法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-05-09

バーゼル銀行監督委員会を通じた銀行監督における国際協力の発展 ：「バーゼル・コンコルダット」採択後の成果とアンブロシアーノ銀行の経営破綻への対応

渡部, 訓 / WATANABE, Satoshi

(出版者 / Publisher)
法政大学経済学部学会
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
経済志林 / 経済志林
(巻 / Volume)
76
(号 / Number)
4
(開始ページ / Start Page)
251
(終了ページ / End Page)
286
(発行年 / Year)
2009-03-09
(URL)
https://doi.org/10.15002/00004023

バーゼル銀行監督委員会を通じた銀行監督における国際協力の発展

――「バーゼル・コンコルダット」採択後の成果とアンブロシアーノ銀行の経営破綻への対応――

渡　部　　訓

はじめに

バーゼル銀行監督委員会は，1974年６月にドイツのヘルシュタット銀行が経営破綻した影響がユーロ・カレンシー市場をはじめとする国際金融システムに混乱をもたらしたことを踏まえて，銀行監督における国際協力を図るために，1974年12月のＧ10中央銀行総裁会議で創設することが決定された。その後，バーゼル銀行監督委員会の活動の最初の成果として，1975年12月のＧ10中央銀行総裁会議で「バーゼル・コンコルダット」[1] が採択された。

バーゼル銀行監督委員会は，「バーゼル・コンコルダット」採択以降も，概ね１年に３～４回の頻度で会合を開催し，「バーゼル・コンコルダット」を基本原則とする国際協力の枠組みの中で，①国際的な銀行業務の連結ベースの監督，②銀行の支払能力および流動性に関する健全性の評価，③カントリー・リスクの管理と監督，④外国為替業務に伴うリスクの管理，というテーマを中心に議論を重ねたほか，⑤銀行の支払能力である自己資本の種類と性質，⑥銀行監査，⑦銀行とノンバンクの関係，⑧預金保険制度，

1）正式な名称は，「Report to the Governors on the supervision of banks' foreign establishments: Concordat」である。

⑨信託業務の監督,⑩銀行監督における収益性分析等のテーマについても,バーゼル銀行監督委員会に参加するメンバー各国の現状に関する情報交換を継続して行った[2)]。

しかしながら，1982年７月にイタリアのアンブロシアーノ銀行が経営破綻し，アンブロシアーノ銀行がルクセンブルグに設立したアンブロシアーノ・ホールディングのシンジケート・ローンにもデフォルトが生じたことを契機に再びユーロ・カレンシー市場をはじめとする国際金融システムに混乱がもたらされた結果,「バーゼル•コンコルダット」を基本原則とする金融システム安定のための国際協力が十分に機能しないことが明らかになった。

このため，バーゼル銀行監督委員会は，その後１年足らずの検討作業を経て，1983年５月に，国際協力の在り方として，親銀行所在の母国監督当局と当該銀行が国外に進出した受入国監督当局の間の銀行監督における協力関係について,「受入国監督当局による単体ベースの銀行監督に重点を置いた責任分担」という従来のアプローチを修正し,「母国監督当局による連結ベースの銀行監督に重点を置いた共同責任・重複責任」というアプローチを採用して,「バーゼル・コンコルダット」を改訂するに至った。

以下では，国際金融システム論の観点から，バーゼル銀行監督委員会を通じた銀行監督における国際協力の発展について,「バーゼル•コンコルダット」採択後の成果とアンブロシアーノ銀行の経営破綻への対応に焦点を絞って，バーゼル銀行監督委員会が作成した各種文書に中心に考察してみる。

2）Cooke, W. Peter, “The Development of Cooperation Between Bank Supervisory Authorities in the Group of Ten Countries, Luxembourg and Switzerland”, *ICBS Proceedings,* International Conference of Banking Supervisors, Washington D.C., September 24-25, 1981, p.51-58

1．「バーゼル・コンコルダット」採択後のバーゼル銀行監督委員会の活動

1－1．バーゼル銀行監督委員会議長の交代

1974年12月のバーゼル銀行監督委員会創設時にGeorge Blundenが初代議長に就任したが，1977年にPeter Cookeが後任として第2代議長に就任した。Blunden，Cookeとも，イングランド銀行の銀行・金融市場サービス局長のポストと兼任する形でバーゼル銀行監督委員会議長に就任しているが，このようにイングランド銀行が2代続けて，バーゼル銀行監督委員会の議長のポストを占めるのは，イングランド銀行がバーゼル銀行監督委員会を通じた銀行監督の国際協力の発展に強い関心を寄せていた当時の英国の事情を反映している。

当時の英国の事情をみると，第1表にみられるように，ユーロ・カレンシー取引に参加するための国外進出拠点として，外国の銀行によるロンドン進出が相次ぎ，英国内における英ポンド以外のユーロ・カレンシー建資

第1表　ロンドンにおける外国銀行数および英国における外国の銀行の資産シェア[3)]

（単位：銀行数は箇所，シェアは%）

	駐在員事務所支店，子会社	合弁会社またはコンソーシアム	合計	外国の銀行シェア（英ポンド建）	外国の銀行シェア（ユーロ・カレンシー建）
1970	163	0	163	N.A.	N.A.
1975	263	72	335	14	70
1976	265	78	343	16	71
1977	300	55	355	16	72
1978	313	69	382	16	73
1979	330	59	389	17	72
1980	353	50	403	19	71
1981	355	65	420	19	71

（資料）The Banker, November 1981, p.101

3）Parker, Carol, “More foreign banks open for business”, The Banker, November 1981, p.101-111

産に占める外国の銀行のシェアは1970年代半ばには７割に達していた。このため，イングランド銀行としては，ロンドンに進出してきた外国の銀行の母国監督当局の協力を得て，ロンドンに進出してきた外国の銀行の業務を監督する必要性が高まっていたことが指摘できる。

また，当時のロンドンおよびイングランド銀行の置かれた事情について，Kapsteinは，「ユーロ・カレンシー市場における銀行間の相互依存関係を通じて，他国の銀行の国際業務の影響が自国に及ぶようなドミノ構造にさらされることになった。特に，英国の場合，自国に進出する外国銀行の数が増加していく中で，外国銀行をどのように監督するのかという課題に直面していた。1970年代初めまでに，ロンドンには200以上の外国銀行が支店を開設している状況を踏まえて，イングランド銀行は外国銀行の支店が困難に陥った時は，母国の中央銀行が外国銀行の支店を支援してくれることに確認を得ることを期待していた」[4] と述べている。

さらに，Kapsteinは，Blundenとのインタビューに基づいて，「1974年秋に，イングランド銀行のRichardson総裁は，部下のBlunden銀行・金融市場サービス局長と話し合った結果，イングランド銀行としては，ロンドンに支店や子会社を開設している外国銀行の業務全体に関する情報を母国銀行監督当局からもっと得るためにも，他国の銀行監督当局との間で協力関係を強化する必要があるとの結論に達した。当時，銀行は連結ベースの業務報告を提出していなかったので，各国とも，母国銀行監督当局の立場でも，国際的な業務を展開している銀行を全体として評価することは困難であった。そこで，イングランド銀行のRichardson総裁は，仲間の中央銀行総裁に対して，銀行を監督する上で極めて重要な情報を交換するために銀行監督当局者による委員会を創設することを提案した」[5] と当時のイングラン

4）Kapstein, Ethan B., *Governing the Global Economy: International Finance and the State,* Harvard University Press, 1994, p.44

5）Kapstein, Ethan B., *Governing the Global Economy: International Finance and the State,* Harvard University Press, 1994, p.44

ド銀行の方針を説明していることから，イングランド銀行は，自国に進出してきた外国の銀行の業務全体に関する情報を得るために，バーゼル銀行監督委員会の創設についてはもちろん，その後のバーゼル銀行監督委員会の活動についても，議長ポストを通じて積極的にイニシアティブをとろうとしていたと解される。

こうしたイングランド銀行のバーゼル銀行監督委員会の活動に対する積極的な取り組みは，BISの統計に基づいて，当時のユーロ・カレンシー市場において英国（ロンドン市場）の占めるシェアをみても，第２表で示されるように，英国は1970年代末から1980年代初にかけて，30％を上回る高い水準を維持しており，ユーロ・カレンシー市場における英国のプレゼンスが圧倒的に高く，ロンドンを中心とするユーロ・カレンシー市場に混乱が生じると，英国にとって影響が最も大きくなるという当時の国際金融システムの構造からも裏付けられる。

