

Kanazawa University,
Faculty of Economics and Management

Discussion Paper Series

No. 083

銀行監督史総論：グローバル銀行監督の
研究の必要性と意義

佐藤 秀樹

Hideki SATO

h-sato@staff.kanazawa-u.ac.jp

3 April 2024



金沢大学経済学経営学系
〒920-1192 金沢市角間町

**Faculty of Economics and Management,
Kanazawa University**

Kakumamachi, Kanazawa-shi, Ishikawa, 920-1192, Japan

https://keikei.w3.kanazawa-u.ac.jp/research_dp.html

銀行監督史総論：グローバル銀行監督の研究の必要性と意義

Overview of Banking Supervisory History: Necessity and Implications of Study on Global Banking Supervision

金沢大学 経済学経営学系 佐藤秀樹

Faculty of Economics and Management, Kanazawa University

Hideki Sato

目次

1. 序論：問題の所在と背景事情
2. 歴史的視座の意義：3つの論点
3. 研究分析の方法論
4. バーゼル銀行監督委員会：1974年12月の誕生
5. ユーロダラー市場としてのロンドンの重要性
6. 結び：英国銀行法～クロスセクターとクロスボーダー～

1. 序論：問題の所在と背景事情

現代の国際金融市場は日々変動する。直近では、2023年3月から5月にかけて生じた米中堅地方銀行の破綻処理やクレディスイスの危機に対し、米国当局とスイス当局の対応に追われたことが例に挙げられる。リーマンショックで顕著に達した金融危機、すなわち世界金融危機(GFC: Global Financial Crisis)から約14～5年後の上記の危機であったが、こうした金融市場、及び金融システムの不安定要素は、世界各国の金融事情において枚挙にいとまがない。本稿は、この金融システムの安定(financial stability)を希求すべく、一国家を超えたグローバルな金融監督、特に銀行監督(banking supervision)を対象とした国際協調を歴史的に捉える意義を考察する。

元来、金融監督や銀行監督の政策は、各国固有のものである。物価の安定(price stability)を目標に置く金融政策(monetary policy)が中央銀行業務(central banking)の本丸であることは間違いない。しかし、前述のGFC以降、金融システム全体の安定化を求める動きが強まったのは事実である。いわば「信用秩序維持政策」であるブルーデンス政策(prudential

policy)が中央銀行業務の第 2 の柱として、第 1 の柱である金融政策と並んで一国の経済政策にとって不可欠となった。

金融政策は長期だけでなく短期的な政策運営が変貌著しいマーケットで非常に注目され、中央銀行の一挙手一投足でマーケットのセンチメントが変化する。また「本日の材料」として中央銀行が発表する統計が市場予測として提示され、実際の実績値との「乖離」によってサプライズが生じたり、あるいは「織り込み済み」として変化しなかったりと金融市場へのインパクトが情報によって大きく左右される。

一方で、プルーデンス政策は、基本的には、中期的あるいは長期的な視座に基づくものと言える。個別金融機関の健全性をモニタリングするマイクロプルーデンス政策(micro-prudential policy)がプルーデンス政策の本源であり、これに対して、金融システム「全体」をモニタリングし、システムック・リスク(systemic risk)を防ぐマクロプルーデンス政策(macro-prudential policy)が対極として存在する。GFC 以降は、後者のマクロプルーデンス政策が政策ツール上、重要視されている傾向があることは明らかである。特に、グローバル化の進展と Financial Technology の展開により、決済の即時化、グローバル化を通して、一国の金融の状況が瞬く間に伝染(contagion)する環境に我々は身を置いている。相互作用性が高まる中、システムック・リスク防止策を念頭に置くマクロプルーデンス政策が台頭するのは理に適っている。

また、マイクロとマクロの視点のほかに、ナショナルレベルかグローバルレベルかの議論がある。前述のように元々はナショナルレベルでの政策領域で金融監督・規制が位置付けられてきた歴史がある。しかし、グローバルレベルでのシステムック・リスクが 1970 年代半ばに生じて以降、国境を越えた次元での政策協調が求められるようになった。つまり、バーゼル銀行監督委員会(BCBS: Basel Committee on Banking Supervision)の誕生である。後述のように、BCBS は 1974 年 12 月に創設され、2024 年 12 月をもって 50 周年を迎える。半世紀の歴史は濃密であり、グランドデザインと詳細なテクニカルツールの双方を駆使した政策協調の実験がそこにある¹。本稿では BCBS による国際金融監督のガバナンスをも視野に収め、その起源に迫る問題意識を述べるものである。

本稿で用いる略語表を**図表 1**に示す。

¹ BCBS の総合的な研究として、Goodhart, C. (2011). *The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997*, Cambridge: Cambridge University Press がある。また、Wood, D. (2005). *Governing Global Banking: The Basel Committee and the Politics of Financial Globalisation*, Aldershot: Ashgate も合わせて参照。

