

新 BIS 規制とオペレーショナル・リスク

— 銀行の自己資本比率に関する国際的な規制・監督の動向 —

鎌倉 治子

目次

はじめに

I 銀行とオペレーショナル・リスク

- 1 オペレーショナル・リスクとは何か
- 2 オペレーショナル・リスクに対する関心の高まり —その背景—
- 3 オペレーショナル・リスクに対するバーゼル委員会の取り組み

II 新 BIS 規制案

- 1 BIS 規制の変遷
- 2 新 BIS 規制案の概要
- 3 新 BIS 規制案におけるオペレーショナル・リスクの取り扱い
 - (1) 第1の柱とオペレーショナル・リスク
 - (2) 第2の柱とオペレーショナル・リスク
 - (3) 第3の柱とオペレーショナル・リスク
 - (4) オペレーショナル・リスクの取り扱いの推移

III 今後の展望

おわりに

はじめに

国際業務を行う銀行の自己資本比率⁽¹⁾に関する国際的統一基準である BIS (国際決済銀行) 規制⁽²⁾の改正作業が、最終段階に来ている。1998年の見直し決定、1999年の第1次市中協議案⁽³⁾の公表の後、2度にわたる最終決定時期の延期などの紆余曲折を経て、2003年4月には

第3次(最終)市中協議案(以下、「新 BIS 規制案」とする。)が公表された。

新 BIS 規制案は、これまで長年にわたりバーゼル銀行監督委員会⁽⁴⁾(以下、「バーゼル委員会」とする。)が世界各国の金融界との協議を積み重ねてきた結果であるため、今後、大幅な変更はないものとみられる⁽⁵⁾。新 BIS 規制は、2003年末に決定・公表され、2006年末から適用開始となる予定である。

新 BIS 規制の決定に伴い、各国は、法規の改正や監督当局⁽⁶⁾に与えられた裁量の見直しを行う必要がある。わが国においても、新 BIS 規制を踏まえた告示⁽⁷⁾の改正が必要になる。

今回の BIS 規制の改正は、銀行の健全性についてより包括的な枠組みを提示したものである。変更点は多岐にわたるが、中でも新たに規制対象に加えられた「オペレーショナル・リスク」(後述)は、極めて重要な問題である。オペレーショナル・リスクは、金融機関の経営に死活的な影響を与える可能性のあるリスクであり、近年、当該リスクの管理不備によって破綻に追い込まれたり、甚大な損失を被った銀行が多く存在している。

本稿では、新 BIS 規制案について、オペレーショナル・リスクの取り扱いを中心に紹介する。まず、オペレーショナル・リスクとは何かにふれた後、新 BIS 規制案を解説する。最後に、今後の展望とわが国への含意について若干述べる。

I 銀行とオペレーショナル・リスク

1 オペレーショナル・リスクとは何か

金融の本質は、リスクを担うこと、すなわち取引に係るリスクを分析・評価し、どれだけのリスクを負担するのが適当かを判断することである。したがって、金融機関（銀行が代表的であるため、以下、単に「銀行」とする。）にとっては、リスクを担うための十全な能力を備えることが不可欠である。

銀行が抱えるリスクは様々であるが、信用リスク（貸し倒れリスク）、市場リスク（金利、債券価格・株価、為替相場の変動等に伴うリスク）と並んで、オペレーショナル・リスクがある。

オペレーショナル・リスクとは、字義通りに解釈すれば「『オペレーション（業務活動）』に係るリスク」である。狭義には事務リスクとシステムリスク、広義には信用リスク、市場リスク以外の「その他」のリスクを指すとされてきた。現在では、バーゼル委員会による定義「内部プロセス・人・システムが不適切であること若しくは機能しないこと、又は外生的事象に起因する損失に係わるリスク」（II.3.(1).(i)参照）が、一般的になりつつある。しかし、この定義は統一的に合意されているわけではなく、各銀行は、バーゼル委員会の定義を参考にしつつ、自行の規模や業務を勘案して、独自の定義を行っている⁽⁸⁾。そこで、オペレーショナル・リスクの分類と定義の例を、表1に挙げておく。

オペレーショナル・リスクの大きな特徴は、銀行が企業として存続するうえで必ず伴うリスクであり、融資、為替といった特定の業務に限らず、銀行内のすべての業務に付随する点にある⁽⁹⁾。

また、そのリスクを担うことで収益が生み出されるわけではないことも、オペレーショナル・リスクの大きな特徴である。例えば、信用リスクであれば高リスクの融資を行うことで高収益が得られることもあるが、不正行為を放置する

表1 オペレーショナル・リスクの分類及び定義の例

事務リスク	事務処理の誤りや着服・横領など内部の不正行為などに起因するリスク
システムリスク	システム障害や情報漏洩に起因するリスク
人事管理・不正に係るリスク	人事運営上のトラブルやセクハラなどの差別行為、盗難・強盗など外部からの不正行為などに起因するリスク
顧客取引に係るリスク	不適切な商品販売、顧客への説明不足などに起因するリスク
法務・コンプライアンスに係るリスク ^{†1}	契約書などの法的要件の不備や法令違反などに起因するリスク
災害に伴うリスク	地震や風水害などの自然災害や戦争・テロなど人的災害に起因するリスク
流動性リスク	財務内容の悪化などにより資金繰りがつかなくなるリスク
規制・制度変更に伴うリスク	金融制度・税制の変更などにより業務見直しを余儀なくされるリスク
経営戦略・業務運営に係るリスク ^{†2}	経営判断の誤りに起因するリスク
評判リスク	会社に対するネガティブな情報・認識が広まることに起因するリスク

（出典）先端リスク研究会^{†3}『システムリスクに挑む』金融財政事情研究会，2003，p.83

†1 本文中では、「法務リスク」と記している。

†2 本文中では、「戦略リスク」と記している。

†3 民間の実務者からなる研究会

リスクを冒しても、通常、得るものは何もない。そのため、従来、オペレーショナル・リスクは、あり得べからざるリスクとして捉えられがちであり、業務ライン上に何重ものチェックを設けるなど、場合によってはコストを度外視して、対処することが一般的であった⁽¹⁰⁾。

