

金融機関の健全性確保のための規制・監督 —「金融システム法講義」(2)—

木 下 正 俊

- 第1章 規制・監督の必要性とその根拠
- 第2章 規制・監督の類型と理念の転換
- 第3章 規制・監督の再編
- 第4章 規制・監督の実施体制
- 第5章 金融機関に対する健全経営規制・監督

第1章 規制・監督の必要性とその根拠

金融業は、代表的な規制産業であり、これを担う金融機関は多くの公的規制や監督に服している。以下では、銀行、証券会社、保険会社を中心に、金融機関に対する規制・監督の必要性とその根拠について整理しておこう。なお、ここで銀行として記述していることは、基本的には預金を受け入れる金融機関全般についてもあてはまる。

さて、そもそも規制とは市場における様々な取引に対する政府を含む公的機関の介入と捉えることができ、これに對置される概念は「市場による規律」ないし「市場の自由」ということになるだろう。このように整理したときに、規制が必要とされる理由は、規制を行わず市場による規律ないし市場の自由のみに委ねたのでは、金融機関の果たすべき目的が達成できないことがありうること、すなわちいわゆる「市場の失敗」が生じうることに求められる。

なお、ここで留意しておかなければならないことは、規制・監督と市場による規律とは二律背反のものではなく、むしろ規制・監督の社会的コストの低減や取引主体のモラル・ハザードの防止の観点からは、まず第一義的には市場による規律が重要であり、そのうえでそれのみに委ねることが適当でない場合に規制・監督の果たすべき役割があると捉えることが肝要であろう。この点は、後述の金融行政のスタイルのあり方にも関わってくるテーマである。

第1節 市場の失敗と公的介入

金融機関は様々な機能を果たしている。銀行、証券会社、保険会社の各業態によって異なるが、おおまかに言って、金融機関の機能は次の二つであろう。すなわち、①金融機関全般に共通するものとして、貯蓄と投資を円滑に結びつけるための資金仲介機能⁽¹⁾があり、②金融機関の中でもとりわけ銀行が果たしている決済機能がある。これらの機能は、いずれも市場経済の発展にとって不可欠な基盤となるサービスを提供するものであり、仮にこれらのサービスが安定的に提供されない場合には、他の産業や国民生活全般に甚大な影響が及ぶことになる。とくに決済機能は、それが円滑に提供されることを前提に国民経済における様々な実物取引や金融取引が行われるという側面が極めて強い。このような意味で、金融機関が提供する金融サービスとりわけ決済サービスには、経済全体のインフラとしての性格があり、それには外部性が伴うことから、その提供を専ら自由な市場のメカニズムに委ねたときには、最適のサービスが提供されるとは限らない。ここに規制が必要とされる根拠を見いだすことができる。

第2節 規制・監督の目的

このように金融機関に対する規制・監督の必要性が認められるが、ではその目的は何だろうか。この点についても様々な捉え方があるが、少なくとも上記のような金融機関の機能が適切に果たされることが目的の一つであることは間違いない。それに加えて、これらの機能が果たされるプロセスの適正（取引の公正、効率等）やこれらの機能を通じて実現すべきこと（適正な資源配分、経済発展等）も目的に含めてよいだろう。このように考えると、金融機関に対する規制・監督の目的としては、①円滑な金融の実現、②資金提供者の保護、③信用秩序の維持、④公正な取引の確保、⑤適正な資源配分、⑥経済発展、の諸点があるというように整理することができよう⁽²⁾。

(1) 資金仲介機能を果たす方式には、いわゆる直接金融と間接金融とがある。直接金融とは、資金調達者である最終的借り手が発行する本源の証券（株式、社債等）を、金融機関（証券会社等）の仲介により資金提供者である最終的貸し手が直接購入することで成立する金融方式である。これに対して間接金融とは、最終的借り手の発行する本源の証券（借入証書等）を金融機関（銀行等）が購入する一方で、その資金を調達するため金融機関が間接証券（預金等）を発行し、これを最終的貸し手が購入することにより成立する金融方式である。このため、直接金融では、最終的借り手のリスクがそのまま最終的貸し手に直接移転するのに対し、間接金融では、最終的借り手のリスクは金融機関が引受け、最終的貸し手は、間接証券のリスク（金融機関のリスク）を引き受けることになる。このことから分かるように、金融機関は、資金仲介機能を果たしている点では共通しているが、間接金融を行う金融機関は、それに加えて、直接証券を間接証券に変換するという資産変換機能（すなわちリスク変換機能）をも果たしていると捉えることができる。

このうち、①円滑な金融の実現については、金融機関の各業態の特性に応じて金融の方式は異なるものの(例えば直接金融、間接金融)、これらに共通する機能として資金仲介機能が円滑に果たされることにより、貯蓄と投資が適切に結びつき、その結果、最適な資源配分が実現することを意味すると考えられる。②資金提供者の保護については、その対象者として、各業態により、預金者、証券投資者、保険契約者、等々様々な者が存在する。そして彼らの適切な保護のあり方、すなわち彼らに求める自己責任の程度等は一律ではないものの、金融における最終的な資金提供者(貸し手)である貯蓄者を適切に保護することは、円滑な金融を実現するための前提であると考えられる。③信用秩序の維持については、広く捉えれば、あらゆる金融取引によって多数の取引主体間で形成される貸借関係が契約どおり円滑に決済されることを通じて信用制度・信用システムが維持されることを意味するものと考えられるが、より狭義には、銀行が預金や為替を通じて提供する決済システムが円滑に運行されていることを意味すると捉えることができる。とくにそれが実現できないときの影響の大きさからすると、狭義に捉えておくことが有用であろう。④公正な取引の確保については、銀行・証券・保険の各取引に共通するが、中でも多様な主体が参加する市場で行われる証券取引においてとくに重視されるであろう。なお、公正な取引の確保という場合には、非金融産業に対する過度の支配力の排除という独占禁止の視点も含まれると考えられ、この点では銀行等も主たる対象となろう。⑤適正な資源配分、⑥経済発展の二つは、上記①から④までの目的の実現を通じて達成されるべきより高次の目的と捉えることができる。

第3節 各業法の目的規定

銀行法、金融商品取引法⁽³⁾、保険業法は、各第1条に以下のような目的規定を置き、それぞれの法律が定める規制等の根拠としている。これらの各法律とも、金融機関の取引の相手方の保護、すなわち「預金者等の保護」、「投資者の保護」、「保険契約者等の保護」を目的としている点、および「国民経済の健全な発展(適切な運営)」を目的としている点において共通している。その一方で、それぞれの業態の特性等を反映し、例えば、銀行法と保険業法は、いずれも対象金融機関の業務の公共性を踏まえ、業務の健全性を強調している点に特徴があり、また金融商品取引法(および同改正前の証券取引法)は、証券市場の

(2) 因みに堀内昭義「日本経済と金融規制」堀内編著[1994] 11頁は、金融規制の目的として掲げられてきた主な事項として、①経済発展の促進(戦後の日本経済の復興)、②金融業における独占の弊害の防止、③金融システムの安定性の維持(信用秩序の維持)、④貯蓄提供者(預金者、あるいは投資家)の保護、⑤経済的公平性の実現・促進、があるというように整理している。

164— 金融機関の健全性確保のための規制・監督（木下）

特性を踏まえ、取引の公正（および公正な価格形成）を強調している点に特徴があると言えよう。

銀行法1条1項 この法律は、銀行の業務の公共性にかんがみ、信用を維持し、預金者等の保護を確保するとともに金融の円滑を図るため、銀行の業務の健全かつ適切な運営を期し、もって国民経済の健全な発展に資することを目的とする。

金融商品取引法1条 この法律は、企業内容等の開示の制度を整備するとともに、金融商品取引業を行う者に関し必要な事項を定め、金融商品取引所の適切な運営を確保すること等により、有価証券の流通を円滑にするほか、資本市場の機能の十全な発揮による金融商品等の公正な価格形成等を図り、もって国民経済の健全な発展及び投資者の保護に資することを目的とする。

旧証券取引法1条 この法律は、国民経済の適切な運営及び投資者の保護に資するため、有価証券の発行及び売買その他の取引を公正ならしめ、且つ、有価証券の流通を円滑ならしめることを目的とする。

保険業法1条 この法律は、保険業の公共性にかんがみ、保険業を行う者の業務の健全かつ適切な運営及び保険募集の公正を確保することにより、保険契約者等の保護を図り、もって国民生活の安定及び国民経済の健全な発展に資することを目的とする。

