

～海外情報～

2012年6月20日 全9頁

英国銀行規制改革、スタンス軟化の兆し

ロンドンリサーチセンター
鈴木利光ホワイトペーパー公表：「UK フィニッシュ」は健在も、レバレッジは軟化

[要約]

- 2012年6月14日、英国政府は、独立銀行委員会（ICB）による、金融の安定化と競争を促進するための改革案の最終報告を法制化するためのコンサルテーション文書（ホワイトペーパー）を公表している。
- ホワイトペーパーは、ICB の最終報告（リングフェンスおよび損失吸収力の強化）を概ね踏襲した内容となっている。
- もっとも、ホワイトペーパーは、主に5つの点で、ICB の最終報告の内容を緩和しているといえる。それは、①小規模銀行に対するリングフェンスの免除、②リングフェンス銀行における「単純なデリバティブ商品」の販売の許容、③バーゼルⅢの水準を上回るレバレッジ比率の否定、④ UK の金融の安定に対するリスクを喚起しない海外オペレーションを PLAC の算定から除外することの許容、そして⑤破綻処理バッファの不採用である。
- このうち、③に対しては、ICB 委員より不服の意が表明されている。
- また、ICB 委員は、④で「リスクがないこと」の証明責任が銀行側にある旨が明確にされていないことに対する懸念を示している。
- ホワイトペーパーへのコメント期限は、2012年9月6日である。
- 英国政府は、2012年秋に法案を公表することとしている。そして、現政権の任期が満了する2015年5月までに法制化を完了することとしている。法制化したルールは、2019年までに施行することとしている。

[目次]

■ <u>1. はじめに</u>	2
■ <u>2. リングフェンス</u>	2
■ <u>3. 損失吸収力の強化</u>	4
■ <u>4. 実施コストおよび経済的影響</u>	7
■ <u>5. ネクストステップ</u>	8
■ <u>6. おわりに</u>	8

1. はじめに

ICB最終報告を法制化
するためのホワイト
ペーパー

2012年6月14日、英国政府は、独立銀行委員会（ICB: Independent Commission on Banking）による、金融の安定化と競争を促進するための改革案の最終報告（2011年9月12日公表）を法制化するためのコンサルテーション文書（以下、「ホワイトペーパー」）を公表している¹。

リングフェンス+損
失吸収力の強化

ICBの最終報告における金融の安定化を促進するための改革案の骨子は、UK リテール・バンキングのリングフェンス（以下、単に「リングフェンス」）²および損失吸収力の強化である³。

本稿では、ホワイトペーパーのうち、リングフェンス、損失吸収力の強化、そして英国政府が提案する銀行規制改革の実施コストおよび経済的影響に関連する部分の概要を簡潔に紹介するものとする。

2. リングフェンス

(1) 適用対象

UKの銀行

リングフェンスの適用対象は、「UKの銀行」⁴である。

銀行グループのUK子
会社

これには、銀行グループ（ヘッドクォーターの所在を問わない）のUK子会社も含まれる。

預金250億ポンド未満
の銀行は適用免除

もっとも、預金預入総額が250億ポンド未満の銀行は、リングフェンスの適用を免れる。これは、昨年12月の英国政府によるイニシャル・ビュー（以下、「政府レスポンス」）によれば、納税者負担による救済（ベイルアウト）を必要としない規模の銀行が免除の対象として想定されているものと思われる⁵。

1 英国財務省ウェブサイト参照 (http://www.hm-treasury.gov.uk/press_46_12.htm)

2 ここでいうリングフェンスとは、バンキング（銀行業務）において、リテール・バンキングをインベストメント・バンキングから分離することをいう。

3 ICBの最終報告における金融の安定化を促進するための改革案の概要については、以下のレポートを参照されたい。

◆大和総研調査季報 2012年春季号 Vol.6「EUの金融規制改革における英国のポジション」（鈴木利光）[2012年4月20日]

◆大和総研レポート「英国、最大で17%から20%の自己資本比率要求へ」（鈴木利光）[2011年10月14日]

4 ホワイトペーパーは、ICBの最終報告と異なり、ビルディング・ソサイエティ（住宅金融組合）を「UKの銀行」から除外している。

5 政府レスポンスの概要については、以下のレポートを参照されたい。

◆大和総研レポート「UKフィニッシュ、海外オペレーションは除外？」（鈴木利光）[2012年1月12日]

