

グローバル・ガバナンスの正当性を巡る動態的關係

—金融危機後の銀行規制見直しを事例として—

岩崎 淳*

Dynamic Relationship Concerning the Legitimacy in Global Governance : Revisions on International Banking Regulation after the Financial Crisis as a Case Study

Jun Iwasaki*

Abstract

Ian Hurd has argued that coercion, self-interest and legitimacy are fundamental factors supporting global governance. This paper tries to present the dynamic relationship among these three factors, and to test this idea to the case of revisions on international global banking regulation after the financial crisis during the late 2000's.

Firstly this paper argues that the meanings of coercion and self-interest have transformed themselves under the environment of increasing economic interdependence observed in the global economy. In its new form, coercion is generated as a result of one to many power asymmetry in which adoption of certain multilaterally-set rules becomes obligatory. In addition, due to the complex interaction among states caused by increasing economic interdependence, judging one's self-interest ex-ante becomes very hard, in many cases almost impossible. These changes, in turn, function to increase the degree of legitimacy. This is because the increase of legitimacy can save the loss of social power necessary for coercion. And legitimacy can offer a good ex-ante reason to make some policy actions in the situation where self-interest is hard to judge. Scientific and theoretical frameworks can also be utilized to enhance legitimacy by providing certain levels of accountability in this situation.

Even before the financial crisis, the Basel Regulation has functioned as a "passport" to the ever-growing global financial market. As a result, adoption of this regulation has become obligatory for states, even though there have been many aspects of legitimacy deficit pointed out in it. After the financial crisis, revisions on global banking regulation was necessary, but finding the right balance in the strength of regulation, i.e., self-interest of states, has been difficult due to the trade-off relation between economic growth and financial system stability. Under this situation, revisions of global banking regulations have been led by the newly created G-20 summit and it substantially enhanced legitimacy in formulating international banking regulations.

* 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科博士後期課程 : Graduate School of Asia-Pacific Studies, Waseda University, Doctoral Program

1. はじめに

国際政治経済学で論じるグローバル・ガバナンスの領域では、近年特に正当性 (legitimacy) の要素が注目されてきている。この正当性については、既にその存在を前提として、例えば、特定のグローバル・ガバナンスの構造に関して正当性の観点からどのように評価されるか、といった議論が幅広く行われるに至っている。しかし、この正当性自体に関するダイナミックなメカニズムの議論は行われていないように思われる。

また、グローバル・ガバナンスと正当性の関係についての説明は、2000年代後半に発生した世界的な金融危機（以下、今回の金融危機）とこれに対する国際社会の対応において、その重要性を更に増したように窺われる。大きなショックの発生は、往々にして社会構造の本質的要素を暴き出すからであり、グローバル・ガバナンス体制の変更をももたらすからである。この点、今回の金融危機は、それ自体が経済の相互依存関係の高まりを示すとともに、その世界的なショックの大きさがゆえに、これに対する国際社会の対応において、グローバル・ガバナンスを支える正当性に関する貴重な視座を提供したのではなかろうか。しかしながら、個々の事象を巡る議論は行われても、これらの動きを一連のものとして捉え、そこにみとれるグローバル・ガバナンス体制における根本的ともいえる動的变化を俯瞰的にとらえようとする研究は未だみられていないように思われる。

こうした環境を踏まえ、本稿では、次の2つの目的を達成することを試みる。第1に、後述するようにハード (Ian Hurd) の示唆した（しかし明確化はしていない）強制、自己利益、正当性の間の動態的關係 (Hurd 1999, p.389) に関して、前2者すなわち強制と自己利益の質的変容が正当性の向上をもたらす、との理論的命題を提示し、これを説明することを目的とする。すなわち、経済的相互依存関係の高まりの下では、強制は従来想定されていたような1対1ではなく、1対多でのパワーの非対称性から特定のルール採用を強制される関係に変質している。同様に、自己利益に関しても、経済的相互依存関係の高まりは、政策波及経路を複雑化させることで、国家が事前に自己利益を判断することを困難にしている。こうした強制、自己利益の変質は、グローバル・ガバナンスにおける正当性への要求を高める方向に作用する、というのが本稿の提示する理論的命題である。

本稿の第2の目的は、この理論的命題を、金融危機後の国際的な銀行規制見直しの動きを用いて検証することである。すなわち、G20サミットの創設を通じた国際金融危機への対応としての国際的な銀行規制見直し作業において多大かつ構造的な正当性向上がみられる点を指摘し、この具体的な事例を用いて上述の理論的命題を実証することを試みる。これにより、グローバル・ガバナンスの今日的な状況がより明確に把握されるような貢献を果たしたいと考えている。

本稿の構成は、まず正当性に関する先行研究による理論的な検討を行った上で、筆者の考える理論的命題を提示・説明する。そして、この理論的命題に関し、金融危機後の国際的な銀行規制見直し作業を事例として分析し、検証する。

2. 先行研究による理論的検討

グローバル・ガバナンスの領域で正当性の概念が重要視されるようになってきた背景として、次の3つの学術領域での研究が指摘できる。まず、国際法学からのアプローチであり、そこでは「強制的な執行力の存在しない国際社会において、必ずしも短期的には自己利益にもそぐわない場合においても、日々相当な程度で、国家が国際法等のルールを遵守するのはなぜか」との問題意識が提示される（例えば Franck 1988, p.705）。そして、そのルールの適用を受ける者がそのルールを正当と認識した場合にルールが遵守される、として正当性が議論される。そしてその正当性ゆえに、「国家の主権は国際社会の一員であることにより課される一定の制約を受ける」との法的解釈も議論される（Franck 1988, pp.756-757）。

続いて、国際政治学者からも同様の問題意識で正当性の議論が行われている。例えば、その代表的な論者であるハードは、「国家が国際的な規範、ルールやコミットメントを守るのは何故か」と問い、「従来は、パワーを背景とした強制（coercion）を受ける、あるいは各国が各国の自己利益（self-interest）に資すると認めた場合にルール等を遵守すると考えられてきたが、それだけでは不十分」として、「アクターがルールを正当なものとして認め、故にそのルールに従うべきと感じる場合」にルールが遵守されるとした（Hurd 1999, p.379）。一方で、ハードは「この強制、自己利益、正当性という3つの概念の相互関係は複雑であり、いずれの概念も純粹に、孤立したかたちで観察されることは滅多にない」とする（Hurd 1999, p.389）。加えてハードは、「それぞれの概念は、恐らくパターン化されシステムティックなかたちで相互に関係しており、最初は強制、あるいは自己利益から生じた社会構造が正当性を支え、発展させる独立した基礎となるのかもしれない」と、この3つの概念の関係について示唆している（Hurd 1999, p.389）。

ハードの議論によれば、強制とは、「物理的なパワーの非対称性が弱者サイドの行動を変える」という関係を意味し、そこにおいて「アクターがルールを遵守するのは、強制が強者サイドからもたらされる罰（punishment）に動機づけられるものであるため」というメカニズムが説明される（Hurd 1999, pp.383-384）。一方で、自己利益に関しては、「アクターは常に自らの自己利益のみを優先し、他のアクターやルールは尊重しない」、すなわち、他のアクターやルールへの対応は、当該アクターの自己利益に資するかどうかのエゴイスティックな基準によってのみ判断されるものとなる（Hurd 1999, pp.385-386）。最後に正当性に関しては、ルールが正しいと認識されることにより、アクターの内面でそれに従うことが道徳的な義務（moral obligation）である、との動機から生じるものと説明される（Hurd 1999, p.387）。すなわち、正当性が作用するメカニズムは、外部基準の内面化（internalization）と整理される。そして、「何が正当か」という共通の定義がいくつかの個により共有された場合に、「それらの個はコミュニティを構成する」ということになる（Hurd 1999, p.388）。

この正当性という概念を前提とする幅広い議論が、国際政治・国際政治経済学の領域で行われている。例えばコヘイン（Robert O. Keohane）は、グローバル・ガバナンスを司る組織の正当性について取り上げ、「正当性は有無の問題ではなく、程度の問題」との認識の下、その正当性を判断する6つの基準（最低限の道徳的受容性、包摂性、認識的性質、説明責任、民主性、比較便益）を列挙している（Keohane 2011）。同じくコヘインは、多国間主義における正当性の問題を

取り上げ、「多国間機構のインプット面での正当性の基準は、包摂性、明確性、認識的信頼性を含む」との議論も行っている (Keohane 2006, p.22)。この「インプット面での正当性」という概念は、シャープ (Fritz Scharpf) が提唱した概念で、正当性を手続きと結果の側面に分け、前者を「インプットに起因する正当性 (input oriented legitimacy)」、後者を「アウトプットに起因する正当性 (output oriented legitimacy)」として、正当性を議論・判断する場合に、この2つの側面から見るとの視点を提供する (Scharpf 1999, p.6 ほか)。また、岩田将幸は、前述のコヘインの論文等を引用しつつ、多国間主義を正当性という論点から包括的に解き明かすことを試み、多国間主義の正当性の源泉やその根拠、また正当性を巡り生じている問題について説明し、冷戦後の国際安全保障分野における多国間主義の推移・変遷について分析している (岩田 2013)。