第2章 規制・監督の類型と理念の転換

第1節 規制・監督の諸類型

金融機関に対する規制・監督の方法については様々なタイプがあるが、次の二つの軸で整理することができるだろう。その第一は、ルールか裁量か、第二は、事前的措置か事後の措置か⁽⁴⁾、というものである。

第一の軸のうちルールとは、法律・政省令等のように適正な手続きにより制定され、規制・監督を受ける者に対してその内容や適用の基準が明示されているものを意味する。こ

(3) 証券取引法は、2006年6月に改正され、名前も金融商品取引法と改められた（2007年9月施行）。本章では、原則として改正後の金融商品取引法の規定をもとに記述し、必要に応じて改正前の証券取引法を適宜参照することとするが、取り扱う事項によっては、これとは逆に記述することもある。

ところで、ここでの検討対象である目的規定については、改正後の金融商品取引法では、同法が金融先物取引法等を統合し、より包括的な法律として再編されたことに伴い、法律の概要を明らかにすることや市場法としての性格を明確化する趣旨から、改正前の証券取引法の目的規定に加え、「企業内容等の開示の制度を整備する」、「金融商品取引業を行う者に関し必要な事項を定め、金融商品取引所の適切な運営を確保する」、「資本市場の機能の十全な発揮による金融商品等の公正な価格形成等を図り」との文言が新たに盛り込まれた。

(4) 金融機関に対する規制体系について分析した初期の論考として、岩田規久男・堀内昭義 [1985] を、またこれを参考としつつ金融自由化を論じた木下正俊 [1985] を参照。

れに対し、裁量とは、行政指導⁽⁵⁾など、その根拠や制定手続き、適用の基準等が必ずしも明確でないものを意味すると考えられる。

第二の軸のうち事前的措施とは、規制・監督を受ける者が何らかの行為をする前に、それを禁止・制限ないし規律づけることを意味し、これに対し、事後的措施とは、一定の行為を原則として自由に行わせた上で、何らかの問題が生じた場合にこれを解決するための対応をとることを意味するものと捉えることができる。

第二の軸の事前的措施と事後的措施については、それぞれさらに分類することが可能である。事前的措施は、競争制限的措施と競争制限的でない措置(非競争制限的措施)とに、事後的措施は、経営破綻防止措置と経営破綻処理措置とに分けることができよう。なお、裁判等による紛争解決も、公的機関による市場への介入という点では、規制の一種と考えられることから、事後的措施の一つの類型と捉えることができるだろう。

以上のように分類された各種の措置には、次のような具体的な規制等が含まれるというように整理することができよう。

まず事前的措施のうち競争制限的措施の代表的なものとしては、参入・退出規制、業務分野規制、価格(金利、手数料等)規制、商品性規制などがあり、非競争制限的措施の代表的なものとしては、自己資本比率規制等のバランスシート規制、ディスクロージャー規制、それに基づく早期是正措置などがある。なお、公的当局によるオンサイト・モニタリング(立入検査等)やオフサイト・モニタリング(報告徴求、取引監視等)は、基本的には非競争制限的措施に該当すると考えられるが、その運用如何では競争制限的措施や裁量の色彩を帯びることもあり得るだろう。

事後的措施の代表的なものとしては、預金保険制度(破綻防止、破綻処理の両面を含む)、証券投資者保護基金制度、保険契約者保護機構制度や中央銀行貸出等のセーフティ・ネットなどがある。また、紛争解決としては、裁判および裁判外の紛争解決がある。

以上のことを一覧してみると、次表のように整理することができよう。

(5) 行政指導は、1993年制定の行政手続法において、「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないものをいう」(2条6号)と定義され、透明性が高められた。

(図表 2-1) 金融機関に対する規制・監督の類型

事前的措置		事後的措置		
競争制限的措置	非競争制限的措置	セーフティ・ネット		紛争解決
○参入・退出規制 ○業務分野規制 ○価格規制 (金利・手数料) ○商品性規制	○バランスシート規制 (自己資本比率規制等) ○ディスクロージャー規制 ○早期是正措置 ○オンサイト・モニタリング (金融庁検査, 日銀査査等) ○オフサイト・モニタリング (報告徴求, 取引監視)	破綻防止	破綻処理	○裁判 ○裁判外 紛争解決
		○預金保険制度 ○中央銀行貸出 (LLR)	○預金保険制度 ○証券投資者 保護基金制度 ○保険契約者 保護機構制度	

第2節 規制・監督の理念の転換

わが国における金融機関に対する規制・監督については、第二次世界大戦中から戦後にかけて長年に亘って「護送船団方式」がとられてきたと言われている。これは金融機関全体を一つの船団と見立てて、船団の指揮官である金融当局がひとつの金融機関の落ちこぼれもなく、目的地に誘導するという行政のスタイルを表現するものであった。そこでは、船団を組む金融機関が厳選され（参入規制）、かつ脱落者が出ないように（退出規制）、競争が制限された。上述の規制・監督の類型に照らすと、競争制限的措置を中心とする事前的措置が重視され、事後的措置はほとんど必要とされない状況が生み出されてきたと言うことができよう。このような競争制限的措置、とりわけ業務分野規制による金融機関の分業体制や金利規制は、特定の産業分野への重点的かつ低金利での資金供給を可能とし、戦後復興およびその後の高度経済成長を促進してきたと評価されている。

しかし、1973年10月の第一次石油危機が契機となって、わが国が低成長経済に移行するとともに、上記の競争制限的規制による弊害（資源配分の非効率等）が目立つこととなり、1980年代以降これらの規制の緩和による金融自由化が進められることとなった。さらに、80年代後半のバブル経済とその後の崩壊による影響から、金融機関の経営破綻は避けられない事態となった。ここに至って、規制・監督の理念は、それまでの「護送船団方式」から敗退者の出現を当然の前提とするものへと大きく転換され、また、行政の手法も、裁量的なものからルールに基づく透明性の高いものへと切り替えられることとなった⁽⁶⁾。

第3章 規制・監督の再編

このような方向転換の中で、規制・監督は抜本的に再編されることとなった。本章では、

規制・監督の方法の再編を取り上げ、規制・監督の実施体制の再編については次の第4章で取り上げることとする。

規制・監督方法の再編の特徴は次のように整理することができる。第一に、事前的措置について、競争制限的措置が緩和ないし撤廃されるとともに、非競争制限的措置が強化・拡充されたこと、第二に、セーフティ・ネットを中心に事後的措置が整備されたことである。以下、順にみていく。なお、現行の非競争制限的措置については、第5章で個別業態ごとに、また事後的措置については、「金融システム法講義」(3)でそれぞれ詳しく取り上げることとする。

第1節 競争制限的措置の緩和・撤廃

事前的措置のうち競争制限的措置には、上述のように、参入・退出規制、業務分野規制、価格規制、商品性規制などがあるが、これらの規制は、1980年代半ばの「日米円ドル委員会」⁽⁷⁾を契機とする本格的な金融自由化(とくに1992年金融制度改革法⁽⁸⁾)の中で漸次緩和が進められ、90年代末の「日本版ビッグバン」⁽⁹⁾(とくに1998年金融システム改革法⁽¹⁰⁾)により、多くのものが緩和ないし撤廃された。

(6) 金融行政をはじめとする大蔵省改革プロジェクトチーム「新しい金融行政・金融政策の構築に向けて」(1996年6月13日)、大蔵省の行政のあり方に関する懇談会「報告書」(1998年7月17日)等を参照。

(7) 同委員会は、当時のわが国の対米貿易黒字とその原因とされた円安ドル高の是正をテーマとして1984年2月に設置されたが、円安の背景には円資産の魅力が減殺している日本市場の閉鎖性や不自由性という事情があるとの米国の見方に基づき、テーマの重点は、円市場の自由化・国際化に移行することとなった。そして同委員会は同年5月、①ユーロ円市場の拡充、②金融・資本市場の自由化、③外国金融機関の日本市場への参入、の3点を柱とし、具体的な実施スケジュールを定めた報告書を取りまとめ公表した。同報告書の公表にあわせて、大蔵省は、「金融の自由化と円の国際化についての現状と展望」を公表し、本格的な金融自由化・国際化の方針を打ち出した。

