

## ドイツの連邦金融監督庁改革を巡る議論

齋田 温子

### ■ 要 約 ■

1. ドイツの連邦金融監督庁（BaFin）は 2002 年に連邦銀行監督庁、連邦証券監督庁及び連邦保険監督庁の統合により設立された。メルケル政権は 2005 年の連立に際し、BaFin の組織構造の見直しを打ち出した。これに則り、連邦財務省は金融機関に対するアンケート調査を行ったうえで、2007 年 5 月に BaFin の改革草案を作成した。
2. BaFin への統合後もドイツの銀行監督は BaFin と連邦銀行との間で連携して行われてきた。連邦銀行は、金融監督行政における財務省の権限強化を図る内容が財務省草案に盛り込まれていたことから、この草案に対し批判的なコメントを出した。
3. そのような中でサブプライム問題が深刻化し、財務省草案に関する議論の進展が見られなくなった。2007 年初時点で BaFin は、ドイツ金融機関へのサブプライムの影響は限定的と見ていたが、その後中堅銀行 2 行で多額の評価損の発生が明らかになり、BaFin の監督能力に対する疑問の声が高まった。
4. BaFin の組織構造改革は、サブプライム問題による金融市場の混乱が収束した後に再度議論されることとなっているが、改めて連銀への権限集中を支持する意見が出されるなどの動きもあり、今後の議論が注目される。

## I はじめに

ドイツではサブプライム関連商品への投資により、中小企業向けに融資を行う IKB 産業銀行及びザクセン州立銀行が経営難に陥り、前者は政府系金融機関をはじめとする銀行団による資本注入、後者は州立銀行最大手による救済合併で一応の解決が図られようとしている。しかしながら同時にサブプライム問題はドイツの銀行監督行政に対する批判へと発展しており、連邦財務省が 2006 年以降取組んできた連邦金融監督庁（以下、BaFin<sup>1</sup>）の組織改革にも影響を及ぼしている。

<sup>1</sup> BaFin とは Bundesanstalt fuer Finanzaufsicht の略であり、英語訳は Federal Financial Supervisory Authority (FFSA) である。

## II 連邦金融監督庁（BaFin）とは

BaFin の組織改革について述べる前に、まずは組織構造とドイツの銀行監督行政の特徴について見てみたい。

### 1. BaFin の組織構造

2002 年 4 月に金融サービス監督法（FinDAG）が施行されたのに伴い、既存の連邦銀行監督庁、連邦証券監督庁及び連邦保険監督庁が統合され、連邦財務省の外局として 2002 年 5 月に連邦金融監督庁（BaFin）が設立された。組織の概要は以下の通りである。

- BaFin の意思決定機関は長官及び審議会である。審議会は BaFin の業務を監視し、予算を承認する。連邦財務省の代表が委員長及び副委員長を務め、合計 21 名の委員により年 2 回開催される<sup>2</sup>。また所轄官庁である連邦財務省は、BaFin の規約を変更する権限を有している。
- 活動資金は全額、監査を行った金融機関及び企業からの手数料及び賦課金により賄われているが、年間予算については審議会の承認を必要とする。
- BaFin には外部の意見を反映させるための組織として諮問委員会が設置されている。諮問委員会は金融機関、保険会社及び投資会社といった監督対象の金融機関に加え、労働組合、消費者保護団体及び実業界の代表など、合計 24 名で構成される。委員会は年 2 回開催され、BaFin の監督業務の改善及び強化に関する助言を行う。
- 監督業務は、長官及び副長官（1 名）のもと、銀行、保険、及び証券・アセットマネジメントの各分野を担当する 3 部門により実施される。
- BaFin 設立に伴い、業界横断的な課題に取り組む 4 つの「Q 部門<sup>3</sup>」と資金洗浄・テロ資金対策部門が新設された。「Q 部門」はリスク及び金融市場の分析を行う部門（Q1）、預金保護及び投資家保護基金の監督、老後資産形成契約の認証並びに金融機関に対する消費者や投資家からの苦情受付を担当する部門（Q2）、未認可金融機関への立入り検査を行い必要に応じ罰則を決定する部門（Q3）、二国間や多国間とりわけ EU との調整を行う部門（国際）の 4 部門からなる（図表 1 参照）。

