

論 説

金融監督規制の国際調和と 相互承認に関する一考察： バーゼルIIの制定過程を素材にして

久保田 ⁽¹⁾ 隆

はじめに

第1章 問題設定

第2章 金融監督規制の「国際調和」対「相互承認」

第3章 バーゼル合意（特にバーゼルII）の制定過程

第4章 結びに代えて

はじめに

本稿では、金融監督規制法が如何なるルートで国際調和や相互承認を進めているかをハーバード大学スコット教授の先行研究を手掛かりに考察し（第1章）、各国法の同一化を志向する「国際調和」と各国法の相違を容認し合う「相互承認」という2つのベクトルを対比しつつ簡単な理論的整理を試みた上で（第2章）、バーゼル合意の制定過程を素材にして事例研究を行う（第3章）。金融監督規制の国際調和や相互承認が進む中、最も成功した代表例としてしばしば取り上げられるのがバーゼル合意である。そこで本稿は、金融監督規制の国際調和と相互承認に関する現状を簡単に整

(1) 本稿は、平成16～21年度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。

理した後、バーゼル合意の現状と課題について、特に最近日本や EU で施行されたバーゼル II (アメリカは 1 年遅れ) の制定過程に焦点を当てて検討する。なお、第 1 章、第 2 章、第 4 章は書下ろしであるが、第 3 章は、拙稿「バーゼル・プロセスとバーゼル II」季報住宅金融 (2007 年 9 月) 2 - 13 頁を元に手を加えたものである。

第 1 章 問題設定

1. 国際金融規制の統合化現象

ある金融取引や金融監督上の問題について 2 カ国以上が関与する場合には国際金融と呼ばれるため、国際金融に関する問題は多岐にわたる。⁽²⁾しかし、近年の金融市場の国際化と共に、各国間のルールの相違を減らしたり、国際統一ルールを作る圧力が急速に高まり、これまで各国が独自に定めていた金融関係の法規制の内容は国際的に同一化・統合化する方向にある。⁽³⁾すなわち、現在では各国金融当局の役割が徐々に減少する反面、IMF (International Monetary Fund)・世銀などの国際機関やバーゼル銀行監督委員会⁽⁴⁾ (後述)、証券監督者国際機構⁽⁵⁾ (IOSCO : International Organiza-

(2) See p. 3 of Hal S. Scott, "An Overview of International Finance: Law and Regulation", December 15, 2005, Andrew T. Guzman and Alan O. Sykes, Eds., Handbook of International Economic Law, Edward Elgar Publishing (unpublished), available from:

http://www.law.harvard.edu/programs/pifs/pdfs/international_finance_handbook.pdf

(3) See p. 70-71 at Scott supra note 2.

(4) バーゼル銀行監督委員会は 1975 年に G10 中央銀行総裁会議の合意に基づき、スイスのバーゼルに設立され、各国の銀行監督に関する国際協調を目的とし、国際決済銀行に事務局を置く機関で、後述するバーゼル合意を定めており、加盟国をはじめ多くの国で採用されている。

(5) IOSCO は世界 108 の国・地域 (2005 年 4 月末現在) の証券監督当局や証券取引所等から構成される国際的な機関で、証券規制に関する原則や指針といった国際ルールの策定などを行い、日本の金融庁や証券取引等監視委員会も積極的に参画して

tion of Securities Commissions)、保険監督者国際協会⁽⁶⁾ (IAIS: International Association of Insurance Supervisors) などの各国当局間の政策調整会合や国際スワップデリバティブ協会 (ISDA: International Swap and Derivatives Association) など業界団体の国際会合が重要性を増したほか、GATS⁽⁷⁾や二国間合意 (例: ニカ国間の Memoranda of Understanding (MOUs) や Regulatory Dialogues⁽⁸⁾) を通じた国際合意形成が図られるようになった。

しかし、このような国際金融市場や法規制の統合化現象は、途上国にと

いる (その他、経済産業省および農林水産省が準会員、東京証券取引所、大阪証券取引所および日本証券業協会が協力会員)。目的は、①公正・効率的・健全な市場を維持するため、高い水準の規制の促進を目的として協力すること、②国内市場の発展促進のため、各々の経験について情報交換すること、③国際的な証券取引についての基準及び効果的の監視を確立するため、努力を結集すること、④基準の厳格な適用と違反に対する効果的の執行によって市場の健全性を促進するため、相互に支援を行うことであり、1986年に、前身機関である米州証券監督者協会 (Interamerican Association of Securities Commissions)」のメンバーシップを米州以外にも拡大する形で設立された。

(6) IAIS は、①保険監督者間の協調の促進、②国際保険監督基準の策定、③加盟国・地域 (特に新興市場国・地域) における監督基準に則った保険制度確立の支援、④他の金融分野の監督機関との連携を目的とした保険監督者の組織として1994年に設立され、100以上の国・地域の保険監督当局がメンバーとして、約70の保険会社・業界団体等がオブザーバーとして加盟している。事務局はバーゼル (スイス) にあり、主要な意思決定機関は執行委員会で、15の国・地域がメンバーとなっている (日本は1998年より同委員会のメンバー)。また、執行委員会のもとに専門委員会が設けられ、主として監督基準の策定を担当している。以上、金融庁資料 (<http://www.fsa.go.jp/access/15/200310d.html>) 参照。

(7) サービスの貿易に関する一般協定 (General Agreement on Trade in Services) で、WTO 協定付属書1 Bを指す。詳しくは、See p. 9-11 at Scott supra note 2.

(8) 例えば、アメリカの証券取引委員会 (SEC) が20カ国との間で、調査情報や法執行の協力を定めた二国間覚書 (MOU) を結んでいるほか、EU とアメリカの間で2002年以降、規制対話 (Regulatory Dialogue) を行い、米サーベンス・オクスレー法による外国当事者の負担軽減やアメリカによる国際会計基準受入れ、EU による米 SEC の持ち株会社規制の受入れ、金融個人情報保護などが話し合われている。詳しくは、See p.11-12 of Scott supra note 2.

っては好ましくない問題点を惹起してきた。例えば、アジア通貨危機の後には、IMF融資を利用する途上国に対し、IMFが厳しい融資条件（コンディショナリティ）を要求する点が、①短期間に抜本的な経済政策の変更を求めることで途上国の主権侵害・内政干渉に当たる、②各国の特性を無視し、通貨危機の性質にうまく対応できず経済的合理性を欠く、③補助金カット・雇用縮小・高金利政策などが途上国の貧困層に打撃が大きい、として批判され、①継続的な政策対話や技術援助の重視、②融資制度のあり方の抜本的見直し、③貧困削減策の導入などが議論されてIMF改革に繋がった。このように、金融監督は単に国際調和すれば良いというものではなく、国際金融市場の発展度合いや市場環境の変化等を見ながら徐々に推し進めていくべきものであろう。

2. スコット教授の先行研究

周知のように、金融監督規制は、経済のグローバル化現象、中央銀行や証券当局者間の国際協調その他に対応する形で歴史的な改革を進めてきた。しかし、これらの改革を国際関係法学の立場から理論的に分析し、将来に向けた処方箋を作成する作業は、ハーバード大学のスコット教授の⁽⁹⁾論文など少数の例外を除くと手薄であった。スコット教授の論文は、アメリカやEUを中心とする証券規制（会計規制を含む）・銀行規制の様々な事例について国際調和と相互承認のアプローチを紹介しており、特に相互承認の中で様々なアプローチを提示している点が特質に値する。スコット教授は、銀行規制・証券規制以外にもソブリン債務問題⁽¹⁰⁾（CACs、SDRM⁽¹¹⁾な

(9) See Scott *supra* note 2.

(10) Collective Action Clauses（集団行動条項）で、ソブリン債の支払不能の時に社債権者が多数決で債務減免などを決めることができることを事前に債券契約に盛り込むことで、少数債権者の抜け駆け的な債権執行を防止し、発行国の再建手続を円滑に進めようとするもの。多くのソブリン債に導入された。詳しくは、拙稿「国際金融システム改革の法的検討」国際商事法務28巻9号（2000年）1052-1056頁参照。

ど)について触れ、国際調和の進む先端的な事例として紹介しているが、以下では証券規制と銀行規制のアプローチに限って簡単に紹介したい。

(1) 証券規制

証券規制についてスコット教授は、取引規制に着目し、ある国(母国)で発行された証券が別の国(受入国)で販売される場合に適用される法規を巡り、以下の分類を行っている。すなわち、①世界中どこでも単一の法が適用されるようにする「国際調和」、②証券発行者が自由に法を選べる「発行者選択」、③受入国の法が常に適用される「受入国法主義(national treatment)」、④母国の法が常に適用される「完全な母国法主義(home-country approach)」、⑤相手国が自国の基準を受け入れれば自国も相手国の基準を受け入れる「相互主義に基づく相互承認」、⑥母国法が受入国法と同等(equivalent)である場合にのみ母国法を受け入れる「同等認定」、⑦母国法を受け入れるが、証券発行者は母国法と受入国法との相違点を説明する義務を負う「相違説明」の7つである。以下、主な具体例を見てみよう。

第一類型＝「国際調和」については、まず1970～80年代のEUを挙げるが、最近では細部に互る法改正審議が難航し、相互承認に重点が移っているとす。次に、EUやアメリカも受入れた1998年のIOSCOの開示規制(International Disclosure Standards for Cross-Border Offerings and Initial Listings by Foreign Issuers)を挙げ、課題として①詳細な開示基準を標準化しても途上国では執行できない点、②ルール間の国際競争を阻害する点を挙げている。さらに、国際会計基準を挙げ、EUは受容したもののアメリカが受容しない点が課題だが、2002年10月以降、国際会計基準委員会(IASB)とアメリカ財務会計基準委員会(FASB)との間で双方の会計基

(11) The Sovereign Debt Restructuring Mechanism (ソブリン債務再建メカニズム)で、ソブリン債発行国の支払不能に際し、IMFが主導する倒産処理システムを作る提案で、発行国による支払停止の濫用を恐れた債権者のロビイングを受けたアメリカ財務省の反対に遭って廃案となった。See p. 66 at Scott supra note 2.

