

第3回金融モニタリング有識者会議資料

平成28年10月24日
金融庁

目 次

I. プルーデンス政策の基本的な考え方	・・・ 2
II. 持続的な健全性を確保するためのアプローチ	・・・ 5
III. フォワードルッキングなリスク把握と対応のためのアプローチ (マクロプルーデンス)	・・・11
IV. ストレステスト	・・・16

I. プルーデンス政策の基本的な考え方

1. 海外のプルーデンス政策の流れと当庁の考え方

- 世界金融危機後の金融規制改革では、金融システムの健全性を高めるために、バーゼルⅢの導入等規制を強化してきた。これに対し、当庁は、日本の経験も踏まえ、規制改革にあたっての留意点や目指すべき方向性を発信してきた。

各国のプルーデンス政策の取組みの例

- 共通の最低基準(「第1の柱」)の強化
 - バーゼルⅢ、G-SIFIsへの追加的な資本賦課
- 「第2の柱」やストレステストを実質上の最低基準として活用する動き

問題点

- ✓ 金融機関の健全性は、バランスシートの一時点の状況だけで捉えられるものではない
- ✓ ストレステストへの合否が自己目的化するおそれ
- ✓ 一律の規制は規制裁定行為や歪みを生むおそれ(強い規制ほどその副作用も大きい)
- ✓ 前回の世界金融危機で生じた問題に集中して対処

当庁の考え方

- 「金融システムの安定」と「経済の持続的成長」の両立の必要性
- 規制の複合的な影響の評価の必要性
- 規制と監督の適切な役割分担の再構築の必要性
- 過去の危機よりも将来の危機を念頭に置いた対応の必要性

2. プルーデンス政策の課題とアプローチの変化

- 伝統的なプルーデンス政策では、金融システムの持続的な安定を確保するため、主として共通の最低基準の遵守状況のチェックを通じて、金融機関の足元のバランスシートの健全性を確認してきた。
- しかし、金融を取り巻く環境の変化に伴い、現在は金融機関の収益力に大きな課題が生じている。このため、金融システムの持続的な安定を確保するためには、足元のバランスシートの健全性の確認だけでは足りず、持続的な収益力が確保されているかの確認が必要となっているのではないかと。そうした収益力の持続性の確認においては、金融機関のビジネスモデルの持続可能性を検証することが重要な着眼点となるのではないかと。
- また、金融におけるリスクの形態や所在の変化のスピードは加速しており、金融機関及び当庁の双方において、フォワードルッキングにリスクを把握のうえ、リスクが顕在化する前に対応できることが重要となっているのではないかと。

【金融庁発足当時】

- 不良債権問題の解決
- 金融行政に対する信頼の回復

共通の最低基準の遵守状況のチェック

- ✓ 自己資本が一定水準を上回っているかに着目
- ✓ リスクテイクと資本の関係に着目
- ✓ バーゼル規制(第1の柱)が対象とするリスクに着目
- ✓ 過去の一時点のバランスシートに着目

【現在】

- 国内の人口減少・高齢化、国際的な低金利環境の持続等
⇒ ビジネスモデルの持続可能性の検証と検証結果への対応が必要に

持続的な健全性の確保

- ✓ ビジネスモデルの持続可能性を重視
- ✓ 収益、リスクテイク、資本3者のバランスがとれているかに着目
- ✓ リスクテイクの状況を評価する際には、バーゼル規制(第1の柱)が対象としていないリスク(金利リスク、与信集中リスク等)についても包括的に考慮

- リスクの形態と所在の変化のスピードの加速
⇒ 金融機関及び当庁の双方において、新しいリスクを把握し対応できる能力が重要に

フォワードルッキングなリスクの把握と対応

- ✓ 健全性に影響を与え得るリスクをフォワードルッキングに特定
- ✓ リスクが顕在化する前に対応できる態勢にあるかを重視

中心的な課題

アプローチの変化

Ⅱ. 持続的な健全性を確保するためのアプローチ

1. 持続的な健全性の確保に必要な諸要素

- 経済が右肩上がりの環境においては、金融機関が自己資本に比して過剰なリスクテイクを行うことを抑制することで、金融機関の健全性を確保することが可能であった。しかしながら、国内の人口減少・高齢化や国際的な低金利環境が持続する中で、金融機関の持続的な健全性を確保するためには、金融機関が収益・リスクテイク・自己資本の間の適切なバランスを維持することを通じて、ビジネスモデルの持続可能性を確保しているかを検証することの重要性が高まっているのではないか。

