

金融制度改革の動向と銀行業務への影響

名古屋市立大学大学院経済学研究科附属経済研究所 永野 護

要 約

本稿は、米リーマン危機以降、各国で進められる金融制度改革を踏まえ、米金融規制改革法、バーゼル銀行監督委員会での議論を検証した。米国では、2010年7月に金融規制改革法が成立し、新たな金融機関監督の枠組みが法制化されている。その中心的役割を担うのが金融安定化監督評議会である。1980年代後半からの貯蓄貸付組合(S&L)問題を契機に制度化された、預金保険公社、連邦準備制度理事会を検査監督主体とする金融検査監督体制では、検査監督ルール厳守と客観性、公平性が重視されてきた。1990年代以降、世界各国の銀行監督行政へ影響を与えてきた米国の金融行政が大きく旋回したことで、今後の各国の金融制度も大きな変革を余儀なくされることが予想される。

キーワード：金融制度改革、米金融規制改革法、バーゼル銀行監督委員会

1. 大きく変わる世界の金融制度改革の潮流

日本の銀行危機から12年を経た今、新たな金融制度改革の波が世界的に押し寄せている。金融制度改革は、10年程度の周期を持つ金融危機が訪れるたび、世界の銀行業界に大きな変革をもたらす。2009-10年の米国商業銀行破綻数はすでに100行を大きく超え、欧州においても最近2年間、英国・ベネルクス三国を中心に銀行再編が進行した。この一年間、欧米の相次ぐ銀行破綻を受け、米国では最大7,000億ドル(約61兆円)、EUでは3,100億ユーロ(約42兆円)と、資本注入のための公的資金枠を備える国々が続出した。政府部門が公的資金の準備を進める一方で、民間金融機関側も、自ら公募増資を積極的に行うことにより、自助努力での資本強化を進める動きも見られている。

12年前の日本の銀行危機では、都市銀行、長期信用銀行の経営破たん、国有化措置により、検査監督体制の整備を含め、日本の金融システムならびに銀行システムは一変した。財政・金融分離措置により、金融監督庁、金融庁が誕生し、2000年代前半には、この金融監督機関による銀行検査監督体制が確立した。そして、緊急時の金融対策として、2004年には、地域金融機関の資本増強を円滑に行うための法律、金融機能強化法が施行され、機動的な銀行経営安定化策としてのための政策手段が恒常的に具備されている。また銀行関連制度改革以外では、2007年には金融商品取引法が施行され、証券関連商品をはじめとする全ての金融商品のディスクロ

ージャーや説明責任義務を求める法律も施行されている。

金融制度改革は、日本のみならず東アジアに象徴される新興国においてもこの10年間、大きく進展した。12年前のアジア金融危機により銀行連鎖破たんが相次いだ、韓国、タイ、インドネシア、アルゼンチン、ブラジル等の銀行システムも、日本同様、銀行検査監督体制が構築されている。2008年のリーマン危機は、世界的に金融安全網が整備され、誰もが銀行危機はもはや起こりえないと考えていた中で発生した。銀行危機発生の可能性が最も低いと見られていた米国が震源地となったことが、世界の金融制度の潮流を刷新するインパクトをもたらしている。米国では、1980年代後半から90年代前半にかけての米国における貯蓄貸付組合(S&L)問題が、預金保険公社や連邦準備制度理事会の銀行監督体制の整備を促し、その後、米国型金融監督体制が、日本をはじめとする諸外国で模倣されることとなった。

2008年のリーマン危機以降、金融監督体制の刷新を模索しているのは、バーゼル銀行監督委員会も同様である。バーゼル銀行監督委員会の新規制では、自己資本比率規制では、中核資本の強化が求められている。米国金融制度改革と、国際決済銀行の新規制は、今後、世界の銀行行政において、新たなトレンドとなる可能性が高い。本稿では、これらの動向を確認することで、日本をはじめとする諸外国の金融制度改革の新たな潮流を考察することとする。

