

論 説

多国籍銀行業と国際金融規制

紀 国 正 典

はじめに

時差と国境制限をこえた24時間取引を可能にし、ユーロ市場を軸とした各国の金融市場の統合化を推進してきた規制緩和競争は、多国籍銀行業の営業の場を国際的に拡大し、それゆえ、各国の金融市場の国際的再分割競争はますます激しさを増している。

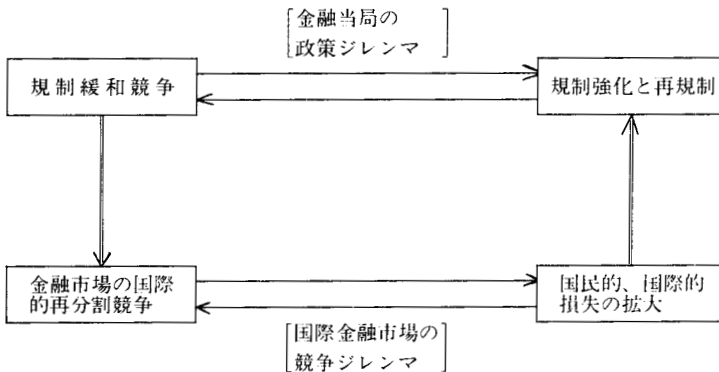
この国際舞台での過当競争は、国際金融業務の収益力を急速に低下させるとともに、NIFs やRUFs のような短期借りの長期貸しや、金利・通貨スワップのような高度にリスク関連した「見えざる業務」を登場させ、ハイリスク・ローリターン型の業務構造を拡大させ、累積債務危機とともに国際金融不安の火種を煽っている。それ以外にも、為替相場の乱高下、ブラック・マンデーで現実化した相場変動リスクの危険性、ロンドン、ニューヨーク、東京への国際金融取引の集中と金融格差など、多国籍銀行体制のグローバル・デメリットとリスクは顕著になっている。

この状況を前にして、最近になって、銀行規制の強化や再規制という動きが高まっている。日本でも海外現地法人に対する検査や指導が強化され、香港の新銀行法やロンドン・ユーロ市場での「金融サービス法」による規制強化の動き、そして、BIS・クック委員会で合意された自己資本比率規制の国際標準化などはそれを象徴する出来事であった。

最近の国際金融情勢は、以上のように、金融の自由化・国際化の進行と、そのリスクとデメリットの発現、そして再規制が同時多発する複雑な現象となって進展しているのである。

ユーロ市場を拠点とした多国籍銀行業のグローバルな営業と行動様式に対し、いろんな目的や方法にもとづいた政策的規制活動の全体を国際金融規制と概括するならば、国際金融規制は、一方では規制緩和によって多国籍銀行業のグローバル・ネットワークを拡大し、他方では規制強化、再規制せざるをえないという、矛盾した構造にあるといわなければならない。(第1図参照)

第1図 国際金融規制の矛盾した構造



この矛盾の調整が、政策当局の規制・監督能力の限界を示すものとなるのか、国際基準にもとづいた各国の規制の再編成を促進し多国籍銀行業に対して国際的な規制の枠組みをはめ込むものとなるのか、それとも、多国籍銀行業のグローバル体制を強化するだけに終るのか、今後いっそうの考察が迫られるであろう。

いずれにしろ、多国籍銀行業に対する国際金融規制のあり方を早急に検討しなければならない時がきたことは、間違いない。

本稿は、このような問題意識から、個性的な方法論に立った3人の論者の多国籍銀行業規制論を検討し、その理解を深め、この分野での課題と問題を探るための小論である。

もとより、各論者の内容は大部にわたっており、それを評価すべき論点に絞って検討したため、一方的な読み込みになっているところもあるであろう。論者の意図を総合的に理解するためには、原典を参照しなければならないことは、

言うまでもない。

第1章 国際金融規制の潜在的不安定性

最近の国際金融業務の特徴は、租税回避の特典を与えられるばかりでなく準備率規制、金利規制、その他のリスク規制から自由なユーロ市場、オフショア・センターを足場にして急速に拡大していることである。そして、その主役が、世界的規模で支店や子会社の営業網を張りめぐらし、各種の便宜をもつオフショア・センターをつないだグローバル・ネットワークをそれぞれの営業内容に応じて組み合わせる多国籍銀行業であることは、言うを待たない。そして、また、このような多国籍銀行業のグローバル・ネットワークが、国際金融システムの不安定性を増幅させる最大の要因であることも、いまさら指摘するまでもないことである。

R. デールの研究は、国際金融システムの安全性・安定性を高めるためには、ユーロ市場と多国籍銀行業に対して何らかの規制を強化すべきであるという立場から、とりわけ多国籍銀行業のグローバル・ネットワークに対抗するには、各国の規制・監督当局が一致協力する国際協調規制が不可欠であることを、一貫して強調する。¹⁾

デールは研究課題を次のように設定する。「この本の目的は、多国籍銀行部

1) R. Dale, *The Regulation of International Banking*, 1984.

その他に、デールが国際金融の安全・安定について考察した諸論文は多い。確認できた業績を挙げれば、'Prudential Regulation of Multinational Banking: The Problem Outlined, *National Westminster Bank Quarterly Review*, February, 1981. 'Safeguarding the International Banking System, *The Banker*, August, 1982. 'Basle Concordat: Lessons from Ambrosiano, *The Banker*, september, 1983. 'Country Risk and Bank Regulation, *The Banker*, march, 1983.

その他に、累積債務問題を扱った共著に、R. Dale and R. Mattione, *Managing Global Debt*, 1983, がある。

本稿では、主に、最初に挙げた単著を利用した。

門の構造と安定性について、そして国内監督当局相互に協調 (co-ordination) の余地があるかどうか、さらに国際金融システムの安定保護を目的に新しい行動の必要性があるかどうか、これらを検討することである」²⁾

しかし、国際協調規制の意義と必要性は、後ほど検討する論者を含めて、一般に国際金融の規制・監督問題を扱う誰もが主張することである。

デールの研究の優位性は、そこにはなく、国際協調規制が強固に形成されない要因、それどころか、その前に絶えず弱体化せざるをえない要因と矛盾を、鋭い分析力と実証で追い求めたところにある。すなわち、その要因とは、第1に、グローバルな多国籍銀行業に対抗すべき国際協調規制が、逆に多国籍銀行業のグローバル・ネットワークそのものによって、分断・解体されざるをえないこと、第2に、金融の規制・監督システムそれ自身が、内在的に不安定要因をかかえていること、この2つに整理することができる。以下、デールの少し込み入った議論の流れを追いながら、内容の検討を進めてみよう。

前者の要因について、デールの説明を簡単にまとめると、要するに次のようになる。

第1に、多国籍銀行業のグローバル・ネットワークの特徴は、1方では複数の国家の異なった金融管轄領域にまたがっていながら、他方では資金移動が決済機能をふくめ高度に迅速性・機動性に富むことであり、それ故、多国籍銀行業はこの特性を効率的に最大限利用するために、各国の規制不均等に「異常な感応性」を示す。そして、可能な限り規制が少なく、コストのかからない地域やオフショア・センターに業務を移動させたり、業務内容に応じて各地域のオフショア便宜を組み合わせるなどの、「規制裁定活動」を活発に行う。

第2に、より規制の少ないオフショア・センターに国際金融ビジネスが引きつけられることは、そのこと自体、国際金融の安全性に対する障害であるが、それよりさらに危険性を増大させているのは、この結果、①この国際金融ビジネスを自国に引寄せて国家的収益源とするための、あるいは、②自国にオフショア・センターを創設して、自国の国際金融業の国際競争力を強めるための、国

2) Dale, *ibid.*, p.2.