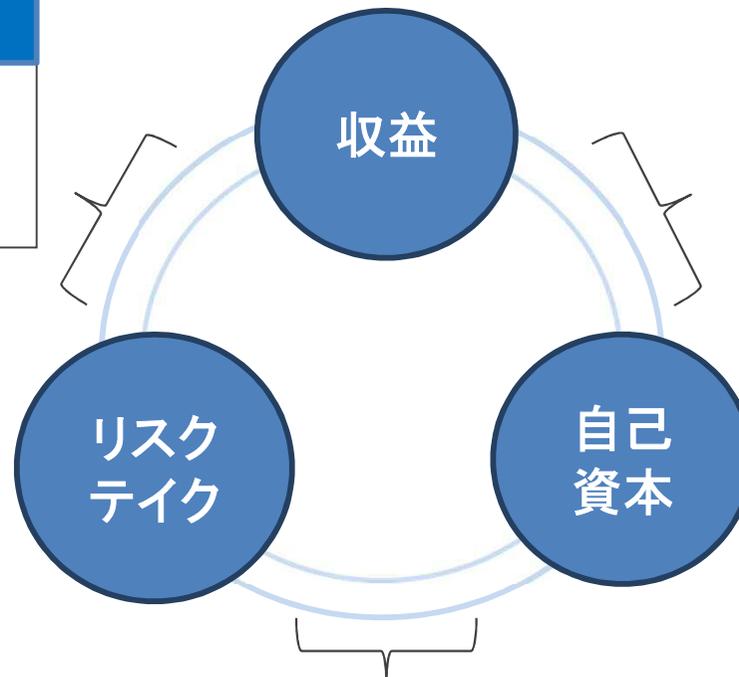
収益・リスクテイク・自己資本の間のバランスの重要性

リスクテイクと収益のバランス

リスクテイクに比して収益が低い場合には、一時的には収益を確保できることがあっても、持続的な収益確保は困難となるおそれ

収益と自己資本のバランス

自己資本に比して収益が低い場合には、内部留保や資本市場からの調達が困難となり、将来の十分な自己資本の確保が脅かされるおそれ

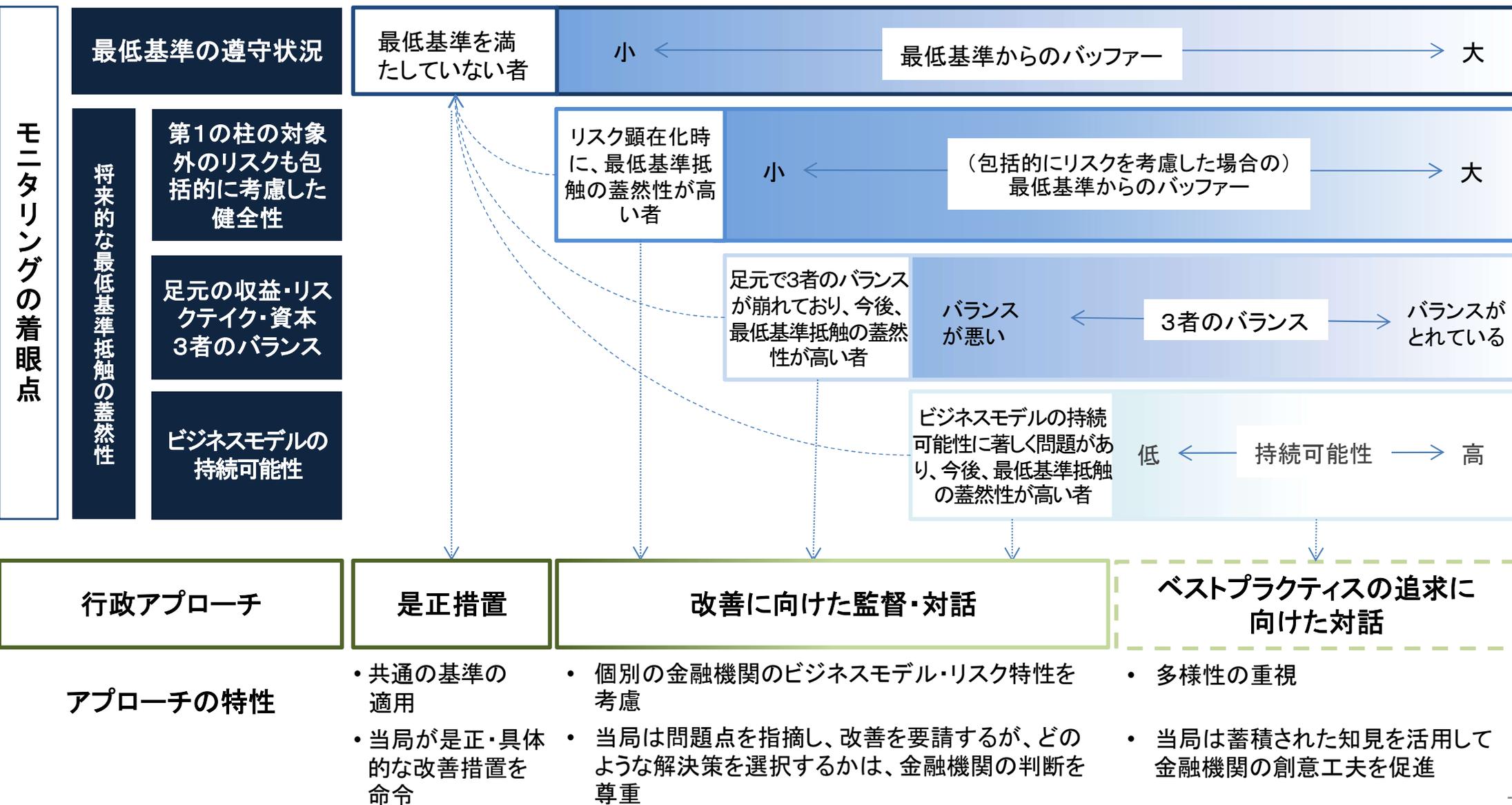


自己資本とリスクテイクのバランス

リスクテイクに比して自己資本が低い場合には、市場・経済変動に伴い、バランスシートが毀損し、預金者等の信認を失うおそれ