2 オペレーショナル・リスクに対する関心の高まりーその背景ー

オペレーショナル・リスクが、銀行の直面する主要なリスクの一つとして注目を集めるきっかけとなったのは、1995年に発覚した、英国の金融機関ベアリングズ社や大和銀行ニューヨーク支店の巨額損失事件であった。これらの事件は、トレーダーによる不正行為という「事務リスク」が顕在化して生じたものである。ベアリングズ社は破綻し、大和銀行は米国からの撤退を余儀なくさせられた。

最近の例としては、2001年9月の米国同時多発テロによる被害⁽¹¹⁾や、2002年4月に起こっ

たみずほ銀行の再編に伴うシステムトラブルがある。これらは「災害に伴うリスク」や「システムリスク」が顕在化したものである⁽¹²⁾。オペレーショナル・リスクは、発生頻度こそ低いものの、ひとたび顕在化すると銀行に甚大な損害を与え、場合によっては破綻にまで追いこむ可能性がある。

オペレーショナル・リスク自体は、企業に付随するものであり、古くから存在していた⁽¹³⁾。

しかし、金融サービスの規制緩和やグローバル化、金融技術の高度化などに伴って、銀行の抱えるオペレーショナル・リスクは、近年、総じてより複雑化している⁽¹⁴⁾。例えば、業務のシステム化や銀行再編に伴うシステム統合などで、システム障害のリスクはより深刻化している。また、電子商取引を始めとする新規業務への参入や業務の外部委託などを受け、顧客情報の流出や契約書の不備など、今まで以上に留意すべきリスクが生じている。

3 オペレーショナル・リスクに対するバーゼル委員会の取り組み

オペレーショナル・リスクを巡る環境の変化に対応するため、バーゼル委員会は様々な取り組みを行ってきた。

上述の巨額損失事件が発生した翌年（1996年）、バーゼル委員会は、オペレーショナル・リスク等に係る検討を担うリスク管理小委員会を設置した⁽¹⁵⁾。

オペレーショナル・リスクに係る損失が発生するまでの過程は、3段階（①原因の発生、②現実の事象として顕在化、③損失の発生）に整理される⁽¹⁶⁾。その損失を回避するためには、まず、銀行の内部管理体制を整備して、原因の除去といった事前の対応や、予想外の事象が顕在化したり、そもそも不可避な災害が発生した場合の事後の対応を、適切に行うことが重要である。その上で、それでも発生するかもしれない損失に備えて、その損失を吸収できる自己資本を積み、保険等によって損失の外部移転を図る

必要がある。

バーゼル委員会の取り組みも、銀行の内部管理体制とその監督のあり方の整備といった質的側面と、リスク量の測定と自己資本の割当てといった量的側面とに大別される。

質的側面の取り組みとしては、ベアリングズ社や大和銀行の事例分析を通じて、バーゼル委員会は、銀行の内部管理体制の欠如がその原因であるとの認識に達し⁽¹⁷⁾、1998年9月に、銀行と監督当局の指針となる「銀行組織における内部管理体制のフレームワーク⁽¹⁸⁾」（以下、「フレームワーク」とする。）を公表した。あわせて、バーゼル委員会のメンバー国の主要銀行約30行を対象としたオペレーショナル・リスクに関する聞き取り調査の結果報告「オペレーショナル・リスク管理⁽¹⁹⁾」を発表した。

一方、量的側面の取り組みとしては、後述するようにバーゼル委員会は、新 BIS 規制案において、オペレーショナル・リスクを新たに規制対象に加え、銀行に対して同リスクに対応する量の自己資本の保有を義務づけようとしている。

オペレーショナル・リスクを明示的な規制対象とすることが必要となったのは、以下のような理由からであった⁽²⁰⁾。

第一に、現行 BIS 規制での所要自己資本（BIS 規制を達成するために必要な自己資本）の計算方法が、変更されるためである。

現行 BIS 規制では、オペレーショナル・リスクは、信用リスク、市場リスク以外の「その他のリスク」を構成するものと捉えられているが、信用リスクなどに対応する規制上の所要自己資本が実際の所要自己資本よりも多く見積もられている分の厚みで、事実上カバーされてきた⁽²¹⁾。しかし、新 BIS 規制案では、規制上の所要自己資本の計算方法がよりリスク感応的となる。すなわち銀行の直面するリスクの大小が、所要自己資本の多寡に反映されやすくなる。その分、自己資本の厚みも減り、「その他のリスク」をカバーしきれなくなる。そのため「その

他のリスク」から「オペレーショナル・リスク」を抽出、定義して、対応する自己資本を保有させる必要性が出てきたのである。

第二に、銀行に対し、オペレーショナル・リスクを定量的に捉える体制の構築を促すためである。

自己資本の効率的な利用を追求する先進的な銀行では、自己資本を業務分野ごとに割り当て、リスクがその範囲内に収まるよう業務を展開し、収益性を評価して経営戦略に役立てる体制がとられている。その一環で、オペレーショナル・リスクについても、管理すべきリスクとして定量的に把握するようになってきている⁽²²⁾。しかし、オペレーショナル・リスクを定量的に把握する技術は、市場リスクや信用リスクに比べて発展途上にある。バーゼル委員会は、オペレーショナル・リスクを新 BIS 規制案で取り上げることで、既に定量的把握に取り組んでいる銀行に対しては、更にその精度を向上させ、そうでない銀行に対しては、取り組みを開始させる動機を与えようとしている。

II 新 BIS 規制案

1 BIS 規制の変遷

1988年、バーゼル委員会は、国際的な金融システムの健全性の強化と国際的に活動する銀行の競争条件の統一化とを目的として、銀行の自己資本比率規制の国際的統一基準、いわゆる BIS 規制を提言した。これによって、国際基準行（バーゼル委員会が定めるところの、国際的な活動を行う銀行）は、1992年末（邦銀は1992年度末）までに、自己資本比率を8%以上とすることが義務づけられた。この規制の特徴は、以下のような点である。① 銀行の抱える主要なリスクのうち信用リスクのみを対象にし、② 自己資本比率の分母である資産（国債、融資など）の算出にあたり、リスクに応じた重みづけをし、高リスク資産の保有が多いほど分子の自己資本もより多く必要となる仕組みにした。