家間の規制緩和競争が煽られることである。

後者を目的とする典型例として、デールはニューヨークIBFの設立経緯を詳細に明らかにし、合衆国の多国籍銀行業の国際競争力の低下を招かずに、ユーロ市場に進出している銀行に対する監督を強化しようとする連邦当局の意向が、ニューヨークにオフショア市場を創設させるに至ったこと、そしてそれは他の国の規制緩和意欲を刺激するであろうことを、警告している。

このようにして煽られた規制緩和競争は、国家間の競争的緊張関係を強め、それ故、規制・監督当局間の対立を深め、国際協調規制への行動を弱める要因となるのである。

第3に、監督当局間の緊張は、とくにオフショア・センターの現地の規制・監督当局と親銀行の所在する本国の規制・監督当局の間で、深刻な対立と規制・監督権限の管轄問題を発生させる。

多国籍銀行の存在は、どちらの監督当局にとっても、監督責任と「最後の貸手」責任が分離するからである。つまり、オフショア・センターの現地当局にすれば、親銀行の名称で営業している外銀の子会社（Subsidiary、日本では現地法人と称する）は、親銀行か、あるいは本国の金融当局が責任を持つべきと主張するのに対し、本国当局は監督権限がない外国子会社についての責任を拒否するからである。ここに、国際金融システムにとって危険な規制と監督の空白状態が発生する。この事態は、イタリアの民間銀行、バンコ・アンブrosiアーノ（Banco Ambrosiano）のルクセンブルク子会社の倒産の際に、現実のものとなったのである。

デールの展開した議論をさらに延長すれば、以上の過程で煽られた各国の規制緩和競争は、多国籍銀行業の行動の範囲と営業の自由を国際的に拡大し、そのグローバル・ネットワークはさらに勢いと力を増大させることになる。そして、各国の規制・監督当局の共同行動をさらに弱体化させ、ますます無力にさせるのである。³⁾金融の国際化、金融システムの国際的相互依存の拡大は、一

3) デールとは少し異なるが、先進国の内部事情からヨーロッパ市場の共同規制は不可能と主張するのは、滝沢健三氏である。

方では多国籍銀行業のグローバル・システムを強大にさせ、金融不安とグローバル・デメリットをいっそう高めるが、他方では、その金融不安に対処すべき国際的な規制・監督システムは、ますます切断され、解体されることになり、ここに国際金融システムの安全性・安定性に対する危険な現実が明らかになる、ということになる。

ところで、各国の金融当局が規制・監督の国際協力にまったく足を踏み出さなかったわけではない。しかし、デールの鋭い批判的舌鋒は、その有効性について、厳しい懐疑的態度を崩さない。

良く知られているように、1974年のヘルシュタット銀行の倒産による国際金融システムの混乱を契機に、1975年に国際決済銀行（BIS）の主導のもとにバーゼルに先進10ヶ国とスイスが集まり、銀行規制と監督方法について協議する委員会（Committee on Banking Regulation and Supervisory Practice）、いわゆるクック委員会（Cooke Committee）が発足した。クック委員会は、多国籍銀行業の監督方法を取り決め、1975年12月に10ヶ国グループの中央銀行総裁の承認を受けた。これが、バーゼル協約（Basle Concordat）である。バーゼル協約は、前述したバンコ・アンブロシアーノ事件を契機に1983年に改訂される。（reviced Basle Concordat）

「このように市場規制の方法は国によって異なっているが、すべての国の通貨当局は自国領域内で活動する金融機関に対し、それぞれの目的に沿った規制を課している。そして、ユーロ活動を行なう銀行であろうとも、その規制から逃れられないのは当然である。

それにもかかわらず、これらの国にはあたかも規制が存在しないかのように国境を越えて投機資金が自由に動き回るのはなぜであろうか。それは、これらの先進国はそれぞれの立場から資本移動に干渉を加えているにもかかわらず、基本的には資本移動を自由にしておくことをその方針としているからである。これらの国は、それがユーロ市場であろうと、一般の金融市場であろうと資金移動には規制は加えず、資金を自由に動きまわられるようにしておくことが資金の最も効率的な利用をはかる道だと考えているからである。…（略）…これら先進国の金融市場にユーロ資金の自由な移動を制限するための統一的な規制策を導入する可能性などは最初から存存しないのである」滝沢健三『国際金融——通説への批判』東洋経済新報社、昭和59年、pp.164-165.

1975年のバーゼル協約の根本原理を要約すれば、次のものである。

第1に、外国に設置された銀行の監督は、基本的には本国当局と現地当局の共同責任である。

第2に、外国に設置された銀行は監督を逃れるべきではない。

第3に、流動性の監督は、現地当局に第1次的責任がある。

第4に、支払能力の監督については、外国支店は本国当局に第1次的責任があり、外国子会社は現地当局に第1次的責任がある。

第5に、現地当局と本国当局の協力関係は促進させられるべきであり、その協力内容は情報の交換と、現地当局の管轄下にある銀行に対する本国当局の銀行検査を認可することである。

BIS・クック委員会を中心とした規制・監督の国際協力は、現実には着実な成果をあげているのであるが、デールは、国際協調規制と呼ぶには不十分であるとみて、次のように詳細に批判的検討を行う。少々長くなるが、氏の意見をまとめてみよう。

第1に、各国の銀行監督基準の相違を考慮しなかったからである。各国ごとに銀行規制の責任と範囲が異なっており、とくに合衆国の監督方法は、伝統的に、外国に設置された銀行の検査・監督は行わないか、きわめて弱いのに対し、合衆国内の外銀については親銀行の経営構造に立ち入ってまで介入する傾向にあり、共同責任の原則と食い違っているのである。

第2に、この協約の存在が1981年3月まで5年間秘密にされたままであったことである。その結果、各国の監督当局による協約の解釈の相違が発生するばかりか、商業銀行家に「最後の貸手責任」で監督当局が協力しあうとの幻想を振りまくことになった。

第3に、協約そのものが非公式、非拘束的で、曖昧なガイドラインであったことである。つまり、国民当局は、この協約に従おうが、しまいが、自由であり、自己に有利になるように協定を勝手に解釈することになったのである。

第4に、クック委員会が、その後1978年に、10ヶ国中央銀行総裁に支持されて勧告した連結財務監督方式（consolidated Basis）の原理は、協約で取り決められた本国当局と現地当局の監督責任の分担関係と矛盾するものだったか

らである。

すなわち、バーゼル協約によれば、海外子会社の監督責任は第1次的に現地業局にあるのに対し、連結方式の監督は、親銀行の所在する本国の監督当局に海外の支店や子会社もふくめてグローバルなリスク管理をさせるので、基本的に本国当局の責任を強調することになるのである。

クック委員会が次の段階で提起するようになったこの連結監督方法についても、デールは引き続いて考察を深め、批判的に検討する。

この連結監督原理は、協調規制 (regulatory co-ordination) よりも国際協定に到達が容易である、つまり部分的に代替しえるというメリットがある。しかし、他方では、この監督方式が実行されたとしても、第1に、国際ビジネスが本国による規制の最も少ない銀行へ引き付けられるに過ぎないこと、第2に、第3者の仲間の銀行を利用した規制回避が可能であること、第3に、外部からの銀行検査や、他の管轄への情報の移転を妨げる銀行秘密法を有したオフショア・センターが1つでもある限り、効力を発揮しないこと、第4に、外銀の子会社や支店を親銀行から切り離そうとする現地当局の法律や行動を考慮していないこと、これらのデメリットを示して、デールは連結監督原理が規制協調に十分に代替しうるものではないと、結論を下すのである。

バーゼル協約の監督責任分担原理と連結監督原理の矛盾は、1982年のバンコ・アンブロシアーノ事件で顕在化した。ルクセンブルク当局は、バンコ・アンブロシアーノのルクセンブルク法人については親銀行か、イタリアの中央銀行が援助すべきことを主張し、イタリア当局は、現地で法人格を取得した海外子会社に対する責任を限定的に主張したのである。その事態を契機に、バーゼル協約は改訂されることになった。

新しいバーゼル協約の特徴は、連結監督原理を導入して、これとの調整を図ったことである。その根本原理は、監督充分度原則 (adequate supervision) といわれるものであり、監督当局間の効果的な協力関係を前提に、海外の銀行に対する監督は充分であるべきことを要求することである。デールはこの原則を「二重鍵方式 ('dual key' approach)」と表現している。

すなわち、本国当局の立場からみて、海外の銀行に対する現地当局の監督が

不十分と考えるなら、実行しうる程度で、本国当局からの監督を拡張するか、そこへの進出を抑制すべきである。現地当局の立場からみて、外銀の親機関に対する本国当局の監督が不十分と考えるなら、事務所の設置を禁止するか、特別の条件を課すべきなのである。

