

資料
〔講演録〕

国際銀行監督に関するバーゼル合意の法的課題

久保田 隆⁽¹⁾

早稲田大学の久保田でございます。本日は、国際法協会における神田先生のご報告（「国際金融分野における Rule Making-Basel Accord II を素材として」）に対するコメントに代えて、国際銀行監督に関するバーゼル合意の法的課題についてご報告します。

WTO や環境、人権などと比べますと、国際金融法はこれまで国際法において必ずしもメジャーな分野ではありませんでした。一方、民法、商法、国際私法、証券取引法、銀行法などにおいても、決済法制を中心に多少は研究が進んできたものの、必ずしも十分な発展を遂げてはおりません。しかし、国際経済において金融の果たす重要性に鑑みれば、国際通貨基金（IMF）や世界銀行、国際決済銀行（BIS）などを巡る法的分析が重要なことは言うまでもなく、本日の国際法協会における統一論題として国際金融法が選ばれた意義は大きいと言えましょう。さらに、本日の神田先生のご報告テーマである「国際金融分野における Rule Making」や「Basel Accord II（パーゼルII）」は、IMF 改革の問題⁽²⁾と並んで、国際金融法学分野で現在、最もホットなトピックスの1つであります。

すなわち、英米では、国際金融分野における現行のルール・メイキングに批判的な立場から、ハーバード大学・H. Scott 教授（銀行法・商法がご専門）らが Capital Adequacy Beyond Basel (Oxford University Press, 2005) を、ケンブリッジ大学の K. Alexander 研究員（国際法がご専門）らが Global Governance of Financial Systems: The Legal and Economic Regulation of Systemic Risk (Oxford University Press, 2005) を今年相次いで出版しております。一方、日本でも千葉大学の青木浩子助教授（証券取引法がご専門）が『新バーゼル合意と資産証券化』（有斐閣、2003年）を著しましたし、早稲田大学の川名剛 COE 研究員（国際法がご専門）が2004年に「多国籍金融機関の法的規律：多国籍企業に対する管轄権の新たな態様として」（早稲田大学大学院法研論集110、111号）を著すなど活発な動きが見られます。

但し、今回のテーマは非常に専門性が高く、金融業界に身を置いたことのない方には分かりにくい側面もあるかと存じます。そこで、はじめにこの問題の概要をなるべく簡単に纏めた後、主な議論を紹介したいと思います。

- (1) 本稿は、2005年4月9日に国際法協会において行った神田秀樹東大教授の報告に対するコメント原稿に若干手を加えたものである。なお、本研究は平成16年度発足科学研究費補助金特定領域研究計画研究「金融監督規制の国際調和と相互承認の研究」に基づく成果の一部である。
- (2) 例えば、拙稿「国際金融システム改革の法的検討～国際機関間の連携強化と collective action clauses～」国際商事法務28巻9号(2000年)参照。

(1) 国際市場と国内市場の一体性

国際金融の世界では、ある銀行が支払不能を来たとすると、その銀行の本店のある国内金融システムだけが悪影響を被るだけでは済まない状況になってきております。すなわち、外為取引における資金貸借の相互依存関係を通じて、外国の他の銀行グループや外国の国内金融システムにまで悪影響を及ぼし、金融システム全体が機能不全に陥ってしまう「システムミック・リスク」が存在します。従って、各国の国内金融政策は、国際金融システム全体の健全性を如何に確保するかという問題と密接不可分の関係にあります。

一方、国内金融市場と国際金融市場の双方において、金融ビッグバンに見られる如く、自由を奪う強固な規制が時代遅れになり、自由競争を促進し、市場原理に基づく自律的機能を最大限達成するような規制が求められるようになりました。市場原理に基づく規制を国ごとに平準化するには、自己資本、決済、企業金融など市場競争に関係する諸分野においてベンチマークとなる基準を設定し、長期間かけて規制を進化させつつ、国際的に広く受容させていく必要があります。

(2) 歴史的推移

実は、こうした認識に至ったのもつい数年前のことです。バーゼル銀行監督委員会が出来た約20年前から歴史の流れを簡単にご紹介しましょう。

すなわち、1974年にアメリカのフランクリン・ナショナル銀行とドイツのヘルシュタット銀行が外為取引の失敗で破綻し、その影響が国際的に及んだのを契機として、銀行監督の適切なルールと基準を發展させ、各国の規制当局の情報交換を円滑にするため、G10(ベルギー、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、日本、オランダ、スウェーデン、イギリス、アメリカ)にスイスとルクセンブルクを加え

