

第1章 EU・英国の金融コングロマリット規制 について

森 下 哲 朗

はじめに

平成16年12月に公表された「金融改革プログラム」では、活力ある金融システムの創造のための一つの施策として、国際的に開かれた金融システムの構築と金融行政の国際化が挙げられ、その中で金融コングロマリットに対応した金融行政の体制整備や適正な規制の確保の必要性が言及された。これを機に、平成16年11月には金融庁監督局総務課内に「コングロマリット室」が設置され⁽¹⁾、平成17年6月には金融庁が「金融コングロマリット監督指針」を公表した⁽²⁾。金融コングロマリットへの対応は平成18年度における金融行政の重点施策としても挙げられている⁽³⁾。また、金融コングロマリットの法的規制についての幾つかの研究も公表されている⁽⁴⁾。

金融コングロマリットに対する規制のあり方については、欧州と米国とが異なる政策を採用してきたこと等もあり、未だ国際的に標準的な規制枠組みが確立しているとは言い難い⁽⁵⁾。し

-
- (1) 平成18年7月より専任の職員を置く府令室に格上げされた。
 - (2) 本監督指針については、河本光博「『金融コングロマリット監督指針』の概要」金融法務事情1746号75頁(2005)を参照。なお、平成18年7月には指針の一部改正が行われている。
 - (3) 金融庁「平成18年度金融庁政策評価実施計画」(平成18年7月10日)
 - (4) 例えば、日本銀行信用機構局「金融サービス業のグループ化—主要国における金融コングロマリット化の動向—」(2005年)(本レポートは、<http://www.boj.or.jp/type/ronbun/ron/research/data/ron0504d.pdf>で入手可能である)、「金融機関のグループ化に関する法律問題研究会」報告書「金融研究2005年11月号1頁(以下、「報告書」として引用する。本報告書は、<http://www.imes.boj.or.jp/japanese/kinyu/2005/yoyaku/kk24-h-1.html>で入手可能である)などが挙げられる。
 - (5) International Law Institute, Banking Laws and Regulations, Final Report (2003), at 161. (本レポートは、アジア開発銀行の支援で行われた中国の金融法制の整備に向けての研究・提言をまとめたものであるが、欧米の状況等についても詳細な分析がなされており、参考になる。また、本レポートのAPPENDIX F、122頁以下では、台湾、日本、米国、EUの金融コングロマリット法制が比較されている。本レポートは<http://www.adb.org/Documents/Reports/TA3890/default.asp>で入手可能である)。そこでは、金融コングロマリットに関する規制のあり方を考えるうえで、以下の3つの視点に注目することが必要であると指摘されている(161頁)。
 - ① single market: 業態間の乗入れはどの程度許されるかという問題
 - ② single regulator: 業態毎に異なる監督当局が存在するか単一の当局かという問題
 - ③ single regulation: 異なる業態にどの程度共通のルールが適用されるかという問題金融監督を単一の当局に委ねている国は少なくないが、ルールの共通化まで進んでいる国は少なく、英国が最も進んだ例であるとの見方が示されている(181頁)。

かし、1990年代以降、後述のジョイント・フォーラム等による幾つかのレポートに代表される国際的な取組みが進み、金融コングロマリットに関する様々な論点についての検討が進んできている。EUでは2002年にコングロマリット指令が出され、各国でこれに対応した法制整備が行われている。

本稿では、まず、金融コングロマリットの法規制に関する国際的な取組みについて、EUのコングロマリット指令にも大きな影響を与えているジョイント・フォーラムの活動の状況を概観する。その後、EUのコングロマリット指令の概要を紹介し、EUコングロマリット指令に対応した英国における施策と実務上の影響等についてみることにしたい。

1 金融コングロマリットの規制に関する国際的な取組み

(1) BIS、IOSCO のレポート

英米において、現在みられるようなかたちでの金融コングロマリットという現象が登場してきたのは1960年代であるとされる⁽⁶⁾。金融コングロマリットに関する初期の本格的な国際的な取組みとして挙げられるのは、BISバーゼル委員会による1992年9月の"Report on International Developments in Banking Supervision"、及び、同年にIOSCOが公表した"Principles for the Supervision of Financial Conglomerates, Report of the Technical Committee"である。このうち、BISのレポートにおいては、既に金融コングロマリットとの関係で、①リスクの伝播：グループの一部で生じた資本不足や信用の毀損の他社への伝播、②ダブル・ギアリング：ダブル・ギアリング等によるグループ全体としてみた場合の資本不足、③リスク・マネジメント能力：リスク・マネジメントの複雑化に比較した場合のマネジメント能力不足、④グループ内取引：複雑なグループ内取引によるリスク伝播の悪化、⑤利益相反：同一顧客への異なるセクターからの商品提供による利益相反の発生、⑥業態別監督：集権的マネジメントと業態別監督のミスマッチ、⑦コントロールの欠如：権限を分散した場合におけるグループとしての適切なコントロールの欠如、⑧透明性：リスク計測を容易にする透明度あるストラクチャーの必要性、といった監督上の困難な問題が生じることが指摘されていたようである⁽⁷⁾。

(6) Walker, *International Banking Regulation: Law, Policy and Practice* (Kluwer Law International, 2001), 167ff.

