日本におけるバーゼル自己資本規制の遵守問題
――国内政治と国際銀行規制――

田　村　堅太郎

概　要

バーゼル自己資本規制の国内採用以来，日本はその遵守を疑問視され続けてきた．本稿は，どのような政治力学のもと日本の規制当局が遵守から逸脱したのかを論じる．90年代における日本の遵守状況を実証的に検討することによって，国際レベルの遵守メカニズム（国際制度，大国の影響力，市場規律）や小選挙区制度がプルーデンシャル規制を支える基盤を作り出すといった論考が想定するほど遵守を促進するメカニズムが働いていなかったことを明らかにする．国内諸制度の機能不全が銀行規制の混乱を引き起こす中，不良債権問題への取り組みの遅れがバーゼル規制への実質的な遵守を阻害したばかりでなく，プルーデンシャル規制を軽んじる傾向のある政治家の銀行規制政策決定過程への介入を呼び込むことによってさらなる逸脱につながったのである．

キーワード
国際銀行規制，自己資本規制，遵守問題，不良債権，日本

はじめに

本稿は，1990年代における日本のバーゼル自己資本比率規制（以下，バーゼル規制）への遵守について，銀行規制に関連する国内諸制度の機能不全が遵守を阻害となった過程を明らかにする．バーゼル規制は国際的に活動する銀行に対する自己資本比率規制の国際統一化を目的に1988年にバーゼル銀行監督委員会（以下，バーゼル委員会）において合意さ

れ，最低8%の自己資本比率を維持することを国際銀行に求めた[1]．金融市場の飛躍的な発展のもと，バーゼル規制は既にその技術的な限界が指摘され，新たな規制枠組みが動き出した（バーゼルⅡ）．しかし，1988年バーゼル規制は，バーゼル委員会が策定した「効果的な銀行監督の中核的諸原則（*the Core Principles for Effective Banking Supervision*）」（Basle Committee, 1997）におけるプルーデンシャル規制（銀行経営の健全性を確保することを主眼とした規制）の重要な柱として位置付けられてきた．また，バーゼル委員会自体は公的な監督権限を持たないため，その合意文章であるバーゼル規制も法的拘束力を有するものではないが，現在，100カ国以上で採用されている．日本においても，国際業務を営む銀行に対する規制基準として採用され，金融自由化が進む中での重要なプルーデンシャル規制の一つとされている．しかし，国際規制基準が形式的に国内において採用されていることと，どの程度実効性を持って実施されたのかとは区別される必要があり，むしろ日本における実質的な遵守は大いに疑問視されてきた．

邦銀が発表しているバーゼル規制上の自己資本比率に問題点が多いことは既に多くの経済学者，市場関係者によって指摘されてきているが[2]，この邦銀の問題点は，国際金融規制の遵守問題に興味深い疑問を投げかける．国際銀行は，世界的規模で行われている金融取引の中心的なプレイヤーであり，その業務はいわゆる金融グローバリゼーションと呼ばれる現象の中核をなすものである．こうした現象を背景に，国際政治経済学において，さまざまな国際レベルの遵守メカニズム（例えば，市場の諸力，大国による政治的圧力，あるいはある特定の規範の普及など）の可能性が論じられている．また，国内政治理論においても，各国の国内政治制度が自己資本比率規制を始めとするプルーデンシャル規制を支える基盤を作り出しているとの論考がある．こうした遵守メカニズムが想定される中，バーゼル規制は日本国内において採用されながらも，なぜ実質的な遵守を伴うものとならなかったのだろうか．

バーゼル規制の遵守問題を論じるには，より注意深い分析が必要だと思われる．日本の例が示すように，自己資本比率規制は，その比率の達成をもって遵守とみなすことには多くの問題がある．例えば，銀行が採用する会計基準や償却・引当ルールによっては，恣意的に自己資本比率を大きく見せたりすることが可能である．さらには，国際規制基準は，「金融システムのある部門に関して，幅広く受け入れられるような中核的な原則，望ましい実施方法，ガイドラインを提示する」（Sundararajan, Marston and Sasu, 2001：6）もので

1) バーゼル委員会は，ベルギー，カナダ，フランス，ドイツ，イタリア，日本，ルクセンブルグ，オランダ，スウェーデン，スイス，英国及び米国の銀行規制・監督当局または中央銀行の代表者から構成されている．スイスのバーゼルにある国際決済銀行（BIS）内に事務局を置くが，BISとは別組織．

2) 代表的なものとして，深尾・日本経済研究センター編（2003）を参照されたい．

あり，必然的に概括的になり，各国内における規制実施に関して，規制当局に幅広い裁量を与えることとなる．こうした裁量の余地がある中で，どのような政治力学のもと日本の規制当局が遵守から逸脱したのかを検討しなければならない．

本稿ではまず国際金融規制の遵守問題をめぐる諸理論を概観する．第一節で，国際レベルの遵守メカニズム（国際制度，大国の影響力，そして市場の圧力）を想定するシステミック・レベル・アプローチを整理する．次に，国内政治に焦点を当てたアプローチにおいて，小選挙区制度がプルーデンシャル規制の政治的基盤を与えるとする仮説，逆に，国内銀行規制を支える諸制度の機能不全，または銀行の利益団体としての政治力が遵守を阻害する要因であるとする仮説をそれぞれ提示する．こうした諸理論の考察の後，バーゼル規制の遵守状況を分析するために必要な指標を提示し（第二節），90年代における日本の遵守状況を実証的に検討し（第三節），その事例に照らし合わせて取り上げた諸理論についての評価を行う（第四節）．この作業を通して，日本のバーゼル規制への遵守においては，システミック・レベル・アプローチや選挙制度仮説が想定するほど，遵守を促進するメカニズムは働いておらず，国内諸制度の麻痺が銀行規制の混乱を引き起こし，それによってバーゼル規制への遵守が阻害されるばかりでなく，プルーデンシャル規制を軽んじる傾向のある政治家の銀行規制政策決定過程への介入を呼び込むことによってさらなる逸脱につながった過程を明らかにする．

1. 遵守問題をめぐる諸理論

1.1 システミック・レベル

世界的な金融自由化への動きや情報技術革命と結びついた金融商品や取引手段の飛躍的な発展により，主要国の金融市場はさまざまな経路を通して互いに密接にリンクするようになっている．こうした中，国際的な金融規制の枠組みが構築されてきた（Kapstein, 1994）．国際金融規制をめぐる遵守問題について，国際政治経済学理論はいくつかの視点を提供してくれる．そこでの特徴は，各国の規制制度をある一定のパターンに収斂させるようなさまざまな国際レベルのメカニズムを想定していることである．そうしたメカニズムとして挙げられる国際制度の役割，大国の影響力，そして国際金融市場の規律について以下で順次，整理する．

国際制度を重視するアプローチは二つの観点から遵守メカニズムを説明する．一つ目として，合理的新制度主義アプローチは，国家を合理的行為体（つまり，自らの利得を最大化

するためには他者を出し抜くような抜け駆け的行為をとることもいとわない）という仮定から出発しても，国際制度が国際協力を可能とするという点を強調する（Keohane, 1989）．この仮定の下では，中央政府の存在しない国際体系の構成要素である国家同士が協力し合うことは難しいように思われるが，国家が何度も同じ相手と顔を合わせ，相手の抜け駆け行為に対しては自らも抜け駆け行為でもって応酬するという「目には目を，歯に歯を」戦略をとることによって，協調関係が生まれてくるとする．国際レジームは，このような相互主義や「繰り返しゲーム」を制度化し，逸脱行為の政治的コストや評判コストを高め，国際合意に政治的重みを与えるとする．この立場にたつと，バーゼル委員会のように継続的に会合の場を持つことは，たとえその合意事項に法的拘束力がなくとも，政治的重みを与え，参加国の逸脱行為を戒め，遵守を高めることになる．ここでは，このような国際制度に裏打ちされた遵守メカニズムを重視する論考を「制度的遵守仮説」と呼ぶ．

