

国際金融分野におけるルール策定：Basel Accord IIを素材として

神田秀樹
東京大学大学院法学政治学研究科

2005年12月

1. 国際金融分野におけるルール策定

国際金融分野において、複数の国に適用されるようなルールが策定される例は、他分野と同様、いろいろ存在する。たとえば、第1に、条約、あるいはその他の協定など、2国間ないし多国間で締結されるタイプのものがある。第2に、IMFや世界銀行などの国際的な機関が関与し作成するタイプのルールがある。そして、第3に、バーゼル銀行監督委員会のような場所で策定されるタイプのルールがある。これと同様のものとしては、IOSCO（証券監督者国際機構）（証券分野での世界各国の監督当局の集まり）が策定するルールがある。

本稿では、バーゼル銀行監督委員会が最近策定した「バーゼル合意II」（以下「バーゼルII」と略す）をとりあげ、その策定過程や規範的な意味などについて、若干の検討を行う。これをとりあげる理由は、合意されたルール自体は「ソフトロー」であって「ハードロー」ではないが、バーゼルIIの前身であるバーゼルIは実際に多くの国で採択されハードロー化され、その意味でルール策定が「成功」した例であると考えられることと、同時にまた、金融機関の実務に大きなインパクトを与えた重要なルールであると考えられるからである。

2. バーゼル合意

バーゼル合意とは、バーゼル銀行監督委員会（1974年に設置された団体で、G10諸国の中央銀行と銀行監督当局等の13か国がメンバー：Belgium, Canada, France, Germany, Italy, Japan, Luxembourg, the Netherlands, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom and United States）（以下「バーゼル委員会」と略す）が合意したもので、国際的に活動する銀行等の金融機関について一定の自己資本比率の維持を求めるルールのことである。なお、バーゼル委員会は、このほかいろいろなルールや提言を策定しているが、バーゼル合意のほかに重要なものは、ConcordatとCore Principlesと呼ばれる2つである。

金融機関に一定の自己資本比率を求めるバーゼル合意については、1988年に最初のルール（バーゼルI）が合意され、2004年6月にその改訂版（バーゼルII）が最終公表された。各国の銀行監督当局はこの合意を国内法化する慣行がある。日本ではバーゼルIについてはこれを銀行法等に基づく大臣告示として国内法化してきた。その効果として、実際上は、銀行の活動に大きな影響を与えているといわれている。そして、バーゼルIIについては、これを国内法化するための素案が策定されている（その内容を含めて、詳細については、金融庁平成17年3月31日「新しい自己資本比率規制の素案に対する意見募

集の結果及び見直し後の規制案の公表について」参照)。

バーゼルⅠは、金融機関の信用リスクにもっぱら着目して、金融機関に一定の自己資本比率維持を要求するルールであった(国内法化にあたって各国の裁量があったが、バーゼルⅡほどではない。また金融機関の裁量〔金融機関がリスクを第1次的に計測するということ〕は極力排除するルールであった)。

これに対して、バーゼルⅡは、金融機関に対して、信用リスクだけでなく、オペレーションリスクと市場リスクを含めて、総合的なリスク管理を求めている。また、3つの柱として、最小限の自己資本、監督当局による審査および市場規律をあげており、これとの関係で、国内法化するに際して各国に裁量が認められる項目がそれなりにあり、かつ、金融機関自らがリスクを第1次的に計測するということを基本的に許容し、バーゼルⅠと比べると、監督当局の関与のしかたが間接的になっている。なお、このようなルールの目的としては、バーゼルⅠでは、競争条件の均等と適切な額の自己資本の装備という2つが趣旨であったが、バーゼルⅡでは、これら2つに加えて健全なリスク管理が求められている(以上についての詳細は、バーゼル委員会のウェブサイト〔後掲〕および金融庁・上掲参照)。

3. バーゼル合意の規範性—条約等との比較

(1) 法か—ハードロー化を前提としたソフトロー?

バーゼル委員会の公式資料によれば、次のように述べられている。「The Committee does not possess any formal supranational supervisory authority, and its conclusions do not, and were never intended to, have legal force. Rather, it formulates broad supervisory standards and guidelines and recommends statements of best practice in the expectation that individual authorities will take steps to implement them through detailed arrangements - statutory or otherwise - which are best suited to their own national systems. In this way, the Committee encourages convergence towards common approaches and common standards without attempting detailed harmonisation of member countries' supervisory techniques.」

しかし、バーゼル合意に関するかぎり、実際には、メンバー国においては、これが国内法化され、したがってハードロー化される慣行があるうえ、メンバー国以外の国においても国内法化される傾向にある。実際、バーゼルⅡについても、メンバー国以外の国でも採択されることが期待されており、F S I (Financial Stability Institute) の調査によると、約100か国がバーゼルⅡを採択する意向であると言われている。

