

# 欧州における金融規制・監督制度の再構築

—英独における単一規制監督機関の設立を中心に—

糸井重夫

## 目次

- I. はじめに
- II. 英国の金融サービス機構
  - 1. 設立の経緯
  - 2. 金融サービス・市場法と金融サービス機構の役割
- III. ドイツの連邦金融サービス監督庁
  - 1. 設立の経緯
  - 2. 組織と役割
- IV. 単一規制監督機関創設の背景
- V. むすび

## I. はじめに

従来、先進諸国の金融機関に対する規制・監督は、銀行・証券・保険の各分野ごとに規制監督機関を設置して行われてきた。しかしながら、金融規制の緩和に伴う金融機関活動のグローバル化や情報通信技術の飛躍的發展に伴う金融取引の拡大によって、銀行・証券・保険の各分野を包括的に規制・監督することが求められるようになった。特に、欧州においては、1980年代以降、銀行業務と証券業務を兼営するユニバーサル・バンキングをさらに発展させて、保険業務も傘下で行うアルフィナンツ（Allfinanz）が展開されるようになり、それまでの分野別の規制・監督では対応するのが困難になってきた。そこで、1980年代後半以降、欧州各国においては単一機関による金融規制監督制度の再構築が行われるようになる。たとえば、ノルウェーでは1986年からアルフィナンツ監督<sup>1)</sup>を実施しており、デンマークでは1988年、スウェーデンでは1991年、またフィンランドは1993年からアルフィナンツ監督を行っている。そして、英国においては1997年に「金融サービス機構（The Financial Services Authority : FSA）」が設立され、ドイツにおいても2002年に「連邦金融サービス監督庁（Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht : BaFin）」<sup>2)</sup>が設立されて、単一規制監督機関による銀行・証券・保険の各金融分野にまたがる包括的な規制・監督が実施されている。

そこで、本稿では、英・独における包括的な単一規制監督機関設立の経緯、並びにその組織や役割・任務を考察し、金融機関規制と金融政策の分離等、欧州における金融システム改革の背景と方向性について検討する。

## II. 英国の金融サービス機構

### 1. 設立の経緯

英国における金融市場改革及び金融規制監督システムの整備は、1970年代に始まる金融の自由化に伴って展開された。ここで、便宜的に現在までの流れを整理すると、単一規制監督システムが整備されるまでには、1970年代の金融の自由化が始動する時期、80年代のサッチャー政権による競争原理の金融分野への導入の時期、90年代前半の金融機関活動のグローバル化に伴って金融関連事件が多発する時期、90年代後半の欧州連合の金融システムに歩調を合わせようとする時期、の4期に分けることができる。また、金融規制監督制度の歴史を整理すると、第1に自主規制から法規制への歴史、第2に金融政策と金融規制の分離の歴史、そして第3に業務分野別の複数監督システムから包括的な一元的監督システムへの歴史、という3つの側面で捉えることができる<sup>3)</sup>。

まず、1971年、イングランド銀行は金融機関間の競争を促し、市場競争メカニズムによる金利設定を目指して「競争と信用調節（Competition and Credit Control : CCC）」を導入する。こ

1) 本稿では、「アルフィナンツ監督」を、「銀行・証券・保険の各金融分野に対する横断的・包括的な監督」、の意味で用いている。

2) 金融庁ホームページ等では、「連邦金融監督局」と訳されているが、本稿では「連邦金融サービス監督庁」と訳出した。

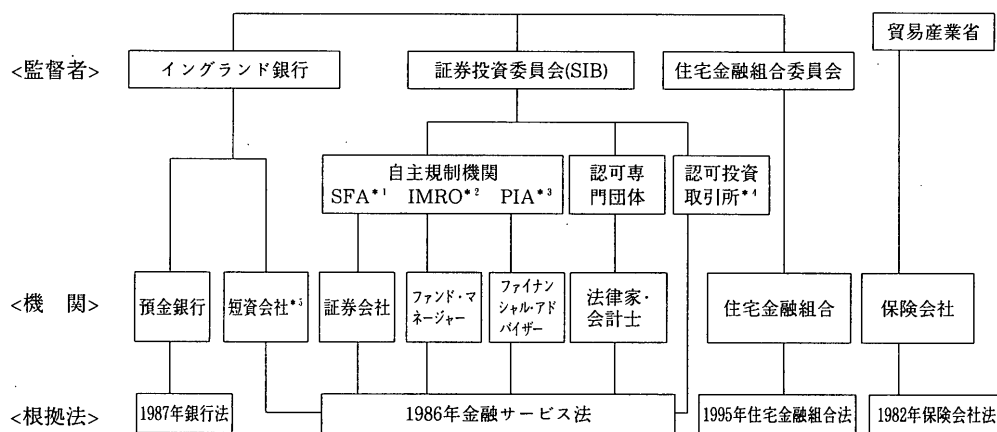
3) 糸井重夫（2004）を参照。また、金融サービス機構設立に至る英国の金融規制監督制度の歴史、及び金融サービス機構の組織や役割、さらには日本の金融行政への示唆については、中北徹（2002 a、2002 b、2002 c）を参照。

のCCCの導入により金融機関間の競争条件の統一と金利自由化が促されたことから、金融政策は市場重視型に転換され、金融機関間の競争も激化することになる。そして、第1次オイルショック以後のセカンダリー・バンク危機によって多くの中小金融機関が破綻に追い込まれ、これに伴って金融規制監督システムの見直しも行われることになったのである。