図表 1：略語一覧

略称（邦訳）	正式名称
BAC	Banking Advisory Committee
BCBS（バーゼル銀行監督委員会）	Basel Committee on Banking Supervision
BIS（国際決済銀行）	Bank for International Settlements
BISA（国際決済銀行アーカイブ）	Bank of International Settlements Archives
BOE（イングランド銀行）	Bank of England
BOEA（イングランド銀行アーカイブ）	Bank of England Archives
BOJ（日本銀行）	Bank of Japan
CBRSP（銀行規制・監督委員会）	Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices
CCC（競争と信用調節）	Competition and Credit Control
DTI（英国貿易産業省）	Department of Trade and Industry
EBA（欧州銀行機構）	European Banking Authority
EBU（欧州銀行同盟）	European Banking Union
EC（欧州共同体）	European Community
EEC（欧州経済共同体）	European Economic Community
EU（欧州連合）	European Union
G10	Group of Ten
GFC（世界金融危機）	Global Financial Crisis
HM Treasury（英国財務省）	Her/His Majesty Treasury
IMF（国際通貨基金）	International Monetary Fund
LoLR（最後の貸し手）	Lender of Last Resort
SIIs（重要な機関 = ECB の直接監督対象となる主要な銀行）	Significant Institutions
SNB（スイス国立銀行）	Swiss National Bank
SNS（ソーシャルネットワークサービス）	Social Network Service
SRB（単一破綻処理理事会）	Single Resolution Board
SRF（単一破綻処理基金）	Single Resolution Fund
SRM（単一破綻処理メカニズム）	Single Resolution Mechanism
SSB（単一監督理事会）	Single Supervisory Board
TNA（英国立公文書館）	The National Archives

2. 歴史的視座の意義：3つの論点

本稿で取り扱うグローバルレベルでの銀行監督の協調の歴史を取り上げる意味は何なのか。現状ではなく、歴史に照準を置くことは何を意味しているのだろうか。短期ではなく、長期的なパースペクティブを採用することは、今後発生しうる類似の危機、あるいは全く性質の異なる危機の防止に役立つのではないか。現代の危機と50年前の危機への対応は、どの点で異なり、いかなる点で共通するのか。グローバルヒストリーの観点から我々が得ることができる知見は捨て難い。種々のアーカイブの探索により得られる人類の叡智を現在と将来に生かすべく、銀行監督の国際協調の起源を追究する意義は大いにあるであろう。

プルーデンス政策は、中央銀行と金融規制・監督当局の主要な政策領域である。しかし、国や時代によっては財務省や経済産業省に該当する省庁が管轄している場合もある（日本でも、金融監督庁の創設、いわば財金分離の前までは大蔵省が管轄）。一般論として現代の中央銀行から見れば、第1に物価の安定(price stability)、第2に金融システムの安定(financial stability)が2大目標であると言えるが、プルーデンス政策は第2の金融システムの安定を図るための軸心となるツールである。この政策を形成する背景として、その国固有の銀行制度、ひいては金融制度が根強く横たわっている。これらの各国の特徴を反映した土着の制度を、国境を越えて統一させることはほぼ不可能である。ゆえに、どのように各国の伝統的に形成されてきた銀行制度の性質をまとめ、銀行規制と監督に関わる利害関係を調整し、国際的な共通の土台を構築するかが常にひねり出され、その帰結となる提案が苦心の末に生み出された。これがバーゼル銀行監督委員会の基盤となる役割と存在意義である。

具体的には、本研究の着目点は、以下の3点に集約される。

第1に、銀行監督の制度と政策は、各国固有のものであるという点である。金融機関の規制(regulation)と監督(supervision)を包摂した言葉として、既述のようにプルーデンス政策(prudential policy)がある。日本語に訳せば、「信用秩序維持政策」である。

本来、規制(regulation)は、基本法や細則等の法律、あるいはより緩やかな指令等、つまり「ルール」に基づいて規定することを指し、制度設計の基盤を成すものである。企画立案され、各国の国会等の立法機関の認定を受けて法律として成立する。当然として国家の規則制定権に帰結するため、これを国際的に収斂させることは容易ではない。法制(legislation)は国家の法的権限(jurisdiction)に基づいて形成される。

一方で、監督(supervision)は、前述の規制が遵守されているか否かを「モニタリング(monitring)」することを指す。ルールが制定されても、民間銀行、あるいは中央銀行や金融監督当局がそれを実行(implementation)しているかどうかは、別の話である。例えば、前述のBCBSが、「バーゼルIII」としてGFC後に世界に示した指針が、果たして加盟各国の銀行によってどの程度実施されているのかをBCBS自身がチェックし、その程度の差をモニタリングしている。それは時折、マトリックス(ヒートマップ)を通して報告書で記載さ