(8) 正式名称は「金融制度及び証券取引制度の改革のための関係法律の整備等に関する法律」であり、銀行法、証券取引法等16の法律を一括して改正または廃止するものであった(1993年4月1日施行)。同法制定に先立つ検討については、金融制度調査会[1991]、証券取引審議会[1991]を参照。

(9) 1996年11月に当時の橋本内閣が「フリー・フェア・グローバル」の理念のもとに、わが国の金融資本市場を2001年までにニューヨーク、ロンドンと並ぶ国際的市場として復活させることを目標に「日本版ビッグバン構想」を提唱した。これを受けて行われた金融制度調査会、証券取引審議会等の答申を踏まえ、金融システム改革法(1998年)等が制定され、多くの競争制限的規制が緩和・撤廃された。

(10) 正式名称は「金融システム改革のための関係法律の整備等に関する法律」であり、証券取引法、銀行法、金融制度改革法等24の法律を一括して改正するものであった(1998年12月1日施行)。同法制定に先立つ検討については、金融制度調査会[1997]、証券取引審議会[1997]を参照。

1. 参入・退出規制

銀行を中心とする「護送船団方式」を特徴づけていた厳しい参入・退出規制が順次緩和された。

(1) 参入規制

後述の業務分野規制も広い意味では参入規制のひとつであるが、ここでは狭義の参入規制として開業規制を取り上げる。

金融機関が営業を行うには免許の取得等を課す開業規制が行われている。金融機関のうち銀行と保険会社については免許制（銀行法4条，保険業法3条）がとられている一方，証券会社については，1998年12月から登録制がとられている。なお，証券会社については，証券取引法（1948年）が制定された当初は登録制，1965年の山一証券の経営危機の後の同法改正で免許制に変更され規制が強化されていたが，日本版ビッグバンによる規制緩和の一環として，証券取引法が改正され登録制に戻された（28条）⁽¹¹⁾。

また，銀行，証券会社，保険会社が免許ないし登録を受けるためには，最低資本額を満たすことが求められる。このうち銀行と保険会社については，その額が10億円を下回ってはならない旨が法律で定められ（銀行法5条2項，保険業法6条2項），そのうえで政令により銀行については20億円，保険会社については10億円と定められている。

(2) 退出規制

前述のように，戦後長期に亘る「護送船団方式」のもとでは，一つの金融機関も脱落しないよう金融行政が運営されてきた。もちろん，その過程で一部の零細金融機関の経営が行き詰まることもあったが，その場合には，金融当局の行政指導を背景に，当該金融機関と関係の深い有力金融機関による支援ないし救済が行われ，「船団」が維持されてきた。その意味では，厳重な退出規制が行われてきたと見ることが可能であろう。

しかし，1990年代に入り，バブル経済が崩壊すると，多くの金融機関の破綻が現実のものとなった。詳しくは「金融システム法講義」（3）で取り上げられるが，銀行では，1991年に東邦相互銀行に対し初めて預金保険制度が適用されたのに続き，1995年兵庫銀行，1997年北海道拓殖銀行，1998年日本長期信用銀行，日本債券信用銀行，等，現在までに大小20の銀行が破綻した（信用組合まで含めた預金取扱金融機関全体では181）。また，証券会社では，1997年に三洋証券と山一証券が，保険会社では，1998年に日産生命，1999

(11) 金融商品取引法では，証券会社を含む金融商品取引業者に対して登録制がとられている（29条）。

年に東邦生命、2000年には第百生命、第一火災、千代田生命、というように破綻が続出した。

このように、金融機関の破綻が多発する中で、金融再生法等の緊急立法や預金保険法の改正等が行われ、それまでのような「護送船団方式」のもとでの「退出させない規制」から、いわば「円滑に退出させる規制」へと転換されてきたと見ることができよう。

(3) 店舗規制

銀行が営業所および代理店の設置、位置の変更、種類の変更、廃止を行おうとするときは、長年に亘り、大蔵大臣(当時)の認可を受けなければならないとされ(銀行法8条)、大蔵省は、認可にあたり、新設店舗の位置や数について通達で厳しく制限してきた。銀行にとって店舗は営業の基盤であり、後述のように預金金利が規制され、一定の利鞘の確保が容易な状況の下では、預金量の多寡が収益力に直結することから、預金吸収の場である店舗の新設の可否は競争力に大きな影響を及ぼすものであった。しかし、その後、預金金利の自由化や業務分野規制の緩和が進められる中では、店舗数の多寡は必ずしも収益力に直結するとは限らなくなったことから、店舗規制は、1992年の行政改革の一環として緩和され、1998年の金融システム改革法により原則撤廃されるに至った。

現行の銀行法(8条)では、国内での営業所の設置、位置の変更、種類の変更、または廃止、代理店の設置または廃止については届出制がとられている。なお、外国における営業所の設置等については認可制が維持されている。

2. 業務分野規制

わが国の金融組織は、戦後長期に亘って、銀行・証券分離、長短金融分離等の業務分野規制によって、縦割りの分業体制がとられてきたが、1980年代以降、これら各種の業務分野規制そのものの緩和に加え、業態別子会社方式による相互参入や金融持株会社の解禁によって、分業体制からいわば協業体制へと転換されつつある。詳しくは、「金融システム法講義」(4)に譲ることとし、ここではその要点のみを確認しておこう。

(1) 各種の金融業務の分離

(銀行・証券分離)

証券取引法65条1項は、銀行その他政令で定める金融機関が同法2条8項各号に掲げる行為を営業として行うことを禁止した¹¹²⁾。同法2条8項各号に定める行為とは証券業を意

170- 金融機関の健全性確保のための規制・監督（木下）

味することから、銀行等は、原則として証券業を行うことはできない。ただし、65条1項但書は、顧客の注文を受け顧客の計算で行う有価証券売買等、投資目的で行う有価証券売買等、一定の行為はこの限りではないとしているほか、同2項は、1条本文を適用しない行為として、国債証券等に関する証券業務等を掲げている。

こうしたもとの、証券取引法65条2項により政令で定める行為を追加するとともに、これに併せて銀行法による付随業務等としてその取扱いを明確化するという形で、1981年に国債の窓口販売、1992年にCP取扱い、1998年に有価証券デリバティブ商品および証券化商品の取扱い、というように、銀行等の行いいう証券業務の範囲が順次拡大されてきた。

このような証券取引法による銀行・証券分離規制の枠組みは金融商品取引法に引き継がれた。金融商品取引法は、33条1項において、銀行等が有価証券関連業または投資運用業を行うことを禁止するとともに、同但書において、銀行等が投資の目的で行う有価証券の売買等を認めている。また33条2項において、銀行等が顧客の書面による注文を受けて行う有価証券の売買等やデリバティブ取引等については1項本文を適用しないこととしている。

（長短金融分離）

1952年の長期信用銀行法制定により、金融債の発行による長期資金の調達を長期信用銀行にのみ認める一方で、普通銀行の資金調達手段である預金の期間は1年以内に制限するという形で、銀行業務の中でも、長期金融と短期金融の分離が行われてきた。その後、普通銀行預金の期間の規制は順次緩和されてきたが、1992年金融制度改革法により、それまで禁止されていた期間3年の中長期預金の発行が認められたのに続き、95年には期間5年超の預金が解禁されたほか、1998年金融システム改革法により、銀行等に社債の発行が認められるに至って、長短金融分離規制はその実質が失われることとなった。

（信託分離）

わが国では、戦後長年に亘り信託業務を専業とする信託会社は存在せず、銀行法に基づく銀行が信託兼営法（1943年制定、「銀行の信託業務の兼営等に関する法律」）により信託

-
- (12) 銀行・証券分離を定める証券取引法65条は、金融商品取引法33条に基本的に引き継がれている。ただし、金融商品取引法における金融商品取引業の概念は証券取引法における証券業の概念から拡大されたため、「証券業」に相当する概念として新たに「有価証券関連業」の概念が設けられ（28条8項）、銀行等が「有価証券関連業」（または投資運用業）を行うことは原則として禁止されている（33条1項）。

業務を兼営してきた(1992年の法改正で兼営することのできる金融機関の範囲が「銀行その他の金融機関」に拡大された)。この間、1954年、当時の大蔵省は、行政指導により、長短金融分離の一環として銀行業務と信託業務の分離を図り、信託業務を主業とする銀行以外の銀行に対し、信託業務の分離を促した⁽¹³⁾。この結果、長年に亘り、信託銀行の数は10行弱の少数に抑えられ保護育成されてきたが、1984年の「日米円ドル委員会」での合意に基づく外国金融機関の参入⁽¹⁴⁾を契機に、信託分離規制はその実質が失われることとなった。