当時、市中銀行に対する規制・監督は、慣習的にイングランド銀行が行っていたが、明文化されておらず法的根拠は明確ではなかった。また、イングランド銀行の規制・監督外の中小の金融機関が多数存在しており、これらはセカンダリー・バンクと呼ばれて大手銀行から資金を調達して不動産部門での貸付を増加させていた。このような状況下で1973年のオイル・ショックが発生し、イングランド銀行が急激な引き締め政策に転じたことからセカンダリー・バンクはすぐに流動性危機に直面し、経営破綻に追い込まれていった。このような危機に対して、イングランド銀行は大手行と共に流動性を供給するいわゆる“ライフボート・オペレーション”を実施し、英国の金融システム全体に悪影響が広がるのを未然に防止することができた。しかしながら、このセカンダリー・バンク危機を契機として、金融機関全般に対する規制監督システムの強化が求められ、1979年にはイングランド銀行による銀行規制に法的根拠を与える「1979年銀行法」が成立することになったのである。

時を同じくして、1979年に成立したサッチャー政権は、金融政策上はマネタリズムに依拠してマネーサプライ重視の政策を展開し、金融市場に対しては規制緩和により市場競争原理の導入を促していった。このサッチャー政権下において金融規制・監督上特に重要な措置は、イングランド銀行による市中銀行に対する監督を強化した「1987年銀行法」と、自主規制による重層的規制監督構造を構築した「1986年金融サービス法」である。「1987年銀行法」は、「1979年銀行法」でイングランド銀行に与えた規制監督権限を拡大・強化し、預金者保護を強化のための預金保険基金の創設を盛り込むものであった。また、「1986年金融サービス法」は、シティーの伝統である自主規制を基本としつつ、当局が持つ金融機関に対する規制監督権限を民間の規制団体に移管し、この民間規制団体が銀行・証券・保険の各分野の金融機関を規制・監督するという重層的構造を持つ規制監督システムの構築をもたらした。

図1は、「1986年金融サービス法」と「1987年銀行法」に基づいた金融機関に対する規制・監督の概念図である。このようにイングランド銀行は全預金銀行に対する規制監督機関として位置づけ



\*1 Securities and Futures Association (証券先物委員会)。  
 \*2 Investment Managers Regulatory Association (投資管理規制団体)。  
 \*3 Personal Investment Authority (個人投資委員会)。  
 \*4 Recognised Investment Exchanges. これには、認可クリアリング・バンクを含む。  
 \*5 Money Market Institutions.

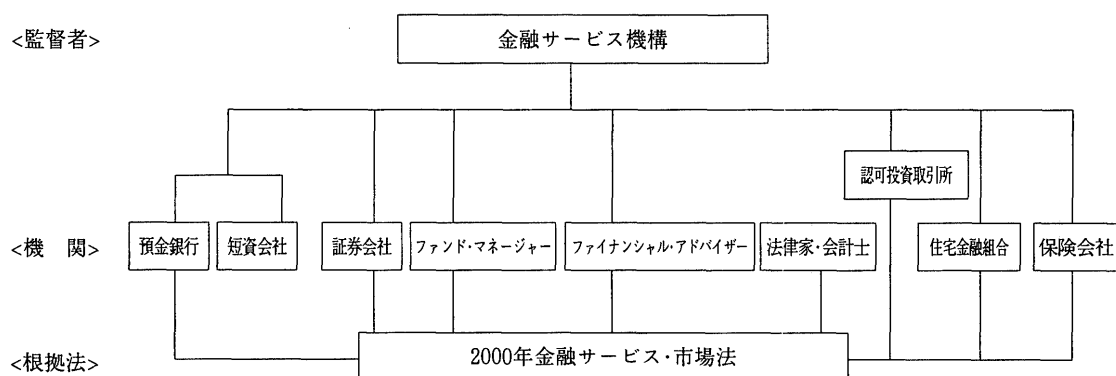
出所) Heffernan, Shelagh, *Modern Banking* (John Wiley & Sons, Ltd. 2005) 229ページを参考に作成。

図1 1997年までの金融監督構造

られ、他の投資会社、証券会社、保険会社については直接的には各分野に対する自主規制機関が規制・監督し、その自主規制機関を民間規制団体である証券投資委員会が規制・監督するという重層的な規制監督システムを構築したのである。

1990年代に入ると、欧州連合における通貨統合、国内での金融不祥事を背景として、金融政策と金融規制の分離、単一規制機関による包括的な規制監督制度への移行が加速してくる。1997年に発足したブレア政権は、通貨統合を視野に入れつつ金融政策と金融規制の分離に着手する。単一通貨ユーロを導入することになると、金融政策は欧州中央銀行が実施することになり、欧州中央銀行制度に参加する国々の中央銀行は金融政策上様々な制約を受けることになる。また、世界的な金融規制の緩和に伴う金融機関活動の多国籍化と金融コングロマリットの形成という90年代の国際金融の状況に対応して、英国においても金融規制監督制度の抜本的な改革が迫られていた。そこで、ブレア政権は、1997年、金融機関に対する包括的な規制監督機関として「金融サービス機構」を創設すると共に、翌98年の「イングランド銀行法」によりイングランド銀行が持つ預金銀行に対する監督権限を同機構に移管し、イングランド銀行はマクロ的な金融政策、金融サービス機構は各金融分野の包括的な規制・監督を担当することとしたのである。その結果、英国における金融規制監督制度は、図2に示されるように単一規制機関である金融サービス機構が担うようになったのであり、マクロ的な金融政策を実施するイングランド銀行との役割分担が明確にされたのである。

