

バーゼル銀行監督委員会による報告書「バーゼル規制改革に関する Covid-19 パンデミック初期の教訓」(2021 年 7 月 6 日公表)

エグゼクティブ・サマリー(仮訳)

2009 年以降、バーゼル銀行監督委員会(以下「バーゼル委」)は、2007 年から 2009 年にかけての世界金融危機に対応して、一般に「バーゼル規制改革」と呼ばれている¹、一連の新しい規制基準を策定した。これらの基準は、銀行の規制、監督、及びリスク管理の強化を目的としている。それらの公表後、バーゼル委は、既に実施された基準が銀行システムの強靱性と行動に与えた影響を評価することが適切であると判断した。

この評価の一環として、バーゼル委は、現在進行中の新型コロナウイルス感染症の世界的大流行(Covid-19 パンデミック)が、バーゼル規制改革への重要かつグローバルなテストとなっていることを踏まえ、これが銀行システムに与える影響の評価を開始した。本報告書は、バーゼル規制改革の動機となった世界金融危機とは性質が大きく異なるものの、重大な世界的経済ショックをもたらしたパンデミックに照らして、これまで実施されてきた規制改革が意図したとおりに機能しているかどうかについての暫定的な評価を行っている。

本報告書は、ベンダー及び規制当局のデータを組み合わせた実証分析、ケーススタディ、並びにバーゼル委が実施した監督当局向けサーベイの結果に基づく、バーゼル委の初期の調査結果を反映している。本報告書の結果は、(i)パンデミックの影響に関する現在までのデータが不完全であるほか、パンデミックは継続しており、その経済への完全な影響はまだ明らかでない可能性があること、(ii)パンデミックによる経済への影響に対処するために当局が実施した大規模かつ広範な金融・財政支援措置の影響とバーゼル規制改革の影響を区別することが困難であること、を踏まえて考慮されるべきである。

本報告書では、銀行が保有する自己資本及び流動性の質と量が向上したことで、これまでのところ、新型コロナウイルス感染症の世界的大流行の大きな影響を吸収することができしており、バーゼル規制改革が銀行システムの強靱性を強化するという広範な目的を達成したことが示されている。バーゼル規制改革が導入されていなければ、銀行及び銀行システムはより大きなストレスに直面していたであろう。前例のない世界的な経済の悪化の中で、銀行は信用供与やその他の重要なサービスを提供し続け、銀行システムはその基本的な機能を果たし続けてきた。本報告書は、資本及び流動性バッファの機能、規制枠組みにおけるカウンターシクリシティの程度、レバレッジ比率における中央銀行預金の扱いなど、バーゼル規制改革のいくつかの特徴は更なる検討が必要であるとしながらも、規制改革の

¹ バーゼルⅢ:銀行に対する国際的な規制の枠組み(www.bis.org/bcbs/basel3.htm)、マーケット・リスクに対する最低所要自己資本(www.bis.org/bcbs/publ/d457.htm)を参照。

潜在的な改訂の必要性について確固たる結論を導き出そうとするものではない。

本報告書は、パンデミックの銀行システムへの影響に関する簡単な説明(第1節)に続いて、以下に関するバーゼル委の初期の調査結果を概説する。(i)パンデミック時における銀行システムの全体的な強靱性(第2節)、(ii)資本バッファの利用可能性、カウンターシクリカルな資本政策に関するメンバーの経験、その他 Tier1(AT1)商品の価格変動(第3節)、(iii)流動性バッファ(第4節)、(iv)金融仲介に対するレバレッジ比率の影響(第5節)、(v)所要自己資本のシクリシティ(第6節)。

パンデミック時における銀行システムの全体的な強靱性

前述の通り、分析によると、銀行システムは、バーゼル規制改革の適用以来、銀行の保有する自己資本及び流動性が大幅に増加したことにより、パンデミックの間も強靱性を維持している。パンデミックが始まって以来、国際的に活動する銀行の中で、破綻したり、公的機関による多額の資金注入が必要となったりした銀行はなかったが、パンデミックが継続する中で、将来的に損失が発生する可能性はある。銀行は概して、顧客へのサービスを十分に維持しながら、流動性コストの一時的な上昇や信用リスクの上昇を吸収することができている。もっとも、市場における強靱性の指標(銀行のクレジット・デフォルト・スワップ(CDS)のスプレッドなど)は、一部の銀行がパンデミックの初期に緊張を経験したことを示している。回帰分析の結果は、普通株式等 Tier1(CET1)比率が高い銀行ほど、CDS スプレッドの上昇幅が小さかったことを示唆する。さらに、より強力な自己資本を備えた銀行は、他の銀行に比べて企業や家計への貸出を増加させたことも示している。このように、世界の銀行システムは、パンデミックの間、経済活動を維持するための金融・財政当局の努力を補完・支援し、2007年から2009年にかけての金融危機のようにショックを増幅させるのではなく、吸収するのに役立った。

資本バッファの利用可能性と AT1 商品の価格動向

分析によると、パンデミックの間、ほとんどの銀行は最低所要自己資本やバッファを大幅に上回る自己資本比率を維持していたが、これは当局が所要自己資本やバッファを引き下げ、配当の支払いや自社株買いによる社外流出を制限したことのほか、借り手に対する大規模な財政・金融支援を行ったことも一因である。このため、銀行が資本バッファを利用する意思があったかどうかについての結論を得ることは困難である。もっとも、いくつかの証拠は、銀行が、必要に迫られていたとしても、規制上の資本バッファの利用を躊躇していた可能性を示唆している。回帰分析の結果によると、ユーロ圏の貸出データを用いた詳細な調査を含め、ヘッドルーム(すなわち、最低所要自己資本とバッファを上回る自己資本の量)の少ない銀行は、ヘッドルームの多い銀行に比べて、パンデミック時に貸出を抑制した傾向にあった。もっとも、資本バッファの利用に消極的であることが、将来の潜在的な損失に対する銀行の不確実性を反映しているのか、それとも銀行がバッファを利用