国際制度を重視する二つ目のアプローチとして，「認識共同体（epistemic community）仮説」がある．この仮説は，規制の規範や手法を普及させることへの制度的装置の役割を強調する（Haas, 1992）．認識共同体は，政策目標や問題認識そして専門知識を共有した専門家間のネットワークと定義され，問題の因果関係やその問題をどのように対処すべきかの共通了解を築く場を提供すると同時に，その共通知識体系が国境を越えて伝播される媒介ともなり，各国における普及を促進するとされる．銀行規制の分野においては，主要国の銀行規制当局者からなるバーゼル委員会を認識共同体とみなすことができ，それが銀行規制において監督体制が実効的たりうるための「ベスト・プラクティス」といった規範を形成し，当事者間で共有されるのを促進させる機能を果たすといえるかもしれない[3]．つまり，認識共同体仮説によれば，バーゼル委員会という制度的な枠組みのもとでのネットワークが，共通の規範体系を作りだし，各国の規制をその規範に繋ぎとめるという遵守促進のメカニズムの働きをしていることになる．

国際金融規制に対する現実主義的アプローチは，国際制度そのものよりも大国の利益に焦点を当てる．国際金融においては，一国における銀行危機が国際金融市場全体を不安定化させる可能性（いわゆるシステミック・リスク）がある．この銀行危機が国境を超える「伝染効果」は[4]，国際的な金融センターをもつ大国（つまり，米国や英国）に，弱い監

3) Kapstein（1992）は，国際規制の形成過程において各国の規制当局者は国内政治から自由ではなく，国内政治を反映した行動をとるため，バーゼル委員会は厳密な意味では認識共同体になっていないとするが，実施・遵守過程においての議論は行っていない．本稿は，形成された規範の伝播についての認識共同体アプローチの評価をおこなう．

4) 最近の事例として，タイを震源地とするアジア金融危機（1997年）が翌年のロシア金融危機・ラテンアメリカでの金融危機を誘発し，最終的にはウォール街を揺るがし，破綻寸前となった米ヘッジ・ファンドLTCMの救済劇へとつながった例があげられる．

視・監督機能を持つ国に対しその機能を高めるよう政治的な圧力をかける要因となる（Walter, 2001）．バーゼル委員会自体，ドイツのヘルシュタット銀行破綻（1974年）がロンドン・シティーに混乱を引き起こした際，英国の規制当局（当時）であったイングランド銀行が主導権を発揮して設立したものである（Kapsetin, 1994）．このような危機の伝染は金融大国の政策当局者の目を，他国の規制・監督体制の不備へと向けさせ，銀行規制，監査，会計，コーポレイト・ガバナンスといった分野において国際基準を築こうとする原動力となり，金融大国は自ら設定した国際規制基準に他国が従うように，政治的圧力をかけるというのである．つまり，国際基準への他国の遵守は，銀行危機の伝染に対処するコストを減らすための金融大国の政治的手段として位置付けられる．ここでは，金融大国が自らの利益を促進するために，他国に国際銀行規制を遵守させようとすることを「政治圧力仮説」と呼ぶ．

自己資本規制がいったん国際基準として打ち立てられると，市場規律が圧力となり，遵守メカニズムとして働きだすとするのが「市場圧力仮説」である（Simmons, 2001）．市場規模，効率性，国内市場の国際化，規制システムの洗練度の点において，国際銀行業務は一，二カ国への金融パワーの集中という特徴を持っている．このために，米英という金融大国で採用されている規制に収斂させようとする市場からの強力な圧力が非アングロ・アメリカンの国々に対して働くと，シモンズは論じる．国際銀行業務において銀行は，価格においてのみ競争しているわけではなく，市場における評判を意識し，自らが劣った金融機関として見られることを恐れている．同様に，規制当局者も彼らが監督している銀行が適切に監督・規制されていないとの評判が立つことを恐れており，金融大国において採用された規制を真似ようとする．

このような考察に基づき，シモンズはバーゼル合意に先立つ1987年の米英二国間での自己資本比率規制統一化案が，他の国々を追随させる引き金となったとする．最も有力な二つの国際金融センターにおいて規制が変わるということは，残りの国々に，ビジネスを維持したり引きつけたりするためにそうした規制変化に適応しようとする競争上の誘引を与えただけでなく，その規制のあり方に従わせる市場圧力を生み出だしたという（Simmons, 2001）．この議論によると，日本のバーゼル規制への遵守は，制度的または政治的に衝き動かされたというよりは，市場の働きによるものということになる．

以上のアプローチは，国際レベルにおける遵守メカニズムを想定している．第一に，合理的行為者仮定に基づく制度的遵守仮説と規範の重要性を説く認識共同体仮説は，国際制度の役割をそれぞれ，相互主義の制度化と規範の伝播という別の角度から強調する．第二に，現実主義に基づく政治圧力仮説では，国際金融規制が金融大国の利益に果たす役割に注目し，大国からの政治的圧力を遵守メカニズムとして強調する．第三に，グローバルに

統合された金融市場が，銀行と規制当局の両者に対し市場の論理で報いたりペナルティを課したりすることによって遵守メカニズムとして機能するという市場圧力仮説を見た．こうしたシステミック・レベル・アプローチに対して，遵守問題を国内レベルから検討するものもある．次に，そうした国内政治アプローチを概観する．

1.2　国内政治アプローチ

国内の要因，特に選挙制度が金融規制の方向性を決める要因とみなし，1994年の小選挙区制導入が日本におけるバーゼル規制などのプルーデンシャル規制の実行・遵守への政治的基盤を与えたとする「選挙制度仮説」がある（Rosenbluth and Thies, 1999；Rosenbluth and Schaap, 2000）．この仮説では，政治家の最優先目標は再選することであり，政治家がとる選挙戦略や政治活動は選挙制度のあり方によって変化するという仮定に基づいている．1選挙区から3〜5人の議員を選出する旧来の中選挙区制では，過半数以上の議席を狙う与党は必然的に，同一選挙区から複数の当選者を得ることが必要となる．そこで，選挙候補者は政党員や政党の支持基盤を分割し，特定の社会集団への利益誘導といったニッチ戦略をとることになる．一方，新しい選挙制度は小選挙区制と比例代表制の組み合わせであり，政治家は特定の社会集団への利益誘導を図るよりは，「多数派の利益に新たな注意を払うようになる」と論じる（Rosenbluth and Thies, 1999）．

ローゼンブルスらは，金融規制における護送船団方式と中選挙区制，そしてプルーデンシャル規制と小選挙区制との間の政治的関係を論じている．護送船団方式は，競争を抑制することによって銀行（自民党への主要な政治資金源）が規制レントを享受することを可能にさせたと同時に，金融秩序を保つことにより中小企業（自民党の選挙基盤）への安定した信用供給を可能とした．ここでの金融秩序維持のコストは，個人利用者へと転嫁（サービスの限定等）されるが，中選挙区制の下では未組織化された個人利用者の利益は重要視されず，与党自民党は組織化された特定の利益を配慮する傾向があった．逆に，小選挙区制度の下では，各候補者は銀行界などの狭い利益を代表するというよりは，より広い選挙民に訴えることのできる政策目標を掲げる必要が出てくるとする．つまり，小選挙区制の導入により，銀行が自らのコストで健全性を高めることを促すプルーデンシャル規制（自己資本比率規制や情報開示等）を支える政治制度的基盤が出来あがったとする（Rosenbluth and Schaap, 2000）[5]．