筆者が取り上げようとしている G20 サミットという組織対応、またはグローバル銀行規制という制度対応に関しても、正当性の観点からの議論が多く行われている。G20 サミットの正当性に関して、例えばスローター (Steven Slaughter) は G7/8・G20 サミットのグローバル・ガバナンスにおける正当性や有効性について論じ、G20 はよりパブリックに説明責任を果たせば、重要な役割を遂行できるとし、そのための問題提起を行っている (Slaughter 2013)。また、スローターは、別の論文において、G20 サミットそのものの正当性に関する議論だけが重要なのではなく、G20 サミットがグローバル資本主義を正当化するために尽力しているとのアウトプットの正当性に関する観点を提示し、「G20 は単なる国際的な政策策定を行う技術的なフォーラムではなく、社会的に対応が必要な各種課題への目に見える対応を策定し遂行する政治的なフォーラムである」との主張も行っている (Slaughter 2015)。更にクーパー (Andrew F. Cooper) は、G20 サミットの正当性につき、インプット、アウトプットというシャープと同じ概念を用いてその双方から分析し、「G7/8 と比較すると G20 はインプット面での正当性は向上したが、国連の参加や地域主義・小国への配慮等による改善が望ましい」とするとともに、アウトプット面に関しては「当初のいくつかの成功にも関わらず、結果を出すことへの制約が強まっている」と論じている (Cooper 2012)。

グローバル銀行規制に関する正当性の議論も多い。例えば、アンダーヒル (Geoffrey R.D. Underhill) とツァン (Xiaoke Zhang) は、コーエン (Benjamin Cohen) が論じる「国際金融システムにおける民間アクターへのパワーの拡散」との論点を発展させ、この状況は特に民間金融機関を利しており、それは国際的な銀行規制策定に対する民間金融機関の過大な影響力発揮というかたちで顕現化していると主張する (Underhill and Zhang 2008)。そしてこのような政策策定過程を議論するに当たり、シャープの論じた正当性のインプット面、アウトプット面との観点だけでなく、「説明責任の側面 (accountability phase)」も重要として、国際的な銀行規制を策定しているバーゼル銀行監督委員会 (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) は、そのいずれの側面においても正当性に欠けると論じている (Underhill and Zhang 2008)。このように、BCBS を取り上げて、規制当局が規制対象である民間金融機関のロビイングに過大な影響を受けているとの「規制の虜 (regulatory capture)」問題に関しては、「この概念は、現在の国際政治経済学の文献において、比較的至る所にみられ、比較的疑問のないものとされている」 (Young 2012, p.666) ¹。また、ペイハニ (Maziar Peihani) は、正当性の議論を視野に入れつつ、BCBS のガバナンスと説明責任に焦点を当てた分析を行い、BCBS は徐々に説明責任を高め

てきてはいるが、まだ非常に大きな改善の余地が残っている、と論じている (Peihani 2015)。

このように先行研究をみると、グローバル・ガバナンスの構成要素に関する理論的分析について、最も根本的かつ包括的な議論を行っている一人がハードである。ハードは、グローバル・ガバナンスに関して、強制、自己利益、正当性を 3 要件として明示し、それらの間での動的関係性を示唆したが、その内容については明確化していない。筆者は、このハードの示唆した 3 要素間の動的関係性を明確化する理論的命題をまず述べることにしたい。従って、以下、本稿では、強制、自己利益、正当性の概念はハードに準ずることとする。

3. グローバル・ガバナンスを支える要素の動的変化に関する命題の提示

本稿では、ハードの提示した強制、自己利益、そして正当性というグローバル・ガバナンスを支える 3 要素の間について、これを発展させ、「(1) 経済的な相互依存関係の高まりとともに、(2) 強制、及び (3) 自己利益の内容が変化し、その変化は (4) 正当性を向上させる方向に作用する」との命題を提起することとしたい。

(1) 経済的相互依存関係の高まり

近年特に経済的な相互依存関係が高まっている点については、既に多くの指摘、分析がなされている。米国連邦準備制度理事会の前議長であるバーナンキ (Ben S. Bernanke) は、「グローバルな経済統合」と題した講演において、モノ、カネ、メッセージ等の移動に要するコストが大幅に低下したことにより、現在我々は世界的な経済統合と経済的相互依存関係の高まりを経験していると指摘、近年の状況の特徴として次の 4 点を挙げている (Bernanke 2006)。まず第一に、国際的経済取引の量の拡大とそのペースが過去に例をみない高水準にある点である。特に金融取引量の拡大は顕著と指摘している。この点、例えば、国際決済銀行 (Bank for International Settlements, BIS) によると、2013 年 4 月の 1 日当たりの外国為替市場取引高は 5.3 兆ドルに上り (BIS 2013)、日本の年間 GDP に匹敵する金額が日々国境を越えて取引されていることとなる。第 2 に、従来の経済統合でみられた中核と周辺といった区別がますます意味を失っている。中国、インド等新興国がグローバル経済に取り込まれた結果、過去にはみられなかった規模で世界中のより多くの人口がグローバル経済と関係する仕事に従事するようになった。第 3 に、製造業の生産プロセスも、グローバルサプライチェーンの下で過去にはない規模で世界的に分散した。第 4 に、国際資本市場がより拡大するとともに資本フローの形態もデリバティブ等を含め多様化した。

こうした指摘にみられるように、経済的な相互依存関係はその範囲と深みが格段に増しており、これがグローバル・ガバナンスを支える要素に変化をもたらしていると考えられる。

(2) 強制の質的变化

ハードは、強制に関して、前述のとおり「物理的なパワーの非対称性が弱者サイドの行動を変える」関係と説明し、そこにおいて「アクターがルールを遵守するのは、強制が強者サイドからもたらされる罰 (punishment) に動機づけられるものであるため」というメカニズムを主張す

る (Hurd 1999, pp.383-384)。このメカニズムにおいて、一義的に想定されるのは、国家間の 1 対 1 の関係において、弱者が経済成長しようとする者と強者に依存せざるを得ず、そのために否応なしに強者の設定したルールを遵守せざるを得ない状況 (ルールを遵守しない場合には、弱者は強者からの経済制裁等を通じて経済取引を阻害されるとの罰を受ける) であろう。このような典型的な強制的例は、例えば米国が一極集中的なプレゼンスを示していた時代であれば、ドルを基軸通貨とする固定為替制度の導入・維持といった事態に見いだせるかもしれない。しかしながら、経済的な相互依存関係の拡大と深化を通じた世界経済の成長は、このような 1 対 1 関係を前提とする強制関係を実際には発揮されにくいものとしているように思われる (例えばブレマー 2012)。

このような状況において、新たに生じている要素として、1 対多の関係を前提とし、「経済的相互依存関係の仲間に入れてもらえない」という物理的な罰を動機付けとすると考察するならば、質的に変化した強制を指摘できる。換言すると、殆ど全ての国家が一様に有していると思われる経済成長、ならびにそれを通じた国民の経済厚生の上昇という目標を達成するには、ある種の国際的なルールを遵守してグローバル経済に取り込まれることが、それが正しいか正しくないかに関わらず必要になっていると言い換えることも可能であろう。つまり、経済的な相互依存関係の高まりに伴い、各国が経済成長を達成しようとする場合には、金融・貿易を通じた他国との資本ならびに財・サービスの交流を拡大することが、それだけでは十分ではないにせよ、少なくとも必要条件となる。しかし、そうした金融・貿易を通じた交流を拡大するには、そのような関係で結びついた国際的なコミュニティのメンバーとして認められ、その立場を維持することが必要となり、そのためには、一定のルールを正しいか、正しくないかに関わらず、採用・遵守することが必要不可欠という状況になっていると考えられる。この点については、国際法学者の視点からも指摘されている。コーエン (Joshua Cohen) とサベル (Charles F. Sabel) は、国際的な相互依存関係の高まりを指摘し、その下で国際的なルール設定が増加するとともに、「これらルール設定あるいはルール適用主体は、各々が独立した強制力を持たない場合にあっても、インセンティブを提供し、あるいは制裁を課すことを通じて、(国家の) 行動を導く。それのみならず、ルール設定等の主体へのメンバーシップがしばしば大きな便益をもたらすため、そこからの除外自体がしばしば制裁と同等のものとなる」と指摘した (Cohen and Sabel 2004-2005, pp.763-764)。また、ビーサム (David Beetham) は、「支配と従属の関係の根本的要素には、資源・活動・スキル等への除外とアクセスが含まれる」としている (Beetham 2013, p.50)。

もちろん、全てのルールがそのような位置づけをグローバルに得ている訳ではなく、資本・財・サービスの交流に必要なインフラストラクチャー的なルールに限られるのかもしれない。例えば、本稿で取り上げる所謂バーゼル規制や、国際的な会計基準はその代表例であると筆者は考えている。コヘインが指摘したように、もともと「ガバナンス」という言葉は、「正当化を必要とする強制」の意味を含むものであろう (Keohane 2006, p.5)。「仲間に入れてもらうには受け入れざるを得ない」ルールは、そうした概念を体現するものといえる。

