

ゆうちょ財団研究助成

金融システム安定化と銀行規制一元化への挑戦:

ヨーロッパから学ぶシステミックリスクの事前防止策

金沢大学 人間社会研究域 経済学経営学系

佐藤 秀樹

2020年9月

1. 分析の枠組み

【背景】

1. 2008年のリーマンショック、2020年のコロナショックにおいて、金融システムを安定化させることがますます重要になっている。
2. 金融機関が次々と経営危機に陥るリスクである「システムミックリスク」をいかに防ぐかという課題が緊急性をおびている。

【目的】

そこで、本研究では銀行監督政策に焦点を絞り、国境を越えた初めての銀行規制の一元化を図るヨーロッパを題材に取り上げ、事前に「システムミックリスク」を防止する重要性を説くものである。

2. 銀行監督政策とは

中央銀行を始めとする当局（例：日本では日本銀行及び金融庁）が、個々の銀行の経営状態をチェックし、健全な金融システムが保たれているかに留意して銀行をコントロールする政策。

👉 **プルーデンス政策**ともいう（信用秩序を維持する政策）

① **ミクロプルーデンス**政策：個別の金融機関のバランスシートなどの財務諸表の内容を点検し、各々の機関が健全に運営されるように監督する。

② **マクロプルーデンス**政策：金融システムが全体として健全となるように図る政策。「システミックリスク」を防止することで金融危機に陥らないように金融システムを総合的な視点で監督する。

3. 本研究における3つの視点

1. **英国**：金融規制の先進国である。この国の銀行監督当局である**イングランド銀行の政策のアプローチ**に着目する。これを**現地の内部資料**を用いて解析する。
2. **欧州**：団結性が高いレベルの連合体であるEU（特に単一通貨を導入している19ヵ国＝**ユーロ域**）において、銀行規制を一本化しようとする画期的な政策を分析する。←**銀行規制の一元化は世界に前例のない政策**の取り組み
3. **国際**：銀行監督政策を調節するプロセスを分析する。拠点はスイスのバーゼルにある国際決済銀行(BIS)、なかでも**バーゼル銀行監督委員会(BCBS)**の内部資料を現地で調査し、その政策の意義を明らかにする。

3.1 英国：金融規制先進国の銀行監督アプローチ

- **1979年銀行法**：先進国で最も遅い部類に入る。フランスの銀行法は1941年。1979年まで銀行監督（政策と制度）が成文化されなかったのはなぜか。←これまで英国が深刻な銀行危機を経験していなかった。
- **セカンダリーバンキング危機（1973-75年）**：周辺銀行(fringe)の危機であったが、英国の銀行システムを震撼させた危機
- EEC（欧州経済共同体）の**第一次銀行指令（1977年）**：1972年からすでに欧州の銀行規制を推し進める協議が始まっていた（**イングランド銀行アーカイブ**より析出）
- **ロンドン市場「シティ」の国際化とその強化：英国銀行活性化のためにシティを国際化し、外国銀行を強力に呼び寄せる**必要性があった。

👉 英国の金融ビジネスは「対外重視」で高い国際性を持つ。現在の英国銀行の外国債権は、国内債権を上回っている。先進諸国で突出した割合を示す（BISの2020年3月のデータより）

3.1 英国：金融規制先進国の銀行監督アプローチ（続）

- **1987年銀行法**への移行：英国公文書館での現地資料 *Banking Act Review*. 財務省の見解が記述。幾度となく1979年法が見直された。
- 英国では、**伝統的に裁量的なアプローチ**が続き、法規制に基づかない銀行規制の方法が発達。**当局と「シティ」（国際金融市場であるロンドン）との対話重視**（イングランド銀行史の第一人者Forrest Capie教授：英Cass Business Schoolと筆者とのディスカッションより）
- **英国とバーゼルの銀行監督アプローチの近似性**：英国のアプローチはバーゼルのソフトローの方針と整合性を持つ。
- 一方で、**EEC**（欧州経済共同体）の画一的な銀行監督と**英国**の裁量的な銀行監督で、**アプローチに違い**が生じていた。
- EECの欧州委員会内部にBAC（銀行諮問委員会）が設置される（1977年第一次銀行指令）。BACが欧州の銀行監督の調整の原動力。

3.2 欧州：銀行規制一元化への挑戦—EBU（欧州銀行同盟）の進化と「事前(ex-ante)」措置

- **欧州銀行同盟（EBU）の提案（2012年）**：2008年のリーマンショック、2009～10年の欧州債務危機以降、「銀行危機」と「債務危機（政府の財政危機）」との分断（弱化）を目指して提言された。
- 3つの柱：**単一監督メカニズム（SSM）**、**単一破綻処理メカニズム（SRM）**、**欧州預金保険スキーム（EDIS）**  2020年現在、SSMとSRMが発足。EDISのみ検討中
- 域内市場が統合されたヨーロッパでは、**クロスボーダー取引**（国境を越えた域内取引）が盛んである。  どの国でも通用する銀行監督のルールが必要とされた。
- **銀行破綻処理**の重要性（**SRM**）：問題が生じても、単一のルールの下で解決できる。「**秩序だった銀行の整理**」が可能となる。

3.2 欧州：銀行規制一元化への挑戦—EBU（欧州銀行同盟）の進化と「事前(ex-ante)」措置（続）

- **預金保険制度の一元化**への企図（EDIS）：銀行が破綻した場合の預金はどのように守られるか
☞ これも一つのルールに。（しかし、ドイツの中央銀行であるブンデスバンクの反対により進んでいない。一方で、最近論調の変化も見られる⇒**銀行同盟の完成**へ）
- 単一監督メカニズムの充実【大銀行115行（2020年8月1日現在）を**欧州中央銀行（ECB）**が直接監督する】