5）戸矢（2003）は，広義の「制度」概念を使って，1990年半ば以降，金融政治おける「公衆」の役割が増加し，国家アクターが利益集団の圧力から独立して行動する「公益」政治に向かっているとする仮説を提示している．

これまでは，バーゼル合意への遵守にプラスに働く過程についての諸理論を見てきたが，遵守の度合いを下げる過程についての理論も当然のことながらある．ここでは，銀行規制制度のあり方に注目した議論と，利益集団としての銀行の政治的影響力に注目する二つを論じる．

日本における国家と社会との間の双方向ネットワークに注目したダニエル・オキモトの「ネットワーク国家」論（Okimoto, 1989）をさらに発展させたジェニファー・エイミックス（Jennifer Amyx）は，銀行規制の領域においてさまざまなアクターが非公式のネットワークによって密接に結ばれており，この埋め込まれた相互依存関係が1990年代における不良債権処理などの政策行動を縛る足枷となったと論じる（Amyx, 2000；forthcoming）．この議論は，バーゼル規制への遵守問題に関して，機能不全に陥った国内制度がその遵守を阻害する，という「ネットワーク国家仮説」を導き出す．

戦後の銀行規制の非公式ネットワークは次に挙げる三つの制度的支柱から成り立っていた[6]．第一に，規制当局に対する国会による公式なチェックメカニズムが存在しなかったことが挙げられる．金融システムが安定しているとみなされる限りにおいては，政治家は規制当局の行動を注意深く監視することも無く，規制行政への介入もしないが，問題がいったん顕在化すると政治家の介入がみられるという「火災警報」型の監視システムであった．第二に，規制当局であった大蔵省と民間銀行との間の非公式で密接な関係である．いわゆるMOF担，大蔵省OBの民間銀行への天下り，民間銀行から大蔵省へ出向する天上がりなどの人的交流を介して大蔵省は問題を事前に察知することができ，必要に応じて救済合併を画策するなどして，金融システムの安定を維持した．護送船団方式のもとでは，大蔵省に協力することによって支店開設の許可などの見返りを期待でき，銀行側も協力的な姿勢をとった[7]．第三として挙げられるのがメインバンク・システムである．メインバンク・システムは，競争抑制型の規制の下における大手銀行と借り手である企業との間の非公式かつ暗黙ではあるが長期的な関係であり，銀行・企業間の取引コストの低減に重要な役割を果たした（Aoki and Patrick, eds., 1994）．

ネットワーク国家仮説は，こうした非公式の制度の上に成り立つ銀行規制のあり方が，その制度を支えた歴史的好条件が揺らぐと，バーゼル合意へのコミットメントへの障害要因となったとする．つまり，継続的な経済成長に加え，金融システムにおける競争抑制的な規制システムという公式な制度的枠組みがあって始めて，非公式な制度も機能したのであるが，この前提条件が揺らぐと，非公式制度も機能不全を起こし，バーゼル合意の遵守

6）以下，Amyx（2000；forthcoming）に依拠．

7）価格競争が抑制されたもとでは，支店網の拡大が銀行の競争力にとって重要であった．Kitagawa and Kurosawa（1994）参照．

といったプルーデンシャル規制への変換も制限されてしまうというものである．例えば，銀行自身に対する十分なコーポレイト・ガバナンスが働かないメインバンク・システムのもとで不良債権問題は慢性化し，また金融自由化の流れは規制当局主導の奉加帳方式の銀行救済機能を弱めた．こうした中，政治家による規制当局に対する「火災警報」型の監視システムは，不良債権問題の深刻さという好ましくない情報を政治家に伝えないようにする誘引が規制当局者に対し働き，問題の先送りという行動の制度的源泉となる．また，いったん金融危機が顕在化し，その影響が政党の支持集団に及ぶようになると政治家の介入を呼び，規制当局の自律性を脅かすことになる．政治家にとっての第一目標は再当選されることであり，国際金融規制の遵守やプルーデンシャル規制等は二次的な関心事項となる．こうしてネットワーク仮説は規制制度の機能不全がバーゼル合意への不十分な遵守を引き起こしたとする．

バーゼル合意への遵守にマイナスに働く政治過程の代替的説明として，合理的選択アプローチに基づく規制理論がある（Stigler, 1971）．自己資本規制などのプルーデンシャル規制を分配の観点から見ると，金融システム安定化のためのコストが一般消費者からの銀行側へ移転することを意味する．護送船団方式は，競争を抑制することによって，金融システムの安定化を図った．このことは，消費者に価格，サービスの両面において制約を課しつつ，銀行には規制レントをもたらすことを意味した．一方，プルーデンシャル規制では自己資本の積み増しなど，銀行自らが金融システム安定化のためのコストを払うことになる．この規制の変化には当然のことながら，銀行業界からの反対が予想される．その政治過程を理論化したのが，合理的選択アプローチに基づく規制理論である．

政治家は再選を第一義的に追求し，国家官僚は政治家に仕える「しもべ」であり，その利得最大化になるように行動するという仮定から出発する．経済規制において被規制者となる企業等は，一般消費者に比べ大きな利害関係を持ち，また，より組織化され資金も豊富である．一方，一般消費者は一人当たりの利害が小さいうえ，十分に組織化されていない．そのため，規制される側はその豊かな政治的資源を使って政治家，規制当局者をとり込み，より大きな集団の利益を犠牲にしつつも自らの特殊利益を実現できるとされる．このことは，バーゼル合意への遵守問題に関連して，規制される側である銀行が政策決定過程において大きな影響力を持ち，政治家，規制当局はその利益に適うような規制政策を打ち出す（つまり，自己資本比率規制をザル法にしたり，その基準達成を手助けしたりする裁量的施策等）という「利益集団仮説」につながる．

以上見てきた諸理論は，バーゼル合意への遵守・不遵守への過程についての仮説を演繹的に提供している．しかし，実際にある国において国際銀行規制が遵守されているかいないかを論考するためには，判断基準となるような具体的な指標が必要となる．次節におい

て，そのような指標を提示する．

2. 遵守を測るためのいくつかの指標

どのようにして我々は一国のバーゼル合意の遵守状況を知ることができるのであろうか？バーゼル規制は自己資本比率に関する国際基準であるが，国際基準はさまざまな国に広く受け入れられるために，国家間における違いを包括できるような概括的なものになりがちである．まさにこの国際規制の本質のために，バーゼル規制は各国内における実施に関して，規制当局に幅広い裁量を与えている．このことが，バーゼル合意への遵守を評価することを困難にしている．例えば，会計基準が不明確であったり，不良債権の処理が不適切であったりした場合，見せかけの自己資本比率と実際のものとの間に大きな乖離が生じる可能性があり，自己資本比率の数字だけでバーゼル規制の遵守を判断するには問題が多い．実際，日本の銀行は両者において批判されてきた（Posen, 2002）．

それゆえに，邦銀の数字の上での成果を見るだけでは，実施（国際的な合意事項を履行するために規制当局がとる一連の政策・行動）を正確に評価することはできない．遵守（国際規制合意の精神に規制当局または銀行が従うこと）に関する判断が必要となる．国際的な合意に到達すること，または国際規制を国内基準として採用することである「形式上の遵守」と，それを実効的に実施する「実質的な遵守」とは区別されなくてはならない．

何がバーゼル規制への実質的な遵守の指針となるのかを解明するために，自己資本規制が次の規範のセットから成るとする．

(1)自己資本は銀行の支払能力をモニタリングする手段であり，それゆえにプルーデンシャル規制の要となる．
(2)規制当局は，銀行の自己資本比率がその財務状況を正確に反映するように努力しなくてはならない．
(3)債務超過または自己資本が不足する銀行に対して，規制当局は迅速に対処しなくてはならない．