<sup>2</sup> 財務省からはこのほかに 2 名、経済省及び法務省から各 1 名、連邦議会及び銀行から各 5 名、保険会社 4 名、投資会社 1 名の計 21 名により構成される。ドイツ連銀は 1 票を持たないオブザーバーとして参加可能である。

<sup>3</sup> Q 部門の Q は、「横断的」を意味するドイツ語 Querschnitt の頭文字。

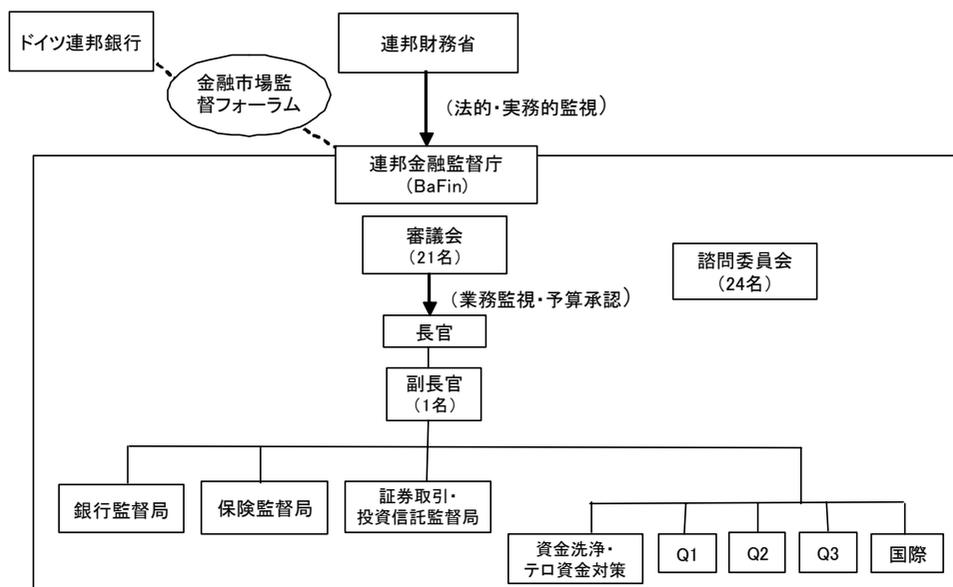
## 2. 銀行監督業務におけるドイツ連邦銀行の関与

前述の通り、BaFin を構成した機関の一つは連邦銀行監督庁であったが、その時代から銀行監督業務は中央銀行であるドイツ連邦銀行（以下、連銀）との連携のもと行われてきた。そのため、最終的には 2002 年 5 月の BaFin 設立に至る金融監督機能一元化の議論の中で、中央銀行である連銀への一元化、あるいは逆に連銀の銀行監督業務を BaFin に完全に移管するといった提案もなされていたといわれる<sup>4</sup>。

BaFin 発足後も、銀行法第 7 条及び連銀と BaFin との間で交わされた合意<sup>5</sup>に基づき、両者の協力関係は維持されている。すなわち連銀は日常的な検査業務、例えば金融機関から提出された年次報告書や監査報告書の検査、銀行業務の定期的検査、及び必要に応じ金融機関への聴き取り調査等を担当する。他方 BaFin は、連銀の検査資料や委託した会計監査人による検査結果をもとに当該金融機関への処分を決定し、場合によっては連銀の人員もしくは独自の検査官を動員し特別検査を実施する。