れる。例えば、日本では、金融庁検査と日銀考査の二本立てでウォッチされている。監督当局の指針に対して、民間銀行がどれだけ遵守しているのかを検査・監督するという意味で、監督政策は、当局と民間の「認識の差」が生じる可能性のある領域である。

第 2 に、国際協調の方法である。上記で述べた第 1 の着目点は、各国固有の銀行システムに基づく銀行規制・監督の多様性であった。第 2 の着目点は、その多様性を調整し、共通の基盤を構築するためには、どのような方策があり得るかという視点となる。各国固有の権利、いわゆるソブリン(sovereign = 国家管轄権)を画一的に制限することはできないのは明白である。そこには、各国が制定権を持つ「法律」が存在するからである。

一方で、銀行規制の一本化が全く存在しないのかというと決してそうではない。事実、欧州連合(EU: European Union)では、ユーロ域(Euro Area)を中心に欧州銀行同盟(EBU: European Banking Union)が 2012 年 6 月に提案された²。実際、単一監督メカニズム(SSM: Single Supervisory Mechanism)が 2014 年 11 月に発足し、欧州中央銀行(ECB: European Central Bank)の中に単一監督理事会(SSB: Single Supervisory Board)が設けられ、ユーロ域内の重要な銀行(SIs: Significant Institutions)113 行を直接監督している(2024 年 1 月現在)³。このシステムは単一監督メカニズム(SSM: Single Supervisory Mechanism)と呼ばれる。また、ECB の SSB がフランクフルトを拠点としているのに対して、2015 年 1 月に創設され、2016 年 1 月に本格的に発足した単一破綻処理メカニズム(SRM: Single Resolution Mechanism)の単一破綻処理理事会(SRB: Single Resolution Board)は、ブリュッセルに本部を置く。SRB が単一破綻処理基金(SRF: Single Resolution Fund)を活用して、域内の破綻処理を統一の基準に基づいて調整する。その基盤として、欧州銀行機構(EBA: European Banking Authority)が単一ルールブック(Single Rulebook)を策定し、制度設計を単一の規制体系によってデザインしている。その意味では、EU 内部で国境を越えた銀行規制を、法的拘束力を持つハードロー(hard law)⁴で組み立てる実例である⁵。

さて、これが EU 域外、つまり日本や米国、カナダ、スイスといった世界の非 EU 諸国と

² EBU に関する最近の研究として、佐藤秀樹(2023)『銀行監督のダイナミクス：ヨーロッパの新しい展開とグローバルレベルの挑戦』丸善出版がある。

³ European Central Bank/Banking Supervision. (2024). *List of supervised entities*, 1 January.

⁴ 銀行監督に関するハードロー及びソフトローに関する研究として、Goodhart, C. and Sato, H. (2024). “A Note on the Differences between European and International Methodologies of Banking Regulation and Supervision”, *CEPR (Centre for Economic Policy Research) Discussion Paper Series*, DP18840, 16 February がある。

⁵ EBU は 2009 年のドゥ・ラロジエール報告が起点となっている。背景には GFC に対する緊迫した状態、すなわち「銀行危機(banking crisis)」と「ソブリン(財政)危機(sovereign)危機」の連結を分断あるいは(現実的には)弱化が必要とされる差し迫った実情があった。

規制体系を共通化させることができるか。現実としての答えは否である。さすれば、共通化に接近させるための、協調、協力はどうか。これを追い求めるのが、グローバル銀行監督機関である前述の BCBS である。BCBS はハードローではなく、法的拘束力を持たないソフトロー(soft law)のアプローチを採用している。つまり、紳士協定と呼ばれ、ソフトローの規制が例え遵守できなくても、対象国に罰則などの行政手段を行使することができない。そういった点では拘束力に強さはないが、「事実上(de facto)のスタンダード」を形成することを目指している。これは、BCBS 加盟国間のピアプレッシャー、及び加盟国自身の自己規律(self-regulation)に委ねることである。国際金融市場と密接に関わる銀行規制・監督分野では、これらの依存関係、信頼関係、いわば規制に関する信用がものをいうと考えられる。

第 3 に、グローバル銀行監督を特定国の視点から観察するという点である。筆者はここで英国を選定した⁶。英国は BCBS の原加盟国であるだけでなく、萌芽期の BCBS において不可欠な役割を果たした。そこには英国特有の銀行規制へのアプローチが機能している。具体的には、イングランド銀行(BOE: Bank of England)のブランデン(George Blunden)、及びクック(Peter Cooke)がキーパーソンである。それぞれブランデン委員会(Blunden Committee)、クック委員会(Cooke Committee)と呼ばれる委員会を組織し、BCBS が立ち上がった 1970 年代から 1980 年代の国際協調を主導した人物である。しかしながら、英国にとって国際協調は単純なストーリーではない。英国にとっては、1973 年の欧州共同体(EC: European Community)加盟以来、EC の主軸である欧州経済共同体(EEC: European Economic Community)と歩調を合わせなければならなかったためである。このように英国が、国際政策協調で主導する一方で、EEC とも協調を図る必要があり、そこにジレンマが存在している。どのように英国と EEC との対立的な銀行監督をめぐる対立があり、一方で BCBS との調和をいかに保つ必要があったのかを検討しなければならない。以上のように、英国という特定国からの視座から、グローバルな政策協調を追跡することで、分析のダイナミクスが生まれると考えられる。