この原理が実行性をもてば、規制の緩い地域からくる銀行は閉めだされ、そして規制の緩い地域への銀行の進出は抑制される。デールのいうように、理論的には監督基準は最も規制の厳しいセンターのそれに整列させられる。

監督充分度原則を受けて、金融当局の監督責任分担関係は、本国当局の責任を強める方向で変更を受けた。海外子会社に対する支払能力の監督は、現地当局の第1次的責任から、現地・本国当局の共同責任になり、流動性の監督も、親銀行に影響する限りで、グローバルなグループ全体の一般的な流動性の監督が本国当局に与えられたのである。(第1表参照)

しかし、この新しい協約もガイドラインであることは変わらないし、今回も金融・監督当局の「最後の貸手責任」に言及するには至らなかった。

ところで、最初に指摘したように、規制・監督体制そのものにも、内在的

第1表 バーゼル協約による各国の監督責任分担

	1975年バーゼル協約			1983年改訂バーゼル協約		
	海外支店	海外子会社 (海外現地法人)	ユーロ・コン ソーシウムバンク	海外支店	海外子会社 (海外現地法人)	ユーロ・コンソ ーシウムバンク
本国当局	○	△	△	○	○	△
現地当局	×	×	×	△	△	△
	○	○	○	×	○	○
	○	○	○	○	○	○

注) ○第1次的責任 △第2次的責任 ×原則として責任を負担しない
BISクック委員会「The Revised Basle Concordat」より作成

安定要因があるというのが、デールの提起したもう一つの重要論点であった。

この不安定要因とは、突き詰めれば、国際金融ビジネスの国際的誘致競争の手段として自国にオフショア市場の創設を可能とする構造的要因のことであり、

デールは、現在の規制システムに潜在的に含まれている矛盾であるという。デールは、それを「ソフトな（すなわち、ゆるやかな規制基準を採用している）センターがハードなセンターの犠牲でただ乗りすることができる」ことと表現している。⁴⁾

それは次の3つの規制原理であり、この3つが結合してはじめて、各国によるオフショア市場の創設が可能になるのだという。

3つの規制原理とは、それぞれの国の規制行為の不均等を許している「国民自治の原理 (the principle of national autonomy)」, 特定の国のもとにあるすべての銀行は、その国の法律のもとで共通な規制に服するところの「中立性原理 (neutrality principle)」, 親銀行が外国の営業拠点に対して金融的に責任を負うところの「親責任の原理 (the principle of parental responsibility)」である。

平易に表現すれば、「国民自治の原理」とは、各国には金融主権があり、オフショア市場を創設しようと、どのような規制基準を採用しようと自由であるということ、「中立性原理」とは、オフショア現地市場も単一の金融主権もとの国民金融市場として、共通の規制が適用されるのであって、オフショア現地と本国との間に規制格差が生じても当然であること、「親責任の原理」とは、経営支配権のある親銀行が海外支店や子会社に法的・経済的な管理責任をもつこと、ということになる。

このようにみえてくると、デールのいう「内在的不安定要因」とは、単なるオフショア市場という問題だけではなく、さらに根本的な、現代資本主義における国際金融体制の構造矛盾まで遡及してしまうことになる。つまり、前2つの原理とは、国際金融体制といっても、それは単一のものではなく、それぞれの国の金融主権・通貨主権のもとにある国民金融市場の複合体であり、構造的に不均等・分断要因をもつことを、回りくどく表現したものである。そして、対照的に、支店や子会社を張りめぐらした多国籍銀行業の国際的な経営結合関係は強力・緊密であり、これに屈服・依存して監督責任を放棄するというのが、

4) Dale, *ibid.*, p.181.

第3にいう原理なのである。

以上のデールの把握には、多国籍銀行業のグローバル・ネットワークと規制・監督システムの格差・分断構造の共存は非和的であるという意識が、ここにも投影している。そして、この構図と矛盾は、デールが堂々めぐりをしながらも、最初から一貫して問題にしている論点であり、我々が共有しなければならない課題なのである。

デールの分析は根本的なところまでゆきついた。ところが、彼はここに現在の規制構造を改革する将来展望を見出すのである。すなわち、規制改革の方法は、これらの3つの原理のすくなくとも1つをまったく変えてしまえばよいという。

第1に、「国民自治の原理」の転換とは、各国の規制構造を国際的に調和させて、国際協定を締結することである。この方法は概念的に最も簡単で、効果も大きいという。最大の障害は、金融センターの位置にあるすべての国の参加を確実にすることである。しかし、協定参加国が、非参加国に本部をもつ銀行の受け入れを拒否し、さらにまたその管轄へ銀行が進出することを許さないならば、つまり一種の経済制裁によって可能であるという。この点で、改訂バーゼル協約の「監督充分度原則」は重要な一步になるであろうと評価する。

第2に、「中立性原理」を「公平原理 (equity)」に転換することである。これは、単一のグループに所属する銀行の、すべての外国支店・子会社は、親銀行の所在する国と同水準の規制に服することを要求するものである。このようにすれば、規制の緩い「ソフトなセンター」が、多国籍銀行業のリスクな活動を許して利益を上げながら、それに伴う責任と負担を「ハードなセンター」に委ねる、いわゆる「ただ乗り」ができないと、デールはいう。デールは連結監督方法に、この実例をみる。

この場合の障害は、同じ管轄内で営業する銀行に不均等な状況と競争関係の逆転をもたらすこと、さらに、それ以前に、多くの国が外的規制に服する銀行の受け入れを望まない傾向があることを挙げている。

第3は、海外にある銀行の営業拠点から親銀行へのリスク移転を妨げて、「親責任の原理」を廃止することである。

親銀行は、外国支店に対しては法的責任があり、子会社設立の際には現地当局に親銀行の責任を約束する場合が多い。それ以外にも、本国当局の道徳的圧力や、商業的利益関係から、親銀行の責任をもつようになる。

「親責任の原理」の廃止とは、このような状況に対して、外国での営業を子会社に制限して法的責任をなくし、さらに親銀行と子会社の金融取引を制限し、あるいは、子会社が親銀行の名称で営業するのを禁止して、単一グループの商業的依存関係をなくす等の方法である。デールは、このようにすれば、「ソフト」な金融センターは、管轄内のリスクの負担を自ら担わなければならないので、「ただ乗り」できないという。合衆国が、米銀の子会社に対する最後の貸手援助を拒否することも、その先例とみる。

以上の3つの規制改革の方法を提起した上で、デールは、改訂バーゼル協約が、監督充分度原則や連結監督方法のように、一定の程度で、規制改革の3つの方法を取り入れていることから、全体として規制の収斂傾向があると評価する。しかし、国際金融システムの安定を図るには、その進展は充分でなく、今だに単一の一貫した協調原理が存在しないことを憂える。

そして、国際法にもとづいた協調原理を提起して、次のように最後をしめくくる。

「全体の結論は、国際監督協力のバーゼルの方法は、多国籍銀行業の規制を網羅する公式的フレーム・ワークに十分に代替するものではないということである」⁵⁾

デールのいう規制改革の3つの方法とは、要するに規制の格差・空白状態をなくすために、現地当局の立場にたつ規制・監督当局にとってのオフショア・メリットを消滅させようとする方法である。このための手段の3つの違いに応じて、方法を区別する。すなわち、規制・監督当局が共同で国際標準を制定する場合、親銀行を監督する本国当局が行う場合、そして進出先の現地当局に規制を強化させる場合である。

デールは、国際法による規制の標準化を最良と考えているが、他方では3つ

5) Dale, *ibid.*, p.185.