1996年には、BIS 規制の一部が改訂され、1997年末（邦銀は1997年度末）から適用された。この改訂では、① 市場リスクが新たに規制対象に加えられ、② 市場リスク量を計測する方法として、バーゼル委員会の指定する手法のほかに、個別の銀行が内部管理に使用する手法も選択可能となった⁽²³⁾。

なお、バーゼル委員会の提言する BIS 規制自体には法的拘束力はないが、主要国の銀行は、それぞれの国内法で BIS 規制の遵守が義務づけられている。現在、100を超える国で、自国内の銀行の健全性をはかる指標として BIS 規制が利用されている⁽²⁴⁾。

2 新 BIS 規制案の概要

1988年の「BIS 規制」提言から約10年が経過した1998年、バーゼル委員会は BIS 規制の抜本的な見直しを開始し、翌1999年6月に第1次市中協議案を公表した。2003年7月末に新規制案へのパブリック・コメントが締め切られ、現在、冒頭で記したように、2003年末の新 BIS 規制の決定・公表を待っている段階である（表2参照）。

現行 BIS 規制に対しては、以下のような問題点が指摘されていた⁽²⁵⁾。

まず、リスク資産の算出方法が大雑把すぎる、信用リスク・市場リスク以外のリスクを反映していないという点である。特に信用リスクに関しては、次のような批判があった。すなわち、回収が確実な優良債権についても、規制上は不良債権と同リスクと見なされ、同額の自己資本を積まなくてはならない。そのため、銀行は、規制回避行動として優良債権を売却し、結果的に不良債権ばかりを手元に残すことになる、というものである。また、銀行がリスク管理技術を向上させて、経営上必要な所要自己資本を減らすことに成功しても、規制上の所要自己資本は圧縮されないため、技術向上に対する意欲が削がれるという点も批判の対象となっていた。

新 BIS 規制案は、こうした批判に対して、

表 2 BIS 規制見直しの経緯

1998年7月	現行 BIS 規制を公表
1992年末	現行 BIS 規制の適用開始 (邦銀は年度末)
1996年1月	現行 BIS 規制を市場リスクを含めた形に改訂
1997年末	改訂 BIS 規制の適用開始 (邦銀は年度末)
1998年7月	バーゼル委員会が BIS 規制を見直す方向で合意
1998年9月	「銀行組織における内部管理体制のフレームワーク」「オペレーショナル・リスク管理」を公表
1999年6月	第1次市中協議案を公表
2001年1月	第2次市中協議案を公表
2001年12月	「オペレーショナル・リスクの管理と監督に関する健全な実践」(市中協議案)を公表 (同改訂版を2002年7月、最終版を2003年2月に公表)
2003年4月	第3次市中協議案を公表 (同年7月にコメント締切り)
2003年末	新 BIS 規制を決定・公表 (予定)
2006年末	新 BIS 規制の適用開始 (予定)

(出典) バーゼル委員会公表資料等から作成

一定の回答を与えている。① 信用リスク資産の算出において、実際のリスクを反映しやすいしくみにするとともに、新たにオペレーショナル・リスクを規制対象とすること、② 3本の柱 (後述) で構成される、より包括的な枠組みとなっていることである (表3参照)。

3本の柱とは、すなわち、銀行自身が必要な自己資本額を戦略的に決定し (第1の柱: 最低

自己資本比率規制)、監督当局はそのプロセスの妥当性を検証して必要に応じて介入を行い (第2の柱: 監督上の検証)、開示の充実を通じて市場規律の実効性を高める (第3の柱: 市場規律) ということである。現行規制よりも銀行の自主性と市場の監視機能を重視した、米国型の枠組みといえよう。

なお、現行 BIS 規制は、新規制案の第1の柱 (表4参照) に包含される。

BIS 規制の見直しに対する主要国の監督当局の姿勢は、見直しが始まる直前の1998年2月に、ニューヨーク連邦準備銀行が開催したコンファレンス「岐路に立つ金融サービス — 21世紀の自己資本規制」で鮮明になった。まず、グリーンズパン米連邦準備制度理事会 (以下、「FRB」とする。) 議長が、現行 BIS 規制の問題点を指摘し、銀行のリスク管理技術向上の意欲を刺激する仕組みづくりを重視する姿勢を示した。新 BIS 規制案の問題意識と方向性は、このスピーチをかなりの程度反映したものであると言われている。マイスター・ドイツ連邦銀行理事は、見直し論についてやや慎重な見方を提示し、規制監督の担う役割について米欧当局監督者の温度差を感じさせた。バーゼル委員会のデ・スワン議長は、BIS 規制の本格的な見直し

表 3 新 BIS 規制の概要

第1の柱: 最低自己資本比率規制	
自己資本比率 =	$\frac{\text{自己資本 (現行のまま)}}{\text{信用リスクに応じて重み付けした資産の額} + \text{(市場リスクによって発生しうる損失の推定額)} \times 12.5 \uparrow + \text{(オペレーショナル・リスクによって発生しうる損失の推定額)} \times 12.5 \uparrow} \geq 8\% \text{ (現行のまま)}$
	(算出方法を変更) (現行のまま) (新たに追加)
† 損失推定額と同額以上の自己資本を積むために、12.5 (8%の逆数) を掛けている。	
第2の柱: 監督上の検証	
銀行自身が経営上必要な自己資本額を検討、先を読んで資本戦略を確定 監督当局は、その妥当性を検証し、必要に応じて監督上の対応をとる。	
第3の柱: 市場規律	
開示の充実を通じて市場規律の実効性を高める。	
規制対象: 現行の国際基準行に加えて、新たにその銀行持株会社 (いずれも連結ベース) を対象にするなど、規制の対象範囲を明確化	