この三つの規範は密接に関連している．銀行の支払能力の監視がプルーデンシャル規制の中核であり，自己資本比率が銀行の支払能力の指標である．監視機能が有効であるためには，自己資本比率は銀行の財務内容をできるだけ客観的に映しださなくてはならない．現実的には，銀行のフランチャイズやグッドウィルも完全に考慮に入れなくてはならない

ため，銀行の経済的価値を正確に反映することは技術的に困難ではある．しかし，第二の規範がいわんとすることは，自己資本比率の測定がなるべく歪められないように努力することである．また，規制当局は資本不足に陥った銀行に対し迅速な是正措置をとることが求められるが，正確な自己資本比率の監視はそのための必要条件である．

プルーデンシャル規制の観点からすると，自己資本比率規制の目的は不測の損失に対する個々の銀行の強靭性を高めることによって，銀行システム全体の安定性を高めることである．銀行の強靭性を高めるには，資本・債務の量・質ともに重要である．このため，規制当局が自己資本規制に関する国際な規範を遵守していくためには，関連するさまざまな政策がプルーデンシャル規制の目標・規範に沿うことが必要となる．別のいい方をすると，こうした目標・規範に反する政策を意図的に採った場合，その政策は国際規制基準からの逸脱するものとみなされる．このことを念頭に置くと，以下のような政策行動・銀行の行動がバーゼル規制への遵守を検討する際のポイントとなりうる．

(1)数字上の遵守：最低限，銀行は自己資本比率を達成することが求められる．これを達成できないことは明らかな不遵守の表示である．

(2)自己資本比率規制の法制化：法制化されたルールは，規制策定・実施過程が利益集団にとり込まれる傾向を減少させると共に，規制当局の「問題先送り」の余地を減らし，プルーデンシャル規制の（十分条件ではないが）必要条件となる．

(3)規制当局による早期是正措置：問題のある銀行に対して規制当局は，改善策を求めたり，厳格な再建計画と引き換えに公的資本を注入したり，または破綻処理をすすめるなど，状況に合わせた迅速な是正措置が求められる．早期是正措置の制度化は規制当局の問題先送りの余地を減らし，コミットメントの信頼性を高める．

(4)会計基準，債権分類と償却・引当に関するルール：会計基準と引当ルールは銀行の財務状況や資本，債務の質に関する不透明性を減らす上で重要である．こうしたルールの不鮮明さは実際の資本と見せかけの資本との間の溝が広がることにつながり，バーゼル規制へのコミットメントを実質的に弱める．

自己資本比率規制に関する三つの規範に従うため（つまり，バーゼル規制を遵守するため）には，規制当局，銀行は上記の政策行動を他の課題に優先させることになる．しかし，こうした政策行動がたとえ金融制度の安定促進という長期的かつ一般的な利益につながるとしても，短期的コストはさまざまな社会集団に不均等に課される．例えば，銀行が貸し出しを急激に縮小することによって自己資本比率を上げようとすると信用収縮（いわゆる貸し渋り）が起こる可能性があり，そのしわ寄せは代替的なファイナンスを持たない中小企

業に集中する（Ito, 2000）．つまり，バーゼル規制の遵守に関しては，多くの政治諸力がさまざまな方向へ働く．バーゼル合意の精神を遵守するためには，短期的なコストを支払うことへの国内の支持があること必要である．逆に，バーゼル合意から実質的に離反する国々では，そのコミットメントを破ることへの政治的要求が国内において優勢であることになる．

前節において見た諸理論が，遵守のあり方に影響を与える政治的・経済的諸力についての仮説を提供していることは言うまでもない．国際・国内制度の存在やその他の諸制約から一連の行動予測・仮説が演繹され，実証例によって検証されうるものとなっている．本節で挙げた，数字上の遵守，法制化されたルール，早期是正措置，会計基準と償却・引当ルールという四つの遵守問題の評価基準は，次節での実証事例によってその諸理論を検証する際の基準となる．

3. 日本における1990年代の遵守状況

3.1 法制化と数字上の遵守

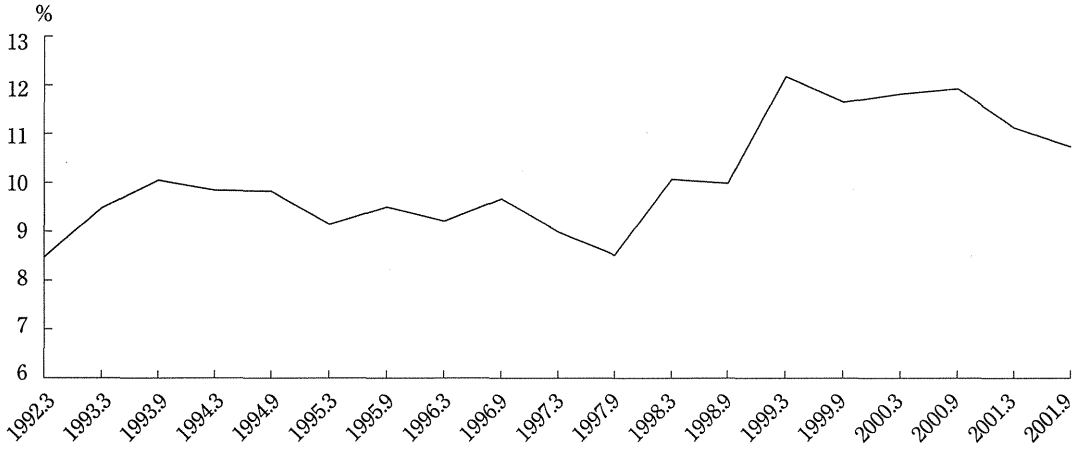
1992年の銀行法改正に伴い，バーゼル合意に即した自己資本比率に関する条項が銀行法に盛り込まれた．1954年以来，大蔵省は自己資本に対する規制として，預金残高に対する広義自己資本の比率を10％以上でなければならいと行政指導によって定めた．しかし，銀行の自己資本比率の平均は60・70年代を通じて6％台の水準にとどまっており，この自己資本比率規制は実効性を伴うものではなかった．大蔵省は幾度となくその法制化を試みてきたが，そのたびに銀行界の反対により見送られてきており，92年の銀行法改正は自己資本比率規制の初の法制化を意味するものであった．他のバーゼル委員会参加国がそれぞれバーゼル合意に即して国内法整備を行ったことが，大蔵省が自己資本比率規制に法的根拠を与えようとする行動に正当性を与えた．さらに，二つの国内要因が加わった．一つは，当時，一連の証券・銀行スキャンダルが表面化し，金融業界全体に対する世論の風当たりが強くなり，表立った反対ができなかったことが挙げられる[8]．もう一つは，1992年の銀行法改正が，銀行業務と証券業務との間の子会社を通じた相互参入を認めており，自己資本比率規制の条項はいわばこの相互参入の条項と抱き合わせになっていたこ

8) ここでの金融スキャンダルとは，野村證券と暴力団との不透明な取引（1991年），証券各社による大手取引先企業への損失補填問題（1991年），住友銀行によるイトマン事件（1990年），富士銀行，協和埼玉銀行，東海銀行による架空貯金証書事件（1991年）である．

とである．証券業務への参入は銀行界が長年求めていたことであり，それまでのような自己資本比率規制の法制化への反対を行わなかった（Tamura, 2003）．

邦銀は，1993年3月以降（会計年度の区切りの違いから他国は1992年2月以降），バーゼル合意に依拠した自己資本比率を8%以上維持することが求められ，91年3月末から93年3月末前までに7.25%以上という中間目標比率が設定された．図1が示すように，数字上では邦銀はバーゼル規制を達成してきた．国際基準として採用された以上，国際銀行業務を営むために邦銀は8%の自己資本比率を達成する必要があった．つまり，日本は1990年代を通して，数字上の遵守と自己資本比率規制の法制化という遵守問題に関する二つの評価基準をクリアしていたことになる．以下では残りの二つの基準（早期是正措置と会計基準・引当てルール）について考察する．

