

リテール・リングフェンスはどのように形成されたか？

齊藤 美彦

一、はじめに

金融危機が起きると必ずと言ってよいほど「危機が発生したのは金融機関に対する監督が不十分ではなかったか？」という非難が生じる。一九二〇年代末から一九三〇年代にかけての大恐慌においては、商業銀行の投資銀行業務を禁止するグラス・ステイガル法が制定されたし、少額預金者の保護を名目とする預金保険制度（FDIC）の設立も州免許（州法）銀行へ連邦規制を及ぼすこ

とが、その大きな目的であった。また、一九八〇年代の銀行破綻件数が急増したアメリカにおいて登場したのがナローバンク、コアバンクの提案であり、これらは商業銀行の資産サイドを短期国債等の安全資産に限るようになることにより、負債の預金（大衆から預かるものであり、支払い決済システムの中核をなす）の安全性を高めようとするものであった。約一〇年前に発生した世界金融危機の後においてもアメリカにおいては商業銀行のデリバティブ取引等を規制するボルカールールが制定された。危機以前においては一定規模以上

の金融機関が破綻する例が非常に少なかったイギリスにおいては、危機を踏まえて、ナローバンクに類似するリテール・リングフェンス規制の導入が決定され二〇一九年より実施されている。本稿においては、以下でイギリスにおける同規制の導入経緯やリングフェンス・ボデイの実際の形態等について紹介することとしたい。

二、独立銀行委員会における議論

イギリスにおいて二〇〇七年秋に住宅金融大手のノーザンロック（旧住宅金融組合）に取り付け騒ぎが発生した際には、それは一四〇年ぶりの出来事といわれた。そもそもイギリスにおける預金保険制度は、一定規模以上の銀行破綻を想定していなかった。預金保険制度が設立されたのはアメリカ（連邦レベルでは一九三三年）や日本（一九

七一年）よりも遅く、一九七九年銀行法に基づき預金保護委員会（DPB）が一九八一年に設立された。それは非常に限定的な制度であり、少額の預金者にも全額は保証しないのをその特徴としていた。その後預金保険制度は、他の金融関連補償制度と合同され（金融サービスクレジット補償機構・FSCS）、その下で預金補償サプスキームとなったが、限定的な制度であることや少額預金者にも負担を求めることは継続していた。さすがにリーマンショック後の混乱期においては、少額預金者への負担は撤回されたが、その拡充はなされてこなかった。また、一般的な金融機関の破綻処理体制も確立されておらず、ノーザンロックは、中央銀行による流動性供給後の売却、RBSやロイズBGは国有化という方策が採られた。

そのイギリスにおいて、リーマンショック後の金融機関の破綻対策のために立ち上げられたのが

独立銀行委員会（ヴィッカーズ委員会）であり、そこで提案されたもののなかの中心的なものがリテール・リングフェンスであった。金融危機後の規制体系の見直し（これは二〇一二年金融サービス法で行われた）と並行して、「大きすぎて潰せない」問題に対処することを主目的として作られたのが同委員会であり、二〇一〇年六月のマンシオンハウススピーチにおいてオズボーン財務大臣（当時）により設立が明らかにされた。同委員会は、同年の九月、まずは問題点報告を発表した。⁽¹⁾そこにおいて指摘された問題点としては、①金融上の安定、②競争、③金融上の安定と競争の関連、④貸出と経済回復のペース、⑤イギリスの金融サービス業と経済の競争力、⑥政府の財務ポジションへのリスクであった。

その後、二〇一一年四月に同委員会は中間報告を発表した。⁽²⁾この中間報告において中心的な論点

となったのが、イギリスのリテール銀行業と投資銀行業・国際銀行業等との分離案であり、リングフェンスという考え方が明確なものとして打ち出された。ここではユニバーサルバンクの終焉のための銀行業の大胆な構造改革が求められるとされていた。その目的としては、納税者をグローバルなホールセール銀行業・国際銀行業から生じるリスクから隔離することにあるとされた。もうひとつの重要な論点としては、危機の結果としてイギリスのリテール銀行業における寡占傾向が強まり、競争の観点からの問題が発生しているとの指摘があった。そのためには口座移動をスムーズに行えるシステムが業界において構築されるべきであるとした。