の方法のどれでも徹底させることに有効性を見出している。しかし、この3つの方法は、内容において重大な相違がある。第1と第2の方法は、規制・監督当局に向けられたもので、規制の格差・空白を克服し、国際協調規制の足並みを揃えようとする方法である。これに対して、第3の方法は、多国籍銀行業に向けられたもので、そのグローバル・ネットワークを分断・解体しようとする方法である。

そうだとすると、異なるものを方法として羅列したデールの意図をどのように理解すべきか。

デールは、国際金融規制の潜在的矛盾を、現制・監督体制は構造的に分断状態にあること、加えて多国籍銀行業のグローバル・ネットワークによっておのずから相互に競争・対立を深めること、と把握してきた。そして、これがデールが一貫して課題にしてきたことであり、彼の最も優れた着眼点である。このデールの視点を敷衍するならば、彼の提案は次のように理解すべきであろう。

すなわち、国際金融の安全・安定を最も確実なものとするためには、分断競争を煽る多国籍銀行業に対して規制・監督当局も国際協調規制というグローバル体制をとるか、それとも、構造的な分断を克服できない時は、逆に、多国籍銀行業のグローバル体制を分断・解体して、各国の金融主権にもとづいた規制を強化するか、この2つのラジカルな方法のどちらかしかない、このように受けとめるべきであろう。

潜在的弱点を認めるが故のラジカルなのである。しかし、このラジカルであるが故に、デールはその実行性をどこに求めるのか、これが次に問われることになる。

しかも、デールの場合、規制・監督当局が民族資本擁護の側にたって、自国の多国籍銀行業の利益代表として行動することを鋭く批判する立場で議論を展開してきた。そうだとすると、この癒着構造の規制を要求する「運動体」が各国で現実に形成されることにその実行性を求めなければならない。

このような「運動体」が現実に形成されるかどうか、そしてそれが国際的に連合する可能性があるのかどうか、国際協調規制を考える場合の検討課題として必要になろう。

第2章 国際金融規制と金融情報の公開

多国籍銀行業に対する国際協調規制とは、規制・監督の共通の国際標準に従って、各国が協力しあう監督様式である。

しかし、国際公権力が存在するわけではないので、国際標準は最初からそのために準備・立案される性格のものではない。それは各国の銀行規制・監督の経験や優れた成果をもとにして、各国の協力・共同の関係が発展する過程で、育まれるものであろう。そうだとすれば、各国の金融システムの規制・監督制度の十分な検討を踏まえて初めて、その国際標準を展望することができるといえる。

各国の銀行法と銀行監督制度の詳細な実態調査と国際比較を試みて、この課題に応えようとしたのが、C. M. フリーゼンの研究成果である。⁶⁾調査対象になった国は、アメリカ、イギリス、西ドイツ、日本、フランス、ベルギー、オランダ、スイス、ルクセンブルク、香港の10ヶ国で、国際金融業務に重大な関わりがある国を網羅している。

フリーゼンがこの作業に取り組んだのは、深刻度を増している発展途上国の累積債務危機の解決の、その重要な手掛かりを、銀行規制・監督の改革に求めたからである。

フリーゼンは、累積債務の規模の検証を最初に行い、次にその原因を経済要因に求めたIMFやBISなどの国際機関の意見を紹介した後に、銀行規制・監督が不十分であったことも重要原因であると、次のようにいう。

「債務危機の主要な原因が、上で述べた経済諸要因のなかにあることが確実だけれども、銀行の規制・監督当局が、これらの先例のない経済展開を予期し、その生じる結末を管理し、それに対応するという点で、展望をもって対処してきたかどうか、という問題は残ったままである。」⁷⁾

6) C. M. Friesen, *International Bank Supervision*, 1986.

7) Friesen, *ibid.*, p.2.

さらに、「放任こそ国際金融危機の原因」「危機は銀行統制制度の失敗から」「からみあった銀行制度の過剰融資と潜在的デフォルト」等の各論者の意見を紹介して、今や、銀行規制・監督問題に焦点をあて、債務危機の分析をすべきである、と訴える。

さて、フリーセンは、銀行規制・監督制度を改革して、どのような国際金融システムが、累積債務問題の解決に役立つと構想しているのか、最も興味あるところであるが、フリーセンは「規制改革の目標」という表題で次のように言う。

「国際貸付行為と与信残高（*exposure*）のディスクロージャーを促進し、国際銀行システムの安全性と健全性を高め、そして主要な商業銀行の競争を促進し、世界的規模の経済成長を促進させるであろう国内の銀行監督政策が望ましい」⁸⁾

多国籍銀行業務にディスクロージャーの導入を促進して、その公開性を強める、というのが、フリーセンの規制改革の重点課題であり、そして、これが最も優位にたつところなのである。

対外貸付業務は、自国の国家権力の及ばない地域を対象とする以上、自国の金融主権による権限行使はありえない。さらに、最近のように、対外貸付業務が、各国の規制・監督から自由なユーロ市場を経由して行われる場合には、本国や現地国の金融主権による保護は制度的には期待しえない。そうだとすれば、一般の預金者や投資家は、自己の提供した資金の流れを正確に知ることを、当然の権利として要求するようになる。国際銀行業務こそディスクロージャー規制を最も要請されていると言えるであろう。

フリーセンは各国の銀行規制・監督政策として、ディスクロージャーの促進を主張するとともに、金融市場の国際化に対応した「国際的ディスクロージャー」の展望についても語っている。そして、この公開システムの下で、国際金融市場のグローバル・メリットの世界経済への還元が可能になるというのである。

8) Friesen, *ibid.*, pp.3-4.

但し、このためには4つの目標と相互調整、すなわち、ディスクロージャーと市場原理の調和、競争と安全・信頼の調和、規制強化が資本フローを妨げないこと、が必要という。

フリーセンの行った国際比較調査は、国際貸付けに対する規制方法の、各国に共通する5つのテーマを選択し、それに沿って考察を進める方法である。

5つのテーマとは、第1に、政府と中央銀行の関係、つまり各国の監督機構と体制、第2に、会計とディスクロージャー制度、第3に、銀行業の健全性を求める規制で、これは大口融資規制、自己資本充分度規制、流動性規制、為替持高規制の4項目に分かれる。第4は、国際貸付けに対する規制で、これはカントリー・リスク分析と貸倒引当金制度、最後の貸手機能、外国支店と子会社の取扱い、外銀に対する取扱いの4項目に分かれる。第5が、国際協力に対する態度である。

5つのテーマに沿った10ヶ国の調査内容は大部になるので稿を改めて紹介するとして、ここでは、特に各国のディスクロージャー規制の国際比較調査から読みとれる特徴とフリーセンの総括した調査結果について、みてみよう。⁹⁾

各国の銀行規制・監督のディスクロージャー規制の実態についてのフリーセンの詳細な国際比較調査を要約したのが、次の第2表である。この比較調査から、次の3点の特徴を確認することができる。

第1に、「金融の自由化」の先進国ほど、ディスクロージャー規制の方法と改良が検討課題になっていることである。

この方面の規制の進んでいる合衆国では、不正な会計操作を防止するために報告要件を厳格にし、対外貸付リスク情報ははじめ公開要件を強めるなど、ディスクロージャー規制のいっそうの改善が図られている。また立遅れている連合王国でも、イングランド銀行の会計検査技術を向上させるなどの改革方針が提起されているのである。

9) フリーセンの詳細な銀行規制・監督の国際比較調査を紹介し、簡単な考察を加えたものに、拙稿「国際金融の安全性・健全性と規制・監督システム——C. M. フリーセンの国際比較調査の検討」『高知論叢』第32号、1988、がある。

第2に、規制・監督当局の求める経営・金融情報のディスクロージャー機能は、直接に情報提供を求める場合も、銀行監査人を通じた間接的な場合でも、総じて強化される傾向にある。

オフ・バランス取引を捕捉し、対外貸付リスクを計測し、連結財務方式を導入するなど、新しい業務の拡大に対応して、それをより正確に把握するための会計基準の開発と監督機能の向上が試みられている。

第3に、上の国家による情報把握の強化と対照的に、一般公衆に向けた経営・金融情報のディスクロージャー（公開）は、著しく制限されている。これは、「金融の自由化」による金融リスクの拡大を背負わされた一般の預金者・投資家・株主等による情報公開要求の高まりと逆行した方向にある。今後ますます、金融リスクの拡大と金融情報の収益価値の増大につれて、銀行と国家による「経営・金融情報の独占」と一般大衆の「公開要求」との対立が激化するであろうことを、予測させている。¹⁰⁾