(2) 業態別子会社方式による相互参入

1992年金融制度改革法により、業態別子会社方式による業務の相互参入が認められることとなった。すなわち、銀行は証券子会社、信託銀行子会社を、信託銀行は証券子会社を、証券会社は銀行子会社、信託銀行子会社をそれぞれ業態別子会社として保有することが可能となった。ただし、当初は、銀行の証券子会社への免許付与に際し、当分の間、株式のブローカー業務をしてはならない等、また信託銀行子会社にも、行政上の措置として、貸付信託・年金信託等を除外する等の条件が付されることとなった。こうした条件が撤廃されたのは、1998年10月の金融システム改革法の施行によってである。

この間、保険会社については、1996年の新保険業法により、子会社方式による生命保険・損害保険間の相互参入が認められたほか、1998年金融システム改革法により、業態別子会社方式に基づく保険会社と金融他業態との相互参入が認められることとなった。

(3) 金融持株会社の解禁

独占禁止法9条の改正(1997年12月施行)により純粋持株会社が解禁されたのを受けて、金融持株会社関連法(銀行法等改正)が成立し、金融持株会社の設立が可能となった(金融持株会社の設立には内閣総理大臣の認可が必要)。これにより持株会社の下に銀行、証券会社、保険会社等を子会社として配置し、一つのグループとして経営することができることとなった。そして現実にも、持株会社方式による金融グループの再編成が急速に進展し、かつて20数行にのぼった都銀・長信銀等の上位業態の銀行は、みずほフィナンシャル・グループ(以下FG)、三菱UFJ・FG、三井住友FGの三つのメガバンク・グループを中心に集約されてきている。

(13) ほとんどの銀行がこの行政指導に従った中で、大和銀行(当時)はこれに従わず信託業務の兼営を続けた。

(14) 1985年6月に米英等9銀行の参入が認可された。

3. 価格規制

銀行、証券会社、保険会社が提供する商品・サービスの価格である預金金利、証券手数料、保険料に関する規制も順次緩和・撤廃された。

(1) 預金金利

民間金融機関の預金金利については、第二次大戦前は銀行間の金利協定により、また戦後、金利協定が独占禁止法（1947年）に抵触し廃止された後は、1947年臨時金利調整法に基づく日本銀行のガイドラインによって、その上限が事実上規制されてきた。

その後わが国経済が低成長に移行した1970年代半ば以降、金利規制が効率的な資金配分を阻害するという弊害が目立つようになった。このため、1979年5月に自由金利の譲渡性預金（CD）が初めて発行（最低預入単位5億円、84年1月に3億円へ引下げ）されたのに続き、80年代半ば以降は、「日米円ドル委員会」報告書および大蔵省「金融の自由化と円の国際化についての現状と展望」に基づき規制緩和が進められることとなった。ただし、その進め方は、後述の業務分野規制の緩和を含め、中小金融機関の経営への影響に配慮した段階的かつ漸進的なものであった⁽¹⁵⁾。

すなわち、大蔵省（当時）は、金利自由化の進め方について、①CD発行単位の小口化、②市場金利連動型大口預金の導入、③大口預金の金利規制の緩和、④小口預金金利の自由化の検討、の4段階を設定し取り組むこととした。この手順に沿って、1985年4月にCD発行単位の引下げ（3億円→1億円）とこれに金利が連動する預金（MMC）の導入（最小発行単位5000万円）が行われたのに続き、自由金利の大口定期預金の導入（85年10月、同10億円）とその小口化、小口MMCの導入（89年6月、同300万円）とその小口化、小口定期預金の導入（91年11月、同300万円）、というように、極めて慎重に自由化が進められた。この結果、定期預金金利が完全自由化されたのは1993年6月であり、流動性預金金利が完全に自由化された1994年10月までには、CDの発行解禁から実に15年を要した。

この間、小口預金金利の自由化においては、郵便貯金の存在が大きな障害となった。すなわち、郵便貯金は、零細貯蓄手段として1875年に取扱いが開始されたが、その後も一貫して増強が図られ、1990年代前半には個人預貯金残高の約3割を占めるまでに至っていた。こうした郵便貯金の規模拡大の背景には、定額郵便貯金といった民間金融機関の預金に比

(15) 大蔵省（当時）は、日米円ドル委員会報告書と同時に公表した文書「金融の自由化及び円の国際化についての現状と展望」の中で、「金融の自由化は、わが国の金融制度・金融慣行等の有する長い歴史と伝統あるいは日本の土壌を踏まえつつ、漸進的に対応していくことが必要である。」とのスタンスを表明した。

べ有利な商品性が認められていたほか、金利も民間金融機関の預金金利の水準を上回り、かつその決定方式を異にするという事情があった⁽¹⁶⁾。したがって、民間預金金利の自由化を進めるためには、少なくとも郵便貯金金利の決定ルールを改めることか不可欠の要件となった。このため、大蔵省と郵政省(当時)との間で郵便貯金金利の決定のあり方について協議が続けられた。その結果、1992年12月に定額貯金について、1994年4月に通常貯金について、それぞれ民間預金金利と整合的に金利を決定する旨の合意が成立したことから、小口預金金利の完全自由化に漸く目途がつくことになった。

このようなわが国の預金金利自由化は、欧米先進国に比べかなり遅く、ドイツ(1967年)、英国(1971年)はもちろんのこと、米国(1986年)にも10年近く遅れることとなった。

(2) 証券手数料

証券会社の株式売買委託手数料も長年に亘り規制されてきたが、金融システム改革法により、1998年10月に完全自由化された。なお、株式売買委託手数料の自由化は、米国では1975年5月に、英国では1986年10月にそれぞれ実現しており、この点でも、わが国の自由化は大幅に遅れることとなった。

(3) 保険料

保険会社は、保険料の決定および変更を行うためには「保険料及び責任準備金の算出方法書」の変更について、内閣総理大臣の認可を受けなければならないとされている(保険業法123条)。ただし、専門的知識を有する者を対象とする保険など、保険契約者の保護に欠けるおそれの少ない保険商品については、その料率を含め届出制が導入された(1996年新保険業法)。こうした点では、生命保険、損害保険とも同様であるが、損害保険のうち火災・地震・傷害・自動車・自賠責の各保険については、保険料率の予測が困難なことから、従来は、「損害保険料率算出団体に関する法律」に基づき設立された団体(保険料率算定会)が算出し大蔵大臣(当時)の認可を受けた料率を各社が一律に適用することとされてきた。しかし、金融システム改革法の中で上記法律が改正され、1998年7月以降、損害保険会社に対する算定会算出料率の使用義務が廃止されたことにより、損害保険料の自由化が実現した。

(16) 郵便貯金を中心とする金融分野における官業のあり方について、1981年1月、内閣総理大臣の諮問機関として郵貯懇(「金融の分野における官業の在り方に関する懇談会」)が設置され、同年8月、定額貯金の商品性の見直し、預貯金金利の一元的決定、等の提言を盛り込んだ報告書が取りまとめられたが、提言が実現することはなかった。

4. 商品性規制

1992年の金融制度改革法により、預金、信託商品、社債等の商品性に対する規制が大幅に緩和され、多様な商品の販売が可能となった。例えば、預金については、それまで禁止されていた期間3年の中長期預金が認められたのに続き、1995年10月以降は、期間5年超の預金が解禁されたほか、変動金利預金の導入も認められた。また、金融債の発行期間の多様化、信託商品の多様化（1年未満の短期信託商品、実績配当型信託商品等）、社債の償還期限の多様化、変動利付債の導入等、多岐に亘る規制緩和が行われた。

さらに1998年金融システム改革法では、とくに投資信託の整備が進められ、新しい投資信託商品（会社型投信、私募投信）の導入、投資信託商品の設計の自由化（個別商品の承認制から届出制への変更）等が行われた。

第2節 非競争制限的措置の強化・拡充

上述のように、競争制限的措置の緩和ないし撤廃が進められるのに併せて、非競争制限的措置の強化・拡充が図られた。詳細は第5章で後述することとして、要点のみを整理すると以下のことが言えるだろう。

第一は、各業態に共通して、自己資本比率等の客観的かつ有効な経営指標を用いたバランスシート規制が法的ルールとして導入・整備されたことである。銀行については、1993年にBIS規制が銀行法に規定されたほか、証券会社についても、1992年に自己資本比率規制が証券取引法による規制として位置づけられ、保険会社については、1996年の新保険業法によりソルベンシー・マージン比率規制が導入された。