2. 持続的な健全性を確保するためのアプローチ

- 金融機関が健全性の最低基準を下回った時点では、当局として講じることのできる手段は限られるため、早めの対応を行うことが望ましい。将来的に最低基準に抵触する蓋然性に着目し、予防的に対応するため、以下のような枠組みで監督を行っていくことについて、どう考えるか。



3. 早期警戒制度の課題

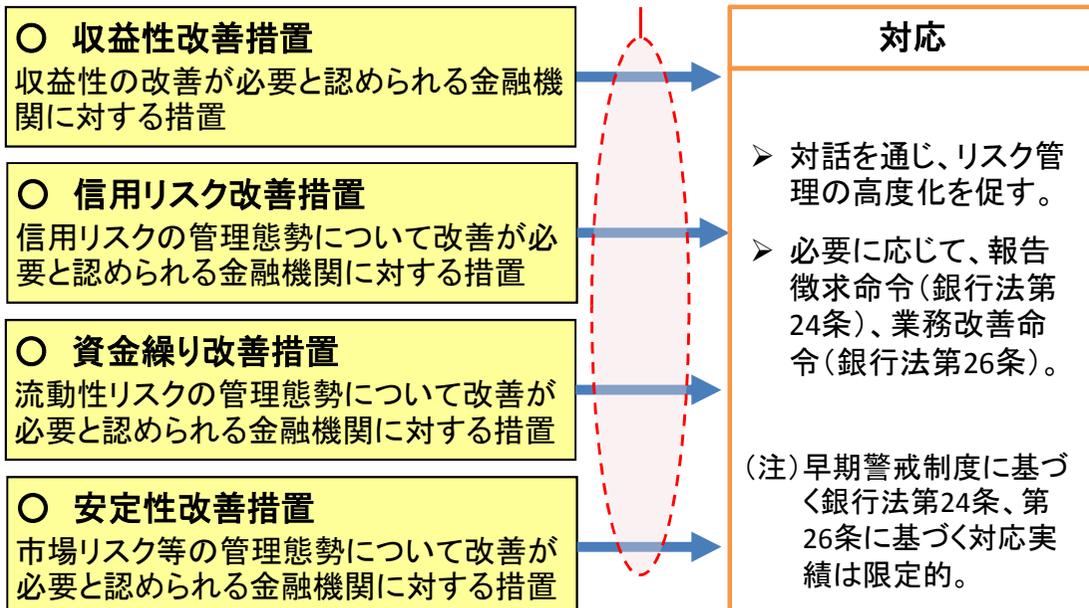
- 健全性の最低基準を下回らない金融機関にも予防的な対応ができるように、平成14年に早期警戒制度が導入されたが、当該制度は金融機関の健全性を確保するためのツールとして必ずしも有効に機能していないとも考えられるため、当局における分析を深化させる等、モニタリング・対話の質を向上させる取組みが必要ではないか。

