

バーゼル委員会の舞台裏と今後の展望

2021年10月28日
農林中央金庫・秀島 弘高

- 2021年4月～：農林中央金庫 エグゼクティブ・アドバイザー（国際規制担当）
- 1989年4月～2021年3月：日本銀行勤務

バーゼル銀行監督委員会関連事務

- 1996年2月～2005年7月
2002年7月～2005年7月：バーゼル委事務局員
 - 2008年7月～2012年9月
2008年11月～2010年7月：政策策定グループメンバー
2008年11月～2012年9月：自己資本定義部会共同議長
2010年8月～2012年9月：バーゼル委員会メンバー
マクロプルーデンス部会共同議長
 - 2018年1月～2019年3月：バーゼル委員会メンバー
- 著作：「バーゼル委員会の舞台裏—国際的な規制はいかに作られるか」
（金融財政事情研究会、2021年5月）

- 書籍名： バ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～
- 著者： 秀島弘高（元日本銀行職員・バゼル委メンバー）
- 出版社： きんざい
- 出版日： 2021年5月
- ISBN10: 43221399523
- ISBN13: 978-4322139525



● 主要目次 ●

I

バーゼル銀行監督委員会(バゼル委)について

- 1 バゼル委の歴史
- 2 バゼル委の性格

II

内容面の話題

- 1 バゼルⅢの全体像
- 2 自己資本規制について
- 3 3本柱のバランス
- 4 各論
 - (1) バゼルⅢにおける自己資本定義見直しの概要
 - (2) 有価証券含み損益の取扱いについて
 - (3) プロシクリカリティ対策について
 - (4) G-SIBsへの追加的資本賦課とTBTF問題について

III

国際会議に参加する際に意識したこと

- 1 部会議長として
- 2 会議出席者として

IV

2019年以降の動向

- 1 バゼル委のコロナ危機対応
- 2 コロナ危機下の市場の不安定化の含意
- 3 バゼルⅢの取扱い
- 4 気候関連の金融リスク
- 5 2021年以降のバゼル委の組織体制

V

氷見野良三・金融庁長官との対談

- **バーゼル銀行監督委員会とはどのような組織か**
- **国際交渉の捉え方**
- **今後の展望**
 - **監督と規制の関係**
 - **気候変動リスク**
 - **暗号資産**

バーゼル銀行監督委員会の歴史

| | 出来事 | バーゼル委 |
|-------|--------------|----------------------|
| 1974年 | ヘルシュタット銀行破綻 | G10中銀総裁会議、バーゼル委設立を決定 |
| 1982年 | ラ米債務危機 | |
| 1983年 | 米国際融資監督法成立 | |
| 1988年 | | バーゼルⅠ合意 |
| 1996年 | | 市場リスク規制 |
| 2004年 | | バーゼルⅡ最終案合意 |
| 2008年 | リーマン・ブラザーズ破綻 | |
| 2010年 | | バーゼルⅢ最終案 |
| 2011年 | | G-SIBs枠組み |
| 2017年 | | バーゼルⅢ最終化 |

G10とは：IMFが1962年に緊急時の資金調達に備えて設定したGAB（General Agreement to Borrow、一般借入取極）という一種のクレジットラインに応じた10ヶ国のことであり、メンバーはG7諸国（日・米・独・仏・英・伊・加）にオランダ・ベルギー・スウェーデンの3ヶ国を加えた10ヶ国。その後、1984年にはスイスも加わって11ヶ国となったが、名称はG10のままとされていた。この11ヶ国は、IMF総会の際等に蔵相・中銀総裁会議を開催してきたほか、バーゼルのBISにおいて、その理事会に多くの中銀総裁が集まることを利用して、前後に中銀総裁会議を定期的を開いてきた。

➤ **主要28法域の中央銀行と監督当局が当局間の協力を促進するために議論を行う場**

➤ **Basel Committee Charter (憲章)**

1. Mandate

The BCBS is the primary global standard setter for the prudential regulation of banks and provides a forum for cooperation on banking supervisory matters. Its mandate is to strengthen the regulation, supervision and practices of banks worldwide with the purpose of enhancing financial stability.