このように、ブレア政権下では、金融機関の多国籍化やコングロマリット化、さらには通貨統合という対外的な事情に加えて、金融不祥事・金融犯罪という国内的な事情に対応する観点から、金融規制監督システムの抜本的な改革が求められていた。すなわち、1990年代の一連の年金不正販売事件や1992年に発覚したマックスウェル事件などである。年金不正販売事件は、個人年金販売の際に十分な商品説明を行わずに企業年金から個人年金に切り替えさせ、投資家に不当な損害を与えた事件であり、金融商品提供者の説明責任と共に情報開示に関する制度的不備が指摘された。また、マックスウェル事件は、自己の所有する会社の年金資金を流用したことで退職者に対する年金が支払い不能に陥った事件である。この事件では、年金基金の受託者責任と権限の不明確さ、証券の分別管理の不徹底さが指摘されると共に、年金監督機関や補償機関が存在しないなどの法的・制度的不備が明らかになった。そこで、ブレア政権は、複雑化する金融取引や金融商品の販売に伴う犯罪を未然に防止し、投資者・預金者保護の強化の観点から、金融サービス機構による新しい金融規制監督システムの根拠法として、2000年6月、「金融サービス・市場法（The Financial Services and Markets Act 2000）」を成立させたのである。



出所) Heffernan, Shelagh, *Modern Banking* (John Wiley & Sons, Ltd. 2005) 233ページを参考に作成。

図2 2000年以降の金融監督構造

## 2. 金融サービス・市場法と金融サービス機構の役割

1997年5月20日、金融サービス規制の再構築と新たな規制機関の創設が大蔵大臣の名で宣言された。そして、既存の証券投資委員会（The Securities and Investments Board : SIB）に銀行監督と投資サービス規制を担わせることとし、同年10月、証券投資委員会を金融サービス機構と名称変更した。その後、1998年6月には、イングランド銀行が持つ銀行監督の責務が金融サービス機構に移され、英国における金融規制再構築の第一段階が終了した。そして、2000年の「金融サービス・市場法」では、同法を根拠法として、銀行以外の金融機関に対する監督の責務も金融サービス機構に負わせることとしたのである。金融サービス機構は、独立した非政府組織であり、大蔵大臣と彼らを通して議会に対して責任を負うことになる。さらに、2004年10月には抵当証券に対する監督権限も与えられる事になり、英国における金融産業に対する単一規制機関としてその権限が漸次拡大されてきている。

さて、2000年の「金融サービス・市場法」は、第1条で金融サービス機構が同法を根拠法として権限を有することを規定し、付属規定1により同機構の定款及び地位、執行権限について規定している<sup>4)</sup>。また、同法第2条第2項で、金融サービス機構の一般的な義務として、4つの規制目的を規定している。すなわち、まず第1に、金融システムにおける市場の信頼を保持すること、つまり市場の信頼性（market confidence）の確保。第2に、さまざまな投資や金融取引に伴う利益とリスクを自覚させるような、金融システムに関する公衆の理解を促すこと、すなわち公衆の啓蒙（public awareness）。第3に、消費者が自らの決定について責任をとるという一般的な原則、アドバイスや正確な情報に対する消費者のニーズ、消費者の知識や体験、様々な種類の投資や取引に含まれるリスクの程度、これらを注視しつつ消費者保護の妥当な程度を確保すること、つまり消費者の保護（consumer protection）。そして第4に、マネー・ロンダリングや詐欺、インサイダー取引のような金融犯罪を防止すること、つまり金融犯罪の削減（the reduction of financial crime）である。これらの規制目的については、それぞれ、第3条で市場の信頼性、第4条で公衆の啓蒙、第5条で消費者の保護、第6条で金融犯罪の削減として詳細に規定している。

さらに、同機構は、一般的機能の遂行に際して次の7つの事項を考慮しなければならないとして第2条第3項でこれを規定している。すなわち、第1に、資産を効率的かつ経済的な方法で使用すること、第2に、認可業者の管理についての責任、第3に、負担や制約とそこから得られる利益との釣り合い、第4に、規制業務に関連するイノベーション、第5に、金融サービスと市場の国際性及び競争上の地位が維持されること、第6に、同機構の行為による競争に対する悪影響を最小化すること、第7に、規制の下での競争を促進させること、以上である。

また、同法22条に基づいて付属規定2では規制業務が規定されており、欧州連合との関係では、欧州連合から出された銀行指令や保険指令などの欧州域内に対する単一市場指令についての権利（E E Aパスポートの権利）を付属規定3で規定している。つまり、金融サービス機構は、銀行、保険、投資、その他の金融サービスに関する欧州単一市場指令（the European single market directives）の下での最適な執行機関でもあるのである。

さらに、「金融サービス・市場法」では、金融サービス機構の活動の透明性確保の観点からコーポレート・ガバナンスの原則を尊重するとして、業界人及び消費者と協議について規定されている。

4) 各条の訳は、財団法人日本証券経済研究所『外国証券関係法令集 イギリス 金融サービス市場法』（財団法人日本証券経済研究所、2000年）を参考にした。

すなわち、第9条で業界人パネル (the Practitioner Panel) を規定し、第10条で消費者パネル (the Consumer Panel) について規定している。そして、第11条で両パネルによりなされた申し入れについては、同機構はこれを尊重しなければならないとしている。