(2) ロケーション

<p>バンキングの所在</p>	<p>ここでいう「ロケーション」とは、いずれのバンキング（銀行業務）がリングフェンス銀行⁶にて行われることを強制されるか、禁止されるか、または許容されるかという概念をいう⁷。</p>
<p>【強制】個人およびSMEからの預金預入</p>	<p>強制サービスは、欧州経済領域（EEA）⁸内の個人およびSME（中小企業）からの預金預入（オーバードラフトあり）のみである。</p>
<p>「個人」≠富裕層</p>	<p>ここでいう「個人」には、一銀行につき、一定の金額（25万ポンドから75万ポンドの間を想定）を上回る流動資産を有する富裕層は含まれない。したがって、銀行は、これらの富裕層の預金については、ノン・リングフェンス銀行にて取り扱うことも可能である。</p>
<p>「SME」</p>	<p>また、ここでいう「SME」とは、利益が一定の金額（650万ポンドから2,590万ポンドの間を想定）以下の企業をいう。</p> <p>禁止サービスは、①特定の顧客に対するサービスの供給、および②特定の取引の双方から構成される。</p> <p>①特定の顧客に対するサービスの供給</p>
<p>【禁止】EEA外の顧客向けサービス</p>	<p>まず、リングフェンス銀行は、EEA外の顧客向けの（EEA外子会社およびEEA外ブランチを通じた）サービスを行ってはならない。</p>
<p>【禁止】一定の金融機関との取引</p>	<p>次に、リングフェンス銀行は、一定の金融機関に対するエクスポージャーを生じさせる取引を行ってはならない。もっとも、決済サービスの遂行、流動性管理、リスク管理の一環として許容されるデリバティブ取引（後述、「単純なデリバティブ商品」の販売に関する記述参照）のカウンターパーティーとなることを目的とする場合はこの限りではない。</p>
<p>「一定の金融機関」</p>	<p>ここでいう「一定の金融機関」とは、金融仲介を行い、レバレッジ、満期変換および流動性変換を多用する金融機関をいう。具体的には、ノン・リングフェンス銀行、投資業者（investment firm）、資産管理会社（ファンド）、保険会社が想定されている。</p> <p>②特定の取引</p>
<p>【禁止】「特定の取引」</p>	<p>そして、リングフェンス銀行が行ってはならない「特定の取引」としては、デリバティブ取引、セカンダリー市場におけるローンの購入、証券化、引受が想定されている。</p>
<p>【許容】「単純なデリバティブ商品」の販売</p>	<p>もっとも、デリバティブ取引であっても、個人およびSMEに対する単純なデリバティブ商品の販売を目的としたもの（上記「一定の金融機関」との取引を含む）であれば、禁止サービスに該当しない（すなわち許容サービスに該当する）。ここでいう「単純なデリバティブ商品」としては、金利リスクや為替変動リスクをヘッジすることを目的とするデリバティブが想定されている。</p>

6 本稿では、銀行のうち、リングフェンスされたUKリテール・バンキングを行う銀行を「リングフェンス銀行」、それ以外の銀行を「ノン・リングフェンス銀行」と表記するものとする。

7 本稿では、リングフェンス銀行にて行われることが強制されるバンキングを「強制サービス」、禁止されるバンキングを「禁止サービス」、そして許容されるサービスを「許容サービス」と表記するものとする。

