

## 寄稿

有識者会議を振り返って：「3つの柱」を機能させるために

2021年2月15日投稿

森本 祐司

キャピタスコンサルティング株式会社

2019年から2020年にかけて行われた有識者会議、そして2020年6月に公表された報告書は、保険業界に相応のインパクトを残したと考えられる。例えば、今後のタイムラインが明確に示されたこともその一つだろうし、第1の柱の基本的な構造はICSと共通にするといった点もあるだろう。そういう意味では業界や関係者に対して、有用な方向性を示す指針となったことには間違いがないのだが、有識者会議に参加していた筆者がこの報告書の中でも特に重要だと感じている部分、具体的には「3つの柱」アプローチの意義が、どこまで適切に伝わっているのかと心配になることもある。筆者の杞憂であればよいのだが、報告書公表後、様々な人の感想や意見を聞いている中で、あながち杞憂だとも言い切れない気がしたので、ここではその点について少し記述してみたい。

3つの柱という用語自体は、ソルベンシーIIでも活用されていることから、単語としては耳馴染みがある。だが、その3つの柱がどのように活用されてきたのか（機能してきたのか）という点になると、筆者自身、有識者会議で議論する前は案外よく分かっていなかった。そこで、まずは「3つの柱」の元祖ともいべきバーゼル規制についてごく簡単に振り返ってみようと思い、いろいろと文献等を紐解いてみた。筆者自身はバーゼル規制等の議論に直接深く関わってきたわけではないので、詳しくはぜひとも最後に記載した文献等をお読みいただきたいのだが、筆者なりの理解を簡単にまとめてみる。

### 銀行規制における「3つの柱」導入の経緯

「3つの柱」アプローチは、1999年にバーゼル銀行監督委員会が公表した「新たな自己資本充実度の枠組み」（その後、このペーパーはバーゼルII市中協議第一次案と呼ばれるようになる）において登場した概念である。それまでは、標準的手法に基づく最低所要自己資本を定めていたが、金融の自由化・複雑化、さらには金融技術の進展などにより、規制上の自己資本比率が必ずしも銀行の財務状態を適切には示さないようになっていた。もちろん、自己資本比率の計測手法を修正することで対応することを目指していく（その中には内部モデルによるリスク計測結果を用いることも許容するメニュー方式も含まれる）のだが、それでも市場の発展スピードには完全に追いつくことは困難であり、むしろ市場の創意工夫に対する阻害となりうるといったことに加え、規制裁定（レギュラトリーアービ

トラージ)による金融の不安定化を招きかねなかった。

そういった弊害を避けるために、最低所要自己資本に加え、「自己資本充実度に関する監督上の検証」と「市場規律」という3つの柱を活用した自己資本の枠組みを導入することにした。第2の柱については、市中協議第一次案を読むと、「金融機関の自己資本充実度と内部的な審査プロセスを監督当局が検証すること」とされており、文面だけでは監視を強めるといった雰囲気にも感じられるが、例えば第二次市中協議案を見ると、「銀行がこうしたリスクをモニタリングし管理するにあたって、より良いリスク管理手法を開発し、活用することを促すよう企図されたもの」と記されており、いわゆる「リスク管理の高度化」に整合的なものとなっていることが分かる。また、第3の柱「市場規律」は、銀行の透明性を向上することを通じて、市場が銀行を規律する（リスクが高い、もしくは不透明な銀行には高いプレミアムや契約上の安全手段を要求するなど）ことで、システム全体のリスクの封じ込みを目指していた。

因みにこの当時、第1の柱で計測される所要資本は「規制資本」と呼ばれる一方、第2の柱に該当する各行の特性に基づく所要資本を「経済資本」と呼び、その2つをどのように使い分け活用していくか、といった議論がなされていた。筆者も何度かこれらの議論に参画したことがあるが、いかに2つのギャップを埋めていくか、経済資本を主軸として経営を行う中で、規制資本をどう制約としていくか等、「リスク管理の高度化」に向けて産官学で有意義な議論がなされていたという記憶が強い。

その後、2004年に最終化され、2007年から各国で順次導入されていったバーゼルⅡであるが、結果としてその直後に金融危機に直面することとなった。

### 銀行規制における「3つの柱」は機能しなかった？

その後の混乱は皆様もよくご記憶のことと思われるが、結果として、G20等、政治主導のもと、第1の柱が強化され、その上に様々な規制（流動性規制、レバレッジ比率規制等）が上乗せされる形となっていった。規制のポイントは、「金融システムの発展と健全性の確保」から、「徹底した規制強化（二度と金融危機は起こさせない）」へとシフトしていった。規制資本がどんどん上乗せされて、経済資本と乖離していく過程では、個別銀行の創意工夫によるリスク管理の高度化へのインセンティブも大きく低下していった。金融機関自らのリスク管理高度化を期待した結果が金融危機に繋がったという見方も広がっていた。市場規律に至ってはもっと厳しい目が向けられることとなった。極端に言えば金融危機という形で規律が発動したと言えなくはないが、その代償はとても大きいものとなってしまった。

こうして、金融危機以降、銀行規制の国際的議論は大きく揺れ動いていった。3つの柱という観点で行くと、第2、第3の柱がなくなってしまった訳ではないと思われるが、明らかに第1の柱重視となっているように思われる。