以上のように、2000年の金融サービス・市場法により法的根拠を与えられた金融サービス機構は、政府・議会に対する説明責任を課せられているとは言え、政府からの独立性が確保されており、金融機関全体に対する包括的な規制・監督権限が与えられている。したがって、同法の施行以降、英国においては、金融機関に対する規制・監督は金融サービス機構、マクロ的な金融政策についてはイングランド銀行という役割分担が確立している。もっとも、金融サービス機構、イングランド銀行、政府の三者協議の場として常設委員会 (standing Committee) が設置されており、情報交換や金融行政・金融政策のあり方等、三者の連携についても配慮されている。

### Ⅲ. ドイツの連邦金融サービス監督庁

#### 1. 設立の経緯

ドイツの金融制度は、銀行業務と証券業務を兼営するユニバーサル・バンキングを特徴としていたが、今日では持株会社形態を通じて傘下で保険業務を行うアルフィナンツ (Allfinanz) や、有力な銀行を中核として持株会社形態を通じて異業種に参入する金融コングロマリット (Finanzkonglomerate) の形成が顕著になってきた。また、先進各国における金融規制の緩和と金融機関活動のグローバル化、さらにはIT (情報通信) 革命の進展に伴って、金融商品の多様化とインターネットによる金融商品の販売が急速に拡大してきていた。このような金融市場の変化に対応して、2002年5月1日、ドイツにおいても銀行・証券・保険の各分野にまたがる包括的な単一規制監督機関として連邦金融サービス監督庁が設立された<sup>5)</sup>。

それまで、金融機関に対する規制・監督は、銀行分野については連邦信用制度監督庁 (Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen : BAKred)、証券分野については連邦証券取引監督庁 (Das Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel : BAWe)、保険分野については連邦保険・住宅貯蓄監督庁 (Das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs - und Bausparwesen : BAV) がそれぞれ分野別に担当してきた。

まず、銀行分野については、その業務内容や組織形態などの相違により個別に立法措置をとって規制していた。すなわち、銀行券発行機関については銀行法 (1875年)、抵当銀行については抵当銀行法 (1899年)、協同組合銀行については協同組合法 (1899年)、貯蓄金庫については各州の貯蓄金庫法、といった19世紀後半の個別立法によって規制していたのである。しかしながら、1929年の世界恐慌を引き金とする30年代の金融システム不安に直面して、公的かつ包括的な銀行規制・監督に対する要求が高まり、1934年、信用制度法 (Das Kreditwesengesetz : KWG) が成立したのである。同法によりライヒス・バンク内に銀行監督機関が設置され公的かつ包括的な銀行監督体制が整備されたが、全体主義の台頭という国情の中でライヒス・バンクの独立性が確保されなくなると、この銀行監督体制も崩壊してしまう。その後、第二次世界大戦を経て、信用制度法の包括的な改定の努力がなされ、1961年7月、改定信用制度法が成立する。この「1961年信用制度法」は、戦後ドイツの金融制度の基本法として位置づけられ、同法を根拠法として連邦信用制度監督庁がベルリンに創設され、業務を開始したのである。そしてさらに、1974年のヘルシュタット銀行 (Bankhaus Herstatt) の破綻を契機に信用制度法の改定作業がなされ、銀行監督上の不備を補う

5) 重田正美 (2004)、糸井重夫 (2005) を参照。

第2次改定信用制度法が1976年に発効する。また、それ以降も、自己資本の強化や欧州連合の指令等を考慮しつつ、信用制度法は漸次改定されてきており、規制対象金融機関の範囲も拡大されてきている。

次に、証券分野については、ドイツが有限会社制度を中心として発展してきたという歴史的な理由から、証券分野の規制・監督は整備されてこなかった。しかしながら、ドイツの金融市場の効率性・利便性を高め、国際競争力を強化する目的で制定された1994年の第2次金融市場育成法（Das zweite Finanzmarktförderungsgesetz）により、証券分野における規制・監督体制が整備されることになった。同法によりフランクフルトに連邦証券取引監督庁が設立され、また翌95年1月1日には第2次金融市場育成法の関連法として制定された証券取引法が発効し、ドイツにおける証券市場に対する規制・監督体制が整備されたのである。この証券取引法の多くの規定は欧州連合における基準に準拠して作成されており、連邦証券取引監督庁は、インサイダー取引の防止や上場企業および証券サービス会社の監視を通して、金融・資本市場の安全性と透明性を確保する任務を担うことになったのである。さらに、2002年の第4次金融市場育成法は、第1に、市場の効率性や透明性を高めることを通じて投資家保護を強化し、第2に、市場参加者の活動範囲を広げることでフレキシビリティを高め、第3に、マネー・ロンダリングやテロ資金など金融犯罪の予防システムの強化、を主要目的として制定されている。

保険分野については、20世紀初頭に降立法措置が講じられ規制が行われてきた。第1次および第2次世界大戦、その後の激しいインフレ等の経済情勢の激変によって保険分野における一元的な規制・監督は一時的に中断するが、1951年の連邦保険・住宅貯蓄監督庁の設置以降徐々に一元的監督が再開されることになる。特に、1973年の住宅貯蓄金庫法施行以後、全ての住宅貯蓄金庫は連邦信用制度監督庁による一元的な規制・監督下におかれることになり、保険分野における一元的な規制・監督が行われるようになる。その後、欧州連合の保険指令などの影響を受けつつ、1990年代には事実上欧州レベルの監督法はほぼ一元化されることになったのである。