2. リーマン危機と米国の金融制度改革

1990年代後半、橋本政権下の日本が「金融ビッグバン」と称される金融制度改革を進めた際には、暗黙のうちにその制度改革の最終ゴールは、米国型直接金融システムの模倣にあった。米国は、債務担保証券の発行という、バンキング勘定の資産のトレーディング勘定化に、最も進んだはずの国であった。かつて、金融自由化が1990年代の銀行危機を招いた多くの国々では、金利自由化により調達金利と運用金利が逆転化したり、業際規制の自由化により一般事業会社がノンバンクを設立するなどの、事例が多発した。この理由は、規制のデザインが時代とともに変化したことで、市場参加者の行動も変容し、もともと金融当局が予期しなかった仕組みへ銀行システム自体が変わっていったためである。

リーマン危機も同様であり、1990年代の銀行危機を経て新たなリスク管理が確立されたように、今回のリーマン危機も次世代型のリスク管理と新たな金融監督体制の必要性を求めている。民間金融機関が個々の自助努力の中で第一に必要とされるのが、バンキング勘定とトレーディング勘定の信用リスクの相関性を考慮した統合リスク管理である。これまでの統合リスク管理では、マーケットリスクを中心とするリスク管理が中心であり、委託先ベンダーが有する既存ソフトウェアパッケージもおおむね、金利モデルを用いて、金利水準の見通しと、その変動からもたらされるリスクを計測するものであった。このトレーディング勘定・マーケットリスク管理中心型のリスク管理から、トレーディング勘定の金融商品とバンキング勘定の金融商品が信用リスク面での程度の相関を持ち、それが銀行経営全体にいかなる影響を与えるのかを経営者はモニターする必要がある。

一方で、政府、金融当局の銀行監督体制も刷新が求められており、米国では着々と次世代型監督体制の構築が進んでいる。オバマ政権下において進められている金融制度改革は、今後の10

年間に、極めて高い確率で諸外国の銀行監督体制の潮流となるだろう。その中でも、今後各国が参考とする金融制度改革が、米金融規制改革法により、新たに発足する金融安定化監督評議会である。以下では、2010年7月21日に成立した、この米金融規制改革法が、これまでの米国の金融監督体制とどのように異なる仕組みを有するのかを解説する。

3. 米金融規制監督法と金融安定化監督評議会

2010年7月21日に成立した米金融規制改革法では、新たな金融機関監督の枠組みが法制化されている。その中心的役割を担うのが金融安定化監督評議会（Financial Service Oversight Council: FSOC）である。1980年代後半からの貯蓄貸付組合（S&L）問題を契機に制度化された、預金保険公社、連邦準備制度理事会を検査監督主体とする金融検査監督体制では、検査監督ルール厳守と客観性、公平性が重視されてきた。

一方、リーマン危機の経験を糧に可決された米金融規制改革法では、このルーラー辺倒の検査監督体制がもたらす弊害を見直し、10名から構成されるFSOCに一定の検査監督における裁量権を与えている。目的は、巨大な資産規模を持つ金融機関を機動的に監督し、国内金融システム全体が危機的状況に陥る可能性があれば、機動的にその是正措置を勧告するための体制整備が必要と判断されたためである。委員には、議長として財務長官、連邦準備制度理事会（FRB）議長、通貨監督局（OCC）長官、連邦預金保険公社総裁（FDIC）総裁、証券取引委員会（SEC）委員長、商品先物取引委員会（CFTC）委員長、連邦住宅金融庁（FHFA）長官他が予定されている。これらのメンバーに象徴されるように、かつて縦割り行政的な色彩が強かったルール重視の金融監督体制に、各監督組織のトップによる横断的の仕組みを設立し、この組織に裁量権を与えるという組織構成となっている。

預金保険公社、連邦準備制度理事会が、主たる銀行監督の担い手となっていた時代には、銀行検査監督体制は、オンサイト・モニタリング、オフサイト・モニタリング、のいずれにおいても、検査監督のルールと透明性が重視されていた。しかし、このFSOCの検査監督体制は、ルール重視の監督体制では、危機時の機動性、柔軟性、双方に問題があることを前提にしている。実際、過去の米国型銀行監督体制を模倣した国々においても、ルール重視の監督体制に関わる問題は散見されており、今後、米国FSOC型の検査監督体制を諸外国が追随する動きが出る可能性が高い。