第二は、これも各業態に共通して、上記自己資本比率等をもとにした早期是正措置が導入されたことである。1998年4月に銀行に対して導入されたのに続き、同年12月には証券会社、1999年4月には保険会社へと対象金融機関が広げられた。

第三は、ディスクロージャー規制が強化されたことである。とくに1998年金融再生法により銀行の不良債権についての開示ルールが整備されたことは、市場規律を強化するうえでも極めて重要な改革であった。

第四は、上記のような規制を実施する体制の整備が進められたほか、これらの規制を支える検査・考査等の充実・強化が図られたことである。

第3節 事後的措置の整備

事前的措置の再編と併行して、事後的措置の整備も進められた。詳細は「金融システム法講義」(3)で取り上げるが、要点のみを整理すると、次のようになるだろう。

第一は、預金保険制度の整備が進められ、銀行の破綻予防と破綻処理の両面におけるルールが明確化されたことである。

第二は、証券業界、保険業界でも、預金保険制度にならって、投資者保護基金制度、保険契約者保護機構制度が創設されたことである。

第三は、日本銀行の最後の貸し手としての機能(LLR)について、新しい日本銀行法(1998年4月施行)の中で位置づけが明確化されたほか、その発動の基準も明示されたことである。

第四は、紛争解決について、とくに裁判外の紛争解決に関する法制整備が進められたことである(2004年12月「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」公布)。

第4章 規制・監督の実施体制

第1節 規制・監督体制の変遷

戦後長年に亘って、金融行政は大蔵省(現財務省の前身)がほぼ一手に担い(戦後の一時期まで保険会社は商工省<現経済産業省の前身>が所管)、銀行局、証券局(戦後一時期まで理財局証券課⁽¹⁷⁾)、銀行局保険部がそれぞれ銀行、証券会社、保険会社を所管してきた(このほか国際金融は国際金融局が所管)。

しかし、このような金融機関に対する規制・監督体制は、1990年代のバブル経済の崩壊の過程で露呈した銀行の不良債権問題や証券市場での不正取引問題のほか、金融行政当局の不祥事も加わって、抜本的に再編成されることとなった。

1. 証券取引等監視委員会の設置

上記の体制に事実上初めて大きな変更が加えられたのが、1992年7月の証券取引等監視委員会の設置である。そのきっかけとなったのは、1980年代後半から1990年代初にかけてのバブル経済の中で証券会社が行ってきた株式取引等の損失補填、飛ばし、大量推奨販売などの不正な取引の実態が明らかになったことである。これらの問題を起こした証券会社の営業体質が世間の非難を浴びたのは当然のこととして、これらの取引を監視し防止すべき立場にあった大蔵省の対応とその体制も問題とされた。すなわち、大蔵省は、証券

(17) 第二次世界大戦後の一時期、米国の制度にならって、わが国にも証券市場を監視する機関として証券取引委員会が設置(1947年)されたが、独立後の行政改革の一環として、1952年に廃止され、その事務が理財局証券課に分掌されるとともに、大蔵大臣の諮問機関として証券取引審議会が設置された。

会社に免許を与え、これを監督する立場（いわばコーチ）と市場を監視し公正な取引を確保する立場（いわばアンパイア）を兼ねているために、後者の役割が疎かになったのではないかという指摘である⁽¹⁸⁾。このような問題提起を受けて、市場取引を監視する専門機関として証券取引等監視委員会が設置されることとなった。ただ、その位置づけは、国家行政組織法8条に基づく機関として、大蔵省の付属機関とされた。

その後、同委員会は、後述のような大蔵省改革の過程の中で、金融監督庁、金融再生委員会の下部機関を経て、現在は金融庁の下に設置されている。

2. 金融監督庁の設置と金融庁への移行

1994年の東京協和信用組合、安全信用組合の破綻処理の混乱とその過程で発覚した汚職事件、その後の住宅金融専門会社の破綻処理の混乱やニューヨークを舞台にした大和銀行の巨額損失事件の処理の不手際、等をきっかけにして、大蔵省に対する批判はさらに高まるとともに、金融機関に対する監督能力にも疑問が呈せられるようになった⁽¹⁹⁾。こうした状況を踏まえ、1996年12月25日の閣議決定「行政改革プログラム」に基づき、民間金融機関等に対する検査・監督を所掌する国家行政組織法3条に基づく機関として総理府に金融監督庁が設置されることとされた。これを受けて、1998年6月に金融監督庁が総理府の外局として設置され、大蔵省が所管していた事務のうち金融機関⁽²⁰⁾に対する監督事務と検査事務が移管された。なお、金融および証券取引制度の企画・立案事務は、銀行局と証券局を廃止し新設された金融企画局に残されることとされた。

その後、2000年7月に金融監督庁は、中央省庁の再編（2001年1月）に先行して金融庁に衣替えし、それまで大蔵省に残されていた金融企画局の所管事務を引き継ぎ、企画・監督・検査の全てを所管することとなった。大蔵省（2001年1月以降は財務省）には、金融破綻処理制度および金融危機管理に関する企画・立案事務が金融庁との共管という形で残されることとなったが、これらの財務省所管事務は、財政、国庫、通貨・外国為替等の観点からのものとされた。

なお、金融庁（その前身の金融監督庁を含む）は、設置当初は下記の金融再生委員会の

(18) 臨時行政改革推進審議会「証券・金融の不正取引の基本的是正策に関する答申」（1991年9月13日）等を参照。

(19) 金融行政をはじめとする大蔵省改革プロジェクトチーム「大蔵省改革についての報告」（1996年9月25日）等を参照。

(20) 信用組合のうち一つの都道府県の区域を越えない組合に対する検査・監督事務は、国の機関委任事務として都道府県が行っていたが、2000年4月から国が所管することとなった。その背景等については「金融システム法講義」（3）第1章第2節、第3節を参照。

下に置かれたが、同委員会の廃止後は内閣府の外局とされ、現在に至っている。

3. 金融再生委員会の設置と廃止

1998年末にかけて相次いで発生した日本長期信用銀行、日本債券信用銀行の破綻により金融不安が深刻化する中で、1998年10月に成立した金融再生法（「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」）の一環として、1998年12月に金融再生委員会が国家行政組織法3条に基づく機関として総理府の外局として設置された。同委員会は、国務大臣が務める委員長のほか、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命する4名の委員で構成され、金融再生法に基づく破綻金融機関の処理、早期健全化法（「金融機能の早期健全化に関する緊急措置に関する法律」、98年10月制定）に基づく資本増強等の事項を取り扱うこととされた。同委員会は、2001年1月に廃止され、その事務は金融庁に引き継がれた。

第2節 現行の規制・監督体制

以上のような変遷を経てできあがった現行の体制とその任務を簡単に整理しておこう。なお、行政機関ではないが、規制・監督に重要な役割を果たしている日本銀行および自主規制機関についても触れることとする。

1. 金融庁

上述のようにして設置された金融庁の任務は、「わが国の金融の安定を確保し、預金者、保険契約者、有価証券の投資者その他これらに準ずる者の保護を図るとともに、金融の円滑を図ること」（設置法3条）とされている。金融庁は、これらの目的を達成するために、国内金融、国際業務に関する制度の企画・立案に関する事務、金融機関の検査その他の監督を行うこと（4条）とされ、これらの事務を総務企画局、検査局、監督局がそれぞれ分掌している。

なお、金融機関に対する規制の主体としては、法律の条文上は内閣総理大臣と規定されているものが多いが、その権限は各業法において、一定の処分を除き金融庁長官に委任されている（銀行法59条1項、金融商品取引法194条の7第1項、保険業法313条1項）。

2. 証券取引等監視委員会

証券取引等監視委員会は、委員長と委員2名で構成され、委員長と委員は、両議院の同意を得て、内閣総理大臣により任命される。

同委員会は、有価証券の売買その他の取引で市場の公正を害するものとして政令で定め

178— 金融機関の健全性確保のための規制・監督（木下）

られた犯則事件（相場操縦、インサイダー取引、損失保証、有価証券報告書虚偽記載など）の調査を行う。調査に必要があるときは、嫌疑者等に出頭を求め、質問をし、所持品等を検査すること等ができる（金融商品取引法 210 条 1 項）。また、同委員会は、裁判所の許可を得て、臨検、捜査、差押えをすることができ（211 条）、犯則の心証を得たときには告発を行うことができる（226 条）。