図1　大手行のバーゼル自己資本規制の推移
（単純平均）



注意：大手銀行（都市銀行，長期信用銀行，信託銀行）の単純平均．総数は21（1992.3-1996.3），20（1996.9-1997.3），19（1997.9），18（1998.3），17（1998.9），16（1999.3），14（1999.9）12（2000.3），11（2000.9-2001.3），10（2001.9）．
出所：日本銀行協会「全国銀行財務諸表分析」から作成．

3.2　早期是正措置と会計基準・引当てルール

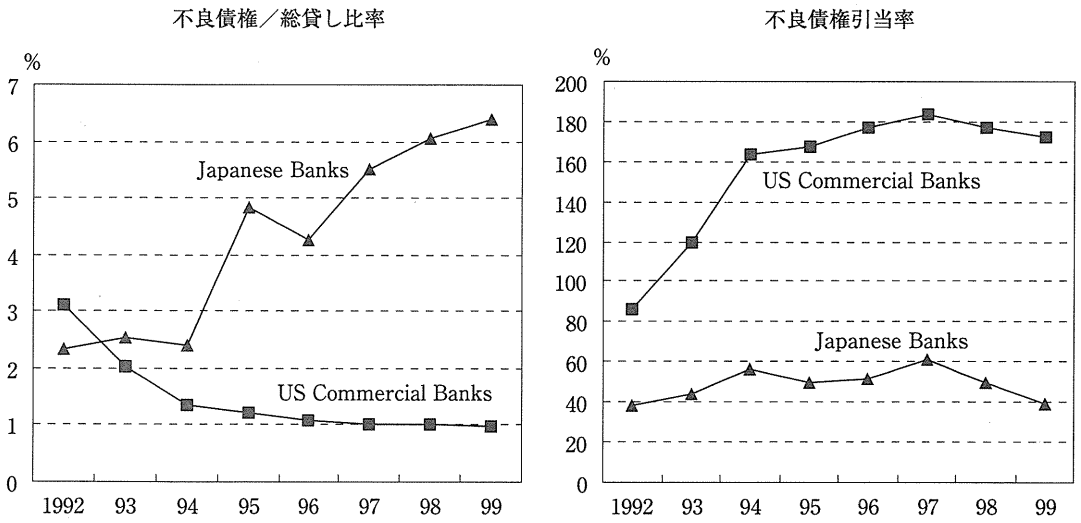
不良債権の処理は，自己資本比率規制の実施において非常に重要である．不良債権の償却が不充分であったり債権分類基準や引当てルールが緩かったりすることは，自己資本を計上する際に十分な償却・引当てが差し引かれていないことを意味し，自己資本比率規制の有効性を損なうこととなる．

不良債権の定義は，当初，かなり狭義なものであったが，徐々に拡大され，2000年9月の時点では銀行全体で32.1兆円（不良債権比率6.2%）の不良債権を抱えているとされ

る[9]．しかし，この数字でもまだ少なく見積もられているとの批判が多い．より広い定義の分類債権でみると，2000年度末で65.7兆円となっていた．自己査定では，銀行は正常債権（第Ⅰ分類）と分類債権に分けられ，分類債権は貸倒れリスクに応じて要注意債権（第Ⅱ分類），破綻懸念先債権（第Ⅲ分類），実質破綻・破綻先債権（第Ⅳ分類）に細分化される．銀行検査マニュアルに沿って，銀行はこの分類毎に引当てを行うが，その比率が現実の損失率を正確に反映しておらず，必要と思われる引当金銭額は増えているにもかかわらず，銀行が実際に積んだ貸倒れ引当金は減っており（図2参照），その結果，引当金不足は毎年1兆円程度積み上がっているとされる（深尾・日本経済研究センター編，2003）．

このような巨額の不良債権やその不透明性，不充分な引当てなどを鑑みて，市場アナリストは，邦銀は十分に自己資本を保持しておらず，銀行業界全体では潜在的に債務超過に陥っていると結論付け，もし不良債権に適切な引当てが行われたら，多くの邦銀はバーゼル合意で求められる8%の最低自己資本比率を達成できないとした（*Financial Times*, 6 December 2001）．不良債権処理の問題は，自己資本規制の実効性ある実施を阻害するだけ

図2　日本と米国の不良債権状況の比較



注意：1）日本：年度，米国：暦年
2）1997年度以降の数値は北海道拓殖銀行，徳陽シティ銀行，京都共栄銀行，なみはや銀行，幸福銀行，みどり銀行を含まず．
3）日本の不良債権比率＝リスク管理債権／総貸出
米国の不良債権比率＝（90日以上滞納債権＋利子未払い債権＋貸出条件緩和債権）／総貸出
出典：Fukao (2002), Chart 2. Japan Center for Economic Research, *Monetary Policy Under Deflation*, March 2001.

9）櫻川（2003）は，銀行から財務内容の悪い不良企業への「追貸し」が行われ，不良債権問題の慢性化につながったとする．「追貸し」の発生理由として，銀行のコーポレイト・ガバナンスの欠如と取得原価主義に基づく会計原則を挙げている．銀行のコーポレイト・ガバナンスの問題は，メインバンク・システムと密接に関連している．ただし，「追貸し」と「貸し渋り」とが全体で日本経済にどのような影響を与えたかについてはさらなる研究が必要だと思われる．

ではなく，公表されている自己資本比率を額面通り受け止めたとすると，まったくの誤ったシグナルを送っていたことになる．

不良債権処理に関しては，規制当局が迅速な措置をとらず，問題の先送りを繰り返したとの批判がある．実際，1994年から96年の間，大蔵省銀行局長を勤めた西村吉正は，当時の大蔵省による不良債権への取り組みは，「……地価の下落や経済情勢の先行きがそれほど深刻に考えられていなかったため，まだ従来の日本的な解決法，すなわちメインバンクによって経営困難に陥っている企業に時間を貸すという方式が有効だと考えられていた」と述べている（西村，1999：199，強調オリジナル）．つまり，緩い債権分類や甘い情報開示により，銀行が金利減免・棚上げを行っている企業から融資を引き上げるのを思いとどまらせ，そうした企業が景気が回復するまでの時間稼ぎができるようにするということである．

また，規制当局の裁量の余地を狭める制度的枠組みが存在しなかったことも，銀行危機への取り組みが混乱した一因として挙げられる．この観点から，いわゆる金融関連三法案の中の一つとして，早期是正措置を含む「経営健全性確保法」が1996年に国会において可決・成立した．早期是正措置は，銀行を自己資本比率に応じて五つに分類し（充実，適性，未達，大幅未達，危機的未達），それぞれの分類に応じた措置（資本回復計画書の提出から業務停止まで含む）が講じられるというものである．これにより，規制当局は個々の銀行の健全性確保や金融システムの安定性確保のために必要な措置を機動的にとれるようになった．この措置の法制化は，プルーデンシャル規制の実施において鍵を握り，バーゼル合意の精神の遵守といった観点からも重要であることは既に述べた．早期是正措置が1998年より実施に移されたということは，より信頼のおけるコミットメントへの第一歩として評価できる．しかし同時に注意しなければならないことは，この制度は銀行自らが適切な償却・引当てを行うことにより，資産内容の実態をできる限り客観的に反映した財務諸表を作成することが前提となるということである．先に述べたように，引当ルール等において大きな問題があること，そして早期是正措置が実施に移される前年の1997年に銀行会計ルールが変更され，自己資本比率の客観性がさらに損なわれるなど，この制度導入をもってして遵守が達成されたとはいいがたい．次に，この1997年の銀行会計ルール変更を見る．