準の相違点を減らす努力が続けられている、とする。

第二類型＝「発行者選択」については、市場価格の存在しない証券の発行市場では実例がないが、市場価格が存在するオフショア証券の流通市場では発行者による法選択が認められている、とする。アメリカ国内の証券会社を通じてEUの証券取引所で取引することはアメリカ法で規制されているが、EUとアメリカとの間の証券取引所の域外活動の自由化については、EU・米国間のRegulatory Dialogueで議論されている。

第三類型＝「受入国法主義」については、アメリカのSECやサーベンス・オクスレー(SOX)法などが外国の証券発行者に対しても適用される点が挙げられるが、SOX法404条の適用を遅らせるなど、外国証券発行者に対する優遇策もある、とする。一方、外国当事者に対して法的に不利な扱いをする場合にはGATSの適用があり、具体例としては1995年の日米金融サービス合意を挙げている。

第四類型＝「完全な母国法主義」については実際には存在しないが、第五類型＝「相互主義に基づく相互承認」、第六類型＝「同等認定」、第七類型＝「相違説明」は母国法主義のバリエーションで多く存在する、とする。「相互主義に基づく相互承認」の具体例としては、EUが最小限の国際調和の上に相互に相違を認め合う相互承認のシステムを採用しているほか、アメリカのSECがカナダの証券発行者の開示を受け入れる多数法域間証券開示システム(MJDS: the multi-jurisdictional disclosure system)を1991年に導入した点を指摘するが、当初はアメリカ・カナダ間の開示基準の相違点を調整する必要がなかったのに、今や調整が必要になったことも指摘する。「同等認定」の具体例としては、例えば、国際会計基準に基づく財務報告を義務付けるEUにおいて、アメリカの財務会計基準に基づく財務報告が認められるか否かが問題となったケースを挙げ、概ね同等のものと同認定しつつも一部に相違が相互に受容されない部分が残ることが説明⁽¹²⁾され、会計基準などの高度に技術的な領域においては同等認定が困難である点が課題として挙げられている。「相違説明」の具体例としては、二

ニューヨーク証券取引所などの上場基準などが指摘されているが、アメリカの証券規制における比重は小さいと指摘されている。

(2) 銀行規制

一方、銀行規制についてスコット教授は、①国際的な銀行取引では消費者取引が少ないこと、②証券会社に比べて銀行の場合はシステミック・リスク対策がより重要な関心事であること、③外国銀行と国内銀行との競合も大きな関心事であること（1988年のバーゼル I も日本の銀行に規制をかけてアメリカの銀行と競争条件を均一化することが主目的であった）から、取引規制ではなく業者規制に着目する。そして、A 国の銀行が B 国に子会社を作って進出する場合には B 国の規制下にあるため比較的問題が少ないが、子会社ではなく支店形態で進出する場合には、A 国の銀行が倒産した場合に A 国の金融監督規制に対して B 国が規制を及ぼすことができないため、B 国のシステミック・リスク対策上大きな問題が生じる。このため、ある国（母国）で免許を受けた銀行が支店形態で別の国（受入国）で活動する場合に適用される法規を巡り、①「国際調和」、②「母国法の相互承認」、③「母国法の条件付承認と受入国による自衛措置」の 3 類型に分け、取引法ではないので「発行者選択」が問題にならず、「受入国法主義」は、外国銀行の支店が一般に母国監督下にあるので不可能だとしている⁽¹³⁾。以下、主な具体例を見てみよう。

まず、第一類型＝「国際調和」については、バーゼル銀行監督委員会によるバーゼル合意や、IMF が FSAP (Financial Section Adjustment Program) で各国の遵守状況を審査するコア・プリンシプルを挙げている。バーゼル I は、①国際的な銀行活動の安全性・健全性確保、②競争条件均

(12) その他、2002年4月のEU金融コングロマリット指令をアメリカなど外国の持ち株会社のEU子会社に対して適用すべきか否かの問題などが指摘されている。

(13) See p. 37 at Scott supra note 2. スコット教授はそのように説明するが、日本法の文脈では必ずしもそう単純には割り切れない。すなわち、日本の銀行法47条は外国銀行支店に対し、日本の内閣総理大臣の免許を要求している。

一化を目的として、国際的に一律の基準を導入し、多くの国々で受け入れられたが、各国の市場環境（例：会計基準や租税・法律、セーフティーネット）が異なる状態で同じ基準を導入しても実際の効果は異なってしまうため、実効性が疑問視される点を課題とする。また、バーゼルIIは裁量を幅広く認めて柔軟だが、その分、国際標準化の点で劣後すると指摘した上で、様々な技術的問題を課題として挙げている。また、1997年に導入されたコア・プリンシプルについても、先進国の規制手法を途上国に押し付ける点、大部分が国内銀行活動に関するもので国際的な銀行活動には無関係な点、あまり国際的に銀行活動を展開していない途上国にとってコア・プリンシプルは不要である点を問題点として指摘する。

次に、第二類型＝「母国法の相互承認」については、EU加盟国である母国が免許を与えた銀行に、他のEU加盟国に支店で進出することや母国と同じ金融サービスを進出先のEU加盟国で提供することを認めるEUの単一免許システムを具体例として挙げ、加盟国間に高度な信頼があって初めて成り立つシステムであり、件のEUですら、受入国は公益上必要な措置を講じることができるとする例外が認められている点を指摘している。

最後に、第三類型＝「母国法の条件付承認と受入国による自衛措置」についてみてみよう。外国銀行の倒産から自国金融市場を守るため、受入国が採用する政策手段としては、①外国銀行の支店進出に対する参入規制、②外国銀行倒産の影響から自国金融市場を守るための規制があるが、母国から見ると保護主義にも見られかねない。そこで、1975年に制定され1983年に改訂されたバーゼル・コンコルダートが母国と受入国の監督規制の役割分担を定めている。しかし、最後の貸し手（Lender of Last Resort）機能を母国が負うか受入国が負うかが不明な点が課題であり、倒産銀行の安全性・健全性に責任を持つ母国が流動性供給をしない場合、受入国が負わざるを得なくなる点が指摘されている。また、アメリカの the Foreign Bank Supervision Enhancement Act of 1991 (FBSEA) で外国銀行が支店形態でアメリカに進出する場合には連邦準備銀行の事前同意を義務付け

ている点や1996年に大和銀行がアメリカにおける銀行免許を剥奪された例、2005年に日本の金融庁がシティバンクに業務停止命令を発した例が紹介されている。その他、外国銀行への預金保険適用の問題や外銀支店への自己資本比率規制の問題など、様々な事例を紹介している。

3. 先行研究の果たした成果と残された課題

スコット教授の労作により、国際調和と相互承認に関する様々なアプローチが豊富な具体例と共に明らかになった。スコット教授は、①証券規制を主に取引法の問題として捉え、銀行規制を主に業者規制法の問題として捉えることで、複雑な国際金融法の問題を理論化する手がかりを示した点、②国際私法上の当事者自治原則に相当する「発行者選択」を証券規制の議論に導入した点、③銀行規制と証券規制の双方について、国際経済法上の母国法主義と受入国法主義を対比させ、条件に応じて詳細な分類を試みた点で画期的なものと評価できる。

一方、以下の課題も指摘できよう。第一に、かなり豊富な事例をカテゴライズしたにも関わらず、多くの銀行規制、証券規制上の重要課題が依然として漏れている点である。消費者保護が銀行規制法上重大な関心事となる国際電子決済や、近年プレゼンスを拡大しているイスラミック・バンキング、functional approach という新たな試みを取り入れて証券決済の準拠法や実体法の国際調和を目指すハーグ証券決済条約や UNIDROIT 証券決済条約、あるいは国際的な取組みが急速に進んでいるマネーロンダリングなどが取り扱われていない。また、バーゼル合意などの個々の事例の評価については、様々な異論もあり得よう。第二に、分類が複雑な分、分かりにくい。例えば、国際会計基準は「国際調和」の試みであるが、「同等認定」でも出てくるし、銀行規制における母国法の「相互承認」と「条件付承認」は相違点が分かりづらい。私見では、スコット教授のように「相互承認」の定義を相互主義に基づく受入国による母国法の受入れのみ限定するのではなく、一定の条件下に受入国が母国法を受け入れる場合