(7) この部分の記述は Walker, *Id.*, at 187ff. によった。なお、金融のコングロマリット化がもたらすリスクについては、Walker, *Id.*, at 176ff. 報告書・前掲注 4、62 頁以下、日銀・前掲注 4、27 頁以下を参照。

(2) Tripartite Group

上記の BIS のレポートの発表後、銀行、証券、保険の各業態の当局者が集まってコングロマリットに関する問題を協議するワーキング・グループが設置された。このワーキング・グループは Tripartite Group of Banking, Insurance and Securities Regulators と呼ばれるようになり、1995 年に Report on the Supervision of Financial Conglomerates を公表した⁽⁸⁾。この Tripartite Group は、1996 年になって、ジョイント・フォーラムとして再構成された。

(3) ジョイント・フォーラム：1999 年のペーパー

ジョイント・フォーラムは、金融コングロマリットに関する問題や、銀行・証券・保険の各業態に共通する課題を扱うため、1996 年に BIS バーゼル銀行監督委員会、IOSCO、及び、IAIS によって設立された組織であり、13 カ国の銀行、証券、保険監督当局と⁽⁹⁾、オブザーバーとしての EU 委員会が参加して、毎年 3 回の定期会合を行っている。

ジョイント・フォーラムは 1999 年に "Supervision of Financial Conglomerate" というペーパーを公表した⁽¹⁰⁾。このペーパーは以下のような個別ペーパーから構成されている⁽¹¹⁾。

- 自己資本の充実度に関する諸原則
- 自己資本の充実度に関する諸原則の補論
- 経営陣の適格性についての諸原則
- 監督上の情報交換に関する枠組み
- 監督上の情報交換に関する諸原則
- 情報交換のためのコーディネーター
- 監督者に対する質問
- グループ内の取引とエクスポージャーに関する諸原則
- リスクの集中に関する諸原則

このペーパーが、その後の金融コングロマリット規制の基本的な枠組みを構成する出発点となっているとあってよいと思われる。以下、幾つかのペーパーについて、その内容を紹介する⁽¹²⁾。

(8) Walker, Id., at 194ff.

(9) オーストラリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フランス、ドイツ、イタリア、日本、オランダ、スペイン、スイス、英国、米国である。

(10) Walker, supra note 6, at 210ff.

(11) 本ペーパーは、<http://www.bis.org/publ/bcbs47.htm> で入手可能であり、また、仮訳は、日本銀行のホームページ (<http://210.174.171.233/type/release/zuiji/kako02/data/bis9902a.pdf> 及び <http://www.boj.or.jp/type/release/zuiji/kako02/bis9912a.htm>) で入手可能である。本稿での本ペーパーについて紹介している部分の日本語の表記は、上記仮訳を参考にした。

(12) 詳しくは、Walker, supra note 6, at 210ff.

① 自己資本の充実度に関する諸原則

それぞれ異なる自己資本規制の下にある異なる業態を含む金融コングロマリットについて、グループ全体での自己資本の測定のための方法として3つの方法を提示し、かつ、ダブルまたはマルチプル・ギアリングを排除するための原則を定めるものである。具体的には、以下の3つの方法が提示されており、個々のコングロマリットの状況に応じてそのいずれを採用するかは個々の監督当局の裁量に委ねることとされている⁽¹³⁾。

- (i) ブロック積み上げ方式 (building-block prudential approach) : グループ全体を連結した場合の自己資本と、グループ内の各企業についてそれぞれが服する規制の下での所要自己資本額 (規制の対象となっていない企業については標準的自己資本額などで代替) の合計額とを比較する方法
- (ii) リスクに基づく加算方式 (risk-based aggregation method) : グループ内の各企業についてそれぞれが服する規制の下での所要自己資本 (規制の対象となっていない企業については標準的自己資本額などで代替) の合計額と、各企業の資本額とを比較する方法 (連結財務諸表が得られない場合等に利用)
- (iii) リスクに基づく控除方式 (risk-based deduction method) : 親会社の自己資本額から子会社に対する投資額を控除し、さらに、子会社の単体での資本余剰あるいは欠損 (当該子会社が服する規制上の所要自己資本と実際の自己資本を比較) を親会社の自己資本に加算 (余剰の場合) あるいは控除 (欠損の場合) したうえで、そうして算出された親会社の調整後自己資本額を、親会社単体について計算された親会社が服する規制上の所要自己資本額と比較する方法