このほか同委員会は、金融庁長官からの委任を受けて、証券会社および自主規制機関に対する報告徴収および検査を行うことができ（194 条の 7 第 2 項）⁽²¹⁾、その結果必要と認められる行政処分等の措置を内閣総理大臣および金融庁長官に勧告することができる（金融庁設置法 20 条 1 項）。ただし、米国の証券取引委員会（SEC）⁽²²⁾とは異なり、自ら行政処分を行うことはできない。

3. 日本銀行

日本銀行は、オフサイト・モニタリングと考査を通じて、金融システムの安定に一定の役割を果たしている。

すなわち、日本銀行は、金融政策を実施することのほか、資金決済の円滑化を通じて信用秩序の維持を図ることもその目的とする組織である（日本銀行法 1 条）。この目的を達成するため、日本銀行は、当座預金取引先に対し、報告の徴収や取引の監視等のオフサイト・モニタリングを通じて、日々の資金繰りを含む経営状況を把握するほか、考査契約（44 条）に基づく立入調査も行っている。

日本銀行は、金融機関に予見しがたい一時的な資金不足が生じた場合等に無担保で貸付を行うことができる（37 条）ほか、内閣総理大臣及び財務大臣からの要請を受けて、信用秩序維持のために必要な貸付等を行うことができる（38 条）とされている。

4. 自主規制機関

わが国の証券取引の自主規制機関として、金融商品取引所と金融商品取引業協会がある⁽²³⁾。

(21) 証券取引等監視委員会の設置当初の検査対象は、証券会社、外国証券会社等の不正取引に限定され、証券会社等の財務・内部管理体制や投資信託委託業者・投資顧問業者については金融庁検査局が担当していたが、2004 年の証券取引法改正（2005 年 7 月施行）により、金融庁長官は、これら金融庁検査局の検査権限を委員会に委任することができることとされた。

(22) SEC は、自ら行政処分を下す権限および法律執行のための必要な規則を定める権限を与えられており、準司法的機関、準立法的機関とも言われている。

(1) 金融商品取引所

金融商品取引所は、金融商品市場を開設するには内閣総理大臣の免許を受けなければならない(金融商品取引法80条1項)。また、金融商品取引所は、会員制法人または資本の額が政令で定める金額以上の株式会社²⁰⁾でなければならない(83条の2)。わが国には現在、東京、大阪、名古屋、札幌、福岡の5都市に金融商品取引所が設置されている。

金融商品取引所は、金融商品等の上場および上場廃止、会員等の法令等遵守状況の調査等を内容とする自主規制業務(84条2項)を行うが、同業務については、金融商品取引法および定款その他の規則(業務規程、受託契約準則等)に従って適切に行わなければならないとされている(84条1項)。また取引所は、会員等が法令や取引所の定款その他の規程、準則等に違反する行為を行ったときは、過怠金を課し、取引の禁止または制限を命じ、または除名する旨を定款に定めなければならない(87条)、定款等を変更しようとする場合は、内閣総理大臣の認可を受けなければならない(149条1項)とされている。

なお、金融商品取引所が担う自主規制機能については、他の業務から独立して遂行されることが肝要であり、自主規制業務を行う組織として、自主規制法人(102条の2以下)および自主規制委員会(105条の4以下)の二つの制度が整備され、金融商品取引所が自ら同業務を行うことを含め、複数の選択肢が用意されている。

(2) 金融商品取引業協会

金融商品取引業協会は、有価証券の売買その他の取引およびデリバティブ取引等を公正かつ円滑にし、並びに金融商品取引業の健全な発展および投資者の保護に資する目的で組織される団体であり(金融商品取引法67条1項、78条1項)、認可金融商品取引業協会(以下「認可協会」)と認定金融商品取引業協会(以下「認定協会」)とがある。認可協会は金融商品取引業者でなければ設立することができず(67条の2第1項)、金融商品取引業者が認可協会を設立しようとするときは内閣総理大臣の認可を受けなければならない(67条の2第2項)。認定協会は、金融商品取引業者が設立した一般社団法人で一定の要件に該当するものを内閣総理大臣が認定するものである(78条1項)。

認可協会は、店頭有価証券市場を開設しようとするときは、その規則に所定の事項を定

(23) 改正前の証券取引法では、金融商品取引所は証券取引所、金融商品取引業協会は証券業協会とそれぞれ呼称されていたが、同法の改正による金融商品取引法では、金融先物取引法等の統合に伴う各種業態の自主規制機関(金融先物取引所、金融先物取引業協会、投資信託協会、証券投資顧問業協会等)の自主規制機能の横断化を図る規定の整備が行われた。

(24) 2000年5月の証券取引法改正(2001年1月施行)で株式会社組織の証券取引所が可能となった。

め内閣総理大臣の認可を受けなければならず、規則を変更しようとするときも同様である（67条の12）。また、内閣総理大臣は、取引等の公正を確保し、または投資者を保護するために必要なときは、定款その他の規則の変更を命じることができる（73条）ほか、協会が法令等の違反を行った場合、または協会員等が法令等に違反したにもかかわらず協会が必要な措置を怠った場合には、設立認可の取消等の処分を行うことができる（74条）。

他方認定協会は、会員等に対する指導、勧告等の業務を行うものとされ（78条2項）、所定の事項を規定した業務規程を定め内閣総理大臣の認可を受けなければならず、業務規程を変更しようとするときも同様である（79条の3）。また、内閣総理大臣は、認定協会の業務の運営に改善が必要であると認めるときは必要な措置を命ずることができる（79条の6第1項）ほか、命令等に違反している場合は認定の取消または業務の停止を命ずることができる（同2項）。

第5章 金融機関に対する健全経営規制・監督

第1節 銀行

1. 自己資本比率規制

(1) BIS規制

銀行経営の健全性を判断する際に最も重視される指標として自己資本比率があり、それを一定水準以上に維持するよう求める規制を自己資本比率規制という。同規制については、わが国では、長年に亘り大蔵省の通達による行政指導として実施されてきたが、1988年に国際決済銀行（BIS）の「バーゼル銀行監督委員会」で国際統一基準が合意された（BIS規制）のを受けて、1992年に銀行法が改正され、1993年3月期以降は法的規制として実施されている（14条の2）。

BIS規制による自己資本比率は、資本金、法定準備金、剰余金等からなる基本項目（Tier I）と有価証券の含み益の45%、劣後ローン、劣後債等からなる補完項目（Tier II）を加えたものを分子とし、個々の資産のリスク度に応じてウェイト付け（政府向け債権0%、抵当権付き住宅ローン債権50%、一般企業向け債権、個人向け債権100%等）をした資産額（リスク・アセット）を分母として算出される。そのうえで、BIS規制は、同比率を8%以上に維持するよう求めている。なお、BIS規制は、当初は信用リスクのみを対象としてスタートしたが、1996年に金利リスク等の市場リスクも対象に含めることとし、

97年から実施されている(わが国は98年3月期決算から実施)。

なお、わが国では、上記 BIS 規制の規制水準(8%以上)は、わが国の銀行のうち海外で活動している銀行(国際基準適用銀行)にのみ適用され、それ以外の銀行(国内基準適用銀行)には、この半分の規制水準(4%以上)が適用される。

(2) 新 BIS 規制

その後、バーゼル銀行監督委員会では、上記の規制の枠組みが近年の金融の情報化やグローバル化の進展に伴うリスクの多様化・複雑化に十分対応できなくなってきたとの認識が強まり、1998年以降、規制の抜本的な見直しの検討が進められてきた。その結果、市中との協議が整ったことから、2004年6月に新 BIS 規制案が公表され、2006年度決算から順次適用が開始されることとなった⁽²⁵⁾。

新 BIS 規制のポイントは、規制水準(8%以上)は変えずに、自己資本比率を算出する際の分母であるリスク・アセットの計上に際し、①信用リスクの計測を精緻化するとともに、②オペレーショナル・リスクを対象リスクに加える(市場リスクについては従来と同じ)点にある。