3. 研究分析の方法論

次に、研究分析の方法である。第 1 に、分析の手法である。本研究の領域は、金融史、中央銀行史、中央銀行論、国際金融論、金融規制論に属する。中央銀行、国立公文書館の史料(第一次資料、アーカイブ)を用いて、文書解析によりテーマを追究するものである。具体的には、英ロンドンのイングランド銀行歴史文書(BOEA: Bank of England Archives)、英

⁶ 1986 年に公刊された英国の銀行監督に関する下記の「同時代史の(その事象が起きている時に書かれた)研究書が参考になる。Gardener, E.P.M. (1986). *UK Banking Supervision: Evolution, Practice and Issues*, London: Allen & Unwin.

リッチモンドの英国立公文書館歴史文書(TNA: The National Archives)、スイス・バーゼルの国際決済銀行歴史文書(BISA: Bank for International Settlements Archive)が挙げられる。これらの文書室は、1970年代及び1980年代を取り扱う本研究にとって欠かせない所蔵室であり、公開されているものだけでなく準備中のものもあり、歴史学は時代と共に開示が進む中で発展していくものと思われる。文書研究は、有能なアーキビストあってこそ発展する。また、筆者は上記の文書室に加えて、日本銀行(BOJ: Bank of Japan)の金融研究所が擁するアーカイブ、及びスイス国立銀行(SNB: Swiss National Bank)のアーカイブ(チューリッヒ)を利用して頂いている。

第2に、時代の限定性が挙げられる。一つの事柄にはその因果として経緯があり、その経緯は時代をどこまでも遡ることができる。人類の起源を辿る作業と類似しているところがある。筆者は、グローバルな銀行監督の起源を調査するにあたり、1974年から1989年までを対象に掲げている。この約15年間に主な焦点を絞り込んでいる。本来ならば、1970年代初頭の状況があり、その前の1960年代と時代背景としては無関係ではなく、検討することで次の時代の意味が明らかになるが、本研究では、1974年のBCBSの創設以前の前提条件として、1970年代初頭も取り扱うことになる。それは具体的には、第1にユーロカレンシー市場の監督、より現実的にはユーロドル市場の監督、第2にEECの6か国から形成されるGroupe de Contactが挙げられる。EECからの派生とグローバルな派生では英国が含まれるかどうか明瞭な相違であるが、前述した各国固有の銀行システムを背景とした銀行監督政策には当時どのような性質があり、また各々の監督の基準となる考え方にはどのような共通点と相違点があったのかを鑑みることが求められる。この15年間で何が見えるのか、現代に対する示唆はどこのあるのかを見定めることは、現状と将来の打開策の提供にも繋がる。

以上のような、①アーカイブを用いることでグローバル銀行監督の起源と新たな展開をどこまで現地史料から探索できるか、②時代を限定させることで、対象を1974年～1989年までに絞り込むことで、現代のグローバル銀行監督の課題にいかなる示唆を得るかを今後の作業目標に掲げたい。

4. バーゼル銀行監督委員会：1974年12月の誕生

銀行監督をグローバルな視点から実施し、制度設計と政策実行の上で要となるのが、バーゼル銀行監督委員会である。主として中央銀行が協議する場である国際決済銀行(BIS: Bank for International Settlements)⁷の下部組織である。BIS自体がそうであるように、

⁷ 20世紀におけるBISの総合的研究として、矢後和彦(2010)『国際決済銀行の20世紀』蒼天社出版がある。

BCBS もまた中央銀行の協議体であり、財務省が中核となる国際通貨基金(IMF: International Monetary Fund)とは異なる。つまり、各国の政府、いかに政治とは一線を画した、客観的視点から国際通貨の問題を協議する本来、中立性が確保されている場である⁸。

今日では、バーゼル銀行監督委員会は BCBS として広く知られているが、1974 年 12 月発足から 1980 年代後半までは、CBRS(Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices)という名称で周知されていた。元来は、G10(Group of Ten)⁹のユーロカレンシー市場の監督機関(Stirring Committee)が母体となっていると考えられる。1974 年は、西ドイツ(当時)のヘルシュタット銀行(Bankhaus Herstatt)が破綻し、そのリスクがクロスボーダーで広がるいわゆるヘルシュタット・リスクが顕在化し、国境を越えた協力がシステミック・リスク防止のために必要とされたことが所以である。

