

欧州中央銀行制度の金融監督行政上の役割

山村 延郎* 三田村 智**

概 要

金融機能の安定性を論ずる際、中央銀行が持つ最後の貸手機能を重視する見方がある。そこでは、欧州中央銀行制度は、欧州中央銀行と加盟各国中央銀行からなるという分権的性格故に最後の貸手機能が曖昧であり、金融機能の安定性に対して好ましくないとの受け止めがなされる。

しかし、例えばドイツでは、ヘルシュタット危機後も中央銀行が最後の貸手機能を持つことはなく、金融機能の安定性はあくまで金融監督行政によるプルーデンス政策で保たれてきた。

日本では、金融政策・通貨政策を重視して成立した ESCB に関する論議において、これまで銀行監督を含めたプルーデンス政策という観点からする議論が不足していた。本稿は、EU における統一的なプルーデンス政策に関する議論を喚起すべく、欧州中央銀行制度が加盟各国の金融監督行政へ果たしうる役割を論ずる。

<キーワード>

欧州中央銀行制度，ユーロシステム，欧州中央銀行，金融監督行政，
プルーデンス政策，一元的監督機関，最後の貸手機能

* 拓殖大学商学部助教授、金融庁金融研究研修センター特別研究員

** 慶應義塾大学大学院商学研究科後期博士課程

本稿の作成に当たり、齊藤壽彦千葉商科大学教授から貴重なご意見をいただいた。なお、本稿は筆者両名の個人的見解であり、金融庁の公式見解ではない。

< 目 次 >

1. はじめに	2
2. 欧州における「最後の貸手機能」	3
2. 1 ESCB の統合度	3
2. 2 「最後の貸手機能」の位置づけ	5
2. 3 金融危機に対する金融業界の自己責任	7
3. ESCB 及び ECB の金融監督行政における役割	9
3. 1 金融監督行政が各国別であるがゆえの課題	9
3. 2 ESCB 及び ECB の金融行政上の権限	10
3. 3 ESCB 及び ECB の調整機能	11
4. EU 加盟各国の金融監督行政における中央銀行の役割	13
4. 1 EU 主要国の事例	13
4. 2 EU 加盟各国の全体的状況	16
4. 3 小括	18
5. むすび	19
参考文献	20

1. はじめに

これまで筆者らは、ドイツを中心に、金融危機管理と監督行政について研究を続けてきた。ドイツにおける預金保護・危機対応の制度を分析すると、そこでは中央銀行が最後の貸手機能を持たず、金融機能の安定性があくまで金融監督行政によるプルーデンス政策で保たれる世界が広がっていた¹。また、プルーデンス政策の要となる自己資本比率規制は、その際にドイツで発展してきた制度であることも明らかになった²。それゆえ、ドイツ・ヨーロッパは、自己資本比率規制の発祥の地であり、プルーデンス規制の源流であると位置づけても過言ではない。

ところで日本の学界には、金融機能の安定性を論ずる際、中央銀行が持つ「最後の貸手機能」に着目して議論を展開する流れがある。その際、欧州中央銀行制度(ESCB)は、欧州中央銀行(ECB)と加盟各国中央銀行(NCBs)からなるという分権的性格故に、その「最後の貸手機能」が曖昧であり、金融機能の安定性に対して好ましくないとの問題意識を出発点として、その賛否に関する議論が展開されているようである。

しかし、中央銀行による流動性の供給だけに着目する議論には、金融機関のプルーデンス政策という視点が欠落している。プルーデンス政策が EU 統合に伴ってどのように構成されつつあるのかという観点から中央銀行の位置づけを捕らえて、新しい議論を作っていく必要がある。

そのため本稿では、これまでドイツを対象とする研究で積み重ねてきた成果を

¹ 山村[2003a]を参照。

² 山村・三田村[2005]を参照。

基盤として、欧州中央銀行制度及びユーロシステムが各国の金融監督行政へ果たす役割を分析する。

まず第2章で、欧州中央銀行制度（ESCB）において「最後の貸手機能」が重要な意味を持たされていない事実とその理由を明らかにする。これによって金融監督行政の重要性を示したうえで、続く各章では、ESCBが金融監督行政に果たす役割を論じる。すなわち第3章では、ESCB全体又はECBがEU次元の金融監督行政において果たす調整役としての機能を分析し、第4章では、加盟各国の中央銀行が国内次元の金融監督行政とどのような関係にあるのかを論じる。

2. 欧州における「最後の貸手機能」

本章では、欧州中央銀行制度が「分権的」であるから「最後の貸手機能」が未成熟で、そのため欧州の金融危機対応に不安があるという仮説が、ヨーロッパの議論として意味があるかどうか吟味する。

2. 1 ESCBの統合度

「欧州中央銀行制度（ESCB: European System of Central Banks）」は、訳語だけ見ると、ヨーロッパ中央銀行の制度という印象を受ける。実際には、ESCBでは、欧州中央銀行（ECB: European Central Bank）がEU加盟国の各中央銀行を合併して一つの中央銀行となったわけではないので、中央集権的な中央銀行モデルから見ると、現状では統合が不完全で中途半端に見える。だがESCBとは、ECBと加盟国中央銀行（NCBs: National Central Banks）とを結び付けて形成したヨーロッパ次元のシステム(制度)であり、「システム」という名が示すように、全体と部分との統合体である。その意味では、アメリカの連邦準備制度(FRS: Federal Reserve System)というのが、連邦準備理事会(FRB: Federal Reserve Board)と各地区の連邦準備銀行(Federal Reserve Banks)とを結び付けて出来た「システム」であるのと同様である。このような制度(regime)は、分権的な中央銀行制度のタイプに分類される。分権的な中央銀行制度自体は、中央集権的な中央銀行制度とは仕組みが異なるが、ある程度固定的な制度である。

ドイツの中央銀行史を振り返って比較してみると、ESCBの制度は、アメリカの連邦準備制度に倣って作られた旧西ドイツの各州中央銀行群とドイツ・レンダーバンク（die Bank deutscher Länder: 後のドイツ連邦銀行フランクフルト本部）とによる中央銀行制度の相似形である³。旧西ドイツでは、経済的統一が進んで後

³ ECBとの比較としてのドイツ・レンダーバンクに関しては、羽森[2002], 105-107頁を見よ。なお、羽森[2002]は、ESCBがドイツ連邦銀行の制度の影響を強く受けた理由として、以下の4点を挙げている。

- ① 中央銀行の高い独立性が物価安定の実現にとって好都合である。
- ② ドイツ連銀のような分権的組織の方が中央銀行の高い独立性を実現するのに適している。
- ③ ドイツ連銀が過去において物価安定および金融政策運営に一定の成果を上げてきた。
- ④ EMSにおけるドイツ・マルクの信頼をECBにおけるユーロが継承するためには、ドイツ連銀と同じ組織構造にする方が有利と判断した。

にドイツ連邦銀行が置かれたので、ESCB も、欧州の経済統合がいつそう進めば、ヨーロッパ連邦銀行に発展させることも考慮されようが、アメリカのように、単一の国民経済なのにそうでない事例もある。それゆえ、ESCB が単体の中央銀行でなくとも、未熟なわけではない。