ということは、そもそも「3つの柱」アプローチは機能しないものだったのだろうか。こ

こについては、まだまだ今後の動きを見ていく必要があるように思われる。ただし、個人的な思いとしては、「3つの柱」自体は極めて有用なアプローチであるが、それぞれの柱のバランスをきちんと考えること、そして監督側・業界側、さらには市場関係者等が各柱のメリット、そして限界や課題について真摯に向き合い、共通な理解のために議論を重ねていくことが重要だったのではないかと感じている。ただ、金融危機という大きな衝撃の前に、そうした議論を丁寧に紡いでいく時間がなく、とにかく処方箋を出さなければ世間の批判に耐えられない、という環境下で、少なくとも金融危機後は機能不全に陥ったのではないだろうか。

### 保険規制で「3つの柱」を機能させるために

話を国内の保険規制に戻そう。有識者会議ではなぜ「3つの柱」を健全性政策の軸として選んだのか。やはりそこには、第1の柱だけでは、「機械的・画一的な規制」となってしまう、いわゆる規制の副作用が大きくなる、といった強い問題意識が働いていた。ここでいう副作用は、当時の銀行規制で考えていたような「規制が金融技術に追いつけないことから生じる規制裁定」といったものとは少し異なるが、保険会社自らが「リスクを適切に認識しなくなる」という事態に対処するという点では共通したものがあると感じられる。それに対する処方箋としては、金融危機前の「自律的なリスク管理の高度化を推奨し、それを見守る」か、もしくは金融危機後の「徹底した規制強化を行う」か、というざっくり2つの選択肢があるが、今回の有識者会議は前者を選択したのである。また、第3の柱は「情報開示」という名前になってはいるが、そこにはもちろん「外部からの規律」が働くということがカギとなっている。

では、この「3つの柱」が機能するためには何が必要なのだろうか。第2の柱については、改めて第1の柱の限界とそれを補うための第2の柱、という位置付けの理解が重要になるだろう。ともすると「第1の柱で使われている手法だから」という理由で社内管理上も活用してしまっているようなケースもみられるが、第2の柱は自らが正しいと思う方法を用い、むしろ第1の柱の高度化に結び付けていく、という意識が求められる。特に、今回の有識者会議では、報告書にこそその記述が残らなかったものの、会議資料や議論の中では第1の柱に「緩い」部分があるといったことが明確に示されており、これらはあくまでも「第1の柱で用いることは現実的な方策」だと述べられている。それらを、自らの状態を正しく見ようとする内部管理上で用いることは、保険会社の内部規律を緩めてしまいかねない。また、第2の柱では「健全性」という視点（資本とリスクという視点）に加えて、リターンという視点からみて適切な対応を行っているかどうか、ということを確認していくことが必要だろう。

第3の柱については、さらに難しい課題に向き合わなければならない。ただ単に開示すればいい、というだけでは何の規律も働かない可能性が高く、むしろ「共通化された開示指標」をランキング付けされたりして、本質とはずれたところでの競争が発生し、歪んだイ

ンセンティブを保険会社が課せられることにもなりかねない。銀行の場合、相対での取引価格への反映などを通じたフィードバックがあると期待されていたが、保険会社の場合はこうしたフィードバックはすぐには期待できない。もちろん、バーゼルの第一次市中協議案には「例えば、預金を完全に保証されているために全くリスクを負っておらず、それゆえ規律を課す動機を持たない預金者からは、銀行は市場規律を受けないかもしれない。しかしながら、如何なる国際的に活動する銀行であっても、市場と一般市民の判断から完全に遮断されることを期待できるものではない。」とも記されており、全く無関係とはいえないのだが、保険契約、特に生命保険契約の期間の長さを考えると、「気づいたときにはすでに時遅し」といったことにもなりかねない。そのためにも、より迅速なフィードバックや規律付けが得られる市場関係者と積極的に対話をしていくことが強く求められる。そして、市場関係者からの適切な声をきちんと保険会社のガバナンス上に反映させるように促していくことも必要だろう。

なお、有識者会議の報告書13ページに記されている通り、報告書内では、第2、第3の柱は「特に重要なポイントを基本的な方向性として」示すにとどまっている。しかし、この2つの柱の重要性は上述した通りであり、機能させていくには多くの課題をクリアしていく必要がある。特に、「第1の柱の導入を待たずに早期に開始することが適当である」とされている第2の柱については、今すぐにでも上記のような観点について検証を開始していくべきであろう。

## おわりに

有識者会議等で3つの柱を議論するにあたり、銀行規制での流れについていろいろな文献を読み、識者からも意見を伺ったりした。それらから改めて「3つの柱」が重要である一方、そのバランスとそれらに対する真摯な姿勢（過信しすぎない、限界を認識する、等）がいかに重要であるかを改めて強く認識した。

ちなみに、氷見野（2003）の171ページ「談話室：国際速度規制」というコラムは、来るべきバーゼルⅡへの期待と課題のようなものがさらりと記されている。現長官だからということ抜きにしても、その当時の状況を客観的に見つめてきた歴史証言として、特に一読をお勧めしたい（もちろん、談話室以外も、そして他の文献も極めて有用である）。

## 参考文献

- 氷見野良三（2003）「検証 BIS 規制と日本」（第1版）金融財政事情研究会  
藤井健司（2016）「増補版 金融リスク管理を変えた10大事件+x」金融財政事情研究会  
宮内惇至（2015）「金融危機とバーセル規制の経済学」勁草書房