早期警戒制度の概要

- 平成14年12月導入。
- 早期是正措置(※)の対象とはならないが、収益性やリスク管理態勢について改善が必要と認められる金融機関に対し、健全性の維持・向上に向けた経営改善を促す仕組み。

(※) 第1の柱に対応する措置。自己資本比率が一定の水準(国際統一基準8%等、国内基準4%)を下回った金融機関に対し、予め定めた是正措置(経営改善計画の提出命令等)を発動。

指標・閾値を用いて金融機関を抽出



早期警戒制度の課題

- 金融機関への対応が、抵触した指標についてのみの部分的な実態把握に止まっている。
- また、閾値に抵触したことの重大性や、その背景・要因(経営環境・ビジネスモデルを含む)について、十分な分析ができていない。
- その結果として、金融機関が抱える現在及び将来の課題を明確化し、金融機関と共有することができていない。このため制度の実効性が不十分である。



- 当局における分析を深化させる等、モニタリング・対話の質を向上させる取組みが必要ではないか。

4. 健全性の観点からのモニタリング・対話

- 「第1の柱」の最低基準を下回らない金融機関に対する健全性の観点からのモニタリング・対話は、以下のよう
な取り組み方を基本としつつ行うこととしてはどうか。
- 特に着目すべきリスク(例えば、金利リスク)について、こうした基本的な取り組み方を踏まえ、実際にモニタ
リング・対話の事例を積み重ね、それに基づきこの取り組み方を見直し・改善していくこととしてはどうか。

当局による分析

- 定量・定性情報を幅広く用いて、「第1の柱」対象外のリスク量の程度、足下における収益・リスクテイク・自
己資本の3者のバランス、ビジネスモデルの持続可能性について、金融機関を分析。
- 潜在的な問題が大きいと考えられる金融機関を中心に、その背景・要因となる経営環境やビジネスモデル
を総合的に分析し、今後、最低基準に抵触する蓋然性及び金融機関が抱える課題についての仮説を構築。

<3者のバランスにかかる課題(仮説)の例>

- 自己資本額が最低基準に近いにも関わらず、構造的な赤字に陥っており、または、具現化する可能性の高いリスクに対し
て脆弱なポートフォリオを有しており、早晚自己資本比率が低下・毀損するおそれ

<ビジネスモデルの持続可能性に関する課題(仮説)の例>

- 世界金融危機前の米国におけるサブプライム・モーゲージの証券化のように、早晚そのビジネスモデルが成立しなくな
るおそれ

対話を通じた課題の明確化と共有

- 上記の仮説をもとに対話を行い、金融機関自身の自己評価も踏まえ、「今後最低基準に抵触する蓋然性」
が実際に高いかどうかを含め、課題を明確化し、金融機関と共有。

改善に向けた監督・対話

- 共有した課題認識に基づき、当局は金融機関に必要な改善対応を促し、改善状況のフォローアップを行う。

(参考)最低基準を下回らない金融機関に対する諸外国の対応

バーゼル合意における「第2の柱」(バーゼルⅡ合意文書)

- 金融機関には「自己資本充実度評価のプロセス」と「自己資本維持のための戦略」を、監督当局には「検証」と「監督上の措置」を求めるもの(主要原則)