このように、経済的な相互依存関係が強まった今日においては、旧来の強制において想定された 1 対 1 関係でのパワーの非対称性を通じた強制から、仲間に入れてもらうためには正しいか、正しくないかに関わらず一定のルールを受け入れざるを得ない必要性が増したというかたちで、1 対多関係でのパワーの非対称性から生ずる強制にその内容が質的に変化している点が指摘できる。

(3) 自己利益の質的变化

次に、自己利益の質的变化について論じる。経済的相互依存が強まった状況における各国の行動原理として、自己利益(=国益)の追求が指摘され、ゲーム理論等もそうした国益の存在を前提に理論が構築されているケースが多いように見受けられる。しかし筆者は、経済的な相互依存関係の高まりとそれに伴う政策波及経路の複雑性の高まりは、自己利益の事前的な判断自体を困難化させていると考える。代表的な論点としては、例えば、古城佳子が指摘したように、「変動相場制において国際収支の不均衡を是正する必要性に関して経済学者の間で一致した見解があると言い難い。国際収支を決定する要因や政策協調の有効性に関しても多様な見解が存在しており、経済学的な合意は得られていない」との状況が存在する(古城 1996、p.40)。それにもかかわらず、実際にはこの問題が国際政治上の論点と化し、何らかの政策対応が必要となり、「社会的選好」により国内的な政策選択に及んでいる問題が指摘される(古城 1996)。こうした状況がなぜ生じているかについて、古城は、「変動相場制において国際収支の不均衡が問題とされた背景には、短期的な資本移動の増大により各国の経済がより緊密に結びつき、各国の経済政策が他国の経済に影響を与えると考えられたからである」と指摘した(古城 1996、p.66)。つまり、経済的相互依存関係の強まりの結果、1国の経済政策が他国に影響を及ぼし、それがまた自らに跳ね返ってくることから生じる政策波及経路の複雑化が指摘される²。

更に、例えば今回の金融危機が発生したメカニズム(米国住宅市場の変調→証券化商品等を通じた欧米の金融システムへのリスクの拡散→金融危機の発生に伴う各国内の実体経済への多大なマイナス影響伝播→実体経済へのマイナスの影響の世界的な伝播)自体、経済のグローバル化が高度な複雑化を伴っていることを如実に示したものといえる。そして、経済政策の波及経路が複雑化した結果として、各国政策当局は、どのような政策を選択することが自己利益につながるか、が見えにくい状況に直面しているように思われる。このような問題意識は、今日政策担当者からも多く聞かれており、例えば金融危機発生時に日銀総裁であった白川方明は、以下のように述べている。

われわれの経済政策を導いてくれる機械的ないし自動的な仕組みは存在しません。このことは、今次金融危機が複雑な経路をたどって多様な金融市場や世界各国の経済に広がっていったことや、世界経済が緩やかな景気回復過程を進む中で新たな難問が浮上し続けていることから再確認できます。...政策当局者は、世界経済が海図なき航海を続けるにあたり、互いの経験から謙虚に学びながら、丁寧かつ建設的な対話を続けることが不可欠です(白川 2011)。

また、経済的な相互依存関係をほぼ限界まで高めた制度として、ユーロに代表される通貨同盟があるが、これに参加するにはマクロ経済政策への強い制約(金融政策の放棄と財政政策の束縛)が生じる。ギリシャ債務危機以降に生じている、ギリシャによる政策選択の振れは、まさにそうした環境の下で、「どの政策の選択(例えばユーロ圏内に留まる代わりに超緊縮的な財政政策を受け入れるか、ユーロから離脱して、金融・財政政策のフリーハンドを取り戻し、自国通貨切り下げを通じた景気浮揚を目指すか)が自己利益につながるのか」を見出すことの困難さを象徴する出来事といえる。

加えて、従来、この自己利益を巡る議論は、短期、もしくは長期といった時間軸の視点も提示され、短期的な利益を重視する自己利益と、長期的な利益を重視する正当性との峻別というかたちで、論じられているように窺われる。例えばフランクは、正当性を論じるに当たり、「この強制されないルールに基づくシステムにおいて、国家は...時にそれが短期的な自己利益に当たらない場合においてさえも、非常に高い程度で日々そのルールを遵守すると公言せざるを得ないこともあり得る」と述べ、短期的な自己利益と正当性を対比する概念として示している (Franck 1988, p.705)。また、ハードも、正当性と自己利益の峻別の議論において、「自己利益にとらわれたアクターの間では、長期的な関係を維持するのは困難である。それは、そうしたアクターが関係そのものでなく、その関係から生じる便益のみに価値を見出すからである」と述べ、自己利益の射程が短期的であることを示唆している (Hurd 1999, p.387)。しかし、国家を含むアクターが自己利益として認識するのは時間軸として短期的なものとの見方は、それだけでは妥当でないように思われる。自己利益として短期的なものが認識されやすい1つの理由としては、時間軸の延長が不確実性の高まりを意味し、短期的な利益はその実現に関する不確実性が低い結果として享受しやすいと考えられがちな点が挙げられる。

一方、長期的な利益は、それが実現するまでの間の様々な環境変化等によりその実現に関する不確実性が高いため、結果として享受できない可能性が高くなると考えられよう。つまり長期的な利益というのは、定義によりその確実性が低いものであり、短期的利益の優先は確実性が高いものが選択される結果と考えられる。従って問題は長期か短期かとの時間軸だけではなく、確実か確実でないかとの確率間の選択にある。しかし、経済的な相互依存関係の高まりと、これと一体的に発生している、国境を越える資本取引の爆発的な活発化は、このような短期的利益の確実性さえも引き下げる方向に働いていると考えられる。例えば、中国当局は2015年8月に自国通貨である人民元の切り下げを行った。通常であれば、中国のような経常収支黒字国における自国通貨の切り下げは、輸出企業の収益増大期待や、グローバル投資家からみた中国株式市場の割安感発生等を通じ、少なくとも短期的には自国株式相場の上昇をもたらすと考えられる。しかしながら、今回の人民元切り下げは、中国経済の動向に関する懸念増大、また株式市場の大幅下落といった環境の下で行われたこともあって、結果として更に中国の株式相場を引き下げる方向に働いた。この例に典型的に示されるように、短期的にも、国家にとってどのような政策選択を行うと自己利益が確保できるかの判断は難しくなっていると考えられる。

このように経済的相互依存の強まりの下、巨額の資金が頻繁に国境をまたぎ、高度に複雑化した政策波及経路の下で、何が自己利益につながるかを予見することは、そもそも難しい状況になっているといえるのではないか。

(4) 正当性の重要性向上

上述したような強制と自己利益の質的变化が、どのように正当性の重要性を高めるか説明したい。

まず強制の質的变化に関しては、否応なく受け入れないと仲間に入れてもらえないルールなのであれば、インプット面ならびにアウトプット面双方での正当性を適正に確保すべきとの圧力が高くなると考えられる。これは、ハードが論じたように、強制の行使には、限りある社会資本の

支出といったかたちでコストがかかるとの問題があるためである (Hurd 1999, p.385)。すなわち、1 対多の関係で強制を行使するサイドにある多にとって、強制を行使する際のコストを引き下げようとするインセンティブが働くこととなる。また、強制の対象となる 1 の側も、そのような状況に追い込まれると当該ルールの策定方法や内容につき、自分にとって受け入れやすいものにしようとするインセンティブは働こう。その結果、具体的には、インプット面では強制の対象となるアクターの言い分を取り入れ得るようなかたちでルールを策定することが考えられるほか、アウトプット面では、そうしたルールを導入すること自体が、導入国全てにとって有利 (better-off) となるようなルールを構築するというかたちをとることが想定される。

次に自己利益の判断・発見が困難化したこと自体が、正当性の重要性を高めるとの点も指摘できる。すなわち、「何が自己利益か」が不明確な場合に、あるルールを採用・遵守するかどうかは、そのルールが正当性を有するかどうか、という判断に依拠せざるを得ないためである。つまり、「自分にとって何が自己利益になるか分からないが、関係者が知恵を出し合って正しい手順で定めたものであれば、それは守る意味があるのではないか」との観点から生ずる (インプット、アウトプット双方の視野からの) 正当性の要求の高まりである。

この点、そもそも何が自己利益か不明な場合に、アウトプットの正当性が判断できるかとの論点も指摘されよう。この点において重要性が増していると考えられるのは、正当性を論じる際の学術的・理論的な裏付けを有した分析である。つまり高度に複雑化した政策波及経路の下で、一つの政策のメリット・デメリットを比較衡量して、「結局」何が望ましいかを「事前に」決定するのは非常に困難である。それは、前述したように経済的な相互依存関係の高まりの下、「どのような政策を選択すれば自己利益につながるのか」が分かりにくい状況となるなか、人間の判断の正しさには限界があり (例えばプロスペクト理論等行動経済学で示される判断のバイアスの存在等)、経済政策の採用が社会全体を相手にした壮大な「実験」の側面を有するものであるがゆえに、反事実的 (counter-factual) な対照実験が行えないとの制約も存在するからである。このような「海図なき航海」において、判断の拠り所を提供するのは、しっかりとした学術的な理論に基づく分析によるエビデンスしかないであろう。この点、ビーサムも、正当性の権威的素因として、当該社会の外部から生じるものの一つとして、「科学の法則 (laws of science)」を掲げ、マルクス・レーニン主義に正当化の根拠を置いたソビエト連邦の出現を事例として挙げている (Beetham 2013, pp.73-74)。もちろん、そうした学術的・理論的な分析も、人間の認知能力には限界が存在することから最終的な正しさを保証するものではない。つまりこうした分析も「事後的、あるいは結果的な」アウトプットの正当性を保証はしないが、少なくとも一定の「海図」の提供により、その時々政策判断に方向性を与え、「事前に」アウトプットの正当性を推測する重要なツールとなる。従って、現在の高度に複雑化した政策波及経路の下、自己利益を判断しにくい中での政策選択において、正当性を高める手段として、学術的・理論的分析の重要性は増していると考えられる。