しかしながら、加盟各国の銀行システムはばらばらであり、ゆえに銀行監督体制とその狙い、さらには政策の目的付け所も様々であった。BCBS の最初の会合は、1975 年 2 月であるが、その約半年後の 1975 年 9 月 26 日の文書『銀行の在外支店等に係る監督に関する総裁宛報告(Report to the Governors on the supervision of banks' foreign establishments)』¹⁰を見ていこう。

ここでは、すでに BCBS 発足当初にもかかわらず、まず、2 つの大きな論点が挙げられている。第 1 に、銀行が在外支店等を設置する類型には 3 点あることとされている。1 点目は、支店(branch)であり、一つの外国親銀行の不可欠な部分を成すものである。2 点目は、子会社(subsidiaries)であり、事業先(進出先)の国で法律上の会社として組織され、かつ一つの外国親銀行の管理から法的に独立した機関である。3 点目は、ジョイントベンチャー(joint venture)であり、事業先の国で法律上の会社として成り立ち、かつ 2 つあるいはそれ以上の数の親銀行からの支配から法的に独立した機関である。それらジョイントベンチャー

⁸ BIS は IMF よりも歴史があり、1930 年創設である (IMF は 1944 年のブレトンウッズ会議[Bretton Woods Conference]により創設)。しかし、創設の契機は、第 1 次世界大戦後のドイツ賠償問題であることから、国際関係、国際政治とは無関係ではない系譜を持つ。

⁹ 当時の加盟国をアルファベット順に列挙すると、ベルギー(Belgium)、カナダ(Canada)、フランス(France)、ドイツ(Germany)、イタリア(Italy)、日本(Japan)、ルクセンブルグ(Luxembourg)、オランダ(the Netherlands)、スウェーデン(Sweden)、スイス(Switzerland)、英国(United Kingdom)、及び米国(United States)の 12 개국である。なお、スペイン(Spain)が 2001 年 2 月 1 日に参加した。Bank for International Settlements. (2001). *History of the Basel Committee and its Membership*, March.

¹⁰ Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices. (1975). *Report to the Governors on the supervision of banks' foreign establishments*, BS/75/44e, Confidential, 26th September 1975.

一の多くは外国籍であり、またすべてが必ずしも銀行とは限らない¹¹。

また、2 つ目の大きな論点は、下記の 3 要素が挙げられている。第 1 の要素は流動性(liquidity)、第 2 の要素はソルベンシー(solvency)、日本語に直せば支払い能力であり、第 3 の要素は外国為替取引とそのポジション(foreign exchange operations and positions)である¹²という。第 3 の要素は取引とその結果生じる「状態」と理解できるであろう。

特に、筆者は、前者の 2 点、流動性とソルベンシーが究極のプルーデンス政策の 2 つの概念として帰結すると考えている。現在の金融危機に対して、①中央銀行がクロスボーダーでしばしばスワップ協定を通して外貨(特に基軸通貨ドル)の流動性供給を行う点、②国内マターでも、中央銀行が最後の貸し手機能(LoLR: Lender of Last Resort)を通して、特別に融資する権限を持する点では、流動性の管理がマクロプルーデンス政策として重要な政策の一角を占めると言える。また、各国の中央銀行や金融監督担当の当局がミクロプルーデンス政策を通して、危機に陥ったあるいは危機に直面しそうな金融機関に対して、failing (破綻に直面しているが破綻は免れている状態)か failed (破綻している状態)かを判定する際には、ソルベンシーが今後の支払い能力を示すものとして不可欠なキーワードとなる。その点では、主としてマクロプルーデンスの観点から流動性が監督され、ミクロプルーデンスの視点からソルベンシーが管理されると考えて良い¹³。危機前だけでなく、危機後のレジリエンス(resilience)に対しても流動性とソルベンシーの監督は重要課題となっている。

なお、第 3 の点である外国為替取引とそのポジションに関しては、1971 年のブレトンウッズ体制の崩壊後、各国がなし崩し的に変動相場制(日本は 1973 年春で半世紀を経過)に移行した後に自ずと生じる環境変化である。一方で変動相場制、いわゆるフロート制が金融市場の不安定性をもたらす中でそれをむしろ絶好の機会と捉え、積極的にポジションを傾けて投機(speculation)¹⁴を仕掛け、リスクヘッジを契機にデリバティブ取引がますます発展する背景となった。ヘッジファンドの登場と 1990 年代の相次ぐ国際通貨危機とも無関係ではない。

¹¹ *Ibid.*, p. 1.

¹² *Ibid.*, p. 1.

¹³ もちろん、個々の金融機関の流動性もまた重要であることは認識されるべきである。

GFC 後のバーゼル規制による流動性規制は不可欠な Basel III の柱の一つとなった。流動性カバレッジ比率(liquidity coverage ratio)が例に挙げられる。Bank for International Settlements. (2010). *Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring*, December.

