

〔論文〕

バーゼル規制の変遷と自己資本比率規制のあり方

——「行政規律」による銀行の規律付け機能における歴史的観点からの一考察¹⁾——

小 林 礼 実

名古屋学院大学経済学部

要 旨

自己資本比率規制は、市場参加者が安全な銀行を選ぶ国際的判断基準として必要不可欠である。本稿では、バーゼル規制の意義を改めて確認するとともに、自己資本比率規制のあり方、すなわち自己資本比率規制を活用した「行政規律」による銀行の規律付け機能について歴史的観点から評価することを試みる。

キーワード：自己資本比率，バーゼル規制

The historical approach to the capital adequacy ratio regulation in the Basel Accord

Ayami KOBAYASHI

Faculty of Economics
Nagoya Gakuin University

1) 本稿は、2015年度名古屋学院大学研究奨励金による研究成果 discussion paper として公表したものを、
加筆・修正したものである。発行日 2018年10月31日

1. はじめに

経済情勢の変化及び金融業務・組織の複雑化に伴い、バーゼル銀行監督委員会（以下バーゼル委員会）は、当局が金融機関のレビューをおこなう「自己規律」のみならず、銀行自身が最低自己資本比率規制に従う「行政規律」及び預金者や株主、債権者等の市場参加者による市場を通じた「市場規律²⁾」といった三本の柱によって、金融機関の規律付けをおこなってきた。このうち自己資本比率規制は市場参加者が安全な銀行を選ぶ最も客観的な国際的判断基準であることから、「行政規律」による銀行の規律付け機能を活用することが着目されてきた。

1995年、わが国では、金融制度調査会³⁾が答申『金融システム安定化のための諸施策—市場規律に基づく新しい金融システムの構築』において、バーゼル規制第3の柱である、「市場規律」と自己責任原則に立脚した透明性の高い金融システムの確立を謳ってからはほぼ20年経過した。この間、2008年国際金融危機が勃発するといった金融環境の変化を背景として、様々な金融システム改革がおこなわれ、1996年以降、わが国の金融システム政策（以下プルーデンス政策）は大きく変わってきた。国際金融危機を受けて、バーゼル委員会は抜本的な国際的銀行規制の枠組みの改革を推し進めており、新たな金融規制バーゼルⅢは2013年から段階的に適用され2027年完全実施予定である。

そこで、本稿では、バーゼル規制の意義を改めて確認するとともに、自己資本比率規制のあり方、すなわち自己資本比率規制を活用した「行政規律」による銀行の規律付け機能について歴史的観点から評価することを試みる。第2章では、金融システムの意義について概観する。金融規制の策定体制を把握するとともに、金融システムの安定性の観点から、なぜ銀行規制が必要なのか、なぜ自己資本比率規制は不可欠なのかについて、プルーデンス政策を中心に取り上げながら整理する。バーゼル規制の仕組みを理解することは、自己資本比率規制を把握するうえで不可欠といえる。第3章では、バーゼルⅢとの対比において、バーゼルⅠ・Ⅱのルールを理解すること

2) わが国における「市場規律」の計量分析については、小林（2012）（2014）を参照されたい。例えば、小林（2012）は、わが国の邦銀発行劣後債による市場規律について、小林（2014）は、邦銀譲渡性預金者による市場規律の可能性について分析している。

3) 金融制度調査会とは、1956年金融制度調査会設置法に基づき、新たに設置された大蔵省（2001年中央省庁再編に伴い財務省となる）の付属機関である。同調査会は、日本の金融制度に関わる事項を調査、審議し答申をおこない、いくつかの重要事項は法律として公布されている。例えば、準備預金制度や中央銀行制度、預金保険制度などがある。その後、複雑化する金融と金融環境の変化に対応できる新たな金融制度が求められるようになり、1996年「日本版金融ビッグバン（金融制度改革）」が提唱された。これに伴い、1998年同調査会、証券取引審議会、保険審議会が統合され「金融審議会」が発足した。さらに、旧大蔵省から金融行政を独立しておこなうため、金融庁設置法に基づき、金融監督庁（旧大蔵省が担っていた民間金融機関の検査、その他の監督等の機能を分離して1998年発足）と旧大蔵省金融企画局（金融制度の調査、企画及び立案等を担う）が統合されて、2000年金融庁が発足し、2001年中央省庁再編により、現行金融庁と改組された。なお、現在、「金融審議会」は内閣総理大臣の諮問に応じて、国内の金融に関わる重要事項を調査及び審議する組織として金融庁に設置されている。

が有益であるため、最小限の範囲でバーゼル規制の変遷をたどり、自己資本比率規制を活用した「行政規律」による銀行の規律付け機能の強化について歴史的観点から評価する。むすびにおいて、本稿のまとめと今後の課題を述べることにする。

2. 金融システムの意義

2.1 金融規制の策定体制

2008年国際金融危機後、国際的金融システムは改革を余儀なくされてきた。そこでどのような流れで金融規制が作られるのかを整理することにしよう。

はじめに先進国や新興国の金融監督当局と中央銀行などが参加している、G20首脳会合国際会議が金融規制の方向性を決めている（図表1）。2008年国際金融危機後には、2009年4月第2回G20金融サミット⁴⁾（英国ロンドン）の要請を踏まえ、金融安定理事会⁵⁾（FSB）が設置された。金融安定理事会の下、バーゼル委員会（BCBS）が銀行規制、証券監督者国際機構（IOSCO）が証券規制、保険監督者国際機構（IAIS）が保険規制を策定している。それぞれの委員会が金融規制関係の作業や検討をおこない、金融安定理事会はこれらを取り纏める役割を果たしている。なお、世界的に銀行の監督及びリスク管理に関わる実務をおこなっている機関として、国際決済銀行（BIS⁶⁾）のバーゼル委員会⁷⁾が創設されているものの、国際決済銀行とバーゼル委員会は別組織で

4) 2008年国際金融危機への対応を図るために、G20諸国等の首脳が出席する会合（G20金融サミット）が設けられた。金融サミットでは、国際的な金融規制や監督体制の見直しについて協議する。

5) 金融安定理事会のメンバーは、G20諸国及び地域の関連当局、金融監督当局による国際機関（バーゼル委員会（BCBS）、証券監督者国際機構（IOSCO）、保険監督者国際機構（IAIS））、国際会計基準審議会（IASB）、国際金融機関（国際通貨基金（IMF）、世界銀行）等である。