第２表　ユーロ・カレンシー市場規模[6] の推移

（単位：10億ドル，シェアのみ％）

	1977年末	1978年末	1979年末	1980年末	1981年末	1982年末
報告国全体	529	673	873	1056	1223	1254
英国	171	213	283	347	420	456
英国のシェア	32.4	31.7	32.4	32.9	34.4	36.4

（資料）BIS Quarterly Review

１－２．国際銀行監督者会議の開催

バーゼル銀行監督委員会は，1975年12月以降，主要な活動成果のうち，「バーゼル•コンコルダット」をはじめとする作成文書を，メンバー各国以外の諸国の銀行監督当局に送付して，バーゼル銀行監督委員会との協調を要請した。

6）各国がBISに報告している銀行部門の外貨建対外債務残高（国別）に基づいて作成している。

その一環として，1979年７月５，６日の２日間に亘って，バーゼル銀行監督委員会は，イングランド銀行と共催する形で，ロンドンにおいて，第１回国際銀行監督者会議（International Conference of Banking Supervisors）を開催した。

第１回国際銀行監督者会議には，約80カ国から中央銀行および銀行監督当局が参加し，会議の席上，①国際的な銀行貸出の監督，②国際銀行業務における適正な自己資本と流動性の測定，③銀行の外国為替業務の規制，④連結ベースの銀行監督，⑤オフショア・センターの状況，⑥国際協力の1つのモデルとしてのコンコルダット，がテーマとして取り上げられた[7)]。

次いで，第２回国際銀行監督者会議が，米国の連邦準備制度，OCC，FDICとの共催の形で，1981年９月24，25日の２日間に亘って，ワシントンD.C.で開催され，75カ国から中央銀行および銀行監督当局が参加した。会議の席上，①銀行の自己資本と銀行監督における自己資本基準，②国際的な協力活動，③預金保険制度，④問題銀行および破綻銀行への対応，⑤オフショア・センターの状況，⑥国境越えた情報交換，がテーマとして取り上げられた[8)]。

さらに，「バーゼル•コンコルダット」を1984年５月に改訂した後，1984年９月には，第３回国際銀行監督者会議が，イタリア銀行との共催の形で，13，14日の２日間に亘って，ローマで開催され，80カ国から中央銀行および銀行監督当局が参加した。会議の席上，①改訂した「バーゼル・コンコルダット」とそのインプリケーションに関する議論をメイン・テーマとして位置付けた上で，②銀行の適正な自己資本，③預金保険制度，④銀行に対する実地調査，検査，外部監査，⑤市場アクセス，承認制度等の構造的

7）Bank of England, *Record of Proceedings,* International Conference of Banking Supervisors, London, July 5-6, 1979, p.3-4

8）Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Deposit Insurance Corporation, and Office of the Comptroller of the Currency, *ICBS Proceedings, International* Conference of Banking Supervisors, Washington D.C., September 24-25, 1981, p.1-2

な監督，⑥国際的な協力活動，もテーマとして取り上げられた[9)]。

このようにバーゼル銀行監督委員会は，国際銀行監督者会議の開催を通じて，その活動成果である作成文書をメンバー各国以外の銀行監督当局に伝えるだけでなく，メンバー各国以外の銀行監督当局と双方向で対話するチャネルを構築することを行った。

１－３．オフショア・センターとの協力関係の構築と推進

バーゼル銀行監督委員会は，1980年以降，国際銀行監督者委員会の開催を通じてメンバー各国以外の銀行監督当局と双方向で対話するチャネルを構築するだけでなく，オフショア・センターとの間では別途個別に対話するための会合を設けた。

第１回会合は，1980年10月にスイスのバーゼルのBISで開催され，①バハマ，②バーレーン，③ケイマン・アイランド，④ガーンジー，⑤香港，⑥ジャージー，⑦マン島，⑧レバノン，⑨オランダ領アンティレス，⑩パナマ，⑪シンガポールの11のオフショア・センターが参加し，バーゼル銀行監督委員会との間で，情報および意見を交換した。

オフショア・センターは，第１回会合に先立って，オフショア銀行監督者グループを組成し，その後1981年９月に開催された第２回国際銀行監督者委員会の機会を捉えてワシントンD.C.で開催した第２回会合，1982年10月にバーゼルで開催した第３回会合を経て，1984年９月に開催された第３回国際銀行監督者委員会の機会を捉えて第４回会合を開催するまでには，バルバドス，キプロス，ジブラルタル，バヌアツの４センターが加わって，15のオフショア・センターが参加するようになった。

このように，バーゼル銀行監督委員会が，メンバー各国以外の諸国のうち，特にオフショア・センターとの協力関係の構築に積極的に取り組んだのは，ユーロ・カレンシー取引が拡大する過程で，第３表で見られるよう

9）Banca d'Italia, *International Conference of Banking Supervisors,* Rome, September 13-14, 1984, p.Ⅲ-Ⅴ

に，バハマ，バーレーン，ケイマン・アイランド，香港，シンガポール，オランダ領アンティレス等のオフショア・センターにおいてユーロ・カレンシー取引が税制上の優遇措置等を背景に急速に拡大して，1980年代初にはプレゼンスを高めていたことが背景として指摘できる。

しかしながら，こうしたオフショア・センターでは，税制上の優遇措置等を享受するために，ユーロ・カレンシー取引の記帳が行われる一方，十分な銀行監督が行われないケースが多数存在したため，オフショア・センターで行われる銀行の国際業務に関して銀行監督上の隙間が生じることが懸念され，その懸念を解決するために，バーゼル銀行監督委員会がオフシ

第３表　ユーロ・カレンシー市場の主要な地域別シェア[10] の推移

（単位：％）

	1983年	1984年	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年
バハマ	9.5	8.3	7.1	5.8	4.9	4.7	4.2	4.1
バーレーン	2.8	2.8	2.1	1.7	1.6	1.6	1.4	1
ケイマン・アイランド	8	8	7.8	7.2	7.1	6.6	7.9	8.2
フランス	8.2	7.9	8.7	7.9	7.8	7.6	7.5	7.7
香港	3.6	3.9	4.1	4.9	7	7.5	7.1	8
イタリア	2.7	3	2.9	2.8	2.6	2.6	2.6	2.6
日本	5.7	6.2	6.6	10.1	11.4	14.3	14	12.9
ルクセンブルグ	4.8	4.7	5	5.1	5.1	4.8	4.9	5.3
オランダ	2.9	2.7	2.7	2.6	2.6	2.5	2.3	2.5
オランダ領アンティレス	0.4	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
シンガポール	5.5	6.2	6.3	6.6	6.6	7	7.1	6.9
スイス	1.7	1.6	1.8	1.8	1.8	1.7	4.9	5
英国	29.7	29.7	29.1	27.7	25.8	24	21.6	20.6
オフショア・センター計	29.8	29.5	27.6	26.3	27.3	27.5	27.8	28.3

（資料）BIS Quarterly Review

10）各国がBISに報告している銀行部門の外貨建対外債務の年末残高（国別）に基づいて作成しており，1983年末以降は，オフショア・センターのうちバハマ，バーレーン，ケイマン・アイランド，香港，シンガポール，オランダ領アンティレスが報告国に加わっている。また，その後，2001年以降は，バーミューダ，ガーンジー，マカオ，マン島，パナマ等も報告国に加わっている。

ョア・センターに対して「バーゼル・コンコルダット」の実施をはじめユーロ・カレンシー市場における銀行監督面で協力関係を構築することを強く働きかけたと解される。

１－４．バーゼル銀行監督委員会の主要な成果

バーゼル銀行監督委員会は，1975年12月の「バーゼル•コンコルダット」採択以降，1983年５月の「バーゼル・コンコルダット」改訂に至るまでの間に，主要な成果として，次の７つの文書を作成した。

(1) “Consolidation of banks' balance sheets: aggregation of risk-bearing assets as a method of supervising bank solvency”（1978年10月に作成）

(2) “Consolidated supervision of banks' international activities”（1979年３月に作成）

(3) “Treatment of minority participations in the consolidation of banks' balance sheets”（1979年11月に作成）

(4) “Banking secrecy and international cooperation in banking supervision”（1981年12月に作成）

(5) “Authorisation procedures for banks' foreign establishments”（1983年３月に作成）

(6) “Supervision of banks' foreign exchange positions”（1980年８月に作成）

(7) “Management of banks' international lending: country risk analysis and country exposure measurement and control”（1982年３月に作成）

