計のあり方

2001年8月に、『銀行の内部監査、および監督当局と内部・外部監査人との関係』が公表された。これは、内部監査部門の監査対象業務からの独立性等、望ましい銀行の内部監査機能のあり方、及び銀行監督当局と内部・外部監査人との定期的な協議等、銀行監督当局と内部・外部監査人との望ましい関係のあり方について、必要な諸原則をとりまとめたものとなっている。

6. 電子バンキング

近年の急速な情報技術の革新に伴う、インターネット等を利用した電子バンキングのめざましい普及・展開等を受け、バーゼル委員会では、電子バンキング小委員会を設け、監督行政上の問題について検討をしている。特に、電子バンキングに関連したリスク管理の問題や越境取引問題に着目し、前者については2001年5月に『電子バンキングのリスク管理に関する原則』を公表した。

7. クロスボーダー銀行業務の監督

(1) バーゼルコンコルダット

国際的に活動する銀行に対する監督の有効性をいかに確保するかを議論することは、バーゼル委員会の目的の一つとなっており、当該目的を実現するため、1975年9月『銀行の海外拠点監督上の原則(バーゼルコンコルダット)』(1983年6月改訂)が公表された。バーゼルコンコルダットは、銀行の海外拠点監督にあたり、現地当局と母国当局との間の責任分担についての原則を定めている。

(2) 最低基準

1992年7月、BCCI破綻の経験から、コンコルダットの有効性を確保す

るための基準として『国際的業務を営む銀行グループおよびその海外拠点の監督のための最低基準（いわゆる『最低基準』）』が公表されており、銀行の海外拠点を監督するに当たって、現地・母国当局の両方が備えるべき4つの基準が定められている。

(3) クロスボーダー銀行業務の監督に関する報告書

さらに、最低基準を非G10諸国を含む世界各国の銀行監督当局が実施していくことを促すため、オフショア金融センターの銀行監督当局と協力して、1996年10月、『クロスボーダー銀行業務の監督に関する報告書』を作成した。

『クロスボーダー銀行業務の監督に関する報告書』には、連結ベースの監督を効果的に実施していく上での障害を取り除くため、母国当局と現地当局との間の情報交換や双方の当局による有効な監督実施に係わる提言が盛り込まれている。

8. 銀行監督のためのコアとなる諸原則

(1) バーゼル・コア・プリンシプル

1996年6月のリヨン・サミットのG7コミュニケを受け、金融システムの安定性を強化する目的から、1997年9月、『実効的な銀行監督のためのコアとなる諸原則（コア・プリンシプル）』を策定した。コア・プリンシプルは、15の新興市場諸国の監督当局との緊密な協力の下に作成されたもので、ここでは、監督体制が実効的たりうるため、バーゼル委員会が、なくてはならないと考える25の諸原則が提示されている。

(2) コア・プリンシプル・メソドロジー

1998年10月、世界銀行監督者会議において、参加した120カ国により、コア・プリンシプルが採択されたことを受け、バーゼル委員会では、その遵守状況の調査及び実施を促すための作業を行うため、コア・プリンシプル・リエゾン・グループを結成した。コア・プリンシプル・リエゾン・グループでは、コア・プリンシプルの遵守状況をレビューするための詳細なメソドロジーの作成作業を行い、1999年10月には、『コア・プリンシプル・メソドロジー』が公表された。メソドロジーでは、それぞれの原則ごとの遵守状況に関する基準が、「必須基準」及び「補足基準」の2種類に分かれて示されている。「必須基準」とは、効果的な監督であると評価されるために、当該国が全般的に有していなければならない要素であり、「補足基準」とは、監督をより強化するために、各国が実施するよう努力すべき要素である。同メソドロジーは、銀行監督当局自身による自己評価はもちろん、IMFや世銀によるレビューにも活用される。

III 世界銀行監督者会議

バーゼル銀行監督委員会が中心となり、世界の金融監督者及び地域の監督者機構の代表が集まる世界銀行監督者会議（International Conference of Banking Supervisors（ICBS））が2年に一度開催されている。第11回世界銀行監督者会議は、2000年9月スイスのバーゼルにおいて、約160カ国が参加して開催された。同会議においては、BIS規制の見直しや21世紀における銀行産業のあり方について、意見交換が行われた。我が国からは、金融庁および日本銀行が出席した。

次回は、2002年9月にケープタウンにて開催の予定となっている。