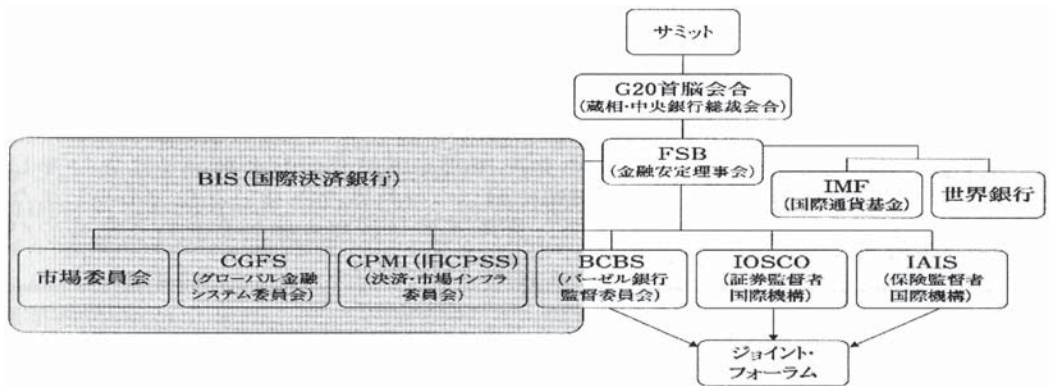
6) 各略称の正式名称は次の通りである。

FSB: Financial Stability Board, BCBS: Basel Committee on Banking Supervision, IOSCO: International Organization of Securities Commissions, IAIS: International Association of Insurance Supervisors, IMF: International Monetary Fund, BIS: Bank of International Settlements, IASB: International Accounting Standards Board

7) BISのバーゼル銀行監督委員会は、1974年スイスのバーゼルで開催された、G10（10か国蔵相会議）での合意により創設された機関である。2008年国際金融危機の前には日本や欧米諸国14か国の銀行監督当局及び中央銀行で運営されていたが、現在は、G20諸国等27か国から構成されている。委員会構成メンバーは、日本、米国、英国、フランス、西ドイツ（現ドイツ）、イタリア、カナダ、ベルギー、オランダ、スウェーデン、スイス、アルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、中国、香港特別行政区、インド、インドネシア、韓国、ルクセンブルク、メキシコ、ロシア、サウジアラビア、シンガポール、南アフリカ、スペイン、トルコである。

G10とは、1963年IMF（国際通貨基金）総会で設置されたGAB参加先進10か国である。G10の10か国は、米国、西ドイツ（現ドイツ）、日本、英国、フランス、イタリア、カナダ、オランダ、ベルギー、スウェーデンである。1984年にスイスが参加し参加国は11か国となったが、呼称は変わっていない。なお、IMFの目的は、比較的短期の融資によって各国が為替取引の制限をはずして自由かつ多

図表1 2008年国際金融危機後の金融システム改革を担う主な国際会議



(出所：宮内 (2015) p. 61)

ある。日本では、日本銀行及び金融庁が自己資本比率規制を含む国際的な金融規制の策定に向けた議論に関与、参画している⁸⁾。さらに、ジョイント・フォーラムは、銀行や証券、保険にまたがる規制や監督問題を検討する場となっている。しかし、こうして策定された国際的規制や基準には、強制力や法的権限はなく、それぞれの国が紳士協定のような国際基準を実施するか否かは各国の判断に委ねられている。ところが、国際合意を遵守しなければ、その国の金融機関が国外で業務を継続することは難しくなる(宮内 (2015))。したがって、国際的な規制や基準は、各国の金融機関が国際金融業務をおこなうためには守らなければならないルールとされてきた。こうした流れのなか、国際的金融システムの策定がおこなわれる体制となっている。

2.2 なぜ銀行規制が必要なのか

金融システムの安定性とは、「支払いや決済システムが整然かつ円滑に機能している状態」を指す(家森 (2016))。世界中で、金融システムの根幹である金融機関、特に銀行は政府から最も厳しい規制や監督を受けている。なぜ銀行に規制が必要なのかについて検討する。

歴史的観点においては、なぜ銀行に規制が必要なのかというと、銀行の破綻といった銀行危機が預金者のみならず国の財政や国民経済を苦境に陥れる世界的金融危機を招いてしまうため、有効な銀行危機への再発防止策が必要とされてきたからである。また、金融機関を規制する5つの主な目的は、①信用秩序の維持、②預金者の保護、③借り手企業の保護、④産業の育成、⑤反独占(家森 (2016))であることを踏まえて、金融論の観点からは、経済社会を安定させるためには金融システムの根幹となる銀行に規制はなくてはならないものであるといえよう。さらに、銀

角的な取引をおこなえる条件を整えられることである。また、GAB(一般借入協定)とは、General Arrangement to Borrowの略語であり、いずれかの国が対IMF支援要請時の不足資金を他の国々が提供する内容である。

- 8) 当初は日本銀行検査局だけがメンバーとなっていたが、1990年からは日本銀行信用機構局も参加した。さらに、国内規制の必要性から、大蔵省銀行局(現金融庁)が正式メンバーに加わった。

行論の観点からは、氷見野（2007）は、「銀行破綻の連鎖性が銀行経営に外部不経済の要素をもたらすため」、銀行規制による補正が必要である、と主張している。さらに、彼は、以下2点の理由から、銀行には規制が必要であるとも指摘している。第1に、銀行と預金者の間には情報の非対称性が存在するため、当局による預金者保護政策が必要とされる。第2に、預金保険や中央銀行の最後の貸し手機能によるサポートがモラル・ハザードを起こさないようにするには当局の介入が必要となる。

わが国では、銀行は内閣総理大臣の免許を得たものに限られており、その業務は法律によって限定されている。金融システムにおいて、銀行は金融機関の負債である預金通貨という最も重要な支払い手段を提供している。こうした流動性を提供しているのは銀行システムのみであり、現代経済を支える支払いや決済システムの中核に位置するのが金融機関である。銀行は金融システムの根幹として決済手段を提供するといった経済社会で重要な機能を担っており、銀行が他産業と同じように自由にビジネスをおこなうとリスクが高まり金融システムが崩壊してしまうおそれがある。さらには、経済取引も混乱してしまう。つまり、銀行は公共性が非常に高いことから、銀行には規制が必要であるといえよう。

2.3 なぜ自己資本比率規制（バーゼル合意）が必要なのか

ブルーデンス政策は、信用秩序の維持ないし金融システムの安定性を目的とした金融機関を規制する政策である。そして、自己資本比率規制はブルーデンス政策に内在する銀行規制であり、異なる国々の各銀行の経営健全性を比較できる国際的統一ルールである。なぜ銀行規制として自己資本比率規制が重要視されるのか。まず、ブルーデンス政策を概観することしよう。