...

3. Legal status

The BCBS does not possess any formal supranational authority. Its decisions do not have legal force. Rather, the BCBS relies on its members' commitments, as described in Section 5, to achieve its mandate.

法的権限はない

➤ **パスポート機能**

バーゼル委員会のメンバー機関

| 法域 | 中銀 | 監督当局 |
|---------|----------|-----------------------|
| アルゼンチン | アルゼンチン中銀 | — |
| オーストラリア | 豪準備銀行 | 豪健全性規制庁 (APRA) |
| ベルギー | ベルギー国民銀行 | — |
| ブラジル | ブラジル中銀 | — |
| カナダ | 加中銀 | 金融機関監督庁 (OSFI) |
| 中国 | 中国人民銀行 | 中国銀行保険監督管理委員会 (CBIRC) |
| 欧州連合 | 欧州中央銀行 | 単一監督機構 |
| フランス | 仏中銀 | 健全性監督管理処理庁 (ACPR) |
| ドイツ | ブンデスバンク | 連邦金融監督庁 (BaFIN) |
| 香港 | 香港通貨庁 | — |
| インド | 印準備銀行 | — |
| インドネシア | インドネシア中銀 | 金融サービス機構 |
| イタリア | 伊中銀 | — |
| 日本 | 日本銀行 | 金融庁 |
| 韓国 | 韓国銀行 | 金融監督院 (FSS) |
| ルクセンブルク | — | 金融監督委員会 |

| 法域 | 中銀 | 監督当局 |
|---------|-----------------------------------------------|---------------------------------|
| メキシコ | メキシコ中銀 | 銀行証券委員会 (CNBV) |
| オランダ | オランダ中銀 | — |
| ロシア | ロシア中銀 | — |
| サウジアラビア | サウジアラビア通貨庁 | — |
| シンガポール | シンガポール通貨庁 | — |
| 南アフリカ | 南ア準備銀行 | — |
| スペイン | スペイン中銀 | — |
| スウェーデン | リクスバンク | 金融監督庁 (Finansinspektionen) |
| スイス | スイス国民銀行 | 連邦金融市場監督機構 (FINMA) |
| トルコ | トルコ中銀 | 銀行規制監督庁 |
| 英国 | イングランド銀行 | 健全性監督機構 (PRA) |
| 米国 | 連邦準備制度理事会、 ニューヨーク連銀 | 通貨監督庁 (OCC)、 連邦預金保険公社 (FDIC) |
| オブザーバー | チリ中銀 マレーシア中銀 アラブ首長国連邦中銀 | チリ金融機関監督庁 |
| 国際機関等 | BIS、IMF、欧州委員会、 欧州銀行監督機構 (EBA)、 バーゼル諮問部会 | |

- . . . 規制を強化しようという側と、日本を含む規制強化を阻止しようとする側で**戦いをしてきたという捉え方は、必ずしも的確ではない**と思います。対外的な言い方はともかく、国内で破綻処理を幾つも担当してきた私の基本的な問題意識としてあったのは、リーマンショックに象徴されるように、巨大化した金融機関と、非常に複雑かつグローバルに結びついた金融システムというものが危険なものになっていって、それが1つの形で爆発した。それは放置すれば再発し得るから、より安全なものにしなければいけないということです。これはカリブレーションをどうするかとか、G-SIBsをどうするかとかいう前に、**国際的にも共有していた基本的な問題意識**だと思っうんですね。
- バーゼルⅢの文脈では、確かに私は国際連盟から脱退したときの松岡洋右にはなりたくないとか、あるいは小村寿太郎みたいに国へ帰ってみたら焼討ち事件に遭うなんてことになるんじゃないかとか、軽口をたたいていた面もあります。
- . . . 一連の交渉を「**戦い**」ではなく、国際的な「**共同作業**」と捉えていたということです。