業務執行の仕組みを見れば、ESCB は、「分権的かつ集権的なシステム」である。ECB 及び ESCB 設置法によれば、NCBs は、ESCB と不可分 (an integral part) とされ、ECB の指針及び教書に従って行動する⁴。単一通貨政策では、ユーロシステム内の NCBs に協調の義務があるのはもちろんのこと、その外にある NCBs も、自国通貨建ての物価維持政策をつかさどるほか、統計徴集と ERM-II の枠内で協力する⁵。ESCB と不可分なので、加盟各国中央銀行は、各国法人でありながらも同時に EU 組織の一部とされている⁶。マネタリー・オペレーションにおいては、ECB 単独ではできず、NCBs に頼らざるを得ない。これは、市中銀行が ECB に勘定を持たず、NCBs にその勘定を持っているからである⁷。だからと言って、まったく独自に NCBs (以下では原則としてユーロシステム内のものを念頭に置いて述べる) が行動できるわけでもない。実際にオペレーションを遂行するのは NCBs でも、金融政策の決定権限は ECB にあるからである。このように、ECB と NCBs は、それぞれ頭であり手足であって、全体を構成する一部分として統合されている。

意思決定の仕組みを見ると、ユーロ参加国の各中央銀行は、マクロ金融政策について、ECB に従わなければならない⁸。この点だけ見ると集権的である。だが、その ECB の意思決定機関は、政策評議委員会 (the Governing Council) と役員会 (the Executive Board) である⁹。そして、政策評議委員会が金融政策の決定を行い、役員会は最高意思決定機関である政策評議委員会の決定に従うものとされている¹⁰。しかも、その政策評議委員会の構成は、役員会 (正副総裁+理事 4 名、計 6 名) にユーロ導入国中央銀行総裁 (2007 年 1 月にスロヴェニアが加盟して 13 名) を加えた計 19 名である。さらには、第三の決定機関として、全加盟国の中央銀行総裁に ECB の正副総裁を加えた一般委員会 (拡大評議委員会) も設置されている¹¹。従って分権的(あるいは民主的)であるともいえる。

⁴ ESCB+ECB 法第 14 条(3)

⁵ その制度的な枠組みとして拡大評議委員会 (一般理事会) が設けられている。cf. Scheller [2004], pp.44-45.

⁶ その組織論的な意義は、ESCB の金融監督上の役割を扱う節(3.3)で扱う。

⁷ ドイツ連邦銀行でも、オペレーションは、連邦銀行本部だけでは実施できないから市中銀行の口座を管理する州中央銀行を通じてオペレーションをする。

⁸ ESCB の中でも、ユーロを導入している国の各中央銀行と欧州中央銀行とをあわせてユーロシステム (Eurosystem) と呼ぶ。ユーロ圏内の統一的金融政策は、このユーロシステムが担っている。またユーロシステムは「発券銀行」として単一通貨ユーロを供給している。そのベースマネーは、ECB の定める方針にしたがい、各国中央銀行によって市中銀行の預け金を通じ供給・回収される。岩田[2003], 318 頁を参照。 .

⁹ ESCB+ECB 法第 9 条(3)。

¹⁰ ESCB+ECB 法第 12 条(1)。

¹¹ 2003 年 3 月 21 日の EU 理事会の決定で新規加盟国の一部を入れて拡大され、現在では 27 名(NCBs 総裁)+2(ECB 正副総裁)という構成である。cf. Scharrer [2005], p.94 及び ECB のサイト(2007 年 2 月現在)を参照。

このうち、金利政策を決定する政策評議委員会においては、中央本部たる ECB が 5 名の委員（議長となる総裁を除く）を出しているものの、委員会の過半数(13 名)を各国中央銀行総裁が占め、今後ユーロ導入国が増えれば更に比率が上がる。それに対して、アメリカの連邦公開市場委員会の構成は、ボードメンバー 7 名にニューヨーク連邦銀行総裁と各地区連邦銀行総裁 4 名を加えた計 12 名である。過半数がボードメンバーであって、ボードが結束すれば各地区連邦銀行が反対しても政策を実行できるので、中央集権的システムである。ここには、主権国家の「ユニオン」に過ぎない現状の欧州連合(European Union)と、「統合された諸州」(the United States)である米国との集権度の違いが現れていると言えよう。ECB(したがって ESCB)の政策評議委員会の大きさについては、ドイツにも効率性の面からの批判がある¹²。

このような意思決定の仕組みを前提にすると、役員会の裁量が少ないので、欧州全体規模の金融危機が有っても、過半数の加盟国の中銀総裁が首を縦に振るようなものでないかぎり例外的行動がとりえないが、合意の得られない危機はそもそも例外的な危機でないと整理されよう。危機が突発的で緊急を要する場合でも、多数の委員を召集して会議を開かねば例外的な措置は採りえないのが問題となる可能性はあろう。

2. 2 「最後の貸手機能」の位置づけ

中央銀行は、マクロ金融政策上の機能以外に、金融システムの安定性のための手段として「最後の貸手機能」を持つと言われる。この「最後の貸手機能」が ESCB の枠組みでどのようなものと捉えられているのか確認してみよう¹³。

ユーロシステムにおいて、「最後の貸手機能」として認識されているのは、「緊急流動性支援 (ELA: emergency liquidity assistance)」である。緊急流動性支援とは、「例外的な状況の下で、かつ一時的な流動性不足に陥った金融機関や金融市場に対して、中央銀行によって行われる支援を包含する¹⁴」ものである。ただし、ここで言う「流動性支援」が、中央銀行が直接に貸出しを行うという意味であるかどうかは疑わしい。

メイズ[Mayes]は、中央銀行の危機対応として特別融資について論ずる際に、次のような事例を用いている。すなわち金融システムの不安定化（取り付けなど）が生じた場合、当局は、伝染を回避するため、通貨政策や金融システム全体に対する追加的な流動性供給を通じて対応するかもしれない。中央銀行は、そのような状況下で民間銀行に増大したリスクをとって欲しくないが、不必要なまでの信用収縮は回避したい。当局が(too big to fail でなく)too many to fail の脅威に対応

¹² 例えば、Scharrer[2005], p.94。シャーラーは、政策評議委員会の人数が多すぎて非効率性だとし、「少数の共同代表制、もしくは米国のような交代制が検討されて然るべきであろう」と主張する(シャーラー[2003], 26 頁を参照)。

¹³ むろんユーロシステムは、緊急流動性支援だけで金融危機を管理し、金融システムの安定性を確保しようしているわけではない。むしろ平常時の監督行政が重要であり、そこ中央銀行と金融監督行政の関係の意義がある。この点については、本稿の後半で述べる。

¹⁴ 春井[2004], 69 頁

しなければならぬときも、同様の対応が期待され、通貨政策の次元での対応が求められ¹⁵、「通貨政策と金融安定性との間に相互関係が存在する¹⁶。」ここでメイズは、危機対応を中央銀行が行うことを排除していない。しかしそれは、特に大量の小規模銀行群が危機に直面したときの対応として言及されているだけである。要するに、多数の小規模銀行が困難に陥っているときは、金利政策で全体としての通貨供給を増大させねばならないが、それは単一金融政策の下では難しいという趣旨で述べているのであり、日本で想定されがちな巨大金融機関の支援は想定外となっている。

ECB 自体は、そもそも「最後の貸手機能」という言葉の使用を避けており、中央銀行の特別融資で金融危機に対処するという発想を、慎重に避けているように思われる。ECB の文献を検索しても、「最後の貸手機能」という用語が用いられているものがほとんど無いからである。また、あるにしても、「限界貸付ファシリティは、中央銀行が担保提供に対して事前に決めた利率で供与するオーバーナイト貸付となる。こうしたオーバーナイトに対する利率は普通、市場利率より極めて高い。その結果、信用機関は、このファシリティを一つのラストリゾートとして基金を得るためにしか利用しない。限界貸付ファシリティの利用は担保があるときに限られるので、このファシリティに対する利子率は常に貨幣市場オーバーナイト金利の天井となるのである¹⁷」という具合である。つまり「最後の貸手機能」は、高率貸出準備率との関係で用いられているにすぎず、危機対応や特別融資といった概念から切り離されている。