を一括して「相互承認」と呼んだ上で、相互承認アプローチと国際調和アプローチの2つのベクトルで様々な事例を説明する方が理論的にクリアだと考える。第三に、スコット教授がアメリカ人であるためか、IMFなどの国際機関による発展途上国への基準押付けは盛んに問題視するものの、アメリカによる日本などへの法改正要求の圧力には無関心で、論文全体のトーンもEUとアメリカの二極で世界が成り立っているかのような書きぶりである。また、外国銀行の支店が一般に母国監督下にあるとするスコット教授の主張はバーゼル・コンコルダートの原則に過ぎず各国法制の相違によって異なるもので、形式面でみれば少なくとも日本法では当てはまらない(銀行法47条参照)。加えて、金融の環境変化に応じて、国際競争やシステムミック・リスク対策上の見地から、各国が自発的に同様の法律を制定するケース(例:イスラミック・バンキングへの対応、銀行・証券の分離規制緩和)について、考察が欠けているように思われる。

国際金融情勢は日々変化しており、今は着実な事例研究の積み重ねが重要であるが、国際金融法学の学問的發展のためには国際協調と相互承認に関する理論的整理を行うことも望ましい。これまで伝統的に行われてきた商法学・銀行法学または金融論的なアプローチの積み重ねとは別に、「法の調和」と「外国制度の相互承認」という国際経済法や国際私法で用いられてきた考え方を金融の監督規制法にも適用し、日本の金融規制法の望ましいあり方を探る上で必要となる理論モデルを提示することが重要と考える。

すなわち、金融監督規制は自由で効率的な取引を可能とする理想型(例えばアメリカ法かEU法)に向かって国際調和されるべき、と考える単線的なベクトル思考(そもそもアメリカ法やEU法が理想型と言えるかどうかとも疑わしい)を離れて、国毎に異なるルールを統一すべき領域と相違を残したまま相互に認め合うべき領域の2つを常に意識しつつ、前者は「国際調和」へ、後者は「相互承認」へと振分ける理論モデルである(もちろん、他国のルールを一切受入れず「郷に入れば郷に従え」とする「完全な受入国法

主義」が国際調和の対極であるが、これは相互承認の程度問題に帰着する）。例えば、マネーロンダリング対策など、国際的に共同で対処すべき問題に対しては、犯罪防止のループホールを作らないよう「国際調和」を図ることが世界全体の利益に繋がるので国際調和化のベクトルを志向する。一方、経済発展段階が異なれば消費者保護や自国産業保護の必要性が国毎に異なるほか、市場環境の相違から証券規制・外為規制・独占禁止規制など公法的規制の必要度も変化するので、その場合は「相互承認」にベクトルが傾く。今後の事例研究においても、そのような点に留意しつつ進めれば、理論構築に寄与するのではなかろうか。

第2章 金融監督規制の「国際調和」対「相互承認」

1. 金融監督規制の国際調和

さて、近年の金融の自由化・国際化の進展に伴い、規制コスト（Regulatory Burden）を削減して金融市場の活性化を図る見地や、通貨危機やマネーロンダリング等の国際的課題に対処する見地から、金融監督規制の国際調和が強く求められるようになってきた。20年前には、国内金融業保護などの見地から、自己資本比率規制、会計基準、銀行・証券分離規制など、各国毎に規制内容に多くの相違点が見られたことを思い出せば、隔世の感がある。しかし、こうした金融監督規制も①国際機関から各国へのアプローチや②各国の自発的なアプローチによって国際的に調和する方向にある。以下、具体例を見てみよう。

(1) 国際機関から各国へのアプローチ

国際機関から各国へのアプローチの成功例としては、マネーロンダリング対策法制や自己資本比率規制、国際会計基準などが挙げられる。特に顕著な効果が得られたのは、1980年代当時に邦銀の国際的プレゼンスが高まった事態を受けてバーゼル銀行監督委員会が作成した1988年のバーゼル合意（バーゼルI）であり、国際的な競争条件均一化（Level Playing Field）

や銀行経営の健全性確保等の見地から、G10（詳細は後述）と呼ばれる先進諸国の自己資本比率規制が国際的に 8%以上に統一された。バーゼル I は先進国間の合意に過ぎず、それ以外の国々を法的に拘束するものではないが、その後、バーゼル I を達成することが国際金融取引に参加する銀行や国際金融市場を供える国々のデファクト・スタンダードとなり、発展途上国を含む G10以外の国々もバーゼル I を自発的に受け入れた結果、金融監督規制の国際調和が進展した。もちろん、バーゼル I を名目的に受け入れたものの、実際には自国の金融規制法の中でバーゼル I に適合的な検査体制を採用していない国々もあったが、このことがアジア通貨危機時に問題視されたため、各国が受け入れたコア・プリンシプルの遵守状況を IMF・世銀が審査する FSAP などの体制も整えられて今日に至っている。

一方、比較的成功した事例ではあるが、バーゼル合意ほどではないものが国際会計基準である。企業活動の国際化に伴い、国籍の異なる企業間で財務諸表を横断的に比較できることが投資家にとって望ましくなる。そこで、各国毎に異なる財務会計基準に代わり、国際的な統一基準として 1973 年以来、国際会計基準 (IAS: International Accounting Standard) の作成作業が続けられてきた。国際会計基準自体は民間団体が作成するが、各国の証券規制当局者の国際会合である証券監督者国際機構 (IOSCO) が承認するため、各国の財務会計基準として幅広く認められ、日本や EU など世界 90 カ国以上が採択している。しかし、自国の財務会計基準に自信を持つアメリカが採択しておらず、国際調和への大きな課題となっている。アメリカの FASB (財務会計基準委員会: the Financial Accounting Standards Board) と IASB (国際会計基準委員会: the International Accounting Standards Board) は両者の会計基準の相違点を解消する作業を行っている (例: 2002 年 the Norwalk Agreement) が、詳細に亘る調和化作業は依然困難だとみられている。⁽¹⁴⁾

(14) See p. 18 at Scott supra note 2.

(2) 各国の自発的なアプローチ

一方、各国の自発的なアプローチによって国際的に調和化が進んだものとしては、銀行・証券分離規制の緩和やイスラミック・バンキングへの対応がある。20年前までは、日本やアメリカなどは銀行業と証券業を厳格に分離して規制する規制方式を採用するのに対し、欧州などでは、銀行業と証券業の兼務を認めるユニバーサル・バンキング方式を採用して好対照をなしていた。しかし、90年代に入ってユニバーサル・バンキング方式が国際競争上有利であることが判明すると、日本やアメリカでも銀行業と証券業の厳格な規制を緩和し、持ち株会社や子会社等による相互参入を認めるよう相次いで法改正を行った。その後も、保険業その他の金融諸業態を巻き込んで「金融コングロマリット化」が世界中で進んだため、銀行監督・証券監督・保険監督で各々分かれていた規制当局の国際会合も相乗りで調整するようになってきている。

その他、最近の動きとしてイスラミック・バンキングへの法的・制度的対応が各国で進んでいる。すなわち、イスラム経済のプレゼンス拡大に伴い、イスラミック・バンキングを自国に誘致しようと、日本を含む各国が力を入れているが、イスラム法では利息を禁じ、土地売買やリース取引などを銀行業と同時にを行う形態をバンキング業務とするため、日本を含むいくつかの国の銀行法上は、誘致するには法改正すら視野に入れなければならない。このため、シンガポールでは銀行法改正を済ませたほか、日本も制度的対応を進めている。

これに対し、外圧によって国際調和が「自発的に」進むケースもある。例えば、日本の金融監督規制は、小泉政権下で作られた「日米規制改革イニシアチブ」⁽¹⁵⁾を通じて2001年以降、毎年アメリカ政府から日本政府に突き付けられる規制改革要望に沿う形で信託法、会社法など数多くの立法を行ってきた。

(15) 毎年の規制改革要望書の内容は、在日アメリカ大使館ホームページから入手可能。<http://japan.usembassy.gov/tj-main.html>

2. 金融監督規制の国際調和のマイナス側面

(1) 先進国による途上国への押し付け

国際調和は常にプラスの効果をもたらすとは限らない。金融監督規制の国際調和が経済的合理性を追求する結果、法的・政治的正当性を著しく毀損する危険性もある。⁽¹⁶⁾ バーゼル合意の策定に携わるのは日本を含む G10 諸国のみに限られるが、G10 諸国以外の国々はバーゼル合意を受け入れると、IMF の FSAP により、受入国の金融監督におけるバーゼル合意や途上国向けに策定されたバーゼル・コアプリンシプルの遵守状況を厳しくチェックされる。こうした状況は、G10 や IMF が事実上欧米先進諸国の強い影響下にあることを考慮に入れると、G10 以外の諸国が決定に参画できないバーゼル合意について、その遵守を G10 諸国が G10 以外の諸国に「押し付ける」結果となり、国際社会のガバナンス上大きな問題となっている。この問題に対し、ケンブリッジ大学のアレクサンダー博士は、G10 以外の諸国がバーゼル合意の採択に参加できる機会を設ける提言を行い、その中で技術的な基準の作成は専門家チームが行うものの、その採択の賛否についてはソフトローではなく条約の枠組みを整えて参加民主主義を確保する主張を⁽¹⁷⁾ されている。

しかし、私見では、途上国がバーゼル合意策定に関して形式的参加を確保したとしても、途上国がバーゼル合意に実質的な発言権を保持できるとは思えず、基準策定は G10 諸国の専門家が中心に起案することになろう。

(16) 詳しくは、久保田前掲国際商事法務論文1047-1052頁参照。

(17) See p. 29-31 of Kern Alexander, “International Economic Law and the Basel Committee on Banking Supervision: Alternative Frameworks of International Law-Making”, paper presented at the Tokyo Conference at the UN University on November 10, 2007. 技術的な基準の作成は専門家チームが行うという主張は、当日のプレゼンテーションの中で補足された。また、従来のアレクサンダー研究員による議論の紹介は、拙稿「国際銀行監督に関するバーゼル合意の法的課題」早稲田法学81巻1号217-218頁参照。See also at p. 268-271, Kern Alexander, Rahul Dhumale, and John Eatwell, *Global Governance of Financial Systems*, Oxford (2006).