同委員会は、二〇一一年九月に最終報告を発表した。⁽³⁾これには中間報告への各所からの反応を反映した部分もあった。その中心的な論点は、「リ

「リングフェンス」の有効性とより高い自己資本比率との関連に関するものであった。その他では「フェンス」はどのように形成されるのかというものもあった。最終報告が示した「フェンス」内の業務とは、個人および中小企業からのすべての預金と、その口座における当座貸越業務である。金融会社、欧州経済地域（EEA）外の顧客にトレーディング、投資銀行業務を提供することは禁止される。また、大企業からの預金吸収や非金融大企業への単純な貸出は行うことは可能である。リングフェンス銀行が大銀行グループの傘下となる場合は、グループの他の部門からガバナンス上の独立があり、別の法人格を持ち、業務も分離しなければならない。

同委員会は、リングフェンス銀行の業務について、①必須業務、②禁止業務、③付随業務の三カテゴリーに分けている。①必須業務とは、イギリ

スの監督当局がリングフェンス銀行のみに認める業務のことであり、逆にリングフェンス銀行はこれらの業務を行わなければならない。これはすでに述べたように個人・中小企業からの預金吸収等であるが、これらの業務は、銀行の破綻に起因するサービスの提供の一時的な中断でさえ、多大な経済的コストがかかるものであり、顧客はそのような中断への十分な準備ができないものである。

②禁止業務とは、リングフェンス銀行を清算するのを難しくし、高コストとする業務のことである。さらにそれはリングフェンス銀行のグローバル金融市場へのエクスポージャーを直接的に増加させる業務でもある。また、リングフェンス銀行の業務であるペイメント・サービス等を不可欠とするものではない。このような投資銀行業務や国際銀行業務が禁止業務とされたのであった。一方で、最終報告は、リングフェンスのメリットとそ

リテール・リングフェンスはどのように形成されたか？

れにより失われるシナジー効果との比較を行って
いる。同報告は、分離を極端な形でいい、リング
フェンス銀行をナローバンク的なものとするこ
とを否定している。

③付随業務としては、金利ヘッジのための業務
や制限付きのホールセール市場からの資金調達
が挙げられている。

リングフェンス銀行の業務内容は以上のような
ものであるとして、次の問題はフェンスの高さは
どの程度のものとなるかである。すなわち分離の
形態および程度ということである。同報告書は、
検討すべき点として、①リングフェンス銀行は、
同一金融グループ内でよいか、特に禁止業務を
行っている金融機関と同一金融グループ内でよ
いか、②もしそれが許容されるのであれば、リン
グフェンス銀行とグループ内の法的・業務遂行上
のリンクはどのようなものであるべきか、③同様

に経済的なリンクがどのようなものであるべき
か、が挙げられるとしている。

ここで、同報告書はまず完全分離について検討
している。そこには風評被害が及ばないことや分
かりやすさ、単純さというメリットはあるもの
の、追加的資本が必要となること（年四〇億ポ
ンド）、顧客のシナジー効果が失われること、（この
段階においては）EU法においては完全分離モデ
ルに対する障害があることを挙げ、これを否定し
ている。

結局、同報告書が勧告したのは、①リングフェ
ンス銀行は同一グループ内の他金融機関から独立
した法人格を持つべきこと、②リングフェンス銀
行により、完全もしくは部分的に所有される金融
機関については、リングフェンス銀行に認められ
る業務しか認められないこと、③グループ全体
は、業務、スタッフ、データ、サービス等につい

てリングフェンス銀行が引続きアクセスできるようにすること、④リングフェンス銀行すべてのペイメント・システムのメンバーとなるべきこと等であった。なお、リングフェンス銀行と同一グループ内の他のメンバーとの取引については、アームズレングスおよび第三者ルールに基づくべきものであるとされた。