これは、ドイツをはじめ欧州では、中央銀行がマクロ政策や「最後の貸手機能」の担い手であるよりも通貨の番人であることを最優先させるからであろう。日本でも、金融政策運営と金融システム安定性の維持との間に「利益相反」が懸念される場合は、時々不可避免的に発生する金融危機が中央銀行の評判を落とし、究極的には中央銀行の金融政策への市場の信頼性を傷つける恐れがあると指摘されている¹⁸。この場合、通貨政策を重視して独立性を唱える中央銀行には、金融システム安定の責任からの後退がある。しかし ECB の通貨安定至上主義は、それに止まるものではない。ECB の役員であるオットマー・イッシング [Otmar Issing] は、中央銀行が通貨政策で価格安定の保証だけでなく雇用や景気の拡大もできると公衆に考えてもらっては、後で無力が露呈したときに中央銀行の信頼をなくすから危険だと警告している¹⁹。つまり ECB は、通貨の番人としての使命、通貨の安定を至上のものとして考えており、危機管理に限らず、マクロ政策についてさえも、中央銀行を万能薬として頼ることがないようにと訴えているのである。

ECB の金融の安定性に関する言及を追ってみると、振替決済に係るリスクについては、中央銀行の対策に進展が見られる。TARGET システム (Trans-european Automated Real-time Gross settlement Express Transfer-System) と称する、全欧高速振

¹⁵ メイズ [2003], 197-198 頁を参照。

¹⁶ メイズ [2003], 207 頁

¹⁷ Scheller [2004], p.88.

¹⁸ 春井 [2004], 69 頁を参照。

¹⁹ Vgl. <http://www.ecb.int/press/key/date/2004/html/sp040929.de.html>

替即時決済制度の構築である。このシステムは、ドイツのように全ての金融機関が中央銀行に口座を持つ振替システムから、英国のようにクリアリングハウスのみが口座を持ち決済のみ中央銀行で処理するようなシステムまで、全てをリンクしており、そのうえ加盟国の各銀行は、自国だけでなく外国の中央銀行に口座を持って支払処理を実行してよいこととなっている。これにより、中央銀行間の支払取引は、遅くとも 30 分以内に完了する²⁰。ECB は、このように巨額支払取引のインフラが統合され、インターバンク取引が再編されたことによりシステムリスクの様相が変わってきたと考えているようである²¹。

2. 3 金融危機に対する金融業界の自己責任

欧州中央銀行制度において、「最後の貸手機能」に重きが置かれていないとすれば、危機対応については、どのように位置づけられているのであろうか。それを理解するには、ヘルシュタット危機への対応がどのようなものであったかを想起すればよい。というのは、現在の欧州中央銀行制度に最も近い分権的かつ通貨安定至上主義の中央銀行システムを有していた旧西ドイツで最初に起きた、国際的な金融機関の破綻事例だからである。

アメリカのフランクリン・ナショナル銀行(Franklin National Bank)とドイツのヘルシュタット銀行(I.D.Herstatt KGaA)の破綻は、変動相場制移行後の国際的金融機関の代表的な破綻事例である。ほぼ同時期に起きたが、両国で見られた中央銀行の対応は、全く正反対のものであった。米国では、中央銀行が最後の貸手機能を発揮したが、ドイツでは、発揮しなかった。すなわち、1974 年、米国のフランクリン・ナショナル銀行が流動性危機を経て破綻に至った際には、ニューヨーク連邦準備銀行が多額の貸付を行って流動性を供給し、破綻原因となった外国為替取引勘定を継承した²²。これに対し同年 6 月に旧西ドイツのヘルシュタット銀行が監督当局から営業免許の取り消しを受けた際には、ドイツ連邦銀行が緊急融資を与えることなく破綻した²³。

ヘルシュタット危機の後にも、ドイツでは、特別融資制度のような中央銀行を最後の貸手と位置づけて公信用に頼るような制度変更がなされなかった。現行のドイツ連邦銀行法にも、日銀法第 37 条(金融機関等に対する一時貸付)や第 38 条(信用秩序の維持に資するための業務)にあたる規定が存在しない。

中央銀行に負担の大きい特融制度の代わりに、ドイツでは、中央銀行の信用リスク引受を回避しつつ特別に流動性を供給する仕組みとして、流動性コンソーシアル銀行有限会社(Liko-Bank: Liquiditäts Konsortialbank GmbH)が設立されている²⁴。この銀行は、ドイツ連邦銀行の主導で、特殊な任務を遂行する銀行として、ドイツ連邦銀行、ドイツ全国銀行連合加盟金融機関、ドイツ貯蓄銀行振替局連合

²⁰ Friedereich [1997], S.71-91.

²¹ cf. European Central Bank [2001], p.9.

²² 澤邊[2003], 177 頁を参照。

²³ 澤邊[2003], 176-177 頁を参照。ヘルシュタット銀行の清算は、為替取引責任者の行為能力をめぐる裁判で遅れ、2006 年 6 月末現在も継続中であった。Vgl.Knüwer[2006]

²⁴ リコバンクの詳細は山村[2003a]参照。

加盟金融機関、DZ 銀行、銀行専門家連合が社員となってフランクフルトに置かれた私法上の有限会社である。その目的は、支払能力に問題がない銀行に流動性の危機が生じたときに流動性支援を供与し、ドイツの銀行制度全般に一般的な信任の減退が生じることを防ぐこととされている²⁵。この流動性供与制度には、3つの業界団体に民間の制度として置かれている預金保護基金等のすべてが結び付けられており、信用リスクのある金融機関についても、それを除去して流動性危機に対応することができるようになっている²⁶。

このようにドイツでは、金融危機における「最後の貸手機能」は、まず民間の制度が流動性を供給し、信用リスクも担う。公的部門に属する中央銀行は、これに最終的な流動性を供給することとなるが、最終責任を負ったり通貨の番人としての使命を脅かされたりするわけではなく、民間レベルの流動性供給活動が秩序だって組織化されるように支援しているだけである。公的な金融監督当局は、自己資本比率規制等により、そもそもそうしたシステミックリスクを孕む破綻が生じないように監督している²⁷。

このような中央銀行の位置づけは意図的なものである。ドイツの中央銀行首脳は、「中央銀行の最後の貸手としての役割を強調するアングロ・サクソンの伝統²⁸」を、中央銀行の安全性と独立性を脅かし、通貨安定の維持や通貨の信認を脅かし、なにより市中銀行にモラルハザードを引き起こす制度として、否定的に捉えている。ヨーロッパの代表的な議論でも、ドイツの制度は、納税者に負担をかけず金融機関のモラルハザード防止ともなる民間部門主体の預金保護制度として、好意的に評価されている²⁹。EU内では、全EU的な危機対応の制度がないため、依然として加盟各国レベルでの金融危機対応しかないわけだが、その加盟各国での危機対応においても、モラルハザードを防止するため、ドイツと同様まず民間レベルでの解決を優先させるべきだとの議論もある³⁰。

本章での分析を総合的に勘案すると、欧州中央銀行制度は、統合が遅れているわけではない。いわゆる特融制度のような「最後の貸手機能」が見当たらないのは、金融統合が遅れているからではなく、むしろ意図的に排除されているからである。ヨーロッパで金融危機が起こっても、それは金融監督の問題であり、そこで必要となる資金の融通のリスクは、金融業界が自己責任で負うべきものであると考えられている。たとえEUが連邦国家に発展して、その権限が強化される日が来ても、この原則は揺らがず、むしろ加盟各国に拡大されるものと予想される。

²⁵ Vgl. Gabler Bank Lexikon [2000], Liquiditäts Konsortialbank.