このように、ドイツにおける規制・監督は銀行・証券・保険の各分野ごとに発展してきたわけであるが、国際金融市場の変化と欧州連合の統合への動きの中で金融機関に対する規制・監督のあり方も変容を迫られることになる。すなわち、第1に、金融分野での世界的な規制緩和の流れの中で各金融分野にまたがる取引や新商品の開発が促され、従来分野別の規制では対応が困難になってきていた。第2に、欧州連合の金融システム共通化の動きに対応して金融政策と金融機関監督の分離、および総合金融サービス業に対する一元的な規制監督体制の整備が求められていた。第3に、マネー・ロンダリングやテロ資金対策としての監督を強化すると共に国際的な連携が不可欠になってきていた。

このような点を背景に、2002年4月22日、「統合された金融サービス監督に関する法律（Das Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht、通称“金融サービス監督法”（Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz - FinDAG））」を根拠法として連邦金融サービス監督庁が設立され、上記の連邦信用制度監督庁、連邦証券取引監督庁、連邦保険・住宅貯蓄監督庁は同監督庁に統合され、金融分野全般に対する単一規制機関による一元的な監督が実施されることになったのである。

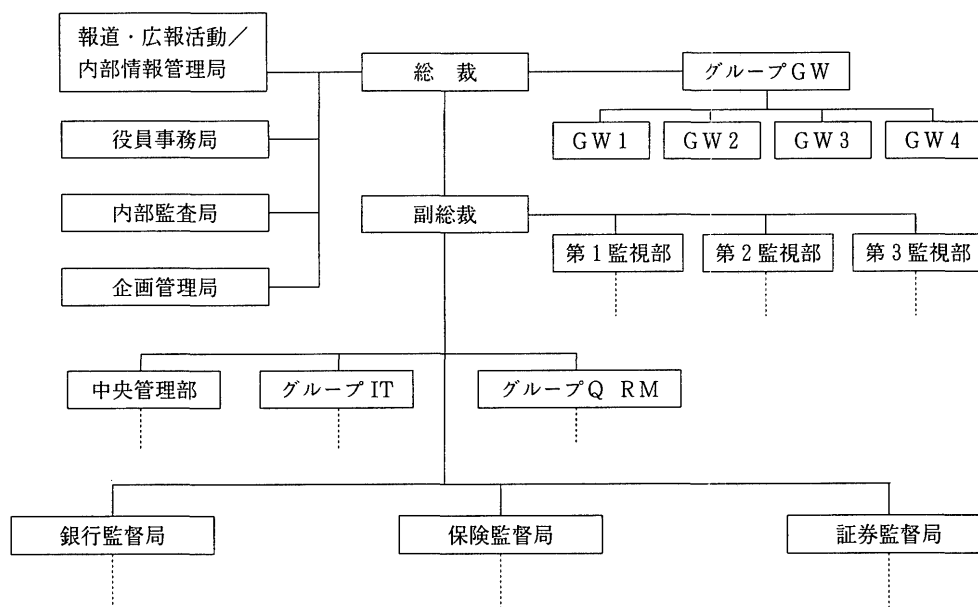
## 2. 組織と役割

上記のように、これまでドイツにおける金融分野の規制・監督は、銀行・証券・保険の各分野ごとに3つの機関が対応してきた。それゆえ、銀行・証券・保険の各分野では、それぞれの分野で妥当する取引慣行や規制方式が徐々に形成されてきていた。そこで、連邦金融サービス監督庁は、それまでの3分野での業務の違いを考慮して、その業界特有の規制や監督習慣を原則的に認め、従来

の信用制度法や証券取引法、保険法の実質的側面は変更せず、それぞれの分野の特徴・特殊性に留意して監督を行っている。したがって、その組織においても銀行・証券・保険の各分野に対応して銀行監督局、証券監督局、保険監督局が規制・監督を行い、横断的な監督組織として3つの「監視部 (Querschnittsabteilungen)」を設置し、各監督局と協力してアルフィナンツや金融コングロマリットに対する規制・監督を行っているのである。

図3は連邦金融サービス監督庁の組織図であるが、同監督庁は、総裁 (Präsident)、副総裁 (Vizepräsident)、銀行監督局 (Bankenaufsicht)、保険監督局 (Versicherungsaufsicht)、証券監督局 (Wertpapieraufsicht/Asset-Management) からなり、17の部 (Abteilung)、3つのグループ (Gruppen)、約130の課 (Referate)、4つの事務局 (Stabsstellen) に分かれている。また、同監督庁は、フランクフルトに本部を置く証券監督局と一部の課を除いて、ボンに本拠を置いている。この組織図で注目されるのは、各金融分野の横断的な監督組織として設置された3つの「監視部 (Querschnittsabteilungen: Abteilung Q1・Q2・Q3)」と「グループGW (Gruppe Geldwäsche)」である。

副総裁の下に設置された監視部は、上記のように、連邦金融サービス監督庁が、3分野の特徴や独自性を考慮して従来の監督スタイルを維持しつつ、3分野にまたがる横断的な監督をも実施する観点から、これまでの3分野に対する監督当局の上部組織として、設置された監督機関である。これにより、連邦金融サービス監督庁は、各分野の専門的監督を強化しつつアルフィナンツ監督が可能になっているのである。また、監視部は、Q1、Q2、Q3、と3つの局に分かれている。Q1では、金融機関の経営全般についての問題、及び自己資本比率や国際会計基準などとの関係で国際機関との調整業務を行っている。Q2では、預金者及び投資者保護に関する業務を行っており、各金融分野での苦情処理に対処すると共に、1994年の欧州連合の預金保険指令を受けて整備された預