不良債権問題に迅速かつ適切に対処できなかったことは大きなツケとなった．1997年11月には三洋証券，北海道拓殖銀行，山一證券が破綻し，金融不安を引き起こした．金融不安は，既に低下していた株価にさらなる下落圧力を加えた．低迷する株価は，バーゼル基準の達成が難しくなることに加えて信用収縮という二重の副作用を持っていた．バーゼル合意では，邦銀は保有する有価証券の含み益の45％を自己資本の一部に組み込むこ

とができた．しかしながら，有価証券の時価が簿価より下がると含み損が発生し，この含み損は銀行の自己資本を目減りさせることになる．実際，1997年度末には，いくつかの主要銀行が戦後初の株の含み損を抱えることとなった．

このように株価の動向に脆弱な自己資本構成を持つ邦銀は，株価が大幅に下落すると，バーゼル規制達成のために銀行貸出しを縮小するのではないかとの懸念が広がりだした．つまり，自己資本比率を上昇（または維持）しようにも，銀行自らの新規の増資が事実上不可能であり，さらには実質的な赤字体質の中で不良債権償却のカバーもしなくてはならず，分子である自己資本を増やすことができない．そのため，銀行貸し出しを縮小することによって，分母を小さくして自己資本比率規制を達成しようとするであろうというのが，そうした懸念の根拠であった[10]．

金融機関の連鎖的破綻や貸し渋りへの懸念は政治家が金融行政に介入するきっかけを与え，大手銀行に対する公的資金の注入にも道を開いた（西村，1999）．さらには，米国からの再三の懸念の表明に加え，G-7サミットの場においても，日本の銀行行政の問題が取り上げられ，金融システム安定化のための公的資金の使用が求められた．この背景には，アジア金融危機と並んで日本の銀行危機の余波がウォール街，ひいては世界経済に打撃を与えることへの恐れがあった．こうした国際的圧力のもと，日本政府は銀行への公的資本の注入という不人気な政策をとりやすくなった（Sakakibara, 2000）．

しかし，政治家主導のもとでの公的資金の議論は，より政治的色彩を強めることとなった．公的資本注入の目的は，預金者保護や問題のある銀行の再建から，単純な自己資本比率の改善，貸し渋り対策，経済回復のための刺激効果へとシフトしていった（財政金融事情，1998.1.5）．結局は，与党自民党にとっての関心事は景気の回復であり，特に，彼らの選挙基盤である中小企業からの資金繰りに関する不満に答える必要があった．自民党がまとめた包括的政策パッケージ案を基に，1997年12月に大蔵省銀行局は貸し渋りを緩和する政策を発表した．そこには公的資金注入と並んで銀行保有の有価証券額を計算する際の会計ルールの変更が含まれていた．公的資金の問題が注目を浴びがちではあるが，ここでは特にプルーデンシャル規制の面から見て問題の多い会計ルールの変更ついて詳しく見る．

この新しい会計ルールは特に，計算上の自己資本比率を膨らませることを目的としていた．1998年3月より銀行は，保有する株価を評価する際に，伝統的な「低価法」に加え「原価法」のどちらかを選択出来ることとなった．低価法だと，期末の株価が帳簿価格を下回った場合，その時価に合わせた新たな帳簿価格を載せ，その下げた分を損失として決算で処理することになるので，自己資本が減少することになる．それに対し，原価法では，

10）深尾・日本経済研究センター編（2003）は，1997年から98年にかけて信用収縮が起きたことを実証的に示している．

帳簿価格を取得した時点での価格（取得原価）のままで帳簿に載るため，含み損が表面化，つまり自己資本が減少することを防げた．結局，大手19行のうち16行が低価法から原価法へと変更した．表1が示すように，この帳簿上のトリック無しには，多くの銀行が8%の最低自己資本比率を達成できなかった．また同時に，銀行が保有する本店，支店の土地を時価で評価することによって，膨大な利益を帳簿上生み出すことができる時限立法（1年から2年に延期）である「土地再評価法」が，国会において採決・可決された．

新会計ルールは少なくとも二点においてバーゼル規制の精神から外れるものであった．第一に，実際の自己資本と見かけ上のものとのギャップを意図的にぼかすことによって，邦銀の財務内容についてより客観的な情報を得ることを難しくさせた点で，新ルールは自己資本比率規制の規範にそむくものである．日本長期信用銀行の事例は，この会計ルール

表1　1997年改正会計基準と旧来会計基準による大手19行*の自己資本比率

	自己資本比率			中核的資本の比率		
	97年3月	98年3月（旧ルール）	98年3月（新ルール）	97年3月	98年3月（旧ルール）	98年3月（新ルール）
都市銀行						
東京三菱銀行**	9.28	8.20	8.54	4.97	4.27	4.27
第一勧業銀行	8.76	7.51	9.09	4.38	3.76	4.63
さくら銀行	8.93	7.62	9.13	4.46	3.81	4.56
住友銀行	8.75	8.33	9.23	4.50	4.17	4.76
富士銀行	9.23	7.29	9.41	4.80	3.65	4.79
三和銀行	9.11	8.31	9.61	4.55	4.15	4.80
東海銀行	9.09	8.82	10.26	4.55	4.41	5.41
あさひ銀行	8.71	7.44	9.39	4.44	3.72	4.69
大和銀行	9.09	n.a.	10.30	4.73	3.56	5.35
北海道拓殖銀行	9.34	6.20***	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
長期信用銀行						
日本興業銀行**	9.04	9.31	9.74	4.83	4.79	4.95
日本長期信用銀行	9.22	n.a.	10.32	4.61	3.82	5.16
日本債権信用銀行	2.99	n.a.	n.a.	1.50	n.a.	n.a.
信託銀行						
三菱信託銀行**	9.68	n.a.	10.35	5.15	5.99	5.99
住友信託銀行	8.97	n.a.	9.90	5.45	4.22	5.27
三井信託銀行	9.56	8.66	10.41	5.35	4.33	6.02
安田信託銀行	9.87	n.a.	13.56	5.73	3.97	7.14
東洋信託銀行	10.02	9.29	10.68	5.79	4.64	5.78
中央信託銀行	9.11	n.a.	12.73	4.93	5.03	7.95
日本信託銀行	11.24	n.a.	9.26	10.29	8.21	9.26

資料：Fitch IBCA，1998年3月22日の時点での財務諸表より作成．

注意：*　旧来の会計ルールでは，銀行が保有する有価証券を評価する際は低価法を採用．新ルールでは，銀行は低価法または原価法のどちらかを選択可能．

**　この3行は原価法を採用せず．

***　1997年9月の数値．北海道拓殖銀行は1997年11月に破綻．

の問題を浮き彫りにする．1997年会計ルールのもとでは，同行の自己資本比率は邦銀の中でもトップレベルであったが，実際には巨額の含み損を抱えており，この含み損をより正確に反映した場合，同行の自己資本比率は大幅に低いものとなったと思われ，実際，同行は1998年10月に破綻した．第二に，土地評価を時価で行い，有価証券については取得原価での評価を許すことは，資産内容を出来る限り客観的に反映させるという会計原則からすると一貫性に欠けていた．また，保有する有価証券を原価で計上することは，国際的な潮流となっている時価会計主義に反すものでもある．時価会計を銀行会計にどの程度持ち込むかは，当時まだバーゼル委員会でもコンセンサスが形成されていなかった[11]．しかし，新会計ルールは含み損を帳簿から隠すことを目的としており，バーゼルの規範にそむくものであったといえる．