諸外国における「第2の柱」のプラクティス

- 当局が金融機関に対して「第1の柱」の最低所要額を超えた追加的な自己資本を求める仕組みが多い。

		米国	英国
枠組み		<ul style="list-style-type: none"> FRBが金融機関の資本計画を承認する枠組みを運用(CCAR: Comprehensive Capital Analysis and Review)。 資本計画が承認されなかった金融機関は、配当等による資本の分配が原則禁止される。 ※ 大手金融機関を対象とするCCARのほか、CAMELS(資本、資産内容、経営、収益力、流動性、市場リスクへの感応度)の各項目について当局が評点をつけ、これに応じた監督対応を行う制度も存在。 	<ul style="list-style-type: none"> PRAは、Pillar 2A(金融機関毎に追加的な最低所要資本額を設定)とPRA Buffer(金融機関毎にバッファーとしての追加的な自己資本を求める)により「第2の柱」を実施。
対象となるリスク等	「第1の柱」で(十分に)補足されないリスク(金利、与信集中等)	<ul style="list-style-type: none"> 当局シナリオに基づくストレステストを実施し、「第1の柱」で捕捉されないリスクを含めて)外的要因の変化による自己資本への影響を捕捉。ストレス下での資本不足が想定される金融機関に資本の積増し等を要求。 	<ul style="list-style-type: none"> リスク量に応じて、金融機関毎に追加的な資本額を賦課(Pillar 2A)。
	景気循環等外的要因の変化による自己資本への影響		<ul style="list-style-type: none"> 金融機関がストレス期においても最低所要自己資本(「第1の柱」+Pillar 2A)を維持できるように、バッファーとしての追加的な資本を要求(PRA Buffer)。ストレス・シナリオは原則金融機関自身が設定し、PRAがその前提等を検証(大手金融機関については当局シナリオも併用)。
	リスク管理態勢等の定性的な事項		<ul style="list-style-type: none"> リスク管理態勢等の定性的な事項の不十分さを理由として資本計画を承認しないことも可能。

Ⅲ. フォワードルッキングなリスク把握と
対応のためのアプローチ
(マクロプルーデンス)

1. マクロプルーデンス政策の考え方と諸外国の動き

- 金融危機を受け、国際的に、金融危機の再発防止の観点から、システミックリスクの特定とモニタリングの枠組みを向上させ、システミックリスクを抑制するための規制・監督(マクロプルーデンス政策)を行う動きが強まった。
(参考)システミックリスクとは、金融システムの全部又は一部が損なわれることにより、金融サービスの提供が広範に途絶え、実体経済にも深刻な悪影響をもたらし得るリスク (IMF-FSB-BIS, 2016)
- 各国においては、国際合意等を踏まえ、システミックリスク分析を強化するとともに、
 - ・ 時間の経過と共にリスクが蓄積することによる脆弱性に対応するためのツール(時間可変的ツール)や
 - ・ 金融システム内におけるリスクの相互連関や伝播に由来する脆弱性に対応するためのツール(構造的ツール)を導入してきている。

		米国	英国	欧州	シンガポール
目的		金融の安定性を脅かすリスクの認識とその対策、市場規律の促進	金融システム全体の耐性を脅かすリスクを特定、監視し、リスクを除去、削減するための行動をとること	金融システム全体の監督、システミックリスクの予防・緩和	資金フローや信用、資産価格から生ずる、潜在的な金融システムの脆弱性への対応
規制ツール	時間可変的	<ul style="list-style-type: none"> ・ カウンター・シクリカル・バッファ(景気変動に応じた自己資本要件) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ カウンター・シクリカル・バッファ ・ セクターに応じたリスクウェイトの引上げ ・ 所得に対する貸出比率の上限規制 	<ul style="list-style-type: none"> ・ カウンター・シクリカル・バッファ ・ 担保価値に対する貸出比率の上限規制(LTV) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ カウンター・シクリカル・バッファ ・ 担保価値に対する貸出比率の上限規制(LTV) ・ 印紙税の引上げ
	構造的	<ul style="list-style-type: none"> ・ システム上重要な銀行に対する追加的な資本賦課 ・ 破綻時に備えた総損失吸収力の確保(TLAC) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ システム上重要な銀行に対する追加的な資本賦課 ・ 破綻時に備えた総損失吸収力の確保(TLAC) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ システム上重要な銀行に対する追加的な資本賦課 ・ 破綻時に備えた総損失吸収力の確保(TLAC) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ システム上重要な銀行に対する追加的な資本賦課

※ このほか、各国において、経済動向に応じたモニタリング指標や規制ツールが導入されている。

2. マクロプルーデンス政策とミクロプルーデンス政策

- 他方で、マクロプルーデンス政策に対しては、画一的なアプローチは存在しないと理解されており、また、個別金融機関の健全性を確保するミクロプルーデンス政策とマクロプルーデンス政策を一体的に運用することで、金融システムの安定を達成すべきという意見も見られる。

マクロプルーデンス政策に対する様々な見解

Claudio Borio (2016)
(BIS Head of the Monetary and Economic Department)

- ・マクロプルーデンス政策とミクロプルーデンス政策の区分を単純化しすぎてはならない。
- ・マクロプルーデンスとは政策における哲学／方針であり、ミクロプルーデンスと同じツールが異なる視点から使用される。

William Dudley (2015)
(NY連銀総裁)