²⁶ Vgl. Süchting und Paul [1998], S.490ff.

²⁷ 山村[2003a], 38頁以降を参照。ドイツには、自己資本比率規制のほか、期間のミスマッチに絡む支払不能を予防する独自の流動性規制もある(山村[2003a], 3頁を参照)。これは、銀行恐慌後初めて導入された「最後の貸手機能」の問題に関係する規制として注目に値する。

²⁸ Vgl. Euromoney, Sept., 2000. ドイツ連銀のユルゲン・シュターク[Jürgen Stark]副総裁が1999年春に述べたとされる見解である。

²⁹ see Beck [2004], pp.131-134.

³⁰ see Brouwer, Hebbink and Wesseling [2004], pp.206-208.

3. ESCB 及び ECB の金融監督行政における役割

本章では、ESCB とその一部である ECB の金融監督行政に対する関与を分析する。すなわち、これらが EU 全体としての金融監督行政の調整役として、どのような役割を求められているのかを明らかにする。

3. 1 金融監督行政が各国別であるがゆえの課題

ESCB における欧州中央銀行と加盟各国の中央銀行との関係は、旧西ドイツの戦後初期における各州中央銀行群とドイツ・レンダーバンク（後のドイツ連邦銀行フランクフルト本部）との関係に類似している。また、ESCB では、ドイツ連邦銀行と同様に、物価の安定を主目的とし、そのために独立性を保って金融政策を策定し業務を遂行している。

だが、現在のドイツと EU との間には、金融監督制度について、大きな相違点がみられる。現在のドイツでは、金融機関の監督は、証券取引監督、保険監督とともに、BaFin に一元化されており、これがドイツ全土の金融機関を管轄している。したがって、ドイツ連邦銀行はいちおう分権的システムの下で成立しているが³¹、金融監督は中央集権的システムで行われている。これに対し、EU には、その全域をまたいで金融機関監督を指揮する当局が存在せず、金融機関監督は、EU 指令によって調整された各国法制度の下で、各国の当局に委ねられている。

監督当局は各国別であるのに、域内の金融取引には国境がないため、三つの課題が認識されている³²。第一に、監督上必要な情報を十分に入手できるようにすること。第二に、各国当局が必要な司法的権限を持っているようにすること。第三に、問題金融機関を閉鎖させるのか合併で救済するのかについて、原籍国と受入国での意見が異なる場合に備え、合意を形成することである。

情報交換については、当局間では、覚書（MoU: Memorandum of Understanding）が交わされている。だが、まだ不十分なため、これを強化する必要がある。その際、利用すべき会計基準やデータの基準等を定めるとともに、その基準の遵守を監査しなければならない。また、中央銀行の側では、ECB 内に後述する銀行監督委員会（BSC: Banking Supervision Committee）があり、そこでマクロ健全性データの収集を行っている。だが、ECB や NCBs の「金融安定性レビュー」は、直接入手可能な情報か自分たちで集めたデータであり、監督当局の集めうる機密性の高い情報ではない。欧州レベルの金融監督当局の存在が必要とされる所以である。第二・第三の問題は、原籍国と受入国との利害対立の回避や権限所在の明確化のために事前合意が必要であるとしている³³。

こうした背景により、統一的な監督機構の設立も議論されてはいるが、現状では、統一的な監督機関を設置するのではなく、各国別の監督機関が良好な協力関

³¹ EURO 導入後しばらくは、州中央銀行総裁たちが重要な役目を担っていたが、ECB 政策評議委員会でのフリーハンドを高めるため、今では連銀総裁の権限が強化されている。

³² メイズ[2003], 200 頁を参照。

³³ メイズ[2003], 201-203 頁を参照。

係を構築することで、EU 全体としての監督体制の充実をはかっている。そのために、EU レベルでの調整機関としての機能を果たすのが、一つには ECB である。また、欧州銀行監督者委員会（CEBS: Committee of European Banking Supervisors）も各国の監督機関の仲介役を果たしている。

3. 2 ESCB 及び ECB の金融行政上の権限

ECB は、その報告書『金融サービス業の監督における中央銀行の役割』の「中央銀行群の所轄領域と監督」と題する章において、EU 加盟各国における監督機能に含まれる一連のタスクを、ア) 投資家保護、イ) ミクロ的健全性監督、ウ) マクロ的健全性分析という三つのカテゴリーに分けている³⁴。

- ア) 投資家保護：これは、行為規制・コンプライアンス及び情報開示に関する諸規制の公布及び実施に集約される。
- イ) ミクロ的健全性監督：これは、預金者その他の個人債権者の保護のため、安全性及び堅実性に鑑みて行う、個別金融機関のオンサイト検査及びオフサイトモニタリングの総体である。
- ウ) マクロ的健全性分析：これには、マクロ経済における諸傾向又は金融市場における諸展開、並びに、市場インフラから生じるシステミックリスクの監視及び潜在的な安定性リスクの検出が含まれる³⁵。

これは、簡単に整理すると、金融行政における規制制定機能、検査・監督機能、システミックリスクの早期発見機能となる。

ESCB 及び ECB 設置法によれば、ESCB が金融行政に果たすべき役割は、①所轄当局群の政策実行の障碍除去、②法令案件諮問機能、③特定タスク実施の三つある。このうち①は ESCB の本来的使命、②及び③は ECB の権限である。

すなわち ESCB は、「信用機関の健全性の監督」及び「金融システムの安定性」に関係する所轄当局群が追求している諸政策の実行の円滑に貢献すべきこととされている³⁶。

ECB は、「信用機関の健全性の監督」及び「金融システムの安定性」に関連する EU 法の立案又は実施について、閣僚理事会（立法）、欧州委員会（行政）、加盟各国の所轄当局群（実施庁、場合によっては国内規則制定にも関与）に進言を行い、これらの諮問に応じることができる³⁷。

また、ECB は、「信用機関及びその他の金融機関（ただし保険業を除く）の健全性の監督」に関係する諸政策に係る特定タスクを実施することもできる³⁸。

次節では、金融監督行政の三つの機能が、設置法上の ESCB の使命等によって、どのようにカバーされているか、考察してみることにしよう。

³⁴ European Central Bank [2001], p.3.

³⁵ ただし、後者は、全ての中央銀行が行ってはいらぬものの、証券市場や投資家保護に関する場合は、中央銀行の任務にほとんど含まれず、その代わりに、投資家保護を担当する当局の任務には、一般にシステミックリスクの監視が含まれないとされる。cf. European Central Bank [2001], p.3.

³⁶ ESCB+ECB 法第 3 条(3)

³⁷ ESCB+ECB 法第 25 条(1)

³⁸ ESCB+ECB 法第 25 条(2)

3. 3 ESCB 及び ECB の調整機能

法令諮問機能による支援

「ア）投資家保護」に係る規制制定及び実施の機能は、「②法令案件諮問機能」でカバーできる。すなわち ECB が金融規制の制定の際に、当局のブレインとして関与するということであり、これを通じて、EU 法と国内法令等の間に齟齬が生じないようにするのである。これは、わが国における内閣法制局や各省庁の法務室などの役割を想起すればよい³⁹。

一般に EU の法令は、EU 立法機関（EU 理事会及び欧州議会）が制定する。金融関連の法令は EU 立法機関が指令（大綱法）を制定し、欧州委員会等の下部組織の法規命令や加盟国の立法で詳細を定める。その際、世界レベルでいえばバーゼル銀行監督委員会などの専門委員会が設置されているのと同様に、EU 内でも各種委員会が設置されて詳細を詰めていく（これをコミットロジー手続きという）。