(出典) 金融庁資料等から作成

表4 第1の柱のポイント

<p>(1) 国際基準（日本は19行に適用）の最低比率「8%」は変更せず。 分子（自己資本の定義）も現行規制のまま</p> <p>(2) 分母の計算にリスクをより正確に反映</p> <p>①信用リスクの計算方法を大幅に見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中小企業向け・個人向け貸出については、小口分散によるリスク軽減効果を考慮して、リスクウェイトを軽減 ・引当率の低い不良債権は加重、引当率の高い不良債権は軽減 <p>②オペレーショナル・リスクの分も自己資本を求める。 （邦銀の場合、所要自己資本額全体の5%程度となる見直し）</p> <p>③市場リスクには変更なし</p> <p>④信用リスク、オペレーショナル・リスクについて、簡便な手法から高度な手法まで3種類のうちから選択できる。 そのうち高度な手法では銀行が内部的に使用する手法の選択を認める（市場リスクでは導入済み）。</p> <p>(3) 所要自己資本の水準は現行規制とおおむね同じ 負担減と負担増とが見合っ、合計ではおおむね現行規制並みの負担となる見直し。 （試算に参加した邦銀66行の平均では、自己資本負担が2%軽減）</p>
--

（出典）金融庁資料等から作成

の必要性を認識しつつ、現実的な有用性を強調するスピーチを行った⁽²⁶⁾。

銀行自身のリスク管理高度化のインセンティブを重視する米国、自己資本を手厚く積むことを比較的重視する欧州の間であって、わが国の当局は基本的に米国と共通の姿勢を保ちつつも、邦銀を考慮した主張を、終始、行ってきた。わが国の主要な主張は、①一律の規制を見直し多様なリスク管理手法を用意すること、②小口貸付のリスク分散効果など個人向け融資・中小企業融資の特性を考慮すること、③平均的な所要自己資本の水準が現行規制よりも重くならないようにすること、等がある。オペレーショナル・リスクについても、計測手法の提示など積極的な主張を行っており、これらの主張はおおむね新規制案に反映されている⁽²⁷⁾。

3 新 BIS 規制案におけるオペレーショナル・リスクの取り扱い⁽²⁸⁾

(1) 第1の柱とオペレーショナル・リスク

第1の柱「最低自己資本比率規制」では、規制上の所要自己資本の計算のために、オペレーショナル・リスクの定義、同リスクの計測手法、適格基準が定められている。

(i) 定義

バーゼル委員会は、所要自己資本の計算にあたり、オペレーショナル・リスクを「内部プロ

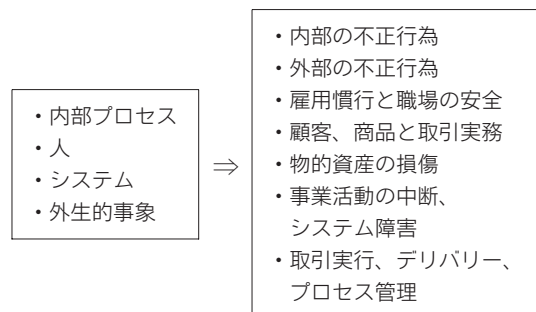
セス・人・システムが不適切であること若しくは機能しないこと、又は外生的事象に起因する損失に係わるリスク⁽²⁹⁾」と定義している。

この定義は、オペレーショナル・リスクの損失事象が発生する「原因」に着目したものである。定義とは別に、考慮すべき7つの「事象」（図1参照）が示されており⁽³⁰⁾、リスク量の計測に役立てられる⁽³¹⁾。

なお、この定義では、法務リスクを含み、戦略リスクと評判リスクを含まないことが明示されている⁽³²⁾。後二者が除かれたのは、定量的な把握が現時点では難しいためであり、これらについては定性面の監督が第2の柱に基づいてなされる⁽³³⁾。

ここで注意すべきは、バーゼル委員会が、この定義をあくまでも規制上の所要自己資本を計算するためのものとしている点である。そのた

図1 オペレーショナル・リスク事象の顕在化の過程
（原因） （事象）



（出典）バーゼル委員会公表資料等から作成

め銀行は、内部管理上の目的のためであれば独自の定義を採用できる。ただし、その場合は、オペレーショナル・リスクの管理とコントロールのためには、銀行が同リスクの意味を十分に理解し、またその定義が銀行の直面する主要なオペレーショナル・リスクをもれなく考慮し、かつ大規模損失の最も重要な原因を捉えていることが重要であるとされている⁽³⁴⁾。

(ii) 計測手法と適格基準

オペレーショナル・リスクを計測する手法は、簡便な手法から高度な手法までの3つ（①基礎的指標手法、②標準的手法、③先進的計測手法）が用意されている（表5参照）。これらの手法で計測されたリスク量と同額が、オペレーショナル・リスクに対する所要自己資本となる。

標準的手法や先進的計測手法を用いるためには、銀行は、新 BIS 規制案で新たに定められた、リスク管理体制の妥当性に関する定性的適格基準や、リスク計測手法の妥当性に関する定量的適格基準を満たし、各国の監督当局の承認を得なければならない。

銀行は、自行のリスク管理の進展に応じて、より高度な手法へと移行することが推奨される。リスク管理技術の向上を促すために、技術が向上するほど、所要自己資本が少なくて済むような仕組みになっている⁽³⁵⁾。一度移行した後は、

原則として後戻りは許されない。ただし、当局は、必要に応じて適格基準の承認を取り消し、より簡便な手法への移行を指示できる。

国際基準行などによる使用が期待されている⁽³⁶⁾ 先進的計測手法では、具体的な手法は示されておらず、当局から適格基準を満たしていると承認されれば、自行の内部管理に使用している計測手法を使用できる。ただし、発生頻度は極めて低いが、銀行に深刻な影響を与えうる事象も考慮しなければならないため、自行の経験に基づく計測だけではなく、他行の経験や、シナリオ分析等で補足することが必要となる。

保険によるリスク削減効果は、先進的計測手法でのみ認められている。

基礎的指標手法や標準的手法と、先進的計測手法とが大きく異なるのは、前者が、銀行のある種の指標（この場合は粗利益）に一定割合の数値を掛けて算出する、いわゆるトップダウン式であるのに対し、後者は、過去の経験などからリスク量を積み上げていくボトムアップ式である点にある。一般に、トップダウン式は、計測が容易である反面、リスク感応的でない。逆に、ボトムアップ式は、計測は難しいが、計測結果をリスク管理にフィードバックしやすく、リスク削減へのインセンティブが働くとされる⁽³⁷⁾。