した場合に生じる可能性のある、広範な市場のスティグマを反映しているのかは不明である。

パンデミック前にプラスのカウンターシクリカル資本バッファ（CCyB）を維持していたほとんどの当局は、銀行に追加のヘッドルームを提供するために CCyB を引き下げた。同様に、プラスの CCyB を有していなかったいくつかの当局は、他の規制要件やバッファの水準を引き下げた。これらの資本解放の定量的効果を他の措置と独立して評価することは困難だが、分析によれば、資本解放がパンデミック下の貸出にプラスの効果をもたらしたことを示すいくつかの証拠が得られている。これらの結果は、監督当局向けサーベイの回答と合わせて、将来のシステミックなショックに対処するために、解放可能な自己資本が十分にあるかどうかを検討することが有益であることを示唆している。

本報告書では、AT1 商品の価格と利回りの動きを、劣後債や普通株式の価格や利回りと比較した分析も行っている。この分析によると、パンデミックの発生により、優先株式及び偶発転換社債を無担保社債と比較した場合の AT1 商品のイールド・プレミアムは上昇し、市場参加者は、一般的に、AT1 商品は負債よりもリスクが高いと認識していることを示唆している。さらに、これまでのパンデミックの期間中、2種類の AT1 商品の価格はほぼ同様な動きをしており、投資家はどちらかの商品がもう一方の商品よりもリスクが高いとは考えていないことを示している。また、回帰分析では、AT1 商品の価格は、株式及び長期劣後債の価格と正の相関があることも示している。本報告書は、AT1 商品の事業継続ベースでの損失吸収力の問題を直接扱おうとするものではない。

流動性バッファ

一部の銀行は、パンデミックの初期段階で流動性の圧力に直面した。この圧力の大きさは、銀行の資金調達モデルに大きく依存していた。例えば、無担保ホールセール調達に依存している銀行は、資金調達源が枯渇し、貸出ファシリティの大量な引き出しを経験するもとで、より圧力を受けた可能性が高い。対照的に、安定した預金基盤を持つ銀行は、ストレスのピーク時でも、流動性の圧力のごくわずかだった。流動性カバレッジ比率（LCR）で保有が求められる適格流動資産の増加により、銀行はこの流動性圧力を吸収することができた一方、中央銀行や政府による経済支援策は流動性圧力を大幅に低下させた。全体として、銀行はコミットメント・ラインの大規模な引き出し需要に対応し、マネー・マーケット・ファンドからの資金調達商品の早期の買い戻しに応じた。比較的限定的な流動性ストレスにもかかわらず、いくつかの法域の調査では、様々な銀行が防衛的な行動をとったことが強調されたが、これは、部分的には、銀行内部における LCR の目標を、100%を大きく上回る水準に設定していたことも反映している。もっとも、これらの行動は、2020 年3月に中央銀行の介入を促した金融市場の混乱には大きく寄与しなかったとみられる。

レバレッジ比率が金融仲介に与える影響

レバレッジ比率(まだすべてのメンバー法域では導入されていない)は、パンデミックの間、ほとんどの銀行にとって制約条件ではなかったものの、本分析では、各法域の詳細な調査に基づき、パンデミックの間、レバレッジ比率の最低所要水準やバッファーを上回る自己資本が少ない銀行が、他の銀行よりも金融市場の仲介に積極的でなかったかどうかを検証している。全体として、危機発生時に顧客の流動性需要が急増したことを受けて、国債やレポ市場における銀行のポジションは横ばいまたは上昇したが、レバレッジ比率の要件が、一部の市場で発生した大きな不均衡を緩和するための銀行のインセンティブを低下させた可能性があることを示す証拠がある。いくつかのメンバー法域は、中央銀行預金をレバレッジ比率の計算から一時的に控除し、銀行のバランスシートによる仲介活動の制約を緩和した。

所要自己資本のシクリカリティ

本報告書は、最後に、パンデミックの際に信用損失引当とマーケット・リスクの所要自己資本が資本ポジションに与える影響のシクリカリティ(規制上の所要水準が経済活動の動きと逆方向に反応する程度と定義される)について、初期の検証を行っている。分析の結果、政府による借り手への大規模な支援策が、経済の縮小が銀行の自己資本に与える影響を大幅に緩和したことがわかった。規制上の自己資本の計測における貸倒引当金の認識を遅らせるために取られた措置も、影響を先送りしたとしている。総合すると、これらの措置により、所要自己資本のシクリカリティについて結論を得ることは困難である。今回の分析では、現行(すなわちバーゼル 2.5)のマーケット・リスクの枠組みにおけるシクリカリティの原因が、いくつかの法域の監督当局による緩和措置を促したことを示している。もっとも、2019 年 1 月に合意されたこの枠組みの改訂により、これらのシクリカリティの原因が緩和されることが期待されている。

ここに示した分析は、新型コロナウイルス感染症の世界的大流行の影響に関する追加的なデータが利用可能となるのに合わせて更新され、必要に応じて、バーゼル委が 2022 年に発表する予定の過去 10 年間に実施されたバーゼル規制改革を網羅する、より包括的な影響評価報告書に含まれることとなる。

以上