

## 国際的業務を営む銀行グループおよび その海外拠点の監督のための最低基準

(掲載にあたって)

バーゼル銀行監督委員会<sup>(注1)</sup>では、7月6日、“Minimum standards for the supervision of international banking groups and their cross-border establishments”  
(国際的業務を営む銀行グループおよびその海外拠点の監督のための最低基準)  
と題する文書を発表した。

同委員会では、金融のグローバル化が進展する中で、国際的に幅広く業務展開を行っている銀行に対する監督のあり方について従来より種々の議論を行っていたが、昨年7月に発生したBCCI事件を契機に、改めて監督当局としていかなる政策対応を採る必要があるかという観点から、昨年9月以来検討を重ねてきた。今回の文書はこうした議論を踏まえて取りまとめられたものであり、1975年に初めて発表されたいわゆるバーゼル・コンコルダット<sup>(注2)</sup>を強化することを目的としたものである。

本文書は、銀行の国際的業務展開が一段と活発化する中での監督当局の対応のあり方という点で参考になる点が少なくないと思われるため、以下プレス発表文(コリガン議長が記者発表を行う際に記者に配布したもの)とともに日本語訳を紹介することとした。

(信用機構局)

(注1) バーゼル銀行監督委員会は、1975年にG-10諸国中央銀行総裁会議により設立された銀行監督当局の集まりであり、現在はコリガン・ニューヨーク連邦準備銀行総裁が議長を務めている。本委員会は、ベルギー、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、日本、ルクセンブルク、オランダ、スウェーデン、スイス、英国および米国の銀行監督当局および中央銀行の代表者により構成されている。本委員会の会合は通常バーゼルの国際決済銀行(BIS)において開催される。

(注2) バーゼル・コンコルダットとは、銀行の海外拠点の監督に関する現地監督当局と母国監督当局との間の協力、監督責任分担のあり方に関し、世界の監督当局がその実施に向けて努力することをうたったガイドラインを定めたものであり、バーゼル銀行監督委員会が作成したもの。

## プレス・ステートメント

バーゼル銀行監督委員会は、G-10諸国中央銀行総裁の承認を得て、国際的業務を営む銀行グループおよびその海外拠点の監督について当委員会メンバーが合意した最低基準 (minimum standards)を本日発表した。

この最低基準は、金融の国際化が引続き急速に進展する中で、BCCIのような国際的業務を営む問題先金融機関の監督から得られた経験をも踏まえ、1975年に初めて発表されたいわゆるバーゼル・コンコルダットを強化することを目的としたものである。この最低基準の主な特徴は、以下のとおりである。

1. 国際的業務を営む銀行グループおよび国際的業務を営む銀行は、いかなる先においてもすべて連結ベースの監督を行う能力のある母国当局に監督されていなければならない。
2. 銀行の海外拠点設立には、現地監督当局および銀行・銀行グループの母国監督当局双方の事前の承認が必要である。
3. 母国監督当局は監督対象銀行ないし銀行グループの海外拠点から情報を収集する権限を有しなければならない。
4. 現地当局は、上記最低基準のいずれかが当該現地当局の満足に満たないと認定した場合、銀行の拠点新設禁止を含め、この最低基準と整合的なかたちで銀行監督上の懸念を解決するのに必要な制限を課すことができる。

このように、この最低基準は、実効的な連結ベースの監督に服さない限りは、将来はいかなる銀行も国際的業務を行うことができないということをより確実にすることを目的としたものである。

この基準のすべての面を実務的に適用することは期待していないし、また期待し得るものでもない。1988年の「バーゼル合意」をはじめとする従来の当委員会の申し合わせと同様、当該基準の実施については各国間の法律やその置かれた環境の違いに応じて柔軟な対応を認める必要がある。このため、今回の基準は一般的な表現で慎重に書かれている。さらにこの基準は、個々の監督当局が他の監督当局との関係性を評価する際に利用することを目的としたものである。ただし、監督ルールの一統化に関する合意と相互の承認の下に、複数の国が同一基準を適用することは差し支えない。こうしたアプローチは、例えば、1993年1月1日に発効するECの銀行規制において、今回の基準に沿うかたちですでに実現している。