② 経営陣の適格性についての諸原則

次の7つの原則が提示されている。

- (i) 金融コングロマリット内の他の企業の管理職・経営者が規制の対象となっている企業の業務に実質的又は支配的な影響力を行使する場合には、当該管理職・経営者に対して適格性要件を課すべきである
- (ii) 一定数を上回る持株数を有する株主、コングロマリット内の規制対象企業に重要な影響力を有する株主は、監督者が定める適格性要件を満たすべきである
- (iii) 適格性要件は認可の段階及びその後の所定の段階で適用されるべきである
- (iv) 監督者は、当該企業が適格性要件が継続的に充足されることを確保するために必要な措置を採ることを期待する

(13) Walker, *supra* note 6, at 211.

- (v) 規制対象企業の業務に重要な影響力を行使する管理職・経営者が、コングロマリット内の他の規制対象企業の管理職・経営者である（あった）場合には、監督当局は当該他の規制対象企業を監督する当局と協議するよう努力すべきである
- (vi) 規制対象企業の業務に重要な影響力を行使する管理職・経営者が、コングロマリット内の他の非規制対象企業の管理職・経営者である（あった）場合には、監督当局は当該非規制対象企業と取引のある規制対象企業を監督する当局と協議するよう努力すべきである
- (vii) 管理職・取締役・主要株主が適格性を満たしていないと考える場合には、監督者はコングロマリット内の他の規制対象企業の監督者と協議するよう努力すべきである

③ 監督上の情報交換に関する諸原則

5つの原則が提示されている。

- (i) コングロマリット内の規制対象企業を適切に監督すべく、法律上・規制上の枠組み及び監督目的や手法を反映した、十分な情報が監督者に提供されるべきである
- (ii) 監督者は重要な問題や関心事項を積極的に他の監督者とともに取り上げるべきであり、そのような問題提起がなされた場合には、監督者は適時かつ適切に対応すべきである
- (iii) 監督者は、重要で悪い影響を与える可能性のある問題や進展が生じている場合には、ありうる監督上の措置も含め、主たる監督者に適時に知らせるべきである
- (iv) 主たる監督者は、例外的な場合を除き、規制対象企業に影響する情報を、当該企業の監督に責任を負う他の監督者と共有すべきである
- (v) 監督者は、他の監督者との連絡を維持し、協力体制と信頼関係を築くための措置を講じるべきである

④ 情報交換のためのコーディネーター

複数の監督者間の情報交換を通じた協力を促進するため、一定の役割を果たす一または複数のコーディネーターを選任するための原則を提示している。

⑤ グループ内の取引とエクスポージャーに関する諸原則

グループ内取引がコングロマリット内の悪影響の伝播の経路となりうることから、監督者はコングロマリットにグループ内部の取引を含むコングロマリット全体のためのリスク管理プロセスを構築させ、ディスクロージャーを促し、また、重要な内部取引を監視し、適時に対応すべきこと等が述べられている。

⑥ リスクの集中に関する諸原則

グループ全体でのリスクの集中が生じる可能性があることから、上記⑤と同様の対応をと

るべきことが述べられている。

(4) ジョイント・フォーラムの活動

その後、ジョイント・フォーラムは金融コングロマリット等に関する様々な問題について、例えば、次のようなレポートを公表している⁽¹⁴⁾。

2001年11月

- "Core Principles : Cross-Sectoral Comparison" (監督上の諸原則に関する業態間比較)
- "Risk Management Practice and Regulatory Capital : Corss-Sectoral Comparison" (リスク管理の実務と自己資本規制に関する業態比較)

2003年8月

- "Operational Risk Transfer across Financial Sectors" (業態間のオペレーショナル・リスクの移転)
- "Trends in Risk Integration and Aggregation" (統合リスク管理の動向)

2004年5月

- "Financial Disclosure in the Banking, Insurance and Securities Sectors: Issues and Analysis" (銀行、保険、証券セクターにおける情報開示：論点と分析)

2005年1月

- "Initiatives by the BCBS, IAIS and IOSCO to combat money laundering and the financing of terrorism- Update" (マネーロンダリング及びテロ資金対策に関する BCBS、IAIS、IOSCO のイニシアチブ：更新版)