バーゼル合意は本来、G10諸国の高度な金融機関の監督を念頭に策定された基準であることに鑑みれば、むしろバーゼル合意の適用範囲をG10諸国内か高度な金融市場を有する国のみに限定し、途上国はバーゼル合意ではなく、本来途上国向けにバーゼル委員会が策定したバーゼル・コアプリンシプルについて参加民主主義を確保できるようにし、バーゼル合意の枠組み以上にIMFによるFSAPの妥当性を批判的に再検討する方が望ましいと考える。

(2) 押し付けは途上国に対してだけか

一方、同じ「押し付け」の問題は日米規制改革イニシアチブにも存在する。アメリカから毎年出される規制改革要望書には、「米国政府は、日本政府に対し本要望書を提出できることを喜ばしく思うと同時に、日本からの米国に対する改革要望を歓迎する」と必ず書かれているが、両者は決して対等ではなく、アメリカの要求に従って日本は独禁法・会社法・信託法などの改正を相次いで行ってきたが、日本からアメリカに対して改革要望がなされ、米国政府が数多くの立法を行うことはあまりない。対アメリカに限らず、経済力に見合った日本の国際社会における発言力確保の必要性が説かれて久しいが、言うは易く行うは難しである。⁽¹⁸⁾

もっとも、後述するように、近年のバーゼルIIの策定作業をみると日本の発言力がそれほど弱くもない現状が垣間見える。日本はG10諸国の一員

(18) 私自身、欧州での国際会議では人種差別に近い待遇も何度か経験してきた。例えば2001年10月24-27日、ドイツのマックスプランク研究所主催のEU・日本金融監督規制コンファレンスに出席した際、私が「国際ルールの形成過程では、日本も欧米の主張に追随するだけでなく、自国の意見を発信して基準策定に深く関わるべき」と発言したところ、元IAISのHolfeld氏が「日本の遅れた基準を世界に押し付けようというのか」と怒鳴って私の発言を遮り、その後も握手や挨拶を拒否された上、私の主張を曲げて批判され続け、随分と悔しい思いをした。欧米人の中に日本人に対する抜き差しならぬ人種偏見があり、それが故に品位の劣る行動を繰り返すのではないかと、という疑念は残念ながらある。コンファレンス論文と議事概要はJ. Basedow, H. Baum and K. J. Hopt, *Economic Regulation and Competition*, Kluwer Law, 2002.参照。

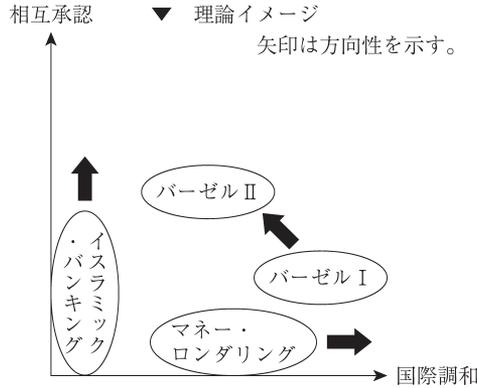
で経済大国でもあるため、国際金融における発言力は G10 以外の諸国とは比べ物にならないほど大きい。一方で、後述するように、バーゼル合意の制定過程などにおいて G10 諸国による基準の押し付けを問題視する結果、基準決定に参画する国の数が多ければ多いほど、日本からみると発言力低下に繋がりがねないというジレンマを抱えている。

3. 「国際調和」対「相互承認」

これまで金融監督規制の国際調和について見てきたが、ルールを統一しようにも統一できない部分については、ルールの相違を前提として双方の国内金融監督規制を受容しあう「相互承認」というアプローチが必要になる。そこで、以下、ルールの統一化（国際調和）か、ルールの相違の承認（相互承認）か、についてアプローチの特徴を簡単に比較しよう。

まず、「国際調和」とは、銀行規制や証券規制に関するルールは現在、国毎に異なっており、取引コスト低減や規制のレベルアップや競争条件の公平性確保（level playing field）、国際犯罪への対応などの観点からルールの国際調和を目指すアプローチである。例えば、バーゼル合意や国際会計基準、マネーロンダリング対策（麻薬新条約等）などである。こうしたアプローチの問題点は、各国の利害対立が容易に調整できず理想論に終わりがちである点や、ルール策定に関わる国が限定的で、往々にして先進国による途上国へのルール押し付けに陥りがちな点、ルール間の国際競争による発展可能性が阻害される点などが挙げられる。

次に、「相互承認」とは、様々な国際調和への努力が図られる一方で、受入国におけるシステミック・リスクの存在や政治経済的状況、あるいはルール間競争の有効性に鑑み、異なるルールを前提とした上で相互に認め合うアプローチである。例えば、母国法と受入国法の二重監督を前提とした役割分担をルール化したり（バーゼル・コンコルダートなど）、二国間で相互に異なるルールを承認する動き（外国財務諸表の承認など）が活発化している。こうしたアプローチの問題点は、あまり広範な相違を認めると国



際化に支障を来す点や受入国と母国の利害対立から、相互承認が必ずしも容易には進まないことがある点などが挙げられる。

しかし、現実の様々な問題は必ずしも「国際調和」や「相互承認」のどちらか一方だけに分類されるものではなく、ある部分は「国際調和」で別の部分は「相互承認」というように、組み合わせによって成り立っていることが多い。例えば、バーゼル合意をみてみると、8%以上の自己資本比率を義務付ける点は「国際調和」の典型例であるが、バーゼルIIのように、受入国が自国の金融規制にバーゼル合意を取り入れる場合にかなり広範な裁量が認められるようになると、各国間の規制の相違を「相互承認」する要素が多く加わってくる。

従って、私見では、多くの国際金融法上の問題についてスコット教授のような類型化を行うよりも、「国際調和」をX軸、「相互承認」をY軸とする座標の中で位置づける作業を行った方が建設的な理論構築ができるのではないかと考える。スコット教授のいう完全な「受入国法主義」は(0, 0)、完全な「母国法主義」は(0, ∞)にプロットされ、その他の事象は全て第一象限の中に位置づけられる。金融監督規制ルールの国際的な姿を考える場合、金融環境の変化に応じてX軸とY軸の最適値を探り、そこに至るまでの具体的な手法を幾つか比較検討することで、理想的な規制の

あり方を模索できるのではなかろうか。

4. 各アプローチの手法

次に、「国際調和」と「相互承認」の各アプローチにおける手法を見てもみよう。

まず、ルールの統一化を志向する国際調和アプローチにおいては、①条約などのハードロー形成によるアプローチ、②モデル法などのソフトロー形成によるアプローチ、③条約の形式を採用しながら functional approach によりソフトロー的機能を果たす折衷アプローチがあるほか、④超国家機関が主権国家を規律するアプローチ（例：SDRM）、⑤法律ではないが、基準内容が厳格なもの（例：国際会計基準）が存在する。

条約などのハードロー形成によるアプローチの代表例としては、マネーロンダリングに関する麻薬新条約が挙げられよう。罪刑法定主義との関係で、国際金融のうち刑事政策に関わる部分は条約化が不可欠と考えられる。一方、モデル法などのソフトロー形成によるアプローチの代表例は国連国際取引法委員会（UNCITRAL）の各種モデル法であるが、金融監督規制との関係ではバーゼル合意が重要である。バーゼル合意は特殊なケースであり、合意それ自体は法的効力を持たないソフトローであり、それが金融監督当局によって国内法化されるに際して裁量幅があるが、一旦国内法化されれば当然ハードローになる。しかも、EUとは異なり、アメリカや日本では国会審議を経ずに規制法の中に組み入れることができる。アレクサンダー研究員は、バーゼル合意というソフトローによる規律を条約によるハードローに改め、バーゼル合意受容国の参加民主主義を確保すべきとの主張を行っているが、私見では、バーゼル合意は元来先進国のみに通⁽¹⁹⁾用すべき基準であり、途上国などの参加国を増やすと却ってバーゼル合意の有効性を損ねる危険があるため、この主張には反対である。繰り返しに