「金融庁オーラルヒストリー作成に係る史談会」河野正道・元国際金融審議官へのインタビュー、
2016年8月29日、金融庁ウェブサイト

(https://www.fsa.go.jp/common/about/kaikaku/openpolicylab/kono_oral.pdf)

太字は筆者

$$\text{自己資本比率} = \frac{\text{自己資本}}{\text{リスク・アセット}}$$

分子：資本の質・量の充実

- ・ 分子の定義
- ・ 資本保全バッファ
- ・ カウンターシクリカル・バッファ

分母：リスク捕捉の強化
信用・市場・オペリスク

流動性規制の導入

- ・ 流動性カバレッジ比率 (LCR)
- ・ 安定調達比率 (NSFR)

レバレッジ比率規制の導入

大口与信規制の導入

システミックに重要な銀行への対応

- 選定 ⇒ 追加的資本賦課
総損失吸収力 (TLAC)
再建・破綻処理計画 (RRP)

バーゼル規制の三本柱

第1の柱
(資本賦課)

最低所要自己資本

⇒ 銀行が抱えるリスクに応じ、銀行に一律に自己資本を備えさせる。

第2の柱
(監督上の取扱い)

金融機関の自己管理と監督当局による検証

⇒ 各銀行が抱えるリスクを銀行自ら把握し、自己資本戦略を策定。
⇒ 監督上、個々の銀行の状況に応じて対応。

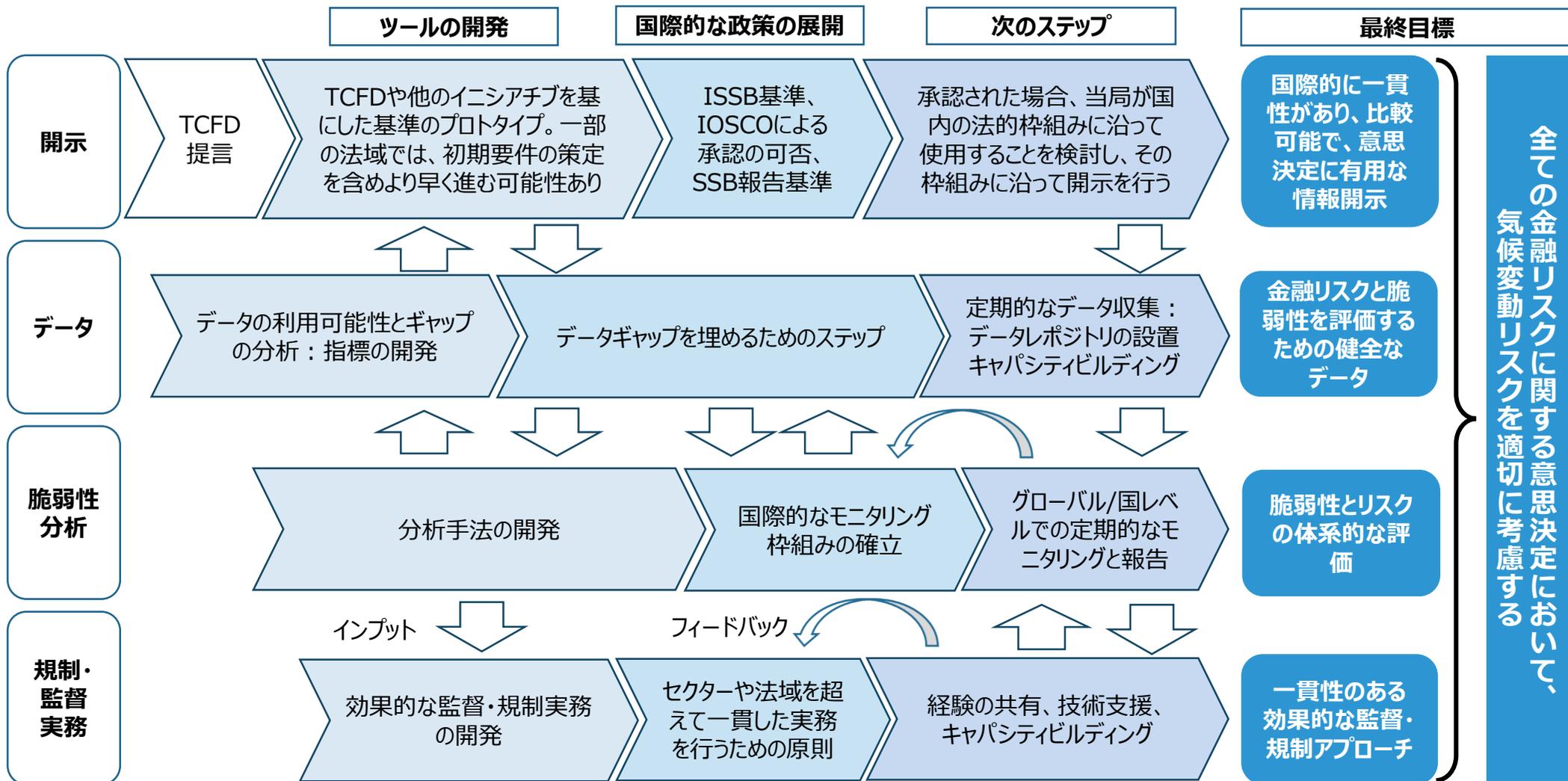
第3の柱
(開示・市場規律)