4. 命題の事例検証：金融危機後の銀行規制見直し

(1) 金融危機後の銀行規制見直しを用いることの妥当性

上述の理論的考察に基づく命題を検証する事例として、金融危機後の銀行規制見直し作業を取り上げてみたい。これは、金融危機自体が経済的な相互依存関係の高まりの結果として発生・拡大・深刻化したものと考えられ、これに対する一連の対応を俯瞰的に検証することはグローバル・ガバナンスを考える上で重要と考えられるためである。前述したように、G20 サミットと国際的な銀行規制に関する先行研究をみると、国際金融危機への対応としての G20 サミットの創設、それに主導された国際的な銀行規制見直しという個々の事柄に関しては既に分析が行われている。しかしながら、米国の不動産市場の変調という地理的には限定された事象が、欧米の国々の金融システムの安定性を根本から揺るがし、世界経済全体に対し多大なマイナス効果を及ぼした今回の金融危機は、まさに経済的な相互依存関係が高度に複雑化してグローバルに展開されていることの明確な証左である。この金融危機という多大なショックへの対応である G20 サミット創設から所謂バーゼル規制見直しという国際的なルール変更に至る動きを一連のものとして捉え、その特徴に関して分析することは、経済のグローバル化の下でのグローバル・ガバナンスを考えるうえで、根本的な要素間の動的関係を俯瞰的に把握できる非常に重要な視座を与えると考えられる。

(2) 命題の検証

では、金融危機後の銀行規制を取り上げた場合に、上述したような国際的な経済ガバナンス構造の変容はどのように検証されるのか、

①「強制」の質的变化

一般にバーゼル規制と呼ばれる（BIS 規制とも呼ばれる³⁾）国際的な活動を行う銀行への国際的な統一基準は、その是非に関する議論は多いものの、今回の金融危機以前から、既に世界的なルールとしての役割を確立し、国際的な金融システムに参入する場合の一種の「パスポート」と化している。そもそもバーゼル規制は、国際間の資金移動が活発化した現実を前に、国境を越えて活動する銀行に対して、グローバルに統一的な最低基準を適用することで、国際的な金融システムの安定性を守るとともに、競争上の公平性（level playing field）を維持することを目的としている。統一的な基準の存在により、バーゼル規制を採用している国の監督当局にとっては、外国の銀行が支店設置を求めてきた際に、当該銀行が全体としてバーゼル規制をクリアしていることをもって当該銀行の健全性を判断できる、ならびに自国の銀行が対外進出しようとする際に、その国がバーゼル規制を採用していることをもって自国銀行の健全性を判断してもらえる、との2つの面で有益である。このバーゼル規制は、スイス・バーゼルに所在する BIS に事務局を置く BCBS が策定するが、それ自体はなんら法的強制力を有さず、各国内での法制化は各々の国内立法に委ねられている⁴⁾。このバーゼル規制は BCBS の当初メンバー国である G10 諸国⁵⁾間でのルールであったが、自発的な採用も広がっていた。更に、1997年に発生したアジア金融危機は、「各国の国内金融システムの不安定性が、ドミノ倒しの駒となって、危機の世界的な波及をもたらす、という経路」（氷見野 2005、p.135）を明らかにした。その結果、翌年 1998 年に開催された G7

バーミンガム・サミットでは、「国内の金融監督及び規制制度に関する多角的なサーベイランスのシステム構築」が求められることとなり、これが国際通貨基金（International Monetary Fund、IMF）及び世界銀行が行う「金融セクター評価プログラム」として 1999 年にスタートすることとなった。

この結果、G10 諸国が合意し、その他の諸国が自発的に採用してきた BIS 規制も、IMF・世銀が世界中で実施状況を評価し、実施に不備があれば改善を勧告するものへと性格を変えることとなった。IMF・世銀の評価結果に直接の拘束力はないが、IMF・世銀の支援に頼らざるを得ない状況にある諸国にとっては、極めて重い意味を持つことになる（氷見野 2005、p.138）。

このような歴史的経緯もあって、バーゼル規制に関しては、1 対 1 でのパワーの非対称性というよりは、「これを採用しなければ国際資本市場に仲間入りできない」というかたちでの 1 対多でのパワーの非対称性を背景とし、正しいか、正しくないかに関わらず採用せざるを得ない強制的ルールとなっていたとみることができる⁶。

②自己利益の質的变化

銀行規制問題に関しても、経常収支不均衡問題と同様、「どのような政策選択が自己利益につながるか」を判断することが難しい問題となっているといえる。例えば、バーゼル規制は、「80 年代の邦銀の国際業務活発化を眺めた、米英による邦銀封じ込めのためのツールとして導入された」との受け止め方が多く聞かれる。しかし、実際にその導入当初の状況をみると、「日本の銀行に規律を与えるはずだった BIS 規制は、実際には邦銀に世界の金融市場を席卷するための政治的なライセンスを与える結果となってしまった」のみに留まらず、「BIS 規制にまず苦しんだのは米銀だった」との状況を生み出し、結果としてバーゼル規制導入を主導した米英の銀行の国際的なシェアは規制導入後も低下を続けたことが指摘されている（氷見野 2005、pp.65-66）。また、特に「規制の虜」問題が多く指摘され、結果として今回の金融危機を回避できなかった所謂バーゼル II（1999 年に検討が開始され、2004 年に成案化）は、主として米銀で編み出された革新的な信用リスク管理技術体系の出現という現実と直面し、1988 年策定の所謂バーゼル I では十分な信用リスク管理が行えないとの状況に対応するものであった。結果として、今回の金融危機の発生自体、銀行監督当局者の想定をはるかに超える事象であったといえる。

このように銀行規制問題において、自己利益の判断が難しい根本的な理由としては、銀行規制の過度な強化は銀行による金融仲介機能を抑制し健全な経済成長を阻害する効果を有する一方、これが不十分であると金融システムの不安定性を招くというトレードオフの性格を有する点が挙げられよう。また、金融危機の発生という事象は、結果として従来の銀行規制が不十分であった可能性を示したが、では本当に金融危機発生は銀行規制の問題なのか（特定の国でしか金融危機をもたらした事象が発生していないことは、規制の問題でなく、脱法行為を見逃した当局による銀行監督が不十分であったことを示すのではないか）、規制強化が必要として、では規制の程度はどの水準が適当か、との難しい論点を提示した。金融危機と世界的な経済停滞という大きなショッ

クに直面する下で、ではどのような政策対応が各国にとって自己利益を最大化する上で適当か、を事前に判断することは極めて難しいものであったといえる。特に資本移動が活発化し、それをベースにした経済成長（例えば中国）が一つのサクセスモデルとして示されるようなグローバル化した経済において、銀行規制の問題は「どのような政策対応が自己利益につながるか」を判断することが非常に困難化した状況を示すものと考えられる。

③正当性の強化

このような強制ならびに自己利益の質的变化の下で、金融危機への対応は、正当性の向上を目指すグローバル・ガバナンスの方向性に沿ったものであった。今回の金融危機への対応として行われた銀行規制見直しにつき、まず、インプット（手続き）面での正当性をみると、以下のような面での正当性の向上がみてとれる。

（i）垂直的な正当性向上＝各国首脳レベルで構成されるサミット主導の規制策定

従来、バーゼル規制に関しては、その内容が技術的であることもあって、その策定は基本的には銀行監督当局者に委ねられており、それが往々にして批判を招いていた。しかし、金融危機後の銀行規制見直し作業は、首脳レベルでの会合＝G20 サミット主導⁷で行われた。その直接的な背景としては、今回の金融危機が文字通り世界的な危機であったこと、また各国で公的資本が金融システム安定化のために用いられ、それが大きな政治問題と化したことから、より正当性を高めたフォーラムでの対応が必要となったことが挙げられる。また銀行規制の観点からみると、従来正当性の観点から批判されていた専門家（中央銀行＋規制当局）のみでの銀行規制の策定過程が変更され、各国で政治的に選出された首脳レベルが規制見直し作業を主導したことは、正当性を画期的に飛躍させる出来事であったと考えられる。以下、G20 サミットでの首脳会合宣言等を具体的にみることで、実際に G20 サミットが銀行規制見直し作業を主導したこと、すなわちインプット面での正当性が、首脳レベルでの意思決定プロセスに変更されたという意味で、垂直的な観点から高められたことを検証する。