(19) 前掲注17参照。

なるが、むしろバーゼル合意の適用範囲を限定する方向で解決すべきと考える。

一方、条約形式を採用するが、functional approach でソフトローを形成する折衷的なアプローチの代表例は、ハーグ国際私法会議と UNIDROIT が成立目指して審議を進めている口座管理機関を通じて保有（間接保有）する有価証券の国際決済に関する準拠法と実体法を統一する2つの条約である。⁽²⁰⁾ 形式上は条約というハードローでありながら、条約の中に可能な限り中立的な用語を用い、法概念ではなく事実を基礎として達成すべき結果を規定し、結果を達成するための方法については各国の裁量に委ねることで、異なる伝統や法律概念を有する様々な法システムにおいて幅広く受容されることを狙う functional approach を採用している。しかし、EU が躊躇していることからアメリカ以外の多くの国々が様子見して批准作業がなかなか進まず、ハーグ、UNIDROIT 双方とも成立には至っていない。また、超国家機関が主権国家を規律するアプローチの例としては SDRM があるが、主権国家の独立性を害する等の問題から、現実に機能した例はまだない。一方、法律ではないものの内容が厳格な基準の国際調和の例として国際会計基準や取引慣行の統一ルール（証券決済慣行のローリング決済導入やその迅速化など）があるが、これらは技術的に国際調和が難しい場合があるものの、法の国際調和で問題となる参加民主主義などの問題はあまり生じていない。

他方、相互承認アプローチの具体的手法としては、既にスコット教授が提示している①母国が受入国を受け入れている場合に限り受入国も母国法を受け入れるという相互主義に基づくアプローチ、②受入国法の内容が母国法と同等の場合にのみ承認するアプローチ、③受入国は母国法の適用を認めるが、母国法と受入国法の相違点について開示させるアプローチなどがある。これらの分類は母国法を受入国が受入れる条件の違いに着目した

(20) 詳しくは、拙稿「バーゼルII実施と Hague 条約批准・UNIDROIT 条約成立の課題」比較法学第39巻2号（2006年1月）参照。

もので有意義である。しかし、本稿では「相互承認」を「国際調和」との対比で広く捉えることで新たな可能性を探りたい。すなわち、国際私法でいう「当事者自治の原則」は取引当事者に準拠法選択を任せるもので、複数の異なる法を前提とする点で「相互承認」の考え方に近い。また、スコット教授が示したようにオフショア有価証券流通市場における証券発行者による準拠法選択も「相互承認」の範疇に入れて良いであろう。さらに、ソフトローという手法は、最低限の「国際調和」を確保した残りの部分は裁量幅を残して「相互承認」させる折衷アプローチと考えることもできよう。

第 3 章 バーゼル合意（特にバーゼル II）の制定過程

バーゼル II とは、銀行が抱えるリスク量に対して一定以上の自己資本を要求することにより、予想外の損失発生に対するバッファーを確保する国際的な規制であり、1988年に導入された旧 BIS 規制（バーゼル I）を約 20 年ぶりに改定する形で 2007 年 3 月期から我が国に導入されている。このほか、EU、香港、シンガポールがほぼ同時期にバーゼル II を導入するほか、アメリカが 1 年遅れの 2009 年から導入する予定である。

バーゼル I、バーゼル II を併せてバーゼル合意と呼び、バーゼル合意自体は条約のような法的拘束力を持たない（ソフトロー）が、各国銀行監督当局が許される範囲で微修正した上でバーゼル合意内容を国内法化するため、強い法的拘束力を持つ（ハードロー）。この結果、バーゼル合意は、銀行の行動変化を通じて金融経済の各方面に影響する。例えば、日本で 1990 年代後半から証券化取引が発達した背景には、銀行がバーゼル I 対策のため資産圧縮を推進したことも一因である。また、バーゼル合意の内容は今後も金融環境の変化と共に変わり得るため、バーゼル合意の今後を見通す上で、バーゼル銀行監督委員会がバーゼル合意をどのような決定プロセス（バーゼル・プロセス）で策定していくのか、についても確認する必要がある。

もっとも、この問題に直接関与する金融専門家は、監督当局や銀行界、コンサルティング業者、学者等ごく一部に限られ、ごく稀に政治家の関心⁽²¹⁾を呼ぶことがあっても、一般的な関心事としてクローズアップされることは少ない。このため、銀行監督当局者による詳細な解説書や経済学者による批判的分析などは数多いが、政治力学的な部分を含む全体像の検討はあまり行われてこなかった。そこで本章では、①バーゼル・プロセスの現状と課題、②バーゼル合意（特にバーゼルII）の概要についてなるべく簡明に解説し、検討を加えたい。

1. バーゼル・プロセスの現状と課題

(1) 国際金融分野におけるメンバーシップ拡大問題：BIS と G10

まず、「バーゼル合意」のバーゼルとはスイスにあり、ドイツ、フランスと接する国境の街の名前であることを確認しよう。バーゼルは古くから交通の要衝として栄え、鉄道のバーゼル駅のすぐ近くに国際決済銀行（BIS）の建物がある。スイスの銀行界はプライベート・バンキングの進展や銀行秘密法の存在からも分かるように「クラブ」的な色彩が強く、閉鎖性も強い。1930年に条約に基づいて設立された BIS も WTO や国連など

(21) 例えば、日本では大塚耕平・参議院議員や鈴木淑夫・前衆議院議員がバーゼルII導入に反対する意見を表明しているほか、アメリカでも様々なバーゼルII関連立法の動きがあったが、現時点では政治問題化しておらず、バーゼルII実施に至っている。大塚耕平「新 BIS 規制が金融界、監督当局に突きつける課題」金融財政事情2004年8月2日号、鈴木淑夫「新 BIS 規制は経営リスクの評価を精緻化しない」金融財政事情2005年2月14日号、拙稿「バーゼルII実施と Hague 条約批准・UNIDROIT 条約成立の課題」早稲田大学比較法学第39巻第2号（2006年1月1日）参照。

(22) 例えば、佐藤隆文編著『バーゼルIIと銀行監督』東洋経済新報社（2007年）参照。本書は、バーゼル合意策定の国際交渉や日本でのルール整備に取り組んだ金融庁・日本銀行の担当者がバーゼルIIの内容を詳細に図解入りで執筆したもので、有用度が高い。

(23) 経済学者による批判的分析が数多く、例えば、清水啓典「日本は今こそ BIS 規制撤廃を主張せよ」エコノミスト2004年6月15日号などがある。

の国際機関に比べるとメンバーシップを制限する傾向にある。但し、BISの所在地がバーゼルに決まったのは設立当時、常任理事国であった日本の提案による⁽²⁴⁾。

さて、BISの総会には世界55カ国の中央銀行が参加しているが、最高意思決定機関である理事会には僅か6ヶ国の常任理事国（ベルギー、フランス、ドイツ、イタリア、イギリス、アメリカ）の代表と8カ国の選出理事国（カナダ、中国、日本、メキシコ、オランダ、スウェーデン、スイス、欧州中央銀行）の代表のみが参加できる（中国、メキシコは最近追加された）。このように欧州諸国の過剰代表振りが目立つため、欧米の過剰代表振りが批判されてきたIMF⁽²⁵⁾と同様にメンバーシップの拡大が求められている。なお、日本は戦争の影響で一時BISを脱退した後に再加盟したことから、現在はアメリカの推薦による選出理事国に止まっている。

もっとも、BIS理事会の主要な議事決定はG7（イギリス、アメリカ、ドイツ、フランス、日本、イタリア、カナダ）にベルギー、オランダ、スウェーデン、スイス、ルクセンブルク、スペインを加えた先進13カ国で構成するG10中央銀行総裁会議で事実上決定されており、バーゼル合意を策定するバーゼル銀行監督委員会もG10中央銀行総裁会議とメンバーを共有するG10中央銀行総裁・銀行監督庁長官合同会合の傘下であって、BISには事務局が置かれているに過ぎない。実際、バーゼル銀行監督委員会事務局長を務められた氷見野良三・金融庁監督局証券課長⁽²⁶⁾によれば、実際の審議で最も影響力が強いのがアメリカであり、日本は大方の悲観的な予想に反し

(24) 吉国眞一「国際金融の新潮流とバーゼル・プロセス：BISからの報告」日本金融学会報告2007年5月12日参照。

(25) IMFについては、クォータと投票権の配分で、アメリカが全体の2割弱を占め、先進国だけで投票権の過半数に至る構造が、発展途上国や新興市場国から批判されている。また、IMF専務理事は欧州から、世銀総裁はアメリカから選出するという先例も問題視されている。詳しくは、拙稿「国際金融システム改革の法的検討」国際商事法務28巻9号（2000年）参照。