2005年5月

- "Credit Risk Transfer"(信用リスク移転)

2006年5月

- "Regulatory and market differences: issues and observations" (規制および市場慣行

(14) これらのレポートについては、日本銀行のホームページ http://www.boj.or.jp/theme/finsys/act/j_forum/index.htm において概要（一部の文書については仮訳も含む）が紹介されている。

の相違点に関する論点整理)

- "The management of liquidity risk in financial groups" (金融グループの流動性リスク管理)

2006年8月

- "High-level principles for business continuity" (業務継続のための基本原則)

2 EU コングロマリット指令

EUでは、2002年12月に Directive on Financial Conglomerate (「本指令」) を採択し⁽¹⁵⁾、本指令は2003年2月に発効している。EUにおいてこのような指令が必要とされた背景には、複数の業態に跨る金融コングロマリットがEU域内で重要な役割を占めるようになったのに対し、業態毎に異なる既存の法律や規制では、自己資本比率規制の方法や監督の主たる関心対象となるリスクも異なっており、金融コングロマリットに適切に対応できなくなっていたという状況があり、本指令は、欧州の金融市場の安定を確保し、域内のコングロマリット規制の共通の基準を作成し、金融機関に公平な競争の場と法的安定性を提供することを目指したものである⁽¹⁶⁾。

(1) 目的

本指令の目的は、金融コングロマリット内の規制対象監督機関 (regulated entities) について、「補足的」な監督を行うこと (1条) である。従来の各業態における規制枠組みの継続を前提としつつ、コングロマリットという現象に対応するのに必要な限りで、補足的な規制を行うというのが本指令の基本的な理念である⁽¹⁷⁾。

(15) Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate and amending Council Directives 73/239/EEC, 79/267/EEC, 92/49/EEC, 92/96/EEC, 93/6/EEC and 93/22/EEC, and Directives 98/78/EC and 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council, OJ L 35/1, 11/02/2003)

(16) Gruson, Supervision of Financial Conglomerates in the European Union, (available at <http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2004/cdmfi/eng/gruson.pdf>), at 1ff. 本ペーパーは、2004年5月24日から6月4日にかけてワシントンで行われたIMFの "Current Developments in Monetary and Financial Law" と題するセミナーに提出されたペーパーである。なお、神山哲也「欧州における金融コングロマリット規制」資本市場クォーターリー 2004年 Autumn 1頁以下も参照。

(17) Gruson, Id., at 2ff.

(2) 構成

本指令は以下のような内容で構成されている。

- 第一章 目的、定義
- 第二章 補足的な監督 (supplementary supervision)
 - 具体的な監督内容
 - 自己資本比率規制 (capital adequacy) (6 条)
 - リスク集中 (risk concentration) (7 条)
 - グループ内取引 (intra-group transactions) (8 条)
 - 内部統制メカニズム、リスク管理手続 (internal control mechanism and risk management processes) (9 条)
 - 方策
 - coordinator : 補足的監督に責任を持つ当局 (10 条、11 条)
 - 当局間の情報交換 (12 条)
 - 情報へのアクセス (14 条)
 - 域外との関係
- 第三章 EU委員会の権限
 - 金融コングロマリット委員会 (Financial Conglomerates Committee)
- 第四章 既存の指令の変更
- 第五章 資産管理会社
- 第六章 経過規定等

(3) 規制の対象

本指令の規制の対象となる金融コングロマリットについては、2 条 14 項が次のように定義をしている。複数の業態に属する企業を含む金融グループであっても⁽¹⁸⁾、直ちに本指令の対象となるわけではない⁽¹⁹⁾。

- (a) グループの頂点の会社が規制対象金融機関であるか、少なくともグループ内の子会社の一つが規制対象金融機関であること (ここで、規制対象金融機関とは銀行、保険、証券 (2 条 4 項) を指す)、

(18) 本指令における「グループ」とは、親子会社関係 (議決権の過半数を有する関係) にある企業や、資本出資額の 20% 以上を出資している関係にある企業のみならず、契約等により垂直的な統合関係にある場合も含まれる。Gruson, Id, at 8.

(19) なお、各国当局は裁量により、本文の要件を満たさないグループを本指令の対象とすることができる (Gruson, Id, at 13ff.)

