

柱・監督当局のリスクアペタイト

FSBペーパーが示す新しい銀行監督の姿と日本の対応

監督当局自身に求められるリスクアペタイトの明確化

有限責任監査法人トーマツ

パートナー／リスク管理戦略センター長

大山剛

金融安定理事会（FSB）は5月に「システム上重要な銀行への監督フレームワークとアプローチに関するテーマレビュー」（“Thematic Review on Supervisory Frameworks and Approaches for SIBs Peer Review Report”：以下、FSBペーパー）を公表した。とくにシステム上重要な銀行に焦点をあて、主要国の銀行監督のフレームワークやアプローチがどのように変わろうとしているのかを示すと同時に、今後の課題や進むべき方向性を示したものである。本稿では、このFSBペーパーに基づき、主要国の監督当局が金融危機前の「リスクベースの監督」と比較して、何を、いかなる理由で変えようとしているかを示す。そのうえで、FSBペーパーが重要性を強調する「当局のリスクアペタイト」という概念を用いつつ、日本の当局が有するリスクアペタイトの特徴を議論する。

## 監督当局に起因する脆弱性にメス

FSBは金融危機以降、「監督の密度と実効性グループ」（Supervisory Intensity and Effectiveness Group）での作業

を通じて、銀行監督強化のためのツールや方法を開発すると同

時に、監督の効果を改善するための提言を行ってきた（注1）。

FSBが2015年5月26日に公表した「システム上重要な銀行への監督フレームワークとア

プローチに関するテーマレビュー」は、各国当局が銀行監督の

密度と実効性を高めるために、システム上重要な銀行（SIB）への監督に際して、これら

の提言をどのように解釈し、さらにはどのように適用しているのかをレビューしたものである。

グローバル金融危機以降、欧米を中心とした監督当局は危機で明らかになった金融システムの脆弱性を是正するために、矢

継ぎ早にさまざまな施策を実施してきた。今回のFSBペーパーは、そうした脆弱性のなかで

も、監督当局自らの組織や行動に起因する部分によりやく本格的に着手し始めたという意味で画期的な意味をもつ。これまで

導入されてきたさまざまな規制は、確かに金融機関の行動に大きな影響を及ぼす一方、こうした規制を策定・実施する監督当局の組織やインセンティブ・行動特性に引き続き問題があれば、

当局が新しい金融規制に自己満足する一方、金融システムが新たな危機に直面するリスクが残ってしまふ。

FSBは14年に「監督の密度と実効性」(“Supervisory intensity and effectiveness”) というペーパーで、金融危機時における当局の「問題点」を指摘し、これに基づき、新しい「あるべき当局の姿」を示した。今回のペーパーは、以前のペーパーで示した提言をどの程度、あるいはどのようにして各国当局が実現に移しているのか、かりにまだ移していない場合には、何が障害で、それをどのように乗り越えるべきなのかを議論している。

以下では、このFSBペーパーに基づき、主要国の監督当局が、従来の監督体制と比べ、①何を变えたか、あるいは変えようとしているのか、②その理由は何なのか、を「リスク・ペーパーの監督」の考え方に従って整理する。そのうえで、FSBペーパーが示す新しい姿が金融システムの安定性にとって本当に適切なのか、あるいは逆に新たな問題を起こすことはないのか、といった点を、金融危機の震源地であった欧米と日本の違いも考慮しながら考察する。

### 各国監督当局の関心の変化

FSBが14年に出したペーパーでは、08年当時の監督当局の問題として、①不十分な監督上の経営資源、②リスクガバナンスや文化に対する関心の低さ、③SIFIsに係るベンチマークの欠如、④

(いったん承認された)資本モデルに対する不十分な関心、⑤リスクを議論するための十分なデータやITシステムの欠如、⑥ビジネスモデルに係る理解の欠如、⑦不十分なストレステスト、⑧監督カレッジ等を通じた監督当局間の協調の実効