ブルーデンス政策には、個別の金融機関の破綻を事前に予防する事前的予防手段である、事前的措置がある一方、破綻が生じた後、それが他の金融機関に連鎖的に波及するシステムック・リスクを防止するための事後的予防手段である、事後的措置⁹⁾がある。

わが国では、1945年第二次世界大戦後から50年間、事前的措置として、伝統的な予防的政策手段である、競争制限的規制が取られてきた。競争制限的規制とは、銀行業全体の崩壊を回避するため、個々の銀行が破綻しないように、銀行間の競争を制限して銀行を保護し、収益を保証してきた政策である（家森（2016））。具体的には、①新規参入の実質的禁止、②預金金利の上限金利規制、③店舗新設に大蔵省の許可を必要とした店舗規制、④銀行業と証券業を分離しなければならない業務分野規制、⑤信託業務の専業化や長期信用銀行のみによる金融債の発行といった長短分離規制、⑥為替管理や対外資本取引原則禁止といった内外金融市場の分断規制があげられる（家森（2016））。戦後、経済成長を促すためには、金融機関の破綻や金融混乱を回避することが肝要であるとされてきたことから、こうした競争制限的規制は成功したといえよう。競争制限的規制のもと、経済成長がリスクを吸収してくれていた。よって、当時の銀行には自己資本は必要なかった。

9) 事後的措置は、セーフティ・ネットとも呼ばれている。

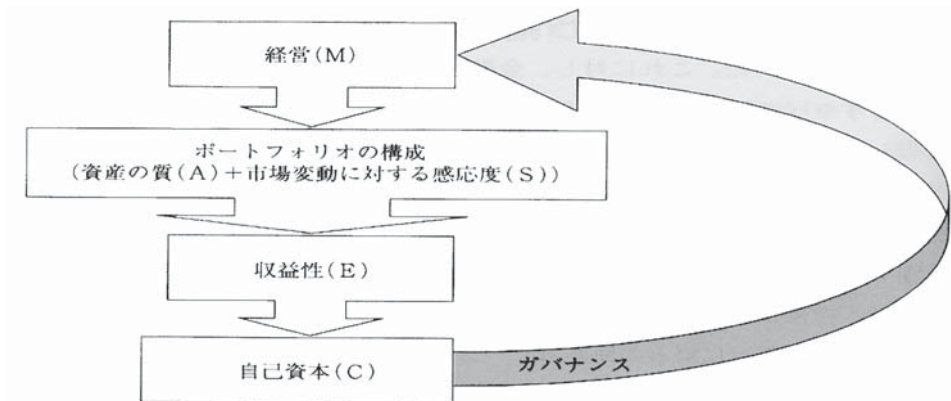
しかし、1990年代バブル崩壊や長引くデフレを受け、このような競争制限的規制では金融機関の規律付けや監督がたちゆかなくなってきた。不動産価格が下落、蓄積した株式含み益が底をつき、リスクが顕在化しはじめた。銀行は備えを自己資本の形で用意しておくことが不可欠な環境となった。こうして、プルーデンス政策は伝統的な予防的政策手段から現代の予防的な政策手段へと変貌していった。

現代の予防的な政策手段として、プルーデンス政策は、以下5つに分類することができる（家森（2016））。第1に、市場への参入や退出に関する規制では、銀行を開業するには当局の免許が必要とされ、また廃業には当局の認可が必要とされるとしている。第2に、銀行の業務内容(商品)に関する規制では、他業禁止規定として銀行の業務範囲を法律によって限定している。さらに、他業禁止規定を免れないように銀行や持株会社が保有できる子会社の業務についても限定している。第3に、利用者保護のための規制では、利用者が銀行の経営内容を判断できるように、財務諸表などを開示（ディスクロージャー）する義務が法定化¹⁰⁾されている。第4に、銀行経営の健全性確保のための規制では、特定の財務指標について満たすべき基準を設定する規制としてバランスシート規制を課している。銀行法等に基づく銀行の健全性確保に係る規制としては、大口融資規制、報酬規制、株式保有規制、自己資本比率規制があげられる。銀行法第13条を拠り所とした、大口融資規制は、同一人に対する融資額を自己資本の一定比率以下にする規制である。報酬規制は、市場参加者が銀行を有意義に評価できるようにすること、報酬体系が銀行の役職員の過度なリスクテイクを引き起こさないようにするとの観点から、報酬慣行や方針を開示項目とする規制である。株式保有規制¹¹⁾は、銀行が自己資本（国際統一基準行には自己資本比率規制のTier1資本、国内基準行にはコア資本）を超えて株式を保有することを禁止する規制である。自己資本比率規制は、資産に対して一定以上の自己資本の保有を義務付ける規制であるが、これはバーゼル規制の中核をなすことから、第3章で詳しく議論する。第5に、金融庁や日本銀行といった金融監督当局により銀行規制が実際に守られているかをチェックする、監督や検査がおこなわれている。金融機関は日本銀行と当座預金取引をする条件として考查契約（日本銀行法第44条による）を結んでおり、日本銀行が対象金融機関に直接立ち入って調査する形でのオンサイトモニタリングをおこなっている。このように、不安定な金融市場において、プルーデンス政策は経済取引の効率性と安定性を目的として金融システムに組み込まれている措置である。

それでは、なぜ自己資本比率規制がことさら取り上げられるのかについて検討する。金融システムは預金口座という預金通貨を提供しており、この流動性を提供しているのは銀行システムの

-
- 10) 銀行法第19条の2「第3の柱に関する告示」に規定されており、金融機関は年に2回「ディスクロージャー誌」「中間ディスクロージャー誌」を発行することが義務付けられている。また、四半期ごとに基本的な財務情報を開示することも義務付けられている。
- 11) 株式保有規制は、2002年に成立した「銀行等の株式等の保有の制限等に関する法律」に基づくものである。なお、独占禁止法によって、銀行は一般会社の発行株式5%超を保有することを原則禁止されている。さらに、銀行法による議決権保有制限の規定によって、銀行持株会社又はその子会社による企業の議決権の15%超の保有を禁止されている。

図表2 経営循環のなかでの自己資本比率の役割



(出所：氷見野 (2005) p. 180)