以上の現実フリーゼンの展望したディスクロージャー水準に程遠い現状であろう。

次に、5つのテーマ全体について、フリーゼンの総括した調査結果を要約すれば、次のようになる。

第1に、各国の国内の銀行監督方法は、それぞれの伝統と利害関心を反映して多種多様であり、しかもその規制内容はたびたび矛盾しており、さらに国際貸付の監督システムはお互いに異なった側面を強調している。また、監督当局間の国境を超えた協力は弱く、一般に監督問題への注意が不十分である。

第2に、非規制的でリスクの高い銀行間市場とオフショア金融センターの監督の重要性が高まっている。後者については、本国の監督当局が連結財務方式によって監視を強めつつあるが、本国当局とオフショア現地当局との間、そしてオフショア現地当局間の協力体制は不十分であること。

第3に、各国の規制・監督方法は、いまだ国内の商業銀行に影響する個々の問題に焦点を合わせており、銀行規制と監督の国際的方法の開発には程遠い現

10) 拙稿、前掲論文、p.30。

第2表 会計制度とディスクロージャー規制の国際比較

〔合衆国〕会計報告要件とディスクロージャー要件がとりわけ厳格なことが特徴である。しかし、コンチネンタル・イリノイ事件はそのあり方に一石を投じた。3つの問題が各連邦銀行規制当局の特別の関心を呼んでいる。第1は、1984年6月のFRBと通貨監督官の共同声明で、利払い延滞90日以上以上のローンは厳密に報告すべきと要求されたこと。第2は、ILSAにもとづき、3つの連邦銀行規制当局のそれぞれがリストラクチャされたローンの手数料について標準要件を設定したこと。第3に、対外貸付業務に従事する銀行は、自己資本、資産の性格、収入と利益、流動性、その他の情報を盛り込んだコール・レポートを定期的に報告して監督を受けることを求められているが、その方法に進展もあったこと、預金者や市場参加者の要求を反映して通貨監督官が国法銀行に、SECディスクロージャー要件を適用したこと、対外貸付リスク情報を株主に十分に供給するためSECの報告制度が、1983年以降改良されたことである。

〔連合王国〕銀行にとって特別の会計原則はなく一般の会社法、会計団体の標準会計、銀行業の慣例に従う。このため有利な方法が選択され、銀行間で大きく異なるディスクロージャー水準が形成されている。Review Committee は、イングランド銀行が銀行監査人に公的に介入できること、常設の会計専門家を持つこと、などの改革を提起する。

〔ドイツ連邦共和国〕FBSOに提出される銀行の外部監査人の報告は、特別のガイドラインに従い、銀行が規制要件を満たしているかどうかを判断する。また銀行はFBSOに定期的に報告書を提出する。FBSOは一方的な銀行検査権限をもつ。貸借対照表と損益計算書をふくむ財務諸表一覧が毎年公衆に公告されなければならない。

〔日本〕商法の一般的な財務会計原則に従う。事業活動と金融ポジションをあらわす報告書を大蔵省に提出しなければならない。大蔵省は「公平・明瞭・継続」原則の銀行会計標準を定めている。公衆に提示されるものは限定され、事業年度の終わりに貸借対照表と損益計算書を公告し、簡略した企業レポートを事務所に設置しなければならない。

<p>〔フランス〕銀行委員会が強大な権限をもち、銀行は定期的（会計年度、半期、四半期、月々）に資産負債明細その他の情報を送らなければならない。それは連結財務方式で、銀行規制委員会の開発した一定の様式に従う。委員会は公衆の利益と思われる情報をディスクローズする権限をもつ。監査人は特別リストから任命される。</p>
<p>〔ベルギー〕銀行委員会は銀行監査人を任命し手数料を支払いその解任権をもつ。この公認監査人は専門的能力と高度な資格をもち、銀行委員会へ提出する銀行の報告書の真実性・支払能力・流動性等の監査責任を負い、重要な役割を果たす。1982年に委員会は、毎年度、連結財務諸表を作成し公開することを銀行に通達した。</p>
<p>〔オランダ〕オランダ銀行は必要なすべての情報を提供させる権限をもち、会計勘定モデルを発行している。提供する報告は、連合王国やドイツ連邦共和国よりも完全な連結財務方法で行われ、系列会社や子会社の残高を相殺することを認めていない。残高は個別にも全体としても示さなければならない。</p>
<p>〔スイス〕銀行監査人は銀行によって任命され給与を支払われるが、連邦銀行委員会のライセンスを受けその代理人として行動する。監査人は不良債務、疑しい勘定、法的規制の侵害などをチェックし、委員会に報告する義務を負う。委員会は特別の資産要件について半期、四半期ごとに公開する。しかし公衆は監査人のレポートを得ることはできない。</p>
<p>〔ルクセンブルグ〕銀行はルクセンブルグ金融協会に毎月詳細な財務諸表を提供する。協会はそれ以外の情報を得るために1年に1度銀行検査を行う。1984年以降、従来の内部監査に加えて独立した外部監査人による検査がある。銀行は会計年度終了後6ヶ月以内か、株主総会后2週間以内に財務諸表を官報で公開しなければならない。公衆が調査に利用できる唯一のものである。</p>
<p>〔香港〕銀行法令（Banking Ordinance）は次のように定める。銀行は銀行委員会へ毎月の資産負債明細表を提供すること、委員会は必要な情報を求める広範囲な調査権限をもっていることである。さらに、要求があればそれを個人にも公開しなければならない。銀行は監査勘定を会計年度終了後6ヶ月以内に中国語、英語で月刊紙に公告しなければならない。外銀支店は公開要件を免れる。</p>

注) C. M. Friesen, *International Bank Supervision* からディスクロージャー規制についての調査結果を要約して表にまとめたものである。

状である。特に、ディスクロージャーと安全性・健全性の国際基準についての国際的コンセンサスが欠如しては効果的でない。

第4に、BIS、IMF、世銀などの国際機関の役割が高まっている現在、それらの機関を危機が激しくなった場合に、その解決のためだけに利用すべきでないこと。

以上の総括結果を受けて、フリーセンは3つの基本的内容で構成された改革方策を提起する。

第1は、国際金融業務に対する銀行監督の国内システムを全般的に改革することである。

政府と中央銀行の関係について、フリーセンは次のように管理能力の強化を提起する。

規制・監督の決定権は、政府官僚よりも中央銀行等の銀行監督局が責任をもつべきであり、合衆国のように規制責任が分割している場合には、相互調整に多くの努力が向けられるべきである。一般に、銀行監督当局は、自己資本比率、貸付け制限、連結財務報告を含めた財務内容のディスクロージャーという基本的要件については、規制権限を与えられるべきである。

会計制度とディスクロージャーについて、フリーセンは、債権国の間で統一会計制度が採用されるべきこと、しかもそれが公開されること、さらに公開される財務報告書は時価方式（market value）で表示されたものであるべきことを要求して、次のようにいう。

「現在、債権国の側での会計制度の著しい違いが、国際貸付けの競争を歪めており、銀行ポジションと国際貸付けの実際のリスクの、国境をこえた比較を困難にしている。さらに、公開された財務報告書は、最大限に市場の実勢を反映すべきである。なぜならば、銀行への大衆の信頼は、もし記帳がその実際の財務状況を表わさないならば、維持することができないからである。

カントリー・リスクの表示、貸倒引当金、主要な預金の源泉と自己資本金、流動性比率と外国為替持高、これらのディスクロージャーは促進されるべきである。」¹¹⁾

11) Friesen, *ibid.*, p.84.