〔図表1〕 リスク・ベースの監督 (RBS) の金融危機前後での変化

	金融危機前のRBS	金融危機後のRBS
(リスク・ベースの基礎となる) 重要なリスク認識の視点	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ミクロの視点</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ミクロ、およびマクロ (システムック・リスク) の視点</li> </ul>
(リスク・ベースの基礎となる) 重要なリスクの認識方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ (おもに) フォーミュラ・ベース</li> <li>・ 基本は (破綻時のインパクト) × (破綻発生頻度)</li> <li>・ 破綻時のインパクト⇒おもに金融機関の規模</li> <li>・ 破綻発生頻度⇒バーゼル2上のRWAが基本</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ よりジャッジメント・ベース</li> <li>・ より破綻時のインパクト (すなわちG-SIBs) に焦点⇒破綻発生頻度という視点では、従来よりも、(G-SIBs破綻といった) よりリモートな可能性を重視した認識となっている</li> <li>・ 破綻発生頻度の評価では、ガバナンス等を通じたリスク制御面も重視</li> </ul>
リスクのスコープ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 特定の「結果」として生じた損失事象に焦点 (たとえば、信用リスクや市場リスクの定義に従った損失事象)</li> <li>・ おもにバーゼル2でカバーされたもの</li> <li>・ ガバナンスやビジネスモデルへの考慮は限定的</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 損失事象の「本源的要因」に注目</li> <li>・ 戦略、コンダクト、レビュー・リジョン・リスク等を含むより広範なスコープ</li> <li>・ リスク文化、ガバナンス、RAF等のリスク制御面も重視</li> </ul>
リスク評価方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ おもにフォーミュラ・ベース</li> <li>・ one size fits allタイプ</li> <li>・ バックワード・ルッキング</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ よりジャッジメント・ベース</li> <li>・ よりフォワード・ルッキング</li> <li>・ ストレシナリオ、および水平レビューの重視</li> <li>・ マクロ経済分析の重視</li> </ul>
リスク評価用のデータ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ バーゼル2主導のデータ収集で、用途はおもにRWA計算に限定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 上記のリスク評価を可能とするための多様なデータの収集</li> <li>・ タイムリーな収集・分析を可能とするためのMIS (Management Information System) の構築</li> </ul>

性の欠如、⑨SIFIsの再建破綻処理計画に係る無関心、が指摘されている。

今回のFSBペーパーが強調している、監督当局が変えた、あるいは変えようとしている姿も、おおむねそうした問題に対応するものとなっている。すなわち、①G-SIBの監督を強化するという視点からのリスク・ベース監督の強化、②リスクガバナンス／リスク文化やリスクアパタイト・フレームワーク(RAF)の重視、③ビジネスモデルへの焦点とフォワードルッキングなリスク対応の重視、④適切なリスク管理を可能とするデータ収集能力の重視、⑤マクロ・ブルーデンス的視点や再建破綻処理計画を含むシステムック・リスク対応の重視、である。

融危機前の状況と比較すると、図表1のような整理が可能となる。

### 源流はG-SIBs破綻と国民負担批判

監督改革の背景にある当局自身の問題意識は結局、「TBTF (Too Big to Fail)」といわれるG-SIBsを破綻状況に至るまで放置し、マクロ経済を大混乱に陥れたと同時に、これらG-SIBsを救済するために莫大な税金を投入してしまった」という原罪となるようだ。実際、監督改革の目玉の施策をみても、従来はそれほど重視されてこなかった「G-SIBsの破綻への備え」的側面が非常に強くなっている。

従来こうした側面があまり重視されてこなかった理由としては、G-SIBsが破綻する蓋然性が一般に非常に低いことがあげられる。そういう意味では、監督当局の経営資源配分の考え方が、従来の「損失分布のボディーパート」を重視した布陣から、より「テールパート」を重

視した布陣に変化したとみることもできるかもしれない。これは、東日本大地震に伴う原発事故の結果、わが国政府や電力会社のメルトダウンという究極の事象をより強く意識したものに變化した経緯とよく似ている。

今回のFSBペーパーのもう一つの特徴は、リスク評価手法などのたんなる技術的な側面のみの改革を目指すのではなく、監督当局自身がRAFを導入する等、監督当局のガバナンス面での改革も訴えている点である。すなわち、監督当局自身がそのステークホルダー(おもに政府と国民)からの期待をどのように解釈し、それを限られた経営資源のなかでどのように実行しようとしているのかを明確化するということである。

FSBペーパーでは、この点の進捗はまだ緒についたばかりという評価である(注3)が、そこで示された監督改革の内容をみると、少なくとも金融危機の震源地にあった欧米の政府・国民が示すTBTFアレルギーに対し、一所懸命対処する内容

になっているようにみえる。

### 日本のステークホルダーからみた違和感

現在FSBを中心に進められている監督改革は、「欧米のステークホルダーの期待を満足させる」という視点に立った場合には望ましい方向と考えられる。もともと、長期的視点からみれば、金融システムの安定性、さらには、日本を含む欧米以外の諸国のステークホルダーの期待という視点からみた場合、その方向性にはやや疑問も残る。具体的には、次のような点である。