この独立銀行委員会の最終報告の勧告内容は、基本的に政府により受け入れられ、財務省報告書⁽⁴⁾さらには白書の公表を経て立法過程に入り、この内容を盛り込んだ二〇一三年金融サービス（銀行改革）法が成立したのであった。

三、リングフェンス・ボデイの形態

同法の成立および政令等の制定により、リテ

ル・リングフェンスの具体的な内容が明らかとなった。まず、リングフェンスの制定、すなわちコア・リテール銀行サービスをその投資銀行業務・国際銀行業務から分離する期限を二〇一九年一月一日とした。要するにリングフェンス銀行体制は、それまでに形成されなければならないとされたわけである。その過程やリングフェンス銀行の具体的な形態等については、『インングランド銀行四季報』に同行の監督部門の職員によるわかりやすい解説論文 (Britton, et al. [2016])⁽⁵⁾がある。以下では同論文に依りながら、説明を行うこととしたい。

まず、第一ステップとしては、銀行グループはその法人構造を再編成しなければならない。最低限、リングフェンス銀行とそれ以外の業務を行う銀行とに分離が必要である（新たな銀行免許が必要である）が、これらの銀行はそれぞれが自己資

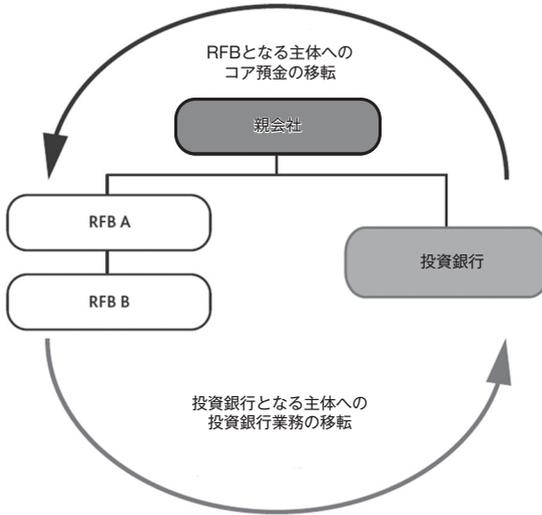
本比率規制等の規制に適合する必要がある。さらに、銀行グループはリングフェンス銀行がその銀行グループの他の法人から独立して経営されていることを担保するために、そのガバナンス構造を見直す（新規のボード設立等）必要がある。また、銀行グループは新規設立のリングフェンス銀行と他の部門との財務的な独立性が保たれているかについて確認しなければならない。これに加えて、ペイメントシステムと接続するための方法、ビジネスブランドの変更も要請されることがあるかもしれない。

第二ステップは、銀行構造の確立後に、内部の法人間において資産（貸出金等）や負債（預金等）を移動させることである。ある銀行グループにおいては、リテール預金をリングフェンス銀行となる法人に移す。また別の銀行グループにおいては、投資銀行業をリングフェンス銀行となる法

人から移すこととなる。さらにまた別のグループにおいては、両者のミックスとなる場合もある（図1）。

ほとんどの資産および負債は、リングフェンス・トランスファー・スキーム（RFTS）を通じて移転されることになる。これは政府が作成したプロセスであり、銀行が異なる法人間においてビジネスを移動させることを裁判所に申請することにより行う。申請は、裁判所の代理人として活動し、銀行からも規制当局からも独立した存在である専門家としてのスキルド・パートナーによる細部にわたる報告によりサポートされる。スキルド・パートナーは、銀行顧客やカウンターパーティーといった、異なったグループにおいて、移転により悪影響を被ることがないか、その影響が悪影響というよりはリングフェンシングを實行するための銀行グループの再構成のために必

図1 リングフェンシングのための機構改革



〔出所〕 Britton et al. [2016] p.170.