表5 オペレーショナル・リスクの3つの計測手法と適格基準

	計測手法	適格基準	備考
基礎的指標手法	銀行全体の粗利益から推測 リスク量=粗利益× α $\alpha=15\%$ （バーゼル委員会が指定）	特になし 「健全な実践」の遵守を推奨	
標準的手法	8つのビジネスライン†別の粗利益から推測 リスク量= Σ （ビジネスライン別の粗利益場× β ） （ β はビジネスラインごとに異なる12~18%の掛け目で、バーゼル委員会が指定）	リスク管理体制の妥当性にかかる定性的な適格基準	信用リスクとの二重計上を回避するための代替的手法も提示されている。
先進的計測手法	具体的な手法は提示されていない。適格基準を満たしていることを監督当局から承認されれば、銀行が内部管理で用いる計測手法を使用できる。	リスク管理体制の妥当性にかかる定性的な適格基準 リスク計測手法の妥当性にかかる定量的な適格基準	保険によるリスク削減効果は、先進的手法でのみ認められる。 手法の部分使用は、先進的計測手法と、その他の手法との間のみ認められる。 先進的手法を使用する銀行は、2005年から所要自己資本を予備申告しなければならない。

† コーポレート・ファイナンス、トレーディング及びセールス、など
（出典）バーゼル委員会公表資料等から作成

(2) 第2の柱とオペレーショナル・リスク

第2の柱「監督上の検証」では、監督当局は、第1の柱における適格基準（特に先進的計測手法を使用する銀行の適格基準）や、第3の柱（市場規律）における開示要件への適合性を評価することとされている。また、銀行及び当局双方のための指針として、前述（I.3.参照）の「フレームワーク」に関するオペレーショナル・リスク分野の実践編「オペレーショナル・リスクの管理と監督に関する健全な実践⁽³⁸⁾」（以下、「健全な実践」とする。）が示されている。

「健全な実践」は、4つの視点（①経営陣による適切なリスク管理環境の整備、②銀行によるリスク管理、③監督当局の役割、④開示の役割）から提示される10の原則に沿って、構成されている。「健全な実践」は、以下のような認識に基づいている。すなわち、銀行ごとの様々な違いにも拘わらず「取締役会と上級管理職が明確な戦略と監視機能を持ち、オペレーショナル・リスク管理文化と内部管理文化が確立され（特に、責任の明確化と職責の分離）、効果的な内部報告体制が整備され、そして危機管理計画が策定されること、これらはすべて、どのような規模や業務範囲の銀行にとっても、効果的なオペレーショナル・リスク管理の枠組みにとって決定的な要素である⁽³⁹⁾」というものである。

(3) 第3の柱とオペレーショナル・リスク

第3の柱「市場規律」では、様々な開示要件が定められている。新BIS規制案では、所要自己資本の計算において銀行の裁量が拡大するため、開示の果たす役割は、現行規制下よりも一層大きくなる。

オペレーショナル・リスクに関連する開示項目としては、同リスクに対する所要自己資本、計測手法、先進的計測手法を使用した場合はその詳細、保険による所要自己資本の削減量などがある。

(4) オペレーショナル・リスクの取り扱いの推移⁽⁴⁰⁾

新BIS規制の策定におけるオペレーショナル・リスクの扱いは、表2に示したように、おおむね以下のように推移してきた。まず、第1次市中協議案（1999年6月）で同リスクを新たに規制対象とする方針が示された。第2次市中協議案（2001年1月）ではその大まかな枠組みが示された。これらに対して銀行界から様々な意見が寄せられ、「オペレーショナル・リスクの規制上の取り扱いに関するワーキング・ペーパー」（以下、「ワーキング・ペーパー」とする。）（2001年9月）で、定義の変更を始めとして多くの修正がなされた。さらに第3次市中協議案（2003年4月）でも、修正が施され、細部が明確になった。この間に、オペレーショナル・リスクに係る損失データの収集や、新BIS規制全体に関連する定量的影響度調査（新規制の適用が銀行に与える影響に関する調査）が行われた。また、「健全な実践」も、市中協議を経て最終版が公表された。

第2次市中協議案の公表以降、概念の整理や規制の詳細化とともに、様々な変更がなされてきた。

例えば、先進的計測手法は、第2次市中協議案では自由度の少ない1手法のみ提示されていたが、ワーキング・ペーパーでは3手法となり、第3次市中協議案では具体的な手法はすべて削除されて適格基準のみが示された。

また、オペレーショナル・リスクに賦課される所要自己資本の水準は、銀行界の平均で、総所要自己資本の20%から12%に引き下げられた。

その他、先進的計測手法への移行時に所要自己資本の過度な減少を制限する枠の撤廃⁽⁴¹⁾、標準的手法における信用リスクとの二重計上を回避するための代替的手法の提示⁽⁴²⁾、開示要件での項目の簡略化⁽⁴³⁾などが行われた。

このように、オペレーショナル・リスクの扱いは、全体として銀行への負担が少ない方向へと進んでいる。バーゼル委員会が、新規制

の策定において金融界との対話をこれまでになく重視していることを考えれば、当然の帰結ともいえよう。

なお、これまでに、オペレーショナル・リスクの計測に対しては、様々な疑問が投げかけられている⁽⁴⁴⁾。しかし、1996年の BIS 規制改訂時にはその有効性に懐疑的な見方もあった市場リスクの計測手法が、今では不可欠なものとして受け止められている状況に照らして、オペレーショナル・リスクに関しても、新 BIS 規制案が銀行のリスク管理哲学そのものの転換点になる可能性があるとの指摘もある⁽⁴⁵⁾。

バーゼル委員会は、「オペレーショナル・リスクの計測を最低自己資本比率規制に組み込むことは大変な挑戦となった」としながらも、オペレーショナル・リスクを第1の柱で扱う姿勢は崩していない。バーゼル委員会は、オペレーショナル・リスク計測の技術が発展途上であることを踏まえ、新規制の適用開始となる2006年末まで、規制に追加的な変更を加える可能性を示している⁽⁴⁶⁾。今後の動向を注視する必要がある。

III 今後の展望

2003年末の新 BIS 規制決定を控え、各国の焦点は、すでに国内法規の整備や、監督当局に与えられた裁量の取り扱いに移りつつある。そうした中で、米国の動きが波紋を広げている。発端は、2003年2月27日の下院金融サービス委員会の小委員会で、ファーガソン FRB 副議長が、新 BIS 規制は国際基準の大銀行（約10行）のみに義務づけ、その他大多数の銀行に対しては、現行 BIS 規制を引き続き適用する旨の証言をしたことである⁽⁴⁷⁾。