た12カ国の銀行監督当局と中央銀行がメンバーとなってバーゼル銀行監督委員会が設置されました。なお、現在はスペインが加わって合計13カ国となっておりますが、やや欧州諸国の過剰代表の感は否めないところです。

この委員会は、74年秋のG10のコミュニケに依拠して設置された非公式の委員会で、条約上の根拠はありませんし、国際決済銀行（BIS）に事務局は置いていますが、BISの下部機関でもありません。従って、バーゼル銀行監督委員会の定める原則が世界中に受容される今日、その制定作業に加われない途上国との間で基準策定の正当性が疑問視されています。これに対してBIS前支配人のクロケット氏は、「基準策定はその専門性に鑑みて少数の専門家によらざるを得ないが、正当性確保のために市中コンサルテーションを行い、アジア・ラテンアメリカにBISのオフィスを構えるなどの努力を重ねている。バーゼル合意についても、これはもともと先進国相手に作ったもので、途上国向けにはコアプリンシプルという別の基準もある。しかも、バーゼルIIの市中コンサルテーションも世界中で実施しており、先進国寄りだとする正当性批判は当たらない」（2003年2月マニラ講演⁽⁴⁾）と答えています。

さて、バーゼル銀行監督委員会は当初、銀行監督の管轄権配分に努めてきました。1975年にバーゼル・コンコルダートを纏め、銀行の外国拠点の監督は本国と受入国の共同責任であるという原則を示して以来、様々な取り組みをしてきましたが、数年前にアジア通貨危機時に他国への伝播（contagion）を経験して国際金融市場の一体化に対する認識を強めたほか、銀行が証券・保険と一体化する「金融コングロマリット化」が進むのに対応するため、各国間の規制管轄権の配分よりもむしろ国際金融全体のシステミック・リスク対策として各国の規制内容の国際的調和を図る必要性を強く認識し始めました。

たとえば、国際的調和の具体的な取り組みの1つにバーゼル合意、すなわち1988年の自己資本比率規制（バーゼルI）と2004年のバーゼルIIがありますが、バーゼルIでは自己資本比率規制の相違による各国銀行間の競争力格差の是正が主目的でした。しかし、バーゼルIIでは金融市場の緊密化が進み、国内・国際両金融システムが一体化したのを受けて、国際的な銀行活動の健全性とこれに関わる預金者保護が主目的になりました。

以上が主な歴史の流れです。

(3) 国際決済銀行のガバナンスに関しては、<http://www.bis.org/about/orggov.htm> 参照。

(4) Andrew Crockett, “Central banking, financial stability and Basel II,” 13 February, 2003, <http://www.bis.org/speeches/sp030213.htm> 参照

(3) バーゼル合意

次にバーゼル合意の性格の説明に入りましょう。ここでいう国際的調和は法制度の完全な統一ではなく各国の裁量を相当程度残したものですので、その実効性は各国国家が国内法レベルで合意をどう受け止めるかに依存します。競争条件を国ごとに均一化し、アジア経済危機などの contagion を防止するには本来は各国一律の規制が望ましいのですが、各国の法制度や市場環境が異なっていることから均一化は非現実的であり、国ごとにバーゼル合意の目的に適うベストの基準を模索することになります。

さて、バーゼル銀行監督委員会の諸原則や合意はそれ自体法的拘束力を持ちませんが、1979年に組織された世界銀行監督者会議 (ICBS) や地域毎のフォーラム等を通じて数多くの金融当局が諸原則を採択しています。この背景には、これらの原則が現実の市場原理に適っていれば、金融のグローバル化と共に「市場の圧力」が高まり、採択された諸原則から逸脱する国は国際金融取引における適格性に疑念を生じさせ、国際金融市場から排除される可能性がある点が挙げられます。