当委員会は、世界各国の監督当局にこの基準を配付し、彼等がG-10諸国の監督当局とともにこれを遵守することを期待している。当委員会は、国際的業務を営む銀行の監督という面における協調を進める中で、最低基準の実施状況をモニターしていく所存である。

以 上

## 国際的業務を営む銀行グループおよび その海外拠点の監督のための最低基準

### I. はじめに

1975年、バーゼル委員会は、銀行の海外拠点の監督に関する原則を取りまとめ、G-10諸国中央銀行総裁の合意を得た。この申し合わせは1983年に改訂され、「コンコルダット」として知られているが、これは、銀行の海外拠点の監督に関する望ましいあり方についてのガイドライン(recommended guidelines for best practice)という形式をとっており、当委員会のメンバーは各国が適用可能な範囲でその実施を目指すことに合意したものである。次いで、1990年4月には、これら原則の実務的側面がコンコルダットの「追補」として取りまとめられた。

当委員会では、最近のさまざまな出来事に対応し、国際的業務を営む銀行の監督における協調を図るために、この申し合わせの見直しを行ってきた。コンコルダットの原則およびその追補は今でも適切なものであると考えられるが、当委員会のメンバーはその実効を確保するためには一層の努力が必要であると認識しており、このため以下で示すようにいくつかの原則をG-10諸国の監督当局が相互に従うべき最低基準として見直している。

バーゼル委員会に参加している監督当局は、自国における監督方法がこの基準に合致するようできるだけ早く必要な措置を講じることとなる。さらに当委員会では、国際的業務を営む銀行に対する監督上の協調を促進する一環としていかなる改善措置を講じていくべきかを考えていくために、各国におけるこの基準の実施状況をモニターすることとした。当委員会は、世界各国の監督当局がこのペーパーを入手できるようにすると同時に、彼等

に対しても当委員会に参加している当局とともにこの最低基準を遵守するよう呼びかけている。

また当委員会では、監督当局間の連絡・協調のための実務的手引である1990年4月のコンコルダットの追補（「銀行監督当局間の情報交換について」）の見直しも併せて行った。その結果、監督当局間の情報交換については、基本的には今後も個別事例ごとに判断を行っていくべきであり、今のところ、最低基準を定めることにはなじまないとの結論に達した。しかしながら1990年4月の追補にもあるように、当委員会では、監督当局は国際的業務を営む銀行の健全性に関するすべての事項、とくに、不正行為や犯罪行為や銀行法規違反についての文書による申し立てがある場合の調査について、可能な範囲で積極的に協力していくべきであると確信している。さらに、当委員会およびそのメンバーは、監督当局間の情報交換に対する制約を除去していくことについて引き続き努力する所存である。

### II. 監督の最低基準

銀行グループは次第に複雑な組織をとるようになってきており、グループ内にいくつかの親子会社関係が存在することもあり得る状況となっている。銀行グループの母国の監督当局が、連結ベースでの監督権限を有しており、しかも同時に当該グループの中核銀行および子銀行の監督について直接的権限を有する当局である場合もあるが、場合によっては、銀行グループを全体として連結ベースで監督する権限を有する当局（銀行グループの母国

当局)と、当グループによって所有ないし支配されている個々の銀行(およびそうした銀行の子会社)を連結ベースで監督する権限を有する当局(銀行の母国当局)とが異なることもあろう。こうした事態は、例えば、ある国を本拠地とする銀行子会社が、別の国に拠点を設立しようとしているが、その子会社が実は第三国においてその国を母国とする連結ベースの監督に服する銀行グループに所有されている、といった場合に起こり得る。現地当局は、こうした直接の母国当局とより高位の母国当局との区別について承知しておく必要がある。以下では、とくに断らない限り、母国当局という言葉はこの2つのタイプを含むこととする。