みである。したがって、銀行が破綻した際、最もリスクを被る経済主体は、銀行の発行する請求権の保有者（銀行債保有者）及び預金者や株主であるため、こうした市場参加者が客観的に銀行を比較できる判断基準が必要とされた。確立された判断基準、すなわち健全行を選別できる基本的指標の一つとして、自己資本比率規制（バーゼル合意）が重要視されている。また、世界には会計や税制といった制度が異なる国々が存在している。制度が異なる国々において、各国の個別銀行の自己資本充実度を客観的に比較できる国際的な判断基準、共通ルールが必要とされていた。したがって、プルーデンス政策における自己資本比率規制は、預金者が安全な銀行を選ぶ国際的判断基準として必要不可欠な規制として重要視されているのである。

また、当局が銀行を評価する際にはCAMELS指標を活用している。CAMELS格付けとは、銀行の業績評価のために用いられる指標で、C (Capital adequacy) 自己資本妥当性、A (Asset quality) 資産内容、M (Management) 経営、E (Earnings) 収益性、L (Liquidity) 流動性、S (Sensitivity to market risk) 銀行の市場リスクに対する感応度から構成される。Evanoff and Wall (2001) は、CAMEL格付けにより米銀の財務見通しをおこない、自己資本比率など様々なCAMEL指標と劣後債スプレッドとの間の実証分析により有意な結果を見出している¹²⁾。金融自由化後、経営やポートフォリオの構成は各銀行の判断に委ねられ、これが収益を生み出し、最終的には自己資本として蓄積される（図表2）。経営の結果としての自己資本比率に問題がなければ、預金者に損失を及ぼしたり金融システムの安定性を脅かしたりする可能性は低いと判断され、当局は銀行経営には介入しない。自己資本比率規制が銀行経営改善に貢献するかどうかは、銀行経営循環のなかで自己資本比率をいかに経営に向けてガバナンスできるかどうかにかかっている。よって、自己資本比率規制が果たす役割は大きいといえよう。

12) CAMELS格付けを用いた他の分析については、小林 (2012) を参照されたい。

3. 自己資本比率規制（バーゼル合意）の意義

1990年代から2000年にかけて、金融環境は大きく変化してきた。実体経済の規模に対して金融取引が拡大するといった現象がおこるとともに、1980年頃から米国で銀行破綻の急増が始まった。1990年代半ばからは米国を中心に金融危機が頻繁に発生するようになり¹³⁾、わが国においても銀行不倒神話と呼ばれ破綻しないとされてきた金融機関が次々と破綻¹⁴⁾しはじめた。こうした金融環境の変化に伴い、会計制度や税制等が異なる国々における各銀行の自己資本充実度及び経営の健全性を比較できる国際的な統一基準の必要性が問われはじめた。そこで、1984年バーゼル委員会は、G10諸国中央銀行総裁会議の意向を踏まえ、最低自己資本比率設定の可能性について検討を開始した。自己資本比率規制は、銀行が抱えるリスクの実態をより適切に反映するように、長い歳月をかけて見直しがおこなわれている。1988年に初めて導入された規制はバーゼルⅠ規制、1990年代のリスク管理革命¹⁵⁾に対応して2007年導入された改訂版はバーゼルⅡ規制、2008年国際金融危機後に再改訂され2027年完全実施予定である再改訂版はバーゼルⅢ規制である。

3.1 バーゼルⅠ

銀行の自己資本比率に関わる初めての世界的規制であるバーゼル合意（バーゼルⅠ）は、1988年に公表された。バーゼルⅠは、預金を取り扱う金融機関に対して、毎期末の総資産（リスク資産）に対して最低限その8%以上の自己資本を有することを求めている。銀行経営において、一定水準以上の自己資本を保有することを要求する理由は、以下2つあげられる（家森（2016））。第1に、自己資本が大きいくほど、預金者あるいは預金保険機構に損失をもたらす可能性が小さくなることから、自己資本は不測の損失に対するバッファとなっている。第2に、自己資本額が小さい銀行はリスクの高いビジネスをおこなう可能性が高まることから、自己資本は銀行に安全な経営をおこなおうというインセンティブを与えている。つまり、一定以上の自己資本を保有することにより、銀行が過度なリスクテイクをおこなわなくなる効果を期待できる。

バーゼル合意（バーゼルⅠ）公表までの推移は次の通りである（銀行経理問題研究会（2002）

-
- 13) 米国を中心とした金融危機として、1966年クレジットクラッシュ、1967年～1970年CP市場の混乱、1974年フランクリン・ナショナル銀行破綻、1982年ラテン・アメリカ債務危機、1989年～1991年貯蓄貸付組合（S&L）危機、1998年LTCM（Long Term Capital Managementの略語。米国大手ヘッジファンド）実質破綻による金融危機、2000年ITバブル崩壊、2007年～2009年国際金融危機（リーマンショック）がある（川波（2010））。
- 14) 1991年から2011年にかけて、わが国の金融機関破綻件数合計は179機関（銀行18、信用金庫27、信用組合134）となり、金融機関の破綻が顕在化した（預金保険機構HP調べ）。
- 15) 1990年代以降、金融工学が金融実務に導入されはじめ銀行独自によるリスク管理が飛躍的に進歩し、新しい金融商品（ハイブリッド）の設計が可能となった。こうした金融革新とともに、先端的な金融リスク管理が必要とされたため、欧米金融機関が主導したリスク管理革命がおこった。

(2009))。1984年3月バーゼル委員会は、G10諸国中央銀行総裁会議の意向を踏まえ、制度等が異なる各国銀行の自己資本充実度の比較方法及び国際的な統一基準としての最低自己資本比率設定の可能性について、検討を開始した。1987年1月米国と英国の銀行監督当局がバーゼル合意案の基本となった共同提案を公表し、これを契機に最低自己資本比率設定の可能性についての検討が国際的に本格化した。1987年12月バーゼル委員会は共同提案書に基づいた、「自己資本の測定と基準に関する国際的統一化への提言」と題する協議用ペーパーを公表した。1988年7月バーゼル委員会は、G10諸国中央銀行総裁会議において、「自己資本の測定と基準に関する国際的統一化」と題する最終報告書を提出し了承され、これがバーゼル合意(バーゼルI)として公表¹⁶⁾された。