情報開示を通じた市場規律の活用

⇒ 自己資本比率や銀行が抱えるリスクおよびその管理状況等を開示

概要

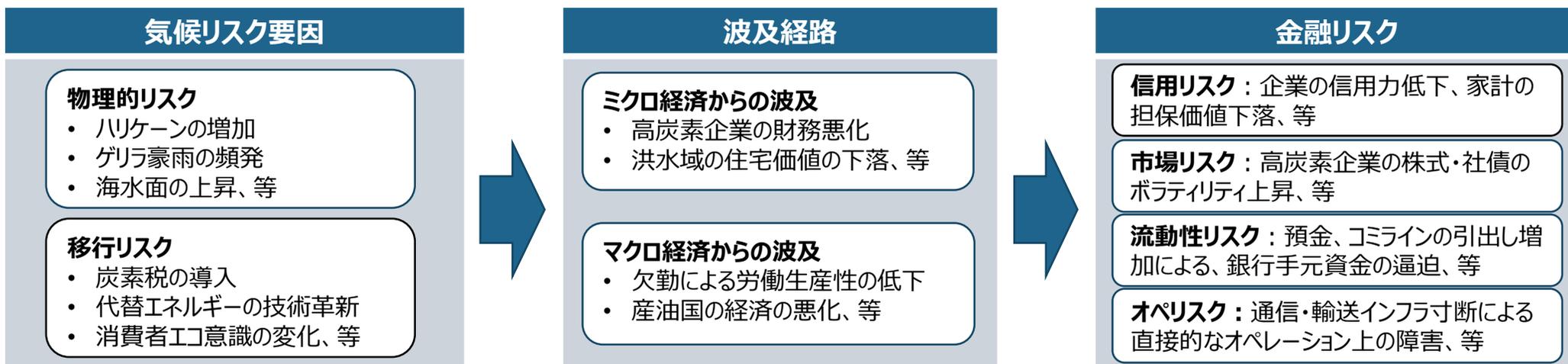
- FSBは、「気候関連金融リスクに対処するためのロードマップ」を、2021年7月にG20財務大臣・中央銀行総裁会議に提出。FSBが本件を取りまとめた背景には、多くの規制設定主体や当局（特に欧州）が、気候関連金融リスクに関し様々なイニシアチブを取り、「百花繚乱」的な様相となっているなか、**全体の動きを調整・統率し、グローバルに一貫性を持たせる必要性が一段と高まった**ことがある。
- ロードマップでは、①企業レベルでの開示、②データ、③脆弱性分析、④規制・監督実務の4分野における目標・課題・対応策について具体的に提示。
- あわせて、FSBはデータの比較可能性改善等を求める「気候関連金融リスクのデータに関する報告書」、およびTCFDベースの開示枠組みを促す「気候関連開示の推進にかかる報告書」も公表。**今後、ロードマップに示された対応策の進捗については、毎年G20に報告**される。
- 国際的な検討にかかる道筋が示されたことで、今後の展開が分かりやすくなった一方、規制化に向けたステップでもあり、引き続き動向は要注視。