(26) 氷見野良三「バーゼルIIの交渉経緯と我が国の果たした役割について」日本金

て欧州並みの発言力を発揮していた。なお、G10もバーゼル銀行監督委員会も条約に基づく機関ではなく、発展途上国や新興市場国の代表を排した閉鎖的な「クラブ」的色彩を持っている。

しかし、バーゼル銀行監督委員会のメンバーでない非 G10諸国も、ニューヨークやロンドンの市場にアクセスする必要性や格付けを高める必要性から、さらにはバーゼル銀行監督委員会が非 G10諸国向けに自己資本比率規制の監督上の指針を示したコア・プリンシプルの原則 6 でバーゼル I かバーゼル II の採用を要求していること⁽²⁷⁾から、バーゼル合意を受入れている国が多い⁽²⁸⁾。例えば、アジアの金融センターを自負する香港やシンガポールは、バーゼル銀行監督委員会が定めたスケジュール通りにバーゼル II を実施するほか、韓国、タイ、インドネシア、マレーシア等も 1—2 年遅れ以内⁽²⁹⁾での実施を予定している。

すると、バーゼル銀行監督委員会も条約機関である WTO のように加盟国全てを基準策定の議論に加えるべきか否かという論点が浮上してくる。この点、基準策定に関与する国数を制限することで、中身のある決定をスピーディーに行える点（経済的合理性）を評価する見解がある一方で、バーゼル合意の受入国なのに基準策定に関与できないのは参加民主主義⁽³⁰⁾（法的正当性）に欠けるとする批判もあり、議論が分かれている。

東京大学の神田秀樹教授は、現在の仕組みは speed, expertise, enforce-

融学会2007年度春季大会報告、2007年5月12日参照。

(27) バーゼル銀行監督委員会「コア・プリンシプル・メソドロジー」2006年10月（仮訳：金融庁 HP から入手可能）の原則 6 は「自己資本の適切性：監督当局は、銀行の最低自己資本に関する慎重かつ適切な規制を設定しなければならない。こうした規制は、銀行が引き受けるリスクを反映し、自己資本の内容を、損失吸収力を勘案して定義したものでなければならない。少なくとも国際的に活動する銀行に関しては、こうした規制は、バーゼル銀行監督委員会が示す規制上の枠組みの何れかと同等以上でなければならない。」（下線筆者）とする。

(28) バーゼル I を何らかの形で採用している国は100カ国近くと考えられている。

(29) 佐藤・前掲書252頁参照。

(30) 詳しくは、拙稿・前掲早稲田法学論文参照。

ment の 3 点で優れているとするが、ケンブリッジ大学アレクサンダー研究員らは、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、グローバルガバナンスに悪影響を与える点を批判し、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定）に変えるべきと主張する。法的正当性と経済的合理性はトレードオフ関係にあり、一方を重視すれば他方が損なわれかねない状況にある。私見では、自己資本比率規制のような国際金融の最先端分野においてはレベルの高い専門家同士の率直な議論が確保されるの必要があり、決定に参画する国の数が増え、高度に金融が発展した国とそうでない国が混在した状態で議論をすれば噛み合わない部分が多数出てきて、スピーディーで中身のある決定は事実上困難になるため、メンバーシップは拡大せずに意見聴取の場を数多く設ける現在のやり方（後述）で良いと考える。但し、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であって、そうでない場合、バーゼル銀行監督委員会の法的正当性がより厳しく問われることになろう。実際、バーゼル合意内容に対する批判は根強く存在する。また、日本の国益だけを見れば、バーゼル銀行監督委員会のメンバーシップがアジア諸国に拡大すると、自国に加えてアジア諸国の主張も代弁することで発言力を高めてきた日本の立場が弱まる可能性もあり、多角的な検討が必要になる。

(2) バーゼル・プロセスの実際

さて、前出・氷見野氏によれば、バーゼル・プロセスの実際の姿は、概要以下のとおりである。すなわち、BIS 金融経済局に置かれているバー

(31) 神田秀樹「国際金融分野における Rule Making—Basel Accord II を素材として」2005年4月9日国際法協会報告参照。

(32) 例えば、K. Alexander, R. Dhumale, J. Eatwell 前掲論文参照。

(33) 以下、佐藤・前掲書260頁以下（氷見野良三執筆部分）参照。

ゼル銀行監督委員会の事務局は、事務局長を含むスタッフの大半が主要国の銀行監督当局・中央銀行からの出向者であり、バーゼル銀行監督委員会の裏方として議長を補佐する。バーゼル銀行監督委員会は年に4回、通常2日間の日程で中身のある議論を行うが、委員会に案文が上がる前に様々な部会で膨大な議論が積み重ねられ、加盟国の当局者が務めることの多い部会議長が強力なリーダーシップを発揮する。

例えば、ある部会で金融庁と日銀が原案作成の担当になったとすれば、まず日本が叩き台を部会メンバーに送り、日本の深夜に昼になる欧州の部会メンバーからコメントが付き、その後、アメリカやカナダが更なるコメントを寄せ、これを踏まえて日本が再提案する、といったプロセスを何度か繰り返し、決着が付かない部分は北米朝8時、欧州午後2時、日本夜10時の電話会議で議論するか、バーゼルに集まって議論する。部会が終わると部会議長の指導下、結果を事務局が取りまとめ、自己資本比率規制見直しタスク・フォースに提出される。同タスク・フォースは、未決着の事項について荒ごなしし、部会は案を練り直してバーゼル銀行監督委員会の本会合に報告する。この本会合では、部会報告をそのまま承認する場面はむしろ例外で、実務家の率直な議論が行われ、委員会で新しい方向性が決まる場合も多く、論理やレトリックやジョークなどあらゆる手段で他のメンバーを説得しようとする。委員会で合意形成されると、ワーキング・ペーパーがBISのホームページに掲載される。すると、世界の銀行界から様々なコメントが寄せられ、バーゼル委員会の側で案の練り直しのプロセスが始まり、議論の結果が節目ごとにG10中央銀行総裁・銀行監督庁長官合同会合に報告される。

一方、加盟当局間の緊密な議論だけでなく、加盟国以外の主要国の当局との定期的な会合、地域別監督者会合（EMEAP〈東アジア・オセアニア中央銀行役員会議〉など）との協議、世界130カ国余りが参加する「銀行監督者国際会議」（2年に1回開催）での議論、銀行経営者の国際団体である国際金融協会（IIF）、金融プロフェッショナルの集まりである国際スワッ

プ・デリバティブズ協会 (ISDA)、全国銀行協会などが加盟している国際銀行連盟 (IBFed)、信用金庫協会などが加盟している世界信用組合会議 (WOCCU) 等、世界の銀行界との議論、研究者とのコンファレンス、そして累次に互るパブリック・コメントを通じて、広く世界中の関係者との対話を行う仕組みとなっている。

バーゼル銀行監督委員会の意思決定プロセスについては、特にバーゼル I が策定された際に、当時絶好調であった日本の銀行を封じ込めるため、英米が結託して規制を導入したと言われることがある。それは一部分は当たっていると思われるが、バーゼル銀行監督委員会の議論が常に英米主導で行われているわけではない。日本代表として国際金融交渉に長らく従事した行天豊雄氏は、「国際決済銀行 (BIS) の自己資本比率規制などで、『いつの間にか米欧が結託してルールを作っている』といった邦銀関係者の声を聞く。金融界でも国際世論は一回の会議で決まらない。色々な場で絶えず議論を繰り返すうちに、何となくコンセンサスが出来上がり、ルール化されるのである。」⁽³⁴⁾と述べている。

また、バーゼル II の審議においても常にアメリカ主導であったとは言えない。アメリカは、1998年 2月にグリーSPAN FRB 議長 (当時) がバーゼル I を金融実態の変化に合わせて見直すべきと問題提起し、当初議論を主導したが、途中から国内調整に手間取り、足を引っ張った。すなわち、FRB が基準を精緻化、OCC が基準を簡略化する方向で規制当局間の意見対立が生じたほか、バーゼル II の先進的手法を適用する予定の 26 銀行に対する定量的影響度調査 (QIS4) の結果、これらの銀行のパラメータ推計手法に問題点が発覚したため、主要国が 2007 年から 2008 年にかけてバーゼル II を実施する中、1、2 年遅れを取るかたちで 2009 年から実施することとした。アメリカ国内では、この遅れを機に国際金融センターとしての競争力低下を危ぶむ声がある。

(34) 行天豊雄「私の履歴書・第 29 回」日本経済新聞 2006 年 10 月 30 日朝刊参照。

これに対し、欧州では、EU 域内の自己資本比率規制に関する EU 指令が2006年6月に改正され、EU 加盟国は遅くとも2008年1月1日までにはバーゼルIIに移行する。欧州は当初は消極的であったが、次第に積極化していった。一方、日本もバーゼルIIを劇薬にはしないが、銀行の体質改善の契機と位置づけ、東アジア各国の声をつなぐ役割を果たした。前出・氷見野氏⁽³⁵⁾によれば、日本の貢献の大きかった論点として、①信用リスクの計測手法の精緻化（2000年にドイツが主張した基礎的内部格付手法は、その後下火になっていたが、2002年から日本も主張するに至って導入に漕ぎ着けた）、②所要自己資本の全般的水準（最初に試算を示したのは日本）、③中小企業向け融資に大企業とは異なる扱いを容認（日本がイタリア、ドイツと組んで交渉）、④政策保有株式の扱い、⑤不動産担保の効果の認識、⑥リボルビング型証券化の扱い、⑦オペレーショナル・リスク計測の損失分布手法、⑧国際的に活動する銀行の適用範囲、⑨プロセスの透明化が挙げられている。