要なものであるかどうかについて評価を行うこととなる。

ここで、リングフェンシング銀行が行う業務とグループ内他金融機関が行う業務とを確認しておけば、リングフェンス銀行のみが行うことができ、かつ絶対に行わなければならないのが個人・中小企業からの預金受け入れである。また、グループ内他金融機関が行う業務とは、より具体的には①証券、商品、デリバティブズの売買業務、②住宅金融組合、他のリングフェンス銀行以外の金融機関のエクスポージャーの保有、③欧州経済地域（EEA）外の営業、④証券引受業務、⑤他金融機関の証券購入である。そして、双方が行うことが可能な業務が、①大企業、住宅金融組合、他リングフェンス銀行からの預金受け入れ、②個人・企業への貸出、③中央銀行との取引、④自身の証券化商品の保有、⑤トレード・ファイナン

リテール・リングフェンスはどのように形成されたか？

ス、⑥ペイメント・サービス、⑦流動性、金利、通貨、商品、信用リスク関連のヘッジ、⑧企業、住宅金融組合、他リングフェンス銀行への単純なデリバティブズの販売である。これを見て分かるように、リングフェンス規制はナローバンクへの懸念のうちの信用創造ができないということ、すなわち弾力的な預金通貨の供給が不可能となるのではないかという点については、十分な配慮がなされていることが確認できる。

なお、同論文には、健全性監督機構（PRA）のリングフェンシングの目的等についてまとめられているコラムがあるので、以下ではそれを簡単に紹介し、若干の解説を加えることとしたい。PRAの一般的な目的は、規制対象企業の健全性、安全性を高めることであるが、その観点からリングフェンシング法制は、以下の通り弾力的な運用を行うとしている。

①リングフェンス銀行のビジネスが、イギリスにおけるコアサービスの提供の継続性に与える悪影響を避けることを保証する。

②イギリスにおけるコアサービスの提供の継続性に悪影響を与える可能性のあるリスク（イギリスまたはその他の地域で発生する）からリングフェンス銀行の事業が保護されるようにすることを保証する。

③リングフェンス銀行もしくはリングフェンス銀行グループのメンバーの破綻が、イギリスにおけるコアサービスの提供の継続に与える悪影響によるリスクを極小化する。

以上で明らかかなことは、リングフェンス銀行は絶対に破綻しない銀行ではないということである。したがってリングフェンス銀行の預金は当然に預金保険の対象となる。ただしその破綻によるリスクを極小化させるためのものということである。

ろう。

さらにグループ・リングフェンシングの目的からくる、PRAへの要請として、以下のことが挙げられるとしている。

①同一銀行グループ内のどこかに由来するリスクの可能性がリングフェンス銀行に影響を及ぼすことを減少させること。

②リングフェンス銀行がその属する銀行グループの他の部分から独立した決定を行いうることを保証すること。

③リングフェンス銀行の同一銀行グループの他のメンバーへの財務的もしくはその他の依存度を減少させること。

④たとえ他のグループメンバーが破綻したとしても、リングフェンス銀行がその業務を継続しうることを。

これらは、いうまでもなくグループ内の投資銀

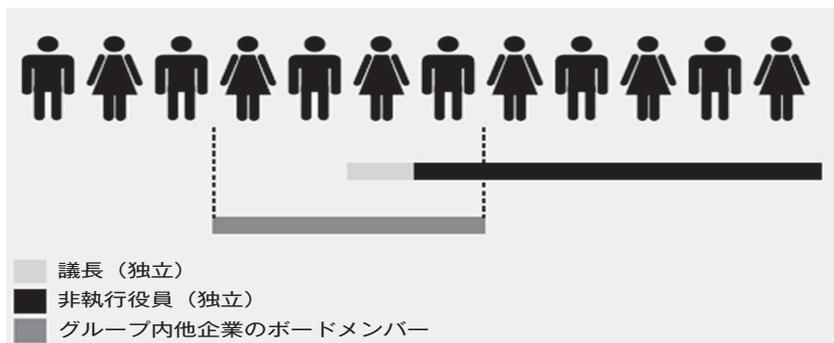
行部門等からのリスクからリングフェンス銀行を守ることに意識されているわけである。