上記７つの文書のうち，(1)，(2)，(3) の３つの文書は，いずれも連結ベースの銀行監督に関するものであり，銀行経営の健全性と自己資本の充実度の評価に当たっては，銀行の国内・国外の業務を全体として評価することが重要であるという原則に基づいて作成されている。

まず，(1) の文書は，リスク資産を対象にバランス・シートを連結する手法について，メンバー各国の現状をまとめるほか，①ノンバンクを含め連結対象となる企業のバランス・シート構造の相違，②銀行業務に関する

守秘義務の存在，③合弁会社や少数資本参加の場合の取り扱い等の解決すべき課題を示している。また，（2）の文書は，国外進出拠点の自己資本の充実度とリスク資産の状況に関しては，①親銀行を監督する母国監督当局による連結ベースの監督を実施する一方，②受入国監督当局は母国監督当局による連結ベースの監督を全面的に協力して支援するという原則を勧告している[11)]。さらに，（3）の文書は，出資比率50％以下の国外子会社や国外合弁会社を対象にバランス・シートを連結する際の留意点に関して，出資比率に応じた按分比例に限定しないで，①出資している国外子会社や国外合弁会社の業務が金融関係かどうか，②出資比率が50％以下のどの水準か，③出資責任を負うかどうか，④出資に伴うリスクの度合いが出資額を親銀行の自己資本から全額控除する必要がある程大きいかどうか，を中心に検討することを求めている。

一方，（4），（5）の２つの文書は，1975年12月に採択された「バーゼル•コンコルダット」の内容を補完するために作成されたものである。（4）の文書は，「バーゼル•コンコルダット」を実施する上で障害となる銀行業務に関する守秘義務を銀行監督の目的に限って緩和することを求めている。（5）の文書は，「バーゼル•コンコルダット」の実効性を確保するための具体的な方策として，①受入国監督当局が外国銀行による自国進出に際して行うべき承認手続き（inward authorisation procedures），②母国監督当局が自国銀行による国外進出に際して行うべき承認手続き（outward authorisation procedures）を示している。

従って，（4），（5）の２つの文書は，1975年12月に採択された「バーゼル・コンコルダット」に沿って，国外支店の支払能力を除くと受入国監督当局が主たる監督責任を負うという原則に重点を置いているのに対し，

11）“Consolidated supervision of banks' international activities”では，国外進出拠点のうち国外支店，100％出資および50％超の多数出資の国外子会社については，母国監督当局による連結ベースの監督の原則が適用されることが明らかであるとしているが，50％以下の少数出資の国外子会社や国外合弁会社については，連結ベースの監督の原則は出資比率に応じた按分比例を含めケース・バイ・ケースで適用するという考えを表明している。

(1)，(2)，(3) の３つの文書は，母国監督当局による連結ベースの銀行監督が有効であり，受入国監督当局は母国監督当局に協力するという原則に重点を置いており，母国監督当局と受入国監督当局の監督責任の分担に関して，バーゼル銀行監督委員会の考え方が２つの原則の間で明確ではなくなっていたという問題が1980年代当時から指摘されている[12)]。

この間，(6)，(7) の２つの文書は，特定な分野に関するサウンド・プラクティス・ペーパーとして作成されたものであり，(6) の文書は外国為替ポジションの監督，(7) の文書は国際的な貸出のリスク管理と監督，にそれぞれ関するものであるが，特に (7) の文書は1980年代初に顕現化した発展途上国の累積債務問題[13)] に対応したものと位置付けられる。

２．アンブロシアーノ銀行の経営破綻を巡る動き

２－１．アンブロシアーノ銀行の経営破綻

アンブロシアーノ銀行（Banco Ambrosiano）は，1896年にイタリアのミラノに設立され，1963年にはルクセンブルグにアンブロシアーノ・ホールディング（Banco Ambrosiano Holding）が設立された。

1975年にRoberto Calviが頭取に就任して以降，海外業務を拡大した。海外業務拡大の一環として，アンブロシアーノ・ホールディングを使ってユーロ・カレンシー市場で資金調達を行い，その資金を原資に南米やカリブ海になどに設立した銀行，ノンバンク等の国外子会社を通じて国外で貸出を行った。こうした貸出のうち資金使途が不明なものが多額に上り，その

12）Grant, Charles, “Can the Cooke Committee Stand the Heat?”, *Euromoney,* October 1982, p.42

13）1982年８月のメキシコによる対外債務支払猶予の要請に始まり，その後，ペルーやブラジルをはじめ多くの発展途上国が国際収支の悪化に伴い累積債務問題に直面した。一方，発展途上国に貸出を行っているG10をはじめとする先進国の民間銀行は，資産内容の悪化と自己資本の毀損に直面した。

後不良債権化した。不良債権化した貸出には，Istituto per le Opere di Religioni（IOR，いわゆるヴァチカン銀行）がletter of patronageを発行した大口融資が含まれていた。

アンブロシアーノ銀行の経営指標をみると，第４表のとおり，経営破綻する直前の1981年末の総資産は134億ドルと，世界の銀行の資産規模ランキングでは126位であり，イタリア国内では資産規模11位の銀行であった。

また，アンブロシアーノ銀行の企業構造をみると，イタリア国内には，アンブロシアーノ銀行として約100の支店を有していたほか，ヴィチェンツァ，ジェノヴァ，ヴァレーゼの銀行を経営支配下に置いていた，また，イタリア国外には，ルガノ（スイス），ナッソー（バハマ），マナグア（ニカラグア）に銀行子会社を有していた，さらに，ノンバンクとして，イタリア国内には，ミラノの持株会社（La Centrale Finanziaria Generale S.p.A.），トリノの保険会社（Toro Assicurazioni S.p.A.）有していたほか，イタリア国外には，ルクセンブルグ所在のアンブロシアーノ・ホールディ

第４表　アンブロシアーノ銀行経営指標

（単位：百万ドル，％，順位）

	1979年末	1980年末	1981年末
コントラ勘定を除く総資産	14,619	14,894	13,426
総預金	13,181	13,290	11,611
資本・準備金	216	157	341
その他負債	1,438	1,604	1,815
総収入	1,416	1,715	1,733
税引前利益	104	169	208
総資産税引前利益率	0.78	1.23	1.66
自己資本税引前利益率	55.80	114.82	89.85
総資産自己資本比率	1.48	1.05	2.54
総収入総資産比率	10.55	12.45	12.88
総資産規模世界ランキング	104	108	126
うちイタリア国内ランキング	9	10	11

（資料）The Banker, June 1980, June 1981, and June 1982

ングをはじめ，チューリッヒ，ニューヨーク，ナッソー（バハマ），パナマ，ブエノス•アイレス（アルゼンチン），香港にも経営支配しているグループ内子会社を有するなど，複雑な多国籍コングロマリットを形成していた。

アンブロシアーノ銀行は，1981年５月に頭取のRoberto Calviが外国為替管理法違反の容疑で逮捕され，1981年７月に懲役４年，罰金13.5百万ドルの有罪判決[14]が下るという不祥事が起きたにもかかわらず，その後もしばらくは支障なく業務を続けていた[15]。

しかしながら，1982年６月にイタリア銀行が南米向け貸出の実態を調査するためにアンブロシアーノ銀行にコミッショナーを派遣して経営管理を開始し，その直後にRoberto Calviがローマから行方不明になり，ロンドンで死体が発見されるという事件が起こると，アンブロシアーノ銀行に対する不安が高まり，つれてアンブロシアーノ銀行からの預金流出が始まった[16]。また，1982年７月には，アンブロシアーノ・ホールディングの借り入れたシンジケート・ローンについて，幹事銀行であるミッドランド銀行とナショナル・ウエストミンスター銀行からデフォルト発生の宣言がなされた。

このため，イタリア銀行は，アンブロシアーノ銀行の救済は困難と判断し，1982年７月には，イタリアの大手銀行７行が共同出資して，アンブロシアーノ銀行の資産負債を継承するための新アンブロシアーノ銀行（Nuova Banco Ambrosiano）を設立する準備を開始した。そして，1982年８月には，アンブロシアーノ銀行を強制清算し，新アンブロシアーノ銀行

14）有罪判決の後，Roberto Calviは，控訴審を待つまでの間に釈放されている。

15）Euromoneyによると，「ある金融関係の有力紙は，1982年４月23日付の記事でも『アンブロシアーノは立派に営業している』と報じており，多くの銀行家もそれを信じていた」と当時のアンブロシアーノ銀行の状況が伝えられている（“Shadows and Spectres”, *Euromoney,* August 1982, p.9）。