①金融システムの安定性という視点からの疑問

①破綻の蓋然性が低いG-SIBsに当局の経営資源を集中することが、結果として破綻の蓋然性の高い中小規模行の破綻の可能性を一層増し、これが結果的に金融危機のトリガーとならないか(多くの金融危機が、比較的中小規模の金融機関の破綻が導火線となっていることに注目した疑問)。

②ガバナンスやフォワードルッ

キングナリリスク管理体制に関し、高度な判断と比較可能性が求められる「ジャッジメント・ベース」での監督強化が本当に可能なのか（対応する人材が不足するなかで、かりに掛け声だけが先行するのであれば、むしろ現実を見据えたうえで、フォーミユラ・ベースを機軸にするほうが無難ではないかという疑問）。

③RAFの導入が提唱される一方で、金融機関に対し求めている「個人責任の明確化」や「RAFに沿った報酬／評価体系の導入」が求められておらず、当局責任者のインセンティブを変えろには不十分ではないか（今次金融危機で、金融機関に加えて、監督当局でも、個人レベルで責任をとったケースがないという批判に注目した疑問）。

④バーゼル2の第1の柱に代表されるフォーミユラ・ベースの監督が（とくに銀行の規制アービトラージの可能性から）否定されることに對する違和感。

⑤（欧米金融機関のような大きな問題が生じていない）ガバナンスやリスク文化面での監督に多大な監督上の経営資源を割くことに對する違和感。

①G-S-I-B破綻という非常に蓋然性の低い事象に対し、平常時から多大なコスト（たとえば、規制の大幅な強化に加えて、監督当局の経営資源の大幅拡充）を払うことの是非。

②①の結果として、銀行の金融仲介機能が低下することへの懸念。

③監督の経営資源を大幅に増やすことへのコンセンサスの欠如と、結果としての経営資源のバランスの窮屈化。

④バーゼル2の第1の柱に代表されるフォーミユラ・ベースの監督が（とくに銀行の規制アービトラージの可能性から）否定されることに對する違和感。

⑤（欧米金融機関のような大きな問題が生じていない）ガバナンスやリスク文化面での監督に多大な監督上の経営資源を割くことに對する違和感。

**監督当局の  
リスクアペタイト比較**

こうした日本等のステークホルダーの視点からの疑問・違和感は、図表2のように、各国当局がステークホルダーからの期待を背に、いかなる分野でどの程度のリスクアペタイトを有しているかを比較分析するとわかりやすい。同図表では、監督当局がステークホルダーから受け

る期待の分野を大きく三つに分け、それぞれについて現在監督当局が有しているであろうと考えられるリスクアペタイトを示している。

たとえば、欧米の場合、ふたたび国民負担を伴うかたちで金融システムの安定性が損なわれることに對するリスクアペタイトはほとんどない（したがって、監督当局に對する経営資源も潤沢に付与され、効率性を重視する視点は弱い。効率性のリスクアペタイトは高い）。一方、そのために経済成長がある程度犠牲となることには目をつむる（経済成長への貢献に係るリスクアペタイトもそれなりに高い）状況だと考えられる。

對する日本は、金融システムの安定性に係るアペタイトは依然低いものの欧米ほど極端なものではなく、その一方で成長への貢献に對する期待は、アベノミクスの影響もあって金融庁のモニタリングレポートでも中長期的視点からの経営の持続性や地域経済振興等に強い関心が払われているように、比較的高いといえる。また、監督の経営資