この各種委員会の中には、ECB の政策評議委員会が ESCB 内に設置した銀行監督委員会（BSC）がある。これは ECB、加盟国中央銀行、加盟国金融監督当局の上層部代表による会合で、元「グループ・ド・コンタクト」(Groupe de Contact) と呼ばれていたものを社団化した委員会で、ECB が同委員会のホスト役（事務局）を務めている⁴⁰。

証券取引分野で先行導入されていたラムファルシー手続き⁴¹が銀行分野にも適用されるようになると、2004 年 1 月には BSC の後継組織として欧州銀行監督者委員会（CEBS）が、レベル 3 の諮問機関として設置された。この CEBS には加盟各国の監督機関及び中央銀行の他、欧州中央銀行もメンバーとして参加している⁴²。また、グループ・ド・コンタクトや BSC の代表者もオブザーバーとして参加している。CEBS は、わが国でいえば金融審議会（あるいはその作業部会）のような役割を果たしており、ECB もその中で、EU 法や各国法の制定における諮問機能に関与している。

このように、ECB は、バーゼル委員会とのリンケージに加えて、BSC や CEBS の助けを借りつつ、欧州証券委員会（ESC: European Securities Committee）及び欧州銀行委員会（EBC: European Banking Committee）への参加を通じて、EU における金融関連の規制・監督・安定に貢献しようとしている。

なお、健全性監督及び金融の安定の領域における、共通の利害のある政策問題について、NCBs 及び監督当局群の協調を増進することと、設置法第 4 条によ

³⁹ 欧州憲法草案第三編第 77 条(4)などではもっと明らかである。

⁴⁰ これは、ちょうどバーゼル銀行監督委員会で BIS(国際決済銀行:Bank for International Settlement)が事務局を務めているのと相似形をなしている。

⁴¹ ラムファルシー手続きは、EU における指令制定の作業過程である。その詳細は山村・三田村[2006], 262-264 頁を参照。

⁴² 4.2 節で示すように、EU 内には中央銀行の監督行政に対する関与を法的に規定している国とそうでない国がある。しかし、CEBS には、このような法的関係の如何にかかわらず、全ての加盟国の中央銀行が参加している。これは銀行監督行政と中央銀行との関係が不可分であることを制度的に示したものである。

る法案起草及び第 25 条(1)による諮問機能を実行することは、いずれも ECB の役割として、「① 所轄当局群の政策実行の障碍除去」に関する貢献と位置づけることもできる⁴³。その観点から見ると、「② 法令案件諮問機能」は、「① 所轄当局群の政策実行の障碍除去」の延長として、ESCB のうち ECB が果たしている役割であると整理できよう。

個別機関の監督とモニタリングに寄与する仕組み

個別機関の考査（検査）とモニタリング（監督）、すなわち「イ．ミクロ的健全性監督」の機能については、NCBs を通じて協力することができよう。後述するように、ドイツなどの監督制度は、連邦銀行（中央銀行）の考査情報を利用して監督を行うことができるし、中央銀行が事務局として銀行監督委員会を務めているフランスなども人的リソースを提供しているからである。とはいえ、EU の金融機関の監督権限は、原籍国にあるのに対し、EU 内の取引は自由に国境を越えて行われているから、ECB も、検査当局でもある NCBs を束ねる者として、監督当局に情報を提供することが考えられよう。

「③ 特定タスク実施」は、具体的な内容が決められておらず、必要に応じて事務を所掌させるための「その他の業務」である。設置法では、オペ実行や健全性の監督（自己資本・流動性）についての任務を履行するために必要な限りで規制を定めて課徴金を課すことができるとされており⁴⁴、欧州憲法草案でも、ECB が課す課徴金等の条件についての規制を閣僚理事会が定めるようになることを想定していたので⁴⁵、こうしたものも含まれるかもしれない。

監督上の障碍の除去

「① 所轄当局群の政策実行の障碍除去」は、ESCB が果たすべき任務である。この枠内でカバーできる機能は、まず「ウ」マクロ的健全性分析」である。ECB による統計月報の作成には、ESCB の下で NCBs の協力が不可欠だからである。これらを用いて、システミックリスクの可能性を早期に発見しなければならないということになる。

ESCB は、より具体的な監督行動にも資することができる。2.1 節で述べたように、NCBs には、国内機関でありながら、ESCB の枠組みの中では EU の機関であるという両属性がある。これが、加盟国の監督当局が国内事情だけでなく EU の利害を加味して行動するのに役立つと期待されている。

例えば、EU 加盟国の中には、中央銀行と金融監督組織が分離されておりかつ公式の話し合いの場がないような国がある（ルクセンブルクなど）。中央銀行と切り離された各国監督当局は、内国的な任務だけを所掌しており財務省と密接に関係しているので、自国の政府との協力を優先して、クロスボーダー取引での障碍等にはあまり関心を置かない。このような場合にも、当該国の中央銀行

⁴³ cf. Scheller [2004], p.113.

⁴⁴ ESCB+ECB 法第 34 条(1)

⁴⁵ 欧州憲法草案第三編第 82 条

が EU の利害を代表する組織として、当該国の当局と必要な協力を行い、ユーロシステム内のパートナーとの必要なコンタクトをとることにより、クロスボーダー取引に起因するシステム障害の調整役となることができる⁴⁶。

4. EU 加盟各国の金融監督行政における中央銀行の役割

これまで考察してきたように、EU では、流動性危機における「最後の貸手機能」において、中央銀行の役割が必ずしも前面に出されるわけではない。こうした危機に対処し、あるいは回避すべく、金融監督行政の役割が重視されている。しかし前章で見たように、EU では、この金融監督行政が各国レベルで分断的に行われているため、ESCB の枠組みがその調整役としての役割を果たしているわけである。

そこで問題となるのが、各国レベルでは中央銀行と金融監督行政機関がどのように連携を図っているのかということである。本章では、英国、ドイツ、フランスにおける事例から、EU 各国レベルにおける金融監督行政への中央銀行の果たしうる役割を考察する。

4. 1 EU 主要国の事例

英国の事例

英国では長らく、金融機関の規制・監督に関する成文法がなく、自主規制や紳士協定により律せられてきたが、1977年のEC第一次銀行指令（免許制）を受けて銀行法が制定された。また、1970年代のセカンダリー・バンク危機への反省から、1979年には中央銀行であるイングランド銀行に銀行監督権限が付与された。さらに、1984年のジョンソン・マシィ銀行の経営破綻を契機に、1987年には銀行法が改正され、イングランド銀行による銀行監督権が強化された。

1980年代に入り金融サービス法の制定により証券取引の分野でも規制・監督の制度が法的に整備されると、保険会社、住宅金融組合等に対する監督機関も含めて、業態別に複数の監督機関が林立する状態が生じた。

しかし1990年代に入ると一元的な監督機関設立の議論が高まり、1997年10月に金融サービス機構（FSA: Financial Services Authority）が設けられ、翌1998年の改正イングランド銀行法施行により、イングランド銀行からFSAに銀行監督権限が移管された。そして、2000年には、金融サービス市場法成立によって、銀行・証券・保険にわたる金融サービス全般の規制・監督権限がFSAに一元化された。

この金融監督の一元化の背景には、金融自由化と国際化という世界的潮流の中で、業態も国境も越えて活動する様々な金融機関に対する規制及び監督を一元化して「金融監督機能の効率性と公正性を高める⁴⁷」必要が生じていたことが挙げ

⁴⁶ cf. European Central Bank [2001], p.8.

