

# みずほレポート

2012年8月3日

## 英国の銀行制度改革

—ヴィッカーズ委員会報告とリテール・リングフェンス

- ◆英国では、金融危機を受け、独立委員会（ヴィッカーズ委員会）を設置して今後の銀行業のあり方についての検討を行ってきた。同委員会は、昨年9月に検討結果を公表。
- ◆改革案の目玉は、リテール預金を扱う銀行を他の業務から独立したエンティティとして切り離すこと（これを、リテール・リングフェンスという）を義務付ける点にある。
- ◆ヴィッカーズ委員会による検討を受け、政府は2015年までにその勧告事項を実現するための立法対応を行い、2019年までに施行することを表明。
- ◆これらは、預金を中心とする国民生活に不可欠な金融サービスの安全性を守るための施策として、米国ボルカー・ルールと同様の発想に立つもの。
- ◆現状においてその英国支店がリテール・リングフェンスの適用対象となるEU域外の銀行はないが、これらの取組みが今後の国際的な金融規制改革議論に与える影響には注意が必要。

---

金融調査部 主席研究員 三谷 明彦  
03-3591-1428 [akihiko.mitani@mizuho-ri.co.jp](mailto:akihiko.mitani@mizuho-ri.co.jp)

---

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。

---

## 目 次

---

I. はじめに	1
II. ヴィッカーズ委員会の創設と報告書の公表に至る経緯	1
1. 金融危機と銀行改革 — 英国での議論	1
(1) ターナー・レビューにおけるユーティリティ・バンク分離論	1
(2) ナローバンキングに関する検討	2
2. 政権交代後の動向	4
(1) ヴィッカーズ委員会の創設	4
(2) ヴィッカーズ委員会の構成と目的・役割	4
3. ヴィッカーズ委員会での検討経緯	5
(1) 論点ペーパーの公表と意見募集（2010年9月）	5
(2) 中間報告書の公表と意見募集（2011年4月）	7
III. ヴィッカーズ委員会最終報告書	11
1. 最終報告書の構成	12
2. 最終報告書の主な提言内容	12
(1) リテール・リングフェンス	12
(2) 損失吸収力	17
(3) 競争の促進	19
(4) 提言事項の実施時期等	19
IV. 政府の対応と今後の銀行制度改革	19
1. 2011年12月財務省報告書	19
2. 2012年6月ホワイトペーパー	20
(1) リテール・リングフェンス	20
(2) 損失吸収力	28
(3) 競争の促進	32
(4) 対象・実施時期	33
V. リテール・リングフェンスの影響	33
1. リテール・リングフェンスとボルカー・ルール	33
2. エンティティの分断と銀行業務の効率性	34
3. おわりに	35

## I. はじめに

金融危機後、危機の再発防止に向けた金融規制改革の動きが国際的に進められてきた。例えば、バーゼルⅢに代表される銀行の自己資本規制等の健全性規制強化、システム上重要な金融機関（SIFIs）への規制・監督強化、金融機関の破綻処理制度の整備、報酬規制などが挙げられる。これらは G20・FSB を中心とする国際的な枠組みの中で検討されている一方、金融危機による影響の大きかった欧米を中心に、各国独自の検討も進められている状況にある。各国における規制改革の検討においては、国際的な検討課題とオーバーラップする事項も多く含まれているものの、独自の取組みも見られる。中でも金融機関に対するインパクトが大きいのが、米国ドッド・フランク法におけるボルカー・ルールや銀行本体のデリバティブ取引規制（デリバティブ押し出し条項）のような、金融機関の業務内容、業務範囲に対する直接的な規制である。これは、銀行が高いリスクにさらされ、預金者ひいては納税者が負担を被る結果となることを予防するため、リスクの高い業務を行うこと自体を規制しようとするものであり、金融規制の中でも最も直接的で介入度合いの高い規制手法であることから、その妥当性やあり方等を巡ってはさまざまな議論がある。

英国においても銀行課税の導入や金融監督体制の大幅な見直しなど、金融規制改革のための独自の施策が取られてきているところであるが、銀行の業務範囲を中心とする業務のあり方についても、政府が独立委員会（委員長の名前から「ヴィッカーズ委員会」とも呼ばれる）を設けて検討を行うなど、米国と並んで他国にない独自の展開が見られる。以下本稿では、ヴィッカーズ委員会報告書の内容を中心に、リテール・リングフェンスと呼ばれる英国の業務範囲規制について見ていくこととしたい。

## II. ヴィッカーズ委員会の創設と報告書の公表に至る経緯

### 1. 金融危機と銀行改革 — 英国での議論

#### (1) ターナー・レビューにおけるユーティリティ・バンク分離論

金融危機後、他国に先駆けて金融規制改革に乗り出した英国において、改革の必要性や検討すべき課題の骨格を示したのが、金融サービス機構（FSA）会長の名を冠して 2009 年 3 月に取りまとめられた「ターナー・レビュー」（FSA（2009a））である。ターナー・レビューは、銀行の自己資本・流動性、金融機関の破綻処理、リスク管理、金融監督等、現在に至る金融規制改革議論において取り上げられる論点を網羅した、全 120 ページ余りに及ぶ報告書であり、その後の国際的な議論をリードしてきたものであるとすることができるが、その中で、銀行、特に大規模かつ複雑な銀行に対する規制のあり方についても取り上げられている。

ターナー・レビューはまず、先の金融危機の原因として、信用仲介における複雑かつ高レバレッジでリスクの高い証券化モデルの存在を指摘した上で、その対応策の 1 つとして、伝統的なリテール商業銀行業務を行う銀行（ユーティリティ・バンク）とリスクの高いトレーディング業務を行う金融機関（インベストメント・バンク）の分離論を取り上げ、「銀行と証券市場という異なるタイプの業務の間の適

切な関係を考えるという課題に対処することが今日必要となっている」との問題提起を行っている。

その上で、ターナー・レビューは、「ユーティリティ・バンク」と「インベストメント・バンク」の分離論は論理的に明快で相応の支持を得ていることを指摘しつつ、今日の複雑な経済の中での実行可能性や、それが実際にリスク低減に資するかどうかは明らかではないとする。そして、分離論に対する異論の根拠として以下の点を指摘している。

- ① クリアリング・バンクとマーチャント・バンクが完全に分離されていた時代は、固定為替レートの時代であり、資本の流れや貿易も極めて限定的で、クロスボーダー企業の役割もずっと小さかった。一方、今日の国際的に連関した複雑な経済における金融ニーズを満たすためには、大規模かつ複雑な銀行の存在が不可欠。
- ② 商業銀行が「インベストメント・バンキング」業務を行うべきか否かを考える際には、「インベストメント・バンキング」という言葉にどのような業務が含まれるのかを明らかにすることが必要。例えば、社債の引受のような、グラス・スティーガル法以前の米国においてインベストメントバンクが行っていた業務の多くは、現在の法人顧客にとっては不可欠のサービスである一方、銀行内部のヘッジファンドによる大規模な自己勘定取引はそうではない。
- ③ 与信における証券化モデルは、効果的な規制・監督の下では、コストとリスクの低減に資するものとなり得る。過去に世界を苦しめた純粋なオンバランスのナローバンキングでの危機は、適切な証券化や信用保険があれば軽減できたであろうことは認識すべき。
- ④ ユーティリティ・バンクの外側にあるリスクの高いトレーディング業務は規制せず市場規律のみに委ね、危機時にも支援を与えないという考え方には、今日のような市場が相互に連関し合う世界では信頼を置くことができない。
- ⑤ 古典的な商業銀行業務やリテール銀行業務にフォーカスしたナローバンキングであっても、時に極めてリスクの高いものになりうる。ノーザン・ロックやワシントン・ミューチュアル、インディマックなどは全てナローバンクであった。

以上の考察を踏まえ、ターナー・レビューは、「リスクの高い自己勘定トレーディング業務における商業銀行の役割を制限するため、新しい資本・流動性要件を設計すべきである。『ナローバンキング』をマーケットメイク業務からさらに正式かつ完全に法律上も分離することは現実的ではない」と提言している<sup>1</sup>。

## (2) ナローバンキングに関する検討

上述のとおり、ターナー・レビューは、商業銀行による高リスク取引を抑制するための手段として、ナローバンクの制度的分離という直接的な禁止ではなく、自己資本規制や流動性規制等の手段によるべきとのスタンスを示したが、ターナー・レビューの公表後、FSA がシステム上重要な銀行への対応についての議論を纏めた 2009 年 10 月のディスカッションペーパー (FSA (2009b)) においても、ナローバンキング論について 1 つの節を割いて取り上げている。そこでは、ナローバンキングを他の

---

<sup>1</sup> FSA (2009a) に掲げられた提言事項 ("Actions Required to Create A Stable And Effective Banking System") の項番 24 (ターナー・レビュー9頁) 参照。

業務から分離する形態について、極端なナローバンキング、中間的なナローバンキング、商業銀行の投資銀行からの分離の3つに分類して以下のとおり検討している。その上で、複雑な銀行グループの再編において、リテール預金業務と自己勘定取引業務の明確な分離まで要求するか否かは今後の議論に委ねられた問題であるとしている。

#### **a. 極端なナローバンキング**

最も徹底した形でのナローバンキングの形態として紹介されているのが、エコノミストのジョン・ケイによる案である (Kay (2009))。これは、ナローバンクをリテール預金と支払いサービスに特化させ、そこで集めた預金の運用は全て無リスクの国債で行うこととする一方で、商業貸出や自己勘定取引等その他の業務については大幅に規制・監督を緩和し、市場規律に委ねるとするアイデアである (ナローバンクに一定限度の消費者貸出、住宅金融、中小企業貸出を認めてもよいが、そのための資金はリテール預金でなくホールセール市場からの調達や自己資本を充てるべきとされる)。

この考え方に対しては、FSA ディスカッションペーパーは2つの問題点を指摘している。第1に、リテール預金の運用を100パーセント国債で行うことの現実性である。英国のリテール預金が約9,500億ポンドである一方、国債の残高は約8,000億ポンドで、うち3,000億ポンド以上は保険会社や年金基金によって保有されていることから、この要件を満たすことは現状ではできないとする。第2に、より本質的な問題として、ナローバンク以外の部分の規制・監督を緩めることで、金融システムとしてのリスクを増大させてしまうのではないかという問題である。

#### **b. 中間的なナローバンキング**

第1の極端なナローバンキングは理論上の議論に止まっており、実施された例はないが、リテール預金取扱金融機関に一定の限定的な貸出業務を認める中間的な形態のナローバンキングには、ドイツのSparkassen、スペインのCaixa、米国のS&Lなど多くの実例があり、英国のビルディング・ソサエティもこの範疇に入るとされている<sup>2</sup>。

#### **c. 商業銀行の投資銀行からの分離**

第3の形態は、グラス・スティーガル法と同じタイプの規制を導入し、預金取扱金融機関にフルレンジの商業銀行業務を認めつつ、自己勘定取引は規制するというアプローチであり、米国のドッド・フランク法で法制化されたボルカー・ルールがまさにこれに該当する。ディスカッションペーパーでは、この形態を取れば、極端なナローバンキングを実施した場合の問題点 (ナローバンクから外れた領域での信用のボラティリティ増大懸念) を回避できることから、理論的には魅力的な考え方であると評価しつつ、許容業務と禁止業務の線引きが難しいという実務的な問題点を指摘している。

このような実務上の問題点への対応として、ディスカッションペーパーでは、トレーディング勘定資産に係る資本要件を引き上げ、商業銀行の基本的なマーケットメイクと純粋な自己勘定トレーディ

<sup>2</sup> 英国のビルディング・ソサエティは、リテール預金の受入と住宅貸付を中心的な業務とする協同組織金融機関であり、商業不動産等の住宅以外の不動産貸付には法的な限度が定められているほか、ホールセール資金調達にも同様に制限が設けられている。ただし、1986年のビルディング・ソサエティ法制定後1997年までの間に規制緩和が進み、商業不動産貸付にも従来以上に従事できるようになったことから、よりリスクの高い貸出を行うようになり、2009年3月のダンファームリン・ビルディング・ソサエティの破綻を契機として規制緩和の行き過ぎが認識されるようになったとディスカッションペーパーは指摘している。

ングとの間で資本要件に大きな差を設ける（後者の要件を加重する）ことや、再建・破綻処理計画（recovery and resolution plan）を用いて金融機関の法的なストラクチャーの明確化・簡素化を促すことが挙げられている。ただし、これらは既に国際的な金融規制強化の取組みの中で、特にグローバルにシステム上重要な金融機関（G-SIFIs）が金融システムに与えるリスクを削減する観点から実施に向けた検討が進んでおり、このような取組みまでもナローバンキングと呼ぶべきかについては議論があり得るだろう。