16）The Bankerによると，1982年６月にRoberto Calviの死体がロンドンで発見されて以降，1982年８月に新アンブロシアーノ銀行が営業を開始するまでの間に，アンブロシアーノ銀行の預金の25％が流出した（“After Shocks of the earthquakes”, *The Banker,* September 1982, p.7-8）

が営業を開始した[17)]。

新アンブロシアーノ銀行は，株主構成を出資比率でみると，Banca Popolare di Milanoが20%，Banca Nazionale del Lavoro，Istituto Mobiliare Italiano，Istituto Bancario San Paolo di Torinoの３行が各16.6%，Banco San Paoli di Brescia，Banca Agricola，Credito Romagnoloの３行が各10%となり[18)]，頭取にはBanco San Paoli di Brescia副会長のGiovanni Bazoliが就任した。

２－２．イタリア監督当局の対応

母国監督当局であるイタリア銀行およびイタリア財務省は，新アンブロシアーノ銀行による債務継承を通じて，アンブロシアーノ銀行の債務を全額弁済するスキームを採用したほか，株主についても，アンブロシアーノ銀行の株式を新アンブロシアーノ銀行が発行する株式引受権と交換する形で救済した[19)]。一方，アンブロシアーノ・ホールディングの債務については，イタリア銀行およびイタリア財務省は，アンブロシアーノ銀行の債務承継とは切り離したため，イタリア銀行およびイタリア財務省が全く関与しない形で清算配当に委ねられることになった。

このため，アンブロシアーノ・ホールディングに対して総額６億ドルの債権を持つ各国の民間銀行約120行から構成される債権銀行団（ミッドランド銀行とナショナル・ウエストミンスター銀行が調整役に就任）は，アンブロシアーノ銀行の清算人とイタリア銀行およびイタリア財務省に対して，アンブロシアーノ銀行と同様に債務を肩代わりするよう求めた。

これに対し，イタリア銀行およびイタリア財務省は，①アンブロシアーノ・ホールディングは，イタリア財務省，イタリア銀行の管轄外にあり，イタリア財務省，イタリア銀行とも監督権限が及ばなかったこと[20)]，②ア

17）Banca d' Italia document, "The Banco Ambrosiano Affair: A case study in the management of bank failures", Banca d' Italia, *International Conference of Banking Supervisors,* Rome, September 13-14, 1984, p.266-269

18）"Playing poker across the Tiber", *The Banker,* August 1982, p.9

19）"Hunt for buyers", *The Banker,* November 1982, p.7-8

ンブロシアーノ・ホールディングは銀行ではなく，「バーゼル・コンコルダット」で想定しているような銀行監督の対象ではなかったこと[21]，を理由に，母国監督当局としての責任を認めず，債務を肩代わりする求めに応じなかった。

最終的には，イタリア銀行およびイタリア財務省が資金負担を伴う債務肩代わりに応じない一方，ヴァチカン銀行が道義的な責任から2.5億ドルの資金を提供した上で，総額６億ドルのうち４億ドルが債権銀行団に清算配当される形で決着した[22]。

イタリア銀行およびイタリア財務省のこうした対応については，アンブロシアーノ銀行の経営破綻後約２年経過した1984年９月にローマで開催された第３回国際銀行監督者会議において，イタリア銀行の銀行監督局長V. Desarioが次のように事情を説明しており，親銀行所在の母国監督当局の立場にあったイタリア銀行としてはアンブロシアーノ・ホールディングの監督はできなかった実態を伝えている。

「一般的に，イタリアの銀行は，親銀行として出資ないしはコントロールする持株会社をルクセンブルグに設立して，その持株会社を通じて，間接的な形で国外における銀行業務や資本参加を行う企業構造を選択する傾向がある。

国外に進出する手段としてルクセンブルグに持株会社を設立するのは，税制面で優遇措置が図られ，外国為替管理も存在しないという業務上の有利さが存在するからである。

しかしながら，イタリアの監督当局の立場からみると，こうしたイタリアの銀行の選択は，持株会社そのものとその持株会社が設立する子会社の

20）Buxton, James, “Italy: Inefficiencies overshadowed by Ambrosiano”, *World Banking 1984 Investor Chronicle Statist 73rd Annual Review,* p.40

21）The Bankerは，「ルクセンブルグにおける銀行業務に関する守秘義務が，バーゼル・コンコルダットが有効に機能する上で障害であった」と指摘している（“SUPPORT FOR BANKS: Whose responsibility?”, *The Banker, August* 1982, p.8-9）。

22）Fairlamb, David, “Exorcising the ghost of Banco Ambrosiano”, *Banking World,* April 1984, p.17-18

双方の活動に対するコントロールを妨げる。まず，持株会社はノンバンクということで，設立されたルクセンブルグの監督を受けないことになり，また，持株会社が設立する子会社は持株会社の存在が監督する上で障壁になるからである。従って，イタリアの監督当局がどの程度介入できるかは，専ら親銀行から得られる情報に依存することになる」[23)]

２－３．ルクセンブルグ監督当局の対応

ルクセンブルグは，アンブロシアーノ銀行が経営破綻した1982年当時，ユーロ・カレンシー取引に関しては，第５表にみられるように，英国（ロンドン），フランス（パリ）に次いでヨーロッパで３番目の規模の市場として発展していた。また，1982年末残高と1983年末残高を比較すると，ルクセンブルグの市場規模は縮小しているが，フランス，ドイツ，オランダ，スイスでも，同様に1982年末対比で1983年末は市場規模が縮小しており，1984年末にはルクセンブルグの市場規模が拡大に転じていることから，アンブロシアーノ銀行の経営破綻はルクセンブルグにおけるユーロ・カレンシー取引にとっては深刻な影響を与えていなかったことになる。

また，「２－２．イタリアの監督当局の対応」で述べたように，アンブロシアーノ・ホールディングに対して総額６億ドルの債権を持つ各国の民間銀行約120行から構成される債権銀行団も，アンブロシアーノ銀行の清算人とイタリア銀行およびイタリア財務省を相手取って，債務を肩代わりするよう求めたことからも明らかなように，アンブロシアーノ・ホールディングの経営実態から判断して，親銀行であるアンブロシアーノ銀行を監督する母国監督当局の立場にあるイタリア銀行およびイタリア財務省の責任を追及するというのが，アンブロシアーノ銀行が経営破綻した1982年当時の一般的な見方であったと解される。

---

23) V. Desario, Report in the session of “The new ‘Concordat’ and its implications. Implementation problem: presentation of the questionnaire”, Banca d’Italia, *International Conference of Banking Supervisors,* Rome, September 13-14, 1984, p.20

第５表　ヨーロッパ各国のユーロ・カレンシー市場の規模推移[24)]

（単位：10億ドル）

国　　名	1977年末	1978年末	1979年末	1980年末	1981年末	1982年末	1983年末	1984年末
ベルギー	23	34	44	58	65	65	68	71
フランス	62	79	100	122	132	137	133	130
ドイツ	15	19	23	23	25	23	21	21
イタリア	22	28	35	44	47	41	43	39
ルクセンブルグ	42	54	76	84	82	83	78	81
オランダ	25	36	45	52	54	51	47	49
スイス	18	27	31	32	31	30	28	27
英国	171	213	283	347	420	456	481	499

（資料）BIS Quarterly Review

こうした1982年当時の一般的な見方を踏まえて，ルクセンブルグの銀行統制委員会は，①アンブロシアーノ・ホールディングは銀行ではなかったので，銀行監督の対象ではなく，「バーゼル•コンコルダット」が該当しなかったこと，②アンブロシアーノ・ホールディングの資金調達は実際にはアンブロシアーノ銀行の信用の下に行われていたこと，を理由に受入国監督当局としての監督責任を認めなかった。

もっとも，第６表にみられるように，1970年代以降，イタリアの銀行に限らず，ドイツをはじめ各国の銀行がルクセンブルグに国外子会社を設立する動きが活発化し，ルクセンブルグにとって外国の銀行の進出受け入れがユーロ•カレンシー市場として発展する上で重要視されていたことから，ルクセンブルグ監督当局はルクセンブルグ進出を容認してきた各国監督当局と間で利害が対立する事態を避けるよう努めた。このため，債権銀行団とアンブロシアーノ銀行の清算人とイタリア銀行およびイタリア財務省の交渉過程においても，銀行統制委員会コミッショナーのPierre Jaansが「中央銀行が無条件に銀行の損失を引き受けるべきとは考えていない」[25)]と述