¹⁴ 投機(speculation)に関する歴史的経緯を含めた最新の研究として、D'Alvia, D. (2023). *The Speculator of Financial Markets: How Financial Innovation and Supervision Made the Modern World*, Palgrave Macmillan.がある。

5. ユーロダラー市場としてのロンドンの重要性

英国の銀行規制・監督制度の設計に当たり、今一度認識しなければならない点が、国際金融都市シティ(The City of London)を英国が擁していることである。シティは19世紀の国際金本位制採用の嚆矢となった英国の国内制度としての金本位制の枠組みで、民間金融機関が集結する場であり、資金調達と運用を行う上で不可欠な場であった。

1970年代以降のシティにおいて、特に1970年初頭に顕在化したユーロ市場(元来は1950年代に発生し、1960年代に展開したとされている第三国市場)は、規制及び税制において有利とされ、本国通貨ポンド以外の通貨建てで取引された¹⁵。

いわばユーロカレンシー市場としてのロンドン市場は、事実上、最も重要な通貨が米ドルであったことから、「ユーロダラー市場」と称されている。先にも述べたユーロカレンシー市場の発端は1950年代後半にある。イングランド銀行歴史文書室資料によると、1957年の早い時期に、海外貿易におけるポンド取引の制限を受けて、ロンドンの銀行はドル建てで海外貿易のためのファイナンス(資金繰り)を提供する目的で米ドル建ての預金を引き受けていたことが記されている。また、1958年のポンドの交換性が始まったことが、ロンドン所在の銀行を通した外国通貨建ての預金引き受けと貸し出しへのパワフルかつ新しいモチベーションとなったのである¹⁶。

このようにユーロダラー市場は、マーケットを提供する英国にとっても国内市場の活性化、国内金融機関の活路の開拓にとって利点があった一方で、外からのインフレーションの芽が発生する懸念もあった。しかし、大西洋間(transatlantic)の結びつきは強く、特に米国商業銀行(US commercial banks)の動向に英国金融は影響を大きく受ける傾向があった。先のユーロ市場としてのロンドン市場の発展のドライブには、米国の事情があったことも無関係ではない。

先に引用したイングランド銀行の歴史文書室資料では、1977年に分析されたウィルソン委員会関係の資料の中で、この背景が説明されている。例えば、1959年以降、米国は国際収支赤字に直面していた。そこで米国外のトレーダーは多額のドルバランスを獲得する。つまり(手持ちの)ドルバランスをポンドや自国通貨に交換するのではなくドルのまま持ち続け、米国外で預金として保持する。ユーロ市場の拡大は1960年代の初期及び半ばにおいて、米国からの直接的な資本輸出(direct capital export)への規制と、レギュレーションQの下での米国内のドル預金金利の抑制がという二つの負担が作用していた。このことは、米国内

¹⁵ ユーロ市場に関する研究書として、Johnston, R.B. (1983). *The Economics of the Euro-Market: History, Theory and Policy*, London and Basingstoke: Macmillan 及び Einzig, P. (1965). *The Euro-Dollar System: Practice and Theory of International Interest Rates*, Second Edition, London: Macmillan 等がある。

¹⁶ The Bank of England Archives. 1A179/7. External Finance and the City, Secret, Draft, 14.7.1977, pp. 6-7.

内の銀行システムから米国外のドルビジネスへのシフトを促し、米国銀行の海外支店及び海外子会社の活動を喚起した。特に、進出先はロンドンとカリブ海地域であった。ロンドンは国際的な銀行活動のフレームワークの恩恵を受けることができ、カリブ海地域は当局がそのような米国銀行の活動を特に税の免除を通して奨励していたことが挙げられる¹⁷。

以上のように、ロンドン市場にとって、金融機関の発展を金融市場、とりわけユーロダラー市場の発展によって促すことが必要であり、その原動力は米国にあった。特に米国商業銀行の活動はロンドン市場にとって切り離せないスプリングボードとなっていたのである。

6. 結び：英国銀行法～クロスセクターとクロスボーダー～

以上、本稿では銀行監督をグローバルな視点でかつ歴史的に分析する意義と必要性を述べてきた。現代に与える示唆は、時代が違えども少なくとも、特にグローバルな視点からいかに効果的に監督し規制するかを、市場経済化の社会の中で鑑みるにあたり、不可欠な論点を含んでいる。

また、本研究の基本的な視点としては、「銀行(banking)」の監督制度と政策の歴史的プロセスに照準を置いているが、実際には、「銀行」の監督は、「金融市場(financial markets)」の監督（投資銀行・証券会社の監督）と「保険会社(insurance company)」の監督との関係を有している。すなわち、クロスセクター(cross-sector)で金融システム全体の安定化を図らなければならない。これは、2024年現在の事象のみ該当するだけでなく、例えば本研究の対象に当てはまる1970年代後半に、ウィルソン委員会(Wilson Committee)で盛んに取り上げられた視点である。すなわち、イングランド銀行歴史文書室に収められている1977年のウィルソン委員会の膨大なアーカイブは、当時の監督の対象が銀行のみならず、金融市場全体を含んでおり、さらには当時のインフレーション下の英国のマクロ経済全体との分析の中の一部となっていることも留意すべきことである¹⁸。