## 2. 政権交代後の動向

### (1) ヴィッカーズ委員会の創設

英国では2010年5月に行われた総選挙の結果、政権交代が生じ、保守党・自由民主党の連立政権が発足した。上記のとおり、労働党政権下でまとめられたターナー・レビューでは、リテール銀行（ユーティリティ銀行）の分離論は取り上げられていたものの、その実現可能性には疑問が示され、自己資本規制や流動性規制による対応を提言していたが、新たに与党となった保守党は、選挙前から政権公約においてボルカー・ルール<sup>1</sup>の国際的な導入を訴え、自由民主党も預金取扱銀行と投資銀行の分離を主張するなど、銀行の業務範囲についてより踏み込んだ対応を取ることを掲げて選挙戦を戦っていた。

新政権発足後に出された政策プログラム（“The Coalition: our programme for government”）では、リテール銀行業務と投資銀行業務の分離について独立委員会を設置して検討を行うことが示され、2010年6月16日に財務省から経済学者でオックスフォード大学教授であるジョン・ヴィッカーズ卿を委員長とする委員会（Independent Commission on Banking: ICB、本稿では「ヴィッカーズ委員会」とする）の設置が発表された。

### (2) ヴィッカーズ委員会の構成と目的・役割

#### a. 構成

委員会はヴィッカーズ委員長と、4名の委員から構成される（図表1）。

図表1 ヴィッカーズ委員会 委員構成

役職	氏名	主な現(前)職
委員長	ジョン・ヴィッカーズ卿 Sir John Vickers	オックスフォード大学オール・ソウルズ・カレッジ学長、イングランド銀行チーフエコノミスト
委員	クレア・スポッツウッド Clare Spottiswoode	Gas Strategies 会長
	マーティン・テイラー Martin Taylor	Syngenta AG 会長
	ビル・ウィンタース Bill Winters	JP Morgan Investment Bank 共同CEO
	マーティン・ウルフ Martin Wolf	Financial Times アソシエート・エディター

## b. 目的・役割

政府はヴィッカーズ委員会に対し、英国の銀行セクターの構造に関する考察を行い、リテール銀行業務と投資銀行業務の分離を含む銀行システム改革および競争促進に向けた構造上の手段ならびに関連する他の手段について検討し、特に以下の点に考慮しつつ提言を行うよう要請した。

- ① 銀行セクターのシステミック・リスクの削減
- ② 銀行システムにおけるモラルハザードの低減
- ③ 金融機関の破綻の可能性および影響の緩和
- ④ リテール銀行と投資銀行双方における競争の促進

さらに、提言の取りまとめに当たっては、より広い視点として、金融の安定と効率的で開かれた強固かつ多様な銀行セクターの実現という目的を踏まえ、提言事項が以下の点に与える影響についても特に注意を払うよう求められた。

- ① 金融の安定
- ② 英国の消費者および企業に対する貸出と経済回復のペース
- ③ 消費者の選択
- ④ 英国の金融サービスおよび専門家サービス、さらにはより広く英国経済の競争力
- ⑤ 政府の財政ポジションに与えるリスク

## 3. ヴィッカーズ委員会での検討経緯

### (1) 論点ペーパーの公表と意見募集 (2010年9月)

ヴィッカーズ委員会は2010年7月9日に第1回会合を開催し、その後月1回程度のペースで会合を行ってきた。9月24日には論点ペーパー (ICB (2010)) を公表し、委員会の目的、改革のオプション、およびそれらのオプションに関するコスト・ベネフィットの3つのトピックについて8つの質問事項を示した上で、それらに対する意見募集を行った。改革のオプションとして論点ペーパーが示したのは、まず銀行の組織に関するものとして、①リテール銀行と投資銀行の分離、②ナローバンキングおよび限定目的銀行、③自己勘定取引および投資に対する制限、④リビングウィルや破綻処理スキームを含む組織上の分離可能性の確保、⑤コンティンジェント資本、⑥組織に関するサーチャージの6つ、市場の構造に関するものとして、⑦市場集中の低減策、⑧市場インフラ改革の2つである。

#### 論点ペーパーにおける質問事項

##### 1. 目的

質問 1.1 委員会の2つの主要目的である金融安定と競争促進 (消費者の選択を含む) との関係はどのようなものか。これらの目的は根本的に調和するものか。そうでないとなれば、両者の間の不調和はどのようなものであるか。また、改革案をどのように設



計すればそれを緩和することができるか。

質問 1.2 委員会は分析においてその他の目的、例えば貸出や経済回復のペース、競争力、政府の財政ポジションに対するリスク等にどの程度のウェイトを置くべきか。

## 2. 考えられる改革のオプション

質問 2.1 他に検討枠組みに追加すべき改革オプションはあるか。例えば、パラグラフ 4.33 に掲げられた「その他の改革イニシアチブ」<sup>3</sup>のいずれかの項目を委員会の勧告において取り上げるべきか。

質問 2.2 (追加すべきオプションがある場合) 上で示された改革オプションのうち、さらに検討を進め、詳細を詰め、分析を行うに値するものはどれか。

## 3. 改革オプションに係るコストとベネフィット

質問 3.1 これらのオプションの利点は何か。特に金融安定と競争促進上の利点は何か。それらの利点はどのようにして数値化できるか。

質問 3.2 様々なオプションに関し考えられるコストとしてどのようなものがあるか。例えば、銀行が行うことのできる業務の範囲や規模の縮小を義務付けられた場合、どの程度効率性が失われるか。これらのコストは数値化できるか。

質問 3.3 (より規制の少ない) シャドーバンキングセクターの役割について、委員会の作業に対するインプリケーションは何か。異なる改革オプションを取った場合、単に問題を銀行セクターからシャドーバンキングセクターにシフトするに過ぎない結果になる度合いはどの程度か。

質問 3.4 実行可能性の観点から除外すべきオプションはあるか。あるとすれば、その理由は何か。

2011年1月26日付プレスリリースによると、意見募集には150件を超える意見が寄せられ、リテール銀行と投資銀行の分離に関しては肯定的な意見と否定的な意見の双方があった。分離肯定論の多くは、リテール預金による資金調達上の恩典が存在すること、そして株主資本をリスクにさらすユニバーサルバンクの従業員のリスクと報酬を分離すべきことを主張するものであった。他に「大きすぎて潰せない」という暗黙の保証が市場を歪めるという意見も見られた。一方、分離反対論はビジネスに与える影響をその根拠とするものであり、一定の複雑な金融商品へのアクセスがビジネス上必要であるとの主張や、分離に伴うコストおよび金融サービスを行う場としての英国の競争力への懸念を示す意見があったとされている。

<sup>3</sup> パラグラフ 4.33 に「その他の改革イニシアチブ」として示されたのは、①銀行に対する一般的な資本・流動性要件、②銀行に対する課税、③規制機関の形態、④マクロプルーデンス規制、⑤金融機関の会計ルール、⑥金融商品規制、⑦報酬構造の規制、⑧預金保険、⑨コーポレートガバナンスの9項目である。

改革のオプションに掲げられたこの他の項目のうち、リビング・ウィルに対しては一般的に支持があるが、より進んで、銀行を組織上分離し、個々に資本を備えた子会社とし、リテール業務を行う子会社には追加的な保護を与えるべきとする意見も見られた。一方、ナローバンクや限定目的銀行の考え方には、現実性を欠くことや価値の破壊につながる可能性があることを理由に、あまり支持が見られなかったようである。

## **(2) 中間報告書の公表と意見募集 (2011年4月)**

### **a. 中間報告書の内容・構成**

委員会は引き続き会合を重ね、2011年4月11日に中間報告書を公表した (ICB (2011a))。

中間報告書は、イントロダクション (第1章) に続き、第2章で英国における銀行セクター改革の必要性について議論した後、第3章でこれまでの改革への取組みに触れ、第4章と第5章で具体的な改革のオプションを論じている。第4章は金融の安定のための手段、第5章が銀行間の競争促進のための手段を扱う。

本稿のテーマである銀行業務のあり方については第4章で論じられている。そこでは、現在の英国の主要銀行に見られるリテール銀行業務とホールセール・投資銀行業務がほとんど無制限に結びついたユニバーサルバンク体制の問題点として、①破綻した場合の影響度の大きさ、②システミックに破綻が連鎖するリスク、③暗黙の政府保証を背景としたリスクテイクの拡大、という3点を指摘、これらに対処するための手段として、ユニバーサルバンクから英国でのリテール銀行業務を行う部分を別のエンティティとしてくり出し、それ自身が十分な資本を備えた子会社とする案 (これを「リテール・リングフェンス」と呼ぶ) を提示した。

中間報告書は、リテール・リングフェンスには、①危機に陥ったユニバーサルバンクの処理がより容易かつ低コストで可能になる、②英国金融システムのショック吸収力が向上する、③暗黙の政府保証に対する期待を減らすことができる、というメリットがあるとし、分離の形態についてのオプションを示し、比較検討を行っている。

### **b. リテール銀行業務分離に関するオプション**

#### **(a) 完全な分離 (full separation)**

リテール銀行業務を行うエンティティとホールセール・投資銀行業務を行うエンティティが同一の企業グループ内に存在してはならないとする最も厳格な分離の形態である。危機時において最も確実に両者の分離を確保できる点がこの形態のメリットであるとされる。しかし、中間報告書では、規模のメリットや顧客のニーズへの対応、グループ内での業務の分散効果が失われるなどの点で、完全な分離に伴うコストは必要以上に大きく、リテール・リングフェンスの方が望ましいとしている。

#### **(b) オペレーション機能の子会社化**

他方、中間報告書は、リテール・リングフェンスを行う必要はなく、銀行の業務継続に必要なインフラをグループの他の部分から切り離して子会社化することにより、より低コストで問題に対処できるとする考え方も紹介している。しかし、この考え方には有益なものが含まれているとしつつも、ユニバーサルバンク体制に伴う上記3つの問題点には対応できないとして、それだけでは不十分であると

結論付けている。

### **(c) ボルカー・ルール**

ボルカー・ルールは、預金の受け入れを行う銀行による自己勘定取引やヘッジファンドおよびプライベートエクイティファンドへの投資等を禁止するもので、米国ドッド・フランク法で立法化された。ボルカー・ルールは暗黙の政府保証をなくし、自己勘定取引やファンド投資がもたらす不安定さを除去しようとする点でリテール・リングフェンスと同様の発想に立つものであるが、中間報告書では、英国のユニバーサルバンクの資産に占める自己勘定取引の割合は非常に小さいため、仮に英国でボルカー・ルールを導入したとしてもその影響は大きくないこと、また、顧客のニーズに基づく自己勘定取引を区別することは容易でなく実施上の困難を伴うことから、リテール・リングフェンスと比較した場合にそのメリットは少ないとしている。

### **(d) その他の形態**

その他のオプションとして、英国に本拠を置くグローバル銀行を地理的または機能別に分割するアイデアを紹介しているが、これは他国の当局の行動を縛ることになりうる、あるいは、地理的な分割だけではリテール銀行業務とホールセール・投資銀行業務の混在によるリスクは解消されないといった問題があることから、委員会としてはこのオプションは推さないとしている。

## **c. 分離のコスト**

リテール・リングフェンスを実施した場合のコストについては、コスト計測は、もしリングフェンスを導入しなかったならば代わりに導入される他の規制に伴うコストとの比較において論じられなければならないこと、また、リングフェンスに伴うコスト要因は一方で社会的な利益をもたらす面もあることに留意すべきとした上で、委員会としては現時点においてリングフェンスの導入に伴う社会的な利益はコストを上回るとの見方を示している。