以下の4つの最低基準は、個々の監督当局が他国の監督当局との関係を自分なりに評価する際に適用されるものである。とくに、現地当局は、その管轄下において銀行ないし銀行グループが拠点を新設しようとしている場合に、その銀行ないし銀行グループの母国監督当局(注)がこれら最低基準を満たすのに必要な能力を備えているかどうかを判断することが求められている。この判断にあたって、現地当局は、母国当局の法的権限、当該現地当局とのこれまでの関係の実績、実際の監督実務の範囲などを考慮しなければならない。監督当局の中には、この新しい基準に従うために、まず、法律ないし行政上の変更を必要とする場合もあり得よう。したがって、ある当局がこれらの基準の1つないしそれ以上を満たしていない場合、その当局がすべての最低基準を満たすべくどの程度積極的に努力しているかも斟酌するよう心がける必要

がある。

1. 国際的業務を営む銀行グループおよび国際的業務を営む銀行は、いかなる先においてもすべて連結ベースの監督を行う能力のある母国当局に監督されていなければならない。

海外拠点の設立ないし業務継続の条件として、現地当局は、当該銀行あるいは銀行グループが連結ベースの監督を実際に行う能力を有する監督当局の権限に服しているかどうかを確認しなければならない。この最低基準を満たすために、母国監督当局は、(a) 銀行ないし銀行グループの全世界の業務に関する連結ベースの財務上の情報および健全性に関する情報を取得し、実地検査・考査その他の方法によって自ら満足のいくまでその情報の信頼性を確認し、かつ、その情報が当該銀行ないし銀行グループの安全性・健全性にいかなる意味合いを有しているかの評価をしなければならない。また、(b) 銀行ないし銀行グループの出資関係や組織上の構造が監督当局による連結ベースの財務情報の継続的な取得を阻害したり、あるいは実効ある監督を妨げる場合には、こうした出資関係や組織上の構造を阻止する権限を持たなければならない。さらに、(c) 銀行ないし銀行グループが、特定の当局の管轄下に海外拠点を設立することを阻止する権限を有しなければならない。

2. 銀行の海外拠点設立には、現地監督当局および銀行・銀行グループの母国監督当局双方の事前の承認が必要である。

銀行の海外拠点設立に関する現地当局の承認は、まず母国当局が当該銀行ないし銀行

---

(注) いくつかの国では、監督権限は2つないしそれ以上の当局によって共有されている。したがって、本稿において「当局 (authority)」といった場合、各国における関係当局すべてを含む意味で使われているものとする。

グループの対外進出を承認してから検討されるべきである。一方、母国当局による対外進出に関する承認は、現地当局の対内参入承認を条件としてなされるべきである。この結果、現地当局と当該銀行の母国当局（もし当該銀行グループの母国当局が当該銀行の母国当局と異なる場合は当該銀行グループの母国当局も）の双方の承認なしには海外進出が認められることはないこととなる。実際の手続上は、現地当局は、まず拠点設立を計画している金融機関に対して直接権限を有する監督当局によって対外進出の承認が与えられたことを確認するよう努めなければならない。次に、この直接権限を有する監督当局は、さらに上位の監督当局が当該金融機関を銀行グループの一部として連結ベースでの監督を行っている場合には、当該上位監督当局によって承認が与えられていることを確認しなければならない。

対内参入、対外進出の申請を検討するにあたって、銀行の安全性、健全性は総合的に判断されるべきものであるが、現地・母国当局は、最低限、（a）銀行および銀行グループの自己資本の充実度、および（b）現地単体ベース、連結ベースそれぞれにおける実効的なリスク管理という観点からみて、当該銀行および銀行グループの組織や業務運営が適切なものとなっているかどうか、の2点に重点を置くべきである。この2つの点を検討するにあたっては、現地当局は、とくに親たる銀行ないし銀行グループが当該拠点に対して供与できる支援の程度について特段の注意を払うべきである。

国際的業務を営む主要な銀行グループの業務活動は、伝統的な監督の範ちゅうを超えることが多くなっている。個々の業務活動や金融商品が、法人の形態いかんや銀行ない

し銀行グループの所在地いかんとは何ら特別の関係もなく、集中型あるいは分散型で管理されている場合も見受けられる。このため、現地当局および母国当局は、海外拠点設立を承認する前に、コンコルダットによって推奨されている監督責任の分担ルールを当該拠点に適用するのが適切か否かという観点から、コンコルダット上の監督責任の分担ルールについてそれぞれ十分な検討を行う必要がある。