⁴⁷ 春井[1999a],70頁参照。また、齊藤[2004]ではこの他に以下の3点も改革の背景要因として取り上げている。その一つは、イングランド銀行の監督体制に対する批判が高まったこと

られる。すなわち、英国では EU 次元でのユニバーサルバンク制度導入の影響を受け、金融のコングロマリット化が進展し、多様な金融業務を一手に引き受ける金融機関が生まれていた。こうした金融機関に対して業態別に複数の監督機関が監督を行うことの問題点として、金融機関側に課せられる負担が重いということに加え、監督行政側にも「複雑で重層的な金融監督システムの機能不全⁴⁸」が顕在化するということが指摘された。更には、金融のグローバル化の進展により、金融機関が海外でも活発に事業展開するようになった。このような金融機関を相手に監督行政を行うにあたり、人的・物的資源の制約から、従来以上に効率的な監督行政の推進が求められた。

2000 年以前、EU 域内で一元的な監督機関を有していたのは北欧のデンマークとスウェーデンのみであったが、一元的監督機関への移行を果たした英国の事例は、他の EU 諸国にも影響を与えることになった。というのも、EU 内の統合金融市場においても当然に、ユニバーサルバンクが浸透し、業態の垣根と国境を越えた複雑な取引活動が展開されるようになっており、英国同様、各国の金融監督機関に、監督機能の効率性が要請されることになったからである。それゆえ、検査・監視に際して必要な部門に柔軟に人材を投入できる組織的枠組みが要請され、業態の垣根を越えて人員の配置が可能な一元的な監督機関の設置をもって、その要請に応えようとしたのである。

英国では、このように金融監督の一元化が進んだが、銀行監督の実務面に目を向ければ、中央銀行が全く何の関係も持たなくなったというわけではない。確かに英国では、一元化移行への過程の中で、従来イングランド銀行が保持していた銀行監督の権限が FSA へと移管され、法的には FSA が金融監督行政を専管することとなった。だが、イングランド銀行と FSA の間の密接な協力関係は覚書の形で保たれている⁴⁹。監督機能の効率性は、一元的な監督機関の設立と同時に、中央銀行等の外部機関⁵⁰との協力関係によっても追求されているのである。

である。BCCI 粉飾事件（1991 年）、ベアリング社の破綻（1995 年）の際には、その都度監督体制に問題があるとの議論が生じた。次に、中央銀行の通貨価値安定重視、金融政策と金融行政の分離という考えが支持を得るようになったことである。1993 年にはイングランド銀行に対して通貨価値の安定を金融政策の主要目標として、その権限を与えることを英国議会上院の委員会が決定、1997 年には金融政策決定権がイングランド銀行に委譲された。こうしてイングランド銀行の中心課題として通貨価値の安定のための金融政策が位置づけられた結果、金融監督行政分離の議論が興隆する素地が生まれた。さらに、証券投資業界・消費者が抱いた、公認自主規制機関の存在意義に対する疑念も監督制度改正をもたらす要因として指摘されている。齊藤[2004],73-74 頁を参照。

⁴⁸ 春井[2004a],71 頁

⁴⁹ 齊藤[2004]によれば、英国におけるイングランド銀行と FSA の覚書による協力関係は、「金融監督権限がイングランド銀行から排除されたことは同行の金融機関情報入手を困難にし、中央銀行の金融政策機能や金融システム安定化機能に悪影響を及ぼす恐れ」があるために確保されたものであるという。いずれにせよ、FSA とイングランド銀行が同一のデータを民間の金融機関から別々に収集することを避けることは、被監督金融機関の負担を最小化することに寄与するものである。齊藤[2004], 91-92 頁参照。

⁵⁰ 中央銀行以外の外部の協力機関としては、例えば経営監査会社が挙げられる。ドイツでは会計検査の際に、経営監査会社（公認会計士）や監査連合の協力を得て検査が行われている。

ドイツの事例

英国同様にドイツでも、銀行・証券・保険の包括的かつ効率的な監督を目指し、一元的監督機関への移行がなされた。2002年5月、従来の信用制度、保険、証券取引の各監督庁を統合して、連邦金融監督公社（BaFin: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht）が設立されたのである。

既述のように英国ではイングランド銀行から監督権限を FSA に移管させる形で中央銀行から独立した監督機関が創設された。これに対して、ドイツでは、こうした中央銀行からの権限移管は実質的には発生せず、従来から確保されてきた中央銀行と監督行政機関の協力関係が法的に維持された。それは、戦後のドイツ連邦共和国の歴史の中で、金融機関の監督は、中央銀行たるドイツ連邦銀行でなく、信用制度監督庁(BaKred: Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen 銀行監督庁などとも訳される)に集約されていたからであった。

信用制度法(KWG: Kreditwesengesetz)によれば、BaFin と連邦銀行は、観察事項及び確定事項を相互に連絡する。特に連銀は、統計を徴求する際に BaFin の意見を聴き、保有する統計情報を BaFin に利用させる義務がある⁵¹。金融機関による報告及び会計報告の多くは、BaFin のみならず連銀にも送られ、特に会計報告については連銀が意見を沿えて分析結果を BaFin に伝達する。BaFin が訴追を行う際も連銀が得た検分報告が利用される。このように、BaFin とドイツ連銀は、ある種、監督局と検査局のような関係にあると言えよう⁵²。

フランスの事例

フランスでは、1984年に新銀行法が制定されるまで、業態区分の障碍を理由に、当局による銀行政策、行政命令、銀行監督の統一の実施が困難だった。しかし、その後は EU 指令の国内法移植を進めていく過程で、ユニバーサル・バンク制度導入と平行して、行政当局による銀行監督が強化されてきた⁵³。

その中で銀行の検査・監督を任されている独立の行政委員会が、銀行委員会（CB: Commission Bancaire）である。CB には法人格はないが、人的・物的資源がフランス銀行からまかなわれるため、国家財政からは独立している。委員会の構成は、関係当局、行政及び司法系の判事、有識者であり、法律等により、指名又は派遣元が指定されている。

CB は、法律的には英国のように、中央銀行であるフランス銀行とは独立した組織である。しかし、人的・物的資源の提供など、両者は極めて密接な協力関係にある。立入検査の際には、やはりフランス銀行が必要な人員及び資源を CB の事務局に提供することになっている。また、事務局は、検査実施のため、協定の範囲内で、適切な能力のあるあらゆる者に支援を要請することができる。

フランスでは、このように CB とフランス銀行との協力関係においては効率性

⁵¹ 信用制度法第7条

⁵² BaFin も自前の検査官を有しているから、日本で言えば金融庁と財務局のような協力関係にある、といったほうが分かりやすいかもしれない。

⁵³ 一連の制度改革の過程は、山村・三田村[2006], 268-270 頁を参照。

が確保されている。また、証券取引分野では 2003 年に証券取引監視組織が金融市場機構（AMF: Autorité des marchés financiers）として統合され機能別に分かれていた機関の統合が図られた。とはいえ全体としては、英国やドイツと異なり、一元的ではなく業態別・機能別に監督行政機関が依然として複数存在している。ただし、近年では金融コングロマリットの発展を受け、銀行、保険、証券取引の 3 分野における監督の効率性を高める必要があり、分立した各組織が協調できるように、情報交換や関係当局会議などの制度が整えられている⁵⁴。

4. 2 EU 加盟各国の全体的状況

EU 内の幾つかの国では、市中銀行の監督・規制も行う米国の連邦準備制度⁵⁵のような、完全に同一の組織で金融政策と銀行監督が行われなくとも、中央銀行と監督機関が様々な形で密接な協力関係を築こうとしている。必ずしも英国のように中央銀行と監督機関が完全に分離した形態が最善ではなく、国によっては、監督業務における職員の質を確保するためにも、中央銀行の協力が不可欠だからである⁵⁶。