源を増やすべきとのコンセンサスがないなかで、監督の効率化の要請は非常に高くなっている（効率化を犠牲にするリスクアペタイトは非常に低い）。

このように日本と欧米では、監督当局を巡るステークホルダーの期待、換言すれば、当局が有すべきリスクアペタイトは異

〔図表2〕 監督当局の主要3分野におけるリスクアペタイト

	欧米	日本
金融システムの安定性	極小 (特に国民負担を伴うかたちでの危機の場合)	低
金融システムの経済成長への貢献	高	中
監督の効率性	高	低

〔図表3〕

主要な監督改革の分野における欧米と日本の温度差

	欧米と日本の温度差
T B T F 対応	金融危機時における T B T F 救済に対する拒否反応が現状欧米ほど強くない（さらには、過去の危機時に導入した危機対応体制への強い自負がある）なかで、強い副作用をもちうる再建破綻計画の作成や銀行構造改革、T L A C（Total Loss Absorbing Capacity）の導入等に対する日本の意欲は、欧米ほど大きくはない。
ガバナンス、リスク文化	R A F の導入には積極的ながら、欧米主要行のようにリスク文化に根差すと考えられるミスコンダクト等の問題があまりみられないなかでは、リスク文化面での当局の介入も、日本は欧米ほど積極的ではない（一方、組織全体が暴走してしまうような、日本的なガバナンスやリスク文化に係る問題への対応も、いまのところ限定的なものにとどまっている）。
フォワードルッキングの視点の強化	金融モニタリングレポートの公表等を通じて、当局のエマージング・リスクに対する問題意識を積極的に伝えているものの、監督上のストレステストの実施は十分なエキスパティーズの確保が困難なこともあって依然限定的なものにとどまっている。
ジャッジメント・ベースによるリスク評価	ジャッジメント・ベースの重要性は認識しつつも、欧米のような規制アービトラージの可能性が低いなかで、日本はパーゼル2の第1の柱に代表されるようなフォーミュラ・ベースのリスク評価も引き続き重視する傾向。
リスクデータ収集分析の強化	欧米同様にリスクデータ収集分析の重要性は認識しつつも、十分なエキスパティーズの確保が困難なことから、日本の対応はパッシブなものにとどまっている。
マクロ的視点の強化	金融モニタリングレポート等を通じて、マクロブルーデンス的視点からの分析や問題意識を伝える作業は強化されつつあるが、十分なエキスパティーズの確保が困難なことから、こうした動きは欧米対比で限定的なものにとどまっている。

なっていると考えられる。その結果、金融システムの安定性向上を巡る当局の姿勢も、日本と欧米では異なる可能性が考えられる（とくに3分野のリスクアベタイトが時にトレードオフの関係にあることを考えれば、特定の分野におけるアベタイトの違いは、結果として他の分野における違いをもたらすこととなる）。

たとえば、図表3では、著者の考えに基づき、F S B ベーパーが打ち出したさまざまな分野での監督改革に関する、欧米と日本の監督当局の温度差を示した。金融機関が直面する外部環境が異なると同時に、金融システムの成長への貢献や監督の効率性の面での期待がおそらく欧米以上に大きい日本では、金融システムの安定性の面では、欧米と比べ、より現実的な対応（とくに T B T F 対応やリスク文化の分野）が目立つというのが著者の考えである。

### 内外からの期待の バランスを

ただし、日本が直面するマクロ的環境（たとえば、人口の減少・高齢化や巨大な財政赤字のさらなる拡大）を前提とすれば、フォワードルッキングの視点やマクロ的視点の強化といった分野では、かりに強い予算制約（効率性の重視）のなかにあっても、現状よりも一段と積極的な姿勢をみせるべきであろう。

今次 F S B ベーパーが強調しているように、近く、金融庁を含めた主要国の当局は、自らの R A F を構築し、そのなかで自らのリスクアベタイトを決定すると同時に、これをリスクアベタイト・ステートメントとかたちで文書化し、その一部は最も重要なステークホルダーである国民に対し公表すると考えられる。

日本の監督当局の背後には、重要なステークホルダーとして、実は政府や国民、自国の金融機関以外にも、（日本もグローバル金融システムの運営を担う一

員だという意味で）実は海外の当局が存在する。こうした現実をふまえたうえで、日本の金融庁が、国内外のステークホルダーの期待をどのようにバランスさせながら、自らのリスクアペタイトを決定し、これを世に問うていくのか。今後の動きが非常に注目される。

（本誌に掲載された事項は筆者の私見であり、所属する法人の公式見解ではないことをお断りしておく）

（注）1 たとえば、14年4月に公表した<sup>2</sup>“Supervisory Intensity and Effectiveness—Progress

Report on Enhanced Supervision”（監督の密度と実効性—監督強化に関する進捗報告書）もその一つ。

2 天谷知子「金融機能と金融規制」金融財政事情研究会、12年）によれば、たとえば、リスク・ベースの監督の仕組みであるイギリスARROWやオーストラリアSOARSでは、「金融機関においてリスクが顕在化する可能性」と、「当該金融機関においてリスクが

顕在化した場合の影響度」を勘案したうえで、限られた監督当局の経営資源を重点的に投入する先や分野を決めている。

3 ちなみに、バーゼル委員会は15年7月に監督当局自身のアカウンタビリティを高めるために、監督当局自らが監督の効果を評価したり、同結果に対応するための実務をまとめた<sup>3</sup>“Report on the impact and accountability of banking supervision”（監督措置の実効性評価と監督当局の説明責任に係る報告書）を公表している。

おおよま つよし

一橋大学経済学部卒、ジョージワシントン大学MSF。85年日本銀行入行。調査統計局、IMF出向等を経て、03年5月検査局（現金融機構局）リスクアセスメント担当総括。08年8月に日本銀行を退職し、10年6月から現職。