一方、わが国においても自己資本充実に向けた内発的な努力は始まっていた。バーゼル規制導入以前である1954年から1988年まで、当局による経営諸比率指導¹⁷⁾がおこなわれていた。バーゼル委員会が自己資本比率規制の策定を模索しているときと同じ頃、1985年わが国の金融制度調査会は自己資本充実に関して答申をおこない、翌1986年には、経営諸比率指導の一環として、当局が定めた諸比率(自己資本比率規制)の改正が定められ、4年後の1990年度までの達成を目標としていた。他方、1988年7月銀行の自己資本比率に関する初めての世界的規制であるバーゼル合意(バーゼルI)が公表され、同年12月には「国際統一基準」として自己資本比率規制が定められた。委員会メンバーである各国銀行監督当局は、公表されたフレームワークと達成すべき自己資本最低基準をそれぞれの国で実施していくことで合意した。わが国では、1989年よりバーゼル規制「国際統一基準」が導入され、本邦の海外に営業拠点を有する銀行は新基準に従うこととなった¹⁸⁾。

16) 当時の自己資本比率試算では、主要米銀平均約7%に対し、日本都銀平均約3%であった(氷見野(2005))。

17) 1954年～1986年経営諸比率指導は、経営諸比率=広義自己資本等/預金の期末残高 $\geq 10\%$ を目標とすると定められた。

1986年～1989年海外支店を有する金融機関には経営諸比率=(資本勘定+引当金等+有価証券含み益の70%)/総資産期中平均残高 $\geq 6\%$ 、海外支店を持たない金融機関には経営諸比率=(資本勘定+引当金等)/総資産期中平均残高 $\geq 4\%$ 、を目標とすると定められた。

なお、当初のバーゼル合意の米英共同提案について、前述した日本の国内規制とは以下2点の寛厳点があった(氷見野(2005))。米英共同提案によるバーゼル規制が日本の国内規制より緩い点は、国債や短期銀行預金リスクを通常の企業向け貸出リスクより小さめに見積もっていたことである。一方、日本の国内規制より厳しい点は、①自己資本比率は目標値ではなく最低基準とされていたこと、②自己資本の定義に有価証券含み益を含んでいないこと、③資本から持合株式の分を差し引いて計算することである。

18) 1988年12月大蔵省銀行局はバーゼル合意を行政指導として国内規制化した。その後、1992年6月「金融制度及び証券取引制度改革のための関係法律の整備等に関する法律(金融制度改革関連法)」によって、銀行法第14条の2「経営諸比率規制に関する条文」が新設され、1993年4月から施行された。これによって新基準(自己資本比率規制)を使って銀行の経営健全性を判断することが明確化された。ただし、基準未達成の銀行に対してすぐに法令違反の状態が発生するわけではない、としており、直ちに処分に結びつかなかったことから、当局には一定の判断余地が認められていた。その後、こうした余地は、1996年銀行法第26条の改正で見直しの対象とされることとなった。1998年4月より、わが国では「早期是正措置(以下 Prompt Corrective Action; PCA)」が導入された。PCAとは、自己資本比率が基準値を下回った銀行に当局が業務改善命令を出し、銀

3.1.1 規制対象の金融機関

バーゼル規制対象は、「国際業務に携わる銀行」であるが、具体的には、海外営業拠点（海外支店又は海外現地法人）を有する預金取扱金融機関である。わが国では、1998年より、海外営業拠点を有しない預金取扱金融機関、すなわち国内業務のみに携わる銀行も、わが国独自のルールである「国内基準¹⁹⁾」を採用して規制対象としている。国際業務に携わる銀行には、自己資本比率算定式により得られた自己資本比率を8%以上維持することが要求される（「国際統一基準」）一方、国内業務のみに携わる銀行には自己資本比率を4%以上維持することが要求されている（「国内基準」）。銀行本体のみならず金融業務を営む子会社を含む連結ベースでの規制となっているものの、わが国では、銀行単体経営の健全性確保の観点から、1999年3月より銀行単体ベースでの規制が導入されている。

3.1.2.1 1988年自己資本比率の算出

〈■図表3 1988年バーゼル合意（バーゼルⅠ）算定式の単純化〉

$$\text{自己資本比率} = \frac{\text{自己資本}}{\text{リスク加重資産 (信用リスクアセット)}} \geq 8\%$$

■算定式分子（自己資本）の主な構成内容

分子（自己資本²⁰⁾）は、図表4に示したように、基本的項目（Tier1）、補完的項目（Tier2）に区分されている。日本等の主張が取り入れられて補完的項目には有価証券含み益45%相当額を算入できることとなった。

図表4 バーゼルⅠ算定式の分子（自己資本）の主な構成項目及び算入制限の概要

区分	構成項目	算入制限	
Tier1	資本金（普通株式等）、資本準備金、剰余金等		
Tier2	有価証券含み益	45%	Tier2全体でTier1と同額以内
	不動産再評価差額	45%	
	一般貸倒引当金	分母の1.25%以内	
	負債性資本調達手段		
	永久劣後債務等		
	期限付劣後債務等	Tier1の50%以内	

（出所：氷見野（2005）p. 53、銀行経理問題研究会（2002）pp. 723-727より作成）

行の健全性の確保と破綻の未然防止を図り、経営改善の取り組みを促進する仕組みである（Evanoff and Wall（2002））。こうして、自己資本比率に応じたPCAの発動により銀行への経営インセンティブが向上した。

- 19) 「国内基準」は、バーゼル文書を踏まえつつ、わが国の地域金融仲介機能に配慮して、一定の修正を加えたものとなっている。
- 20) 自己資本として質の高いものをTier1資本、質の低いものをTier2資本に区分している。

■算定式分母の主な項目

分母のリスクアセット額はそれぞれの資産項目にリスク度合いを示す一定の掛目(リスク・ウェイト0～100%)を乗じ、その合計額としている²¹⁾(図表5)。

図表5 バーゼルⅠ、Ⅱ、Ⅲ算定式の方母(信用リスク)計算にあたっての掛目の概要

対象資産	バーゼルⅠ リスク・ウェイト	バーゼルⅡ・バーゼルⅢ リスク・ウェイト
現金、国債、地方債、OECD加盟国の国債等	0%	0%
政府関係機関債等	10%	10%
金融機関向け債権	20%	20%
事業法人(中小企業以外)	100%	(格付けに応じ)20%～150% 又は (格付を使用せず)一律100%
中小企業、個人	100%	75%
抵当権付住宅ローン	50%	35%
延滞債権	100%	50%～150% (引当率に応じて加減)
株式	100%	100%

(出所：金融庁資料、氷見野(2005) p.54, 家森(2008) p.161, 銀行経理問題研究会(2016) p.801より作成)