(注) 「グループGW」の下に4つの課 (Referat), 「中央管理部」, 「グループIT」, 「グループQ RM」, 「第1監視部」, 「第2監視部」, 「第3監視部」の下にそれぞれ複数の課 (Referat), 「銀行監督局」, 「保険監督局」, 「証券監督局」の下にそれぞれ複数の部 (Abteilung) とその下に複数の課 (Referat) が設置されている。

(出所) 2003年11月現在の連邦金融サービス監督庁 (BaFin) のホームページ (<http://www.bafin.de/bafin/organigramm.pdf>) を参考に作成。2005年6月現在の同ホームページでは「グループGW」が副総裁の下に置かれている。

図3 ドイツ連邦金融サービス監督局 (BaFin) の組織図



金保険制度や損害賠償についても管轄している。Q 3では、金融システムの安全性や公正性を損なうような金融犯罪を監視しており、不法行為に対しては令状により家宅捜査や証拠押収の権限を与えられている。また、不法行為者に対しては懲役、禁錮、罰金などが課せられる<sup>6)</sup>。

さらに、「グループGW」は、2001年9月11日の同時多発テロの発生によって、マネー・ロンダリングやテロ資金の監視が特別な意味を持つようになり、これを取扱う組織として当初総裁直属の機関として設置されたものである。連邦金融サービス監督庁は、刑法129条aと129条bによるテロ集団の資金調達上の金融取引を行い、または行う可能性があると推測される事実がある場合などには、金融機関の経営に命令を与え（行政指導）、取引を禁止する権限を有している（信用制度法第6条a）。このような国際テロ組織等への資金の流れを防止する観点は今日その重要性を増してきており、他の国々の監督機関との連携が不可欠になってきている。

ところで、連邦金融サービス監督庁の任務であるが、同監督庁は公的な利益のためにのみ活動しており、その主要な任務はドイツの金融システムの効率性、安定性、透明性を確保することにある。この金融システムの効率性、安定性、透明性を確保することを通して、同監督庁はドイツ経済の安定成長に寄与している。また、同監督庁は、すでに述べたように連邦信用制度監督庁（BAKred）、連邦証券取引監督庁（BAWe）、連邦保険・住宅貯蓄監督庁（BAV）に委ねられてきた任務を継承し、内外の他の関係機関と連携して任務を遂行する<sup>7)</sup>。特に、ドイツ連邦銀行との連携は重要で、信用制度法第7条で、両者による日常的な規制・監督を規定している<sup>8)</sup>。以下、銀行監督局、証券監督局、保険監督局の任務及び監督について簡単に整理しておく。

まず、銀行監督局の任務であるが、銀行監督局は、預金等の資産価値の安全性をそこね、銀行業務ないしは金融サービス業務の規定通りの実施を妨げ、あるいは経済に対して不利益をもたらすような信用制度及び金融サービス制度における不法行為を未然に防止することを目的としている（信用制度法第6条）。そして、銀行監督局は、与えられた任務の枠内で、金融機関とその営業者に対して命令を発することができる。また、銀行監督局は、金融機関に対して年次決算報告書や財務諸表などを基に、財務状況、自己資本比率（信用制度法第10条）、流動資産の状況（信用制度法第11条）などの経営状況を検査し、大口信用供与規制などの法律上のリスク規制やリスク管理の適切な内部システムの構築などを検査する。このような通常の検査に加えて、必要に応じて特別検査を実施し、問題のある金融機関に対しては、警告、罰金、認可取消などの措置を講じることができる（信用制度法第35条）。

次に、証券監督局の任務であるが、同監督局は市場の透明性と安定性を確保することを目的としている。証券監督局は、ドイツ国内のユニバーサル・バンクの証券部門の取引について、相場操縦（証券取引法第9条）、インサイダー取引（証券取引法第20a条）などの証券取引法の違反行為を中心に監視している。また、これらの行為を防止し、市場の透明性と安全性を確保する観点からドイツにおいても積極的な情報公開が求められており、上場企業は証券取引に著しい影響を及ぼす情報については速やかに公表する義務を課されている。さらに、2002年からは企業買収についての監督権限についても、証券監督局が受け持つことになった。

最後に、保険監督局の任務であるが、保険監督局は保険契約者の利益を保護することを目的とする。対象となる保険会社は比較的規模の大きな保険会社と複数の州にまたがって営業する保険会社であり、一つの州で営業する保険会社については州の保険監督局が監督している。したがって、ドイツの保険分野の監督は、連邦金融サービス監督庁と州の保険監督局が分担して行っている。

6) 信用制度法第54条や保険監督法第134-141条により規定されている。

7) 金融サービス監督法第4条は、任務と他の関係機関との連携について規定している。

8) 信用制度法第8条は他の機関との連携について規定している。

以上のように、連邦金融サービス監督庁は、従来、銀行・証券・保険の3分野で展開されてきた規制・監督に加えて、横断的なアルフィナンツ監督を行うと共に、国際的な金融犯罪に対応することも視野に入れている。それゆえ、今後は、副総裁直属のアルフィナンツ監督を担当する3つの「監視部」が、他の組織と連携して国際金融犯罪を摘発・防止できるかが問われることになる。また、これまで銀行監督を連携して行ってきたドイツ連邦銀行との関係は踏襲されており、今後は、金融政策は欧州中央銀行、銀行監督は連邦金融サービス監督庁とドイツ連銀という積み分けが促されることが想定される。