24）第１表，第２表と同様，各国がBISに報告している銀行部門の外貨建対外債務の年末残高（国別）に基づいて作成している。

べるなど，アンブロシアーノ銀行の清算人とイタリア銀行およびイタリア財務省の主張を婉曲的な形で擁護している。

また，ルクセンブルグ監督当局に監督責任がなかっただけでなく，「バーゼル・コンコルダット」で示されている受入国監督当局として情報を提供する要請にも反していないことを強調するために，銀行統制委員会コミッショナーのPierre Jaansは「1981年4月に，ルクセンブルグは，『バーゼル・コンコルダット』の理念を遵守するために法律改正を行い，バランス・シートの資産サイドの情報に関しては親銀行から親銀行所在の母国監督当局に自由に報告できるようにした。引き続き，インターバンク預金を除く銀行預金については，守秘義務が残っているが，アンブロシアーノ・ホールディングのような持株会社の業務については，従来から守秘義務を定める法律はなかった。従って，アンブロシアーノは，極めて極端な事例である」[27]と発言している。

第6表　ルクセンブルグに設立された銀行数の親銀行国籍の内訳

	1970年	1975年	1980年	1982年
ルクセンブルグ	14	12	12	13
ドイツ	3	16	29	30
フランス	4	5	6	8
イタリア	-	1	5	7
スイス	4	5	7	8
スカンディナビア諸国	-	3	14	14
米国	7	15	11	10
日本	-	2	4	4
その他の国	2	7	12	12
合弁（複数国）	3	10	11	9
合計	37	76	111	115

（資料）The Banker[26]

25）“LUXEMBOUG: No secrecy”, *The Banker,* September 1982, p.7

26）Ireland, Jenny, “Luxembourg holds on to its market position”, *The Banker,* March 1983, p.107-113

２－４．アンブロシアーノ銀行の経営破綻のインプリケーション

まず，ルクセンブルグ監督当局の対応についてみると，1975年12月に採択された「バーゼル•コンコルダット」を当てはめると，第７表のとおり，国外子会社の場合，支払能力，流動性とも，主たる監督責任は受入国監督当局が負うことになるが，アンブロシアーノ・ホールディングが銀行ではなかったことから，受入国監督当局の監督対象にならないため，「バーゼル・コンコルダット」が想定していない事態になり，受入国監督当局の立場にあるルクセンブルグ銀行統制委員会としては監督責任を負うケースには該当しないことになる。

しかしながら，ルクセンブルグ監督当局に対する評価として，主要なユーロ・カレンシー市場の１つでありながら，①事前のセイフティ・ネットとして，自国に進出してきた外国の銀行を受入国監督当局として十分適切に監督する能力を備えているか，②事後的なセイフティ・ネットとして最後の貸し手機能を果たす能力を備えているか，という問題に関して国際的な銀行界の評価において重大な懸念を抱かれることになった[28)]。

次に，イタリア監督当局の対応についてみると，アンブロシアーノ・ホールディングの資金調達の実態として，アンブロシアーノ銀行の役職員が従事して，アンブロシアーノ銀行の信用で行われていたことが周知の事実であったことを考慮して，1975年12月に採択された「バーゼル・コンコルダット」を当てはめると，第７表のとおり，親銀行を監督する母国監督当局の立場にあるイタリア銀行およびイタリア財務省が道義的責任を負うことになるが，「バーゼル•コンコルダット」が示すのは，あくまで監督責任であり，最後の貸し手機能を発揮して経営破綻した銀行を救済ないしは債務を肩代わる責任を示すものではないことから，イタリア銀行およびイタ

27）“LUXEMBOUG: No secrecy”, *The Banker,* September 1982, p.7

28）Kapstein, Ethan B., *Governing the Global Economy: International Finance and the State,* Harvard University Press, 1994, p.54

第７表　母国監督当局と受入国監督当局の間における監督責任の分担

	国外支店	国外子会社	国外合弁会社
支払能力	○監督責任は母国監督当局が負う。	○主たる監督責任は受入国監督当局が負う。 ○もっとも，母国監督当局は，親銀行が道義的責任を負うことを考慮する必要がある。	
流動性	○主たる監督責任は受入国監督当局が負うが，母国監督当局も国外支店との本支店間資金取引等に関し監督責任を負う。	○主たる監督責任は受入国監督当局が負うが，母国監督当局も国外子会社・国外合弁会社との間の流動性に関するスタンド・バイ・クレジット等に関し監督責任を負う。 ○また，母国監督当局は，親銀行が道義的責任を負うことも考慮する必要がある。	
外国為替ポジション	○主たる監督責任は受入国監督当局が負う。 ○ただし，母国監督当局も，支払能力，流動性に関連して，責任分担を考慮する必要がある。		

（資料）1975年12月に採択された「バーゼル・コンコルダット」[29]

リア財務省が債権銀行団から出されている債務肩代わり要求に応じる責任を負うものでもなかった。

しかしながら，イタリア監督当局に対する評価として，自国の銀行の国際的な業務を十分に適切に監督する能力を備えていないとの見方が強まったことから，イタリアでは，①親銀行だけでなく，国外子会社も含むグローバル・ベースの連結財務諸表を作成すること，②企業構造を明らかにするために出資関係をディスクロースすること，を義務付ける法改正が行われ，イタリア銀行による銀行監督の能力を向上させることが行われた[30]。

最後に，バーゼル銀行監督委員会に対する評価についてみると，銀行ではない持株会社を国外子会社として設立して，その持株会社の傘下に銀行の国外子会社を設立するという複雑な企業構造を想定していなかったために，「バーゼル・コンコルダット」の「国際的な銀行業務を営むいかなる拠

29）Basel Committee on Banking Supervision, “Report to the Governors on the supervision of banks' foreign establishments: Concordat,” September 1975, p.3-4

30）Buxton, James, “Italy: Inefficiencies overshadowed by Ambrosiano”, *World Banking 1984 Investor Chronicle Statist 73rd Annual Review,* p.41

点も監督を免れてはいけない」という基本原則に反して，アンブロシアーノ・ホールディングが監督を免れていた事実が厳しく指摘された[31)]。

３．「バーゼル・コンコルダット」改訂を巡る動き

３－１．バーゼル銀行監督委員会の対応

1983年３月には発行されたバーゼル銀行監督委員会の活動報告によると，バーゼル銀行監督委員会は，アンブロシアーノ銀行の経営破綻の直後に開催された会合を通じて，アンブロシアーノ銀行の経営破綻のインプリケーションを詳細に検討した上で，1975年12月に採択した「バーゼル・コンコルダット」の内容に関して，銀行グループの企業構造の頂点ないしは内部にあるノンバンク持株会社やその他形態のノンバンク会社の位置付けを明確にしなければならないとの結論に達し，1983年半ばまでには成果をまとめることにした[32)]。

その後，1982年後半から1983年初にかけて，バーゼル銀行監督委員会は，1975年12月に採択した「バーゼル・コンコルダット」の改訂作業を続け，1983年５月にG10中央銀行総裁会議の承認を得て，「改訂バーゼル・コンコルダット」（正式名は，“Principle for the Supervision of Banks’ Foreign Establishments”）を取りまとめ，1983年６月にはメンバー各国以外の諸国の銀行監督当局にも送付した[33)]。

この間のバーゼル銀行監督委員会における議論については，バーゼル銀行監督委員会の議事録が現時点では公開されていないが，①バーゼル銀行

31）Grant, Charles, “Can the Cooke Committee Stand the Heat?”, *Euromoney,* October 1982, p.39

32）The Basel Committee on Banking Supervision, *Report on International Developments in Banking Supervision 1982,* March 1983, p.4

33）The Basel Committee on Banking Supervision, *Report on International Developments in Banking Supervision 1983,* March 1984, p.3

監督委員会が発行しているReport on International Developments in Banking Supervision，②1984年９月にローマで開催された第３回国際銀行監督者会議のICBS proceedings，③The Banker，Euromoney，World Banking等有力金融誌の報道内容やCooke議長をはじめとする関係者のインタビュー内容を踏まえると，イタリア，ルクセンブルグとも，1975年12月に採択された「バーゼル・コンコルダット」に基づく監督責任を十分に果たしていなかったといった批判の応酬は避けながら，1975年12月に採択された「バーゼル・コンコルダット」で想定していなかった事態が発生したという認識を前提にして，アンブロシアーノ銀行の経営破綻の原因究明と再発防止策の検討を行ったと解される。