現行 BIS 規制は、国際基準行を対象にした規制である。しかし、欧米主要国では、国内法で国内基準行についても同様の規制を課しており、事実上すべての銀行に現行規制が適用されていると見ることができる。新 BIS 規制案も同様に、規制対象は国際基準行であるものの、

すべての銀行に適用されることを念頭に置いている。

一方的ともいえる米国の「方針転換⁽⁴⁸⁾」を受けて、新 BIS 規制案の実現可能性に疑問を呈する向きもある⁽⁴⁹⁾。わが国では金融庁が、米国を参考にして、新 BIS 規制案の適用を国際基準行に限定し、国内基準行には現行 BIS 規制を継続適用する検討に入ったといわれる⁽⁵⁰⁾。EU は、新 BIS 規制案に対応する指令案の策定に向け、すでに1999年から金融界との協議を行っている⁽⁵¹⁾だけに、現時点での方針転換は難しいと見られている⁽⁵²⁾。新規制の出発点が米国の主導によるものであったことを考えると、皮肉な結果といえよう。

このような状況を踏まえ、バーゼル委員会、各国当局の動向について、注視する必要がある。しかし、新規制がどのような形で実現されることになったとしても、オペレーショナル・リスク管理の意義が損なわれるわけではない。

おわりに

最後に、わが国の銀行にとってオペレーショナル・リスク管理の意味するところについて若干述べて、本稿の結びとしたい。

まず、わが国の銀行には、内部管理体制の整備が求められている。

2002年4月、みずほフィナンシャル・グループの再編に際して、大規模なシステム障害が発生した。ATM の障害や口座振替の遅延によって、多くの預金者や取引先が大きな混乱に巻き込まれた。一連のシステム障害に対し、金融庁は、同年6月19日に、銀行法第26条等の規定に基づき、みずほフィナンシャル・グループに業務改善命令を発出した。みずほは、このシステム障害による直接の損失額を少なくとも10億円⁽⁵³⁾としたが、信用失墜なども考慮すれば、その損失は計り知れない。

システム障害の根本原因には、統合を巡る主導権争い、システム部門から経営陣への報告体

制の不備などがあつたとされ、危機管理計画の不備が被害をさらに拡大させたといった報道がなされた⁽⁵⁴⁾。金融庁も、業務改善命令の発出にあたり、旧経営陣のシステム統合リスクに対する認識不足を指摘した。これらはいずれも内部管理体制に係る問題である。みずほの事件は、内部管理体制の不備がオペレーショナル・リスクを顕在化させ、大きな損失を引き起こしうることを、改めて示した。各行とも、このことを教訓として、内部管理体制を整備し、その実効性を高めることが要請されている。

他方、昨今の厳しい経済環境を受けて、収益性の向上が急務となっている。この観点からは、オペレーショナル・リスクを含めた、効率的なリスク管理が求められている。

不良債権処理と株価下落の影響を受けて、銀行の収益は悪化し、2003年3月期決算では、前年度に引き続き、大手銀行・グループは軒並み赤字に陥った。

金融早期健全化法（「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」平成10年10月22日法律第143号）に基づいて公的資金を注入された銀行は、注入の条件として経営健全化計画を提出している。2003年3月期決算において、大手行を含む15行の収益が、当該計画で掲げた目標額を大幅に下回った。これを受けて、2003年8月1日、金融庁は、この15行に対して同法に基づいて業務改善命令を発出した。15行は、「不良債権処理」「保有株式の削減」「中小企業への融資継続」といった課題に加えて、「収益力向上」にも取り組まなければならなくなった。各行とも、コストを度外視したリスク対応はもはや不可能な状況にあり、効率的なリスク管理を行う必要に迫られている。

費用対効果を見極めながらリスクを管理するためには、リスクの所在や大きさを把握する必要がある。したがって、リスク量の計測手法が確立されることが望ましい。わが国から提案されたオペレーショナル・リスクの計測手法は、新BIS規制案の策定において、主要な手法の

一つとして採用されており、わが国銀行の、この分野での活躍は、今後、国際的にも期待される場所である。

銀行を取り巻く経済環境は確かに厳しく、巨額の公的資金注入に対する国民感情も厳しい。そのため、従来にも増して、不正、システム障害等の再発や、非効率な経営は許されない状況にある。このような時こそ、オペレーショナル・リスクを重視すべきではないだろうか。

もちろん、規制の達成や枠組みづくりが自己目的化してしまつては意味がない。重要なのは、銀行が、定性面と定量面のバランスの取れた、実効的かつ効率的なリスク管理体制を構築することである。そのことはまた、銀行の信頼感の回復や経営の安定化を通じて、金融システム全体に対する安心感の回復の礎にもなるだろう。いま、銀行、監督当局ともに、オペレーショナル・リスクに対する真摯な取り組みが求められているといえよう。

注(1) 資産に対する自己資本（株式など、将来他人に返す必要のない自前のお金のこと。これに対し、借金など返さなくてはならないお金を他人資本と呼ぶ。）の割合を指す。銀行の健全性を示す代表的な指標で、この比率が高いほど財務の安全性が高いと見なされる。

(2) いわゆる自己資本比率の8%ルール。国際決済銀行（Bank for International Settlements: BIS）のバーゼル銀行監督委員会（注(4)参照）が定めている。国際的には一般にBasel Capital Accord（バーゼル合意）と呼ぶ。

(3) consultative paper. バーゼル委員会は、新BIS規制の策定のためのたたき台として「市中協議案」を公表し、パブリック・コメントを募っている。

(4) Basel Committee on Banking Supervision. 1974年末に先進10か国中央銀行総裁会議によって設立された。現在は、13か国（ベルギー、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、日本、ルクセンブルグ、オランダ、スペイン、スウェーデン、スイス、イギリス、アメリカ）の中央銀行と銀行監督