#### IV. 単一規制監督機関創設の背景

上記のように、われわれは、英国とドイツにおける単一規制監督機関設立について考察してきたわけであるが、両国における単一規制監督機関設立の背景・特徴は次のように整理できる。すなわち、英国におけるそれは、第1に、自主規制から法規制への流れの中で行われ、第2に、イングランド銀行による金融政策と金融サービス機構による規制・監督の分離への歴史であった。また、ドイツにおける特徴は、第1に、国際金融市場の変容を背景に欧州連合内の金融システムの共通化・平準化の動きの中で行われ、第2に、単一規制監督機関の組織を見ると、それまでの銀行・証券・保険の各分野における規制・監督システムを維持しつつ、その上部組織として横断的な監督組織を設置したという点である。このように、両国の間には両国の事情に応じて単一規制監督機関設立の背景が異なるわけであるが、共通する事情・背景もいくつか指摘することができる。以下、両国に共通する設立の背景について整理しておこう。

まず、第1に、1980年代以降顕著になってきた国際金融市場におけるアルフィナンツの展開や、有力な金融機関を中核として異業種の企業が相互に結びついて企業群を形成する金融コングロマリットの出現である。1980年代は、先進各国において規制緩和に伴う金融の自由化が進展し、金融機関は活動の範囲をグローバル化させ、様々な分野の企業を傘下におさめつつ企業グループを形成させるようになる。このような金融機関活動の多様化と経営の多角化の結果、銀行を中核とする異業種間の結合が促され、金融コングロマリットが形成されたのである。金融コングロマリットが形成されると、分野ごとの規制・監督ではコングロマリット内部での連携行為によるリスクの把握が困難になるため、監督当局としては金融コングロマリット全体に対する横断的な監督とリスク把握の必要性が出てきたのである。

第2に、金融コングロマリットの形成と企業結合の多様化と共に、各市場にまたがる横断的な新商品の開発や新しい取引手法が開発され、監督当局としてはより複雑になる金融取引にいかに対応していくのかが問われていた。つまり、各分野ごとの規制・監督では、複数の金融分野にまたがるハイブリット型の金融商品に対する監督が困難になってきていたのである。

第3に、このような金融機関活動の多国籍化と新たな金融商品の開発に伴って、国際金融市場で金融犯罪が増加してきたという事情がある。すなわち、多国籍化した金融機関による犯罪や、これら金融機関内部での個人による巨額な損失の発生等、金融機関による犯罪と金融機関のコーポレート・ガバナンスの問題が表面化してきたのである。たとえば、1991年にイングランド銀行により封鎖されたBCCI事件や1995年にデリバティブ取引による巨額な損失の発生により破綻に追い込まれたベアリング事件などである<sup>9)</sup>。さらに、ドイツの連邦金融サービス監督庁の創設については、マネー・ロンダリングやテロ資金の調達という面から、2003年9月の同時多発テロが大きな影響を与えている。

第4に、このようなマネー・ロンダリングやテロ資金対策としての監督の強化と共に、これを実効性のあるものとするために国際的な連携が不可欠となり、迅速な対応が求められたのである。こ

の点で、各国の監督当局の窓口が一つの方が迅速な対応が可能になると考えられ、各国の金融分野全般を監督する単一規制機関の設置が求められたのである。すなわち、金融機関活動のグローバル化は各国金融市場間の競争を促すが、その結果、国ごとに異なる自己資本要求や会計基準の相違は競争を歪める可能性がある。そこで、1980年代以降、国際決済銀行の自己資本比率規制（B I S規制）や国際会計基準の導入など、国際統一基準の導入が漸次行われているわけである。つまり、このような国際金融市場における規制の平準化・共通化の流れの中で、各国の監督当局間の連携の強化が重要になってきていたのである。

そして、第5に、欧州連合の出す銀行指令や保険指令など、欧州連合における金融システムの共通化の流れである。この場合、金融政策については、欧州中央銀行の創設と共に欧州中央銀行制度による各国中央銀行の制度的共通化が図られ、欧州中央銀行と各国中央銀行が担うこととされ、金融機関監督については、上記のような国際金融市場の変容を受けて、各国で設立された単一規制監督機関が担当することになる。このような、欧州連合内の金融政策と金融規制・監督の分離と共通化・平準化の流れがあると考えられる。

## V. むすび

さて、今後の欧州における金融規制・監督制度であるが、上記のような点を背景として、一元的な規制機関による監督と各国の連携の動きは今後ますます加速していくと推測される。また、欧州連合以外の米国やわが国などの先進各国の規制当局との連携も強化されよう。そして、今後は、B I S規制や国際会計基準などの国際的統一基準の導入と共に、国際金融市場における各国金融機関に対する監督の強化が促されることになる。その際には、より効率的な規制・監督を実施するため、米国やその他の国々で見られるような複数の規制機関による監督体制から、単一規制機関による監督体制への移行が行われることも考えられる。いずれにしても、金融機関活動のグローバル化と多国籍化、金融コングロマリットの形成、金融取引の複雑化とボーダレス化、それに伴って多発する金融犯罪などの国際金融市場における変容に伴って、金融分野での規制や監督システムも再構築が求められて来ているのである。

ところで、本稿で考察したように、欧州においては単一規制監督機関によるアルフィナンツ監督が主流になってきている。しかしながら、英国の金融サービス機構やドイツの連邦金融サービス監督庁が行っている規制・監督の状況について、本稿では整理することができなかった。この点は今後の課題としたい。