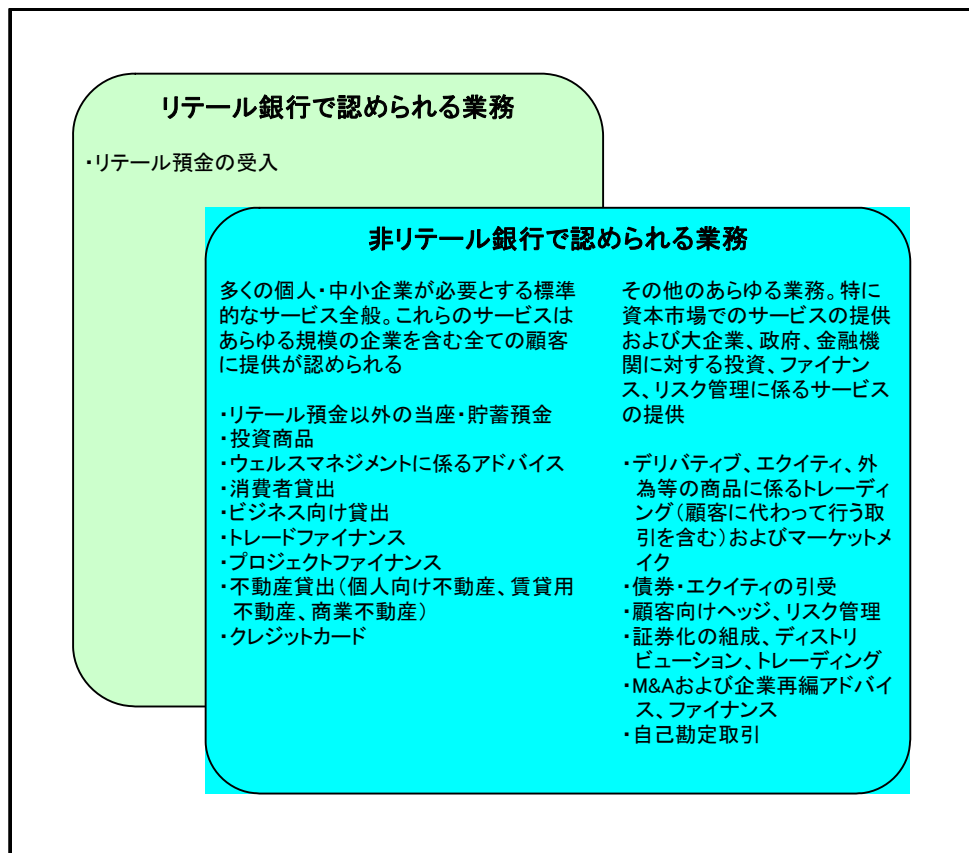
## **d. リテール・リングフェンスの制度設計**

リテール・リングフェンスを導入するに当たって重要なのが、リテール銀行業務として切り分けられるべき業務は何かという定義の問題である。中間報告書は付属文書（Annex 7）においてリングフェンスの設計についての1つの案を示している。ここでは、業務は以下の3つのカテゴリーに分けられている。

- ① リングフェンスの内側でのみ認められる業務（預金保険対象預金の受入れ）
- ② リングフェンスの内側で行うことのできる業務（個人や中小企業が必要とする他のサービス）
- ③ リングフェンスの内側で行うことは認められない業務（専ら大企業、金融機関、政府が必要とする資本市場サービス、トレーディングおよびヘッジに関するサービス）

これらの区分を図示したのが次の図表2である。

図表2 ヴィッカーズ委員会中間報告書で示されたリングフェンスの考え方の例



(資料) ICB (2011a)

上記の区分は業務に基づく区分であるが、中間報告書では、例えば顧客による区分のようにこれとは異なる区分法もあり得るとしている。しかし、顧客による区分の考え方では、あるカテゴリーの顧客は決められたタイプのエンティティからしかサービスを受けることができなくなり、顧客の選択を制限することになるとの問題点を指摘している。

#### e. 改革に関するその他のアイデアおよび質問事項

中間報告書ではリテール銀行業務の分離案のほか、より広く銀行の組織構造改革に関するアイデアとしていくつかの考え方を紹介している。

第1に、ナローバンキングである。これは上述のとおりターナー・レビューにおいても検討されていた考え方であり、リテール・リングフェンスと異なり、預金取扱金融機関での貸出は信用リスクをもたらすものとして禁止される<sup>4</sup>。ナローバンキングを採用すると、この点での社会的なコストが大きく、また、あまりにもナローバンクの範囲が狭すぎるため、暗黙の政府保証の問題も解消されないなどの問題があるとされる。また、預金の量に対して運用対象となる国債が少なすぎるという実務上の問題も指摘されている。

<sup>4</sup> ここでのナローバンキングは、ターナー・レビューにおける「極端なナローバンキング」のことを指すようである。既に見たとおり、ナローバンキングと呼ばれる考え方にはいくつかのバリエーションがあり、広い意味ではリテール・リングフェンスもその1つといえることができる。

第2に、完全準備銀行（full reserve banking）である。これは、銀行に対し受け入れた預金全額をカバーするだけの現金を常に保持するよう求めるアイデアであるが、銀行システムにおける貸出能力を著しく損なうとされている。

第3に、限定目的銀行（limited purpose banking）である。この仕組みの下では、全ての貸出の担い手をミューチュアルファンドとし、貸出は証券化されて投資家に販売される。ミューチュアルファンドはそれぞれがターゲットとするリスク・リターンの度合いに応じて異なる運用対象を選択する。例えば、ハイリスク・ハイリターンを狙うファンドはリスクの高いモーゲージや商業貸出を、安全性を重視するファンドは国債や現金を対象とするといった形になる。ここでは、従来のリテール銀行は顧客に対し投資すべきミューチュアルファンドの組み合わせをアドバイスする仲介業者として業務を行うことになり、投資銀行業務は純粋にコンサルティングビジネスになるなど、金融機関のビジネスモデルをラディカルに変えることになるとされる。この考え方はモラルハザードの解消に資すると支持する声もあるが、中間報告書は、中小企業向けリボルビングローンのように容易には証券化し難い商品もあることや、リレーションシップバンキングが失われるといったデメリットを指摘している。また、国際的に見ても、このような仕組みを一時的に実行に移すことは極めて困難であるとしている。

第4に、銀行の資産規模または市場シェアの制限である。これは主に破綻時のインパクトを小さくすることを目的とするが、競争の促進や政治的な影響力を抑制するためにも用いられる。しかし、規模の制限については基準の設定や変更が難しく、オーガニックな成長に対してもそれが適用される場合は銀行のインセンティブを歪めることもある等の理由から、ヴィッカーズ委員会は、金融安定の目的は規模の制限以外の方法によっても達成可能であるとの立場である。

第5に、支払決済システムの強化である。その具体策の1つとして、支払インフラを組織上他の銀行業務から分離する案を挙げている。しかし、支払インフラは当事者間の指図を伝達するだけであり、それらを組織上分離してもそれだけでは危機時の機能継続が確保されるわけではないことから、サービスの継続は専ら銀行の効果的な破綻処理の問題であるとしている。

以上を受け、中間報告書は銀行システムの構造改革に関する以下の質問事項を示して意見募集を行った。

#### **中間報告書でのリテール・リングフェンスに関連する質問事項**

- 質問 4.4 金融安定促進のための構造改革に関し、委員会が英国リテール・リングフェンスに作業の焦点を当てることに賛成するか。
- 質問 4.5 英国リテール・リングフェンスのコストおよび（または）利点はどのようなものか。また、それらを分析するにはどのようなアプローチが考えられるか。
- 質問 4.6 英国リテール・リングフェンスをどのように設計すべきか。
- 質問 4.7 委員会は金融安定促進のため他の構造改革案を追求すべきか。

## f. 損失吸収力に関する質問事項

中間報告書では、以上見てきたリテール・リングフェンスと並んで、銀行の損失吸収力（loss-absorbing capacity）強化のための改革オプションについても検討を行っている。そこでは、損失吸収力を高めるための具体的な手段として、普通株式（common equity）、コンティンジェント・キャピタル<sup>5</sup>、ペイルイン債務<sup>6</sup>、預金者への優先弁済<sup>7</sup>などを検討した上で、以下の質問事項を提示した。

### 中間報告書での損失吸収力に関連する質問事項

- 質問 4.1 システム上重要な銀行はバーゼルⅢの要件よりも多くのエクイティを要求されるべきか。そうであるとすれば、それはどの程度か。
- 質問 4.2 英国のリテール銀行はバーゼルⅢの要件よりも多くのエクイティを要求されるべきか。そうであるとすれば、それはどの程度か。
- 質問 4.3 銀行の負債は、その一部または全部をコンティンジェント資本、ペイルイン債務、およびまたは預金者への優先弁済によってより損失吸収力の高いものとするべきとの考えに賛成するか。そうであるとすれば、これらの手段のうちどれを支持するか。また、それはどのように設計されるべきか。

## III. ヴィッカーズ委員会最終報告書

ヴィッカーズ委員会は2011年9月12日、中間報告書に対する意見等も踏まえ、それまでの検討結果を取りまとめた最終報告書を公表した（ICB（2011b））。最終報告書は全体で358ページにわたる詳細なもので、上記目的の達成に向けた具体的な提言事項を提示している。

報告書の公表に当たりヴィッカーズ委員長は、「我々の提言は、長期にわたってより安定的で競争的な基礎を英国の銀行に与えることを目的としている」と述べ<sup>8</sup>、目指す銀行システムの姿として以下の3つを示した。

- ① 金融危機とそれに伴うコストを発生させる可能性が少ない、あるいはそれらに負けない銀行システム
- ② 銀行が発生させた損失の責任を納税者に負担させることが二度とないような、自立した銀行システム

<sup>5</sup> 中間報告書の“Glossary”では、コンティンジェント・キャピタルとは、例えば銀行の自己資本比率が所定の水準を下回る等の一定のトリガーポイントに達した場合に株式に転換される債務をいうとされている。

<sup>6</sup> ペイルインとは、銀行が規制上の要件を満たせなくなった場合（ただし、支払不能に陥る前）に、当該銀行が規制上の要件を満たしている間は損失を負担することのない銀行の債務に損失を負担させることをいい、元本の削減または株式への転換を通じて、当該銀行の資本を再構築する効果を持つ（同じく中間報告書“Glossary”における定義）。したがって、コンティンジェント・キャピタルとの違いは、元本削減または株式転換の発動に当局の判断が介在するか否か（当局判断が介在するのがペイルイン債務）ということになる。

<sup>7</sup> ここでの「預金者への優先弁済」とは、銀行破綻時に預金者への弁済を他の無担保シニア債権者に優先させる取扱いとすることを指し、既存の債権の優先劣後関係を再構成することを意味する。

<sup>8</sup> “Opening Remarks by Sir John Vickers” (<http://bankingcommission.independent.gov.uk/>)

テム

- ③ リテール預金の保護、安全な支払システムの運営、貯蓄と生産的な投資との橋渡しといった基本的な銀行サービスを有効かつ効率的に提供できる銀行システム

## 1. 最終報告書の構成

最終報告書は、第1章のイントロダクションに続いて大きく3つのパートからなる。

パート1は「金融の安定」と題され、第2章が「概観」、第3章で「リテール・リングフェンス (retail ring-fence)」、第4章で「損失吸収力 (loss absorbency)」の改革案の内容が示され、第5章で「経済的影響と導入」についての議論が行われている。

パート2は「競争」と題され、第6章の「概観」の後、第7章「市場の分析」、第8章「競争に関する提言」と続く。

パート3は以上を踏まえ、リテール・リングフェンス、損失吸収力、競争に関する提言事項をまとめている(第9章)。

以上が本文であるが、これに加え、補遺として、中間報告書に対する反応の概要(Annex 1)、その他の金融安定および競争上の改革(Annex 2)、金融安定に係る委員会提言の経済的影響(Annex 3)、中間報告書での競争の分析に対する批判への対応(Annex 4)が付されている。

## 2. 最終報告書の主な提言内容

### (1) リテール・リングフェンス

#### a. リテール・リングフェンスの目的

リテール・リングフェンスの目的は、銀行業務のうち、その継続的な提供が経済および銀行の顧客にとって不可欠であるサービスを分離することであり、経済にもたらすコストを極小化しつつ、以下の目的を達成できるように制度設計がなされなければならないとされる。

- ① 納税者負担によるソルベンシー支援に頼ることなく、危機に陥ったリングフェンス銀行<sup>9</sup>と非リングフェンス銀行の処理を容易にすること
- ② 家計や中小企業にとって不可欠な銀行サービスを、金融システムの他の部分で生じた問題から隔離すること
- ③ 政府による保証をなくし、財政に対するリスクを減らすとともに、銀行が過度なリスクを取る可能性を小さくすること

これらの目的の実現に向け、リテール・リングフェンスに関する原則的な考え方が以下のとおり示されている。

#### b. リテール・リングフェンスの原則

中間報告書でも示されていたとおり、リテール・リングフェンスが実施されると、銀行業務は、①リ

<sup>9</sup> 最終報告書では、リテール・リングフェンスにより分離された銀行エンティティを「リングフェンス銀行 (ring-fenced bank)」と呼んでいる。

リングフェンス銀行のみに許可される業務、②リングフェンス銀行に対して禁止される業務、③リングフェンス銀行と非リングフェンス銀行のいずれもが行うことのできる業務、の3つのカテゴリーに区分されることになる（図表3）。