まず、2008年11月に米国ワシントン DC で開催された第1回 G20 サミットでは、首脳会合宣言において、「危機の再来を防止するために、金融市場と規制枠組みを強化する改革を実施する」と述べている。そして、2009年4月にロンドンで開催された第2回目の G20 サミット以降、銀行規制改革の具体的内容及びスケジュールは、G20 サミットで決定され、その決定を受けて各規制策定主体が検討を行うかたちとなった。各サミットでどのような合意が行われたか、その概略を挙げると、以下のとおりである⁸。

（ロンドン・サミット：2009年4月）

- ・景気回復が確実にできれば、健全性規制の基準は強化されるべきである。規制上の最低所要水準を超える資本バッファーが積み増され、資本の質も強化されるべきである。自己資本の定義を調和させるための指針は、2009年末までに作成されるべきである。バーゼル委は、自己資本の最低所要水準について検討を行い、2010年中に提言を策定すべきである。
- ・リスクベースの所要自己資本を補完するレバレッジ指標を導入すべき。

- ・バーゼル委及び各国当局は、2010年までに、国境を越えて活動する機関を含む金融機関におけるより強固な流動性バッファーを促進する世界的な枠組みを策定し、合意すべきである。

(ピッツバーグ・サミット：2009年9月)

- ・銀行資本の質と量の双方を改善し、過度なレバレッジを抑制するため、国際的に合意されたルールを2010年末までに策定することにコミットする。これらのルールの実施は、2012年末までを目標に、金融情勢が改善し、景気回復が確実になった時点で段階的に実施。
- ・補完的指標としてのレバレッジ比率導入を支持。
- ・システム上重要な金融機関は、国際的に整合性がとれた、各社別の緊急時の危機対応計画及び破たん処理計画を策定すべき。金融安定化理事会 (Financial Stability Board, FSB) は、より強力な監督とこれら金融機関に対する追加資本、流動性及びその他の健全性基準を含む、実施可能な措置を2010年10月末までに提案すべきである。

(トロント・サミット：2010年6月)

- ・銀行が例外的な政府支援を受けなくとも、最低限最近の金融危機と同程度のストレスに対し業務継続ベースで十分な損失吸収力を有する資本によって耐えられるよう、控除後の普通株式をTier 1資本の中でリスクアセットに対して増加する割合で保有することや、国際的に整合性がとれ、透明かつ保守的自己資本控除の仕組みに移行する新たな資本の枠組みについて、ソウル・サミットの際に合意に達することを支持する。
- ・新基準は、すべてのメンバーが採用するとともに、持続的な回復に整合的で、市場の混乱を抑えるような時間的枠組みにより、FSB及びバーゼル委の影響度調査に基づく移行期間を経て、2012年末までを目標に段階的に実施。
- ・FSBに対し、ソウル・サミットまでに、システム上重要な金融機関に関する問題に効果的に対処し、また破たん処理を行うための具体的な政策提言を検討し、策定するよう要請。これはコンテンツジェント・キャピタル、ベイルイン・オプション、追加的健全性規制、構造の制限、無担保債権者のヘアカットの手法を含む、市場規律促進の検討とともに、よりきめ細かい監督を含むべき。

(ソウル・サミット：2010年11月)

- ・銀行の自己資本及び流動性の新たな枠組みに係るBCBSによる画期的な合意を承認。
- ・システム上重要な金融機関 (SIFIs) がもたらすモラルハザードのリスクを軽減し、「大きすぎて潰せない」問題に対処するためにFSBにより提案された政策の枠組み、作業のプロセス及び日程を承認。特にグローバルなシステム上の重要性を有する金融機関 (G-SIFIs) について、より高い損失吸収力を求めること、より密度の高い監督、追加的な流動性規制、より厳しい大口信用供与規制等を組み合わせた多角的な枠組みが必要。

(カンヌ・サミット：2011年11月)

- ・メンバー国に対し、バーゼルII、II-5、IIIの自己資本流動性と基準を実施するコミットメントの達成を要求。金融規制改革のモニタリング強化に合意。

(ロスカボス・サミット：2012年6月)

- ・バーゼルII、II-5、IIIの実施における進捗を歓迎し、各国メンバーに対し、合意されたタイムラインに従いこれらの基準を完全に実施するよう促す。市場リスクの見直しに関するBCBSの

市中協議提案を歓迎。

- ・国内のシステム上重要な銀行（D-SIBs）の特定及びそれらに関する政策措置に係る原則の策定に関する進捗を歓迎し、G20 財務大臣・中央銀行総裁会議に対し、その 11 月の会合において提言をレビューするよう求める。

（サンクトペテルブルグ・サミット：2013 年 9 月）

- ・国・地域の規則とバーゼル III の整合性及び国・地域によるバーゼル III の実施についての最新の進捗報告書を評価するバーゼル委の作業を歓迎。
- ・「大きすぎて潰せない」問題の終結に向けた進捗及び次のステップに関する FSB の報告書を歓迎。規制策定主体と協議しつつ、2014 年末までに、グローバルなシステム上重要な金融機関の破たんの際の損失吸収能力の充実性に関する提案を評価し、策定するよう FSB に求める。

（ブリスベン・サミット：2014 年 11 月）

- ・G-SIFIs に対し、それらが破たんした場合に追加的な損失吸収力を持つよう要求する FSB の提案を歓迎。

以上の各サミットでの首脳宣言等を受け、結果として、所謂「バーゼルⅢ」と呼ばれる新規制は、ほぼ宣言通りに決定・公表された。すなわち自己資本規制の抜本的強化（質・量の向上、最低比率引上げ）、ならびに流動性規制・レバレッジ規制の新たな導入に関しては、その細目が 2010 年 12 月には公表されている。また、G-SIFIs に対する追加的措置が公表されたのは 2011 年 11 月である。これらの実際の出来事と、上記の G20 サミットでの首脳宣言の概要を勘案すると、バーゼルⅢの具体的な方向性ならびにその策定期間は、G20 サミットで定められていたことが分かる。まず、バーゼルⅢのおおまかな方向性、ならびにその策定期間は 2009 年 4 月開催の第 2 回会合ロンドン・サミットならびに同年 9 月開催の第 3 回会合ピッツバーグ・サミットにおいて実質的に決定されている。すなわち、自己資本規制の強化、従来の自己資本規制が有するプロシクリカリティ（景気変動増幅性）問題⁹を解決するための資本バッファの導入、流動性規制・レバレッジ規制の新設、SIFIs への追加的規制の導入といったバーゼルⅢの主要項目の方向性は、いずれもこの 2 回のサミットにおいて決定されている。その後のサミットでは、それらの項目がより詳細化されている。またこれら規制の策定・公表時期も G20 サミットが求めたとおりである。一方で、このバーゼルⅢをメンバー国全てが導入するような働きかけが第 4 回会合のトロント・サミット以降の内容に含まれるようになっている。

（ii）水平面での正当性向上：参加国数の拡大

このように今回の金融危機後は G20 サミット主導で銀行規制見直しが行われたことは、水平的な側面からも正当性を引き上げた。すなわち、BCBS のメンバー国も従来の G10 諸国中心から、2009 年 3 月と同 6 月の拡大を経て、全ての G20 諸国及びシンガポール、香港の国際的なマネー市場を有する国まで拡大した（図表 1）。

この点、特に G20 サミットの構成国に関しては、どのような基準で選ばれたのか不透明という点が、G20 という枠組みそのものの正当性を損なうものとして批判を受けている。「G20 は 1999 年に当時の財務大臣のネットワークで創設された」（Vestergaard 2011, p.16）と指摘されるよう

に、現在の G20 参加国をみると、ある程度地域間のバランスこそ取られているが、恣意的な選択の結果であるとの批判は免れない。例えばアルゼンチンが含まれたのは、当時の米サマーズ財務大臣の大学時代のルームメイトが同国の財務大臣であったことが大きいと指摘される(Patrick 2010, p.20)。一方で、アフリカからの参加が南アフリカ 1 か国に止まっていること、開放型小国(例えばデンマーク等)や低所得国が含まれていないとの点も批判されている(Vestergaard 2011, p.6) (図表 2)。

しかし、例えば GDP (ドル建て名目、あるいは購買力平価ベース、2009 年) 上位 20 か国を選ぶと、アルゼンチン、南アフリカ、サウジアラビアが除外される一方、オランダ、スペイン、ポーランドが参入することとなり、欧州諸国に偏ったメンバー構成になる (Vestergaard 2011, p.23)。また、地域、あるいは所得面でのばらつきを反映させるべきとの価値観を反映させようとすると、結局何らかの恣意的な基準を用いざるを得ないこととなる。更に、現在の G20 参加国で