- (b) 規制対象金融機関がグループの頂点の会社である場合には、当該会社が金融部門に属する他の会社の親会社であるか、そうした他の会社に持分を持っているか等していること、
- (c) 規制対象金融機関がグループの頂点の会社でない場合には、当該グループの活動が主に金融部門で行われていること (mainly occur in the financial sector) (ここで、「主に」というためには、グループ全体のバランスシートに占める金融業 (規制対象金融機関でないグループ企業が行っているものも含む) の割合が40%超であることとされている (3条1項))、
- (d) グループ内の会社の少なくとも一つは保険部門に属する会社であり、また、少なくとも一つは銀行部門または証券部門に属する会社であること、
- (e) 保険部門に属するグループ内の会社の事業の合計、及び、銀行・証券部門に属するグループ内の会社の事業の合計が、いずれも重要 (significant) な程度であること (ここで、「重要な」というためには、当該部門に属するグループ内の会社のバランスシートの合計、及び、所要自己資本の合計が、それぞれ、金融部門に属するグループ内の会社のバランスシートの合計、及び、所要自己資本の合計の10%超であること、あるいは、最も小さい部門のバランスシートの合計額が60億ユーロ超であること (但し、当該部門の上記比率が5%を超えない場合等、コングロマリットについての補足的規制を及ぼすのが適当でない場合には対象外とできる) とされている (3条2項, 3項))。

本規制の対象とするグループについては、当局は、本ディレクティブの対象となるグループを特定し、複数の関係当局のうちコーディネーターとなる当局は当該グループにその旨を通知しなければならないとされている (4条)。対象となるグループは事前に通知を受けるという手続が確保されている点は注目される。

本指令において、コングロマリット・レベルでの補足的規制の名宛人となっているのは、

- (a) 金融コングロマリットの頂点にいる全ての規制対象金融機関
- (b) 域内に本店を有する金融持株会社 (定義上、金融持株会社は規制対象金融機関ではない) の子会社である全ての規制対象金融機関
- (c) 他の金融部門の会社と一定の関係にある全ての規制対象金融機関

である (5条1項, 2項)。

なお、域外に本店を有する金融持株会社の子会社である規制対象金融機関との関係では5条3項, 18条に特則が置かれている。すなわち、まず、監督当局 (域内の複数の監督当局が関係する場合にはコーディネーターである当局) は、規制対象金融機関が当該域外の第三国の監督当局による本ディレクティブと同様の補足的規制に服しているかどうかを検証し、もし、

服していない場合には、当該規制対象金融機関を5条2項の場合と同様の規制の対象とするものとされる。但し、他の適切な方策をとることも可能である。実際には、域外に本店を有する金融持株会社の子会社である規制対象機関について、域内に本店を有する場合と同様の監督を行うことは困難であり、域内に本店を有する持株会社の設置を求めるといった代替策が取られることが多いようである。

(4) 自己資本比率規制

コングロマリット内の規制対象金融機関は、別途各々が各業態の規制のもとで要求される額以上の自己資本をコングロマリットのレベルで(at the level of the financial conglomerate)保有しなければならないとされている(6条)。本指令のもとで必要となる追加的な所要自己資本の算出方法については、Annexにおいて基本的な方針と具体的な4つの方式が挙げられている。4つの方式のうちいずれを採用するかは各国の当局が決定する⁽²⁰⁾。

①基本的な方針(Annex I)

- いずれの手法による場合であっても、子会社に生じている欠損は親会社の自己資本の算出にあたり考慮しなければならない(但し、親会社の子会社の欠損に対する責任が厳格にかつ疑いなく投下資本の額に限定されるとコーディネーターが判断する場合を除く)。
- いずれの手法による場合であっても、マルチプル・ギアリングや不適切なグループ内の資本の創出を排除しなければならない。
- 金融コングロマリット内の各部門毎の自己資本比率規制も満たされていなければならない。

②4つの手法(Annex II)

Method 1: account consolidation method

- 連結財務諸表ベースで計算する。
- 追加的な所要自己資本額は以下の額の差額
 - グループの連結財務諸表ベースで算出された金融コングロマリット全体での自己資本
 - 各部門毎に当該各部門のルールに基づき算出された所要自己資本額の合計額

(20) 詳しくは、Gruson, Id., at 18ff. なお、神山・前掲注16、3頁も参照。このように所要自己資本の計算式の選択が各国の裁量に任されていること、自己資本の算出および報告の頻度は、規定されていないことを残された課題としてあげる見方もある(相沢幸悦・西尾夏雄『金融コングロマリットと邦銀の復活』170頁)。なお、バーゼルIIを題材に、複数の方式を認めることは現実的な対応であるとしつつ、"regulatory arbitrage"の問題は避けられないことを指摘するものとして、Jackson, Consolidated Capital Regulation for Financial Conglomerates, in Scott ed. Capital Adequacy Beyond Basel (OUP, 2005) 123, at 131ff.を参照。