では、なぜ、そのように各国はバーゼル合意を国内法化するのであろうか。上記の記述にあるように、バーゼル委員会参加者の間ですら国内法化する明示の約束は(少なくとも正式には)存在しない。もっとも、この点については、筆者は、バーゼル委員会参加者の間には、少なくとも黙示の合意は存在するといつてよいのではないかと考えている。しか

し、いずれにせよ、重要なことは、策定したルールに違反した場合のサンクションは何かということではないかと思われる。この点についていえば、ある国が違反したような場合（たとえば日本がバーゼル合意を国内法化しなかったような場合）には、他国（たとえばアメリカ）は相手国（日本）の金融機関の当該国（アメリカ）における活動を認めないであろう。すなわち、ここには、国家管轄権についての重要な前提がある。すなわち、金融機関の免許付与はホーム国が担当するが、活動についてはホスト国が規制可能であるというルールである。

（２）合意実現の理由—スピード、専門性、エンフォースメント

バーゼル合意のようなルールが策定され、各国で採択された理由は何か。筆者が見るところ、他の規範策定（とくに条約）と比較すると、バーゼル合意には次の３つの特色があるように思われる。すなわち、多国間条約のように国が集まって議論するよりも、第１に、スピードが速い。また、改正も容易である。第２に、中央銀行・監督当局が集まるので専門性の点で優れているはずである（また、民間の声も反映可能なはずである）。第３に、策定されたルールの実現（エンフォースメント）もおそらく比較的容易である。

ただ、これらの３要素がそろうのは他分野でも存在するはずである。したがって、なぜバーゼル合意が実現し成功したかは、依然としてナゾである。これらの３要素からだけでは必ずしも説明できない。これらの３要素は必要条件かもしれないが十分条件とはいえないように思われる。なお、「成功」という意味であるが、本来であれば、各国（バーゼル委員会のメンバー国）で国内法化され、エンフォースメントされたという意味では不十分なはずである。ルールがその目的を達成したかどうかが問われなければならない。ただ、バーゼルⅠの場合は国内法化されただけで成功であると評価されたふしがある。

（３）政治的背景

バーゼル合意が実現し成功した背景として、上記（２）の諸点に加えて、何らかの政治的とでもいうべき背景からの説明が可能であろうか。

第１に、国際的には、多数の「G」グループがある。そのなかでも「G10」は中央銀行総裁および監督当局の責任者をメンバーとするもので（実際のメンバー国は上述したように13か国）、権威があるといえそうではある。しかし、だからといって、バーゼル委員会で策定されたソフトローとしてのルールは必ずハードロー化されるといえるかどうかは、自明ではない。

第２に、国際金融市場における特殊な状況とそれをめぐる国際関係という点は、どうか。バーゼルⅠ策定の際には、その背景事情として当時の日本の銀行の国際金融市場におけるプレゼンスの大きさがあり、バーゼルⅠは、それを抑制することも目的の１つであったといわれることが多い。しかし、この点は、バーゼルⅡについてはあてはまらない。

第３に、わかりやすさというか、各国の監督当局間での対話促進という副産物がバーゼ

ル合意にはあり、その点がバーゼル合意自体を各国が採択する大きな契機となったとも言われる。たとえば、バーゼルⅠは自己資本比率として８％という数字を金融機関に求めたが、この点については、８％というわかりやすい数字で各国の銀行の自己資本比率を見ることで、各国の当局が互いに対話することができるようになった。政治的には、日本の銀行と米英の銀行との **level-playing field** を設定することが主眼であり、日本がのめる数字としたということかもしれないが、わかりやすい数字である８％という数字は今後も変えない（算式を変えることはあっても）と言われている。

（４）経済的背景

銀行分野はグローバル化しており、また、各国の大規模金融機関の間に相互依存関係が増大し、いわゆるシステムリスクの懸念も増大している。しかし、これだけでは１９８８年のバーゼルⅠが広く受け入れられたことは説明困難であるように思われる。やはり政治的な背景のほうが大きかったように思われる。なお、バーゼルⅠは、**level-playing field** の提供という意味では「成功」であったといえそうである。

バーゼルⅡは、どうか。１９８８年のバーゼルⅠの合意の時のような政治的背景はない。各国の大規模金融機関の同質化とか国際金融市場におけるシステムリスク懸念の一層の増大といった「経済的背景」をあげることもできるが、バーゼルⅠで成功したバーゼル委員会という官僚機構が肥大化を続けているという見方もある。ただし、権力を行使しようという姿勢は極力抑えられており、また一般的にはバーゼル委員会の評判はそう悪くはない。他方で、バーゼルⅡの内容は、各国の裁量を認め、金融機関自らがリスクを第１次的に計測するというのを許容しているので、合意といっても、合意した中身は、１９８８年のバーゼルⅠの合意と比較すると、かなり異なる。また、監督当局が議論を重ね民間金融機関の声も反映して（１９８８年のバーゼルⅠの際とは異なりかなり時間をかけて）策定したものだけに、この間の「銀行監督についての考え方ないしパラダイム」を反映したものとなっているともいえる（繰り返しになるが、バーゼルⅡでは、各金融機関自らがリスクを第１次的に計測し、監督当局はそれを検証するとともに市場の評価も尊重する）。