8 EU27カ国にノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタインを加えた計30カ国によって構成される。

(3) 高さ

分離の程度	ここでいう「高さ」とは、リングフェンス銀行とノン・リングフェンス銀行との間の分離の程度をいう。
「独立の法的主体」＝グループ内分離	リングフェンス銀行は、独立の法的主体でなければならない。もともと、ノン・リングフェンス銀行と同一の銀行グループに帰属することまでは禁じられていない。したがって、リングフェンス銀行とノン・リングフェンス銀行の「完全分離」までは求められておらず、「グループ内分離」で足りる。
リングフェンス銀行の子会社＝リングフェンス銀行	リングフェンス銀行は、ノン・リングフェンス銀行を（部分的にでも）所有することができない。したがって、リングフェンス銀行が（部分的にでも）所有する金融機関は、（強制サービスおよび許容サービスのみ行うことができる）リングフェンス銀行でなければならない ⁹ 。
単体ベースで自己資本規制遵守	リングフェンス銀行は、単体ベースで自己資本規制を遵守する。これは、大手リングフェンス銀行に対する資本サーチャージ（後述参照）の前提となる。
取締役会の独立性	リングフェンス銀行の取締役（代表を除く）の半数以上は、独立の社外取締役でなければならない。同一グループ内の他の企業の取締役を兼任する者が、リングフェンス銀行の取締役の三分の一を超えてはならない。
独立の委員会の設置	また、リングフェンス銀行は、独立のリスク委員会、指名委員会および報酬委員会を設置しなければならない。

3. 損失吸収力の強化

(1) リングフェンス・バッファ

資本サーチャージ	リングフェンス・バッファは、バーゼルⅢ（普通株等 Tier1 比率 7%以上）をベースとした場合、「資本サーチャージ」（普通株等 Tier1 比率の上乗せ）と言い替えることが可能である。
規模に応じて最大3%の資本サーチャージ	最大手のリングフェンス銀行 ¹⁰ に対しては、3%のリングフェンス・バッファを賦課する。小規模リングフェンス銀行に対してはこれを賦課しない。その中間の規模のリングフェンス銀行 ¹¹ に対するリングフェンス・バッファについては、スライドによるスケールダウンの是非を検討する。
G-SIBsサーチャージとの整合性⇒いずれか高いほうのみを適用	リングフェンス銀行が、「グローバルにシステム上重要な銀行」（G-SIBs: Global Systemically Important Banks）に該当する場合、またはG-SIBsを親会社とする銀行グループの子会社である場合、G-SIBs に対する資本サーチャージ（1%～2.5%：以下、「G-SIBs サーチャージ」） ¹² とリングフェンス・バッファの整合

9 逆のケース、すなわちノン・リングフェンス銀行がリングフェンス銀行を所有することは認められる点に留意されたい。ICB の最終報告では、リングフェンス銀行を子会社とする銀行グループの形態として、持株会社（ホールディング・カンパニー）形態、そして親銀行（ノン・リングフェンス銀行を含む）形態が想定されている。

10 ICB の最終報告に従えば、英国 4 大銀行（Barclays、HSBC、Lloyds Banking Group、Royal Scotland of Scotland）に加えて、Santander UK、Nationwide がこれに該当することが考えられる。

11 ICB の最終報告に従えば、Co-op、Clydesdale Bank がこれに該当することが考えられる。

12 金融安定理事会（FSB）とバーゼル銀行監督委員会（バーゼル委）の提案による G-SIBs サーチャージの概要については、以下のレポートを参照されたい。

◆大和総研レポート「システム上重要な銀行に対する上乗せ資本規制の概要」（金本悠希）[2011 年 11 月 9 日]

性が問題となる。これについては、G-SIBs サーチャージとリングフェンス・バッファのいずれか高いほうのみを適用することとしている（単体ベース）。

スライドの算出方法
⇒D-SIBsサーチャージの報告待ち

なお、中間規模のリングフェンス銀行に対するリングフェンス・バッファのスライドの算出方法については、FSB による「国内においてシステム上重要な銀行」（D-SIBs: Domestic Systemically Important Banks）に対する資本サーチャージ（以下、「D-SIBs サーチャージ」）の報告¹³を待つこととしている。

(2) レバレッジ比率

ICB: 最大手リングフェンス銀行に対しては4.06%のレバレッジ比率を賦課

ICB の最終報告は、レバレッジ比率（資本／総資産）¹⁴について、バーゼルⅢの提案（2013年1月から2017年1月までの試行期間中に3%の最低Tier1レバレッジ比率をテストし、2018年1月から第一の柱の下での取り扱いに移行する予定）を踏襲しつつ、最大手のリングフェンス銀行に対しては4.06%のレバレッジ比率を賦課することを提案していた。

