

第二回 金融システム関係（その2）

はじめに（その2）

（金融制度設計の方法論）

それでは、連続セミナーの第二回を始めたいと思います。

前回は、総論的な話として、「今回の金融規制改革の特徴」について申し上げました。その続きとして、そうした世界的な金融規制改革の議論を受けて、日本の金融制度設計の方法論は今どういう考え方になってきているのか、ということをお申し上げたいと思います。

甚だ模式的ですが、従来は、欧米のベスト・プラクティスを導入しようという考え方が、我が国の金融制度設計においては強かったと思います（資料三ページ参照）。例えば日本版ビッグ・バンは、フリー、フェア、グローバルといったキー

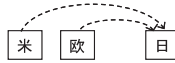
ワードで、英国に範をとった大胆な金融規制緩和を行いました。これに見られますように、リーマン・ショック前は、おおむね欧米に範をとって、自由化や透明性・公正性を高めることが金融制度設計の主流だったと思います。

我々が課長補佐のときにこうした仕事を担当していますと、まず米英独仏ぐらゐの欧米主要国の制度を調べて表にして、「では、日本はどの辺にしようか」といったアプローチが強かったわけです。証取法におきましては、アメリカ法の影響が強いものですから、特にアメリカのことをいつも勉強していました。当研究所にもあるロス教授の『現代米国証券取引法』のテキストなどが非常にお手本になる、そういった受けとめ方が強かったわけです。ですから、欧米で制度改正がありますと、すぐ「これを日本でやらなくていいのか」といった受けとめ方をしていました。

（はじめに その2）金融制度設計の方法論

〔従来〕欧米のベスト・プラクティスを我が国に導入

例）「日本版ビッグバン」（フリー、フェア、グローバル）英国に範をとった大胆な規制緩和 等



〔最近〕米、欧の金融規制に関する検討の影響を見極め、世界標準化の課程で我が国の主張の反映に努める



〔背景〕

- 金融を巡る環境の違い

欧米：金融の暴走が実態経済や経済システムを危うくした

日本：金融仲介機能が十分発揮されていないことが、低成長の原因の1つとの指摘（金融機関のビジネス・モデルも欧米と日本では大きく異なる）

- アジアを意識

「アジアの成長も取り込みつつ、証券市場の活性化や資産運用マーケットの強化を図ることにより、アジアNo.1の金融・資本市場の構築を目指す」〔2013年6月「日本再興戦略」〕

「アジアとともに成長する我が国金融資本市場」

- ・アジア各地における本邦企業の円滑な資金調達等

- ・東京市場が国際金融センターとしてアジアへの資金供給機能発揮等〔2013年12月「金融資本市場活性化に向けての提言」〕

3

ところが、最近では、これも甚だ模式的な話ではありますが、米欧の金融規制に関する検討の影響を見きわめ、世界標準化の過程で我が国の主張の反映に努めることが一つのパターンになってきております。最近の欧米の議論は、日本とは若干違う欧米固有の金融実態、あるいは政治的な様々な議論に基づいている面がございます。そうしたことで、欧米の制度を直ちに日本に取り入れようという姿勢は、率直に言って後退してきていると思います。逆に、欧米での金融規制の改革の議論は、かなりの割合で次に世界標準化という議論に行きます。世界標準化や域外適用が相当ありますので、それに対して日本としてどう態度を表明していくのか、ということが重要になってきていると思います。

この変化の背景ですが、資料三ページの下に書いてありますように、金融をめぐる環境が欧米と

日本ではかなり違います。欧米では、リーマン・ショック等のときに、金融の暴走が実体経済や経済システムを危うくしたという反省に立っている一方、日本では、バブル崩壊後、金融仲介機能が十分發揮されていないことが低成長、長引くデフレの原因の一つではないかという主張が相当あります。貸し渋りをするなど、日本の金融機関はもう少しリスクをとらない。その点が我が国の経済成長を図る上でネックになっているのではないかといった指摘があります。それから、金融機関のビジネス・モデルも、欧米の場合、証券化や市場取引を儲けの源泉にしているということで、日本とかなり違います。そういった状況の違いが欧米と日本にはあるわけです。

もう一つの背景としては、日本の場合、最近、成長戦略を考えるときに、アジアを取り込むというのが政府のキーワードになっております。政府

の成長戦略に書いてあることを資料に幾つか抜き書きしてございますが、アジアの成長を取り込む、アジアゾーンの金融資本市場の構築を目指す、あるいは日本の金融機関の金融サービスがアジアに進出している本邦企業をバックアップする、そういったことが重視されています。