そして、PRAのリングフェンシング政策のまゝとめとして、銀行グループの構造として、リングフェンス銀行が投資銀行を保有することはないし、その逆もないということである。したがって、同一の親会社の傘下の系列会社というのが基本構造となる。その他、諸規制やグループ内取引についての原則も確認されている。

ここで、リングフェンス銀行の独立性を担保するためのガバナンスについては、リングフェンス銀行のボードは、そのグループの他のメンバーから独立して決定を下すことができなければならないとしている。例えば、リングフェンス銀行のボードの過半数が議長を含めて独立非執行役員でなければならない。また、リングフェンス銀行のボードメンバーの三分の一以上が、グループ内の

リテール・リングフェンスはどのように形成されたか？

図2 RFB のガバナンスの独立性

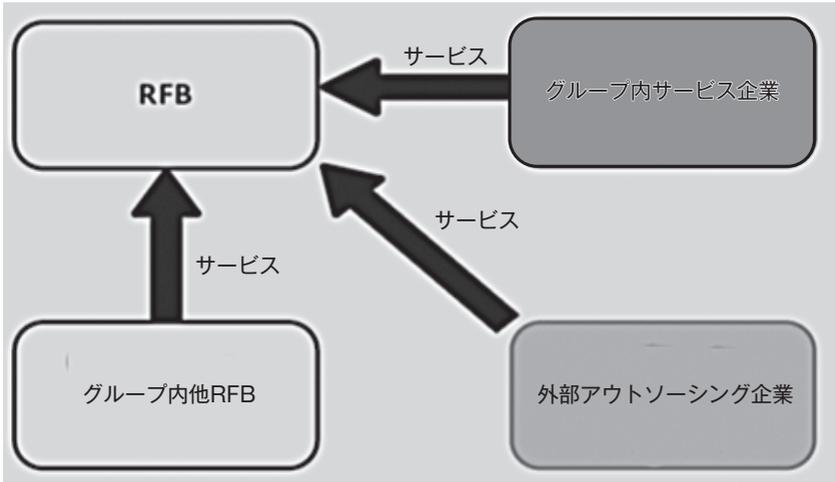


〔出所〕 Britton et al. [2016] p.169.

他の法人のボードメンバーであってはならないとされている（図2）。このことは、リングフェンス銀行のボードが同行の利益に基づき独立した決定を下すことを可能とするものである。また、この効果を助けるためにリングフェンス銀行のガバナンス、システム、コントロールに関する多くの他の規制を設けるとしている。

なお、組織再編後の営業の継続性に関連しては、リングフェンス銀行は、サービスをアウトソースすることが可能であるとしている。例えば、ITプロセッシングサポート、銀行支店の会計機能を他のリングフェンス銀行もしくはリングフェンス銀行の広義銀行グループ内の指定サービス会社にアウトソースすることはできる。一方、投資銀行等の法人にアウトソースを行うことはできない。ただし、グループ外の認定サプライヤーにアウトソースすることは可能であるとし

図3 RFB へのサービス・プロバイダー



〔出所〕 Britton et al. [2016] p.169.

ている（図3）。

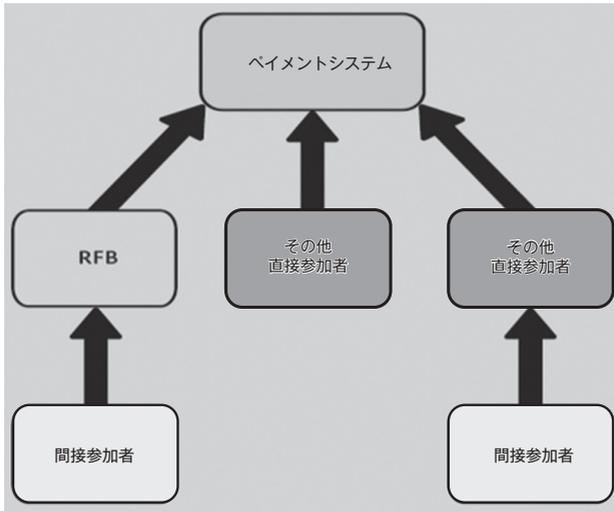
さらに、ペイメント・スキームへの参加に関しては、リングフェンス銀行は、他の銀行を使用し、アクセスを提供する（間接参加者）のではなく、可能であれば、それらが使用するメイン・ペイメント・システムへの直接参加者となることが望ましいとしている。このことは、リングフェンス銀行がコア・ペイメント・サービスの提供を継続するために他の法人に依存することがないことを保証することとなるからである（図4）。