- ・マクロプルーデンス政策の利用は有望。ただし現状こうした手段を米国でうまく活用できる状態には程遠い。危機予測の難しさや金融システムの監督構造上の課題(権限の細分化、縦割り意識)が未解決。

Jaime Caruana (2015)
(BIS General Manager)

- ・マクロプルーデンス政策は特定の過熱した市場に対処することができ、金融システムを強靱にすることができる。しかしながら、金融システムの安定のため、同政策に過度に依存することは不適當であろう。同政策はシステム上の全ての欠陥には対応できない。アービトラージは積み上がった金融不安定性をシステムに存在する不可避な隙間に移転させてしまう。こういった場合、金融政策が機能しうる。

José Viñals (2013)
(IMF Financial Counsellor and Director)

- ・マクロプルーデンス政策とミクロプルーデンス政策の間での情報の共有、共同のリスク分析、しっかりした対話が、それぞれの政策の補完関係を強化するだろう。

3. フォワードルッキングなリスク把握と対応のためのアプローチ

- 当庁では、個別金融機関の動き(ミクロ)と経済・市場全体の動き(マクロ)の相互作用を分析し、金融セクター全体の潜在的リスクをフォワードルッキングに把握し、必要な規制ツールを整備・運用するとともに、個々の金融機関への働きかけ等を通じて、金融システムの安定を確保することを目指しているが、こうしたアプローチについて、どう考えるか。

フォワードルッキングな
モニタリング

ミクロ・マクロデータ分析／市場参加者や金融機関との意見交換

- マクロ経済分析(先進国・新興国)
- 各国金融政策動向
- 内外市場動向(株式、債券、為替、商品)
- マネーフロー
- 金融機関の経営戦略・決算分析
- 貸出・運用動向
- 資金調達、流動性
- 市場参加者等との意見交換

金融システムの潜在的リスクの把握

水平的レビュー

金融機関へのヒアリング

データ収集

リスクの波及経路の検証・影響評価

金融機関への働きかけ

必要な規制・監督対応

- リスク管理態勢の高度化
- 経営管理態勢の強化
- ビジネスモデルの持続可能性

- 規制ツールの整備・運用
(カウンター・シクリカル・バッファー、システム上重要な銀行に対する追加的な資本賦課、破綻時に備えた総損失吸収力の確保 等)
- 好取組事例の共有

深度ある対話

例：直近の論点（金融レポート等）

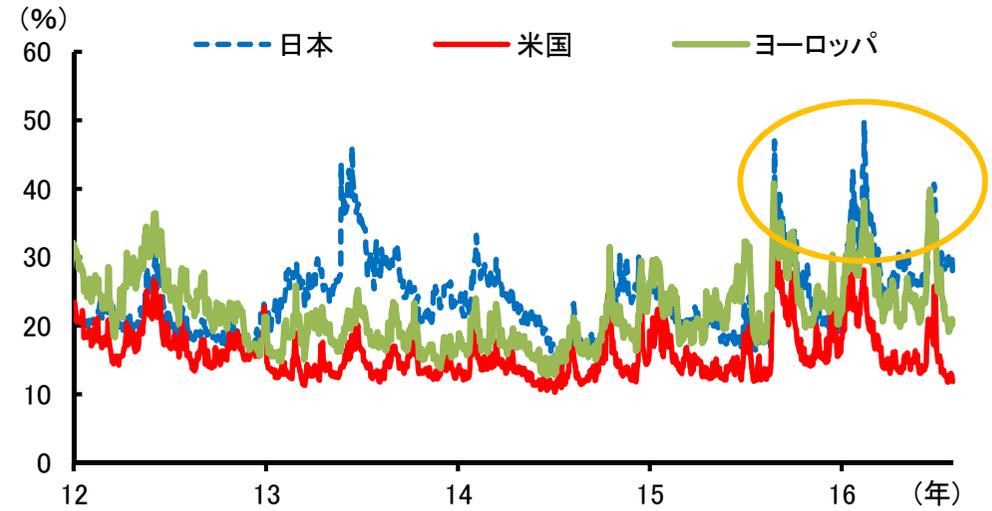
■ 世界経済・金融市場動向

- ✓ 構造的な供給過剰と、それを背景としたデフレ圧力の高まり
- ✓ 世界的な金融緩和が継続する中、より高い利回りを求める投資家の行動等により、世界的にリスク性資産の価格が上昇
- ✓ 過去1年では、それ以前に比べて市場のボラティリティが頻繁に上昇（右上図）