Method 2 : Deduction and aggregation method

- 非連結財務諸表ベースで計算する。
- 追加的な所要自己資本額は以下の額の差額
 - グループ内の金融部門に属する会社の自己資本額の合計額
 - グループ内の金融部門に属する会社の所要自己資本額の合計額とグループ内の他の会社への投資額の簿価の合計額

Method 3 : Book value/Requirement deduction method

- 非連結財務諸表ベースで計算する。
- 追加的な所要自己資本額は以下の額の差額
 - 金融コングロマリットの頂点にある親会社の自己資本額
 - 頂点にある親会社の所要自己資本額+（親会社によるグループ内の他の会社への投資額の簿価と、そうした会社についての所要自己資本額のいずれか大きい方の額）

Method 4 : method 1,2,3 のコンビネーション

(5) リスク集中 (7 条)

加盟国は、コングロマリット・レベルでの重要なリスクの集中 (significant risk concentration) について、規制対象金融機関あるいは金融持株会社に対し、コーディネーター宛報告させなければならないとされており、コーディネーターは、関連する当局と協議の上、どのようなタイプのリスクを報告させるかについて、特定しなければならない。

加盟国は、補足的監督の目的を達成するため、コングロマリット・レベルでのリスクの集中についての数量制限を定めることができる。

(6) グループ内取引 (8 条)

加盟国は、コングロマリット内での規制対象金融機関による重要なグループ内取引について、規制対象金融機関あるいは金融持株会社に対し、コーディネーター宛報告させなければならないが、コーディネーターは、関連する当局と協議の上、どのようなタイプの取引を報告させるかについて、特定しなければならない。

加盟国は、コングロマリット・レベル内でのグループ内取引についての数量制限を定めることができる。上記のリスク集中についてと同様、具体的な数量の設定は各国当局の裁量に委ねられている。

(7) 内部統制メカニズムとリスク・マネジメント (9条)

加盟国は、規制対象金融機関に対し、コングロマリット・レベルにおいて、適切なリスク管理手続と内部統制メカニズムを備えさせなければならない。リスク管理手続は、全てのリスクについての健全なガバナンスと管理、適切な自己資本政策、リスク・モニタリング・システムを十分な組織への浸透を確保するための適切な手続を含むものとされ、内部統制メカニズムは、全ての重要なリスクを特定・測定し、それを自己資本に適切に関連付けるための適切なメカニズムと、内部取引とリスク集中を特定、測定、管理、コントロールするための適切な報告・会計手続を含むものとされている。

(8) コーディネーター (10条、11条)

金融コングロマリットに属する規制対象金融機関の適切な追加的監督のため、関連する当局のなかから、補足的監督権限の調整と行使に責任を持つ一つのコーディネーターを選定する。このコーディネーターは、情報の収集や発信、コングロマリットの財務状況の評価、自己資本比率、リスク集中、グループ内取引についての補足的規制の遵守状況の評価、コングロマリットのストラクチャーの評価、平時及び緊急時における監督業務の企画・調整等を担当する。

(9) 当局間の情報交換 (12条)

金融コングロマリットに属する規制対象金融機関の監督に責任を持つ各当局、及び、コーディネーターは、密接に協力し、各業務部門のルール及び本ディレクティブに基づく監督を実施するために必要あるいは関連する情報を相互に提供しなければならない

3 英国の対応と実務的な影響

(1) 英国におけるEUディレクティブの実施

英国では、2003年10月、FSA (Financial Service Authority) と Treasury が共同で、EUディレクティブの英国国内の実施に関する Consultation Paper を出し (CP204)、2004年7月にそこで得られたコメントを踏まえたフィードバックを公表している (04/20)。このコンサルテーションを踏まえ、FSA はハンドブックのうち⁽²¹⁾、Prudential sourcebook 等を改正し、

(21) 英国の Financial Services and Markets Act 2000 では、FSA に規則 (rules) の制定や一般的ガイダンス (general guidance) の発行を授權している。FSA ハンドブックはこのような規則やガイダンスを含むものとして FSA が作成しているものであり、<http://fsahandbook.info/FSA/index.jsp> で閲覧可能である。FSA ハンドブックについては、Blair and Walker ed, Financial Service Law (Oxford, 2006) 83ff. を参照。

Treasury は The Financial Conglomerates and Other Financial Groups Regulations 2004 (SI 2004 No.1862) を出している。後者は主として手続的な側面に関するものである。