- 当局で構成されている。日本からは日本銀行と金融庁が参加している。
- (5) 「BIS 新規制案、引き当て促進型に」『日本経済新聞』2003.4.30.
 - (6) わが国の場合は、金融庁等がこれに当たる。
 - (7) 銀行については、「銀行法」第14条の2で自己資本の充実を求め、告示「銀行法第14条の2の規定に基づき自己資本比率の基準を定める件」(1993年3月31日 蔵告第55号)で、自己資本比率の計算方法を規定している。
 - (8) 先端リスク研究会『システムリスクに挑む』金融財政事情研究会, 2003, pp.82-87、三菱信託銀行オペレーショナル・リスク研究会『オペレーショナル・リスクのすべて』東洋経済新報社, 2002, pp.5-7.
 - (9) 三菱信託銀行 前掲(8), pp.35-36.
 - (10) 三菱信託銀行 前掲(8), p.36.
 - (11) 世界貿易センタービル周辺には、多数の金融機関が入居していた。
 - (12) オペレーショナル・リスクが顕在化したこれらの事例の直接の原因は、内部の不正行為、システム障害などである。しかし、その背景には、不正を許しやすい業務体制(担当者と点検者が同一人物であるなど)や経営者への報告体制の不備があったりする。このように、原因が複合的であることも、オペレーショナル・リスクの管理が難しいとされる一因である。
 - (13) 先端リスク研究会 前掲(8), pp.82-83.
 - (14) Basel Committee on Banking Supervision, *Sound Practices for the Management and Supervision of Operational Risk* (Basel Committee Publications No.96)(February 2003), 1-2. <<http://www.bis.org/publ/bcbs96.htm>>. 仮訳は、日本銀行のホームページ <<http://www.boj.or.jp/>>又は金融庁のホームページ <<http://www.fsa.go.jp/>> で入手できる。
 - (15) *The Basle Committee Issues a Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations* (BIS Press Release)(22nd September 1998). <<http://www.bis.org/press/p980922>>. 仮訳は、日本銀行又は金融庁のホームページで入手できる。木村剛(「邦銀に迫られる内部管理体制の整備」『金融ジャーナル』39巻6号, 1998.6, p.103.)によれば、リスク管理小委員会(Risk Management Sub-group)は、大和銀行事件によって邦銀の内部管理体制に強い疑念をもった米国当局の主導によって設置され、議長職にも米国当局者が就任し、議事は半ば強引に進められたという。
 - (16) 原田英治「新しいバーゼル合意におけるオペレーショナル・リスクの扱いに関する検討状況」(〔日本銀行〕信用機構室ワーキング・ペーパーシリーズ 02-No.1) 2002.2, p.3. <http://www.boj.or.jp/ronbun/ronbun_f.htm>
 - (17) 石村幸三「バーゼル銀行監督委員会公表の『銀行組織における内部管理体制のフレームワーク』」『金融情報システム』214号, 1999.4, p.118.
 - (18) Basel Committee on Banking Supervision, *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations* (Basel Committee Publications No.40)(September 1998). <<http://www.bis.org/publ/bcbs40.pdf>>. 仮訳は、日本銀行又は金融庁のホームページで入手できる。本文献は、わが国の金融検査マニュアルの基盤としても知られている。内部管理の詳細については、本文献とあわせて、米国のトレッドウェイ委員会支援組織委員会(Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission: COSO)が1992年に公表した「Internal Control - Integrated Framework」(通称、COSO 報告書。鳥羽至英〔ほか〕訳『内部統制の統合的枠組み』白桃書房, 1996.)を参照されたい。COSO 報告書では、内部統制に関して、3つの目的(①業務の有効性と効率性、②財務報告の信頼性、③関連法規の遵守)と5つの構成要素(①統制環境、②リスクの評価、③統制活動、④情報と伝達、⑤監視活動)が挙げられている。
 - (19) Basle Committee on Banking Supervision, *Operational Risk Management* (Basel Committee Publications No.42)(September 1998). <<http://www.bis.org/publ/bcbs42.pdf>>

- p://www.bis.org/publ/bcbs42.pdf>. 仮訳は、日本銀行又は金融庁のホームページで入手できる。
- ⑳ Basel Committee on Banking Supervision, *Overview of The New Basel Capital Accord (Consultative Document)* (April 2003), 8-9. <<http://www.bis.org/bcbs/cp3ov.pdf>>. 仮訳は、日本銀行又は金融庁のホームページで入手できる。
- ㉑ Basel Committee on Banking Supervision, *Operational Risk - Supporting Document to the New Basel Capital Accord (Consultative Document)* (January 2001), 1-2. <<http://www.bis.org/publ/bcbsca07.pdf>>. 仮訳は、日本銀行又は金融庁のホームページで入手できる。
- ㉒ Basel Committee *Op. cit.* (14), 2-3.
- ㉓ 高木仁・黒田晁生・渡辺良夫『金融システムの国際比較分析』東洋経済新報社, 1999, pp.14-18.
- ㉔ 石村幸三『『BIS規制』見直しに関する第三次市中協議案公表について』『金融』675号, 2003.6, p.14.
- ㉕ 例えば、高木仁・黒田晁生・渡辺良夫 前掲注⑳, pp.18-19.
- ㉖ 宮内篤「10周年を迎えた自己資本規制を巡りニューヨーク連銀が検討会合を開催」『金融財政事情』49巻17号, 1998.4.27, pp.15-17、佐藤隆文「信用秩序維持政策の再編」日本図書センター, 2003, p.238, p.243.
- ㉗ 石村 前掲注⑳, p.19.
- ㉘ Basel Committee on Banking Supervision, *The New Basel Capital Accord (Consultative Document)* (April 2003). <<http://www.bis.org/bcbs/cp3full.pdf>>. 以下、本節では、特に必要と思われる場合のみ注を付した。
- ㉙ *Ibid.*, 120. 原文は "the risk of loss resulting from inadequate or failed internal processes, people and systems or from external events" である。日本語訳は、前掲注⑳の仮訳による。
- ㉚ *Ibid.*, 202. 先進的計測手法を用いる場合、そのリスク計測システムは、この定義及び損失事象に整合的でなくてはならない (*Ibid.*, 126.)。
- ㉛ Basel Committee on Banking Supervision, *Working Paper on the Regulatory Treatment of Operational Risk* (Working Paper No.8) (September 2001), 2. <http://www.bis.org/publ/bcbs_wp8.pdf>. 原田 前掲注⑳に詳しい解説がある。
- ㉜ Basel Committee *Op. cit.* ⑳, 120.
- ㉝ Basel Committee *Op. cit.* ⑳, 141.
- ㉞ Basel Committee *Op. cit.* (14), 2.
- ㉟ Basel Committee *Op. cit.* ⑳, 8.
- ㊱ Basel Committee *Op. cit.* ⑳, 9.
- ㊲ 三菱信託銀行 前掲注(8), pp.53-54.
- ㊳ Basel Committee *Op. cit.* (14).
- ㊴ Basel Committee *Op. cit.* (14), 1.
- ㊵ 原田 前掲注(16) に詳しい解説がある。
- ㊶ *Basel Committee reaches agreement on New Capital Accord issues* (BIS Press Release) (10 July 2002) <<http://www.bis.org/press/p020710.htm>>. 仮訳は、日本銀行又は金融庁のホームページで入手できる。
- ㊷ Basel Committee *Op. cit.* ⑳, 17-18.
- ㊸ Basel Committee *Op. cit.* ⑳, 13-14.
- ㊹ 例えば、三菱信託銀行 前掲注(8), pp.12-18.
- ㊺ 三菱信託銀行 前掲注(8), p.94.
- ㊻ Basel Committee *Op. cit.* ⑳, 9.
- ㊼ 国内及び国際の金融政策・貿易・技術小委員会 (Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, Trade and Technology) が2003年2月27日に行った新 BIS 規制に関する公聴会では、米国当局 [FRB、連邦預金保険公社 (FDIC)、貯蓄金融機関監督局 (OTS)、通貨監督局 (OCC)] の代表者らが証言している。ファーガソン FRB 副議長は、米国の国際基準行の大手10行に対しては新規制のうち先進的な手法 (信用リスクの先進的内部格付手法、オペレーショナル・リスクの先進的計測手法) の採用を義務づける方針を表明 (それ以外の銀行が自主的に先進的手法を採用することも許容)、ホーク通貨監督官 (OCC 長官) は、新 BIS 規制の適用上の問題点として、複雑すぎる事、米銀にとって国際的にも国内的にも競争上の不平等が生じること、オペレーショナル・リスクは第1の柱でなく第2の柱で扱うべ