<図表 1 : BCBS メンバーの内訳>

			G20メンバー国 (○)	FSBメンバー国 (○)	バーゼル委員国 (○従来、◎09/3月～、●09/6月～)
G10	G7	日本	○	○	○
		米国	○	○	○
		英国	○	○	○
		ドイツ	○	○	○
		フランス	○	○	○
		イタリア	○	○	○
		カナダ	○	○	○
	欧州連合 (EU)	○	○	○	
	オランダ		○	○	
	ベルギー			○	
スウェーデン			○		
スイス			○		
G20 (G7以外)	アルゼンチン		○	○	●
	オーストラリア		○	○	◎
	ブラジル		○	○	◎
	中国		○	○	◎
	インド		○	○	◎
	インドネシア		○	○	◎
	韓国		○	○	◎
	メキシコ		○	○	◎
	ロシア		○	○	◎
	サウジアラビア		○	○	●
	南アフリカ		○	○	●
トルコ		○	○	●	
その他の国・地域	スペイン			○	○
	ルクセンブルク				○
	香港			○	●
	シンガポール			○	●

(出所) BCBS プレスリリース¹⁰より筆者作成。

<図表 2 : G20 参加国>

地域	先進国	新興国
北中米・南米	米国、カナダ	メキシコ、ブラジル、アルゼンチン
アジア・オセアニア	日本	中国、インド、韓国、インドネシア、オーストラリア
アフリカ・中近東		南アフリカ、サウジアラビア
欧州	英、独、仏、伊	ロシア、トルコ

(注) 国際機関、招待国等を除く。上記 19 か国に EU を加えて「G20」とされる。

(出所) 著者作成。

も GDP ベースで 7 割、人口ベースでも 6 割と相応のシェアを有している。このように考えると、G20 参加国の選定ルールを抜本的に見直すことは、当面、現実的でないというのが実情と思われる。この点、コヘインも指摘するように、「正当性は程度の問題」(Keohane 2011, p.101)であり、G20 という枠組み自体は正当性向上をもたらしたといえる。

加えて、銀行規制に関しては、この水平的な正当性により配慮した枠組みが整備されている。G20 サミットの直属機関として、FSB が存在し、この下で、広範なグローバル・アウトリーチ活動が行われている。FSB は 2009 年 9 月の G20 ピッツバーグ・サミットでの首脳声明において、「我々は、G20 を我々の国際経済協力に関する第一のフォーラムとして指定した」との文章に続けて、「我々は、主要な新興国を含める金融安定理事会 (FSB) を設立し、金融規制の強化における進展について協調し監視する同理事会の努力を歓迎する」(外務省 2009) ¹¹として、国際的な金融規制分野における位置づけが明確化された組織である。具体的には、FSB は G20 サミットに対し、金融規制関連の状況を説明し、提案を行い、そして G20 サミットからの発注を受け、これを必要に応じて BCBS や IOSCO (証券監督者国際機構) 等業態毎に設置されている各規制策定主体に割り振って各主体での成案を得る、といった役割を果たしている。組織運営に関しても、総会、運営委員会、常設事務局の設置を含む組織強化が図られているほか、2012 年には「スイス法上の非利益法人」として法人格も確立された¹²。現在では G20 メンバー国を含む 25 か国の国々・地域と国際金融機関等をメンバーとする会合となっている (図表 3)。

この FSB の活動において特筆すべきは、そのアウトリーチ活動を通じて G20 サミットによるガバナンス体制の正当性を飛躍的に高めている点である。前述のとおり G20 という枠組みには、「なぜその 20 か国が選ばれたのか不透明」といった正当性の問題がある。これをカバーするためのより現実的なアプローチは、「G20 各国は、地域内の G20 非メンバー国に対し、会合前にコンサルテーションを行い、会合後に速やかに会合の様態報告などを行う」¹³といったアウトリーチ活動の充実であり、FSB はまさにこの活動を行っている。すなわち、FSB は、2011 年に G20 メンバー国以外の 70 か国を含む 6 つの地域諮問グループ (Regional Consultative Groups, RCG、

<図表 3 : FSB のメンバー国と参加組織>

<FSB のメンバー機関>

	アルゼンチン	豪	ブラジル	加	中国	仏	独	香港	印	インドネシア	伊	日
財務省		●	●	●	●	●	●		●		●	●
監督当局			●	●	●	●	●		●		●	●
中銀	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

	メキシコ	オランダ	韓国	ロシア	サウジアラビア	シンガポール	南アフリカ	スペイン	スイス	トルコ	英	米
財務省		●		●			●	●	●			●
監督当局	●		●	●							●	●
中銀	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●

— 上記機関に加え、国際機関 (BIS、ECB、欧州委、IMF、世銀、OECD) 及び規制策定機関 (バーゼル銀行監督委、CGFS、CPSS、IAIS、IASB、IOSCO) が参加

(出所) FSB ウェブサイト資料¹⁴より筆者作成。

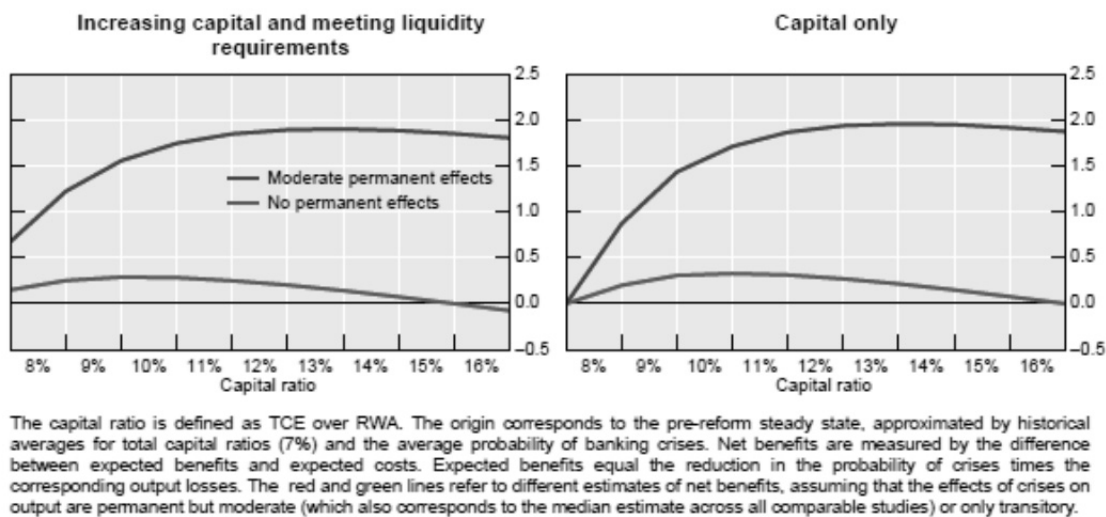
米州、アジア、旧ソ連邦、欧州、中近東・北アフリカ、サブサハラ・アフリカの6地域、各RCGの議長はG20メンバー国と非メンバー国から1名ずつ選出)を設置し、FSBが遂行中あるいは計画中の施策に対する意見交換や、国際金融に関する各種施策の地域内での導入・遂行促進、更には地域の金融システムにおいて何らかの脆弱性を示す兆候はないかに関するチェック等を行っている。このようにFSBはG20メンバー国以外の国々との協働関係を確保することで、G20の枠組みの中でも特に銀行規制分野におけるインプット面での正当性を高める上で重要な貢献を行っている。

(iii) アウトプット面での正当性向上

今回の金融危機後の銀行規制見直しでは、アウトプット(結果)の面での正当性を向上させようとする取り組みも強くみられた。金融危機の反省として、自己資本の質・量の向上、リスクベース自己資本比率規制を補完するレバレッジ比率規制の導入、プロシクリカリティへの対応、流動性規制比率の導入等の懸案が挙げられたが、そのいずれに対しても上述のとおりG20サミット主導で比較的短期間のうちに抜本的な解決が図られている¹⁵。この強化された規制の期限内での策定という成果面での正当性向上と共に、今回の規制見直し作業で特筆すべきは、経済成長と銀行規制のトレードオフ問題を整理する一連の学術的研究がBCBSの下で行われていることである。そもそも、バーゼル規制には「交渉の結果、妥協として成立した自己資本比率の最低水準8%という規制は、根拠が明確でない」との正当性問題が存在していた。金融危機という世界経済への多大な負のショックを勘案したうえで、経済成長と銀行規制のトレードオフ問題のバランスをどのように整理して新たな水準設定を行うか、との問題は、事前的な対応の難しい、自己利益の発見が難しい微妙な問題であったといえる。しかし、BCBSは、段階を踏んだ実証的・学術的分析を行ってそのエビデンスを示す等、このアウトプットの面でも正当性を高める取り組みを行っている。

BCBSは、まず「量的インパクト研究」(Quantitative Impact Study)という作業を通じて、厳格化された自己資本定義とリスク捕捉の下で、実際にメンバー国の銀行の自己資本はどの程度引き下げられるかについて調査を行い、2009年末データを用いると大規模銀行では普通株式等Tier1比率が平均で11.1%から5.7%にほぼ半減するとの影響が示された(BCBS 2010b)。同時にBCBSは、FSBと共同して多くのメンバー国からのエコノミストの参加を得て、自己資本比率規制の引き上げが経済成長に及ぼす影響につき、各国経済モデルを用いた試算を行い、全モデルの中間値を平均すると、1%の自己資本比率規制強化で8年間の移行期間後に最大でGDPをベースラインから0.22%引き下げるとの結果を発表している(Macroeconomic Assessment Group 2010)。また、併せて規制強化が長期的に経済に及ぼす影響につき、BCBSはLEI(Long-term Economic Impact)というワーキンググループを組成し、金融危機発生に伴う経済的なコスト(すなわち、規制強化によって金融危機が回避可能となることにより、世界経済が長期的に享受する利益)から銀行規制強化に伴う経済成長へのコストを差し引いたネット利益が最大になる規制水準を試算して、規制強化の最適値を探る分析を行っている(BCBS 2010a)(図表4)。

＜図表4：BCBS LEIにおけるコスト・ベネフィット分析サマリーグラフ＞
Long-run expected annual net economic benefits of increases in capital and liquidity
 Net benefits (vertical axis) are measured by the percentage impact on the level of output



(出所) BCBS 2010a, p.2.