**図表3 ヴィッカーズ委員会最終報告書で示されたリングフェンス導入後の業務区分**

<p style="text-align: center;"><b>リングフェンス銀行にのみ認められる業務（マンドート・サービス）</b></p> <p>個人および中小企業からの預金の受入、当座貸越の提供</p> <p style="text-align: center;"><b>リングフェンス銀行で行うことができる業務</b></p> <p>EEA域内の全ての顧客からの預金の受入、支払サービスの提供（当座預金、貯蓄預金、市場リスクに係る規制上の資本を要求されない投資商品の提供を含む）</p> <p>EEA域内の個人および全ての規模の非金融会社に対する以下のサービスの提供</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・有担保・無担保での消費者および事業者への貸出（不動産貸出、クレジットカードを含む）</li> <li>・トレードファイナンス、プロジェクトファイナンス</li> <li>・非リングフェンス銀行商品に関するアドバイスおよびそれらの販売（リングフェンス銀行にエクスポージャーを発生させないもの）</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>リングフェンス銀行で行うことが禁止される業務（禁止サービス）</b></p> <p>EEA域外での全てのサービス、または預金の受入および支払サービスを除く、全ての金融機関向けサービス</p> <p>顧客の属性を問わず、以下に掲げる業務を含むサービス</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・デリバティブ取引の組成、アレンジ、または執行（代理人として行うか本人として行うかを問わない）</li> <li>・株式、社債、転換証券、転換社債、パートナーシップ持分、ミューチュアルファンド、EFT等への投資<sup>※1</sup></li> <li>・証券の組成、トレーディング、貸出、またはマーケットメイク（負債証券、エクイティ証券、デリバティブ、ABSを含む）。ただし、リングフェンス銀行は自行ブランドの証券化の組成および保持を行うことができる<sup>※2</sup></li> <li>・債券およびエクイティ証券の販売の引受（私募を含む）</li> </ul>
<p>※1 リングフェンス銀行は、当初自らが行った企業貸出で、債務リストラの一部として交換の結果取得したエクイティの保持は認められる</p> <p>※2 リングフェンス銀行には、当然ながらこのような場合の証券化の保持に対し所定の資本が要求される</p>	

（資料）ICB (2011b)

**(a) リングフェンス銀行にのみ認められる業務（マンドート・サービス (mandated services)）**

リングフェンス銀行<sup>10</sup>のみに認められるべきサービスをマンドート・サービスといい、以下の性質を持つサービスがこれに該当する。

- ① 銀行の破綻によりたとえ一時的にでもその提供が中断<sup>11</sup>すると重大な経済的コストが発生する
- ② 顧客はそのようなサービスの中断に対し十分に備えることができない

現時点でマンドート・サービスに含まれるのは、個人<sup>12</sup>および中小企業<sup>13</sup>からの預金の受入と当座貸

<sup>10</sup> 最終報告書では「リングフェンス銀行」にはビルディング・ソサエティも含むとされる。なお、政府が2012年6月に示したホワイトペーパー（HM Treasury and BIS (2012)）では、ビルディング・ソサエティはリングフェンスの対象外とされている（IV.2.(1) i.(a) (27頁) 参照）。

<sup>11</sup> 一時的な中断とは、広く7日間継続するあらゆる中断を含む。7日間より短い中断であっても経済的なコストが重大なものになり得る場合は、これに該当する。



越である。

なお、EU法に基づき英国内で業務を行うことが認められている外国銀行の支店については、ここでのマニフェスト・サービスを行うための認可を得たものとはみなされないとされている。

#### **(b) 禁止サービス (prohibited services)**

リングフェンス銀行は、以下の基準のいずれかに該当するサービスの提供を禁止される。

- ① リングフェンス銀行の破綻処理を著しく困難に、かつ/または、著しくコストを要するものにする
- ② リングフェンス銀行のグローバル金融市場に対するエクスポージャーを直接的に増加させる
- ③ リングフェンス銀行によるリスクテイクを伴い、顧客に対する支払サービスの提供または非金融セクターでの預金者と借入人の間の直接的な資金仲介にとって不可分なものとはいえない
- ④ その他リングフェンスの目的を危うくする

以上を踏まえ、禁止サービスに含まれるものとして以下のサービスが例示されている（これらに限定されるわけではない）。

- ① 欧州経済地域（EEA）内で顧客に提供されることのないサービス
- ② 非リングフェンス銀行またはノンバンク金融機関<sup>14</sup>に対するエクスポージャーを発生させるサービス。ただし、規制当局が適切と判断する<sup>15</sup>支払サービスの提供に関連するサービスを除く
- ③ トレーディング勘定に資産を発生させるサービス
- ④ 市場リスク<sup>16</sup>に係る規制上の資本の保持が義務付けられるサービス
- ⑤ カウンターパーティー信用リスクに係る規制上の資本の保持が義務付けられるデリバティブその他の契約の購入または組成
- ⑥ ローンまたは証券の購入を含むセカンダリー市場での活動に関連するサービス

#### **(c) 付随業務 (ancillary activities)**

リングフェンス銀行が行うことが認められる業務は、禁止されていないサービスの提供と、それらのサービスを効果的に提供する上で必要な付随業務のみとされる。付随業務はあくまでリングフェンス銀行が行うことを禁止されていないサービスの提供に必要な限度でのみ認められ、それ自体が独立したビジネスラインを構成するものであってはならないとされる。

禁止されていないサービスの提供を超える金融業務の実施は、それが当該銀行のリスク管理や流動性管理、禁止されていないサービスの提供のための資金調達等に必要な範囲内でのみ認められる。ま

<sup>12</sup> マニフェスト・サービスに関する上記の2つの基準に該当しない限られた一部のプライベートバンキング顧客を除く。

<sup>13</sup> 上記2つの基準に該当しない限られた一部の中小金融機関を除き、会社法（Companies Act）で定める規模の要件を満たす全ての組織（会社、公益団体、パートナーシップ等）がこれに該当する。現行の2006年会社法によれば、一部の例外を除き、①売上高25.9百万ポンド未満、②総資産12.9百万ポンド未満、③従業員数250名未満、の3つの要件のうち2つ以上を満たす会社が中規模会社とされる（なお、売上高6.5百万ポンド、総資産3.26百万ポンド、従業員数50名未満の3つの要件のうち2つ以上に該当する会社は小規模会社とされる）。

<sup>14</sup> ここでの禁止は、リングフェンス銀行と同じ企業グループにある組織は対象としない。グループ内のエクスポージャーに関する制限は後述(e)（16頁）参照。

<sup>15</sup> これらの原則の関係では、他のリングフェンス銀行との取引は禁止されない。

<sup>16</sup> バーゼル銀行監督委員会の資本基準において定義される市場リスクによる。

た、リングフェンス銀行の資金調達に占めるホールセール調達の割合、非リングフェンス銀行やノンバンク金融会社に対するエクスポージャーの総額については限度が設けられるべきとされる。

#### (d) リングフェンス銀行のグループ内での位置づけ

リングフェンス銀行がグループの一部である場合、リングフェンス銀行はグループの他の部分から独立して、それらの支援を受けることなく継続的にサービスの提供ができなければならない。このためには、以下の要件を満たすことが求められる。

- ① リングフェンス銀行は独立した法的主体であること
- ② リングフェンス銀行によって一部または全部を保有される金融機関は、リングフェンス銀行に対して許された業務のみを行うこととし、そのバランスシートに含まれるのはそれらの業務から生じた資産および負債のみであること
- ③ リングフェンス銀行を含むグループは、リングフェンス銀行がその業務を継続する上で必要となるオペレーション、スタッフ、データ、サービスへのアクセスを、グループの他の部分の財務健全性に関わりなく継続的に確保できるような手段を講じること<sup>17</sup>
- ④ リングフェンス銀行は、自らが直接支払決済システムのメンバーとなるか、他のリングフェンス銀行を代理人とすること

ここで示されているとおり、リテール・リングフェンスによる分離の程度について、最終報告書は中間報告書と同様、リングフェンス銀行とインベストメントバンク等その他の業務を行う金融会社が同一の資本グループの下に置かれることまでは禁じておらず、完全分離 (full separation, 前述 II.3.(2) b.(a) (7 頁) 参照) の立場はとっていない。最終報告書は、中間報告書に対して寄せられたコメントの中には完全分離を支持する意見も見られたことを紹介しつつ、あらためて完全分離をとらない理由に触れている。

まず、完全分離を支持する論拠の主なものとして、第 1 に、同一グループ内にある場合、レピュテーションの連鎖により、リテール銀行業務がその他の部分から悪影響を受ける可能性があることが挙げられる。つまり、グループ内の他の会社が危機に陥ると、リテール銀行も同様に危険とみなされ、通常の業務の継続が困難になるとの指摘である。第 2 に、同一グループ内にありながら、リテール銀行と他の会社との経済的なつながりを有効に規制するルールを作るのは不可能との指摘である。

第 1 の論拠に対しては、レピュテーションの連鎖が存在することは認めつつ、逆にリテール銀行が危機に陥った場合、グループの他の部分が健全であればそれによって救われることもあり得るが、完全分離によってそのようなプラスの連鎖が失われてしまうリスクもあることを指摘し、リテール銀行がレピュテーションの連鎖により悪影響を受けるリスクは、支払能力や流動性を他に依存していないことを明らかにすることで対応できるとする。また、第 2 の論拠に対しては、リングフェンスのルールが一概に完全分離のルールより複雑になるかどうかは明らかでなく、いずれの場合であってもリテール銀行と他の金融システムの間を考慮し、マंडー・サービスと禁止サービスの区分を定義しな

<sup>17</sup> 例えば、リングフェンス銀行が必要なインフラを自ら直接保有する、あるいはグループの他の部分から倒産隔離された子会社がそのようなインフラを保有するなどの形がありうる。

ければならないことには変わりはないとしている。そして、さまざまなコストとベネフィットを比較して、完全分離を義務付けることは正しいアプローチではないと結論付けている。

### (e) グループ他社との経済的なつながり

同様に、リングフェンス銀行がグループの一部である場合、グループ内の他社との関係は第三者と同じベースで行われなければならない。また、支払能力や流動性を他社に依存することはできないとされる。ここから、以下の原則が導かれる。

- ① 同一グループ内のリングフェンス銀行以外のエンティティとの関係は、規制上、第三者との関係と比較して有利な扱いを受けてはならない<sup>18</sup>。
- ② グループ内の他の部分との取引（担保付貸出、資産売却を含む）は、健全かつ適切なリスク管理実務に則り、コマーシャルベースかつアームズレングスベース<sup>19</sup>で行われなければならない。
- ③ 既存の規制を適用することではアームズレングスの関係が保てない場合は、追加的なルールが検討されるべきである。
- ④ リングフェンス銀行と他のグループ内エンティティとの間の資産の売買は市場価格で行われなければならない。リングフェンス銀行による他のグループ内エンティティからの資産の取得は、禁止されていないサービスの提供の結果生じたもの以外は認められない。
- ⑤ リングフェンス銀行は、資本、大口エクスポージャー、流動性、資金調達等に関する規制上の要件を単体ベースで満たさなければならない。
- ⑥ 配当の支払その他資本の移転は、当該リングフェンス銀行に十分な財務上の原資があることを取締役会が確認した後に行わなければならない。加えて、配当等の支払は、それが当該リングフェンス銀行の資本要件（最低基準に上乗せされるバッファーを含む）違反を招く結果となる場合には、規制当局の明示的な承認がない限り認められるべきではない。
- ⑦ リングフェンス銀行の取締役会は独立したものでなければならない。独立性の程度は、当該銀行グループが有するリングフェンス銀行外の資産の割合に依存する。資産の大半がリングフェンス銀行内に存在する場合を除き、取締役の過半は以下からなる独立した非執行取締役によって構成されるべきである。
  - (i) 議長 1 名
  - (ii) 親会社または他のグループ会社の取締役は 1 名以内
- ⑧ リングフェンス銀行は、規制上求められるグループおよび/または他の関連する重要な子会社のディスクロージャーを自ら単独で行わなければならない。また、当該リングフェンス銀行自らがロンドン証券取引所に上場した場合に求められるディスクロージャーも行わなければならない。
- ⑨ リングフェンス銀行とその親会社の取締役会は、リングフェンスの健全性を維持し、常にリングフェンス原則の遵守を確保する義務を負う。

<sup>18</sup> 同一のグループ内に複数のリングフェンス銀行が存在する場合、同一グループに属するリングフェンス銀行間の取引は規制される必要はない。リングフェンス銀行同士が親子会社となることも禁じられない。

<sup>19</sup> すなわち、取引は各々が自らの最善の利益を求めて行動する無関係な当事者間で行われるものとして評価される。

## (2) 損失吸収力

リテール・リングフェンスの主眼は、リテール銀行業務を投資銀行業務等他の業務から分離し、独立のエンティティとすることで、金融危機によるショックの伝播を防ぐことにある。この目的を十分に達成するためには、リングフェンス銀行が自ら十分な資本を備え、金融市場に生じたショックを十分吸収できるようにすることが必要である。このため、リテール・リングフェンスと並ぶもうひとつの重要な提案として、損失吸収力の強化が掲げられている。

最終報告書による損失吸収力強化に関する提案は、大規模リングフェンス銀行に対するエクイティ比率要件、大規模リングフェンス銀行と英国に本拠を置くグローバルにシステム上重要な銀行<sup>20</sup>（以下英国G-SIBsとする）に対する最優先損失吸収力要件、同じく大規模リングフェンス銀行と英国G-SIBsに対する破綻処理バッファ、そしてレバレッジ比率要件からなる。