(3) バーゼル・プロセスにおける今後の課題

バーゼル銀行監督委員会を巡る今後の課題としては、①アルゼンチンの債務問題など、新興国や開発金融の扱いにどう対処するか、②メンバーシップ拡大要請にどう対応するか（既述）、③バーゼル合意が進める金融のグローバリズムに対して、進みつつある金融市場のリージョナリズムにどう対応するか、といった問題に加え、④IMFがFSAP（バーゼル銀行監督委員会が策定したコア・プリンシプルの遵守状況をIMF・世銀が査定。なお、当初IMFはバーゼル銀行監督委員会にコア・プリンシプルではなくバーゼル合意の遵守状況の査定を希望したが、同委員会が拒否した経緯⁽³⁶⁾）などを通じて制度的関心を高める中、バーゼル銀行監督委員会と将来的に競合する可能性があるが、両者の関係をどう整理するか、といった点が挙げられる。バーゼル銀行監督委員会が新興国や開発金融問題に着手すれば、IMF・世界銀行と競合する可能性がある一方、IMFも融資残高の減少と共に存在意

(35) 氷見野・前掲金融学会報告参照。

(36) 拙稿・前掲早稲田法学論文参照。

義が低下したため、銀行監督分野等への進出を企図しており、何れ両者の役割分担を整理する必要が出てこよう。この際、IMF は投票権の偏在問題を抱えつつも条約に基づくフォーマルな機関であるが、バーゼル銀行監督委員会はメンバーシップ拡大問題に加えてインフォーマルな機関であるため、バーゼル銀行監督委員会の法的位置づけの明確化が問題点としてクローズアップされる可能性がある。

一方、バーゼル・プロセスにおける日本の課題はどうだろうか。前出・氷見野⁽³⁷⁾氏は、バーゼル合意成立までに影響を与える要因として、①国力（自国金融市場や自国金融機関の重要性）、②メンバーシップ（フォーラムの構成・加盟状況）、③ポスト（議長職、事務局）、④出席者・サポートチーム（専門性、継続性）、⑤貢献（ペーパー、ロジ）、⑥読み（自国の利害の同定、他国の状況の情報、イシュー間の連関）、⑦連携（国内当局間、各国間、当局と金融界）、⑧国内調整、⑨産官学を通じた知見の蓄積、⑩構想力を挙げている。これに従って、日本の競争力を考えてみると、まず国力については、ロンドンやニューヨークの金融市場が有力である中、上海・香港・シンガポール市場の成長の影で役割を低下しつつある東京市場を金融特区構想など国の競争政策で再活性化し、世界三大市場としての復権を目指す必要がある。次にメンバーシップについては、既述のような法的正当性確保の問題がある中、将来的に中国や香港、シンガポール等が G10 入りすれば日本の相対的影響力は低下しかねず、難しい問題である。現在は、経済規模に比べて過剰代表気味の欧州の小国も G10 に名を連ねているが、今後国力が低下した場合にも一種の既得権としてクラブ内に留まることが可能か否かは不透明である。但し、視点を国から民間に移すならば、バーゼル合意に服する銀行は国際的に活躍する銀行であるから、母国代表に期待しなくても、アメリカなど有力国の代表に働きかけることで目的を達成することはできる。実際、クレディ・スイスはスイス政府よりもアメリカ議会

(37) 氷見野・前掲金融学会報告参照。

において積極的なロビイング活動を行っていたと言われている。一方、ポストや出席者については、日本は既に多数のスタッフを議長職や事務局に出し、サポート体制を充実させてきたが、今後も産官学を通じて人材を広く求め、英語で国際交渉できる人材を育成・派遣し、専門的な継続的なサポート体制を充実して国内調整にも努め、鋭い読みで議論をリードしていく必要がある。

2. バーゼル合意の概要

(1) 法的拘束力：ソフトローとハードロー

バーゼル合意は、条約とは異なり、そのままでは法的拘束力を持っていない「ソフトロー」である。しかし、事実上の強制力を持っており、各国の金融監督当局はこれを国内法化して「ハードロー」になる。この背景には、①各国銀行監督当局の世界組織や地域フォーラムがバーゼル合意の諸原則を採用しているため、そこから逸脱する国には国際金融市場から排除される圧力がかかること、②1975年にバーゼル銀行監督委員会が纏めたバーゼル・コンコルダートによれば、銀行の外国拠点の監督は銀行免許を付与した国（母国）と銀行としての活動が行われている国（受入国）の双方が規制管轄権を持つ共同責任体制をとるため、仮にバーゼル合意の国内法化を母国政府が拒む場合、受入国での銀行の営業活動が認められず締め出しを食らうこと、が挙げられる。

このように、条約とは異なるソフトローの形式を採りながら事実上ハードローとして有効に機能する例は国際金融以外の分野では、国際会計基準などを除いて、あまり目にすることはない。例えば、国際貿易、国際運送、国際知的財産、環境などの諸分野では条約でハードローを形成する手法が一般的に採られてきた。また、国際会計基準は導入の可否判断の余地が先進諸国にも残されているが、バーゼル合意には導入しないという選択肢が先進諸国にはない。こうした形態が可能になった背景については、国際金融分野に特有のシステミック・リスクの存在や、過去の金融危機・通

貨危機への対応の中で各国の銀行監督当局・中央銀行や産業界の連帯が強く求められたことや、その他の歴史的背景、欧米のリーダーシップなどが考えられるが、学術的検討はまだ始まったばかりである。

それでは、次にバーゼル合意の具体的な内容を見ていこう。

(2) バーゼル I

まず、1988年の最初のバーゼル合意（バーゼル I）について簡単に見てみよう。⁽³⁸⁾バーゼル I は1988年12月に国内規制化（大蔵省銀行局長通達の改正）され、1992年6月に成立した金融制度改革法で銀行法の中に条文（銀行法第14条の2）が新設され、以後、同規定等に基づく「告示」において自己資本比率規制の内容が定められている（バーゼル II においても同様）。1988年の最初のバーゼル I は信用リスクのみに着目していたが、1996年には市場リスク規制を導入し、自己資本算出において銀行の内部モデルの使用を一定条件下に認める改正を行ってバーゼル I の部分的な手直しを行った。この結果、海外営業拠点（海外支店または海外現地法人）を有する銀行については、信用リスク量を表すリスク・アセットと市場リスク量の12.5倍の合計を分母とし、規制上の自己資本を分子として下記算式に基づいて計算された自己資本比率が、最低所要水準である8%以上であることが求められている。

$$\text{自己資本比率} = \frac{\text{基本的項目} + \text{補完的項目} + \text{準補完的項目} - \text{控除項目}}{\text{リスク・アセット(信用リスク)} + \text{市場リスク}} \geq 8\%$$

ここで基本的項目（Tier 1）とは貸借対照表上の株主資本（資本金、法定準備金、剰余金）等の額、補完的項目（Tier 2）とは有価証券評価差益の45%や不動産再評価額の45%などの合計額、準補完的項目（Tier 3）とは一定条件を満たす期間2年以上の劣後債務の額、控除項目とは営業権相当額等を指しており、リスク・アセットとは信用リスクを計測すべく資産の各項目およびオフバランス取引の与信相当額に当局が設定した5つの区分毎に一律のウェイト（0%、10%、20%、50%、100%）を乗じて得た額の合計額、

(38) 詳しくは、佐藤・前掲書78頁以下参照。

市場リスクとは一定の算出方法によって計測されたりリスク量を8%で除した(12.5倍した)額を指している。

なお、海外拠点のない銀行に対しては、

$$\text{自己資本比率} = \frac{\text{基本的項目} + \text{補完的項目} - \text{控除項目}}{\text{リスク・アセット (信用リスク)}} \geq 4\%$$

という基準を満たせば良く、分母・分子の内容は概ね上記国際統一基準と同じである。

その後、1998年4月に早期是正措置が導入されると、各銀行で計測された自己資本比率は、健全性指標として参照されるだけでなく、その水準が最低所要自己資本比率を下回っている場合には、銀行法第26条第2項に規定する内閣府令・財務省令に定められた区分に応じて、早期是正措置を発動する目安とされた。例えば、自己資本比率が8%未満となれば原則として資本増強を含む経営改善計画の提出命令が出され、4%未満ならば総資産の圧縮等の命令が出され、0%未満ならば業務停止命令を発出することがあり得る。また、2002年12月には早期警戒制度が導入され、早期是正措置の対象でない銀行に対し、将来的に問題が顕在化しないよう早めに経営改善を促す枠組みが作られた。