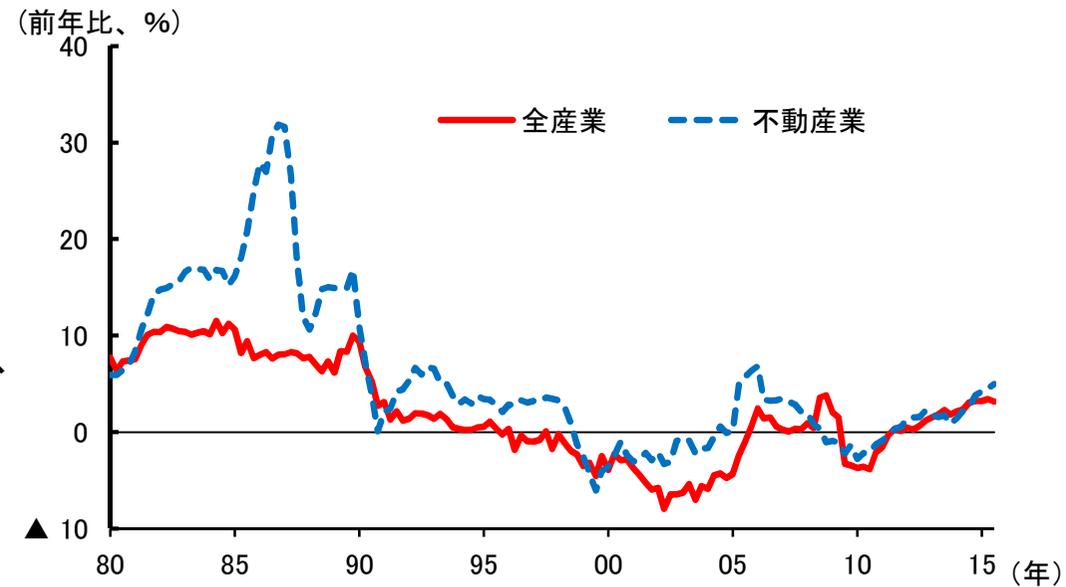
■ 金融システムに影響を及ぼしうるリスク

- ✓ 金融機関間で密接かつ複雑な取引関係を結んでいる中、流動性の急激な枯渇
- ✓ 金利低下が継続する中、短期で調達し、中長期の貸出・証券運用を行うビジネスモデルの持続可能性
- ✓ 海外向け与信等の拡大に伴う外貨流動性管理
- ✓ 世界経済・市場の変化が信用コストに与える影響
- ✓ 国債市場の低流動性や異例に低いタームプレミアムの中での金利変動リスク
- ✓ 過去との比較において特に高い伸びではないが、不動産向け貸出（アパートローンを含む）を含めた与信の集中リスク（右下図）
- ✓ 金融分野におけるサイバー攻撃の高度化
- ✓ アルゴリズム取引を含む機械化された取引の市場への影響力の増大

2012年初来からの株価ボラティリティ指数の推移



預金取扱金融機関の全産業向け及び不動産向け貸出



IV. ストステスト

1. 諸外国におけるストレステストの活用方法

- ストレステストには、本来、以下の活用の仕方があるとされている。
 - ✓ 厳しいシナリオ下で自己資本の十分性を確認
 - ✓ 金融機関は、複数のシナリオの下での収益の比較を踏まえて経営戦略を策定
- 金融危機以降、欧米当局は、金融システムの安定性確保のための大手金融機関の資本十分性確保に焦点
 - ✓ 当局による画一的なストレスシナリオ
 - ✓ 最低基準を設けて不合格の場合は配当制限など資本増強を義務付け
- このため、画一的な自己資本規制と同様の弊害のおそれ
 - ✓ 当局が設定するシナリオは各金融機関の固有の脆弱性の把握に役立たないおそれ
 - ✓ 金融機関が、当局シナリオを踏まえた裁定行動を一斉にとり、かえって金融システムの脆弱性を高めるおそれ
- 但し、最近では諸外国においても以下のような傾向
 - ✓ 当局もストレステストを通じて金融機関のリスクガバナンスを検証することに注力
 - ✓ 金融機関はストレステストをフォワードルッキングな経営管理のためのツールとして利用