ホワイトペーパー:
バーゼルⅢと同一

しかし、ホワイトペーパーは、国際基準との整合性を理由に、バーゼルⅢを上回るレバレッジ比率の賦課を否定している。

(3) ベイルイン

ベイルアウトの反意語（株主・債権者負担）

ベイルインとは、一般的に、ベイルアウト（ここでは、公的セクターによる、すなわち納税者負担による銀行の救済の意味）の反意語であり、金融機関の破綻処理の際にその株主や債権者に損失を負担させるという概念を指す¹⁵。

EU危機管理枠組みの議論との整合性に留意

ホワイトペーパーは、ベイルインについてはその適用範囲等、具体的な提案をしておらず、欧州連合（EU）における金融機関の危機管理枠組み（以下、「EU危機管理枠組み」）の議論¹⁶との整合性に留意することとしている。

(4) PLAC (Primary Loss-Absorbing Capacity)

資本+ベイルイン・ボンド

ホワイトペーパーは、「PLAC (Primary Loss-Absorbing Capacity)」を、資本およびベイルインの適用対象となる負債（以下、「ベイルイン・ボンド」）を合わせたものと定義している。

PLAC≒自己資本比率

この PLAC は、バーゼルⅢ（および G-SIBs サーチャージ）やスイス・フィニッシュ（スイスにおける銀行の自己資本規制の枠組み）¹⁷に当てはめて考えた場合、「自己資本比率」と言い換えることが可能であろう（図表1）。

13 2012年11月のG20にて最終報告が公表される予定とされている。

14 「レバレッジ比率」と「レバレッジ」は、相互に逆の方法で算出される。たとえば、「レバレッジ比率3% (=3/100) 以上」は、「レバレッジ33倍 (=100/3) 以下」と言い換えることが可能である。

15 ベイルインに係る国際的な議論の概要については、以下のレポートを参照されたい。

◆大和総研レポート「金融機関の破綻処理に関する国際的枠組みの創設」（金本悠希）[2011年11月22日]

16 EU危機管理枠組みに関する法案（2012年6月6日公表）については、以下のレポートを参照されたい。

◆大和総研レポート「欧州、『銀行同盟』創設は当面見送りか（速報）」（鈴木利光）[2012年6月7日]

17 スイス・フィニッシュの概要については、以下のレポートを参照されたい。

◆大和総研レポート「英国、リテール銀行部門に資本サーチャージ？」（鈴木利光）[2011年4月28日]

図表 1 パーゼルⅢおよびスイス・フィニッシュ

パーゼルⅢ			スイス・フィニッシュ		
最低所要水準	8%	普通株等Tier1 4.5% その他Tier1 1.5% Tier2 2%	最低所要水準	4.5%	普通株等Tier1
資本保全バッファ	2.5%	普通株等Tier1	資本保全バッファ	8.5%	普通株等Tier1 5.5% (Minimum) CoCos(※) 3%(Max) (転換トリガー:普通株等Tier1比率7%)
G-SIBsサーチャージ	1~2.5%	普通株等Tier1	プログレッシブ・コンポーネント (SIBsのみ)	6%	CoCos(※) (転換トリガー:普通株等Tier1比率5%)

(注) カウンターシクリカルな資本バッファは考慮に入れないものとする

(※) CoCos は最低 Tier2 の要件を満たす必要がある

(出所) スイス連邦政府資料を参考に大和総研ロンドンリサーチセンター作成

最大17%

UK ヘッドクォーターの G-SIBs、およびリングフェンス銀行は、最大で 17% 以上の PLAC を保有しなければならない (対リスク・アセット)。

17% 以上の PLAC の保有を要求されるのは、2.5% の G-SIBs サーチャージが適用される UK ヘッドクォーターの G-SIBs、および最大手のリングフェンス銀行である (図表 2)。

図表 2 「PLAC17%以上」の内訳

UK G-SIBs(2.5% G-SIBs サーチャージ適用対象行)			最大手リングフェンス銀行		
最低所要水準	8%	普通株等Tier1 4.5% その他Tier1 1.5% Tier2 2%	最低所要水準	8%	普通株等Tier1 4.5% その他Tier1 1.5% Tier2 2%
資本保全バッファ	2.5%	普通株等Tier1	資本保全バッファ	2.5%	普通株等Tier1
G-SIBsサーチャージ	2.5%	普通株等Tier1	リングフェンス・バッファ	3%	普通株等Tier1
追加PLAC	4%	資本 or ベイルイン・ボンド	追加PLAC	3.5%	資本 or ベイルイン・ボンド