きものであることを挙げた。

さらに、2003年6月18日の上院銀行・住宅・都市問題委員会の公聴会ではホーク通貨監督官が、新 BIS 規制の適用によって米銀の所要自己資本が過度に増減する可能性に懸念を示して新 BIS 規制が与える影響を見極める必要性を強調し、必要とあらばバーゼル委員会に見直しを要求し、変更されるまで米国での実施を見合わせる旨の証言を行った。

この間、2003年5月9日の下院金融サービス委員会金融機関・消費者信用小委員会では、法案 H. R.2043 ("United States Financial Policy Committee For Fair Capital Standards Act") が提出された。同法案は、新 BIS 規制に対する米国の統一的姿勢を決定するために、金融政策委員会（財務長官を議長として FRB 議長、通貨監督官、FDIC 議長で構成される）を設置するものである。同法案が提出されたのは、新 BIS 規制に対して、米国当局間で足並みの乱れが生じているためとされる。同法案は、7月16日に小委員会で可決され、金融サービス委員会で審査中である。

2003年7月11日には、OCC、FRB、FDIC、OTS の連名で、米国内への適用規則案（Advance Notice of Proposed Rule: ANPR）が発表され、2003年8月4日から90日間のパブリック・コメント期間に入っている。

以上、下院金融サービス委員会のホームページ <<http://financialservices.house.gov/>>、上院銀行・住宅・都市問題委員会のホームページ <<http://banking.senate.gov/>>等を参照。公聴会の証言については、提出された証言書によった。米国の動向については、飯村慎一「米国における新 BIS 規制の適用を巡る論議について」『資本市場クォーターリー』2003年夏号、pp.35-43. が詳しい。

- (48) 「新 BIS、大手行に限定」『ニッキン』2003.3.14.
 (49) "Could Basel II be stillborn?" *The Banker* Vol.153 No.928 (June 2003): 6.
 (50) 『ニッキン』, 前掲注(48).
 (51) 欧州委員会が1999年に公表した「金融サービス行動計画 Financial Services Action Plan」(COM (1999) 232, 11.05.99.) の一項目に、新 BIS 規制

の策定にあわせて、信用機関と投資会社に対する自己資本規制の関連指令を改訂することが盛り込まれており、1999年11月には第1次市中協議文書が公表されている。2003年8月時点では第3次市中協議文書が公表（2003年7月）されており、2004年早期に指令案（いわゆる Capital Adequacy Directive 3:CAD3）の提案、2005年に採択の予定である。

なお、自己資本規制に関連する現行指令には以下の2つがある。① 信用機関を対象とする指令 Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions (OJ L 126, 26/05/2000 p.1-59.)。信用機関に関連する諸指令を2000年に統合したもの。自己資本の定義に関する指令 Council Directive 89/299/ECC of 17 April 1989 on the own funds of credit institutions (OJ L 124, 05/05/1989 p.16-20.) や、信用リスクを対象とした支払能力比率指令 Council Directive 89/647/ECC of 18 December 1989 on a solvency ratio for credit institutions (OJ L 386, 30/12/1989 p.14-22.) も組み込まれた。② 信用機関と投資会社の市場リスクを対象とした適正資本金指令 Council Directive 93/6/EEC of 15 March 1993 on the capital adequacy of investment firms and credit institutions (CAD) (OJ L 141, 11/6/1993, p.1-26.)。1996年のバーゼル合意の改訂に対応して、93/6/EEC は、98/31/EC によって改正された。

以上、EU のホームページ <<http://europa.eu.int/>> を参照。

- (52) "Basel Brush." *The Economist* Vol.366 No. 1387 (March 29th 2003): 61-62.
 (53) 「みずほ、損害賠償10億円超」『日本経済新聞』2002.5.25.
 (54) 「企業体質を変えよ」『朝日新聞』2002.6.20、「みずほが危機管理計画」『日本経済新聞』2002.6.16.

（かまくら はるこ・財政金融課）