概要

- バーゼル委は気候関連金融リスクのドライバー、伝播経路および計測手法についての報告書を2021年4月に公表。目新しい内容ではないが、**気候関連金融リスクに関する議論を、バーゼル委として改めて整理したもの**であり、今後の国際的な議論のベースになりうるものと思料。
- 気候リスクの要因を、「物理的リスク」と「移行リスク」の2つに分類し、マイクロ・マクロ経済を通じて波及を受ける**金融上のリスクは、バーゼルの枠組みにある伝統的なリスクカテゴリー（信用・市場・流動性・オペリスク）で捕捉可能であると説明している。**
- 今後、リスク計測に必要なデータは、**気候リスク要因に関するデータ**（将来の降水量予測、代替エネルギーのコスト、等）、**エクスポージャーの脆弱性に関するデータ**（住宅ローン担保の所在地、投融資先のGHG排出量、等）、**気候リスク要因を金融リスクに変換するデータ**（デフォルト確率や損失率、等）の3つ。
- また、金融機関・監督当局は、**シナリオ分析**を用いて影響を分析・確認しようとしているが、典型的には以下の**3類型が含まれることが多い。**

気候リスクは従来のリスクカテゴリーで捕捉可能



シナリオ分析として主に用いられる典型的な3類型



概要

- ▶ バーゼル委は、2021年6月に、「暗号資産にかかる健全性規制上の取扱い」と題する市中協議文書を公表（意見募集期限は同9月10日）。
- ▶ 本市中協議は、健全性規制（自己資本比率規制、流動性比率規制、大口エクスポージャー規制等）、監督上の措置、開示上の取扱いを提案するもの。なお、**中央銀行デジタル通貨（CBDC）については、本市中協議書の対象外。**
- ▶ バーゼル委は、現時点では銀行の暗号資産に対するエクスポージャーは限定的であるものの、暗号資産や関連するサービスの成長が金融安定上の課題となり、リスクを高める可能性を持っていると認識。今後、さらに検討を深めていく予定（将来、複数回の市中協議を行っていく可能性も示唆されている）。

| | グループ1 暗号資産 | | グループ2 暗号資産 | CBDC |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| | トークン化された伝統資産 (グループ1 a) | 価値安定メカニズムを有する資産 (グループ1 b) 例：ステーブルコイン | グループ1以外の暗号資産 例：ビットコイン | ※市中協議の対象外 |
| 要件 | <ul style="list-style-type: none"> ① 暗号資産から生じるすべての権利・義務等が明確に定義され、法的に担保されている、かつ法的枠組みが決済完了を確保していること ② 暗号資産に係る各種機能やネットワークが、関連する重要なリスクを十分に緩和・管理するようデザイン・運営されていること ③ 暗号資産の償還・移転・決済を行う主体が規制・監督されていること | | <ul style="list-style-type: none"> ①～③を1つでも満たさない場合、もしくはグループ1であっても、日次のモニタリングの際に、暗号資産と裏付資産との価値の乖離が1年間のうち、10bp以上拡大する日が4日以上の場合 | |
| 信用リスク・市場リスク | 伝統的資産(債券、貸出、株、等)を保有する場合と同様に取扱う | 既存の枠組みを適用するための新規ガイドンスに基づき、取扱う | ロング・ショートポジションの絶対額のうち、 大きい方の金額に対して、1,250%のリスク・ウェイトを乗じる | |
| レバレッジ比率規制・大口与信供与規制 | 既存の枠組みを適用 | | | |
| 流動性比率規制 | 既存のLCR・NSFRの枠組みに即した取扱いとする | | 同左（より保守的な取扱いとする） | |
| 監督 | <ul style="list-style-type: none"> ● 銀行は、直接的・間接的に暗号資産に関わる限り、暗号資産に固有のリスクを特定・評価・管理し、適切にリスクを削減する枠組みを整備・実施し、監督当局へ報告する責任がある ● 監督当局は、銀行から報告されたリスクの枠組み等の妥当性を検証し、必要に応じて、①ストレステスト・シナリオ分析、②引当て、③追加資本賦課、④保有上限の設定、等の必要な措置を講じる | | | |
| 開示 | 銀行は、暗号資産に関する業務内容やそれに付随する主要なリスク等の 定性的情報 と、暗号資産の保有に関する 定量的情報を開示 する | | | |
| 追加的な検討事項 | <ul style="list-style-type: none"> ● 信用・市場リスクについて、追加的な資本賦課を検討 ● オペ・リスクについて、第1の柱のアドオンを賦課する案を提示 ● グループ1aの暗号資産のみ、適格担保として識別することも検討 | | <ul style="list-style-type: none"> ● ショートポジションは上限なく拡大しうることから適宜当局が資本賦課する ● 新たなリスクカテゴリとすることも検討 | |