(注) カウンターシクリカルな資本バッファは考慮に入れないものとする

(出所) 英国財務省資料を参考に大和総研ロンドンリサーチセンター作成

2.5% を下回る G-SIBs サーチャージが適用される UK ヘッドクォーターの G-SIBs に対する PLAC については、スライドによるスケールダウンの是非を検討する。

連結単位 (UK G-SIBs)

UK ヘッドクォーターの G-SIBs に対する PLAC は、連結単位で適用される。

UK へのリスクを喚起しない海外オペレーションの算定除外

もっとも、UK ヘッドクォーターの G-SIBs が有する海外オペレーション¹⁸が、UK の金融の安定に対するリスクを喚起するものでない場合、当該海外オペレーションは PLAC の算定から除外することができる。

算定除外サンプル

このような海外オペレーションの除外が認められる例として、当該 UK ヘッドクォーターの G-SIBs の UK オペレーション自体が小規模である場合 (たとえば、預入預金総額が 250 億ポンドを下回る場合)、当該海外オペレーションが資金調達の大半を現地で行っている場合、当該海外オペレーションが適切な再建・破綻処

18 ここでいう「海外オペレーション」は、EEA 外のオペレーションをいう。したがって、EEA 内の外国にあるオペレーションはこれに該当しない。

理計画（リビング・ウィル）¹⁹を備えている場合が挙げられている。

「UKフィニッシュ」

いずれにせよ、最大 17%以上の PLAC の保有を要求するという提案は、バーゼルⅢ（G-SIBs サーチャージを含む）およびこれを遵守すべく提案されている EU 自己資本規制（CRD）の法案（CRD IVドラフト）²⁰の要求を上回るものであり、（リングフェンスの提案とも相まって、）「UK フィニッシュ」とでも呼べるような独自の様相を呈している。

（5）預金者優先

付保預金>無担保シニア債

銀行の破綻処理（resolution）において、付保預金の預金者は、預金保険スキームにより保護されている範囲で、無担保シニア債の債権者よりも優先的に債権を回収することができる。

これは、無担保シニア債の債権者に先に損失を負担させることで、預金保険の支払可能性を減少させるという点で、納税者負担の回避に資する提案といえる。

EU危機管理枠組みの議論との整合性に留意

もともと、EU 危機管理枠組みの法案では、このような預金者優先の提案はなされていない。そこで、EU 危機管理枠組みの議論の今後の発展に留意することとしている。

（6）破綻処理バッファー

ICB: PLACを最大で20%以上にする破綻処理バッファー

ICB の最終報告は、秩序立った破綻処理²¹の実現可能性に懸念が認められる場合、UK ヘッドクォーターの G-SIBs および大手リングフェンス銀行に対し、PLAC を最大 3%加重する破綻処理バッファーを賦課することを提案していた。

ホワイトペーパー: 不採用

しかし、ホワイトペーパーは、バーゼル規制における「第二の柱」（金融機関の自己管理と監督上の検証）の存在やベイルインの議論の発展を理由に、破綻処理バッファーを不要であるとしている。

4. 実施コストおよび経済的影響

Private Cost = £4bn ~£7bn (one-off cost) £2.5bn)

英国政府は、ホワイトペーパーの提案を実施することによって銀行に生じるコスト（プライベート・コスト）を、40 億ポンドから 70 億ポンド（年間）と見積もっている。なお、初年度の移行コストは、およそ 25 億ポンドと見積もっている。

Social Cost = £0.6bn ~£1.4bn

そして、英国政府は、プライベート・コストがもたらす GDP への影響（ソーシャル・コスト）を、6 億ポンドから 14 億ポンドの GDP 減（年間）と見積もっている。

19 リビング・ウィルの実施に関する国際的な議論の概要については、以下のレポートを参照されたい。

◆大和総研レポート「金融機関の破綻処理に関する国際的枠組みの創設」（金本悠希）[2011年11月22日]

20 CDR IVドラフトの概要については、以下のレポートを参照されたい。

◆大和総研レポート「EU、バーゼルⅢ導入の法案公表（CRDIV）」（鈴木利光）[2011年8月2日]