当該拠点が行おうとしている業務あるいは当該銀行ないし銀行グループの経営陣の所在地および内部管理の仕組みから判断して、コンコルダットにうたわれている監督責任上の分担ルールを適用することが妥当でないとの結論を現地ないし母国のいずれかの当局が下した場合、その当局は、監督全般あるいは特定の業務の監督についていずれの当局が第一義的責任を負うのが最適であるかについて明示的な了解に達するよう、相手方の当局と協議を始める責任がある。銀行ないし銀行グループの活動あるいは組織に重大な変化があった場合、すべての当局は同様の見直しを行わなければならない。

当局が協議を提起しない場合には、当該当局はコンコルダット上の責任分担を受容したものと解されよう。このように、各当局には、コンコルダット上の責任分担を受入れるか、あるいは直面しているケースについて監督責任分担を見直すための協議を開始するか、のいずれかを選択をする責任がある。

### 3. 母国監督当局は監督対象銀行ないし銀行グループの海外拠点から情報を収集する権限を有しなければならない。

海外拠点設立に関する対内・対外承認の前提として、現地ないし母国当局は、自らの管

轄下の銀行ないし銀行グループが相手方当局の管轄下に設立した海外拠点から、母国当局としての効果的な監督に必要な範囲内において、実地検査・考査ないし情報の受け手として満足のいくそれ以外の方法によって情報を収集することができるということについて、相手方当局と合意する必要がある。すなわち、現地当局による対内参入の承認は、銀行ないし銀行グループの母国当局との間にそれぞれの海外拠点からこのような情報を相互に収集することができる、という理解があることを前提としてなされる必要がある。また同様に、母国当局による対外進出の承認は、そのような理解が現地当局との間にあることを前提としてなされる必要がある。このような二国間の取決めを通じて、母国当局による銀行および銀行グループの海外拠点の財務状況に関する審査能力は向上することになるはずである。

4. 現地当局は、上記最低基準のいずれかが当該現地当局の満足に満たないと認定した場合、銀行の拠点新設禁止を含め、この最低基準と整合的なかたちで銀行監督上の懸念を解決するのに必要な制限を課すことができる。

現地当局が、海外の銀行ないし銀行グループの拠点新設を認めるかどうかを検討する場合、あるいは、当該銀行ないし銀行グループによるその他の申請を検討する場合、この最低基準を満たすのに必要な能力を有している（あるいは有すべく積極的に取り組んでいる）当局による連結ベースの監督が当該銀行ないし銀行グループに対し行われているかどうかを判断しなければならない。まず、現地当局は、当該銀行ないし銀行グループが海外拠点からの情報収集に関する相互理解を得ている

母国当局の管轄下で設立免許か法人格を得たものであるかどうか認定する必要がある。次に、現地当局は、対外進出の承認が適切な母国当局によって与えられたものであるかどうか認定する必要がある。第三に、現地当局は、連結ベースの監督を実施する実質的能力を有している母国当局によって、その銀行および銀行グループが監督されているかどうかを認定しなければならない。

ある特定の銀行ないし銀行グループについてこの最低基準が満たされておらず、しかも、関係する母国当局がこの基準を満たすような措置を講ずる努力を怠っているかその能力がない場合、現地当局は、自らの管轄地域内に当該銀行ないし銀行グループが拠点を設立することを防ぐべきである。しかしながら、これに替えて、現地当局はその単独の裁量によって、当該拠点の業務範囲・内容に対し健全性の観点からみて必要かつ適当と考えられる監督上の制限を課したうえで、かつ、現地当局自身も当該銀行ないし銀行グループの現地拠点を母国に依存することなく連結ベースで適切に監督する責任を受入れるとの条件付きで、そのような銀行ないし銀行グループの拠点設立を認めるという選択をとることもできる。

このように、銀行ないし銀行グループがこの最低基準で要求される水準の監督および監督協調の下になく、しかも、関係する監督当局が必要な能力を確立すべく積極的に努力していない場合には、その銀行ないし銀行グループは、現地当局が当該銀行ないし銀行グループの現地拠点をこの最低基準に沿って監督するとの責任を受入れる場合に限り、この最低基準を遵守している当局の管轄下への拠点進出を認可されることとなる。