また、クロスボーダー(cross-border)の視点もグローバル化が進んだ変動相場体制下では必要不可欠な観点である。当時、英国は、1979年の英国銀行法の成立を目指していた。これまで伝統的に裁量的かつ市場との対話を重視した英国独自の銀行監督方法が存在していた¹⁹。先進国例えばフランスで1941年に銀行法がすでに成立していた時期から

¹⁷ The Bank of England Archives. 1A179/7. *Op. cit.* p. 7.

¹⁸ 例えば、イングランド銀行歴史文書室所蔵の次のシリーズが該当する。Bank of England Archives. 1A179 Series. Wilson Committee.

¹⁹ イングランド銀行正史として金融政策、為替政策、金融危機、そして銀行監督と総合的に1950年代から1979年までを分析した書物として、Capie, F. (2010). *The Bank of England: 1950s to 1979*, Cambridge: Cambridge University Pressがある。そこでは、1979年の英国銀行法への政策形成過程に関してイングランド銀行歴史文書室資料を駆使し

40年近く後によく成文法としての1979年銀行法が英国で成立するに至った。この約40年時間差を発生させたのが、コモンロー(Common Law)に基づいた英国の銀行監督への姿勢であった。ここでようやく法規定(statute)を基盤とする銀行法が初めて英国で構築された。特に、2点が着目される。第1に、これまで財務省(HM Treasury)、イングランド銀行(Bank)、及び貿易産業省(DTI: Department of Trade and Industry)で分裂していた銀行監督権限をイングランド銀行に「基本的に」一本化したこととである。第2に、預金者保護(deposit insurance)の制度を整備したことである。

この重要なエポックメイキングの背景を辿るには5-6年は遡らなければならない。すなわち、1973年から1975年にかけて生じたセカンダリーバンキング危機(Secondary Banking Crisis)²⁰が発生したことは英国金融市場に大きな打撃を与えた²¹。これは fringe banks といわれる周辺銀行の危機であったが、英国の折からの競争と信用調節(CCC: Competition and Credit Control)政策²²が金融市場を緩和し競争的な環境を創出することで発生した負の側面であった。これは、英国独自の二層(two-tiers)の銀行を体系的に監督する体制が法規定に基づいて構築されていなかったことに起因する。結局は、イングランド銀行が救済策、いわゆるライフボート(lifeboat)を出動し、多額の融資により救済するに至った。前述の脚注のように、1978年1月に総合的に分析した報告書を同行は作成している。そこでは、同危機を3つに区分している。すなわち、第1期:1973年11月~1974年3月、第2期:1974年3月~1974年12月、第3期:1975年1月以降である²³。そもそも、大前提としてイングランド銀行が(当時から)過去100年にわたり、英国の銀行システムを守るために、迅速で明確な対処を先んじて始め、また協調していく肝心のミッションをその

で分析された。1950年代及び1960年代の説明から始まり、セカンダリーバンキング危機とEECからのプレッシャー、法制化、国際銀行監督協力などの各項目で本研究との関連性があり、示唆に富む内容を解析している。*Ibid.*, Chapter 12 “Banking Supervision”.

²⁰ 英国のセカンダリーバンキング危機を、イングランド銀行所蔵の歴史文書が1978年1月17日の文書(The Select Committee on Nationalised Industries, Briefing Material)において明瞭に分析している。Bank of England Archives. 2A170/1. The Select Committee on Nationalised Industries, Briefing Material, 17. 1. 1978.

²¹ セカンダリーバンキング危機についての代表的な研究書として、Reid, D. (1982. 2003). *The Secondary Banking Crisis, 1973-75: Its Causes and Course*, First published by Macmillan, London and Basingstoke, Second published by Hindsight Books with an introduction by Kynaston, D. 並びに Capie, F. (2010). *The Bank of England: 1950s to 1979*, Cambridge: Cambridge University Press, Chapter 11, “The Secondary Banking Crisis”がある。

²² CCCについては、Capie, F. (2010). *The Bank of England: 1950s to 1979*, Cambridge: Cambridge University Press, Chapter 9 “The Road to Competition and Credit Control”.

²³ Bank of England Archives. 2A170/1. The Select Committee on Nationalised Industries, Briefing Material, 17. 1. 1978.