フリーゼンはさらに、銀行間金融のポジションについても完全なディスクロージャーを要求して、次のようにいう。

「銀行間金融のポジションの現実の完全なディスクロージャーが国際金融システムの統合性 (integrity) を脅かすというのは、過去にそうであったとしても、もはや現在では事実と合わない。銀行や金融関係企業が同一の投資家に対して競争している時代には、必要な金融情報の完全な公開をすすめることが、道理にかなうのである。株主も預金者もかれらの資金がどのように使用されているのかを知る権利がある。さらに、もしディスクロージャーが完全で正確であれば、金融市場はゆき過ぎたリスクを発生させている銀行にペナルティーを与えるよう機能することができる。」¹²⁾

自己資本比率、流動性比率、為替持高比率についても、フリーゼンは、国際的に共通の計測基準の設定を求めている。そして、自己資本比率についてはアメリカ方式が、流動性と為替持高比率についてはイギリス方式が、共通の指標を発展させるための有効なガイドとして役立つという。

カントリー・リスクについては、同一銀行による同一国への与信残高の一律制限が望ましく、アメリカの15%制限方式を拡大するべきだという。この方式は、リスク分散に役立ち、急激に変動する一国の金融状態の生ずるリスクに対応する手段として有効だからである。貸倒引当金も各国への銀行の貸付け集中度に応じて累進的準備を積むべきであるし、リスケジュール国に対しては追加準備が必要という。

海外支店と子会社への監督とそれに対する「最後の貸手責任」について、フリーゼンの見解の特徴は、本国の金融・監督当局の責任を強調することである。フリーゼンは、超国家的な「最後の貸手責任」を考えるのは非現実的なので、最も実用的な方法として、本国の責任と指導性を求めるのである。子会社の支払能力と流動性の管理・監督に関して現地当局と本国当局の共同責任を割り当てた改訂バーゼル協約に対しては、第1次的責任を本国当局に、第2次的責任を現地当局に割り当てるべきだという。理由は触れていないが、文意の流れか

12) *Ibid.*

ら判断して、現実の規制効果を考えたことと思われる。さらに、海外子会社に対する本国当局の「最後の貸手責任」を認めるところまで、バーゼル協約を拡張すべきであるという。

第2の改革方策は、より緊密な国際協力を発展させ、そのために国境を超えた情報の共有が必要であるということである。

フリーゼンは、BISのクック委員会の監督権限と影響力は加盟国の任意協定によって拡大されるべきであるが、いっそうそれを拡大させる方法を開発すべきことを提起する。そして、国際法にもとづいた国際監督機関の設定には、国家主権がからんだ困難もあるが、必要な試みはすべて行うべきという。

第3は、BIS、IMF、世銀に代わる新しい機能をもった強力な国際組織の枠組みを発展させるべきことである。

BISは主要債権国の任意協定にもとづいた協調機能を担うべきであり、IMFにはコンディショナリティーと債務国への資金供与の金利制限等の権限強化が必要という。世銀は効果的なより長期の協調融資と保証業務を発展させるべきという。後者の2つの提案は、まだ抽象的・一般的な内容にとどまっている。

フリーゼンの規制改革論の第1の特徴は、多国籍銀行業に対して、債権国である本国からの規制・監督を強めることに展望を見出していることである。

例えば、規制・監督システムの国際比較調査の目的が本国での規制・監督の不充分性を批判するためであったし、具体的政策についても、本国での中央銀行の権限強化を求めており、さらに各国の監督責任の分担をとり決めたバーゼル協約に対しては本国責任を強調し、また海外の子会社に対しても本国の「最後の貸手責任」を主張しているのである。

銀行規制と監督の国際標準の必要性をいかに唱えても、現実に多国籍銀行業の指令拠点が置かれている本国での規制・監督体制が不十分だとすれば、まったく実行性は考えられないであろう。

この点で、多国籍銀行業によって各国の規制・監督能力が無力化されることを警戒したデールとは対照的に、本国での規制・監督体制が充分であれば、グローバル・ネットワークに対しても、有効な規制が可能であるとの立場から、

フリーセンは現実的実行性をそこに求めているのである。

しかも、その規制・監督方法の効果的な一つの重要手段として、銀行業務のディスクロージャー、経営・金融情報の公開に注目していることは、銀行規制の担い手を金融・行政当局に限定するのではなく、一般の預金者、投資家、国民の批判と監視活動にまで広げていることであって、多国籍銀行業の規制改革の展望は情報公開を要求する各国の広範な国民運動の発展・成熟に依存するということになる。

そして、この各国でのディスクロージャー、経営・金融情報の公開をいっそう進めるとともに、会計制度と財務基準を国際的に統一し、各国の異なった表示方法に妨げられない、公開の国際的なリスク評価システム、つまり、国際的統一ディスクロージャーと呼ぶこともできる制度の発展に、国際金融市場の安全性・健全性と効率性を展望しているのが、もう一つのフリーセンの規制改革論の特徴である。

国際的統一ディスクロージャーと呼ばれるまでには、それぞれの各国で、自国の多国籍銀行業に対する経営・金融情報の公開が国内業務に対するだけでなく、海外支店・子会社に対してまで広げられること、さらに外銀の支店や系列子会社に対してだけでなく、本店も含んでその経営・金融情報の公開が実施され、しかも、これらの情報が他の国にも平等に獲得できるようになること、フリーセンは言及してないが、ここまで進むことが必要になるであろう。

各国の金融市場に相互に参入している多国籍銀行業は、各国の預金者、投資家、国民、そして規制・監督当局に対して、国際的に共通な方法と水準で、経営・金融情報を公開し、その国際的な査定と監視下で、お互いの業務についても対等な情報を把握して競争する、フリーセンの構想はこのように理解できるであろう。

デールが、その分断に腐心していた国民金融市場が、ここではまったく統合した国際金融市場として構想されている。そして、この国際的な情報公開の舞台で、市場原理の作用を通じて、金融サービスを受ける消費者の権利が国際的な規模で行使されるのである。

国際的統一ディスクロージャー制度の下では、市場のパナルティー効果が国

際的に機能し、リスクの高い業務にはそれだけの負担が求められるように働き、国際金融の安全と安定が高められる。また、経営・金融情報を公開しての多国籍銀行業の自由競争は、業務の効率性を高め、このグローバル・メリットを世界経済に還元できるであろう、とフリーセンは期待する。

この国際的統一ディスクロージャーが有効に機能すれば、「金融情報の独占」による不正利得——それは、一般の預金者、投資家、国民に対する金融業の「情報独占」から生ずる場合も、金融業相互の「情報格差」から生ずる場合も——それらの不当な利得の機会が排除されることについても、フリーセンは言及すべきであったろう。

国際金融システムの改革について、現実的・民主的でありながら、壮大な展望を持っているのが、フリーセンの規制改革論の特徴といえる。

第3章 国際金融規制の実行性

健全性、安全性という国際基準の強制的枠組みによって、国際的な信用制度の濫用を防止し、さらに金融情報の公開によって、情報独占のもたらす不当利益の規制と国際的監視体制を構築することは、信用制度の利益を国際社会に還元するための、国際金融規制の必要条件であることが、前章から明らかになった。

しかし、その国際金融規制が有効に機能するためには、金融情報の正確な公表を保障し、必要な規制の枠組みを現実・確実に実行するための条件が不可欠となる。ブラムの研究は、この課題について、1つの解決の手掛かりを与えてくれるものである。¹³⁾

犯罪社会学研究者であるブラムは、脱税、麻薬取引、横領・詐欺、証券法違反、不正取引、その他の企業犯罪の防止を目的として、オフショア・ヘイブンの規制の重要性を訴える。何故なら、これらの違法行為やそれによって生

13) R. H. Blum, *Offshore Haven Banks, Trusts and Companies*, 1984.
邦訳は名東孝二訳『オフショア市場の犯罪』東洋経済新報社, 1986.

じた違法資金の隠蔽の最も重要で、最も効果的な方法がオフショア・ヘイブンを利用することであったことを、長年の実証研究の経験から学んだからである。ブラムは次のように言う。

「今ではわれわれにもわかったからだ。ほとんどどんな国際的な犯罪でも、金儲けやビジネスの継続、犯罪の発見や起訴の回避を目的とするならば、その肝心かなめの仕事は、オフショア・ヘイブンの銀行や信託会社の仕組みを利用して、つまり、安全に保護され規制のないユーロ市場の諸機関を利用してやればよいのである」¹⁴⁾

しかしながら、ここでブラムの研究を取り上げたのは、犯罪規制としての意義からではない。オフショア・ヘイブンを利用した不法行為は、国際的な規模で営業する企業や銀行にとって一般に日常的な業務であることに、ブラムは注意を促し、その規制方法と対策に取り組んでいるからである。ブラムは次のようにいう。

「ヘイブンの犯罪的ビジネスに役に立つことは、国際的な商業活動一般にとっても役に立つ。最低の課税や資本の蓄積、規制を免れることや経営実態の秘匿、効率のいい貸出しや借入れならびに国際的な投資などから、かなりの利益が得られる。……オフショア・ヘイブンは合法的企業に対して、示唆はしないまでも、犯罪企業とほとんど同じ行為によって利益を獲得する機会を与えているのである。すなわち、合法的企業もまた、オフショア・ヘイブンの機関を使って、カネの“洗濯”や脱税をし、顧客や投資家や同業者のカネを横領したり、政府や公的機関の目をくらましてビジネス内容や協力者や取引関係を隠蔽したりしている。われわれの手元にある公表資料も非公式な資料によっても、企業による違反行為が広範囲にわたっていることが明らかである。なかでも一番多いのが脱税であり、その次におそらく連邦証券法違反がくるだろう」¹⁵⁾

ブラムは、およそ100はあるというオフショア・ヘイブンの一義的に決められない多様な特徴を整理し、不正行為の豊富な実例を示しているが、本稿では

14) Blum, *ibid.*, p.Xiii. 邦訳, p.Vi.