### a. 自己資本比率

#### (a) エクイティ比率

最終報告書では、一定規模以上のリングフェンス銀行に対し、エクイティ比率の下限を以下のとおり設定している。

- ① 英国の GDP に占めるリスク加重資産 (RWA) の割合が 3%以上のリングフェンス銀行に対しては、RWA に対し 10%以上のエクイティの保持を義務付け
- ② 同じく英国の GDP に占める RWA の割合が 1%以上 3%未満のリングフェンス銀行に対しては、段階的に 7%以上 10%未満の範囲でのエクイティの保持を義務付け

なお、ここでいう「エクイティ」の定義として、最終報告書の末尾に付された用語集 (Glossary) では、「会社の株主が有する利益で、当該会社の純資産 (net asset) に等しい。すなわち、資産からすべての非エクイティ負債を引いた額をいう。株主が当該会社の利益分配 (配当の形式により) を受け、その経営に対する支配権を認められるのはエクイティの保有を通じてである」とされているが、報告書本文の記述からは、ここでいう「エクイティ」はバーゼルⅢ上の普通株等 Tier 1 と同義で用いているとみられる。

このように、上記のリングフェンス銀行に対しては、バーゼルⅢの要件 (普通株等 Tier 1 比率の最低限度 4.5%、資本保全バッファ2.5%を含めて 7%) と比べて加重された要件が課されることになる。

#### (b) 最優先損失吸収力 (primary loss-absorbing capacity)

最終報告書では、エクイティだけでなく、ベイルイン債務を用いた損失吸収力強化についても提言している。これは、負債にも損失吸収力を担わせることが市場規律を明確化し、過度なリスクテイクへのインセンティブを弱めることに資するとの見方に基づくもので<sup>21</sup>、英国G-SIBsとリングフェンス銀行に対し、エクイティとベイルイン債務を合わせた「最優先損失吸収力」を一定比率以上確保する

<sup>20</sup> ここで「グローバルにシステム上重要な銀行 (Global Systemically Important Banks: G-SIBs)」とは、バーゼル委員会の定める基準・方法に基づき、金融安定理事会 (FSB) とバーゼル委員会が指定した銀行をいう。

<sup>21</sup> 中間報告書では、損失吸収力に関しベイルイン債務とともにコンティンジェント・キャピタルが取り上げられていたが、コンティンジェント・キャピタルはその設計や影響に関し明確なコンセンサスが得られていないとして、最終報告書の提言には含まれていない。

よう義務付けることが提言されている。具体的な水準は次のとおりである。

- ① 2.5%の資本サーチャージを課される英国 G-SIBs および RWA の額が英国 GDP の 3%以上であるリングフェンス銀行に対しては 17%
- ② 2.5%未満の資本サーチャージを課される英国 G-SIBs および RWA の額が英国 GDP の 1%以上 3%未満であるリングフェンス銀行に対しては、10.5%から 17%までの範囲で段階的に加重

**(c) 破綻処理バッファ (resolution buffer)**

上記のとおり、英国 G-SIBs と大規模なリングフェンス銀行に対しては、ペイルイン債務を含む最優先損失吸収力の最低要件が設定されているが、監督当局が必要に応じて自らの判断により更なる上乗せが可能となるよう、追加的なバッファを設けることを提案している。具体的には、英国 G-SIBs または RWA の額が英国 GDP の 1%以上であるリングフェンス銀行に対し、その破綻時に公的支援を行うことなく処理できるかどうか懸念がある場合は、監督当局の判断により、3%までの追加的な最優先損失吸収力を加重するという内容である（政府の見解についてはIV.2.(2) c (31 頁) 参照）。

**b. レバレッジ比率**

以上の RWA 対比での資本要件は、資産のリスクの大きさを反映しており、リスクテイクに対するインセンティブをより適正化させることができることから、損失吸収力の主要な指標とされるが、金融危機において RWA 比での自己資本比率のみでは不十分であることが示されたことから、バーゼル IIIと同様、最終報告書でもリスクウェイトを掛けない資産対比の自己資本比率（すなわちレバレッジ比率）の要件を RWA 比での自己資本比率を補完するものとして導入するよう提言している。具体的な内容は次のとおりである。

- ① 全ての英国に本拠を置く銀行および全てのリングフェンス銀行に対し、Tier 1 レバレッジ比率 3%以上
- ② RWA の額が英国 GDP の 1%以上であるリングフェンス銀行に対しては、段階的に比率を引上げ（RWA が GDP の 3%以上の銀行に対しては、最大 4.06%）

**c. 損失吸収力に関する提言のまとめ**

以上の損失吸収力に関する最終報告書の提言をまとめると、図表 4 のとおりとなる。

**図表 4 ヴィッカーズ委員会最終報告書における損失吸収力強化の提言内容**

	リングフェンス銀行		G-SIBs	
	RWAの英GDP比 1～3%	同3%以上	資本サーチャージ 2.5%未満	同2.5%
① エクイティ(普通株等 Tier1)	7～10%	10%以上	バーゼル・ルールどおり	
② 自己資本+ペイルイン債	10.5～17%	17%以上	10.5～17%	17%以上
③ 破綻処理バッファ	0～3%（破綻処理に懸念がある場合に当局判断で上乗せ）			
④ レバレッジ比率	3～4.06%		3%以上	

※①～③の値はいずれもリスクアセット(RWA)比の数字

(資料) みずほ総合研究所作成

#### d. ベイルインと預金者に対する優先弁済権

最終報告書は、破綻処理当局に対し、他の非資本的・非劣後債務に損失を負担させる前に長期無担保債務（ベイルイン債）に損失を負担させる（すなわち、元本削減または株式転換を行う）権限（1次的なベイルイン権限）と、さらに必要な場合には、その他全ての無担保債務に損失を負担させる権限（2次的なベイルイン権限）を付与するよう提言している。

また、支払不能時または破綻処理手続時の弁済順位において、預金保険対象預金を他の無担保債権または浮動担保のみの債権に優先させることも提言している。

#### （3）競争の促進

以上に加え、リテール・リングフェンスおよび損失吸収力の強化と並ぶもう一つの柱として、最終報告書には銀行間の競争促進に向けた提言が含まれている。主な提言事項の概要は以下のとおりである。

- ① 金融危機時の公的支援の条件であるロイズ・バンキング・グループの分割の結果生まれるエンティティが既存の銀行に対するコンペティターとして競争力を持つよう、個人当座預金での一定のシェアの確保や確実な資金調達ポジションの確保を義務付け
- ② 銀行に対する資本要件や流動性要件が新規参入の妨げにならないよう、健全性規制機構（Prudential Regulation Authority: PRA）と公正取引局（OFT）の協働による検証を義務付け
- ③ 個人および小企業向け当座預金口座の切替え（スイッチング）手続の円滑化のための施策の導入
- ④ リテール銀行商品に関する透明性向上（利息や価格の比較に関する利便性向上等）
- ⑤ 金融監督体制見直しの中で新設される金融行為監督機構（Financial Conduct Authority: FCA）の目的事項の1つとして競争促進を明確化
- ⑥ 将来の競争環境によっては、当座預金に関する市場調査を競争当局に付託

#### （4）提言事項の実施時期等

ヴィッカーズ委員会は、これらの提言事項の導入を、バーゼルⅢの実施時期に合わせて、遅くとも2019年までに完了するよう求めている。

## IV. 政府の対応と今後の銀行制度改革

### 1. 2011年12月財務省報告書

ヴィッカーズ委員会最終報告書を受け、政府（財務省とビジネス・イノベーション・職業技能省）は2011年12月に「銀行業に関する独立委員会に対する政府の反応」（HM Treasury and BIS (2011)）と題する報告書を公表した。政府はここで、ヴィッカーズ委員会の提言事項に同意する意向を明らかにし、実施に向けて必要な立法措置等をとっていくことを表明した。リテール・リングフェンスに関連する立法は、現在の国会の会期である2015年5月までに完了させ、その後実務的に可能なできるだけ早い時期に銀行に対しその遵守を求めるとしている。そして、提言事項の実施に向けた具体的な内容の詳細については、2012年の春にホワイトペーパーの形で公表することを明らかにした。

## 2. 2012年6月ホワイトペーパー

ホワイトペーパーは2012年6月14日に公表され（HM Treasury and BIS (2012)）、パブリックコメントに付された（コメント期限は同年9月6日）。以下、リテール・リングフェンス、損失吸収力の強化、競争促進の3つの内容について、ホワイトペーパーに沿ってその内容を見ていこう。

### (1) リテール・リングフェンス

#### a. マンデート・サービスの範囲

ホワイトペーパーでは、1次的立法（議会が制定する法律）で、マンデート・サービスはリングフェンス銀行のみが提供できること、そして当初のマンデート・サービスは預金の受け入れのみであることを規定し、それを受けて、政府に対しその適用除外を定める2次的立法（規則・命令等）の制定権を与え、預金のうち個人預金と中小企業預金のみをマンデート・サービスの対象とするという2段階の規制アプローチを提案している。これにより、制度の柔軟性の確保を図るという趣旨である。現時点でマンデート・サービスとして規定するのは個人預金と中小企業預金のみであるが、将来的にマンデート・サービスの定義を追加する2次的立法の権限が政府には与えられるとしている。

マンデート・サービスの対象となる中小企業預金の範囲を画する中小企業の定義については、売上高、従業員数、またはそれらを組み合わせた数値基準を設けるべきであり、売上高であれば、現行会社法（Companies Act (2006)）における小企業と中企業の基準値（前者が年間650万ポンド、後者が2,590万ポンド）の間に線を引くのが適当であるとしている。ただし、企業が売上の一時的な落ち込みにより急遽預金先を非リングフェンス銀行からリングフェンス銀行に変更しなければならないような事態を回避するため、一定の長さの期間にわたる売上を用いて判断すべきとしている。

また、マンデート・サービスの対象となる個人預金からは、一定の高額資産保有者を適用除外とすることがヴィッカーズ委員会報告において提言されているが、ホワイトペーパーではその基準として、個人が1つの銀行に保有する自由に投資できる資産（free and investable assets）の額を用いることとし、その額は25万ポンドと75万ポンドの間<sup>22</sup>とすることを提案している。中小企業の売上高基準と同様、資産残高についても一定の時間的な幅をとって判断される。「自由な投資可能資産」の具体的な内容（例えば、非流動資産を除くべきかなど）についてはさらに検討することとしている。

#### ホワイトペーパーの質問事項 1

- 企業がリングフェンス銀行に預金を行うことを義務付けられる適切な基準値についてどのように考えるか。
- 基準値を下回る企業について、一定の基準を満たせばこの要件に関するオプトアウトを認めるべきか。そうであるならば、その要件とはどのようなものであるべきか。
- 個人がリングフェンス銀行に預金を行うことについてオプトアウトを認める適切な基準につ

<sup>22</sup> 25万ポンドを基準とすると人口の0.2%が、75万ポンドを基準とすると人口の0.1%が適用除外の対象となる。

いてどのように考えるか。その基準はどのように計測し、どの水準に設定すべきか。

- 中小企業または個人が基準値を越えた場合の対応に関する政府の提案についてどのように考えるか。一定の観察期間を置くという対応をとるべきか。期間はどの程度の長さにするべきか。

## b. 禁止サービスの範囲

禁止サービスについても、1 次的立法でリングフェンス銀行に対し禁止業務を行わないことを義務付け、禁止業務として「本人としての投資 (investments as principal)」を定めた上で、政府に対して 2 次的立法で以下のような禁止業務に関する事項を追加的に定める権限を与えるというやはり 2 段階のアプローチを提案している。

### (a) 地理的制限

国境を越えた業務がリングフェンス銀行の破綻処理の妨げにならないよう、リングフェンス銀行が欧州経済領域 (EEA) 外の子会社や支店を通じて行う銀行業務の全てを禁止する。EEA 域外の業務を行う場合は、リングフェンス銀行とは別のエンティティで行うことが必要になる。

また、リングフェンス銀行の全ての主要なサービスおよび与信契約は EEA 加盟国の法に基づいて行うことを原則とするが、例えば、流動性の観点から非 EEA ソブリン債を保有したり、EEA 域外からホールセール資金調達を行ったりするような場合には例外が認められる。

### ホワイトペーパーの質問事項 2

- リングフェンス銀行の EEA 域外での業務に対する制限案についてどのように考えるか。
- 規制の目的を達成する上で、リングフェンス銀行の業務範囲にさらに制限を加えるべきか。
- そのような制限に関するコストとベネフィットについてどのように考えるか。

### (b) 金融機関向けエクスポージャーの制限

リングフェンス銀行は、他の金融機関との間で、当該金融機関に対するエクスポージャーが発生するような取引を行うことを禁じられる。ただし、他の金融機関に対する支払の決済を行う場合や流動性管理を目的とする場合、そしてリングフェンス銀行のリスク管理を目的とするデリバティブ取引のカウンターパーティーとして行動する場合については除外される。