また BaFin には、連銀との業務調整及び金融システムの安定にかかわる問題を議論する場として「金融市場監督フォーラム」が設置されている。（図表 1 参照）。

図表 1 BaFin の組織構造



（出所）BaFin 資料をもとに野村資本市場研究所作成

<sup>4</sup> “Drei ??? im deutschen Bankensystem”2007年8月29日付FTDオンライン版(<http://www.ftd.de>)

<sup>5</sup> 「BaFin とドイツ連邦銀行間の協力に関する合意」2002年10月30日付及び「ドイツ連邦銀行と BaFin は銀行監督における協力内容を具体化」2002年11月4日付 ドイツ連銀プレスリリース。

### 3. 他国の金融監督システムとの比較から見た BaFin の組織構造の特徴

金融監督機能一元化の動きはドイツに限定されていたわけではない。欧州では、1997年10月の英国での金融サービス庁（FSA）発足に代表されるように、1980年代後半から2000年前半にかけ、幾つかの国で一元化された金融監督システムが誕生した<sup>6</sup>。これらはグローバルな規模での金融危機の発生や異業態にまたがる金融コングロマリット化の動きを背景としており、BaFin 設立をこの流れの一環と捉えることも可能であろう。

ただ、一元化されたといってもその組織構造や監督権限の所在、更には活動資金の調達など、国により様々である。例えば、英国の FSA の場合、前身の SIB における証券監督権限に加え、イングランド銀行の銀行監督、大蔵省の保険監督、更には自主規制機関（SRO）の機能が統合された。

他方、フランスでは、2003年8月に金融の安全に関する法律（「金融安全法」）が成立したのに伴い、従前の証券取引委員会（COB）、金融市場評議会（CMF）及び財務管理規律評議会（CDGF）が新設の金融市場機構（AMF）へと一元化されたが、銀行監督機能に関しては経済財務省（MINEFI）、金融法制規制諮問委員会（CCLRF）、金融部門諮問委員会（CCSF）、与信機関・投資サービス会社委員会（CECEI）及び予算の100%を中央銀行に依存する銀行委員会（CB）の5機関により行われている。

これに対しドイツでは連邦銀行が銀行監督業務の一端を担っており、その活動範囲は前述の通り銀行法7条、並びに BaFin との合意文書により担保されている。

更にドイツでは自主規制団体の果たす役割も大きい。4大銀行を含む民間商業銀行グループ、州立銀行と貯蓄銀行から構成される貯蓄銀行グループ、信用協同組合グループ等がそれぞれ独自の監査機能を有しており、金融機関の中には BaFin よりも自前の監督機能を重視しているところもあるといわれる<sup>7</sup>。

## III 財務省草案「BaFin の監督構造近代化法案」

冒頭で述べたように、BaFin は2002年5月に発足したわけだが、2005年に成立したキリスト教民主同盟(CDU/CSU)と社会民主党 (SPD) による連立政権は、「勇気と熱意を持って、共にドイツのために」と題した連立協定<sup>8</sup>の中で、「一元化された監督機関としての BaFin の評価を行い、必要に応じ業務の流れと組織構造を近代化する。その際、改革

<sup>6</sup> 例えばノルウェー（1986年）、スウェーデン（1991年）、デンマーク（1998年）、オーストリア（2002年）、ベルギー（2004年）など。

<sup>7</sup> この自主規制団体の存在が1974年以降、ドイツ国内で大規模な銀行破綻が発生していない最大の要因であるとの指摘もある。J.P.Krahnen & R.H.Schmidt ed. *The German Financial System*, Oxford University Press, 2004, pp.299-305

<sup>8</sup> “Working together for Germany- with courage and compassion”, Coalition agreement between the SPD and CDU/CSU(2005)(<http://www.cdusu.de/upload/koavertrag0509.pdf>)

は連邦財務相による BaFin への法的・実務面における管理能力を強化する形で行うべきである」と記し、BaFin 改革を政策課題として掲げた。これを受け、連邦財務省は 2006 年に発足から 5 年を迎えた BaFin の組織構造改革に着手した。