(2) ハンドブックにおける幾つかの規定

本指令の実施のため、Integrated Prudential Sourcebook に新たに "Group risk systems and control requirement" と題する新しいセクション 8.1 が挿入された。このセクション 8.1 は金融コングロマリットを構成する規制対象金融機関等に適用される。そこでは、幾つかの注目される規定がおかれている。

まず、一般的なルールを定めるセクション 8.1.9 では、本ルールの適用対象となる個々の会社は、まず、自分自身がグループ・リスクを評価し管理するための適正、健全、適切なリスク管理プロセスと内部統制メカニズムを構築しなければならないとされ、かつ、その属するグループがグループレベルで健全な管理・会計手続を含む適正、健全、適切なリスク管理プロセスと内部統制メカニズムを有することを確保せねばならないとされている。

このうち、内部統制メカニズムについてはほぼ EU 指令と同内容であるが、リスク管理プロセスについては、セクション 8.1.12 において、EU 指令でも挙げられていた健全なガバナンスと管理プロセス、適切な自己資本政策、適切なリスク・モニタリング・システムを備えるという 3 点に加え、グループのメンバー各社のシステムの一貫性を確保し、かつ、リスクがコングロマリット・レベルで測定、管理、コントロールされることを確保すべく適切なプロセスを備えることが要求されている。

グループ・リスク管理についての責任分担に関するセクション 8.1.19 は興味深い規定である。そこでは、上記のようなシステムの管理やリスクのコントロールがグループ全体ベースで行われ得ることを認めつつ、そうした機能を自分自身で行わず、グループの他のメンバーに委ねたからといって、当該会社自身は本ルールに基づく責任を免れるわけではなく、ルール違反がグループの他のメンバーに起因するからといって責任を免れることはできないのであって、責任は常に各社が個別に負い続けることが解説されている。また、セクション 8.1.20 ではグループと構成会社の関係について、グループは義務の主体となり得る法人格を有しないので、義務は個々の会社に課せられるのであり、グループを構成する各社に個別に義務を課す目的は、本ルールの基準を満たさないシステムやコントロールを持つグループについては、FSA がどの会社に対してであっても必要な監督上の措置をとれるようにするためであるとされている。その意味で、グループのシステムやコントロールの遵守について各社は連帯して責任を負うと解説されている。

なお、自己資本比率規制については英国は Method 4 を採用しており、グループ・ベースの

自己資本の算出にあたっては、銀行コングロマリットは銀行についての自己資本ルールに従い、保険コングロマリットは保険についての自己資本ルールに従うことによって、基本的にそれぞれ中心となる業態の既存のルールに従えば足りることとした⁽²²⁾。なお、資本の算出にあたっての基本ルールとして、コングロマリット・レベルでの資本を計算するにあたり、コングロマリットの他のメンバーへの資本の移転可能性が不十分な資本については、コングロマリット・レベルでの資本の計算に算入できないこと (PRU 8 Annex 1R Table 5.1)、ダブル・ギアリングやマルチプル・ギアリングは排除すること (PRU 8 Annex 1R Table 5.2) などが規定されている。

(3) 規制の名宛人

上記のように英国ではルール上の規制の名宛人は監督対象金融機関である。英国では単なる持株会社は規制対象金融機関ではないため、頂点の会社がそのような持株会社で規制対象金融機関でない場合 (例えば、HSBC holding) である場合には、非公式に協力してもらうのが実務である。ただし、例えば、頂点の会社が第三国にあり、英国内の拠点の直接のレポート・ラインがそうした頂点の会社に直接繋がっているような場合等、非公式な協力が得にくい場合には問題が生じる。

(4) 英国における実務への影響

注目すべきは、2006年4月現在、英国においてこのようなコングロマリット規制の対象になっているのはわずかに14グループにすぎないという点である (他国についてもほぼ1桁である)⁽²³⁾。わが国については、金融コングロマリット監督指針に基づき金融コングロマリットに該当するグループは、2006年2月現在で国内系、外国系あわせて117グループあるとされており⁽²⁴⁾、英国のコングロマリット規制とわが国の金融コングロマリット監督指針とはそもそも異なる目的・性格のものであるように思われる。

現地の何人かの実務家に聴取したところでは、EU指令によって、より大きな影響を受けたのは保険グループであったようである。他方、銀行を主体としたグループは以前からグループ・ベースでの監督を受けてきたため、新たにEU指令が実施されたことによる影響はあまりないと感じられていたようである。従来、保険業界では、グループ・ベースでの厳格な資本規制は

(22) FSA, "Feedback on CP204 and made text" July 2004, para. 2.12

(23) http://ec.europa.eu/internal_market/financial-conglomerates/docs/20060424_conglomerates_bycountry_en.pdf を参照。