15) Blum, *ibid.*, p.XIV. 邦訳, p.Vii.

多くの困難を予想させるオフショア・ヘイブンの規制方策について、ブラムの到達した結論に絞って稿を進めてみよう。

ブラムの研究のポイントは、当然といえばそれまでだが、銀行業そのものに視点を向けていることである。オフショア地域に子会社を設立して帳簿操作と水増し請求や過小請求による資金振替を行う場合には、必ず多国籍銀行業が仲介する国際金融取引をくぐり抜けなければならないし、さらに、オフショア市場を利用するための金融・財務技術に習熟している多国籍銀行業にとっては、国内で不正とされる経済活動であっても、それを国際金融の合法的な取引のなかに隠してしまうことはいとも簡単な作業であるからである。

ブラムは、オフショア銀行の規制手段として5種類を挙げる。ブラムは規制の方法と表現しているが、内容を見れば、規制の「行使主体」あるいは「担い手」という意味となろう。

第1の規制（その担い手）は、銀行の経営者や一般銀行員などの個人そのものである。

ブラムは、彼らがヘイブンやそれぞれの地域の営業慣行、そして本店の枠内で行動する際の哲学や倫理を反映した実務慣行、さらに営業政策や自主的な倫理規定を反映した実務慣行に支配されているという。現場の銀行労働者が従っているこのような実務慣行に影響を与えることの重要性をまず強調するのである。

第2の規制は、本店からの監督の実施政策とその程度によって決まるものである。

ブラムは、銀行業界の観察結果として、国際的な大銀行の場合に、本店が支店に課する実践哲学的な規制が大きく異なっていること、そして支店の経営政策は強く本店の指示に影響されるので、中央銀行の実施する規制に左右されない程であるという。

第3の規制は、銀行業が本部を置く国の金融当局や中央銀行、さらにそれ以外のオフショア業務に関する政策を実施する公共機関等の規制政策である。

第4の規制は、オフショア銀行の支店の所在する現地の金融・政府当局の行う規制である。

第5に、ブラムは、市場そのもの、あるいは市場の競争的性質から生ずる機能的な規制を挙げている。

オフショア銀行の規制手段として、ブラムが、国際通貨基金、世界銀行、国際開発銀行、国際決済銀行などの国際的な機関による規制行為を挙げなかったのは、これらの国際機関の行為は一国の政策に組みこまれない限り、オフショア銀行の規制者として行動できないし、その義務もないからであるという。

デール、そして直接の担当者という意味ではフリーゼンも多国籍銀行業の規制行為の担い手をもっぱら金融・監督当局に委ねていたことと比較するならば、ブラムの場合には、その担い手が広げられているのが特徴といえる。この相異を多国籍銀行業の規制目的が異なっていることに求めることもできよう。つまりデールは国際金融システムの安全性・健全性という観点から、またフリーゼンは累積債務危機の解決のための安定した国際金融システムの構築という観点から、それぞれ多国籍銀行業を直接の規制の対象にした。これに対して、ブラムはオフショア・ハイブンの国際金融ネットワークを利用した不正な経済犯罪行為の規制が目的であり、多国籍銀行業そのものに対する規制は、核心に迫るものであっても、間接的な手段なのである。しかしながら、現実には、当局の監視をのがれて為替投機にふけていて倒産した西ドイツのヘルシュタット銀行や、犯罪結社の違法資金の活用と係わって事件が発生したバンコ・アンブロシアーノ銀行にその実例をみるように、違法行為と安全性・健全性の損失は深く関連している。

オフショア・ハイブンを利用した不正行為と不健全なハイ・リスク業務は、どちらも監督当局の規制のないところから発生し、どちらも国際金融システムの不安定性を拡大し、信頼を傷つけるという点で共通しており、安全性・健全性を目的としての多国籍銀行業の規制の場合にも、その担い手を金融・監督当局に限定する必要はない。それどころか、現場で直接に金融実務に携っている銀行員や管理者が国際銀行業務の安全性・健全性の積極的担い手として登場することは、公共性を担う銀行労働者の本来的任務といえよう。

ブラムが「最も安上がりで効果が大い」と期待する規制方法は、オンショアの銀行を介入基点とした銀行と専門家による「自主規制・自主管理」と称す

るものである。それによれば、前述した5つの規制手段のうち、はじめの3つ、すなわち銀行員や経営者個人、銀行本部、さらに本国の金融・監督当局が、この自主規制の当事者として扱われている。

オンショアの銀行を規制の拠点と位置づけるのは、第1に地下経済の大量の「対外貿易」取引がオンショアの銀行を通じて行われていること、第2に銀行は、連邦政府の通貨報告規制の対象になるなど、報告や検査の義務を負っていること、第3にルールを支配する組織であり、倫理義務の強化に敏感に反応するからだという。

例えば、合衆国を実例とするならば、銀行は財務省令によって、高額な通貨取引や有価証券の送付をIRS（内国歳入庁）や関税長官に報告する義務があるし、納税者登録番号を聞き出し、教えない預金者のリストを保管する義務があるからである。銀行の注意義務をスイス型に改善して、オフショア現地登録の事業体名義の預金証書を受け入れる際に、高額な資金の出所について、証明、確認、第三者への紹介などを求めることもできる。ブラムは、米国に本部をもつ或る国際的な大銀行が、米国国民か外国人のために利息の高い信託口座を受け入れる際、信託管理契約に顧客が情報開示に同意することの規定を設けて、ハイブンの「銀行秘密保護法」にもとづく顧客の権利を消滅させていることを、効果的な方法として提示する。

以上のようにオンショアの銀行による自主規制の効果を高く評価するのであるが、ブラムはその欠陥についても、豊富な実例を紹介している。アトランダムな叙述のなかから、整理してみよう。

第1に、銀行そのものは犯罪資金の「洗濯」や違法資金の隠匿行為の監視の能力がないか、あるいはそれが義務づけられていないからである。銀行にとって営業利益が生じれば、それ以外はどうでも良いのである。

第2に、銀行そのものが、規制に反してもその自由裁量権を行使して、顧客サービスと便宜を図るからである。

例えば、顧客に匿名口座でユーロ市場預金を開設したり、外国に登録された会社やカネの「洗濯」をする国内会社のために、正式の代理権をもたずに顧客の投資管理や資金送金を代行し、また海外で得た所得を納税申告書に記入しな

いという暗黙の取決めを結んだり、報告義務を逃れるために小額の取引を連続させて証拠を保存しないなどがある。電信振替はさらに簡単で重要であるという。公認文書がなくても、代理権がなくても、記録を残さないように銀行が操作できるからである。

第3に、連邦政府当局や中央銀行などの公的機関は、銀行の経営陣と伝統的にきわめて親密な関係にあり、経営者が法を侵していても、銀行が破産の危機に瀕していても、なかなか公益を守る働きはしないからである。

ブラムが実例に挙げているのは、ペンスクエア銀行の倒産に際して、銀行検査官が事態を知っていながら公表しなかったことに対して、「銀行検査のために公的な資金が使われた。……ところが、金を払った仕事の成果は一般国民の手に入らなかったのだ」と主張する議員の批判である。¹⁶⁾

第4に、自主規制の経済効果は、法的・政治的な領土自治権をもっているオフショア・ヘイブンに完全に浸透することはできないことである。それどころか、オフショアの専門家集団や民間組織が、国外での犯罪の可能性を無視するのが普通であり、時には刑法違反も含め、本国の法規制に反するビジネス活動に便宜を与えて利益を得ることがオフショアのビジネスであると、ブラムはいう。

以上の自主規制の欠陥を克服するために何が必要か。ブラムの提起する解決方策の要点を、これもアトランダムな叙述のなかからまとめると、とどのつまり次の2点に集約することができる。

第1は、超国家的な倫理を身につけ、その超国家的倫理基準にもとづいて行動でき、しかも高度な監査・財務技術能力を備えた専門家、専門的労働者を育成、教育することである。専門家集団には、国際的な金融・財務取引に関係する弁護士、会計士、銀行員、公的な監督官がふくまれる。

ブラムによれば、国際的視野をもった有能な専門家集団の教育と育成は、長期的事業になるが、それが最も近道で確実なのである。ブラムは次のようにいう。

16) Blum, *ibid.*, p.193. 邦訳, p.198.