4. ヘッジファンド等の投資顧問業務規制

米金融規制監督法では、FSOC設立の他、金融会社清算手続きの規程や通貨監督局・預金保険公社等の権限強化などが規定されている。中でも、同法第4章のヘッジファンドに関わる規定も今後の世界の金融制度改革に影響をもたらさうる項目である。この規程の内容は、国内銀行システムに焦点をあてたものではなく、国際金融システム安定化を目的として、業者登録や情報開示を義務付けることによりヘッジファンドの活動を直接的に抑制する規定である

ヘッジファンドに対する直接規制が、議論・検討される背景には、近年の急速な拡大がある。もともとヘッジファンドが、従来の投資信託と異なる点は、ファンド全体としてハイリスク・ハイリターンの投資活動を行う点にある。高いリターンを求める場合、投資家から収集した資金を

レバレッジをかけて運用するため、その膨張した想定元本は、各国の実物経済が取引するマネーの規模を大きく凌駕する。

2002年以降の世界経済の著しい拡大と、特に新興国を中心に進んだ金融規制の緩和を背景に、ヘッジファンドの取引規模は、著しく増大した。かつてはブローカーなどのヘッジファンドを取り次ぐ業者への間接規制や、ヘッジファンド自身への規制は自己資本比率規制などに限定されていた。ところが08年以降の世界金融危機を契機に、ヘッジファンドが国際金融システムのシステミック・リスクの引き金となる懸念が高まり、2009年から集中的にこのファンドの直接規制に係る議論が進行した。

世界金融危機の震源地となった米国では、2010年7月に発効した金融規制改革法第4章において、ヘッジファンドのSECへの登録が義務付けられ、運用報告が義務付けられ、SECの検査監督管轄下に入ることが記されている。こうした各国ごとの対応のほか、G20においても、国際的に共通のヘッジファンド規制を目指した動きが活発化しており、規制の方向は米金融規制改革法同様、一定規模を超えるファンドの業者登録の義務化と監督当局に対する運用データ報告義務の二つの枠組みが中心となっている。

5. 銀行危機発生時の救済手段：TARP（不良資産救済プログラム）

2010年に新たな検査監督体制として法制化された米金融規制改革法に対し、2008年から現在までの銀行危機の発生時には、米国ではTARP（不良資産救済プログラム）と称される支援措置が実施されている。通常時の銀行監督行政について定めた米金融規制改革法に対し、TARPは銀行危機が発生した状況下で、いかなる措置が講じられるべきかを示している。この制度は、金融安定化のため認められた米財務省の歳出権限の枠組みであり、予め定められた予算のもとで、機動的に政府が公的資金注入や緊急融資を実施するためのプログラムである。2008年の危機発生直後に施行された米金融安定化法のもとで2年間の時限措置とされている。

サブプライム危機からリーマン危機を経て、現在までの2年間、米国では様々な金融対策が法制化されている。まず2007年秋以降の一年間は、①2008年景気刺激法（ESA）、②2008年住宅および経済回復法（HERA）が制定され、住宅市場を含む実物面での経済回復策に視点が置かれた。一方、リーマン危機が発生した、2008年秋からの一年間は、③緊急経済安定化法（EEEE）、④暫定流動性保証プログラム（TLGP）、⑤金融安定化プラン（FSP）、⑥2009年米国再生・再投資法が制定、導入され、金融システム安定化措置に力点が置かれている。

不良資産救済プログラム（TARP）は、この一連の金融安定化措置の中の③緊急経済安定化法（EEEE）の中心的なプログラムとして法制化された措置である。7,000億ドルの公的資金枠の拠出権限を財務省に付与することにより、機動的で大規模な金融システム安定化措置を講じることが本プログラムにより実務的には可能となった。旧来型の銀行システム安定化策との違いは、TARPでは、公的資本注入よりも、特定メガ銀行の資産の保証措置やNY連銀によるノンリコース・ローン（ローン返済不能時に、担保資産以外の返済を減免する非遡及型融資）に係る費用が大幅に上回っていることである。