(24) 『金融庁の1年 (平成17事務年度版)』本編 第3部第9章第3節IIを参照。

存在しておらず、例えば、持株会社が資本を調達し、それを傘下の保険会社に出資のかたちで流しても、特に保険会社の監督法上特に問題を生じることはなかった（単に、全世界ベースの solvency position を報告すれば足りていた）、今回のディレクティブによって、こうした慣行は自己資本の算出との関係で深刻な問題を生じることとなり⁽²⁵⁾、所要自己資本の増加により多額の増資を行った保険グループも存在したようである。

(5) その後の進展

EUでは、その後も金融コングロマリットの規制に影響を与える重要な動きが起きている。例えば、銀行業界との関係では2006年6月に自己資本比率規制に関する Capital Requirement Directive が欧州評議会と欧州議会によって採択された⁽²⁶⁾。証券業界との関係では、2004年に既存の投資サービス指令 (Investment Services Directive) を改正するものとして、金融商品市場指令 (Markets in Financial Instruments Directive) が出されていたが⁽²⁷⁾、2006年9月には会社組織の体制、記録の保管、利益相反などに関して金融業者等が遵守すべき具体的ルールを定める金融商品指令の実施に関する規則と指令が出された⁽²⁸⁾。保険業界との関係では Solvency II についての議論が進んでいる。これらの新たな規制は今後の EU 及び英国を含む域内各国における金融コングロマリット規制にも大きな影響を及ぼすものと予測される。

(25) Deloitte, Executive Briefing, The impact of the Financial Groups Directive in the UK (2003), at 4

(26) Capital Requirement Directive は、Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions (recast) (OJ L177/1, 30/6/2006) と Directive 2006/49/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on the capital adequacy of investment firms and credit institutions (recast) (OJ L177/201, 30/6/2006) の二つからなるものであり、バーゼルIIをEUの規制に取り込むためのものである。

(27) Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC (OJ L 145, 30/4/2004)

(28) Commission Regulation (EC) No 1287/2006 of 10 August 2006 implementing Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council as regards recordkeeping obligations for investment firms, transaction reporting, market transparency, admission of financial instruments to trading, and defined terms for the purposes of that Directive (OJ L241/1, 2/9/2006) 及び Commission Directive 2006/73/EC of 10 August 2006 implementing Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council as regards organizational requirements and operating conditions for investment firms and defined terms for the purposes of that Directive (OJ L241/26, 2/9/2006)

4 おわりに

EU・英国における金融コングロマリット規制を見た場合、特に3つの点が大切にされているように思われる。

第一が補足的性格である。単体規制との関係を如何に調整するかは難しい問題であるが、重疊的な規制、過剰な規制は混乱を招く等の弊害も大きい。EU指令が規律するのはコングロマリットに関連して挙げられている様々な問題のごく一部である。全てをコングロマリット規制で規律するのは難しく、コングロマリット規制が堅守すべき守備範囲を見極めることが重要であると思われる。

第二に、柔軟性である。とくに欧州におけるように限定された金融コングロマリットを規制の対象として考えた場合、各金融コングロマリットの具体的な態様は千差万別であり、画一的な処理はより一層不適切となる。この点はFSAのハンドブックでも意識されており、リスク管理プロセスや内部統制メカニズムが適正、健全、適切であるかどうかについては、グループの事業の性格、規模、複雑さに照らして判断しなければならない旨が述べられている(セクション8.1.10)。英国のFSAのある担当者に意見を聞いた折に強調していたのも、グループの実態に即した柔軟な対応の必要性であり、それを可能にするのが対象グループとの円滑なコミュニケーションであり、何か疑問があれば、監督当局の担当者が直ぐに出かけて行って話を聞けるといった距離感であるとのことであった。

第三に、国際性である。金融コングロマリットは国際的な展開を伴うことが多く(どれくらいの規模のものを想定するかにもよるが)、従って、国際的な視野をもった検討が必須である。また、競争条件の同一化(level playing field)という観点も重要であると思われる。たとえば、既述のようにEU指令では、level playing fieldの確保という観点から、もし外国の金融グループがその本国でEUと同等のコングロマリット規制に服していないと考えられる場合には、EU内のいずれかの当局がコーディネーターとなりEUの金融グループと同様の監督を課すか、EU域内を管轄する持株会社を設立させ、当該EU内の持株会社を頂点とするサブ・グループを監督対象とする、といった監督上の負担が課せられることとなっている⁽²⁹⁾。

(29) Deloitte, Executive Briefing, The impact of the Financial Groups Directive in the UK (2003), at 4.