(参考) 諸外国におけるストレステストの例

	米国 / CCAR (2009-)	欧州 / EU-wide stress test (2009-)	英国 / BOE Stress Test (2014-)
目的	金融システムの安定性評価 (大手銀行の資本十分性評価)	金融システムの安定性評価 (大手銀行の資本十分性評価)	金融システムの安定性評価 (大手銀行の資本十分性評価)
実施主体	FRB(米連邦準備制度理事会)	EBA(欧州銀行監督機構)、ECB(欧州中央銀行)、ESRB(欧州システミックリスク理事会)、各国当局による協働体制	BOE(英中銀)及びその傘下のFPC(金融安定委員会)、PRA(健全性監督機構)
対象	大手銀行持株会社33行(2016年/連結総資産500億ドル以上)	大手銀行53行(2016年/連結総資産ベースで域内全体の7割をカバー)	大手銀行7行(2016年)
当局設定シナリオ	<ul style="list-style-type: none"> ・ ベースラインシナリオとストレスシナリオ(2本)の計3本 ・ リスク評価期間は9四半期 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ベースラインシナリオとストレスシナリオの計2本 ・ リスク評価期間は3年 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ベースラインシナリオとストレスシナリオの計2本 ・ リスク評価期間は5年
評価手法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各社の資本計画の承認/否認を定量・定性の両面から判断 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各行の資本増強計画の要否を定量・定性の両面から判断 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各行の資本増強計画の要否を定量・定性の両面から判断
合否基準	<ul style="list-style-type: none"> ・ 定量評価の合否基準 <ul style="list-style-type: none"> － CET1比率: 4.5% － 総資本比率: 8% － レバレッジ比率: 4% (いずれも全シナリオ共通) ・ 自己資本比率規制上の資本保全バッファをストレス資本バッファ(ストレステスト下での自己資本低下幅相当。但し、2.5%の下限あり)に置き換える等の改正案を公表済(市中協議中) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 定量評価の合否基準(2014年) <ul style="list-style-type: none"> － CET1比率: (ベースライン) 8% (ストレス) 5.5% ・ 2016年は、一律の合否基準は設定せず、リスク削減策の検討等を各行と議論 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 定量評価の合否基準(2015年) <ul style="list-style-type: none"> － CET1比率: (ベースライン) 7% (ストレス) 4.5% － レバレッジ比率: (シナリオ共通) 3%
不合格時	<ul style="list-style-type: none"> ・ 配当などの資本分配をFRBが認める範囲内に制限 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ECBに資本増強計画を提出 	<ul style="list-style-type: none"> ・ PRAに資本増強計画を提出

2. 当庁におけるストレステストの活用方法

○ 当庁においては、金融機関自らが実施するストレステストに対する検証を基本とし、その活用は以下のような観点で行うことについて、どう考えるか。

1. フォワードルッキングなリスクの把握と対応

- ✓ 経済・市場変動の兆候を機敏に捉えて、セクターを跨ぐリスクの伝播や個別事象の加速度的な影響拡大などのリスクの波及経路・大きさを適切に認識しているか、その上で自行の脆弱性を踏まえた適切な深度のストレスシナリオに落とし込んでいるか、また、これらを適切に実行するための態勢を構築しているかを確認する。
- ✓ こうしたストレスシナリオに基づき、各ビジネスの収益・損失の評価を行い、その結果を活用して機動的な業務戦略の策定・見直しを行っているかを確認する。

(注1) 機動的な業務戦略の策定・見直しのための活用には、比較的蓋然性の高いストレスシナリオを用いることが考えられる。諸外国のG-SIFIsでは、ベースラインシナリオと複数のストレスシナリオの下で、各ビジネスの収益・リスク双方を比較し、機動的に事業戦略を見直すプラクティスがみられる。

2. 持続的な健全性の確保

- ✓ 厳しいストレス時においても金融仲介機能の発揮を確保するため、自行の脆弱性を踏まえた十分に厳しいストレスシナリオに基づいて自己資本充実度の評価を行い、資本政策を含めた戦略に反映させているかを確認する。

(注2) 自己資本比率が一定水準を下回ったら配当制限を求めるといった画一的な対応ではなく、ストレス時の対応方針やビジネスモデルの持続可能性を踏まえつつ対話を実施する。

(注3) 各金融機関が策定するストレスシナリオに加え、金融機関に共通する脆弱性を踏まえたストレスシナリオを共通シナリオとして設定する。

3. 金融システム全体への影響を把握

- ✓ ストレスシナリオに対する金融機関の危機対応が信用収縮や市場流動性の低下等を通じて金融システム全体や实体经济へ及ぼす影響を把握する。