民間格付け会社は軒並みこうした政策変更に冷ややかであった．例えば，スタンダード＆プアーズ社は，「邦銀が，保有する株価を簿価で計算することは非常に好ましくない．こうした行動は，［1997年会計ルールのもと原価法を採用している］銀行に対する市場の不信感を増幅させるものである．」とコメントしている（*The Nikkei Weekly*, 6 April 1998）．多くの邦銀が格付けを下げられるなど，手緩い政策に対する市場の圧力は働きつづけてはいた．しかしながら，そうした市場からの圧力は，政治家がプルーデンシャル規制の規範から離反するような政策をとることを効果的に抑制するにはいたらなかった．

日本におけるバーゼル合意への遵守問題は，自己資本比率規制の法制化，早期是正措置の導入といったように，形式的には制度準備を行われてきた．銀行も，最低比率である8％を達成してきた．しかしながら，そうした制度化や数字上の達成の前提となる，会計基準・引当ルールに関して問題が多く，厳格な意味で日本がバーゼル合意を遵守していたとは言えない．

4. 諸理論の評価

前節において，日本のバーゼル合意への遵守の問題点が指摘されたことは，国際レベルにおける遵守メカニズムを想定するシステミック・レベル・アプローチの諸理論やプルーデンシャル規制への政治的基盤が国内において形成されたとする選挙制仮説に疑問を投げかける．それぞれの仮説が想定するダイナミズムを真っ向から否定するものではない．ただし，日本のバーゼル合意への遵守問題を考えた際，それらが実質的な遵守を十分に保障

11）バーゼル委員会の会計タスクフォース（1996年設置）において，銀行に関する会計について監督上の指針を作成されている．Basle Committee（2000）参照．

するだけの国内での政治的支持の基盤を作り出せなかったということである．本稿は，遵守問題における，国内の制度や政治経済プロセスの重要性を再認識するものとなった[12]．

制度的遵守仮説が想定するような相互主義の制度化による遵守の確保や，共同認識体仮説による専門家集団としてのバーゼル委員会の共同体意識が各国の規制枠組みを国際基準に繋ぎとめるといった議論は，遵守問題における国際制度の役割を過大に評価しているように思われる．

政治圧力仮説が論じるように，米国から直接，またはG-7などを通じて，日本の銀行システムの問題点を改善するよう再三要求があった．しかし，公的資金の注入など国民に不人気な政策については，ある程度の「外圧」として機能したものの，その要求の中身は国内政治のフィルターを通すことによって国内の状況を反映したものとなり，プルーデンシャル規制に沿ったものからは離れていった．このように，金融大国からの政治圧力が遵守メカニズムとして働くという仮説の適合性は，日本のバーゼル合意に対する遵守問題のケースにおいては留保される．

市場圧力仮説もまた，国内要因の重要性を看過してしまうきらいがある．確かに，国際業務に携わる邦銀がこぞってバーゼル規制を達成しようとしたことは，市場からの圧力が遵守メカニズムとしてある程度機能していたことを示すものではある．しかし，国内政策がバーゼル合意の精神から乖離してゆくのに対し，市場規律による遵守メカニズムが十分に機能しなかったことは明白である．邦銀の格付けの低下等を通した市場圧力に関わらず，不良債権問題に対する規制当局の取り組みは後手に回っていたし，1997年の金融危機の際には政治主導で見かけの自己資本比率をかさ上げする措置がとられ，主要銀行の大多数はそうした問題のある会計基準を採用した．

1997年の会計変更は，日本の遵守に関しての選挙制度仮説にも疑問を投げかける．政治家の銀行規制に関する政策決定過程への政治家の介入は必ずしもプルーデンシャル規制の方向へ働くものでない[13]．ローゼンブルスらの議論は，非危機的状況においてよりよく当てはまるかもしれないが，1997年の金融危機の状況において政治家はプルーデンシャル規制の規範とは逆行する政策を選好した．

ネットワーク国家仮説がよりよく，日本のバーゼル合意への遵守問題を説明しているように思われる．「火災警報」型の国会による規制当局への監視においては，金融危機の顕在化が政治家の介入を呼び込み，規制当局の自律性が侵される可能性があるため，規制当

12）遵守問題における国内要因の重要性を比較的早くから指摘しているもとして，Cowhey（1993）を参照されたい．

13）107カ国の事例を調べた研究では，銀行規制は市場の失敗への是正ではなく，強力な政治的支持基盤に便宜を与える傾向があるとの結論に達している（Barth, Caprio and Levine, 2001）．

局は好ましくない情報が表面化するのを隠そうとするインセンティブを持つ．これが，大蔵省の先送り政策の制度的要因となった．先送り政策は状況を悪化させると同時に，不良債権の不透明な実像や不充分な引当額など，バーゼル合意への遵守を阻害する要因を育てた．

金融不安が自民党の票田を形成している社会集団（中小企業）を直撃すると，ついには政治家の介入を呼び込むこととなる．規制当局者と比べると，政治家は銀行規制に関する国際合意からの逸脱コストについての関心が薄く，プルーデンシャル規制以外の政策目標に優先順位を置く場合もあり，不景気時においては，政治家は景気回復のためにプルーデンシャル規制を犠牲にすることもいとわない．このことは特に自己資本比率規制に当てはまる．というのも，自己資本比率規制が貸し渋りの主要因であるとみなされることが多く，すでに金融不安に陥っている国においては，その厳格な適用は貸し渋りのさらなる悪化を招くとされるからである．さらに，貸し渋りの影響が中小企業や建設業界に集中することが挙げられる．これらの企業はそのコーポレイト・ファイナンスを銀行融資に大きく依存しており，貸し渋りに対し非常に脆弱である．国内の経済問題は自己資本比率規制を政治問題化させ，国際銀行規制の遵守にそれほど熱心でない政治家の介入を呼び込んでしまった．

最後に，自民党は単純に銀行の利益を代弁したわけではないことを強調しておくべきであろう．むしろ，公的資本注入を行った際に義務付けられた中小企業向け融資の増大は，貸出し利ざやを抑え，銀行部門の低利益性に貢献している．こうした政治の介入を恐れ，また，公的資本注入が自らの財務基盤が弱いことを認めることになるのを恐れ，銀行側も表立って公的資本の注入を求めてはいなかった．このことは，利益集団仮説の説得力を弱める．自民党が主導した1997年末の公的資金の導入や会計ルールの変更は，景気回復，より具体的には信用収縮解消を目的としたもので，銀行のより狭い利益のためではなかったのである．再選されることが第一義的な目標である政治家にとって，プルーデンシャル規制の追求は景気回復に比べ二次的なものに過ぎず，むしろ自己資本比率規制の厳格な実施が信用収縮を悪化させるのならば，それは避けるべきものであった．

5. 結　論

国際金融規制基準は過去数十年の間で徐々に発展してきた．それらがどのように広がり，そしてどの程度実効性を持って各国で実施されているのかを理解することは重要である．本稿は，日本のバーゼル規制への遵守に関する事例を取り上げ，国際レベルにおける遵守

メカニズムのダイナミズムが一方的に国内実施に影響を与えるものでないことを明らかにした．日本の弱い遵守は，システミック・レベル・アプローチの中心である国際レベルにおける遵守メカニズムの説明変数（国際制度の役割，大国の影響力，市場圧力）の限界を意味する．規制当局であった大蔵省がバーゼル規制を国内で実施してきた軌跡は，国内政治や制度のコンテクストにしっかりと組み込まれ，国内制度や国内集団の選好といった国内環境に依存していた．

不良債権処理の不徹底さは，実際に必要と思われる償却・引当がどれだけあるのか，銀行の実質的な自己資本はどれほどあるかを把握することを困難し，それによって自己資本比率規制の実効的な実施を妨げることとなった．この意味において，不良債権問題への取り組みの遅れは日本のバーゼル合意への遵守を弱め，1993年4月の国内での実施開始以来，事実上，不遵守の低い状態であったことを物語っている．