四、おわりに

リテール・リングフェンス規制は、二〇一九年一月にスタートした。規制対象となる金融機関は、コア・リテール預金が二五〇億ポンド以上の銀行であり、具体的にはビッグフォー（HSB

リテール・リングフェンスはどのように形成されたか？

図4 ペイメントシステムへのアクセス



〔出所〕 Britton et al. [2016] p.169.

C、パークレイズ、ロイズB G、R B S) およびサンタンデール(旧住宅金融組合から銀行転換したアビーナショナルをスペイン系の銀行が買収した英国法人)である。なお、住宅金融組合最大のネーションワイド住宅金融組合は、二五〇億ポンド以上のコア・リテール預金を有しているが、そもそも住宅金融組合はリテール・リングフェンス規制の対象外である。規制対象各銀行は、二〇一八年末までに組織改編を行った⁶⁾。

これは、金融システムの非常に大きな改革であることは間違いないことであろう。しかし、本稿で見たとおり、かつてのナローバンク提案に向けられた非難のうちの信用創造に関する問題点、すなわち弾力的な預金通貨供給への懸念については、リテール・リングフェンス規制は巧妙に回避している。

ただし、ナローバンクに寄せられたその「収益

性への疑問」については、現時点では判断することはできない。本稿で見たとおりリングフェンス銀行は絶対に潰れない銀行ではないのである。これについては現実のリングフェンス銀行の収益性を分析するしかないわけであるが、金融業における効率性がこの規制により失われることはないのかという点も大きな論点となる。もちろんそれは金融危機時における金融システムの安定性と比較考量されなければならない問題ではあるのだが、最後にその点を指摘しておくこととしたい。

(注)

- (1) Independent Commission on Banking [2010]
- (2) Independent Commission on Banking [2011a]
- (3) Independent Commission on Banking [2011b]
- (4) HM Treasury and BIS [2011]
- (5) HM Treasury and BIS [2012]
- (6) 各行別の組織再編の具体的な姿については、掛下 [二〇一

九]に詳しく紹介されている。

(参考文献)

- 掛下達郎 [二〇一九]「英国リングフェンス銀行の源流と導入」『商学論叢』(福岡大学) 第六三巻第一・二二号
- 小林襄治 [二〇一六]「英国の銀行改革(独立銀行委員会報告)」『証券レビュー』第五二巻第三号
- 三谷明彦 [二〇一二]「英国の銀行制度改革」『みずほレポート』八月三日
- Britton K. et al. [2016] 'Ring-fencing: what is it and how will it affect banks and their customers?' *Bank of England Quarterly Bulletin* 2016Q4HM Treasury and BIS [2011]
- HM Treasury and BIS (Department for Business Innovation and Skills) [2011] *The Government response to the Independent Commission on Banking.*
- HM Treasury and BIS (Department for Business Innovation and Skills) [2012] *Banking Reform: delivering stability and supporting a sustainable economy.*
- Independent Commission on Banking [2010] *Issues Paper call for evidence.*
- Independent Commission on Banking [2011a] *Interim Report.*

Independent Commission on Banking [2011b] *ICB Final
Report: recommendations.*

(さとう よしひこ・大阪経済大学経済学部教授
当研究所客員研究員)

リテール・リングフェンスはどのように形成されたか？