- 
- 9) 国際決済銀行での合意によれば、国際的に活動する金融機関は、本店のある本国と進出した現地国の両方の規制・監督に服することになるが、このことは規制監督システムが異なる国家間の事情を反映して、国外の金融機関に対する監督を極めて困難なものにする。このような多国籍銀行に対する規制・監督が如何に困難かを露呈した事件が、バンク・オブ・クレジット・アンド・コマース・インターナショナル（Bank of Credit and Commerce International: BCCI）事件とベアリング（Barings Bank）事件である。BCCI事件では、パキスタン人によって設立され、ルクセンブルクで登録されたBCCIがロンドンを拠点に業務を拡大し、国際テロ組織や麻薬密売組織のマネーロンギングや武器取引、不正な企業買収によって巨額の利益を得ていたが、1980年代に赤字経営に陥り、1990年代以降数々の金融犯罪が明るみに出たことから1991年にイングランド銀行が閉鎖命令を下した事件である。この事件で問われたのは、同行が何年も金融犯罪に関わっていたにもかかわらず何故これを把握できなかったのか、どの国に監督責任があるのか、など多国籍銀行に対する監督のあり方問う事件であった。また、ベアリング事件は、英国の名門銀行ベアリング銀行のシンガポールにあるグループ会社が、シンガポール市場で日経平均先物取引で利益をあげていたが、このデリバティブ取引が一人のトレーダーにまかされており、このトレーダーに対する指揮命令権が現地法人にながったことから、同トレーダーが損失を埋め合わせるためのデリバティブ取引を繰り返し、結果的に巨額な損失を発生させて破綻に追い込まれた事件である。この事件でも、同行のような多国籍銀行に対する規制・監督のあり方が問題になると共に、社内のリスク管理体制のあり方についても問題を提起した事件であった。

## 参考文献

- 相沢幸悦 (1997) 『ユニバーサル・バンクと金融持株会社』 日本評論社。
- 糸井重夫 (2004)、「英国における金融規制監督制度の歴史」『企業研究』第4号、中央大学企業研究所、3月。
- (2005)、「ドイツにおける金融規制監督制度の歴史」『企業研究』第6号、中央大学企業研究所、3月。
- 牛越博文 (2000)、『日本版金融サービス法』 日本経済新聞社。
- 近藤光男、川口恭弘、上野一高、楠本くに代 (2001年)、『金融サービスと投資者保護法』 中央経済社。
- 重田正美 (2004)、「ドイツの新しい金融監督機関について」『レファレンス』No.641、国立国会図書館、6月。
- 高木仁、黒田晃生、渡辺良夫 (1999年)、『金融システムの国際比較分析』 東洋経済新報社。
- 中北徹 (2002 a)、「英国の金融監督制度の歴史—その1—」『月刊 資本市場』No.206、財団法人資本市場研究会。
- (2002 b)、「英国の金融監督制度の歴史—その2—：金融サービス (F S A) 機構を中心に」『月刊 資本市場』No.207、財団法人資本市場研究会。
- (2002 c)、「英国の金融監督制度の歴史—その3—：単一規制機関設置への奔流—日本への教訓—」『月刊 資本市場』No.208、財団法人資本市場研究会。
- 森田章 (2001) 『金融サービス法の理論』 有斐閣。
- 日本証券経済研究所 (1984)、『西ドイツの金融・証券制度：「銀行構造委員会報告」を中心に』 財団法人日本証券経済研究所。
- (2002)、『図説 イギリスの証券市場 2002年版』 財団法人日本証券経済研究所。
- 藤原英郎 (1998)、『総合金融サービスの時代』 中央経済社。

- Buckle, Mike & Thompson, John (2004), *The UK financial system*, fourth edition, Manchester University Press.
- Dietmar K. R. Klein (1992), *Die Bankensysteme der EG-Laender*, Fritz Knapp Verlag.
- E. P. Ellinger, Eva Lomnicka and Richard Hooley (2002), *Modern Banking Law*, Oxford University Press.
- Henner Schierenbeck (1987), *Institutionelle Bankbetriebslehre*, Carl Ernst Poeschel Verlag.
- Institut für bankhistorische Forschung (Hrsg.) (1983), *Deutsche Bankengeschichte Band 1-3*, Fritz Knapp Verlag.
- Institut für bankhistorische Forschung (Hrsg.) (1992), *Deutsche Boersengeschichte*, Fritz Knapp Verlag.
- Manfred Pohl (1976), *Einführung in die Deutsche Bankengeschichte*, Fritz Knapp Verlag.
- J. Stein (1985), *Das Bankwesen in Deutschland*.
- Cranston, R. (1997), *Principles of Banking Law*, Oxford University Press.
- Goodhart, C.A.E. (1998), *Financial Regulation : why, how, and where now ?*, Routledge.
- Goodhart, C.A.E. (1995), *The Central Bank and the Financial System*, Macmillan Press Ltd.
- Ellinger, E.P., Lomnicka, E. and Hooley, R.J.A. (2002), *Modern Banking Law*, third edition, Oxford University Press.
- Healey, J. and Sinclair, P. (2001), *Financial Stability and Central Banks*, Routledge.
- Heffernan, Shelagh (2005), *Modern Banking*, John Wiley & Sons, Ltd.
- Lewis, A. and Pescetto, G. (1996), *EU and US Banking in the 1990s*, Academic Press.

## インターネット版資料

- 連邦金融サービス監督庁 (ドイツ) : BaFin Homepage (<http://www.bafin.de/cgi-bin/bafin.pl>).
- 金融サービス機構 (英国) : FSA Homepage (<http://www.fsa.gov.uk/>)

\* 本稿は、平成16年度松本大学学術研究助成による研究成果の一部である。