まず信用リスクの計測の精緻化については、一律のリスク・ウェイトを適用する従来の方式を改め、銀行は、①標準的手法(従来の規制を一部修正)、②内部格付手法(基礎的アプローチ)、③内部格付手法(先進的アプローチ)の3つの選択肢の中から自らに最も適した手法を選ぶこととされた。このうち標準的手法は、従来の規制の延長線上にあると言えるが、借り手の特性等に応じてリスク・ウェイトをよりきめ細かく設定している。すなわち、主な変更点としては、①中小企業・個人向け与信について、小口分散によるリスク軽減効果を考慮してリスク・ウェイトを引き下げる(100%→75%)、②同様の理由から住宅ローンのリスク・ウェイトを引き下げる(50%→35%)、③不良債権について、引当率の多寡に応じてリスク・ウェイトを加減する、等がある。他方、内部格付手法は、各銀行が有する行内格付を利用して借り手のリスクをより精緻に計測するものである。すなわち行内データをもとに、債務者ごとのデフォルト確率、デフォルト時損失率等を推計してリスク・ウェイトを計算するものであり、その手法によって、①デフォルト確率の自行推計にとどまる「基礎的アプローチ」と、②デフォルト時損失率等まで自行推計する「先進的アプローチ」とに分けられる。これらの内部格付手法を選択する場合には、一定の要件を充足したうえで監督当局の事前承認を得る必要がある⁽²⁶⁾。

(25) バーゼル銀行監督委員会「新 BIS 規制案」(2004年6月26日)のほか、金融庁と日本銀行による解説資料等を参照(ホームページから入手可能)。

次に、新 BIS 規制では、オペレーショナル・リスク（事務事故、システム障害、不正行為等で損失が生じるリスク）が新たにリスク計測の対象に加えられることになった。これについても、信用リスクと同様に、3つの選択肢が設定され、銀行は、①基礎的手法（粗利益を基準に掛け目 15%をかけてリスクを算出）、②粗利益配分手法（全体の粗利益を、リーテイル、ホールセール、投資銀行部門等 8つの業務分野に配分して、各分野ごとに 12～18%の掛け目をかけてリスクを算出）、③先進的計測手法（過去の損失実績等をもとに所要自己資本を算出）の中から、自らに最も適した手法を選択することとされている。このうち「粗利益配分手法」または「先進的計測手法」を選択する場合には、監督当局の事前承認を得ることが必要である⁽²⁷⁾。

以上概説したことからも分かるように、新 BIS 規制は、リスク評価を精緻化するとともに、リスク評価手法として市中銀行の経験を幅広く採入れることにより、リスク管理の高度化を通じて健全経営を促すものであると見ることができ、その実施による銀行経営の変化が注目される。

2. 早期是正措置

早期是正措置は、1993年に米国で初めて導入⁽²⁸⁾されたものであるが、わが国では、1996年の金融機関経営健全性確保法（「金融機関の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律」）により制定され⁽²⁹⁾、1998年4月から実施された（銀行法 26 条 2 項）。これにより期待される効果としては、①適時に是正措置を講じることにより、金融機関の経営の健全性確保と破綻の未然防止を図ること、②是正措置の発動ルールの明確化を図ることにより、行政の透明性確保に資すること、③金融機関が破綻した場合の破綻処理コストの抑制を図ること、等が指摘されている。

早期是正措置は、自己資本比率を基準として発動されるものであり、具体的には、次表

(26) 2007年3月末に国内の12グループ19金融機関に対し、「基礎的内部格付手法」の採用が承認された。「先進的内部格付手法」は、2008年3月末から実施される予定となっている。

(27) 2007年3月末に22グループ45金融機関に対し、「粗利益配分手法」の採用が承認された。「先進的計測手法」は、2008年3月末から実施される予定となっている。

(28) 米国では、1980年代後半から90年代初めにかけて金融機関の破綻が急増し、預金保険の基金が枯渇する事態となったことを踏まえ、金融機関の破綻を未然に防止するため、経営が悪化した金融機関に対し早期に介入してその改善を促すことにより預金保険基金の損失を抑えることを主たる目的として導入された（1991年連邦預金保険公社改善法、1993年7月施行）。

(29) 同法の制定に先立つ検討については、早期是正措置に関する検討会「中間取りまとめ」（1996年12月26日）を参照。

に示すように、自己資本比率8%未満4%以上(国内基準適用銀行は4%未満2%以上)の銀行に対する経営改善計画の提出命令から、同0%未満の銀行に対する業務停止命令まで、経営の悪化度合いに応じて是正措置がとられることとされている。

(図表2-2) 銀行に対する早期是正措置の概要

区分	自己資本比率		措置の概要
	国際統一基準	国内基準	
1	8% 未満	4% 未満	原則として資本の増強に係る措置を含む経営改善計画の提出及びその実行命令
2	4% 未満	2% 未満	資本増強計画の提出及び実行、配当又は役員賞与の禁止又は抑制、総資産の圧縮又は増加抑制、高金利預金の受入れの禁止又は抑制、営業所に置ける業務の縮小、営業所の廃止、子会社又は海外現法の業務の縮小、子会社又は海外現法の株式の処分等の命令
2の2	2% 未満	1% 未満	自己資本の充実、大幅な業務の縮小、合併又は銀行業の廃止等の措置のいずれかを選択した上当該選択に係る措置を実施することの命令
3	0% 未満	0% 未満	<p>業務の一部又は全部の停止命令</p> <p>但し、以下の場合には第二区分の二以上の措置を講ずることができる。</p> <p>① 金融機関の含み益を加えた純資産価値が正の値である場合。</p> <p>② 含み益を加えた純資産価値が負の値であっても、i) それまでの経営改善計画や個別措置の実施状況と今後の実現可能性、ii) 業務収支率等収益率の状況、iii) 不良債権比率の状況、等を総合的に勘案の上、明らかに純資産価値が正の値となる見込みがある場合。</p> <p>なお、同区分に属さない金融機関であっても、含み損を加えた純資産価値が負の値である場合や、負となることが明らかに予想される場合は、業務停止命令を発出することがありうる。</p>

(資料) 金融庁

3. 大口信用供与規制

銀行の信用供与が特定の者に集中すると、銀行の資産の流動性が低下し、債務者の経営状況の悪化が銀行の健全性の低下に直結しかねないことになる。このため銀行法は、同一人に対する信用供与等(貸出、債務保証、出資等)を広義自己資本の一定比率(対同一会

社グループ40%，会社単体25%，銀行主要株主15%，等と政令により規定）以内に抑えることを求めている（13条）。

4. ディスクロージャー規制

銀行は、商法特例法の大会社として、同法の開示規制に服するが、銀行法は、さらに詳細な開示規制を定めている。すなわち、銀行は、単体および連結ベースの貸借対照表、損益計算書を、事業年度経過後3ヶ月以内に公告しなければならない（銀行法20条1項）、その公告は日刊新聞紙への掲載または電子公告の方法でおこなわなければならない（57条）。また、貸借対照表、損益計算書は、公告のみならず、すべての営業所に備え置き、公衆の縦覧に供しなければならない（21条1項、2項）。

以上に加えて、銀行の情報開示については、とくに不良債権の開示が重要である。バブル経済の崩壊により、銀行は多額の不良債権を抱えることとなったが、従来これらのディスクロージャーが不十分であったことから、銀行経営に対する国民の不信感が高まることとなった。金融制度への国民の信頼を回復するためにも、経営内容の透明性を高めることが不可欠の前提となったことから、銀行法（21条1項、2項）を受けた内閣府令および1998年に制定された金融再生法は、それぞれ不良債権の詳細な開示基準を定めた。

銀行法は、貸出金を対象として、不良債権（リスク管理債権と称す）を次のように4分類して開示することを銀行に義務づけ、これに違反した場合の罰則を設けている。

- ①破綻先債権：未収利息不計上貸出金のうち更生手続き開始等の事由が生じているもの
- ②延滞債権：未収利息不計上貸出金であって、破綻先債権及び債務者の経営再建又は支援を図ることを目的として利息の支払いを猶予したものの以外のもの
- ③3ヶ月以上延滞債権：元金又は利息の支払いが3ヶ月以上延滞している貸出債権
- ④貸出条件緩和債権：経済的困難に陥った債務者の再建又は支援を図り、債権の回収を促進するために、債務者に有利な条件改定を行った貸出債権

一方、金融再生法は、貸出金、貸付有価証券、外国為替等を対象として、不良債権（再生法開示債権と称す）を次のように分類して開示することを求めている。

- ①破産更生債権及びこれらに準ずる債権：破産、会社更生、民事再生手続き等の事由により経営破綻に陥っている債務者に対する債権及びこれらに準ずる債権
- ②危険債権：債務者が経営破綻の状態には至っていないが、財政状態及び経営成績が悪化し、契約に従った債権の元本の回収及び利息の受取りができない可能性の高い債権
- ③要管理債権：3ヶ月以上延滞債権及び貸出条件緩和債権