| | 名前 | 肩書 | 期間 |
|----|------------------------|-----------------|------------|
| 1 | George Blunden | イングランド銀行理事 | 1974～77年 |
| 2 | Peter Cooke | イングランド銀行監督局次長 | 1977～88年 |
| 3 | Huib J Muller | オランダ中銀理事 | 1988～91年 |
| 4 | Gerald Corrigan | NY連銀総裁 | 1991～93年 |
| 5 | Tommaso Padoa-Schioppa | イタリア中銀副総裁 | 1993～97年 |
| 6 | Tom de Swaan | オランダ中銀理事 | 1997～98年 |
| 7 | William McDonough | NY連銀総裁 | 1998～2003年 |
| 8 | Jaime Caruana | スペイン中銀総裁 | 2003～06年 |
| 9 | Nout Wellink | オランダ銀行総裁 | 2006～11年 |
| 10 | Stefan Ingves | スウェーデン・リクスバンク総裁 | 2011～19年 |
| 11 | Pablo Hernández de Cos | スペイン中銀総裁 | 2019年3月～ |

中銀別ランキング

1位：オランダ中銀（3回）

2位：イングランド銀行、NY連銀、スペイン中銀（2回）

3位：イタリア中銀、リクスバンク（1回）

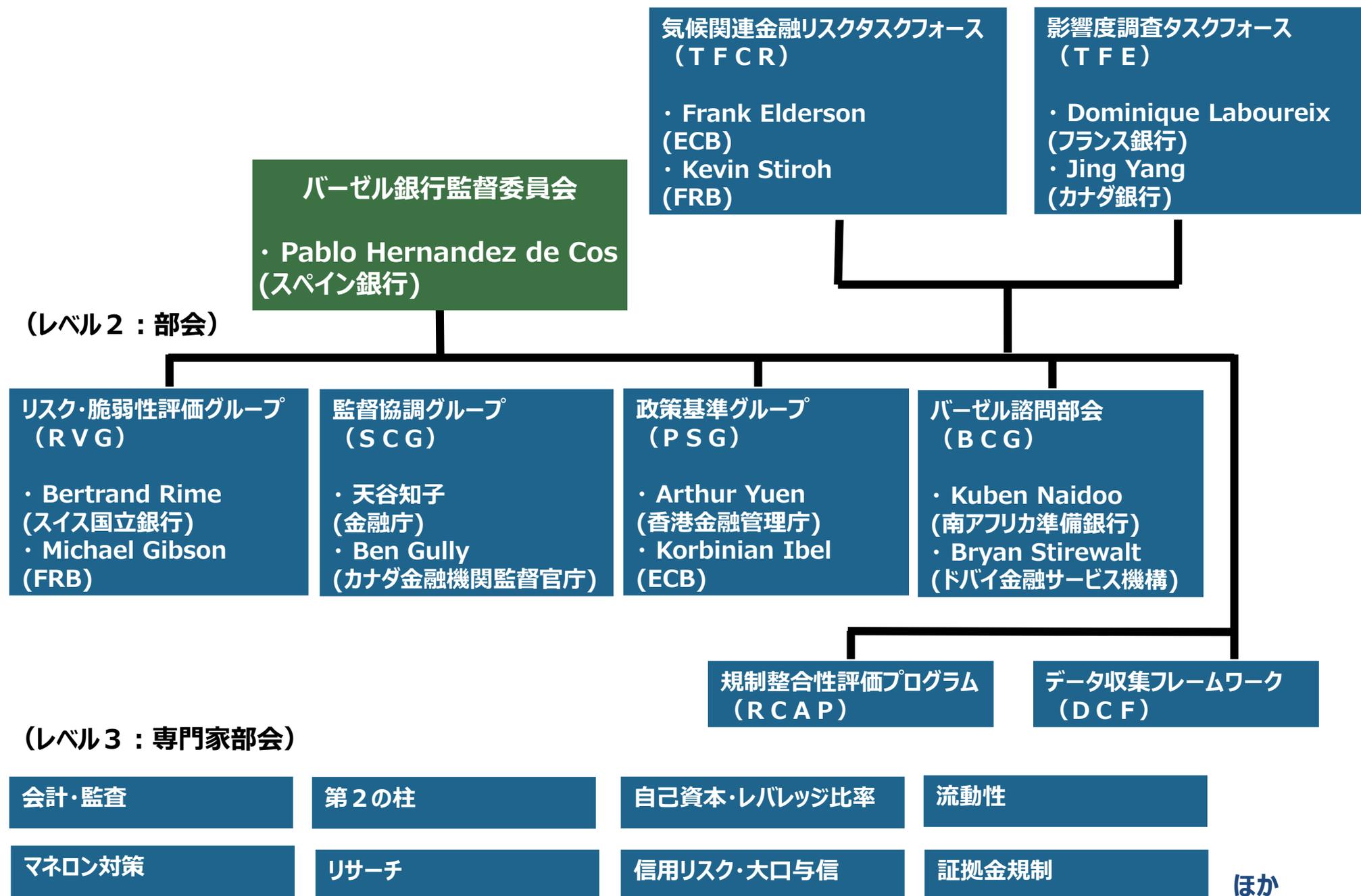
| | 名前 | 出身 | 期間 |
|----|-----------------|-----------------|------------|
| 1 | Michael Dealtry | BIS（元はイングランド銀行） | 1975～84年 |
| 2 | Chris Thompson | イングランド銀行 | 1984～88年 |
| 3 | Peter Hayward | 同上 | 1988～92年 |
| 4 | Erik Musch | オランダ中銀 | 1992～98年 |
| 5 | Danièle Nouy | フランス銀行委員会 | 1998～2003年 |
| 6 | 氷見野良三 | 金融庁 | 2003～06年 |
| 7 | Stefan Walter | NY連銀（その後欧州中銀） | 2006～11年 |
| 8 | Wayne Byres | 豪健全性基準庁（APRA） | 2012～14年 |
| 9 | William Coen | 米連邦準備制度理事会 | 2014～19年 |
| 10 | Carolyn Rogers | 加金融機関監督庁（OSFI） | 2019年8月～ |