なお、ここでいう市場圧力には様々なものがあります。まず、神田先生のご報告で触れられました規制国間同士の相互監視圧力があります。すなわち、先に述べたバーゼル・コンコルダートによって、国際的な銀行の活動は、銀行免許を付与した国 (母国)、銀行としての活動が行われている国 (受入国) の双方に規制管轄権があります。すると、仮に母国が日本であったとして、日本がバーゼル合意を無視して国内法化を拒んだ場合、受入国がアメリカであったとすると、アメリカは日本の銀行のアメリカにおける活動を認めない可能性があります。これは日本にとって非常に困るので、結局バーゼル合意を飲まざるを得ないというものです。次に、民間の市場参加者のプライシング (値付け) に現れる制裁圧力があります。日本では、数年前に山一証券や北海道拓殖銀行が倒産した後、世界中の金融機関が日本の銀行に信用不安を感じて資金貸出を渋ったため、通常の市場金利よりも0.5%~1.0%以上のプレミアム (通称ジャパン・プレミアム) を支払わないと海外の金融機関から資金調達を行えない事態が生じましたが、バーゼル合意を受容しないと信用不安を惹起して日本の銀行経営が不利になる可能性も出てきます。

これらの事実上の拘束力は法的拘束力よりもむしろ強く、仮に市場の実態を反映しない法制度を作っても規制の裏をかかれて逆効果を生むだけですが、市場原理に裏付けられた諸原則の方はきちんと守られます。また、神田先生が仮説で示

されたように speed、expertise、enforcement の3点に優れたバーゼル銀行監督委員会は、国際金融市場の激しい変化に現実に対応するのに適していたことや、政治的背景に恵まれたことから成立し得たという点も指摘できるでしょう。

（4）主な議論のご紹介

さて、バーゼル合意については、コロンビア大学のスティグリッツ教授や一橋大学の清水啓典教授など経済学者から理論的問題点が多数指摘されているほか、合意内容の実効性や合意プロセスの正当性について、ハーバード大学のスコット教授やケンブリッジ大学のアレクサンダー研究員、ワード研究員ら法学者から様々な批判が表明されています。法学者による代表的な批判意見を少しご紹介しましょう。

まず、バーゼルIIの内容それ自体については、スコット教授やワード研究員から、バーゼルIIはバーゼルIとは異なって各国金融当局の裁量によって国ごとの基準の策定内容、執行強度、他の法律・会計制度や市場環境との相乗効果が大きく異なってしまうため、様々な手法を用いた規制逃れを横行させ、金融システム全体を却って不安定化させるという批判が呈されています。また、バーゼルIIは金融持ち株会社にも適用され、金融コングロマリット（銀行、証券、保険のうち2つ以上に互る広範囲の金融サービスを提供する企業グループ）においては証券や保険にも銀行と同じ自己資本比率規制がかかりますが、スコット教授は銀行、証券、保険の3業態は各々別個の規制をかけるべきで、特に証券と保険にはバーゼル委員会が命じる自己資本比率規制よりも、リスク管理モデルに基づく市場規律を重視する方が望ましいと提案しています（注記：なお、2005年8-9月時点で日米欧の証券会社にヒアリングしたところ、バーゼルIIが証券会社経営に及ぼす悪影響を現実懸念する先は存在しなかった）。金融コングロマリットにおいては、同じ自己資本がグループ内の銀行、証券、保険によって2回以上用いられることで外見上の自己資本の嵩上げを行う不正（ダブル・ギアリング、マルチプル・ギアリング）を防止する観点と、証券や保険の実態に合った規制を考える観点をうまく組み合わせしていく観点の2つが重要であり、どう効率的に組み合わせるかは各国の国内法化の段階で考えていく必要があると思います。

次に、基準策定の正当性については、アレクサンダー研究員が、G10以外の諸国が基準策定に預かれないのに、市場圧力によってそれを受け入れざるを得なくなる点でアカウントビリティや政治的正当性に欠け、グローバルバランスに悪影響を与える点を批判しております。実際、バーゼル銀行監督委員会は確かに中国、インド、ロシア、ブラジルにコンサルテーションをしましたが、彼らを委員

会メンバーに招いたり、基準策定メンバーに加えることはしていません。アレクサンダー研究員は、現在のソフトローではなく、関係する全当事者による多数国間条約によって基準を策定する仕組み（法的拘束力を持つ規制内容とそうでないソフトローの部分の規制メカニズムを予め明記するもの）に変えるべきと主張しています。