このように銀行法と金融再生法では、不良債権の対象が異なるほか、分類基準も若干異

なる(上記の銀行法①②と再生法①②が全体として対応するものの、①②間の線引きが異なる。銀行法③④を合わせたものが再生法③に対応する)。世間では再生法開示債権がとくに注目されている。因みに、預金取扱金融機関全体の再生法開示債権額は2001年度末の52兆4420億円をピークに減少に転じ、直近の2006年度末には17兆7290億円となっている。

第2節 証券会社

1. 自己資本比率規制

金融商品取引法において、証券会社を含む第一種金融商品取引業者に対し、その財務の健全性を維持するために自己資本比率規制を採用している。1990年に旧証券取引法に導入され、92年に法定された。すなわち、証券会社を含む第一種金融商品取引業者は、自己資本から固定資産等を控除した額を分子とし、それをリスク相当額(市場リスク相当額、取引先リスク相当額、基礎的リスク相当額の合計)で除して自己資本規制比率を算出し(金融商品取引法46条の6第1項)、同比率が120%を下回らないようにしなければならない(同2項)。また、同比率を毎月末に内閣総理大臣に届け出る(同1項)とともに公表(同3項)しなければならない。

2. 早期是正措置

内閣総理大臣は、上記の自己資本比率が120%を下回った証券会社を含む第一種金融商品取引業者に対し、経営改善計画の提出・実行、財産の供託等(金融商品取引法53条1項)を、100%を下回った場合には、3ヶ月以内の業務停止命令等(同2項)を、さらに業務停止命令後3ヶ月経過した後も100%を回復する見込みがないときは、登録取消しの措置(同3項)を、それぞれとることができることされている。

（図表2-3）証券会社に対する早期是正措置の概要

早期是正措置	
①	自己資本規制比率が140%以下となった場合（命令） <ul style="list-style-type: none">直ちに当局へ報告、財産の状況を説明
②	自己資本規制比率が120%未満となった場合（法律） <ul style="list-style-type: none">具体的改善計画の提出・実行投資者保護のため必要な場合 → <u>業務改善命令</u>
③	自己資本規制比率が100%未満となった場合（法律） <ul style="list-style-type: none">投資者保護のため必要な場合 → 3ヵ月以内の<u>業務停止命令</u>3ヵ月経過後も回復の見込みがない場合 → <u>登録取消し</u>

（資料）金融庁

3. 信用供与規制

証券会社に課せられている信用供与規制としては、信用取引規制があるが、これはバランスシート規制ではなく、信用取引における委託証拠金差入れ義務等、取引自体の健全性確保を目的とするものである。

4. ディスクロージャー規制

証券会社は、株式会社として商法上の開示規制に服するほか、金融商品取引法に基づき、事業年度ごとに、業務および財産の状況に関する事項を記載した説明書類を作成し、本支店等すべての営業所に備え置き、公衆の縦覧に供しなければならない（金融商品取引法46条の4）。このほか、上記自己資本比率を記載した書面を四半期ごとに作成し、開示しなければならない（46条の6第3項）。

第3節 保険会社

1. ソルベンシー・マージン比率規制

保険会社は、将来の保険金の支払いに備えて責任準備金の積み立てが求められる（保険業法116条）が、それに加えて、通常の予測を超えるリスクに対応できる支払余力を有していることを判断するための基準（ソルベンシー・マージン比率）が定められている（保険業法130条）。ソルベンシー・マージン比率は、基金（資本金）、価格変動準備金、危険準備金等の合計額からなる「ソルベンシー・マージン総額」を分子とし、これを分母「リスクの合計額（保険リスク、予定利率リスク、資産運用リスク、経営管理リスクの合計）の2分の1」

で除して算出され、保険会社は同比率を200%以上に保つよう求められている。

2. 早期是正措置

上記ソルベンシー・マージン比率をもとに、同比率が200%を下回ったときは、経営改善計画の提出・実行命令が、100%を下回ったときは、配当・役員賞与の禁止または抑制、新規契約の予定利率の変更、営業所等の縮小等の措置が命じられる。さらに同比率が0%を下回ったときは、業務の全部または一部の停止が命じられる。

(図表2-4) 保険会社に対する早期是正措置の概要

保険金等の支払能力の充実の状況に係る区分		措置の内容
非対象区分	ソルベンシー・マージン 比率 200%以上	
第一区分	ソルベンシー・マージン 比率 100%以上 200%未満	経営の健全性を確保するための合理的と認められる改善計画の提出の求め及びその実行の命令
第二区分	ソルベンシー・マージン 比率 0%以上 100%未満	次に掲げる保険金等の支払能力の充実に資する措置に係る命令 <ul style="list-style-type: none"> ・ 保険金等の支払能力の充実に係る合理的と認められる計画の提出及びその実行 ・ 配当又は役員賞与の禁止又はその額の抑制 ・ 社員配当又は契約者配当の禁止又はその額の抑制 ・ 新規契約の予定利率の変更 ・ リスクの高い投資行動の抑制 ・ 事業費の抑制 ・ 一部の営業所又は事務所における業務の縮小 ・ 子会社等の株式又は持分の処分 ・ その他金融監督庁長官が必要と認める措置
第三区分	ソルベンシー・マージン 比率 0%未満	期限を付した業務の全部又は一部の停止の命令

(資料) 金融庁

3. 資産運用規制

保険会社の資産運用が特定の高リスクの高い資産に集中すると、多額の損失を被り保険契約者への保険金支払いに支障が生ずることになりかねないため、保険会社の資産運用については、対象資産毎に運用額の制限が課せられている(保険業法97条の2)。ただし、

188— 金融機関の健全性確保のための規制・監督（木下）

1996年の新保険業法では、財産利用方法書が廃止され、規制の方法についても、①国内株式および外貨建資産は総資産額の30%を上限、②不動産同20%、③債券、貸付金、貸付有価証券同10%、という比率規制（いわゆる「3：3：2規制」）が導入された⁽³⁰⁾。

4. ディスクロージャー規制

旧保険業法では、ディスクロージャーに関する規定はとくに設けられていなかったが、1996年の新保険業法では、保険会社についても、銀行と同様の公衆縦覧型のディスクロージャー規定が新たに設けられた。すなわち、保険会社は、事業年度ごとに業務および財産の状況に関する事項を記載した説明書類を作成し、本支店等に備え置き、公衆の縦覧に供しなければならない（保険業法111条1項）こととされた。

(30) 金融審議会第二部会報告「銀行・保険会社グループの業務範囲規制のあり方等について」（2007年12月18日）は、新保険業法施行後の保険会社の資産運用手法の発展や事後監督手法の整備等を踏まえると、保険会社のより機動的な資産運用を可能とする観点も重要であるとして、「3：3：2規制」について廃止を含めた見直しを行うことが適当であるとの提言を行った。

(主要参考文献—公表年順)

日米大蔵省・財務省 [1984]「日米共同 (大蔵省・財務省) 円・ドル・レート, 金融・資本市場問題特別合同作業部会報告書」(5月29日)

大蔵省 [1984]「金融の自由化と円の国際化についての現状と展望」(5月29日)

岩田規久男・堀内昭義 [1985]「日本の銀行規制」経済学論集第51巻第1, 2号

木下正俊 [1985]「銀行経営と信用秩序」金融研究第4巻第2号

証券取引審議会基本問題研究会報告書 [1991]「証券取引に係る基本的制度の在り方について」(5月24日)

金融制度調査会答申 [1991]「新しい金融制度について」(6月25日)

堀内昭義ほか [1994]『講座・公的規制と産業 ⑤金融』NTT出版

金融制度調査会答申 [1997]「我が国金融システムの改革について」(6月13日)

証券取引審議会報告書 [1997]「証券市場の総合的改革」(6月13日)

岩田規久男 [2000]『金融』第6章「金融規制と金融システムの安定性と効率性」

川口恭弘 [2001]『現代の金融機関と法』中央経済社

西村吉正 [2003]『日本の金融制度改革』東洋経済新報社

鹿野嘉昭 [2006]『日本の金融制度』(第2版) 東洋経済新報社

金融庁ホームページ掲載資料

日本銀行ホームページ掲載資料