21 「秩序立った破綻処理」とは、金融の安定に対するインパクトを最小化し、納税者負担を回避する方法による破綻処理をいう。

経済的メリット = £2bn~£9.5bn もっとも、英国政府は、ホワイトペーパーの提案を実施することで得られる金融の安定化により、20億ポンドから95億ポンドのGDP増（年間）という経済的メリットがもたらされると見積もっている。

5. ネクストステップ

コメント期限（9月） ホワイトペーパーのコメント期限は、2012年9月6日である。

2012年秋に法案 英国政府は、2012年秋に法案を公表することとしている。

2015年5月までに法制化 そして、現政権の任期が満了する2015年5月までに法制化を完了することとしている。

2019年までに施行 法制化したルールは、2019年までに施行することとしている。

6. おわりに

ICBを概ね踏襲 このように、ホワイトペーパーは、ICBの最終報告を概ね踏襲した内容となっている。

主に5つの点でICBの内容を緩和 もっとも、ホワイトペーパーは、主に5つの点で、ICBの最終報告の内容を緩和しているといえる。それは、①小規模銀行に対するリングフェンスの免除（p.2）、②リングフェンス銀行における「単純なデリバティブ商品」の販売の許容（p.3）、③バーゼルⅢの水準を上回るレバレッジ比率の否定（p.5）、④UKの金融の安定に対するリスクを喚起しない海外オペレーションをPLACの算定から除外することの許容（p.6）、そして⑤破綻処理バッファの不採用（p.7）である。

ICB委員、③レバレッジ比率の緩和に対して不服の意を表明 このうち、とりわけ③バーゼルⅢの水準を越えるレバレッジ比率の否定（p.5）について、ICB委員長のジョン・ヴィッカーズ卿は、不服の意を表明したと報じられている²²。また、ICB委員のマーティン・ウルフ氏もこれに同意し、英国政府を痛烈に批判している²³。同氏によれば、レバレッジ比率3%（レバレッジ33倍以下）では銀行の過剰なリスクテイクの抑止にはならず、レバレッジ比率10%（レバレッジ10倍以下）が理想であるとしている²⁴。

ICB委員、④「リスクがないこと」の証明責任が銀行側にある旨明確にされていないことへの懸念を示す ④UKの金融の安定に対するリスクを喚起しない海外オペレーションをPLACの算定から除外することの許容（p.6）は、すでに政府レスポンスにて予告されていた。しかし、政府レスポンスでは「リスクがないこと」の証明責任が銀行側にあるとされていたのに対し、ホワイトペーパーではこれが明確にされていない。この点についても、ICB委員のマーティン・ウルフ氏は懸念を示しており、「リスクがないこと」の証明責任は銀行側が負担すべきであるとしている²⁵。

預金者優先に銀行サイドからの批判あり 英国銀行協会（BBA）は、預金者優先の提案に対し、投資家を銀行から遠ざける要因になるのではないかという懸念を示している²⁶。預金者優先は、資金調達コストの上昇を招き、それがひいては（不利なポジションに置かれる債権者の要求に

22 FT.com “Vickers says bank reforms are too soft” [120614]等参照

23 FT.com “Two cheers for Britain’s bank reform plans” [120614]参照

24 FT.com “Two cheers for Britain’s bank reform plans” [120614]参照

25 FT.com “Two cheers for Britain’s bank reform plans” [120614]参照

26 BBA “Angela Knight: banking reform white paper needs to bring certainty in key areas” [2012年6月13日]参照

より) モーゲージや貸出しの金利上昇につながる可能性があるため、銀行には不人気な提案である²⁷。

また、BBA は、ホワイトペーパーに対し、ヘッドクォーターは UK にありながら大半の活動を海外で行う銀行²⁸に対して銀行規制改革がもたらす影響、規制対応の重複の有無といった疑問を提示している²⁹。

秋に法案が公表されるころには、EU 危機管理枠組みや CRD IV の議論に一定の進捗があることが想定される。今回のホワイトペーパーに対するコメントの多くは、これらの議論との整合性に関するものが多く含まれることが考えられる。

以上

27 FT.com “Vickers says bank reforms are too soft” [120614]等参照

28 HSBC や Standard Chartered がこれに該当する。

29 BBA “Angela Knight: banking reform white paper balance safety with the needs of growth” [2012年6月14日]参照