⇒ 今やECB（本部はドイツ・フランクフルト）にとって、政策金利や量的緩和政策を管轄する「金融政策」と、本研究対象の金融システムの安定化を担う「銀行監督政策」はECBの両輪を成す。

☆ 進化する欧州のグランドデザイン ← *欧州は将来の危機に備え、EMUとともに進展する*
経済・通貨同盟（EMU: Economic and Monetary Union）：

真のEMU(Genuine EMU) ⇒ 完成しつつあるEMU (Completing EMU) ⇒ 深化させる
EMU(Deepening the EMU)

3.2 欧州：銀行規制一元化への挑戦—EBU（欧州銀行同盟）の進化と「事前(ex-ante)」措置（続）

- 多国間協調を巡る議論：

- ①本来、EU内では銀行監督は財政政策と同じく**加盟各国の固有の権限**。
⇒この権限を**ECBに委ねる**ことは、各国の監督権限が消失することを意味する。
- ② 多数の中小の銀行は、そのまま加盟当局が監督する。今回は**大銀行の監督をECBが所管すること**に意味がある  **プルーデンス**（信用秩序維持政策）**基準の統一、域内市場統合のさらなる高度化**に貢献。
- ③ **SSM Framework Regulation**により、ECBと加盟当局の協力関係が分かりやすく規定されている。両者のスタッフからなる**JSTs**(Joint Supervisory Teams)が設けられている。

3.3 国際：バーゼル銀行監督委員会—国際銀行監督規制の起源と現代的示唆

- **バーゼル銀行監督委員会(BCBS)**は、銀行監督（政策と制度）における**国際的な流れを形作る重要な拠点**
- **1974年**に創設。スイス・バーゼルに本部を置く**国際決済銀行(BIS)**の下に設けられた**世界の中央銀行・監督当局が集結する場**。専門家集団。基本的に政治の場ではないという特徴がある。
- **BCBS**は同じBISタワーに本部を置く**FSB**（金融安定理事会）とも連携がある。
⇒FSBは銀行（預金取扱銀行）・証券（投資銀行）・保険を横断的に包摂し監督指針を示す組織で、**G20**に対して頻繁に提言を行う。←共同声明に反映できる力。
BCBSは銀行部門に専念する国際組織。
- 法的な拘束力を持たないソフトロー・アプローチを旨とする。「紳士協定」をベースとする組織。
- しかし、**事実上の指針**を定める力がある。**デファクト・スタンダード**の設定ができる。

3.3 国際：バーゼル銀行監督委員会—国際銀行監督規制の起源と現代的示唆（続）

- 今回のBCBSの調査では、これまで明らかにされなかった**ICBS（国際銀行監督者会議）**の史料をチェック。**英国が明らかに主導**していた。第1回ICBSは1979年にロンドンで開催された。その後2年に1度のペースで開催されていた。**オープンに議論する形で、銀行監督の国際協調**を推し進めた。
- **早期警戒措置（EWS）**がBCBSの萌芽期である1975年時点で早くも認識されていたこと。← **「事前予防」の重要性：欧州とBISの特徴**
- 銀行の本店所在国の監督当局（**母国**）と銀行の進出先の監督当局（**ホスト国**）が「**情報交換すること**」が極めて重要であった



Home-host Issuesは今でも取り上げられる課題！

⇒ **母国監督主義**を貫きつつ、母国とホスト国の当局同士の情報交換が事前にシステミックリスクを防止する鍵を握る

3.3 国際：バーゼル銀行監督委員会—国際銀行監督規制の起源と現代的示唆（続）

• 多国間協調を巡る議論

① バーゼル銀行監督委員会は法的拘束力を持つハードローではなく、**ソフトロー・アプローチ**を採用  欧州が**規則**(regulation)や**指令**(directive)を駆使し、ハードローを用いることと対照的！

つまり、罰則規定のないソフトロー・アプローチにより、事実上の規則を作り上げる。監督される側とのコミュニケーションを通して徐々に策定する（**バーゼルIIIの実行(implementation)**）。**コロナ禍で延期**

② G10＋スイス、ルクセンブルグが原BCBS加盟国。**日本も設立当初からの参加国**。しかし、G10 以外の当局を前述の国際会議ICBSに招く  クラブのような閉鎖性を削減。**1979年ロンドンで初開催。1988年には東京でも開催**。継続的に多角的に国際銀行監督の在り方を議論している。

4. 総括

1. ①英国、②欧州、③バーゼル銀行監督のアプローチは、それぞれ、①裁量、②法規制、③ソフトローに特徴があることを析出した。特に、②、③は拘束力に相違があることに注目。
2. 現地でしか閲覧ができないBCBS関係の内部資料（1970年代後半～80年代後半）をバーゼルで調査。
3. バーゼルタワーにて金融安定理事会（FSB：銀行・証券・保険の国際指針を策定しG20に提言するパワフルな組織）の3名の幹部メンバーと研究上の交流を実施。また、ドイツの中央銀行であるブンデスバンクの2名のエクスパート、フランクフルト大、フランクフルト・ビジネススクールの2名の学者と研究上の意見交換を実施した。さらに、ロンドンにてLSE(The London School of Economics and Political Science)教授のセッションに参加し、関係する学者と交流した。クイーンメアリー・ロンドン大学にて実施。

謝辞

本研究は、2019年度に採択頂きました「ゆうちょ財団研究助成」により、ヨーロッパへの海外出張（スイス・バーゼル、ドイツ・フランクフルト、英国・ロンドン）を通して実施されました。財団理事長、選考委員会の先生方、中間報告時点でコメントを頂戴しました審査委員の先生、ならびに手続き等で御世話になりました財団関係者の皆様に深謝申し上げます。