また、禁止対象となる金融機関は必ずしも全てではなく、禁じられるのは金融仲介を行うレバレッジの高い金融機関とされる。具体的には非リングフェンス銀行または禁止サービスを行っている銀行、投資会社、ファンド<sup>23</sup>およびファンド管理会社、そして保険会社<sup>24</sup> (これらの金融機関のオフバランスビークルも含む) である。これらの禁止対象金融機関の定義には、Financial Services and Markets Act

<sup>23</sup> 一定基準以下の小規模のファンドは除く

<sup>24</sup> 小規模な相互保険会社は除く



2000 (Regulated Activities) Order 2001 における定義を用いることが提案されている。

### ホワイトペーパーの質問事項 3

- 提案されているリングフェンス銀行の金融機関向けエクスポージャーに対する制限についてどのように考えるか。
- 許容または禁止されるべきエクスポージャーの種類についてどのように考えるか。
- 禁止対象として分類されるべき金融機関の種類についてどのように考えるか。
- これらの制限の実務上の運用方法についてどのように考えるか。

### (c) 金融商品の種類による制限とその緩和

前述のとおり、1 次的立法によって「本人としての投資」を禁止するほか、政府は以下の業務を禁止サービスとする方針である。

- ① 証券（ストラクチャード投資商品を含む）またはデリバティブの組成、取引、貸付、マーケットメイク
- ② ローンその他の金融商品のセカンダリー市場での購入
- ③ リングフェンス銀行の外で組成されたコンデュイット・ファイナンスまたは資産の証券化
- ④ 証券の引受

ただし、顧客に対する「単純な」デリバティブ商品の提供については、商品の種類、提供する相手方、そして契約の管理方法に関し、次に示す条件が満たされれば許容される。

第 1 に、商品の種類に関する条件として、その目的がリングフェンス銀行の業務に関連して顧客の金利または為替レートリスクをヘッジするものであること、および／または、プルーデンス規制機構（PRA）による標準化されたデリバティブの定義に該当し、深度と流動性のある市場において金利および／または為替リスクのみをヘッジすることを目的とすること。

第 2 に、商品提供の相手方に関する条件として、当該商品はマンドート・サービス対象預金の保有者、すなわち個人と中小企業に対してのみ提供されること、かつ非金融機関に対してのみ提供されること。

第 3 に、デリバティブ取引から生じる市場リスクおよびカウンターパーティーリスクを管理し、破綻時にデリバティブのポートフォリオを解消または移転することができるようにするための条件として、以下の事項が挙げられている（ただし、これらに限定されない）。

- ① ネットの市場リスクのヘッジは、アームズレングスペースで、標準化されたデリバティブ取引を用いて行われる場合にのみ許容される。
- ② デリバティブのヘッジは、それが中央清算されるものであるか、または ISDA の標準契約に準拠し、時価に基づくマージンコールと担保の差し入れが毎日行われるものであって、担保は当該リングフェンス銀行の保有する現金または質の高い証券である場合にのみ許容される。

- ③ 残余の市場エクスポージャーはリングフェンス銀行の Tier 1 資本の一定割合（できる限りゼロに近い値）を上限とし、カウンターパーティー信用リスクは常に十分な担保に裏付けられていなければならない。
- ④ リングフェンス銀行が行うデリバティブのネットティングは、他のグループ会社からの経済的な独立性を尊重し、破綻時に当該リングフェンス銀行の処理を妨げたり、その他グループに負の結果をもたらしたりするものであってはならない。
- ⑤ 規制は、当該リングフェンス銀行が締結したデリバティブ契約に対して適用される法に基づいて課されなければならない。
- ⑥ デリバティブ契約には、マージンコールに対応した支払や担保の差入れが行われなかった場合を除き、破綻処理手続発動時のクロスデフォルトや期限前の契約終了を定める条項を含んではならない。

#### ホワイトペーパーの質問事項 4

- 禁止される業務の範囲についてどのように考えるか。他に禁止対象に含めるべき業務またはそこから除くべき業務はあるか。
- 一定のデリバティブ商品の第三者への提供を一般的なデリバティブ取引禁止から除外するための条件についてどのように考えるか。
- リングフェンス銀行によるリテール投資商品の販売を許容することは望ましいと考えるか。

#### c. 付随業務の範囲

政府は、2 次的立法で、バランスシートリスク管理、流動性管理、および資金調達を目的とする業務を禁止サービスの例外として定める権限を与えられる。ただし、これらの例外の適用には一定の歯止めを設けることが検討される。

ヴィッカーズ委員会報告は、リングフェンス銀行のホールセール資金調達への依存に制限を加えることを提案しているが、ホワイトペーパーでは、現状は国際的な流動性規制の枠組みが構築されつつある段階であることに鑑み、リングフェンス銀行によるホールセール資金調達だけを取り出して制限することは現時点では行わないとしている。

#### ホワイトペーパーの質問事項 5

- バランスシート管理、流動性管理、および資金調達を目的とする業務を禁止の対象外とする案についてどのように考えるか。
- ここでの適用除外がより大きなリスクをもたらす、あるいは政策目的の潜脱につながるような結果にならないようにするための適切な歯止めについてどのように考えるか。

#### **d. グループ内の他エンティティとの関係の制限**

政府は、リングフェンス銀行の安定がグループの他の部分に依存することを回避し、経済的な独立性を確保するため、リングフェンス銀行はグループ内の他のエンティティを第三者として扱うとともに、他のエンティティからは第三者として扱われなければならない旨を1次的立法によって規定することを提案している。また、リングフェンス銀行のグループ内での独立性維持のため当局によるルールの制定が義務付けられる分野についても1次的立法で特定するとしている。

##### **(a) 法律上およびオペレーション上の関係**

リングフェンス銀行のグループ内における関係を規制する上での原則は、第1に、ストレス時に確実かつ容易にグループの他の部分から分離できるようにすること、第2に、常にオペレーション上の独立性を確保することであるとされる。

第1の点については、まずリングフェンス銀行はリングフェンス銀行以外のエンティティから法的に独立したエンティティであることが求められる。さらに、リングフェンス銀行がグループ内の非リングフェンスエンティティの株式を保有することは禁じられる<sup>25</sup>。

第2の点については、銀行グループのオペレーションを担うインフラがリングフェンス銀行の分離や継続的なサービスの提供の妨げになる場合には、当局がその是正を求めるべきであるとされる。また、リングフェンス銀行は業務に不可欠な支払システムへのアクセスに非リングフェンス銀行を用いてはならず、リングフェンス銀行が非リングフェンス銀行に支払サービスを提供するには承認が必要であるとされる。

##### **(b) 経済的な関係**

リングフェンス銀行は単体で資本要件や流動性要件を満たすことが求められる。また、グループ内向けエクスポージャーは第三者向けエクスポージャーと同様の取り扱いとすべきであるとされる。資金調達については、リングフェンス銀行の独立性を担保するため、リングフェンス銀行がグループ内の他エンティティから受ける資金調達の割合に制限を設けること、および資金調達の期間を規制することが必要とされている。

##### **(c) その他のグループ内取引**

以上に加え、規制当局には、以下の要件を担保するためのさらなるルール化の必要性について検討することが求められている。

- ① 貸出、資産の交換や売買等のグループ内取引を市場取引と同じ条件で行うこと
- ② グループ内資金調達限度を定める際に、これらのグループ内取引がきちんと算入されるようにすること
- ③ グループ内の保証の制限または禁止
- ④ デリバティブ取引等におけるクロスデフォルト条項の禁止
- ⑤ リングフェンス銀行と非リングフェンス銀行であるデリバティブ・カウンターパーティーとの間

<sup>25</sup> 業務上不可欠なIT会社等は例外として許容される。

#### ホワイトペーパーの質問事項 6

- 本ホワイトペーパーで示されたリングフェンス銀行の独立性に関する原則についてどのように考えるか。
- グループの他の部分が持つ金融資産からのリングフェンス銀行の独立性を確保する上で求められる法律とルールとのバランスについてどのように考えるか。
- ここで示された以外のリングフェンスの目的を達成するための組織上およびオペレーション上のストラクチャーについてのメリット・デメリットをどのように考えるか。
- 本ホワイトペーパーで論じたグループ内取引に対する制限の妥当性についてどのように考えるか。
- 目的の達成のため政府および規制当局が着目すべき他のグループ内関係の形態にはどのようなものがあるか。
- 本ホワイトペーパーにおける提案の目的を達成するために、規制当局に認可業者や他の規制対象外エンティティの親企業を規制する追加的な権限を与えることのメリット・デメリットをどのように考えるか。

#### e. ガバナンス

取締役会議長を除くリングフェンス銀行の取締役の半数以上は独立取締役で、かつ、グループ内の他エンティティの取締役や役員を兼ねる者の人数は3分の1を超えてはならないとされる。加えて、リングフェンス銀行の取締役については、金融業者認可ルールの枠組みの中で他の必要な要件を定めること、また、リングフェンス銀行は、それぞれ独自にリスク委員会、指名委員会、報酬委員会等の委員会を設置することが必要としている。

#### ホワイトペーパーの質問事項 7

- リングフェンス銀行のガバナンス施策案についてどのように考えるか。
- 業務の大半がリングフェンス銀行内からの業務である会社に対する例外についてどのように考えるのが適切か。

#### f. 開示

重要なリングフェンス銀行に対しては、既にバーゼル第3の柱やその他の規制上の要件、上場規則等で開示要件が定められている可能性が高いことから、リングフェンス銀行に対し改めて単体で上場しているのと同様の情報開示義務を課すことまでは要求しないとしている。不十分な場合には、EU法に基づき、規制当局に追加的な情報開示を求める広範な権限が与えられる。

#### ホワイトペーパーの質問事項 8

- リングフェンス銀行に対する開示要件案についてどのように考えるか。リングフェンスエンティティの独立性を示す上で要求すべき開示の分野はあるか。

#### g. 課税

ヴィッカーズ委員会報告書では、グループの納税義務がリングフェンス銀行に与える影響を遮断するため、リングフェンス銀行をVAT（付加価値税）のグルーピングから除くこと、または企業グループに課せられたVATに対してリングフェンス銀行が負う義務による影響を軽減することを提言していたが、ホワイトペーパーでもこれらのリスクを軽減するための方策<sup>26</sup>について検討することが表明されている。

また、リングフェンス銀行を非リングフェンス銀行から独立したエンティティとすることにより、その損失の繰越しにも影響が及ぶ。すなわち、リングフェンスが無い場合に比べ、銀行は早く税の支払を行うことになることが指摘されている。

#### ホワイトペーパーの質問事項 9

- リングフェンス銀行がグループの VAT 納税義務について連帯責任を負うリスクを軽減するためのアプローチについてどのように考えるか。
- リングフェンス銀行の損失の繰越しに与える影響はどのようなものか。
- この他にリングフェンス銀行に影響を与えるグループ内の納税エクスポージャーが存在するか。また、リングフェンスを設けることによって生じる他の税務上の問題はるか。

#### h. 年金

ヴィッカーズ委員会報告書では、リングフェンス銀行の経済的独立性を確保するため、グループ全体の年金債務に対するリングフェンス銀行の責任を免除またはその影響を軽減することを提言している。ホワイトペーパーはこの点に関し、リングフェンス銀行の従業員の年金基金をグループの他のエンティティの年金基金から分離するよう義務付けることが望ましいとしている。ただし、分離を直ちに行うことは問題も大きいため、2025年までの移行期間を設けるべきとしている。

#### ホワイトペーパーの質問事項 10

- リングフェンス銀行が年金の積立不足に関する連帯責任を負わないようにするためのその他の方法は考えられるか。

<sup>26</sup> 例えば、非リングフェンス銀行に対し、リングフェンス銀行に預金や担保の差入れを義務付けることが例として挙げられている。

- リングフェンス銀行が年金スキームの分離を義務付けられる期限はいつごろが適切と考えるか。2025 年を期限とした場合、分離のコストを緩和するのに十分な時間が与えられることになるか。

## i. リテール・リングフェンスの対象範囲

### (a) ビルディング・ソサエティ

ヴィッカーズ委員会報告書および昨年 12 月の財務省報告書では、リングフェンスの対象として銀行だけでなくビルディング・ソサエティも含まれていたが、ホワイトペーパーでは、そうした場合ビルディング・ソサエティを異なる 2 つの規制体系の下に置くことになり必要以上の負担を生むとして、ビルディング・ソサエティをリングフェンスの対象から外し、Building Societies Act (1986) の改正によってリングフェンスとの平仄の取れたルールを導入する方針を示している。