バーゼル委員会の組織図（2020年以前）

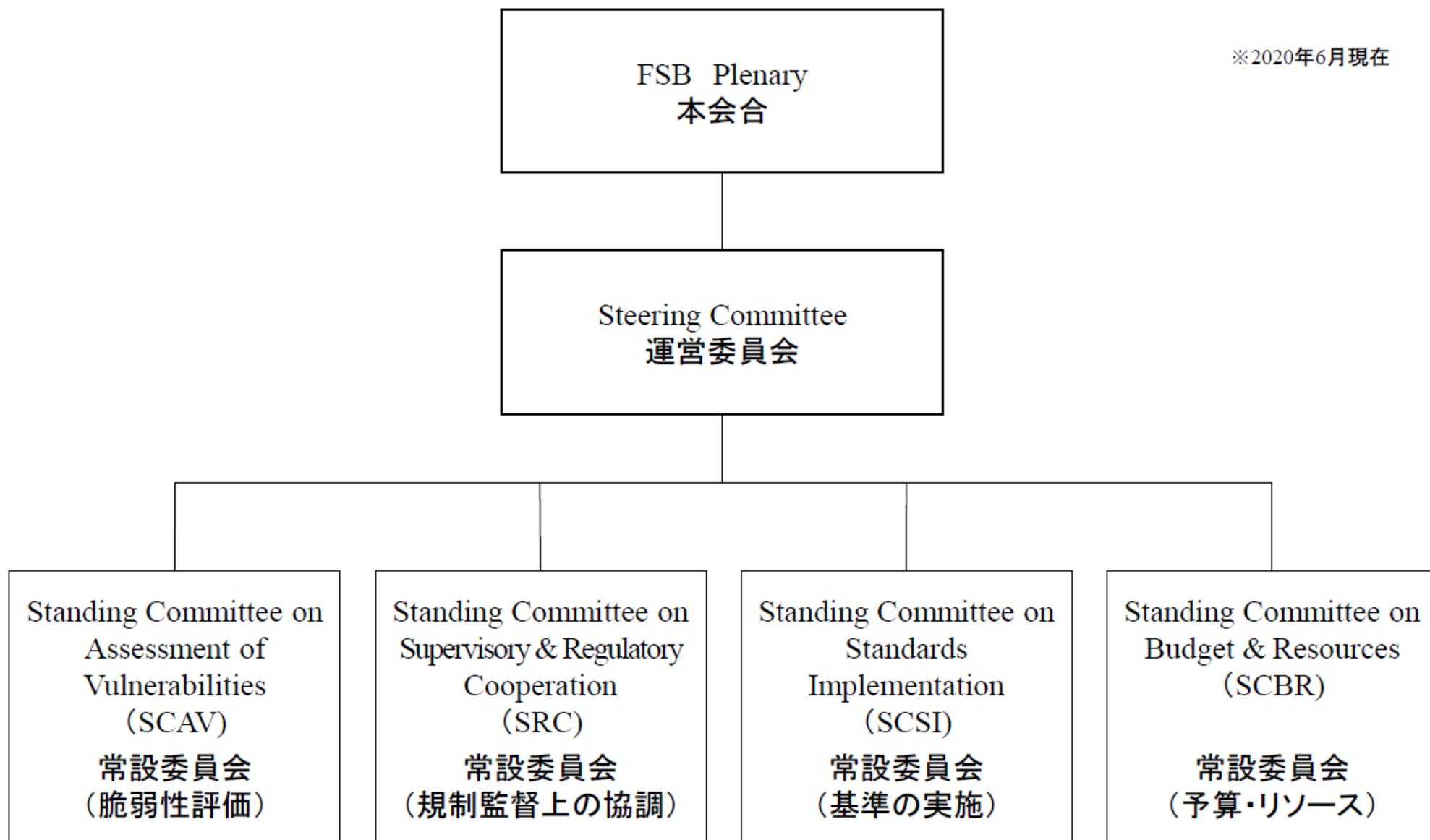


- 各政策・規制課題毎の作業部会にて市中協議案・最終規則案等が立案され、PDG、SIG等での議論を経て、親委員会が承認
- 各部会のメンバーは、階層に応じた各国政策当局者

バーゼル委員会の組織図（2021年以降）



金融安定理事会(FSB)組織図



国際金融規制策定にかかる国際交渉の枠組みと流れ

- 国際交渉を通じて大枠が決まるため、国内規制化段階では変えようとしても手遅れとなるケースが大幅に増加
⇒ **国際段階から議論に参加する必要。**