この主張は、GATS のような体制を念頭に置いているものと思われませんが、私の金融実務経験に照らして考えますと、国際金融の最先端分野においては、決定に参画する国の数があまり増えたり、金融の発達した国とそうでない国が混在する事態になるならば、スピーディーで中身のある決定は事実上困難になる気が致します。アレクサンダー研究員の重視する法的正当性と、現行のバーゼル合意が依拠する経済的正当性は、ある部分でトレードオフの関係にあり、法的正当性を重視すると現行のメリット (speed, expertise, enforcement) が損なわれ、経済的正当性を重視すると基準策定プロセスの正当性が失われる面があります。しかし、経済的正当性が満たされるのは、バーゼル合意が市場原理によって支持される限りにおいてであって、そうでない場合、例えばアジア通貨危機で IMF の処方箋 (IMF がコンディショナリティを通じて強制した経済政策) の誤りが激しく非難されたような場合には、IMF コンディショナリティ⁽⁵⁾と同様に法的正当性の支えがない分、脆い可能性があります。ただし、IMF が激しい IMF 不要論を押しつけて「焼け太り」ともいえる権限強化に至った経緯を考えますと、バーゼル銀行監督委員会の場合も政治的に生き延びるのかもしれませんが、もっとも、先ほど財務省・有吉審議官からお伺いしたところでは、IMF が IMF 改革の中で FSAP (Financial Sector Assessment Program : IMF が途上国など各国におけるグローバル・スタンダードの規制遵守状況を査定する仕組み) を導入する際、バーゼル銀行監督委員会に対して当初はバーゼル合意を遵守対象にしたい旨打診したところ、同委員会はこれを嫌がり、結局は途上国向けに策定した別のガイダンスであるコアプリンシプルが遵守対象になったという経緯があるそうです。すると、現在のところ、バーゼル銀行監督委員会側に覇権的な意図はないように伺えます。

なお、通俗的には「バーゼル銀行監督委員会はアメリカの傀儡であり、米国規制と同等の規制を世界に及ぼすことで自国の銀行に競争上の不利がないように図っている」という議論がありますが、青木教授も指摘されるように、バーゼル合意は米国規制の動向を強く投影してはいるものの、EU 諸国や日本の意見も盛り込まれており、私の経験から言っても立場は弱いが蚊帳の外というほどではありません。また、米国内にも様々な規制機関や進んだ銀行、遅れた銀行があるので、米国が常に一枚岩だということもないと思います。

(5) IMFの法的課題については、谷岡慎一『IMFと法』信山社（2000年）参照。

(5) まとめ

これまで見てきましたように、国際金融分野における rule making は賛否両論を孕みながらも、国家主権に基づく法的拘束力が主体的に機能する枠組みから、市場圧力に基づく事実上の拘束力が主体的に機能する枠組み、言い換えれば国家主権に基づく法的拘束力が受動的にしか機能しないメカニズムを作り上げています。しかし、これはバーゼル銀行監督委員会が国際金融システムを支配しているということではありません。委員会が現実の市場原理に適う適切な基準を策定し得なかった時には、バーゼル合意であっても途上国のみならず先進国の市場参加者から撤退に向けた「市場圧力」を受ける可能性があります。

従って、より効率的な規制内容を追求する一方で、G10以外の国々に対する政治的正当性を高める仕組み改善に向けて、国際金融分野における rule making は発展途上段階にあると思います。

また、国際金融におけるこうした経験は、内外市場の一体化が急速に進みつつある環境法、競争法、知的財産法などの分野にも何らかの参考になるのではないかと思います。

以上でご報告を終わります。

以 上

注記：各国の金融監督当局は現在、2006年末からのバーゼルIIの実施に向けて国内規制の見直し作業を進めている。こうした中、日米独は、新規制の銀行への影響度を調査している最中であるが、例えば米国ではこの影響度調査の方法について銀行間の意見統一が図られない結果、バーゼルIIの国内法化がやや遅れている。また、米国では最近、連邦議会がバーゼルIIの国内法化に伴う自国競争力への影響を懸念して、バーゼルIIの規制内容の簡略化を求めたり、バーゼルII担当の単一の政策決定機関を創設して現在の体制（FRB、OCC、OTC、FDICの4官庁の共同所管）を改める法案を提出するなど、この問題が国内政治問題化するきざしも見られる。