### (b) 小規模銀行に対する例外

一定規模に達しない銀行はリングフェンス義務の例外とすることが適切とされる。ホワイトペーパーでは、適用除外の基準としてリングフェンスにおけるマニデート・サービスの対象預金の規模を用い、その水準は 250 億ポンド (GDP の 1.8%) とすることが示されている。預金量が基準値の前後で変化した場合、リングフェンスルールの適用が不安定となる恐れもあることから、一定の適用除外対象行に対し追加的な健全性セーフガードを設ける必要がないかを、政府は規制当局とともに検討している。

### (c) EEA 外に本拠を置く金融機関の支店の取扱い

EEA の外に本拠を置く金融機関の支店に対しても預金量による適用除外は適用される。これは、EEA 外の金融機関が受け入れた英国リテール預金が基準値 (250 億ポンド) を超えた場合は、リングフェンスを実施しなければならないことを意味する。つまり、その場合、支店での英国リテール預金の受入れはできなくなり、リングフェンス銀行としての子会社を設立することが必要になる。ただし、現時点では基準値を超える非 EEA 金融機関の支店はないとされている。

#### ホワイトペーパーの質問事項 11

- リングフェンスの実施が義務付けられる基準のラインを設けることの妥当性についてどのように考えるか。
- 基準ラインはどのような形で設定されるべきか。
- 適切な基準ラインはどのあたりに設定すべきか。
- 基準ラインの付近にある銀行の取扱いについてどのように考えるか。
- ビルディング・ソサエティおよび非 EEA 金融機関の支店をどのように取り扱うのが適切か。

## (2) 損失吸収力

### a. 最優先損失吸収力 (primary loss-absorbing capacity: PLAC)

リングフェンス銀行と英国 G-SIBs の損失吸収力要件について、ホワイトペーパーはヴィッカーズ委員会報告書の提案を支持し、バーゼルⅢの基準を上回る損失吸収力要件を義務付けるべきであるとしている。要件は、エクイティ（普通株式等）と最優先損失吸収力（PLAC）の2つの段階で設定される。

#### (a) リングフェンス銀行に対する損失吸収力要件

ヴィッカーズ委員会が提案するとおり、大規模なリングフェンス銀行に対しては、ショックに対する耐性を強化するため、バーゼルⅢ上の基準（最低基準+資本保全バッファ）に加えバッファの上乗せ（リングフェンスバッファ）が求められる。なお、G-SIBs グループの一部であるリングフェンス銀行については、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大きい方が課される。また、リングフェンスバッファは「ハードな」最低基準としての性格を持つものではなく、バーゼルⅢ上の各種バッファと同様に、それを下回った場合でも配当等の資本分配が制限されるにとどまる。

リングフェンスバッファの大きさについては、最も大規模なリングフェンス銀行に対しては3%、一定以下の小規模なリングフェンス銀行に対しては0%とされ、その中間では規模に応じて段階的に加重される。段階的なリングフェンスバッファの加重方法については、FSBによる国内のシステム上重要な銀行（D-SIBs）に関する作業の結果を見極めることが適切であるとして、現時点では結論を出していない。

リングフェンス銀行に対する PLAC 要件は、最も大規模なリングフェンス銀行（リングフェンスバッファが3%の銀行）に対しては17%とされ、それより小規模なリングフェンス銀行に対しては、リングフェンスバッファと同様、規模に応じた段階的な水準が課される。リングフェンスバッファが課されない小規模なリングフェンス銀行に対しては、一般に適用される最低資本要件を上回る要件は課されない。

#### (b) 英国 G-SIBs に対する損失吸収力要件

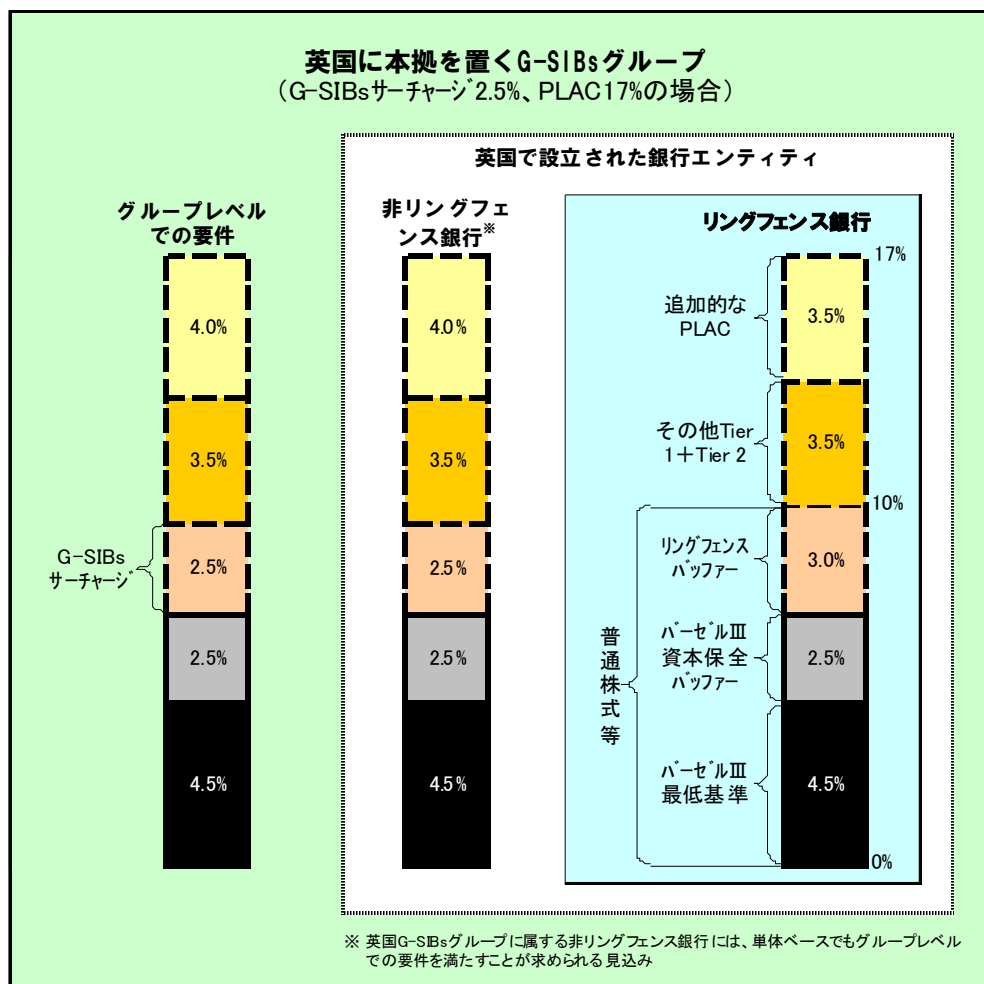
ヴィッカーズ委員会提案を受け、政府は英国 G-SIBs に対する PLAC 要件を、FSB とバーゼル委が定める G-SIBs サーチャージの大きさに応じて定めることが適切であるとしている。G-SIBs の PLAC 要件は、連結ベースと英国銀行エンティティの単体ベースの両方、または、場合によっては子会社連結ベースで満たすことが求められる。英国銀行エンティティの中にリングフェンス銀行が含まれる場合は、当該リングフェンス銀行には、リングフェンス銀行としての PLAC 要件と G-SIBs グループとしての PLAC 要件のいずれか高い方が適用される（図表 5）。

海外での業務から生じるリスクアセットに対しては、原則として追加的な資本や PLAC の保持を求める必要はないという立場を取っている。ただし、英国内での業務の規模が一定以上あり、海外業務での失敗が当該グループの英国内業務の存続を脅かす恐れがある G-SIBs グループに対しては、海外業務も含めた PLAC 要件を課することができるとしている。また、この場合の「海外」は、英国外でな

く EEA 外とすべきとの考え方もあり、今後の銀行規制に関する欧州域内での法的枠組みの進展を睨みながら、いずれのアプローチが妥当かを検討するとしている。

規制上の最低資本要件に上乗せされる PLAC 要件は、ハードな最低要件とすべきではなく、下回った場合には資本保全バッファと同様、配当等の資本分配に制限を課すことが適当であるとされる。

図表5 英国に本拠を置く大規模な G-SIBs グループに課される資本要件の例



(資料) HM Treasury and BIS (2012) に基づきみずほ総合研究所作成

### ホワイトペーパーの質問事項 12

- リングフェンスバッファおよびリングフェンス銀行の PLAC 要件に関し、小規模銀行に対するリングフェンスの適用除外も含め、規模に応じた段階的な加重（スケーリング・メカニズム）を適用すべきか。
- 英国 G-SIBs の国内エンティティ（リングフェンス銀行、非リングフェンス銀行を問わず）の外国エンティティの破綻に対する強靭性を評価する上で適切な基準として他にどのようなものがあるか。



### (c) ベイルインの対象等

PLACは資本（普通株等 Tier 1、その他 Tier 1、および Tier 2）に加え、ベイルインに服する旨が明示された長期無担保債務から構成される。その前提として、ホワイトペーパーではベイルインの対象としてどのような債務がふさわしいかの検討が行われている。それによると、ベイルインに適した債務は、①技術的に短い時間でのベイルインが可能である、②望ましくないあるいは予期しない結果を招来しない、③銀行の支払不能時に損失を負担させることができる、などの特徴を備える債務であり、担保でフルカバーされた債務、デリバティブ債務、期間が短期の債務などはベイルインの対象としては適切でないといわれる。そこから、ベイルインの対象として最も適した債務は長期の無担保シニア債務であるとの結論が導かれ、加えてベイルインの対象となる債務については、その契約条項中に破綻時にシニアの無担保債務に劣後する旨を明記することを義務付けるべきとしている。

ただし、上記のような契約条項で劣後性を明記した長期無担保債務を発行している銀行が存在しない現状において、PLAC 適格債務をこれらに限定してしまうと、その市場が形成されるまでの間は PLAC 要件の充足が困難になることから、一定期間他の無担保長期債務の PLAC への算入を認めるか、または、劣後性を明記した長期無担保債務の発行により PLAC 要件を満たすための段階的導入期間を設けるべきとしている。

なお、2012年6月6日に欧州委員会から公表された、危機に陥った金融機関の再建および破綻処理のための枠組みを定める指令（Recovery and Resolution Directive: RRD）案には、銀行等に対し一定の適格債務（eligible liabilities）<sup>27</sup>を保持するよう義務付ける規定が含まれており、それはPLACと同じタイプの要件であることから、PLACの要件もできる限りRRDの適格債務要件と矛盾しないものとするのが重要であるとしている。

#### ホワイトペーパーの質問事項 13

- ベイルインの対象から一定の種類を除外すべきか。特に当初の期間が1ヶ月未満の無担保債務やデリバティブについてはどうか。
- 外国法に基づく債務を必要な場合に英国当局がベイルインの対象とすることを可能にするためにどのような手段が必要か。
- 法令上の広範なベイルイン権限は、市場参加者がリスクのプライシングを適切に行う上で十分な透明性を与えるものであるか。
- パラグラフ 3.40 に示されたアプローチ（ベイルイン対象債務の契約条項中に劣後性の明記を求める）はベイルイン手段の利用可能性を高めるか。

<sup>27</sup> 適格債務とは、破綻処理手続において元本削減（write-down）の対象となる債務をいい（RRD 第2条(62)）、預金保険対象預金、担保付債務、顧客資産を預ることに伴う債務、当初期間が1ヶ月未満の債務、従業員の給与、商品・サービスの取引、税・社会保障に関する債務は元本削減の対象とされない（RRD 第38条第2項）。

- シニア無担保債務より先にベイルインの対象となる契約上の劣後条件が明記された債務のマーケットを拡大させるために取り得る手段としてどのようなものがあるか。
- ベイルイン後その影響が伝播するリスクを封じるために事前に取り得る手段としてどのようなものがあるか。
- パラグラフ 3.40 に示された法令上のベイルイン手段に対する追加（契約条項中に劣後性の明記を義務付けること）がなされた場合、金融機関に対し、そのような劣後調達手段の発行を通じて PLAC 要件を充足する時間を与えるための段階的導入期間を設けるべきか。残存期間 12 ヶ月のシニア無担保債務については、移行期間中は PLAC に算入することを認めるべきか。
- その他 Tier 1 および Tier 2 への算入が認められない既存の劣後債務の PLAC への算入を認めるにはどのような特性が必要か。
- (i) トップダウンのベイルイン（すなわち、持株会社または上位会社レベルでのベイルイン）と、(ii) 子会社レベルのベイルインのいずれが引受に有利となるか。
- ベイルインに対し、どのような債権者保護が適用されるべきか。

#### b. 預金者の優先弁済権

預金についての優先弁済件の範囲については、ヴィッカーズ委員会の提言と同様、預金保険（金融サービス補償機構: FSCS）の対象となる預金に限って優先弁済件を認めるという立場を維持している。その理由として、①それが政府の金融安定の目的に最もよく合致すること、②預金に対する優先弁済の範囲の拡大とともに資金調達コストやプロシクリカルな影響も増大すること、③外国の預金者に対し差別感を生む懸念は、仮にあったとしてもさほど重大ではないと考えられること、④FSCS の対象預金は容易に特定することができ、市場や規制当局にとって最もシンプルであること、が挙げられている。