こうしたバーゼル銀行監督委員会の対応について，Kapsteinは，「バーゼル銀行監督委員会は，1974年以降定期的に会合を開き，意見交換を重ねてきたが，規制上の協調において成果がなく，銀行の国際的な活動に対する監督も強化されることはなかった。コンコルダットの弱点は，アンブロシアーノ銀行の経営破綻（著者補足：1982年７月），第三世界の累積債務問題（著者補足：1982年８月のメキシコのデフォルト以降顕現化），BCCIの経営破綻（著者補足：1991年７月）の事例によってあまりにも明らかにされた。従って，バーゼル銀行監督委員会は紳士の集まるクラブに過ぎなかった」[34] と評価している。

しかしながら，バーゼル銀行監督委員会の起源を考えると，初代議長Blundenが第１回会合の冒頭で「当委員会は，メンバー各国の監督手法を統一するというような遠大な試みに取り組むことを意図している訳ではない。ある特定の監督手法を各国共通のものとして採用するよう総裁会議に勧めることもあり得ようが，各国が監督の分野でお互いの経験を学び合うことを意図している。また，他国の監督手法に関して疑問や批判があれば，

34）Kapstein, Ethan B., “Supervising International Banks: Origins and Implications of the Basle Accord”, *Essays in the International Finance,* No.185, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, December 1991

それを率直に表明することも意図している。そして，当委員会としては，対外的または国際的な市場に影響を及ぼすような問題に集中して取り組む」[35] と述べていることからも明らかなように，バーゼル銀行監督委員会を通じた国際協力は，銀行監督の協調行動ではなく，銀行監督に関する情報交換ないし情報共有を目指していたものと位置付けられる。また，アンブロシアーノ銀行の経営破綻を契機に再びユーロ・カレンシー市場をはじめとする国際金融システムに混乱がもたらされた際にも，バーゼル銀行監督委員会を通じて，イタリアとルクセンブルグの間の事後処理を巡る二国間調整に止まらず，原因究明と再発防止策を巡る多国間調整が行われたことは，バーゼル銀行監督委員会の存在なくしては達成されなかった成果として評価される。

なお，こうしたバーゼル銀行監督委員会の対応に関する当時の国際金融界の受け止め方について，Euromoneyは，「バーゼル委員会とコンコルダットは初めてテストに失敗した。しかし，ほとんど銀行家は，バーゼル委員会とコンコルダットがなかったら，世界はもっともっと危険な場所になると信じている。各国の中央銀行総裁が最後の貸し手機能に関して今とは違う形で，オリンピアの神々が下すような素晴らしい宣言をするまでの間は，これからも銀行家は（著者補訳：バーゼル委員会とコンコルダットの枠組みによって行われる）銀行監督にすがりつくしかないであろう」[36] と報じている。

３－２．「バーゼル・コンコルダット」の改訂を巡る主要な論点

まず，第１の論点は，1975年12月採択の「バーゼル・コンコルダット」は，第７表にみられるように，監督責任の分担について，国外支店の支払

35）Bank for International Settlements Archive 1.3a(1), “Informal record of the first meeting of the Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices held at the BIS on 6th-7th February 1975”, February 1975

36）Grant, Charles, “Can the Cooke Committee Stand the Heat?”, *Euromoney,* October 1982, p.45

能力を除き，受入国監督当局が主たる責任を負うとの原則を示していたのに対し，「１－４．バーゼル銀行監督委員会の主要な成果」で述べたように，(1) 1978年10月作成の“Consolidation of banks' balance sheets: aggregation of risk-bearing assets as a method of supervising bank solvency”，(2) 1979年３月作成の“Consolidated supervision of banks' international activities”，(3) 1979年11月作成の“Treatment of minority participations in the consolidation of banks' balance sheets”，という「バーゼル・コンコルダット」採択後にバーゼル銀行監督委員会が作成した３つの文書はいずれも連結ベースの銀行監督の有効性を強調するものであり，国外進出拠点の形態を問わず親銀行による連結財務報告に基づいて母国監督当局が監督することが効果的な監督につながるという認識に立っていたことから，連結ベースの監督を前提としないで受入国監督当局の責任を重視する考え方と連結ベースの監督を前提として母国監督当局の責任を重視する考え方との間で調整を図ることが最大の論点であった。

第２の論点は，1975年12月採択の「バーゼル・コンコルダット」では明示されていなかったが，監督責任を分担することになる受入国監督当局ないしは母国監督当局による銀行監督が適切に行われていない場合はどうするのかという問題であった[37]。この問題は，1982年７月にアンブロシアーノ銀行が経営破綻した際に顕現化したことになるが，Dale[38] によると，1979年の時点で，米国の連邦準備制度が受入国監督当局の立場から，米国に進出している外国の親銀行に対して母国監督当局の監督が適切に行われていない国が存在すると判断して，外国の銀行の米国内にある進出拠点に対して親銀行の経営状態および財務状態について報告を要求した経緯があ

37）1975年12月採択の「バーゼル・コンコルダット」では，母国監督当局，受入国監督当局とも，それぞれの国の基準で判断して適切に監督すべきであると示すに止まり，各国間で基準が異なる結果，監督が適切に行われていないと判断される場合を想定した対応を明示的には想定していなかった。

38）Richard Dale, “Basle Concordat: lessons from Ambrosiano”, *The Banker*, September 1983, p.55-56

る。これに対し，バーゼル銀行監督委員会に参加するメンバー各国を含む複数の国が，米国の要求する報告内容は親銀行の経営状態および財務状態に関するものであることから，バーゼル•コンコルダットの原則によると，「受入国監督当局は，子会社，合弁会社に対して主たる監督責任を負うが，親銀行に対しては監督責任を負っていない」と強く抗議したため，米国の連邦準備制度が要求を緩和する形で決着したが，各国監督当局の間で銀行監督の実態を巡って質的な相違があり，適切でないない場合の問題点が1982年７月のアンブロシアーノ銀行の経営破綻以前から指摘されていた。

第３の論点は，1975年12月採択の「バーゼル・コンコルダット」では，事前の破綻防止策としての監督責任と事後的な破綻処理策としての最後の貸し手機能の関係が明示的に峻別されていなかったために，アンブロシアーノ銀行の経営破綻に際しても，主たる監督責任を負う国の中央銀行が最後の貸し手機能を発揮するべきであるとの要求が債権銀行団からなされた。こうした要求に対し，イタリア中央銀行およびイタリア財務省，ルクセンブルグ銀行統制委員会およびルクセンブルグ政府とも，ルクセンブルグ所在のアンブロシアーノ・ホールディングが銀行ではなかったので，最後の貸し手機能を発揮する責任はないとして要求に応じなかったが，仮に銀行であったら，主たる監督責任を負う国の中央銀行が最後の貸し手機能は発揮すべきどうかという問題が未解決な状態にあった。

３－３．「バーゼル・コンコルダット」の改訂内容

1975年12月採択の「バーゼル・コンコルダット」は，アンブロシアーノ銀行の経営破綻を受けて改訂作業が行なわれ，1983年５月に作成された文書“Principles for the supervision of banks' foreign establishments”に置き換えられる形で改訂された。

改訂内容をみると，「３－２．『バーゼル・コンコルダット』の改訂を巡る主要な論点」で論じた３つの論点に対するバーゼル銀行監督委員会としての結論が盛り込まれたことに加え，ルクセンブルグ所在の国外子会社で

あるアンブロシアーノ・ホールディングが銀行でなかったために生じた銀行監督における隙間を埋めることも企図された。具体的には，企業構造にかかわらず，国際的な銀行業務を営んでいる銀行グループが銀行監督を免れるような事態の再発を防ぐために，銀行ライセンスの有無にかかわらず，持株会社をはじめとする複雑な企業構造をもつ国際的な銀行グループを銀行監督の対象とすることが示された。

まず，第１の論点である連結ベースの監督を前提としないで受入国監督当局の責任を重視する考え方と連結ベースの監督を前提として母国監督当局の責任を重視する考え方との間で調整を図ることに関しては，連結ベースの監督を前提にして，第８表に示すように，支払能力，流動性，外国為替ポジションについて，次のとおり，母国監督当局の監督責任を重視する考え方を強調したことが重要な改訂内容であった。