バーゼルⅠは信用リスク規制²²⁾と呼ばれ、当初は総資産のうち貸出金が貸倒れの可能性がある資産に着目していた。そうすると、銀行は収益源を信用リスク以外のリスクに求め、過度な市場リスク²³⁾を抱え込む懸念があった。そこで、1996年1月信用リスク規制に加え、市場リスクに対する自己資本の保有を義務付けるマーケット・リスク規制が公表された。こうして、金融機関が負うリスクをより反映した形のバーゼル規制が1997年末(日本では1998年3月末)から適用されることとなった。

21) スワップやオプション等のデリバティブ取引やコミットメント等のオフバランス取引についても、オフバランス取引の各信用リスク相当額に取引相手方の信用力に応じたリスク・ウェイトを乗じた額の合計が含まれることとなった。詳しくは銀行経理問題研究会(2002) pp.727-732を参照されたい。

22) 貸出金が焦げ付くリスクを「信用リスク」と呼ぶ。

23) 金利や株価、為替などの相場変動で損失を被るリスクを「市場リスク」と呼ぶ。

3.1.2.2 1996年自己資本比率の算出

◀■図表6 1996年～バーゼルⅠ改定版算定式)

$$\text{自己資本比率} = \frac{\text{自己資本 (基本的項目(Tier 1)+補完的項目(Tier2)+準補完的項目(Tier3)-控除項目)}}{\text{リスクアセット (信用リスクアセット+マーケット・リスクアセット)}} \geq 8\%$$

■算定式分子（自己資本）の主な構成内容

分子（自己資本）は、図表7に示したように、基本的項目（Tier1）、補完的項目（Tier2）、準補完的項目（Tier3）に区分されている。さらに、分子全体からの控除項目がある。

図表7 バーゼルⅠ改定版算定式の分子（自己資本）の主な構成項目及び算入制限の概要

区分	構成項目	算入制限	
Tier1	資本金（普通株式等）、資本準備金、剰余金等		
Tier2	Upper Tier2	45%	Tier2 + Tier3で Tier1と同額以内 ²⁴⁾
	有価証券含み益 不動産再評価差額 一般引当金または一般貸倒引当金	45%	
	負債生資本調達手段（永久債、累積配当型優先株等）		
	Lower Tier2	Tier1の50%以内	
	負債性資本調達手段（5年超期限付劣後債務）		
Tier3	負債性資本調達手段（2年超短期劣後債務）	市場リスク規制が適用される場合にのみ算入可能	
控除項目	他の金融機関の株式等の意図的保有等		

（出所：家森（2008）p. 160、銀行経理問題研究会（2009）p. 788より作成）

■算定式分母の主な項目

リスクアセットは信用リスクアセットとマーケット・リスクアセットの和である²⁵⁾。

1988年のバーゼル規制導入以来、マーケット・リスクの算入や自己資本の中身の検討などがおこなわれ、自己資本比率の精緻化が図られてきた。金融機関が負うリスクテイクの増大とともに、バーゼル規制はその機能を強化してきたと評価できよう。

24) Tier1だけで4%の比率をクリアすることが必要であることを意味している。

25) 信用リスクアセットの計算とつじつまを合わせるためにマーケット・リスク相当額に8%の逆数（＝12.5）を乗じた額を加算することとなった。

3.2 バーゼルII

金融自由化に伴い、銀行の業務内容やリスクテイクも多様化・複雑化・高度化しはじめ、バーゼルI規制では銀行業の発展についてゆけなくなってきた。そこで、1998年バーゼル委員会はバーゼル規制見直しの議論を開始し、翌1999年公開草案「新たな自己資本充実度の枠組み」（第一次案）を公表し、バーゼルIの見直しを進めていった。バーゼルI見直しにおいて、信用リスク規制とマーケット・リスク規制のみならず「オペレーショナル・リスク規制」の必要性の認識が高まったこと、米銀においてリスク管理手法の進歩がみられるようになり、これらを金融規制に取り込むことが求められてきた。バーゼルIIが最終案に至るまでは、次の通りである。

1999年6月	第一次案の公表
2001年1月	第二次案の公表
2003年4月	第三次案の公表
2004年6月	最終案の公表
2006年末	バーゼルII適用開始

5年近くかかった長い見直し作業と議論の末、2006年末（日本では2007年3月末）から、金融機関のリスクをより反映させた新しい自己資本比率規制（バーゼルII）が施行されることとなった。バーゼルIは、すべての銀行が一律の手法に服し、8%という数値目標が中心の規制である一方、バーゼルIIでは、各銀行の経営目標に応じてリスクアセット計測手法を選択できる規制となり、分母であるリスクアセット計測も精緻化された。

さらに、バーゼルII規制は、第1の柱（行政規律・最低自己資本比率規制）、第2の柱（自己規律・監督上の検証プロセス）、第3の柱（市場規律）といった三つの柱から構成されており、相互に補完し合うことにより規制全体としての実効性を高め銀行の健全性を担保している。例えば、第1の柱は従来どおり「最低自己資本比率規制」であるものの、比率分母のリスクアセット額の計測手法に多様な選択肢を設けている。第2の柱は「監督上の検証プロセス」、すなわち銀行による自発的な取り組みを促すような監督当局によるモニタリングをおこなう規制である。第3の柱は「開示規制」、すなわち銀行による情報開示を拡充し、市場参加者による監視を強化する市場規律を高めることにより銀行に対し自己資本の充実及びリスク管理水準の向上を促すことを目的としている。

3.2.1 2006年末～自己資本比率の算出

〈■図表8 2006年末～バーゼルII算定式〉

$$\text{自己資本比率} = \frac{\text{自己資本（基本的項目(Tier 1)+補完的項目(Tier 2)+準補完的項目(Tier 3)-控除項目)}}{\text{リスクアセット（信用リスクアセット+マーケットリスクアセット+オペレーショナルリスクアセット）}} \geq 8\%$$

■算定式分子（自己資本）の主な構成内容

分子（自己資本）については、図表9に示したように、国際統一基準及び国内基準について、

一般貸倒引当金の算入上限，有価証券含み益の算入の扱いを除いて，バーゼルⅠ（図表7）との大きな差異はない。

図表9 バーゼルⅡの国際統一基準と国内基準の主な相違点

	国際統一基準	国内基準
〈Tier2の扱い〉		
・有価証券含み益	算入可	算入不可
・一般貸倒引当金	信用リスクアセットの1.25%以内	信用リスクアセットの0.625%以内