#### ホワイトペーパーの質問事項 14

- 預金に対する優先弁済権は、預金保険対象預金の額にかかわらず、非 EEA 預金に対する預金保険額と同等の額（すなわち、現地の預金保険スキームの限度額にかかわらず、これらの預金のうち 85,000 ポンド）まで拡張すべきか。
- FSCS と並んで、例えば銀行自身の年金基金や慈善団体、地方政府等のシニア無担保債権者のグループに優先弁済権を与えることに根拠はあるか。これら新たな優先債権者が現在優先弁済権を有している債権者と同列に位置づけられるべきでないとする強い根拠はあるか。

#### c. 破綻処理バッファー

すでに見たとおり、ヴィッカーズ委員会は、大規模リングフェンス銀行と英国G-SIBsに対し、その

破綻処理の可能性に懸念がある場合には、追加的に 3%までのPLAC要件を課すことが認められるべきであると提言を行った。しかし、ホワイトペーパーでは、現在までの欧州資本要件指令（CRD IV）および資本要件規則（CRR）、そしてRRDの制定に向けた進展<sup>28</sup>を踏まえ、破綻処理バッファーに相当する追加的な資本要件を課す権限を当局に認めることまでは必要でないとの立場が示された。

#### **d. レバレッジ比率**

ホワイトペーパーでは、リングフェンス銀行に対するレバレッジ比率要件の上乗せは行わない方針であることを明らかにしており、ヴィッカーズ委員会報告書の提言とは異なる考え方を採っている。その理由として、レバレッジ比率についてはバーゼルⅢにおいても G-SIBs への要件の上乗せはなされておらず、国際ルールとの整合性の点からも、レバレッジ比率要件の上乗せを行わないことが支持されるとしている。

### **(3) 競争の促進**

#### **a. 参入障壁と健全性要件**

ヴィッカーズ委員会報告書は、新規参入を行う小規模銀行には大規模銀行に比べてバランスを失した健全性要件が課されており、それは主に、①信用リスク計測における標準的手法と先進的手法との間の相違、②与信集中リスクとガバナンスの脆弱さに対する資本要件の加重、の2つの点から生じていると指摘している。また、入口段階での資本要件の設定プロセスも不透明であるとされる。

この問題については、新たに設置される PRA と FCA（Financial Conduct Authority: 金融行為監督機構）の監督アプローチを検討するイングランド銀行と FSA による作業の中で対応策が検討されており、今秋に検討の結論が公表される予定である。

#### **b. ロイズ・バンキング・グループおよびノーザン・ロック**

政府は、ロイズ・バンキング・グループの分割によって既存の銀行に対する強力なチャレンジャーが生まれるようにすべきとのヴィッカーズ委員会勧告を支持し、そのような結果が実現されるよう積極的に関与するとしている。また、ノーザン・ロックについては、分割後のグッドバンクであるノーザン・ロック plc のヴァージン・マネーに対する売却が新たな大手銀行を登場させることになるとしている。

#### **c. 取引銀行の変更（スイッチング）**

銀行業界は 2013 年 9 月までにスイッチングのための新たな施策を取ることにコミットしており、これにより新口座開設後 7 営業日以内の口座切替が保証されることになるほか、13 ヶ月間は旧口座での入出金が捕捉できるようになるといったサービスが可能になる。政府はこれらの取組みに対するモニタリングを行っていくとしている。

#### **d. FCAの目的と競争促進**

ヴィッカーズ委員会は、2011 年 6 月のホワイトペーパー（HM Treasury (2011)）で政府がFCAの目的の1つとして示した「効率性と選択」を金融サービス市場における「実効性のある競争の促進 (to promote effective competition)」に置き換えることを提言しており、これを受け、現在議会で審議中

<sup>28</sup> CRD IV および CRR には、第2の柱で追加的な資本要件を課すことができるとする規定が含まれる予定であり、RRD 案にはすでに触れたとおり、適格債務維持やペイルインに関する規定が含まれている。

の金融サービス法案（Financial Services Bill）では条文に修正が加えられている<sup>29</sup>。これにより、金融サービス市場の競争促進に向けたFCAの任務がより強化かつ明確化されている。

#### e. 透明性

ヴィッカーズ委員会はOFT（公正取引局）とFCAに対し、リテールバンキング商品の透明性向上に向けた取組みを強化するよう勧告しており、これを受けOFTは2012年後半に個人当座預金市場に関し、その透明性の程度や、透明性向上に向けて取られてきた施策の影響等のレビューを行うとしている。また、新たに設置されるFCAは、顧客に開示される情報の質および量の改善策について検討を行い、2013年第1四半期にディスカッションペーパーを公表することとしている。

#### f. 支払決済制度改革

ホワイトペーパーにおいて、政府は、近日中に支払決済の改革に向けた意見募集を実施することを明らかにしていたが、その協議文書が7月19日付で公表された（HM Treasury（2012））。協議文書は改革のためのオプションとして、①現在あるPayment Council（業界の自主規制団体）による規制の維持・強化、②新たに公的な委員会として“Payment Strategy Board”を創設し、モニタリングや勧告等を実施、③支払決済業に対する新たな規制当局を創設、という3つを提示し、意見を募っている（本協議文書の意見募集期間は10月10日まで）。

### （4） 対象・実施時期

#### a. リテール・リングフェンスの対象

すでに見たとおり、リテール・リングフェンスの対象となるのは、英国内でマンドート・サービス（リテール預金の受入れ）を行う銀行（ビルディング・ソサエティは対象外）であり、これにはEEA外に本拠を置く銀行も含まれる。この結果、EEA外の銀行が英国内でリテール預金を取り扱う場合には、それを支店の形態で行うことは認められなくなり、リングフェンス銀行としての現地法人を通じて行うことが必要となる。ただし、リングフェンスの対象となる預金量が250億ポンドに満たない小規模銀行をリングフェンスの対象外とする方針が示されており、それは非EEA銀行の英国支店等にも適用される。現状ではこの基準値を超える非EEA銀行の英国支店はないとされている。

#### b. 実施時期

政府は、これらの改革に必要な立法措置を2015年5月の現国会会期末までに完了させ、ヴィッカーズ委員会の提言どおり2019年までに実施に移すことを明らかにしている。

## V. リテール・リングフェンスの影響

### 1. リテール・リングフェンスとボルカー・ルール

米国ドッド・フランク法で立法化されたボルカー・ルール<sup>30</sup>は、すでに触れたとおり、リテール預金を中心とする一般国民にとって不可欠な金融サービスをリスクの高い投資銀行業務等から守ろうとす

<sup>29</sup> 金融サービス法案により改正される2000年金融サービス・市場法1B条(3)(c)および同1E条

<sup>30</sup> ボルカー・ルールに関する議論の詳細については、三谷（2012）を参照されたい。

る点で、リテール・リングフェンスと同様の発想に立つ規制である（Ⅱ.3.(2) b.(c)（8頁）参照）。しかし、ボルカー・ルールが既存の預金取扱銀行をベースにして、そこから一定の業務（自己勘定取引とファンド投資等）だけを切り離そうとするものであるのに対し、リテールリングフェンスはリテール預金を扱う銀行（リングフェンス銀行）には預金や決済を中心とする極めて限られた業務以外は認めないとするルールである。このため、英国政府はホワイトペーパーの中で、リテール・リングフェンスの方がより制限的な規制であり、これによって国際的なホールセール業務や投資銀行業務とそこから生じるリスクの大半をリテール銀行から切り離すことができると主張している。

確かに、リングフェンス銀行単体で見た場合の業務範囲は、米国ボルカー・ルールの規制を受ける預金取扱銀行よりも狭くなるが、他方、英国のリテール・リングフェンスの下では、同一のグループ内にリングフェンス銀行と投資銀行等の非リングフェンスエンティティを置くことは禁止されていない<sup>31</sup>。この点米国のボルカー・ルールでは、「銀行エンティティ」による自己勘定取引やファンド投資等が禁止されるが、そこでの「銀行エンティティ」には預金取扱金融機関だけでなくその親会社である銀行持株会社やその子会社・関連会社も含まれることから、当該銀行グループの他エンティティも広く禁止の対象に含まれることになる。したがって、グループ単位で見た場合の影響は米国の方が大きいと見られることもできる。

ただし、米国のボルカー・ルールには、マーケットメイクのための取引やヘッジのための取引等についていくつかの適用除外が法律で定められており、詳細はルールに委ねられている。ルールの内容をめぐっては激しい議論が戦わされており、よく知られているとおり、法律の定める期限を過ぎた現時点においてもルールが確定していない。米国ボルカー・ルールの規制内容は、ルールの内容とその運用次第ということができ、現時点で英国リテール・リングフェンスと米国ボルカー・ルールの影響度について単純に比較することはできない。

## 2. エンティティの分断と銀行業務の効率性

リテール・リングフェンスに関する内容の詳細は、ボルカー・ルールと同様、今後の立法次第であるものの、それが実施された場合、英国でリテール業務とホールセール業務の双方を行う一定規模以上の銀行は、リテール業務を中心とするリングフェンス銀行とホールセール業務や投資銀行業務を中心とする非リングフェンス銀行とを分ける分社化の実施を避けて通ることができなくなるのは間違いない。大規模な銀行が分社化を行うには、その作業だけでも相当なコストが発生することは容易に予想される。

また、分社化を実現した後も、すでに見たとおりリングフェンス銀行とグループ内の他のエンティティとの取引やガバナンス上の関係には大きく制限が課されることになるため、銀行業務の効率性という点では大きなハンデを負うことになる。リングフェンス銀行には資本要件や流動性要件等も単体ベースで満たすことが要求されるため、グループとしてみた場合の資本や資金の効率もこれまでより

<sup>31</sup> ただし、すでに見たとおり、グループ内の他エンティティとの関係には制限が課される（Ⅲ.2.(1)b.(e)（16頁）参照）。

悪化する可能性が高く、これが企業にとっての資金調達コストの上昇をもたらす懸念も出てくる。

このようなマイナス面にもかかわらずリテール・リングフェンスを実施しようとする背景には、銀行が危機に陥った場合に、預金を始めとする一般国民が利用する金融サービスを守ることこそが第一であり、それが金融システムの安定に不可欠であるとの判断がある。確かに、銀行の中でリテール銀行業務に従事する部分が組織上独立していれば、グループの他の部分が危機に陥った場合でも対応が容易であることは間違いない。しかし、そのために平時の効率性をどこまで犠牲にすることが許容できるかは、それぞれの国のその時々判断に係ってくる問題であって、正解が1つに決まるというものはないし、やってみなければ分からない面も大きい。したがって、実際にやってみて、問題点が出てきたところで制度や運用を改めるということもあり得ると思われる。

### 3. おわりに

日本を始めとする EEA 外の銀行にとっては、今後、英銀の買収等によりリテール預金残高が基準値を超えるようなことがあれば、リテール部門の分社化が必要となるものの、すでに触れたとおり、現時点でリテール・リングフェンスの適用対象となる支店は存在せず、直接的な影響はほとんどないと考えられる。

とはいえ、ボルカー・ルールと並んで、米英という 2 大金融大国において（あるいは、金融大国であるがゆえともいえようが）このようなドラスティックな改革が導入されようとしていることは、今後の国際的な金融規制の議論に与える影響も大きいと考えられる。現時点では英米以外でこのような業務の分離の動きに追随する国は見当たらないが、ボルカー・ルールとともにリテール・リングフェンスの実施に向けた制度化の進捗状況や、そして国際的な金融規制改革議論の動向には引き続き注意が必要である。

[参考文献]

- FSA (Financial Services Authority) (2009a), *The Turner Review, A regulatory response to the global banking crisis*
- (2009b), *Turner Review Conference Discussion Paper — A regulatory response to the global banking crisis: systemically important banks and assessing the cumulative impact*, Discussion Paper 09/4
- HM Treasury (2011), *A new approach to financial regulation: the blueprint for reform*
- (2012), *Setting the strategy for UK payments*
- HM Treasury and BIS (Department for Business Innovation and Skills) (2011), *The Government response to the Independent Commission on Banking*
- (2012), *Banking reform: delivering stability and supporting a sustainable economy*
- ICB (Independent Commission on Banking) (2010), *Issues Paper, Call for Evidence*
- (2011a), *Interim Report, Consultation on Reform Options*
- (2011b), *Final Report, Recommendations*
- Kay, John (2009), “Narrow Banking: The Reform of Banking Regulation”, Centre for the Study of Financial Innovation, September 15
- 三谷明彦 (2012) 『『ボルカー・ルール』の実施に向けたルール制定の動向』(みずほ総合研究所『みずほレポート』3月21日)