第８表　母国監督当局と受入国監督当局の間における監督責任の改訂

	国外支店	国外子会社	国外合弁会社 コンソーシアム
支払能力	○主たる監督責任は母国監督当局が負う。	○母国監督当局と受入国監督当局が共同で責任を負う。	○主たる監督責任は設立国監督当局が負う。 ○出資銀行の出資比率等によっては，母国監督当局も共同で責任を負う。
流動性	○主たる監督責任は受入国監督当局が負うが，母国監督当局もモニタリングすることが求められ，両国監督当局による緊密な協議が必要である。	○主たる監督責任は受入国監督当局が負うが，親銀行によるスタンド・バイ・ファシリティ等のコミットメントが存在する場合，母国監督当局との協力が必要になる。	○主たる監督責任は設立国監督当局が負うが，出資銀行の出資比率やコミットメント等によっては，母国監督当局との協力が必要になる。
外国為替ポジション	○受入国監督当局と母国監督当局が共同で責任を負う。 ○母国監督当局はグローバルなポジション，受入国監督当局および設立国監督当局はローカルなポジションを，それぞれモニタリングすることが求められる。		

（資料）1983年５月に改定された「バーゼル・コンコルダット」[39]

39）Basel Committee on Banking Supervision, *Principles for the supervision of banks' foreign establishments,* BIS Publications, May 1983, p.4-7

(1) 支払能力については，国外子会社の場合は共同責任，国外合弁会社，コンソーシアムの場合は協力義務があるという形で，母国監督当局の監督責任を強調した（国外支店の場合，従来から母国監督当局が主たる監督責任を負っていたため，改訂対象にならなかった）。

(2) 流動性については，国外支店，国外子会社，国外合弁会社，コンソーシアムのすべての場合に協力義務があるという形で，母国監督当局の監督責任を強調した。

(3) 外国為替ポジションついては，国外支店，国外子会社，国外合弁会社，コンソーシアムのすべての場合に共同責任があるという形で，母国監督当局の監督責任を強調した。

もっとも，母国監督当局の責任を強調する一方で，受入国監督当局の監督責任が減じるものではないとしたことから，バーゼル銀行監督委員会は，1975年12月公表の「バーゼル・コンコルダット」の「責任分担（the division of responsibilities for supervision）」の考え方から「共同責任・重複責任（the joint and overlapping nature of parent and host authorities' supervisory responsibilities[40]）」の考え方に変更したと説明した。

第2の論点である受入国監督当局ないしは母国監督当局による銀行監督が適切に行われていない場合はどうするのかという問題に関しては，受入国監督当局による監督が適切に行われていない場合と母国監督当局による監督が適切に行われていない場合を明示的に想定して，次のとおり具体的なアクション・プログラムを示した[41]。

(1) 国外進出拠点に対する受入国監督当局による監督が適切に行われていない場合は，母国監督当局は，可能な限り母国監督当局による監督を行うか，母国監督当局の監督対象である親銀行に対し国外進出拠点の業務継続の禁止を命じる。

---

40) Cooke W. P., "The New Concordat and Its Implications", Banca d' Italia, *International Conference of Banking Supervisors,* Rome, September 13-14, 1984, p.15

41) Basel Committee on Banking Supervision, *Principles for the supervision of banks' foreign establishments,* BIS Publications, May 1983, p.3

(2) 親銀行に対する母国監督当局による監督が適切に行われていない場合は，受入国監督当局は，受入監督当局の監督対象である国外進出拠点に対し業務継続の禁止を命じる，ないしは条件を設定する。

第３の論点である事前の破綻防止策としての監督責任と事後的な破綻処理策としての最後の貸し手機能の関係に関しては，バーゼル銀行監督委員会が作成した文書“Principles for the supervision of banks' foreign establishments”は，銀行の国外進出拠点の業務が慎重に行われ，健全性を損なわないよう監視することに際して各国の銀行監督当局によって果たされるべき責任を専ら取り扱ったものであり，中央銀行によって果たされる最後の貸し手機能には結びつかないことを明示した[42]。

第４に，持株会社をはじめとする複雑な企業構造をもつ国際的な銀行グループを銀行監督の対象にすることに関しては，次のとおり，４つの企業構造を例示して，国際的な銀行グループが銀行監督を免れることがないように注意を促した[43]。

(1) 国際的な金融システムにおいて相当規模の債務を負うようなノンバンクの持株会社が企業構造において最上位ないし中間に存在する例
(2) 持株会社がグループ内に銀行子会社を抱える企業構造において最上位に存在する例
(3) 持株会社が銀行を最上位とする企業構造において中間に存在する例
(4) 銀行とノンバンクを抱えるような企業構造のグループが存在する例

３－４.「バーゼル・コンコルダット」の改訂の評価

1983年５月に改訂された「バーゼル•コンコルダット」について，Bakerは，①1975年12月に採択された「バーゼル・コンコルダット」と同様，バ

42) Basel Committee on Banking Supervision, *Principles for the supervision of banks' foreign establishments,* BIS Publications, May 1983, p.1
43) Basel Committee on Banking Supervision, *Principles for the supervision of banks' foreign establishments,* BIS Publications, May 1983, p.3-4

ーゼル銀行監督委員会において合意した基準に過ぎず，法的拘束力がなく，実際に採用するかどうかはメンバーであるG10諸国を含め各国の裁量に任されていたこと，②採用されたとしても，採用した国による銀行監督が適切に行われているかどうかの判断基準が明確ではなく，適切でないと判断した場合の対応を巡って当事国間の利害の対立が生じる可能性があるにもかかわらず，対応策が示されていなかったこと，③銀行業務に関する守秘義務の存在と会計基準の各国間の相違という技術的な障害が取り除かれていなかったこと，④国際的な協力の前提となる各国銀行監督当局相互の二国間の協力関係が整っていなかったこと，⑤システミック・リスク管理の観点からは，事前的な監督責任と事後的な最後の貸し手機能は一体をなしており，監督責任と最後の貸し手機能を切り離しても問題の解決にはらなかったこと，を問題点として指摘している[44]。

しかしながら，①から④の問題点については，1983年５月の「バーゼル・コンコルダット」の改訂に至るまでの議論をリードしたバーゼル銀行監督委員会２代目議長Cookeが1984年９月にローマで開催された国際銀行監督者会議の席上，「コンコルダットは，法的な拘束力を有するものでない。コルダットは，単一の法的システムを前提とした規定によって統治されることのない国際的な銀行業務が行われる市場において実施されるべき監督に関する規範である。従って，法的な拘束力を有しないことを理由に，（著者補訳：各国監督当局が）コンコルダットに示された原則にコミットすることの意味が減じるものとは考えるべきではない」[45] と発言していることを踏まえると，バーゼル銀行監督委員会のアプローチは，例えばマネー・ロ

44）Baker, James C., *The Bank for International Settlements: Evolution and Evaluation,* Quorum Books, 2002, p.57-59

45）Cooke W. P., “The New Concordat and Its Implications”, Banca d’Italia, *International Conference of Banking Supervisors,* Rome, September 13-14, 1984, p.15

46）マネー・ローンダリング対策については，1988年12月に「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」が締結され，1989年７月にはアルシュ・サミットでマネーロンダリングに関する金融活動作業部会（Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF）設立され，国際的な監視組織が設立されている。

ーンダリング対策[46]で採用されたような国際条約の締結や国際的な監視組織の設立を通じた国際協力ではなく，デファクト・スタンダードを通じた各国の基準のサウンド・プラクティスへの国際的な収斂とそれをベース・ラインとする市場規律による監視を目指した国際協力と解され，銀行監督における国際協力の在り方としては，解決すべき問題点ではなく，前提とすべき条件として位置付けるべきである。

こうしたバーゼル銀行監督委員会のアプローチについて，バーゼル銀行監督委員会事務局次長を長く務めたFreelandは“Basel Process”と称して，次のように説明している。