## 1. DIW のアンケート調査による現状把握

まず、財務省はベルリンのドイツ経済研究所 (DIW) に委託し、2006 年夏に BaFin の監督業務に関する大規模なアンケート調査<sup>9</sup>を実施した。

DIW はドイツ国内の 808 の金融機関に対するアンケート調査を行い、65%にあたる金融機関からの回答を得た。主な調査結果は以下の通りである。

- ① 銀行監督業務の現状に不満であるとの意見は少数にすぎず、40%以上が BaFin 設立以降、監督の質が向上したと回答した。
- ② 金融機関の大半は、ドイツ連邦銀行と BaFin の役割分担を不明瞭であると認識しており、両者の協力によるメリットは評価されていない。
- ③ 多くの金融機関が近年の BaFin による課金体系を評価できないと回答。更にコスト負担は 2002 年以降増加していると答えており、その理由として資金洗浄部門の存在が挙げられている。
- ④ 多くの金融機関が、国際比較において、ドイツの銀行監督システムは競争上のデメリットではないと認識している。

これらの結果を踏まえ、DIW は連銀と BaFin の監督業務の重複による非効率と、それに伴う金融機関への負担、更には課金体系の見直し等を改革すべき点として指摘した。

## 2. 財務省草案（「BaFin の監督構造の近代化法案」）の内容

連邦財務省はこの調査結果に基づき、2007 年 5 月 21 日に財務省草案「BaFin の監督構造近代化法案」を作成し、関係部局及び関連団体に提示した。草案の骨子は以下の通りである。

- ① 通常の検査（考査）についてはドイツ連銀がこれまでどおり行う。また特別検査は BaFin の判断で実施し、BaFin はドイツ連銀の職員もしくは監査法人を動員できる。
- ② 連銀と BaFin が監督業務に関する議論を行う場である「金融市場監督フォーラム」に代わり、連邦財務省が主催し、ドイツ連銀と BaFin が参加する委員会を新設する。
- ③ BaFin 内部の組織構造について、意思決定機関として、長官以下 4 名の理事により構成される理事会を新設し、組織の強化を図る。

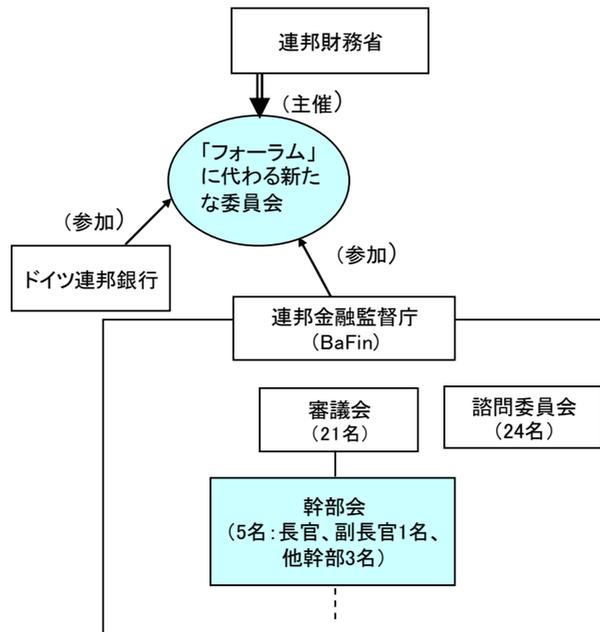
<sup>9</sup> DIW Berlin “Erfahrungsbericht Bankenaufsicht”, Berlin 2006

### 3. ドイツ連銀の反発

財務省草案に対し、ドイツ銀行協会のヴェーバー会長は「今回公表された草案は、ドイツの監督構造最適化のための基礎としては良いのではないか<sup>10</sup>」と大筋で評価し、その上で検査対象の金融機関が支払う手数料及び賦課金が資金洗浄対策などの業務の活動資金となっている点を改善し、BaFin や連銀による検査ミスを手数料から相殺するシステムを導入すべきと指摘した。