（出所：銀行経理問題研究会（2009）p.802より作成）

■算定式分母の主な項目

リスクアセットは信用リスクアセットとマーケット・リスクアセットに加えて，オペレーショナル・リスクを含む形に変更された。「オペレーショナル・リスク規制」では，自己資本比率は，銀行内部のリスク管理（①事務リスク，②システムリスク，③有形資産リスク，④人的リスク，⑤風評リスク）の状況を反映するようになった。また，信用リスク算定においても，これまで，正常債権も不良債権でも同じ割合で算入されているが，不良債権引当率（信用リスク）に応じて異なったリスク・ウェイトが使われ，リスク資産の測定もより現実的となった（図表5）。

自己資本比率規制は段階的に見直されてきているものの，各国の思惑が絡み合い規制の機能強化は一直線に進んできたわけではない。しかし，段階的な見直し作業を受けて，市場参加者による健全性を判断する客観的指標はより厳密になってきており，自己資本比率規制を活用した「行政規律」による銀行の規律付け機能は高まってきていると評価できよう。

3.3 バーゼルⅢ

2008年国際金融危機をきっかけに新たな規制バーゼルⅢの枠組み作りが始まった。金融危機への対応を図るために，G20金融サミットは，2017年までに12回開催されている。2010年11月第5回G20金融サミット（韓国ソウル）において，バーゼルⅢ導入に関して合意が得られ，バーゼル委員会は2017年12月バーゼルⅢ最終合意文書を公表した。2013年3月から段階的にバーゼルⅢは適用されているものの，2027年には完全実施される予定となった。自己資本比率規制を活用した「行政規律」による銀行の規律付け機能は高まってきている環境の下，国際金融危機が勃発したことを踏まえて，新規制では，金融危機に備えて銀行が自ら損失を穴埋めできるだけの自己資本を持たせることを目的としている。

3.3.1 規制対象の金融機関

バーゼルⅢ規制対象は，国際統一基準において，国際的に活動する銀行に対しては，銀行持株会社連結，銀行連結，銀行単体の各階層である（銀行経理問題研究会（2016））。国内基準においても，自己資本比率規制が適用される階層は国際統一基準と同じ扱いである。

3.3.2 2013年～自己資本比率の算出（新国際統一基準）

〈■図表10 2013年～バーゼルⅢ算定式（新国際統一基準）（日本では2013年3月期から適用）〉

$$\text{自己資本比率} = \frac{\text{普通株式等 Tier1} + \text{その他 Tier1} + \text{Tier2}}{\text{リスクアセット(信用リスク+マーケット・リスク+オペレーショナル・リスク)}} \geq 8\%$$

$$\text{Tier1 比率} = \frac{\text{普通株式等 Tier1} + \text{その他 Tier1}}{\text{リスクアセット}} \geq 6\%$$

$$\text{普通株式等 Tier1 比率} = \frac{\text{普通株式等 Tier1}}{\text{リスクアセット}} \geq 4.5\%$$

（出所：金融庁資料）

■新国際統一基準行の算定式分子（自己資本）の主な構成内容

分子（自己資本）については、図表11に示したように、普通株式等 Tier1 は最も損失吸収力の高い資本として定義し、普通株式及び内部留保等から構成されている。その他有価証券の評価差額金（有価証券含み益）を含むその他包括利益（OCI）については、普通株式等 Tier1 に算入する。ただし、資本の質の強化及び金融システムにおけるリスクの蓄積防止の観点から、原則普通株式等 Tier1 から控除項目を設けている。

図表11 バーゼルⅢ新国際統一基準行算定式の分子（自己資本）の主な構成項目及び算入制限の概要

区分	構成項目	算入制限
普通株式等 Tier1	普通株式，内部留保等	
控除項目	無形資産（のれん等）， 繰延税金資産， 他の金融機関の資本保有等	
その他 Tier1	優先株式等	
Tier2	劣後債，劣後ローン等	
	一般貸倒引当金	信用リスクアセットの1.25%以内

（出所：金融庁資料より作成）

■新国際統一基準行の算定式分母の主な項目

リスクアセットは、資産の各項目にそれぞれのリスク・ウェイトを乗じて得た額の合計額（信用リスク）（図表5）、資産の市場変動リスク相当額（マーケット・リスク）及び種々の事故リスク相当額（オペレーショナル・リスク）の和である。

3.3.3 2013年～自己資本比率の算出（新国内基準）

〈■図表12 2013年～バーゼルⅢ算定式（新国内基準）（日本では2014年3月期から適用）〉

$$\text{自己資本比率} = \frac{\text{コア資本}}{\text{リスクアセット(信用リスク+マーケット・リスク+オペレーショナル・リスク)}} \geq 4\%$$

■新国内基準行の算定式分子（自己資本）の主な構成内容

分子（自己資本）については、図表13に示したように、損失吸収力の高い資本である普通株式及び内部留保を中心としている。なお、その他有価証券の評価差額金（有価証券含み益）については、コア資本の額に算入しない。

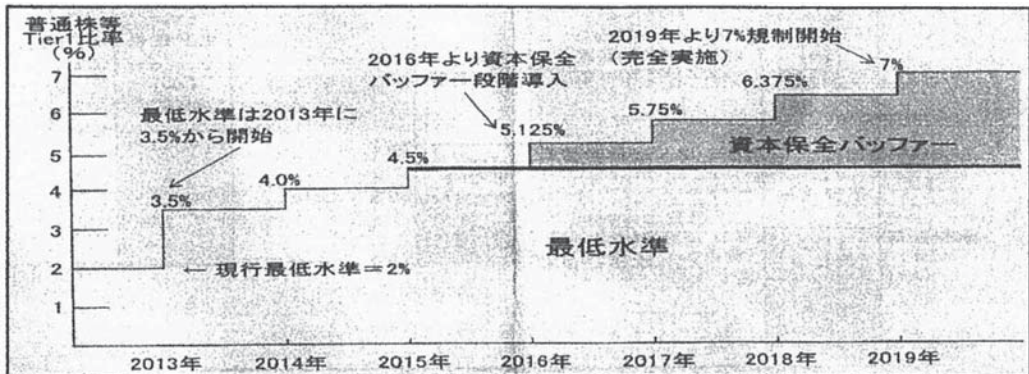
図表13 バーゼルⅢ新国内基準行算定式の分子（自己資本）の主な構成項目及び算入制限の概要

区分	構成項目	算入制限
コア資本	普通株式，内部留保等 強制転換型優先株式等 協同組織金融機関発行優先出資	
	一般貸倒引当金	信用リスクアセットの1.25%以内
控除項目	無形資産（のれん等）， 繰延税金資産， 他の金融機関の資本保有等	