いずれにせよ、バーゼルⅡが「成功」といえるかどうかは、数年たってみないとわからない。バーゼルⅠと異なり、ただ国内法化されただけでは、成功と呼んでよいかどうかはわからないからである。「成功」かどうかは、金融機関の健全化確保という目的を達成するかどうかであり、今後の課題であるといえぬ。

なお、バーゼルⅡの今後のスケジュールとしては、２００４年から２００６年までの間がインパクト調査と各国での国内法化の期間にあてられる。２００７年に簡易バージョンが実施され、２００８年には上級バージョンが実施される。この間、バーゼル委員会は「A I G (Accord Implementation Group)」を組織して各国間の情報収集等にあたる（以上については、バーゼル委員会のウェブサイト〔後掲〕参照）。

(5) 国家主権との関係

バーゼル合意の場合、国家主権との関係は重要でないというか、あまり問題にならないといえそうである。そして、条約締結の場合におけるような国家間合意は不要であるといえそうである。なぜなら、ひとこといえば、合意する内容は、参加メンバーである銀行監督当局が自国の法制度のもとですでに有している権限の中で処理できるような内容であるからである。すなわち、日本の場合でいえば、バーゼル合意を国内法化するために法律の改正をする必要はなく、大臣告示の改正だけですむ。したがって、国会審議を必要としない。同時に、このことは、この分野は、私法分野ではなく、銀行規制という公法的規制が対象であることにも関係する。バーゼル委員会の参加メンバーは自国において銀行免許および監督権限を有しており、その監督権限内の事項について、バーゼル委員会で審議し合意しているのである。そしてまた、そのような母国法免許・監督ルールに加えて、母国外での活動については活動国（ホスト国）での規制が可能というルールが前提となっている。

4. その他の側面

以上のほか、いくつかの点を指摘しておきたい。第1に、バーゼル合意が適用される範囲はどこまでか。この点については、上述したように、バーゼル合意はバーゼル委員会のメンバー国以外の諸国にも影響を与えようとしており、実際にも与えている。

第2に、バーゼル合意は、多国間合意であるとはいうことができるが、その国内法化に関するエンフォースメントは、先に述べたとおり、2国間となる可能性が高い（一般に国際法上のルールについてこの点を指摘するものとして、**Jack L. Goldsmith and Eric A. Posner, The Limits of International Law (2005)**）。

第3に、ルール策定過程において、各国の国の利益はどのように主張されるのか。バーゼル委員会のような方式であると、国の中の利害調整をスムーズに行うことはどちらかといえばむずかしいように思われる。おそらくこの分野では、国の政策が大きく異なるというようなことはないであろう。

第4に、日本国内への影響はどうか。バーゼル合意の対象は、国際拠点を持つ金融機関であるが、日本では、そうでない金融機関についてもバーゼル合意に「準拠」としてしている。これは、日本の監督当局は、バーゼル合意の内容を銀行規制の観点から（国内でのみ活動する金融機関についても）妥当なものと考えているからであろうが、なぜそうなのかは、必ずしも自明ではない。なお、日本国内では、自己資本比率規制は銀行がぎりぎり守れるところへ線を引いている（算式を書いている）との批判も昔から多い。たとえば、1990年代後半に破綻したいくつかの金融機関については、いずれも、その1988年のバーゼル合意（バーゼルI）に基づく自己資本比率（公表されたもの）は高かった。しかし、この点はおそらく当時の自己資本比率という規制手法そのものへの疑問であり、論点が異なるように思われる。その後、自己資本比率が「効く」ように各種の関連ルールが改正されてきている（はずである）。

5. むすびにかえて

バーゼル合意のような規範形成は、他分野でも存在するか、また将来増えていくのであろうか。簡単な問いではないが、繰り返し、次の点を指摘したい。それは、バーゼル委員会で参加者が合意する内容は、参加メンバーである銀行監督当局が自国の法制度のもとですでに有している権限の中で処理できる内容であること、すなわち、この分野は私法分野ではなく、銀行規制という公法分野であり、そこでの前提となるルールとして、参加メンバーは自国において銀行免許および監督権限を有しており、そしてまた、そのような母国法免許ルールに加えて、母国外での活動については活動国（ホスト国）での規制が可能というルールが前提となっているということである。これらの前提がないような場合には、エンフォースメントという観点から見ても、バーゼル合意のようなものが簡単に実現するとは、筆者には考えにくい。

<参考文献>

- ・ バーゼル銀行監督委員会のウェブサイト (<http://www.bis.org/bcbs/index.htm>)
- ・ 氷見野良三『<検証>B I S規制と日本 (第2版)』(2005年)
- ・ Hal S. Scott (Editor), *Capital Adequacy Beyond Basel: Banking, Securities, and Insurance* (2005)
- ・ Kern Alexander, et al, *Global Governance of Financial Systems: The International Regulation of Systemic Risk* (2005)