一方、連銀は 2007 年 7 月 11 日に公表した意見書の中で、BaFin と連銀とで構成される「フォーラム」に代わる機関として連邦財務省が主導する委員会の設置が提案されていることに対し、「とりわけドイツ連邦銀行の銀行監督業務を法的及び実務的に連邦財務省の監督下におく案は、監督構造の大幅な変更につながるものであり、金融の安定に有害な結果をもたらしかねない。財務省が意図している監督指針の変更は、銀行法 7 条により規定されたドイツ連邦銀行の法的責任を骨抜きにするものである」と述べ、連邦財務省草案を強く批判した<sup>11</sup>。

図表 2 財務相草案で提示された組織構造



(出所) BaFin 資料及び連邦財務省草案をもとに野村資本市場研究所作成

<sup>10</sup> “Zu den Eckpunkten des Bundesministeriums der Finanzen zur Reorganisation der Bundesanstalt fuer Finanzdienstleistungsaufsicht” 2007年6月29日付 ドイツ銀行協会プレスリリース

<sup>11</sup> “Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur moderunisierung der Aufsichtsstruktur” 2007年7月11日付 ドイツ連邦銀行プレスリリース

## IV サブプライム問題の影響

ドイツ連邦銀行の反発に加え、2007年中盤以降のサブプライム問題による金融市場の混乱も財務省草案の成立を阻む要因となった。

BaFin は 2007 年初には「ドイツの金融機関によるサブプライムへの関与は限定的である」とコメントしていた<sup>12</sup>。にもかかわらず IKB 及びザクセン州立銀行で多額の評価損が発生したことが明らかになり、BaFin はこれを未然に防止できなかったとの理由から、市場関係者やメディアから批判された。

IKB は傘下の SIV がサブプライム関連投資で多額の評価損を抱えていることが明らかになり、2007 年 7 月 30 日に筆頭株主のドイツ復興金融公庫 (KfW) が流動性を供給し IKB に対してもリスク保証を行うと発表した。更に 8 月 2 日には KfW を中心とする銀行団による 35 億ユーロの支援が決定した。直前まで「サブプライムへの関与は限定的」と見ていた BaFin に対し、野党の自由民主党 (FDP) のみならず、与党のキリスト教民主同盟 (CDU) からも「BaFin の持つ IKB に関する情報が余りに少なすぎたことが、対応を遅らせた」、「BaFin は居眠りをしていたのではないか」といった声があがった。

また、サブプライム・ローンの証券化商品への投資で多額の評価損が発生し、経営難に陥ったザクセン州立銀行に対しては、BaFin は既に 2004 年にドイツ連銀及び監査法人プライスウォーターハウスクーパース (PwC) と合同で同行の財務内容の検査を行っていた。その後 2005 年初には BaFin の委託を受けた監査法人 KPMG がザクセン州立銀行のアイルランド子会社の特別調査を実施し、同子会社が多額の損失を抱えているとの報告を行った。これらの検査にもかかわらず、2007 年 8 月の破綻直前までリスクを認識することができなかったとして、BaFin は批判を浴びた。

## V 終わりに：BaFin 改革の行方

結局、財務省草案はその大半が削除され、2007 年 9 月 17 日には、長官以下 4 名により構成される幹部会の創設のみが盛り込まれた政府法案が閣議決定された<sup>13</sup> (図表 3 参照)。すなわち財務省草案における BaFin の予算及び銀行監督業務における BaFin とドイツ連邦銀行との協力関係についての改革は先送りされたのである。

財務省及び連邦政府が BaFin の組織構造全般に関する改革を見送った一因としては、草案を提出した矢先にサブプライム問題が発生したというタイミングの悪さもあるとされる。その一方で、根本的には、BaFin 設立時の合意文書で明記された連銀との連携が機能して

<sup>12</sup> 2007 年 8 月 1 日付 Hamburger MorgenPost 紙

<sup>13</sup> 政府法案では、公示後に即施行と記されている。