「オフショアの法や政策がその区域だけを対象とするかぎり、オフショアの銀行家や弁護士に、米国やその他本国の法の施行に協力することを期待することはできない。ただし、専門家や機関が一区域の規制以外の規制に由来する自発的行動綱領に基づいて活動するなら、話は別である。したがって、『手が汚れている』と評される連中との協力を拒否するために必要な条件は、弁護士あるいは投資監督者の倫理あるいは銀行や企業の内部規定が、言葉の上だけでなく実際にも、寛大でありまた利己的なオフショア区域内の倫理に代わる国際的倫理基準と一致することである。……専門家教育や超国家的倫理を目指すことは可能である」¹⁷⁾

処方箋として提案されている多岐にわたる内容を拾ってみると、弁護士、会計士について国際的に同意できる内部規律、倫理基準を設け、専門家教育を実施すること、銀行員の倫理義務の向上や教育、中央銀行家の国際的な監督能力を高めること、ハイブンの現地政府が監督の技術的能力をもたない場合には援助計画に盛り込むこと、国際的な「専門的調査官派遣制度」を設立すること、そもそもいろんな国際行動の積み重ねによって共通の倫理や関心が育まれること、などである。

第2は、金融、税務、警察の各分野について、二国間・多国間条約や国際協定を拡大し、各国間の情報の国際的交流と流通を促進し、国際的な監視・監督体制を作りあげることである。

ブラムは、ユーロ銀行業の解決方法として、第1に国際主義の強制、すなわち法的機構や中央銀行機構を通じて、ユーロ銀行業の規制に役立つ条約網や行政上の協定網に支えられた新たな国際機関を創設すること、第2に国際決済銀行ならびに主要国の中央銀行の監督改善を求めること、第3に個々の問題に応じて非公式な協力関係を拡大すること、第4に何もしないことを列挙する。そして、第2の方法に該当するバーゼル協定の拡大と監督行為の改善を支持しつつも、長期的には第1の方向を目標に置くことを提案する。さらに、中央銀行の責任・監督範囲に倫理問題をも含めることを求める。

17) Blum, *ibid.*, p.209. 邦訳, p.221.

これ以外の分野について、ブラムはスイスと米国との条約の経緯の観察をもとに工夫した「広く適用可能な提案」として、きわめて詳細で包括的な方法をアトランダムに例示している。主要なポイントだけ整理してみよう。

二国間条約や租税条約，多国間協定の締結，あるいはそれらの改正・拡大を通じて，すべての銀行への名義人調査の義務づけ，資金振替えに対する協同監査計画の実施，銀行や弁護士，投資管理者の違法行為・自由裁量行為の共同取締まり，犯罪人引渡しと資金返還，他国では違法となる行為を知らせる通知協定などを，可能とすることである。

これらの各分野の国家間協力体制を補完するものとして，BISやIMF，国際警察との協力のもとに，国際情報収集能力の開発，国際ビジネス犯罪を調査，研究する頭脳トラストの創設，国際的送り状価格の当否を判断できるデータを入手するための情報センターの創設等の，国際的専門機関の設置が提案されている。

もしあるオフショア・ヘイブン国がこれらの国際的な規制基準に同調しない場合には，ブラムはこれまた詳細な経済制裁の方法を示しているが，本稿では省略しよう。

以上，ブラムの研究は，フリーセンと同様に，本国における銀行業務を介入基点として重視し，現実に国際金融業務を担っている金融労働者と，国際金融規制を担っている金融・税務分野の公務労働者の民主的モラルと専門的労働能力の育成に大きな期待をかけるものなのである。

フリーセンの主張するように，金融情報の公開が進み，一般の国民による多国籍銀行業務の営業政策に対する批判と要求が高まれば，それに支えられて，金融労働者が金融の安全性・健全性を目的として自己の労働と業務の見直しに着手できることも可能となろう。

おわりに

多国籍銀行業の規制の目的と方法について，3人の論者の見解を，それぞれの主要な個性的視点に絞って，検討を深めてきた。

多国籍銀行体制が発生させるグローバル・デメリットについて、国際金融の不安定性、累積債務と金融不安、国際的不正活動という、それぞれの重点の違いがあるものの、銀行規制・監督のあり方について共通の認識も明らかになっている。

第1は、多国籍銀行体制に対しては、銀行規制と監督の国際協調が不可欠であること、第2は、そうであるのに、国際協調規制は特有の困難性をふくんでいて不充分であること、加えて、各国の規制・監督体制も未整備であること、第3は、それぞれ各国で多国籍銀行業に対する規制が弱体化するのは、規制・監督当局がその擁護派であったり、一定親密な関係をもっていることにも原因があること、などである。

3人の論者が提起した論点はそれぞれ興味深いものがある。

デールは、規制・監督当局間の国際協調がその内在的要因と多国籍銀行業の国際体制によって妨げられる法則性を解明した。これはグローバル・デメリットを強調した悲観的立場といえる。すなわち多国籍銀行業のグローバル体制と対照的に、規制・監督当局の国際体制と対応能力は必然的に後追いになり、国際協調規制といっても、多国籍銀行業の国際競争力を相互に調整し、競争条件を国際的に統一するだけの、単なる共同国際調整になる危険性を指摘したものと、評価できる。

フリーセンは、各国の規制・監督体制の国際比較調査から出発し、デールと同様、その不充分性を実証したが、規制・監督当局の対応能力の弱さを補完し、是正する手段として、国民が多国籍銀行業の経営・金融情報を直接に把握できること、つまりディスクロージャーの進展に注目した。そして、これが国際的統一ディスクロージャー制度まで発展すれば、各国の国民は多国籍銀行業の営業政策と経営実態について、監視と批判活動を行うことも可能になるのであって、この「国際公民」の直接の監視体制の下でなら、多国籍銀行業が公開の自由競争を展開しても国際金融体制は安全であり、さらに金融効率を高めることもできる。フリーセンは、グローバル・メリットを強調する楽観的立場といえる。

ブラムは、現実に国際銀行業務を担っている銀行労働者の実務慣行と民主的

モラルの発達、そして国際金融規制を担っている公務労働者の監査、財務などの専門的技術能力に注目し、長期間かかるとしても、金融の健全性・公共性を担う専門的労働者の発達過程と国際的視野に立った連携能力に、国際金融規制の展望を見出しているのである。

3人の論者の提起した課題を、多国籍銀行業規制論の体系のなかに位置づけることは、本稿の目的と範囲を超える。

しかし、金融の国際的統合化、グローバル化の進行している現在、3人の課題提起を受け、次のように課題を設定することも許されるであろう。

多国籍銀行業のグローバル・デメリットの規制を要求する各国の預金者、投資家、国民が、多国籍銀行業の経営・金融情報の公開を迫るようになり、この批判勢力と連帯して、金融・公務労働者が「金融の民主主義」の主体勢力を形成するようになる時、それはグローバル・デメリットを批判して多国籍銀行業の解体に向かうのか、それとも、国際的に連合して、グローバル・メリット還元国際共同規制の可能性を追求するのか、このことは国民金融市場と多国籍銀行業型の国際金融市場の矛盾の調整が果たして可能なのか、そしてそれを有効にコントロールできるかどうかにかかっている。