これら分析の結果自体は、データ制約が存在する中、多くの仮定・前提条件に依存しており、相当な幅をもって受け止めるべきものではある。しかし、学術的・理論的な枠組みをもって、金融システム安定のメリット享受のため自己資本比率規制の引き上げが望ましく、また経済成長への影響回避のため移行期間の設定等が望ましい、との銀行規制見直しの方向性の正当性が「事前に」示されたことは、アウトプットの正当性を向上させる点から大きな意義を有したと考えられる。

(iv) 非メンバー少数国の意見尊重による正当性向上

このような学術的・理論的な分析の提示と共に正当性を高めたのは、G20 サミット非参加国の懸念を受けて、BCBS が規制内容に関する検証を行い、結果として規制見直しを行ったことである。すなわち、バーゼル規制に関しては、かねてから非メンバー国を含む新興国から、「貿易金融の取扱いが厳しすぎるため、新興国の貿易振興が妨げられかねない」との懸念が寄せられていた。こうした懸念に対し、2010年11月に開催されたG20 ソウル・サミットでは、「特に低所得国における貿易金融の状況を分析し、規制体系が貿易金融に及ぼす影響を評価する」との文言を首脳声明に盛り込み、これを受けてBCBSは直ちにワーキンググループ（「貿易金融グループ (Trade Finance Group, TFG)」)を設置。このTFGは国際商業会議所 (International Chamber of Commerce)、世銀、WTOといった組織の代表者とも会合を持ち、バーゼル規制上の貿易金融の取り扱いを検討、結局BCBSは2011年10月に、バーゼルII、バーゼルIII上の貿易金融のリスクウェイトを実質的に引き下げることを決定している(BCBS 2011)。このように、非メンバー国の懸念まで取り込んで、それを解決する方向で規制見直しに取り組んだことにより、バーゼル規

制の正当性は、インプット、アウトプット面の双方で相当高まったと考えられる。

5. おわりに

本稿では、まず、先行研究でみたハードの包括的議論を発展させ、グローバル・ガバナンスを支える要件の間の動態的關係について、強制と自己利益が経済的な相互依存關係の高まりによって質的に変化し、その変化は正当性を向上させる方向に作用するとの理論的命題を示した。そして、G20 サミット創設から銀行規制見直しに至る具体的な一連の動きを俯瞰的に眺めたうえで、この理論的命題を検証することにより、正当性への要求が高まった結果として金融規制に関する領域でのグローバル・ガバナンスの今日的な状況を論証した。

今後の発展的課題としては、以下のような領域が考えられる。例えば、その採用が強制になり得るような多国間で策定された他のルール（例えば国際会計基準）等についても、同じような正当性への要求の高まりがみられるのかどうか（筆者の限定された認識では、そのような方向にあると思われる）、その誘因は何か、といった分野での考察は有意義であろう。また、自己利益が判断しにくい中、理論的分析の貢献度合いが高まるとしても、貢献度の高い分析として認められるには何が必要なのか、といった論点も興味深い。更に正当性の高まりの問題についても、ではどのようなタイミングで、何を条件として、誰が主体となって高まりが実現するのか、等多くの問題が残っている。

筆者としては、このように正当性への要求が高まった中において、各国が自らの主張を国際的なルール設定の場で通していくには何が必要なのか、といった外交論的視点からの分析を今後の課題として考えたい。それが「正当性への要求を増す世界の中で途方にくれないための方策」提示につながれば、我が国のみならず、今後世界経済において更にプレゼンスを増すことが確実な他のアジア諸国にとっても有意義であろうと思うからである。

(受理日 2015年10月29日)
(掲載許可日 2016年2月1日)

¹ BCBSの「規制の虜」問題に関しては、例えば、(Baker 2010)や、(Lall 2011)。等を参照。しかし、こうした主張の多くは、その論拠としてBCBSが国際的大手民間銀行(やそのグループ)と意見交換したことを挙げる等単純な憶測に基づいており、銀行規制強化と経済成長のトレードオフの關係やBCBSで実際に政策策定に関わる各国の規制当局者のインセンティブ、各国の銀行の経営実態等、銀行規制を考えるうえで重要と思われる論点に踏み込んでいない。

² この背景には、自由な資本移動と固定為替相場維持、ならびに自立した金融政策の全てを同時に満たすことはできないという所謂「オープンエコノミーのトリレンマ」問題がある。

³ <https://www.boj.or.jp/announcements/education/oshiete/pfsys/e24.htm/>にある日本銀行のウェブページ内の「教えて!にちぎん」(2015年10月4日)において、「いわゆるBIS規制とは何ですか」との質問に対し、「バーゼル合意は「BIS規制」と呼ばれることもあります、

BIS とバーゼル銀行監督委員会は別組織のため、「バーゼル規制」がより正しい呼称と言えます」とあり、本稿では基本的にそれに従った。但し、(氷見野 2005, p.i) では、「いわゆる「BIS 規制」についても、「バーゼル合意」と呼ぶほうが正確だが、本稿では日本での通称に従った」とあり、氷見野からの引用部分ではその表記に従った。

4 一般にバーゼル I と呼称される最初のバーゼル規制は、1988 年に策定され、この際には、米・英二か国でまず共同提案を行って、それを日本が受け入れるという順番で合意され、その後 BCBS で正式に決定された(この間の経緯は、(氷見野 2005, pp.28-48) に詳しい)。また、BCBS の歴史に関しては、<http://www.bis.org/bcbs/history.pdf> にある BIS のウェブサイト内にて BCBS 作成の History of the Basel Committee とのペーパーが掲示されている(October 4, 2015)。

なお、日本では、このバーゼル規制を「外圧」と捉え、その後に発生したバブル崩壊と関連付けてバーゼル規制こそが日本経済低迷の元凶との見方は根強い(例えば、吉川 1998)。しかし、金融自由化で一気に国際化・高度化・複雑化した銀行のリスクテイクという現実と、既に急速に進展していた国際間の活発な資金移動を勘案すると、このような統一基準導入の必要性は明らかと思われる。当局者の言葉を借りれば、「「BIS 規制がなければ貸し渋りにはならなかった」というのは、「体重計や血圧計さえなければダイエットはしなかった」というに近い」(氷見野 2005, p.100)ということであろう。

5 米、英、日、独、仏、加、伊、ベルギー、オランダ、スウェーデン、スイスの実際には 11 か国からなるグループ。

6 逆説的に指摘すると、国際政治経済学の領域で、前述したようにバーゼル規制の、特に「規制の虜」問題に関して、多くの研究文献が存在すること自体、バーゼル規制が国際政治経済上、重要なルールとなっていることを示すものともいえる。また、(Peihani 2015, p.148)では、「BCBS の銀行規制における影響力は、バーゼル規制の世界中での採用に最も顕著に表れている」とし、バーゼル I は世界中で 100 を超える国々に採用されていたと指摘している。

7 G20 サミットに関しては、例えば、(Kirton 2012)が詳しい。

8 各サミットの合意概略は、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/>にある外務省のウェブページ「経済外交 G20 (金融世界経済に関する首脳会合)」(2014 年 12 月 23 日)に掲載されている各 G20 サミット首脳宣言等の仮訳より引用した。

9 最低所要自己資本比率を定める規制の下では、好況期には貸出増→金融機関の収益増→自己資本比率上昇で、更にリスクテイクが可能となって金融機関が貸出を増やすことから景気過熱が惹起され、逆に不況期には貸出減→金融機関の収益減→自己資本比率低下で、更にリスクテイクを抑制するため金融機関が貸出を減らし、不況が一段と悪化するといったかたちで、景気変動を増幅させる、との問題。バーゼル I の導入時より規制の問題点として指摘されていた。この問題に対応するため、バーゼル III では、ストレス期に取り崩し可能な(これにより不況期に貸出抑制で不況を更に悪化させることを回避する)資本バッファの保有を求める仕組みが導入された。

10 http://www.bis.org/list/press_releases/said_7/index.htm?m=3%7C14%7C509 にて閲覧

(March 22, 2014)

¹¹ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/0909_seimei_ka.html にある外務省のウェブページ「首脳声明 ピッツバーグ・サミット (仮訳)」より引用 (2014年12月23日)。