TARPが示す重要性は、過去20年間、世界で定番となった不良債権買取、銀行国有化措置など

の、伝統的な銀行システム安定化策が、よりもさらに機動的・抜本的な新たな金融安定化措置が世界で初めて実施されたことにある。

6. バーゼル銀行監督委員会と新規制

今年11月に韓国ソウルで開催されたG20サミットにおいて承認された通り、今後の銀行監督規制では、バーゼル銀行監督委員会による自己資本比率規制の強化もひとつの焦点である。この新自己資本比率規制（バーゼル3）は、これまで優先株や劣後債の発行による資本強化が認められてきた商業銀行に対し、普通株を中心とする中核的資本の比率を高めることを規制により求める新ルールである。1990年代に導入された8%のBIS自己資本比率規制や、その後の2次規制が世界の商業銀行の経営に大きな影響を与えてきたことと同様、このバーゼル3も銀行業の金融ビジネスに大きく影響を与えるだろう。

バーゼル3が求める新自己資本比率規制、中核自己資本の強化は、これまで大規模な優先株発行を行ってきた世界の金融機関にとって、強化のために時間を要する規制である。このため、バーゼル3では、2013年から2019年まで、規制実施の時間的猶予を設け、この間に国際業務を行う世界の金融機関にこのルールへの適応を求める方針である。同ルールがもたらす銀行産業への影響は、公募増資の拡大により自己資本強化を目指す銀行が続出するか、国境を越える国際融資を中核自己資本の範囲内で実施する銀行が増加するか、のいずれかである。近年は国際銀行融資の頭打ち傾向が顕著である状況を踏まえると、商業銀行の国際融資を鈍化させる可能性が高い。最近の国際決済銀行の統計を確認すると、商業銀行の国際銀行融資残高が頭打ちとなる一方で、ノンバンク産業の国際融資規模が年々増大している。今後は、規制が強まる商業銀行ビジネスに代わり、今後は規制の網にかからないノンバンクが、国境を越える銀行業務の一部を担ってゆく可能性が高い。

また、金融安定化理事会では、今後、各国ごとに国際金融システムに甚大な影響をもたらす金融機関（SIFIs）を認定し、これらに対する監督を国際的に進めてゆく方針を固めている。この「大きくて破綻させることができない金融機関」には当然、日本の数行も含められると見なされ、今後の行方が注目されている。かかるバーゼル銀行監督委員会を中心とする欧州からの新規制の潮流を見ても、商業銀行に対する新規制が年々強まることで、銀行融資業務にもその影響が及ぶことが予想される。

7. 金融制度改革の未来と邦銀への影響

リーマン危機までの米国の金融機関は、いわゆる「投資銀行業務」型と「商業銀行業務」型の2種類に大別することができた。前者はトレーディング業務や引受業務を中心とした業務を展開しており、これらの業態が米国が、直接金融型の金融システムを育む際の中核となった。シティグループ、JPモルガンチェースなど、「マネー・センター・バンク」から投資銀行へシフトしてきたグループと、メリルリンチ証券、ゴールドマンサックス証券など、証券会社からシフトしたグループがあり、危機後は両者の業際はほぼ消滅しつつある。一方、リーマン危機とその後の金融制度改革により、米国の金融システムは、後者のクラシックな商業銀行に回帰する傾向があ

り、かつてのバンク・オブ・アメリカのような古典的な商業銀行が、標準的な商業銀行として銀行システムを担うことになろう。

米金融規制改革法が新たな金融行政のあり方として注目を集める点は、バンク・オブ・アメリカ等、米国S&L問題以前から、度々、国内銀行危機に関与している商業銀行が、繰り返し、リスク資産への投資態度を過度に強めることを抑制できるのか否かにある。バンク・オブ・アメリカは1980年代の中南米累積債務問題により、同地域向け貸出の焦げ付きを大量に増やし、経営危機に陥った経緯がある。またワコビア銀行やその他の地方銀行の損失増大も、日本の地方銀行経営には極めて示唆的である。筆者は1998年、2000年、2002年に、米国銀行のリスク管理の現状について現地調査を実施したが、そこで明らかにされたのは、1990年代後半以降、極めて先進的なリスク管理体制が敷かれていたことであり、当時の邦銀との大きな格差を目の当たりにした。この最も先進的なリスク管理体制も、新たな金融商品市場の拡大とともに、あえなく管理不能に陥った経緯を今後は新規制が是正できるか否かがカギとなろう。