この原因として，本稿は，経済成長や公的規制制度のもとで，それまでの銀行規制を支えてきた非公式ネットワークが，その前提条件が崩れると共に機能不全となり，1990年代を通してプルーデンシャル規制への移行を阻害したということを示した．国会による大蔵省のモニタリングは火災警報型の制度的構造を持ち，大蔵省に不良債権問題に関する正確な情報を隠す余地と誘引を与え，問題先送りの制度的動機付けとなった．また，メインバンク・システムは，銀行に対する適切なコーポレイト・ガバナンスの機能を果たすことができず，不良債権処理を遅らせる一因となった可能性が指摘される．

加えて，1997-98年の国内金融危機において，政治家の介入が日本の遵守問題のさらなる逸脱をもたらした．深刻な金融不安のもと，貸し渋りが悪化することを恐れた自民党は自己資本比率規制の厳格な実施という政治的コストの高い政策をとろうとはしなかった．貸し渋りは既に，自民党の支持基盤である中小企業に打撃を与えていた．そのため，自民党は中小企業への融資を増やす目的で，自己資本比率規制の実施を緩めた．土地評価方法や有価証券の評価方法変更などの会計トリックにより，多くの邦銀がバーゼル規制を達成することができた．この点は，小選挙区制の導入が日本におけるプルーデンシャル規制追求への政治的基盤を築くとする論考が，それほど単純に当てはまらないことを示している．金融危機において，自己資本比率規制は貸し渋りという型で分配問題を引き起こし，それに配慮せざるを得ない政治家の規制行政への介入は，国際規制基準へのコミットメントをさらに低減させたのである．

1998年の早期是正措置の導入や金融庁設立に見られるような，ルール志向のプルーデンシャル規制への制度的な移行が進められているのも確かではある．また，2001年からの銀行が保有する有価証券への時価会計導入や株式買取機構の設置など，ようやくマーケットリスクにさらされる邦銀の自己資本に対する対策が取り出されるようになった．しか

し不良債権問題は邦銀の自己資本比率を歪めることにより，1990年代における実質的な不遵守へ貢献し続けた．バーゼル規制への実質的な遵守への国内的モメンタムが形成されるかという問題は，不良債権の迅速な処理と密接につながっていたといえる．ようやく2004年になって不良債権処理のめどが見えてきたとの報道もなされるようになったが，その先行きはまだ予断を許さない．今後さらに不良債権処理にもたつくようだと，今後も遵守可能性を制約し続けることになる．また，処理が進んだとしても，すでにバーゼル規制の国内導入から十年が過ぎ去っており，日本がバーゼル規制の本質的な遵守へとようやく動き出した時には，既に国際自己資本規制の流れは次の段階（バーゼルⅡ）へと移っていることを意味する．「失われた十年」はあまりにも大きいように思われる．

参考文献

櫻川昌哉（2003）「不良債権が日本経済に与えた打撃」岩田規久男・宮川努編『失われた10年の真因は何か』東洋経済新報社．

戸矢哲郎（2003）『金融ビッグバンの政治経済学：金融と公共政策策定における制度変化』東洋経済新報社．

深尾光洋・日本経済研究センター編（2003）『検証銀行危機：数値が示す経営実態』日本経済新聞社．

西村吉正（1999）『金融行政の敗因』文芸春秋．

日本経済新聞社編（2000）『金融迷走の10年：危機はなぜ防げなかったのか』日本経済新聞社．

Amyx, Jennifer A. 2000. Political Impediments to Far-Reaching Banking Reforms in Japan : Implications for Asia. In *The Asian Financial Crisis and the Architecture of Global Finance*, edited by Gregory W. Noble and John Ravenhill, 132-51. Cambridge, Mass. : Cambridge University Press.

Amyx, Jennifer A. 2001. Informality and Institutional Inertia : the Case of Japanese Financial Regulation. *Japanese Journal of Political Science* 2 (1) : 47-66.

Amyx, Jennifer A. forthcoming. Delayed response to Banking Crisis : Policy Paralysis in the Network State. In Japan' *Economic Crisis*, edited by Daniel Okimoto.

Basle Committee on Banking Supervision. 1997. *Core Principles for Effective Banking Supervision*. Basle : Basle Committee on Banking Supervision.

Basle Committee on Banking Supervision. 2000. *Report to G7 Finance Ministers and Central Bank Governors on International Accounting Standards*. Basle : Basle Committee on Banking Supervision.

Cowhey, Peter F. 1993. Domestic Institutions and International Commitments. *International Organization* 47 (2) : 299-326.

Fukao, Mitsuhiro. 2002. 'Barriers to Financial Restructuring : Japanese Banking and Life-Insurance Industries', a paper prepared for the NBER conference on 'Structural Impediments to Growth in Japan' on March 18-19, 2002 in Tokyo.

Haas, Peter M. (ed.) 1992. Knowledge, Power, and International Policy Coordination. Special issue of *International Organization* 46 (1).

Ito, Takatoshi. 2000. The Stagnant Japanese Economy in the 1990s : The Need for Financial Supervision to Restore Sustained Growth. In *Crisis and Change in the Japanese Financial System*, edited by Takeo Hoshi and Hough Patrick, 85-107. Norwell, Mass. : Kluwer Academic Publishers.

Kapstein, Ethan B. 1992. Between Power and Purpose : Central Bankers and the Politics of Regulatory

Convergence. *International Organization* 46 (1) : 264-287.

Kapstein, Ethan B. 1994. *Governing the Global Economy : International Finance and the State.* Cambridge, MA. : Harvard University Press.

Keohane, Robert O. 1989. *International Institutions and State Power : Essays in International Relations Theory.* Boulders, San Francisco, and London : Westview Press.

Kitagawa, Hiroshi and Yoshitani Kurosawa. 1994. Japan : Development and Structural Change of the Banking System. In *The Financial Development of Japan, Korea, and Taiwan : Growth, Repression, and Liberalization,* edited by Hugh Patrick and Yung Chul Park, 81-128, New York : Oxford University Press.

Posen, Adam S. 2002. The Looming Japanese Crisis. In *International Economics Policy Briefs*, No. 02-5, Institute for International Economics.

Rosenbluth, Frances and Michael F. Thies. 1999. The Electoral Foundations of Japan's Financial Politics : The Case of Jusen. *Working Paper*, the Georg Walter Leitner Program in International Political Economy, Yale University.

Rosenbluth, Frances and Ross Schaap. 2000. The Domestic Politics of Financial Globalization. *Working Paper*, the Georg Walter Leitner Program in International Political Economy, Yale University.

Sakakibara, Eisuke. 2000. US-Japanese Economic Policy Conflicts and Coordination during the 1990s. In *Japan's Financial Crisis and Its Parallels to U.S. Experience*, edited by Ryoichi Mikitani and Adam S. Posen, 167-83. Washington, DC : Institute for International Economics.

Simmons, Beth A. 2001. The International Politics of Harmonization : The Case of Capital Market Regulation. *International Organization* 55 (3) : 589-620.

Stigler George. 1971. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2 : 3-21.

Sundararjan, V., David Marston, and Ritu Sasu. 2001. Financial System Standards and Financial Stability : The Case of the Basle Core Principles. *IMF Working Paper* /01/62.

Tamura, Kentaro. 2003. A Regulator's Dilemma and Two-level Games : Japan in the Politics of International Banking Regulation. *Social Science Japan Journal* 6 (2) : 221-240.

Walter, Andrew. 2001. The Political Economy of International Money. Unpublished, London School of Economics.