¹² FSBの組織・機能に関しては、例えば、(Wouters and Odermott 2014) や、(檜垣 2014) を参照。

FSBのガバナンス問題に関しては、2010年11月のG20ソウル・サミットにおいて、「我々はFSBに対し、増大する需要に見合うようFSBのキャパシティ、資源、ガバナンスを強化するための提案を...2011年の我々の次回会合の相当程度前に提出するよう求めた」(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/seoul2010/sengen_ky.html にある外務省のウェブページ「G20ソウル・サミット首脳宣言<仮訳>」より引用 (2014年12月23日))。その後、2011年11月のカンヌ・サミットにおいて、FSBに法人格とより大きな財政上の自立性を付与することを含め、FSB改革を行うことが合意され、2012年6月のロスカボス・サミットにおいて、BISとの強固な関係維持、スイス法上の非利益法人としての法人格獲得、強化されたガバナンス等の提言及び改訂されたFSB憲章が承認された。その下で、FSBはBIS内に事務局を置き、5年後に見直しが行われるサービスアグリーメントをBISと締結している(<http://www.financialstabilityboard.org/about/history> にあるFinancial Stability BoardのOur Historyより(May 21, 2014))。

¹³ こうした対応は (Heinbecker 2011, p.12) において提案されていた。

¹⁴ <http://www.financialstabilityboard.org/about/fsb-members/>にあるFinancial Stability BoardのFSB Members (March 22, 2014) より作成。

¹⁵ これらの成果に対しても、例えば最低自己資本比率の引き上げに関し2019年までの移行措置が認められたことや、見直し後の同比率水準が一部識者の主張より低いことをもって、「規制の虜問題の繰り返し」と批判する分析もみられるが、経済成長と銀行規制との間のトレードオフ関係等を勘案すると、そうした主張は一方的なものとも思われる。例えば、金融危機対応時に日本銀行の総裁であった白川は、「金融システムの安定を実現する上では様々なバランスを確保することが重要」と指摘している (白川 2009)。

<参考文献>

岩田将幸 (2013) 「多国間主義における正当性の問題」『国際政治』第171号、pp29-42。

外務省、「経済外交 G20 (金融世界経済に関する首脳会合)」、外務省。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/> (2014年12月23日)。

外務省 (2009) 「首脳声明 ピッツバーグ・サミット (仮訳)」、外務省。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/0909_seimei_ka.html (2014年12月23日)。

外務省(2010) 「G20ソウル・サミット首脳宣言<仮訳>」、外務省。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/seoul2010/sengen_ky.html (2014年12月23日)。

古城佳子(1996)『経済的相互依存と国家：国際収支不均衡是正の政治経済学』木鐸社。

白川方明 (2009) 「金融規制・監督の改革：国際的な視点とアジアの視点」(マレーシア中央銀行・

-
- 国際決済銀行共催ハイレベル・セミナーにおける講演邦訳)、日本銀行。
http://www.boj.or.jp/announcements/press/koen_2009/ko0912b.htm/ (2015年10月4日)。
白川方明 (2011)「グローバルインバランスと経常収支不均衡」(2011年2月18日フランス銀行「Financial Stability Review」公表イベントにおける講演の邦訳)、日本銀行。
http://www.boj.or.jp/announcements/press/koen_2011/kol10224a.htm/(2015年10月7日)。
日本銀行、「いわゆる BIS 規制とは何ですか」、日本銀行。
<https://www.boj.or.jp/announcements/education/oshiete/pfsys/e24.htm/> (2015年10月4日)。
檜垣拓也 (2014)「国際金融システム安定を担う FSB の成り立ちと規制推進動向」『国際金融』1256号、pp.66-72。
水見野良三 (2005)『<検証>BIS 規制と日本【第2版】』社団法人金融財政事情研究会。
ブレマー、イアン(北沢格訳、2012)『G ゼロ後の世界—主導国なき時代の勝者はだれか』日本経済新聞出版社。
吉川元忠 (1998)『マネー敗戦』文春新書。
- Baker, Andrew (2010). Restraining Regulatory Capture? Anglo-America, Crisis Politics and Trajectories of Change in Global Financial Governance. *Foreign Affairs*, Vol.86, No.3, 647-663.
- Bank for International Settlements (2013). *Triennial Central Bank Survey: Foreign Exchange Turnover in April 2013 Preliminary Global Results*. Basel: Bank for International Settlements.
- Basel Committee on Banking Supervision (2010a) An Assessment of the Long-term Economic Impact of Stronger Capital and Liquidity Requirements: August 2010. Bank for International Settlements.
<http://www.bis.org/publ/bcbs173.pdf>. (July 20, 2015).
- Basel Committee on Banking Supervision (2010b) Results of the Comprehensive Quantitative Impact Study 2010. Bank for International Settlements.
<http://www.bis.org/publ/bcbs186.pdf> (October 4, 2015).
- Basel Committee on Banking Supervision (2011) Treatment of Trade Finance under the Basel Capital Framework: October 2011. Bank for International Settlements.
<http://www.bis.org/publ/bcbs205.pdf> (October 4, 2015).
- Basel Committee on Banking Supervision (2015) History of the Basel Committee. Bank for International Settlements. <http://www.bis.org/bcbs/history.pdf> (October 4, 2015).
- Beetham, David (2013). *The Legitimation of Power: 2nd edition*. London: Palgrave Macmillan.
- Bernanke, Ben S. (2006). Global Economic Integration: What's New and What's Not? (Speech at the Federal Reserve Bank of Kansas City's 30th Annual Economic Symposium at Jackson Hole, Wyoming on August 25, 2006) Board of Governors of the Federal Reserve System. <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20060825a.htm>.

-
- (October 18, 2015).
- Cohen, Joshua and Sabel, Charles F. (2004-2005). Global Democracy? *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, Vol.37, No.763, 763-764.
- Cooper, Andrew F. (2012). *The group of Twenty: Input and Output Legitimacy, Reforms, and Agenda*, (ADB Working Paper Series, No.372), Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- Financial Stability Board. Our History. Financial Stability Board.
<http://www.financialstabilityboard.org/about/history> (May 21, 2014).
- Financial Stability Board. FSB Members. Financial Stability Board.
<http://www.financialstabilityboard.org/about/fsb-members/> (March 22, 2014).
- Franck, Thomas M. (1988). Legitimacy in the International System. *The American Journal of International Law*, Vol.82, No.4, 705-759.
- Heinbecker, Paul (2011) *The Future of the G20 and Its Place in Global Governance: CIGI G20 Papers, No.5*. Waterloo: Centre for International Governance Innovation.
- Hurd, Ian (1999). Legitimacy and Authority in International Politics. *International Organization*, Vol.53, No.2, 379-408.
- Keohane, Robert O. (2006). *The Contingent Legitimacy of Multilateralism (GARNET Working Paper, No: 09/06)*. Princeton: Woodrow Wilson School, Princeton University.
- Keohane, Robert O. (2011). Global Governance and Legitimacy. *Review of International Political Economy*, Vol.18, No.1, 99-109.
- Kirton, John (2012). *G20 Governance for a Globalized World*. ASHGATE e-BOOK.
- Lall, Ranjit (2011). From Failure to Failure: The Politics of International Banking Regulation. *Review of International Political Economy*, Vol.19, No.4, 609-638.
- Macroeconomic Assessment Group established by Financial Stability Board and the Basel Committee on Banking Supervision (2010) Final Report: Assessing Macroeconomic Impact of the Transition to Stronger Capital and Liquidity Requirements: December 2010. Bank for International Settlements.
<http://www.bis.org/publ/othp12.htm> (October 4, 2015).
- Patrick, Stewart (2010) G20 and the United States: Opportunities for More Effective Multilateralism. The Century Foundation.
<http://72.32.39.237:8080/Plone/publications/2010/10/the-g20-and-the-united-states-opportunities-for-more-effective-multilateralism> (December 23, 2012).
- Peihani, Maziar (2015). The Basel Committee on Banking Supervision: A Post-Crisis Assessment of Governance and Accountability. *Canadian Foreign Policy Journal*. Vol.21, No.2, 146-163.
- Scharpf, Fritz (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Slaughter, Steven (2013). The Prospects of Deliberative Global Governance in the G20:

-
- Legitimacy, Accountability, and Public Contestation. *Review of International Studies*, Vol.39, 71-99.
- Slaughter, Steven (2015). The G20's Role in Legitimizing Global Capitalism: Beyond Crisis Diplomacy? *Contemporary Politics*, Vol.21, No.4, 1-15.
- Underhill, Geoffrey R.D. and Zhang, Xioke (2008). Setting the Rules: Private Power, Political Underpinnings, and Legitimacy in Global Monetary and Financial Governance. *International Affairs*, Vol.84, No.3, 535-554.
- Vestergaard, Jacob (2011). The G20 and beyond: Towards Effective Global Economic Governance. Danish Institute for International Studies.
http://www.diis.dk/files/media/publications/import/extra/rp2011-04-g20-and-beyond_web_0.pdf (August 23, 2012).
- Wouters, Jan and Odermott, Jed (2014). Comparing 'Four Pillars' of Global Economic Governance: A Critical Institutional Design of the FSB, IMF, World Bank, and WTO. *Journal of International Economic Law*, Vol.17, 49-76.
- Young, Kevin L. (2012). Transnational Regulatory Capture? An Empirical Examination of the Basel Committee on Banking Supervision. *Review of International Political Economy*, Vol.19, No.4, 663-688.