（出所：金融庁資料より作成）

バーゼルⅢの主な特徴は、以下6つに分類できる（家森（2016））。第1に、国際金融危機への対応から、金融機関破綻時に対する損失力の高い資本を中心として自己資本の質を厳格化している。具体的には、図表11、13に示したように、「狭義の中核的自己資本（普通株式等Tier1）」規制が新たに導入されることとなった。第2に、自己資本比率の分母で表されている、金融機関が負っているリスクも見直しされた。第3に、バーゼルⅡでは、普通株式等Tier1比率の最低水準が2%から4.5%へと段階的に引き上げられた（図表14）。第4に、2016年より上乗せ基準として、「資本保全バッファー」（2.5%）が義務付けられた（図表14）。不況になると貸倒れが増えて銀行の自己資本は減少することから、銀行は自己資本比率を維持しようと貸出を減少させる傾向があった。貸出が減少すると不況は深刻になり、銀行の貸倒れが増えてしまう悪循環（プロシクリカリティ）に陥ってしまうことが見受けられた。そこで、バーゼルⅡの見直し作業において、こうしたプロシクリカリティを緩和するために上乗せ基準値としての「資本保全バッファー」を設定している。第5に、国際金融危機における大規模金融機関の破綻を受けて、2016年より大規模金融機関には特に厳しい規制が課されることとなった。日本で対象になるのは3メガバンク（三菱UFJフィナンシャル・グループ（MUFG）、三井住友フィナンシャルグループ（SMFG）、みずほフィナンシャルグループ（みずほFG））である。日本の3メガバンクを含めた国際的な巨大

図表14 バーゼルⅢの段階適用



(出所：金融庁資料)

銀行²⁶⁾については、1～2.5%の上乗せ（「G-SIFIs サーチャージ」）が要求されている。例えば、MUFGの普通株式等Tier1比率については、普通株式等Tier1比率4.5%（図表10）＋「資本保全バッファ」2.5%（図表14）＋「G-SIFIs サーチャージ」1.5%＝8.5%以上が必要となる。第6に、普通株式等Tier1比率とともに、Tier1比率（図表10）も規制される。さらに、自己資本比率規制だけでは金融機関のリスク管理をおこなうことが難しいことから、レバレッジ比率や流動性比率、安定調達比率といった諸比率も対象とされることとなった。

金融危機の再発を防ぐ狙いで、新規制バーゼルⅢは段階的に導入されている。バーゼルⅢ規制では、金融危機が起きても銀行が自ら損失を穴埋めできるだけの自己資本を持たせることを目的としているものの、新たな国際金融新規制の真価が問われるのは2027年に完全実施されてからなのではないか。

4. むすび

バーゼル規制において、金融機関の規律付けは、「自己規律」「行政規律」「市場規律」の三本の柱によっておこなうことが不可欠であると考えられている。このうち自己資本比率規制は、市場参加者が安全な銀行を選ぶ最も客観的な国際的判断基準であることから、銀行自身が自己資本比率規制に従う「行政規律」による規律付け機能を活用することが着目されてきた。実際に長い歳月をかけて自己資本比率規制の見直し作業はおこなわれてきており、「行政規律」による銀行の規律付け機能を強化するための整備は進んできた。その結果、バーゼルⅢにおいて、自己資本比率規制は自己資本の質及び金融機関が負うリスク資産の質等のさらなる厳格化や精緻化が図られ、自己資本比率規制による銀行の規律付けはかなり明確に機能しうることが明らかになってく

26) 銀行の他、保険会社などのノンバンクなどを含むグローバルにシステム上重要な金融機関はGlobally Systemically Important Financial Institutions (G-SIFIs) と呼ばれている。

るであろう。

本稿で整理したように、1988年に導入されたバーゼル規制以来、経済情勢の変化及び金融業務や組織の複雑化・多様化に伴い、バーゼル規制（自己資本比率規制）は変遷してきており、わが国のプルーデンス政策も見直しされてきた。今後とも自己資本比率規制を活用した「行政規律」による銀行の規律付けの役割が拡大してゆくことは明らかであり、金融機関はそのための環境整備を一層進めてゆかなければならない。2027年に新たな国際金融規制バーゼルⅢが完全実施され、規制の機能強化の真義は明らかになることであろう。バーゼルⅢ規制は新しい時代に十分対応できるのか、今後明らかにしていく必要がある。

参考文献

- 川波洋一（2010）「世界金融危機と金融規制のあり方」金融ジャーナル12月号 pp. 24-27。
- 銀行経理問題研究会（2002）「IX 銀行の自己資本比率規制」『銀行経理の実務 第5版』金融財政事情研究会。
- 銀行経理問題研究会（2009）「第10章 銀行の自己資本比率規制」『銀行経理の実務 第7版』金融財政事情研究会。
- 銀行経理問題研究会（2016）「第10章 銀行の健全性規制」『銀行経理の実務 第9版』金融財政事情研究会。
- 小林礼実（2012）「日本の債券市場における邦銀の劣後債発行の有効性」名古屋学院大学論集 社会科学篇 Vol. 48 No. 3 pp. 49-68。
- 小林礼実（2014）「邦銀譲渡性預金者による市場規律の可能性」名古屋学院大学論集 社会科学篇 Vol. 50 No. 4 pp. 67-86。
- 水見野良三（2005）『検証 BIS規制と日本 第2版』金融財政事情研究会。
- 水見野良三（2007）「銀行規制の進化とバーゼルⅡ—銀行規制・銀行実務・資本市場の相互連関を考える—」証券アナリストジャーナル2007.4月 pp. 6-18。
- 宮内惇至（2015）「第1章 金融危機とレギュラトリー・アービトラージ」『金融危機とバーゼル規制の経済学』勁草書房。
- 家森信善（2008）「第10章 金融システムの安定化のための政策」『はじめて学ぶ金融のしくみ（第2版）』中央経済社。
- 家森信善（2016）「第9章 金融システムの安定化のための政策」『金融論』中央経済社。
- 預金保険機構 <https://www.dic.go.jp>（2018年1月17日）
- 金融庁 <https://www.fsa.go.jp>（2017年8月10日）
- Evanoff, Douglas, and Larry Wall, (2001) "Sub-debt Yield Spreads as Bank Risk Measures", *Journal of Financial Services Research* 20, pp. 121-145.
- Evanoff, Douglas, and Larry Wall, (2002) "Measures of the Riskiness of Banking Organizations: Subordinated Debt Yields, Risk-based Capital, and Examination Ratings", *Journal of Banking & Finance* 26, pp. 989-1009.