表 1 は、EU 加盟 25 カ国の監督制度の形態を示している。「金融のコングロマリット化」「金融のグローバル化」といった要因を背景に、2000 年以降に業態別モデルからの制度変更を行った国が 13 カ国あり、そのうち 12 カ国は、2000 年以前に 2 カ国でしか採用されていなかった一元的な金融監督機関の設立を実現した。これには 2000 年に FSA に監督権限が一元化された英国も含まれる。こうした一元的な監督機関の多くは、中央銀行からの独立性を謳っているものが多いが、中にはドイツの事例のように中央銀行が検査業務に協力することを法的に規定している国もある。

表 1 EU 各国における監督制度の形態と中央銀行の関与

国名	業態別 モデル	監督目的別 モデル	一元機関 モデル	監督責任を 有する当局 の数	中央銀行の 監督業務に 対する責任 の有無
ベルギー			◎	1	
チェコ			◎	1	○
デンマーク			○	1	
ドイツ			◎	1	○
エストニア			◎	1	
ギリシャ	○			3	○
スペイン	○			3	○

⁵⁴ 貨幣金融法典 L631

⁵⁵ 米国では、中央銀行制度である連邦準備制度の下で、各地区の連邦準備銀行が市中銀行の監督・規制を行っている。すなわち、金融政策と銀行監督を同一組織で実施されている。その一方で、証券取引に対する監督・規制は証券取引委員会（SEC: Securities and Exchange Commission）が実施しており、この SEC は連邦政府から一定の独立性を確保している。

⁵⁶ cf. Goodhart[2002]

フランス	○	○		4	
アイルランド			◎	1	
イタリア	○	○		4	○
キプロス	○			4	○
ラトヴィア			◎	1	
リトアニア	○			3	○
ルクセンブルク	○			2	
ハンガリー			◎	1	
マルタ			◎	1	
オランダ		◎		2	○
オーストリア			◎	1	○
ポーランド			◎	1	
ポルトガル	○	○		3	○
スロヴェニア	○			3	○
スロヴァキア			◎	1	○
フィンランド	○			2	
スウェーデン			○	1	
英国			◎	1	
合計	10	4	14		12

(出所) European Central Bank [2006] p.5.

(注) 業態別モデルは、銀行、証券、保険といった業態ごとに監督機関が複数存在するケースを指す。監督目的別モデルは、プルーデンス監督と営業規制といった監督の目的別に複数の機関が存在するケースを指す。一元機関モデルは、業態や監督目的に関係なく単一の機関が監督行政を司るケースを指す。

監督目的別モデルと一元機関モデルの項目における「◎」印は、2000年以降に業態別モデルから当該モデルへ移行したケースを示している。

中央銀行の監督業務に対する責任がある国の中には、実際の監督業務を法的に委託されているドイツのようなケースも含まれる。

表2は、中央銀行が監督責任を持たない国における監督機関と中央銀行との協力関係を示している。このような国であっても、監督機関と中央銀行が協力・情報共有のために覚書を交わしたり、委員会を設置するなどして公式の協力枠組みを構築したりしている場合が少なくない。また、フランスのほか、ベルギーなどでも、職員や財政の共有が図られていることが分かる。

表2 中央銀行が監督業務に責任を持たない国における
中央銀行と監督機関との関係 (EU内13カ国)

国名	協力・情報共有のための公式体系的形態	中央銀行による監督機関の運営に対する関与の有無	職員共有	財政共有	その他の共有	中央銀行による検査実施の有無
ベルギー	MoU, C	○	○	○	○	
デンマーク	MoU, C					

エストニア	X	○			○	
フランス	X	○	○	○	○	
アイルランド	X		○		○	○
ラトヴィア	A	○	○	○	○	○
ルクセンブルク						
ハンガリー	MoU, C, A					○
マルタ	MoU, C					
ポーランド		○	○	○		
フィンランド	MoU, A	○			○	
スウェーデン	MoU, A	○				
英国	MoU	○			○	

(出所) European Central Bank [2006] p.6.参照。

(注)「協力・情報共有のための公式体系の有無・形態」のうち、MoUは覚書の発行、Cは委員会設置、Aは協力合意の締結、Xはその他の公式的な協力関係の存在を指す。

4.3 小括

金融機関の規制・監督機能の所轄は、各国の金融システムの歴史や経験といった特殊な要因を別にすると、「誰が救済資金を最終的に負担するのかという『実際的な問題』に帰着する⁵⁷。」モラルハザードの発生を抑えるため中央銀行が「最後の貸手機能」を主要任務ととらえないEUでは、英国などで中央銀行から独立した専門的な規制・監督機関が組織されるのも自然な流れである。加えて、ユニバーサルバンク制度の浸透や金融コングロマリット化により、業態の垣根を越えて事業活動を行う金融機関が増加したことを受け、2000年以降、EUでは一元的な金融監督機関の設立が相次いだ。こうした機関の多くは、同時に中央銀行からの独立を果たしている。

しかし、銀行監督機関と金融政策当局の関係は様々であり、銀行監督機構の普遍的なフレームワークは、理論的にも制度的にも存在しない⁵⁸。一元化という観点から見れば、英国、ドイツ、フランスの事例は、それぞれ異なる形態でもって金融監督行政機関を組織し、また中央銀行との関係を築いている。すなわち、英国、ドイツでは、一元的な監督機関が設けられ、フランスでは、業態別・機能別に複数の機関が林立している。また、中央銀行との関係という観点から見れば、英国では金融監督機関が中央銀行から独立しているが、ドイツでは両者の協力関係が従来から法的に規定されており、さらに、フランスでは法的には独立しているが事務的には銀行監督機関が中央銀行からの人的・物的資源に依存している。ドイツの他、オーストリア、チェコといった国々では、一元的監督機関が組織されてもなお、中央銀行との法的な協力関係は保たれている。英国でさえ、覚書の形で、中央銀行との協力関係が確認できる。

銀行監督が効果的に機能するためには、「政治的圧力からの独立性維持、金融

⁵⁷ 春井[1999b],188頁

⁵⁸ 小村[1999],184-185頁を参照。この論文では、1990年代後半の主要国の銀行監督制度を紹介している。

政策機能との調整、有能なスタッフ・適切な予算が不可欠⁵⁹」である。いずれの国々も政治的圧力からの独立性維持、金融政策機能との調整、有能なスタッフ・適切な予算をどのように獲得するかを工夫することで、監督機能の効果を最大限発揮できるように模索を続けている点では共通するのである。

5. むすび

日本では、分権的な性格を持つ欧州中央銀行制度は、「最後の貸手機能」の曖昧さを指摘され、それが果たして金融機能の安定性に寄与しうるのかとの議論が存在する。しかし「最後の貸手機能」の観点から統合度が不十分だとはいえない。むしろ「最後の貸手機能」は、意図的に排除されており、ヨーロッパで金融危機が発生しても、それは原則として金融業界が自己責任で処理すべきものと位置づけられている。歴史的背景として、現在の欧州中央銀行制度のモデルとされた中央銀行制度を持つ旧西ドイツでは、ヘルシュタット危機後も中央銀行が特別融資のような任務を課されることなく、金融機能の安定性は、金融業界の自己責任と金融監督行政によるプルーデンス政策で保たれてきたことが挙げられる。

そこで公的仕組みとしては、金融監督行政が重要となる。各国別の金融監督行政機関の協調に欧州中央銀行制度が果たす役割は無視できない。本稿で論じたように、欧州中央銀行は調整役として、各国別の監督行政の連携に寄与しようとしている。