(3) バーゼルII

バーゼルIに対しては、1998年2月にニューヨークで開催されたコンファレンス「岐路に立つ金融サービス：21世紀の自己資本比率規制」におけるFRBのグリースパン議長(当時)とバーゼル銀行監督委員会のデ・スワン議長(当時)の議論を契機に、バーゼルIの見直しが必要であり、金融実態にマッチした監督手法の進化やリスク計測の精緻化などが課題であるとの機運が高まった。すなわち、銀行が抱えるリスクが複雑化・高度化する中、新時代の規制のあり方としては、銀行自身の内部管理や市場規律に重点を置く方向性が望ましいとの見方が定着し、銀行の業務内容やリスク管理手法が多様化する中で、リスク計測手法につき多様な選択肢を提供する必要性が高くなり(例えば、信用リスク関連の所要自己資本の計算に当

たっても金融機関の内部格付けシステムの使用を認めて欲しいなどの要望が高まった)、オペレーショナル・リスク(事務事故や不正行為により損失が生じるリスク)のように現行規制では十分把握できないリスクの重要性も増した結果、バーゼルIIによる全面改正に向けて長期間、検討が続けられた。1998年から第一次案、第二次案が作られ、アメリカの銀行監督当局間の仲間割れから2002年以降調整期に入って第三案が出され、2004年6月に漸く最終案ができ、その後、影響度調査などのフォローアップが行われ、2007年から実施期に入り、日本では2007年3月から実施された。

バーゼルIIは、従来バーゼルIが採用してきた第一の柱「最低自己資本比率」に、第二の柱「銀行の自己管理と監督上の検証」、第三の柱「市場規律」を加えた3本柱からなる自己資本規制を課している。また、従来の第一の柱についても改善を加え、最低所要自己資本額に依存した画一的な規制を改め、各銀行の多用なリスクに応じた自己管理と市場規律重視の監督に移行するため、①対象リスクを従来の信用リスク、市場リスクに加えてオペレーショナル・リスクにまで拡大し、②信用リスクの算定においては、リスク・ウェイトを細分化し、銀行の内部格付に応じた信用リスクの算定も選択肢の1つとして容認している。第一の柱では、貸出や信用引受けを主な業務とする内部管理構造が単純な銀行は、信用リスクに係る「標準的手法」を採用し、より高度なリスク・テイキングを行い、先進的なリスク測定システムを開発している銀行は、監督当局の承認を得て「内部格付」手法を選択することができる。第二の柱は、銀行の自己管理を徹底させるため、①各銀行が自行の経営戦略やリスク特性にマッチした内部管理態勢を構築し、自己資本充実度の評価や自己資本政策を推進すること、②監督当局がその内部管理態勢の妥当性・有効性を検証・評価すること、③検証・評価結果が不十分である場合には当局が是正措置を講じるべきこと、を定めている。第三の柱では、自己資本比率を巡る関連情報の開示を充実させるため、共通の開示項目を詳細に定め、必要なものには四半期開示を求めるなど開示頻度を高めることで、銀行経営者に健全性確保やリス

ク管理高度化へのインセンティブを付与している。

(4) バーゼルIIの課題

バーゼルIIに対しては、既に幾つか批判⁽³⁹⁾が出されている。例えば、経済学者でもある鈴木淑夫・前衆議院議員は、日本の金融学界やノーベル経済学賞受賞者のスティグリッツ教授が指摘する BIS 規制の理論的問題点を「(1) BIS 規制は個々の資産のリスクを査定して合計しているが、個々の資産のリスクに逆相関があれば、ポートフォリオ全体のリスクは低くなる。したがって、個々の資産リスクの間の分散・共分散行列の正確な情報がなければポートフォリオ全体のリスク（銀行の経営リスク）は評価できないが、そんなことはできるはずがない。(2)自己資本比率の最適水準は、個々の銀行の倒産確率や預金保険コストによって異なるが、これらの正確な情報が得られないままに一律の基準で自己資本比率を規制するのは有害。(3)自己資本比率は、収益性比率や不良債権比率と相互に矛盾するので、三つの指標の最適組合せを選択するのは銀行経営そのものであり、それを判定するのは市場である。三つのうちの一場である自己資本比率だけを規制するのは経営の自由度を奪い、効率的な銀行経営を阻害する過剰介入行政である」と整理したうえで、バーゼルIIになっても、信用リスクが精緻化されたはずなのに適正な自己資本比率が8%のまま不変である点、監督当局による銀行の内部管理プロセスの検証に際して行政の過剰介入を助長する懸念がある点、個々の資産のリスク評価を精緻化して合計しても経営リスクの評価は依然精緻化し得ない点が問題点として残り、国内銀行への適用は止め、むしろ情報開示奨励による市場規律の強化に重点を置くべきだと主張している。これらの批判は非常に示唆に富むものの、バーゼルII実施

(39) 既に紹介した大塚論文、鈴木論文、清水論文のほか、H. Scott (ed.), *Capital Adequacy Beyond Basel: Banking, Securities, and Insurance*, Oxford University Press, 2005 があり、その概要は、拙稿「文献紹介：H. Scott (ed.), *Capital Adequacy Beyond Basel: Banking, Securities, and Insurance*, Oxford University Press, 2005」日本国際経済法学会年報第15号、法律文化社（2006年）参照。

(40) 前掲・鈴木論文参照。

を回避させるには至らなかった。

一方、バーゼルIIの⁽⁴¹⁾実施に当たっては、統合リスク管理手法を本格的に導入して邦銀全体のリスク管理の高度化を図ると共に、銀行監督当局による検証技術を向上させて将来銀行に生じるリスク量の計測に関する検証・監督ノウハウを固めることが必要になる。また、バーゼルIIは各国の市場慣行や内部管理実務の相違を反映して各国裁量事項を定め、一定の裁量内で国内ルールを策定できるが、バーゼル合意導入のそもそもの目的は国際的な銀行危機を防止しつつ、レベル・プレイング・フィールド（競争条件の均一化）を実現することにあった点に鑑みれば、各国当局間の緊密な連携や協力、情報交換を促進し、国際的に活動する銀行に過剰な負担を負わせないような柔軟なルール適用に努める必要がある。

第 4 章 結びに代えて

以上、金融監督規制法が如何なるルートで国際調和や相互承認を進めているかをハーバード大学スコット教授の先行研究を手掛かりに考察し（第 1 章）、「国際調和」と「相互承認」という 2 つのベクトルを対比しつつ簡単な理論的整理を試みた上で（第 2 章）、バーゼル合意の制定過程を素材に事例研究を行った（第 3 章）。残る課題は、「国際調和」対「相互承認」という 2 つのベクトルを対比しつつ、バーゼルIIの制定過程をどう読み解き、バーゼル・プロセスの中で日本が如何にして影響力を保ち、適切なバーゼル合意の形成に努めていくか、であろう。民間銀行の立場に立てば、母国政府以外にアメリカ政府に対してロビイングする手段もあろうが、それでも母国政府のバックが弱ければ銀行の主張も通りにくいため、邦銀にとって日本の影響力・競争力が確保されることは望ましい。

バーゼルIIの制定過程においては、①主要な論点の「国際調和」を目指

(41) バーゼルII実施にかかる詳細な解説は、佐藤・前掲書232頁以下参照。

す審議の中で日本が如何にリーダーシップを発揮するかという「攻め」と②「相互承認」に基づく裁量の範囲内で国益を如何に守るかという「守り」が重要になるが、既にみてきたように、金融庁・氷見野氏によれば、今回の日本は比較的発言権を確保し得たとされている。

交渉力確保の鍵となったものは、日本が既に得ている「持ち点」（日本の金融市場や金融機関のプレゼンス、G10メンバーシップ）に加えて、①バーゼル銀行監督委員会の議長職を持ったため議事を読み易く、ロジ面での貢献もアピールし得たこと、②技術的事項が多いため、サポートスタッフの専門性・継続性やペーパーによる貢献がし易かったこと、③国内当局間の仲間割れから国内調整が遅れたアメリカとは異なり、国内調整がうまく機能したこと、が考えられる。議事を読みが成功した事例としては、①相互承認に向けた「守り」の部分では、日本が状況を同じくするイタリア、ドイツと組んで中小企業向け融資に大企業とは異なる扱いを容認させたほか、②国際調和に向けた「攻め」の部分では、所要自己資本の全般的水準について日本が最初に試算を示し、信用リスク計測手法の精緻化についてもドイツの主張する基礎的内部格付手法に日本も加担することで導入に漕ぎ着けた。

従って、アメリカやEUのように「与党」や「野党第一党」として国際金融の規制監督のあり方をリードするだけの政治的実力はないが、技術的事項に専門性やチームワークを固めて臨み、「少数野党」として主張を同じくする国々と「連立」して交渉力を発揮することは日本にも出来そうである。一方、既に国際金融の一大プレーヤーである日本は、自国の利益だけに固執して国際調和の課題に目を背けることは適わず、結果的には日本の「持ち点」を低下させる可能性のあるバーゼル銀行監督委員会のメンバーシップ拡大要求にも応えていく必要がある。すると、ますます「国際調和」と「相互承認」のベクトルを使い分けて他国と合従連衡を重ねる「読み」こそが、日本の国際交渉にとって重要になろう。

以上