「バーゼル銀行監督委員会は, 公式の権限のようなものは有している訳ではないが，各国当局がそれぞれ自国の国内システムに最も適するように細目にわたる内容を立法措置等所要の手続きを経て実施することを期待して，幅広く監督に関する基準やガイドラインを作成したり，ベスト・プラクティスを示した報告書を薦めている。そして，バーゼル銀行監督委員会は, メンバー各国の細目にわたる監督手法に関する統一化を図ることなく，共通のアプローチおよび基準に収斂していくことを促している。このように，バーゼル銀行監督委員会は公式の超国家的な監督権限を有している訳ではなく，バーゼル銀行監督委員会が下す結論には法的な拘束力はない。その結果，バーゼル銀行監督委員会の作成した文書には批准のような手順もない。（中略）従って，“Basel Process”は，条約締結や立法のようなプロセスと異なり，銀行業務に関するベスト・プラクティスを各国が国内的に採用していくことに関するコミットメントである。それだけに，“Basel Process”の場合，バーゼル銀行監督委員会の提案する内容が，信頼を得て，有効に機能していくためには，実行可能な青写真でなければならない。実際に，これまでバーゼル銀行監督委員会が達成してきた主要な成果が幅広

47）Freeland, Charles, “The Basel Committee Process”, *Paper prepared font the One World Workshop: Increasing Accountability through External Stakeholder Engagement,* October 2003, p.1-4

く世界中の国に受け入れられている事実を踏まえると，バーゼル銀行監督委員会が実行可能な政策ガイドラインを作成できてきたことを示している。」[47)]

また，⑤の問題点については，銀行監督，最後の貸し手機能とも，プルーデンス政策として重要な構成要素となるが，銀行監督，最後の貸し手機能の担い手が明確な国内的な次元においても，銀行監督は，事前的な措置という性格に加え，金融機関の経営および財務の状態を監視して金融機関の倒産リスクを管理するというミクロ・プルーデンス政策であるのに対し，最後の貸し手機能は，事後的な措置という性格に加え，金融市場全体の動向を監視してシステミック・リスクを管理するマクロ・プルーデンス政策であることから，監督責任と最後の貸し手機能を切り離すことは，それ自体がプルーデンス政策の機能を損なうことにはならない。従って，銀行監督，最後の貸し手機能の担い手が明確ではない国際的な次元においても，監督責任と最後の貸し手機能を切り離した上で，監督責任，最後の貸し手機能のそれぞれについてどの国がどのような形で担うことになるのかは，「バーゼル・コンコルダット」のようなデファクト・スタンダードで予め定めるものではなく，ケース・バイ・ケースで個別具体的に解決していくべきものと解される。

参考文献

Baer, Gunter D., "Sixty-five Years of Central Bank Cooperation at the Bank for International Settlements", Holtfrerich, Carl-L., Reis Jaime and Toniolo, Gianni ed., *The Emergency of Modern Central Banking from 1918 to the Present,* Ashgate, 1999

Baker, James C., *International Bank Regulation,* Praeger Special Studies, Praeger Publishers, 1978

———, *The Bank for International Settlements: Evolution and Evaluation,* Quorum Books, 2002

Banca d' Italia, *International Conference of Banking Supervisors,* Rome, September 13-14, 1984

Bank of England, *Record of Proceedings,* International Conference of Banking Supervisors, London, July 5-6, 1979

Basel Committee on Banking Supervision, *Report on the Supervision of Banks' Foreign Establishments – Concordat,* BIS Publications, September 1975

———, *Consolidation of banks' balance sheets: aggregation of risk-bearing assets as a method of supervising bank solvency,* BIS Publications, October 1978

———, *Consolidated supervision of banks' international activities,* BIS Publications, March 1979

———, *Treatment of minority participations in the consolidation of banks' balance sheets,* BIS Publications, November 1979

———, *Supervision of banks' foreign exchange positions,* BIS Publications, August 1980

———, *Banking secrecy and international cooperation in banking supervision,* BIS Publications, December 1981

———, *Management of banks' international lending: country risk analysis and country exposure measurement and control,* BIS Publications, March 1982

———, *Authorisation procedures for banks' foreign establishments,* BIS Publications, March 1983

———, *Principles for the supervision of banks' foreign establishments,* BIS Publications, May 1983

Bhala, Raj K., *Foreign Bank Regulation after BCCI,* Carolina Academic Press, 1994

Blunden, George, "International co-operation in banking supervision", *Bank of England Quarterly Bulletin,* Volume 17 Number 3, September 1977

Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Deposit Insurance

Corporation, and Office of the Comptroller of the Currency, *ICBS Proceedings, International* Conference of Banking Supervisors, Washington D.C., September 24-25, 1981

Borio, Claudio E. V. and Toniolo Gianni, "One hundred and thirty years of central bank cooperation: a BIS perspective", *BIS Working Papers No 197,* 2006

Cooper, Richard N., "Almost a century of central bank cooperation", *BIS Working Papers No 198,* 2006

Cornwell, Rupert, *God's Banker,* London Victor Gollancz Ltd., 1983

Eatwell, John and Taylor, Lance, *Global Finance at Risk: the Case for International Regulation,* Polity Press, 2000

Freeland, Charles, "The Basel Committee Process", *Paper prepared font the One World Workshop: Increasing Accountability through External Stakeholder Engagement,* October 2003

Gardener, Edward P. M. and Molyneux, Philip, *Changes in Western European Banking,* Academic Division of Unwin Hyman Ltd, 1990

Grote, Rainer and Marauhn, Thilo, *The Regulation of International Financial Markets,* Cambridge University Press, 2006

Hall, Maximilian J. B., *Handbook of Banking Regulation and Supervision Second Edition,* Woodhead-Faulkner, 1993

Helleiner, Eric, *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s,* Cornell University Press, 1994

Heller, Robert and Willatt, Norris, *Can You Trust Your Bank?,* Weidenfeld and Nicolson, 1977

Kapstein, Ethan B., "Supervising International Banks: Origins and Implications of the Basle Accord", *Essays in the International Finance,* No.185, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, December 1991

———, *Governing the Global Economy: International Finance and the State,* Harvard University Press, 1994

———, "Shockproof: The End of the Financial Crisis", *Foreign Affairs,* January /February 1996, p.2-8

———, "Architects of stability? International cooperation among financial supervisors", *BIS Working Papers No 199,* 2006

Kindleberger, Charles P. and Aliber, Robert, *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises Fifth Edition,* John Wiley & Sons, Inc., 2005

Koch, Elmar B, *Challenges at the Bank for International Settlements: An Economist's (Re)View,* Springer, 2007

Raw, Charles, *The Money Changers,* Harvill, 1992

Toniolo, Gianni with the assistance of Clement, Piet, *Central Bank Cooperation at the Bank for International Settlements, 1930-1973,* Cambridge University Press, 2005

Wood, Duncan, *Governing Global Banking: The Basel Committee and the Politics of Financial Globalisation,* Ashgate, 2005

International Cooperation in Banking Supervision at the Basel Committee: Major Achievements Before and After the Failure of Banco Ambrosiano

Satoshi WATANABE

《Abstract》

The Basel Committee on Banking Supervision was established at the end of 1974 by the central-bank governors of the G10 countries, to restore international financial system stability in the aftermath of the failure of Bankhaus Herstatt. Its first major achievement was the adoption of the "Concordat" which set up the basic principles for international cooperation in the area of banking supervision.

Since the adoption of the Concordat, the Committee has held regular meetings three or four times a year to further promote international cooperation in banking supervision. Among its major achievements were: (1) the use of supervision on a consolidated basis; (2) the effective monitoring of banks' solvency and liquidity adequacy; (3) best practices concerning country risk management and supervision; and (4) the prudential control of foreign exchange operations and the role of supervision. Also, the Committee provided members with opportunities to exchange information on the following banking supervisory matters: (1) the quality of bank capital; (2) arrangements for bank audits and affiliation relationships between banks and non-banks; (3) deposit insurance arrangements; (4) the supervision of banks' trust business; and (5) the role of profit and loss analysis in bank supervision.

However, doubts emerged regarding the effectiveness of international cooperation in banking supervision under the Concordat in the summer of 1982, when Italian bank Banco Ambrosiano and its Luxembourg affiliate Banco Ambrosiano Holding collapsed and the Eurocurrency market was seriously disturbed.

The Committee promptly reappraised the original Concordat and finalized its revised version in May 1983. In a change from the original Concordat, under which primary responsibility for supervising foreign subsidiaries and joint ventures rested with the host authorities in the division of responsibilities, the revised Concordat incorporated the principle of consolidated supervision, emphasizing the joint and overlapping nature of parent and host authorities' supervisory responsibilities.

This paper discusses international cooperation in the area of banking supervision promoted by the Basel Committee by reviewing a wide range of documents such as publications and reports of the Committee. Also, it focuses on the revision of Concordat in the aftermath of the failure of Banco Ambrosiano.