業務の一角として有していることを明記している²⁴。

2023年及び2024年は、セカンダリーバンキング危機から丁度50年の節目に当たる。折しも、冒頭で述べた米国での中堅銀行危機が2023年3月に発生したが大銀行ではなかった銀行危機として共通点がある。2023年のケースは、デジタルバンクラン（預金取付け騒ぎ）の側面があり、SNS(Social Network Service)等の媒体が伝染のスピードを急速に高めた点で異なるものの、我々の金融取引の本源である「預金(deposit)」を取り扱う機関に危機が生じた点では共通点がある。

もう一方が、欧州経済共同体(EEC: European Economic Community)が銀行指令を準備し、施行していたことである。英国は、1973年にEECに加盟したが、実はその前の1972年の段階からEECの銀行規制の調和の議論に参加していた。1973年のEEC加盟は当然EECの銀行指令の形成に関係するだけでなく、ルール（規定）をベースとする欧州共同体(EC: European Community)の法制度に制約される。事実、EECの第一次銀行指令が1977年に成立した。これも、仏独等の大陸欧州(continental European countries)という対外的側面からの拘束力を受ける結果として、1979年の英国初の銀行法成立の重要な契機となった。

なお、英国銀行法は、財務省が推進役²⁵となり1980年代²⁶を通して見直し(Review of the Banking Act)が図られ、1987年銀行法としてブラッシュアップされた。一方で、EECも欧州委員会(European Commission)内の銀行諮問委員会(BAC: Banking Advisory Committee)の誕生も相まって域内の銀行経営の状況の変化を鑑み、1989年に第二次銀行指令が成立するに至った。

このように、1970年代と1980年代は、グローバル銀行監督を担うBCBSと英国にとって、独自の時代背景となり、銀行監督を通じた現代のグローバルガバナンスの重要な萌芽期と位置付けられる。

²⁴ *Op.cit.*, “Why the Bank Became Involved”, Central bank’s function in defence of banking system, p. 1.

²⁵ この点については、英国公文書館所蔵のアーカイブが財務省管轄の記録として重要な価値を持つ。Review of the Banking Actのシリーズを参照。

²⁶ 1980年代の英国銀行監督政策に関する先行研究として、James, H. 2020. *Making a Modern Central Bank: The Bank of England 1979-2003*, Cambridge: Cambridge University Press, Chapter 8 “Shaved Eyebrows: Banking and Financial Supervision”がある。

参考文献一覽

- Bank for International Settlements. (2010). *Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring*, December.
- Bank for International Settlements. (2001). *History of the Basel Committee and its Membership*, March.
- Bank of England Archives. 1A179/7. External Finance and the City, Secret, Draft, 14.7.1977.
- Bank of England Archives. 2A170/1. The Select Committee on Nationalised Industries, Briefing Material, 17. 1. 1978.
- Capie, F. (2010). *The Bank of England: 1950s to 1979*, Cambridge: Cambridge University Press
- Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices. (1975). *Report to the Governors on the supervision of banks' foreign establishments*, BS/75/44e, Confidential, 26th September 1975.
- D'Alvia, D. (2023). *The Speculator of Financial Markets: How Financial Innovation and Supervision Made the Modern World*, Palgrave Macmillan.
- Einzig, P. (1965). *The Euro-Dollar System: Practice and Theory of International Interest Rates*, Second Edition, London: Macmillan.
- European Central Bank/Banking Supervision. (2024). *List of supervised entities*, 1 January.
- Gardener, E.P.M. (1986). *UK Banking Supervision: Evolution, Practice and Issues*, London: Allen & Unwin.
- Goodhart, C. (2011). *The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974-1997*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodhart, C. and Sato, H. (2024). "A Note on the Differences between European and International Methodologies of Banking Regulation and Supervision", *CEPR (Centre for Economic Policy Research) Discussion Paper Series*, DP18840, 16 February.
- James, H. 2020. *Making a Modern Central Bank: The Bank of England 1979-2003*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnston, R.B. (1983). *The Economics of the Euro-Market: History, Theory and Policy*, London and Basingstoke: Macmillan.
- Reid, D. (1982. 2003). *The Secondary Banking Crisis, 1973-75: Its Causes and Course*, First published by Macmillan, London and Basingstoke, Second published by Hindsight Books with an introduction by Kynaston, D.
- Skinner, C. (2007). *The Future of Banking: In a Globalised World*, West Sussex: John Wiley & Sons.

- Slager, A. (2006). *The Internationalization of Banks: Patterns, Strategies and Performance*, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Smith, R.C. and Walter, I. (2003). *Global Banking*, Second Edition, New York: Oxford University Press.
- Solomon, R. (1999). *Money on the Move: The Revolution in International Finance since 1980*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Wood, D. (2005). *Governing Global Banking: The Basel Committee and the Politics of Financial Globalisation*, Aldershot: Ashgate.
- 佐藤秀樹 (2023) 『銀行監督のダイナミクス：ヨーロッパの新しい展開とグローバルレベルの挑戦』 丸善出版。
- 矢後和彦 (2010) 『国際決済銀行の 20 世紀』 蒼天社出版。