一方、邦銀と今後の金融制度改革への対応については、これは邦銀の2000年代前半の再建プロセスにも密接な関係がある。2000年代前半、金融庁の検査監督体制が整備されるにつれ、邦銀は資本の質よりも資本の量的拡大を指向する資本政策を採り続けてきた。このため、2000年から2005年までの邦銀と他の先進主要国の商業銀行を比較してみると、前者は普通株以外の公募増資の比率が著しく高いことがわかる。一方、2007年以降の優先株・劣後債などの量的拡大は、米国や英国の商業銀行に受け継がれている。こうした近年の世界の銀行増資額の急拡大を踏まえると、バーゼル銀行監督委員会の量から質への規制強化が、時代の流れとして必然であったことがわかる。

興味深いのは、世界的な銀行増資競争のけん引役であった米国、英国の2009年の公募増資が2008年比で微減しているのに対し、日本が先進国中、唯一、発行規模を増大させていることである。これは、三菱UFJフィナンシャル・グループ、三井住友フィナンシャル・グループが1兆円規模の増資を行ったことにも象徴されるが、銀行貸出資産の質劣化への備えと新たな規制への対応がその理由である。銀行破たんや金融危機が壊滅的に訪れた米国や英国に対し、日本は銀行部門への直接的な影響は軽微であった。しかし、顧客である製造業者の事業パフォーマンスが著しく悪化したため、銀行部門が、資本力の強化を迫られている。

10年前に比べ11倍の規模に増大した銀行公募増資は、今後の銀行経営を安心・安全へと向かわせることは間違いない。しかし、公募増資の多発化は、銀行所有の外国人比率を引き上げ、今後の世界の銀行国際業務に消極的なスタンスをもたらす。また、商業銀行に対する自己資本比率規制強化は、逆に規制の網がかからない非銀行部門等のリスク選好を促す危険もある。安心・安全へと国際銀行業務を向かわせる新銀行規制に対し、将来の国内銀行行政は、経済回復と成長戦略を念頭に置いた枠組みを再検討する必要がある。

図表 米欧における金融制度改革の新たな潮流

| | 新金融制度 | 内容 |
|---------------------|---------------------------------|--|
| 米国 金融規制改革法 | 金融安定化監督委員会 (FSOC) 設立 | 組織的にリスク管理や巨大なリスクを抱える金融機関の特定、情報収集に関する業務に従事する財務長官を議長とする新機関。 |
| | 金融研究局設立 | 罰則付き令状により情報収集し、FSOCに報告する新組織。 |
| | OCC、FDIC、FTB 間の監督権限の変更と移譲 | FDIC、FTB は現行の銀行監督権限を継続し、貯蓄金融機関監督局を廃止し、FDIC と財務省に併合する OCC に移管。 |
| | ヘッジファンド規制 | 投資顧問登録を義務化し、業者に報告義務を負わせる新規制。 |
| | 保険監督行政 | これまで州法に規制体系を依存してきた保険産業の監督を連邦法に移管し、連邦保険局が監督、調査の任務を負う。 |
| | 銀行自己勘定取引規制 | いわゆるボルカー・ルールと称される、株主資本の 3% を超えるヘッジファンドやプライベートエクイティへの投資を禁じる規制。 |
| | 投資家保護責任 | SEC 内に投資支援担当、投資顧問委員会等を新設し、投資家の保護行政を強化する措置。 |
| | 消費者金融保護局の新設 | FRB に新設される、消費者金融サービスを監督する組織。 |
| バーゼル銀行監督委員会・金融安定理事会 | 新自己資本比率規制 (バーゼル III) | 2013 年から 2019 年にかけて段階的に導入される銀行に対する普通株等の中核的自己資本の積み増しを求める新規制。 |
| | 「国際業務規模が巨大な金融機関 (G-SIFIs)」への新規制 | 経営破綻した場合に国際金融市場に甚大な影響をもたらしうる大規模金融機関を個々に指定し、その他の金融機関とは異なる銀行監督行政を敷く新ルール。 |

資料：各種報道資料より筆者作成。