各国中央銀行も、金融監督行政機関との密接な協力関係を維持している。中央銀行と金融監督行政との関係については、その分離の是非を、やはり「最後の貸手機能」と関連させて理論的に考察しようとする議論がある。しかし、1990年代以降のEU内の金融市場では、業態別の垣根が外され（ユニバーサルバンク制度の浸透）、そして国境を越えた取引が活発化（EU市場統合）するという大きな変化が進行している。それを背景にして、EU各国では、自国の歴史や制度に合致した効果的で効率的な監督制度を求めて、組織構築を進めている。

ここで重要なのは、効率的な監督行政の推進である。EU内で2000年以降に活発化した一元的監督機関の設立を目指す動きは、ひとつには、数の限られた高度専門的職員あるいは専門的機能を効率的に利用しようとする発想にも依拠している。EU加盟各国の中央銀行がそれぞれの制度の中で監督行政に協力しているのも、中央銀行の職員あるいは機能を利用させる機会を与えて監督行政の効率化に資することであるから、現象的には全く異質でも、本質的には同一の哲学に基づくのである。

さて、一連の議論は、EUのみならず、他の先進国の金融監督行政にも示唆に富んでいる。例えば我が国は、預金取扱金融機関の重要性には今後も変わりが無いとしても、不良債権問題には区切りがついたとされる段階である。今後は、そ

⁵⁹ 小村[1999],185頁。同様の論調はECBも共有している。cf. ECB[2001],p.5

れ以外の金融関連業種や金融商品取引の活動もますます活発化し、複線型金融制度への移行も進むであろう。そのような状況下では、監督行政においては、金融商品取引の監視や金融商品販売ないし貸金業等の監督などに、より多くの人材を投入していく必要がでる。その際には、国の予算も限られている中、職員の純増というよりは配置の重点を切り替えるという方向性をとるであろう。そう考えると、預金取扱金融機関の監督においては、中央銀行等の外部組織の協力を求めて行くという戦略が頭に浮かぶからである⁶⁰。

欧州の金融監督制度で、豊富な人材を擁し市中金融機関との接点の深い欧州中央銀行や加盟国各中央銀行という組織が、預金取引金融機関の検査・監督において、どのような役割を果たして金融監督の行政効率を上げようとしているのか。こうした機能の詳細や今後の展開について更に研究していく余地が残されている。

参考文献

- 岩田健治[2003]「EU の通貨統合」(上川孝夫・藤田誠一・向壽一編『現代国際金融論 新版』有斐閣、307-326 頁)
- 小村衆統[1999]「銀行監督機関と金融政策当局」(広島修道大学『経済科学研究』第 2 巻第 2 号、173-186 頁)
- 齊藤壽彦[2004]「イギリスにおける一元的金融監督機関の成立と金融検査・モニタリング」(『千葉商大論叢』第 42 巻 3 号、65-110 頁)
- 齊藤壽彦・山根寛隆[2004]『中央銀行からの金融監督機能分離是非論と各国の金融監督機関』(千葉商科大学 CUC Discussion Paper No.4)
- シャーラー,ハンス-エックハート[2003]「欧州における通貨同盟とユーロ発足 3 年を経た中間評価」(岩田健治編『ユーロと EU の金融システム』日本経済評論社、3-29 頁)
- 澤邊紀生[2003]「金融リスクの国際的管理」(上川孝夫・藤田誠一・向壽一編『現代国際金融論 新版』有斐閣、167-187 頁)
- 羽森直子[2002]『欧州中央銀行の金融政策』中央経済社
- 春井久志[1999a]「イギリスにおける金融監督システム改革－Financial Services Authority をめぐって－」(関西学院大学『経済学論究』第 52 巻第 4 号、69-102 頁)
- 春井久志[1999b]「中央銀行の最後の貸し手機能と金融監督機能」(関西学院大学『経済学論究』第 53 巻第 3 号、161-202 頁)
- 春井久志[2004]「欧州中央銀行の最後の貸し手機能」(田中素香・春井久志・藤田誠一編『欧州中央銀行の金融政策とユーロ』有斐閣、68-85 頁)
- メイズ,デヴィッド・G.[2003]「EU における銀行監督の新展開」(岩田健治編『ユーロと EU の金融システム』日本経済評論社、179-212 頁)

⁶⁰ 効率化の観点ではなく、国家の金融制度への過度の関与の防止という観点から、日銀の活用を述べる論者もいる。例えば、齊藤・山根[2004],26 頁を見よ。

- 山村延郎 [2003a] 『ドイツにおける預金保護・危機対応の制度－市場経済に立脚した金融システムの維持－』 金融庁金融研究研修センター、DP Vol. 4
- 山村延郎 [2003b] 『フランス・オランダの地域金融システム－欧州における「リレーションシップ・バンキング」の実態と日本への示唆－』 金融庁金融研究研修センター、DP Vol. 12
- 山村延郎・三田村智 [2005] 「ドイツ・リテール金融業務における自己資本比率規制とリレーションシップ・バンキングの意義」(『FSA リサーチ・レビュー2005』金融研究研修センター、29-58頁)
- 山村延郎・三田村智 [2006] 「EU と加盟国との相互関係－独仏金融サービス市場における規制・監督・競争政策を事例に－」(『EU とガバナンス』日本 EU 学会年報第 26 号、260-284 頁)
- Beck, T. [2004] “The Incentive-Compatible Design of Deposit Insurance and Bank Failure Resolution: Concepts and Country Studies”, in: Mayes, D. G. and Liuksila A. (ed.), *Who Pays for Bank Insolvency*, Palgrave Macmillan, pp.118-141.
- Brouwer, H., Hebbink, G. and Wesseling, S. [2004] “A European Approach to Banking Crises”, in: Mayes, D. G. and Liuksila A. (ed.), *Who Pays for Bank Insolvency*, Palgrave Macmillan, pp.205-221.
- European Central Bank [2001] *The Role of Central Banks in Prudential Supervision*, European Central Bank
http://www.ecb.int/pub/pdf/other/prudentialsupcbrole_en.pdf
- European Central Bank [2006] *Recent Developments in Supervisory Structures in EU and Acceding Countries*, European Central Bank
http://www.ecb.int/pub/pdf/other/report_on_supervisory_structuresen.pdf
- Freixas, X., Giannini, C., Hoggarth, G. and Soussa, F. [2002] “Lender of Last Resort: A Review of the Literature”, in: Goodhart, C. and Illing, G. (ed.), *Financial Crises, Contagion, and the lender of Last Resort*, Oxford University Press.
- Friedereich, H.-J. [1997] „Organisatorische Vorbereitungen der Zentralbanken auf den Euro-Zahlungsverkehr“, in: von Stein, J. H. (hrsg.) *Handbuch EURO*, Verlag C.H. Beck, München, S.71-92.
- Goodhart, C. [2002] “The Organizational Structure of Banking Supervision”, in: *Review of Banking, Finance and Monetary Economics*, Vol.31, No.1, Blackwell Publishing, pp.1-32.
- Goodhart, C. and Illing, G. (ed.) [2002] *Financial Crises, Contagion, and the lender of Last Resort*, Oxford University Press.
- Knüwer, Thomas [2006] „Als die Raumstation Orion brennt.“, Nachricht aus Köln, in: *Handelsblatt*, Verlagsgruppe Handelsblatt GmbH, Düsseldorf, 30.Juni 2006
- Mayes, D. G., Halme, L. and Liuksila, A. [2001] *Improving Banking Supervision*, Palgrave.
- Padoa-Schioppa, T. [1999] “EMU and Banking Supervision”, in: *International Finance*

2:2, Blackwell Publishing, pp.295-308.

Scharrer, H.-E. [2005] “The European Economy after the EU Enlargement”, in: 『欧州憲法条約と IGC』 日本金融学会年報第 25 号, pp.85-95

Scheller, H. K. [2004] *the European Central Bank, history, role and functions*, European Central Bank (Official History of ECB)