そうなりますと、マーケットで言えば、香港、シンガポールが直接的な競争相手になるわけですが、その場合、ただフリー、フェアの路線を続ければ競争に勝てるという単純なものでもなさそうです。従来の欧米に範をとった自由化や公正性・透明性の向上だけではいけないのではないかとといった考え方が強くなっています。もちろんフリー、フェアは東京市場の強みでもあり、それは生かしていかなければいけません。しかし、同時に、我が国の金融や経済の実態、その強み、弱みを踏まえた強化策が求められる状況かと思いま

4. シャドー・バンキング規制

背景及び狙い

- リーマン・ショック時に、ABCP市場の混乱、SIVの破綻、MMFへの取り付け、レポ市場の混乱等銀行システム外の金融仲介チャンネルで信用不安が急速に伝播した。
- 銀行同様の金融仲介機能を果たすシャドー・バンキング・システムに適切な規制・監視を行うことにより、金融システムの不安定性を除去する（リスクの高い取引が規制の緩いチャンネルに流れることを防止）。

国際的な検討

- G20カンヌ・サミット [2011年11月]
シャドー・バンキングの監視及び規制について、FSBの勧告及び5つの検討分野を承認
- FSB、「シャドー・バンキングに関する監視と規制の強化について（政策提言の概要）」を公表 [2013年8月]
- I. 金融システム全体のモニタリング体制の確立
FSBは毎年、世界的なシャドー・バンキングの傾向とリスクについて評価を行う

4

す。それでは、以下、再び個別の金融規制について見ていきたいと思います。

四、シャドー・バンキング規制

（背景及び狙い）

四ページの4「シャドー・バンキング規制」です。

「背景及び狙い」です。リーマン・ショック時に、ABCP市場の混乱、SIVの破綻、MMFへの取り付け、レポ市場の混乱等、銀行システム外の金融仲介チャンネルで信用不安が急速に伝播したといった経験がありました。これを踏まえまして、銀行同様の金融仲介機能を果たすシャドー・バンキング・システムに適切な規制・監視を行うことにより、金融システムの不安定性を除去するという狙いです。

銀行システムについては、バーゼルⅢとか、ボルカー・ルール等、高リスク取引を抑制する規制がかなり強化されていますが、銀行システム外のところをそのままにしておきますと、リスクの高い取引が規制の緩いチャネルに流れる、だからそちらのほうも締めなければいけないといった発想も、かなりシャドー・バンキング規制の動機となっております。

(国際的な検討)

G20カンヌ・サミットにおきまして、シャドー・バンキングに関するFSBの勧告と五つの検討分野が承認されました。このサミットでの要請に基づき、FSBが中心となって検討してまいりまして、去年の八月に政策提言の取りまとめを行っております。現在のシャドー・バンキング規制についての国際的な検討は大体ここにまつまっ

ている、そういう中身になっています。

I. 金融システム全体のモニタリング体制の確立

それを見ますと、二面的アプローチと言っているのですが、二つの柱があります。一つ目は、シャドー・バンキングに関する世界的なモニタリング体制を確立することです。各国当局の協力を得て、FSBは毎年、シャドー・バンキングのリスクはどうかという評価を行うことになっております。そして、「グローバル・シャドー・バンキング・モニタリング・レポート」を毎年出しております。去年はそれが一月に出されました。

II. 監視と規制の強化

二つ目の柱は、資料五ページですが、監視と規制の強化です。これは五つの分野について検討が

Ⅱ．監視と規制の強化

①銀行のシャドー・バンキングへの関与（BCBS）

- a) 銀行とシャドー・バンキングの連結のあり方、b) 証券化やファンドへの投資の大口と信規制上の取扱い、c) ファンド投資に係るリスクウェイト
- 〔b）、c）は市中協議済。近く最終化の見込み〕

②MMF（IOSCO）

- ・固定基準価格型（CNAV）MMFは、可能な限り変動基準価格型（VNAV）に移行すべき
- ・移行しないCNAV型MMFは、取り付けに対する強靱性を高めるためのセーフガード（流動性、資本準備等）を導入すべき
- 〔IOSCOが2014年にピア・レビュー〕

③証券化商品（IOSCO）

- ・証券化商品の組成者へのリスク保持義務
- ・開示様式の標準化等透明性の向上
- 〔IOSCOが2014年にピア・レビュー〕

④貸株・レボ市場（FSB）

- a) 貸株・レボ市場に関するデータ収集や集計の標準化
- b) 担保のヘアカットの最低基準の導入 等
- 〔b）は市中協議済。2014年春までに最終化予定〕

⑤その他のシャドー・バンキング主体（FSB）

- a) 経済的機能に基づく評価、b) 必要な場合の政策措置の採用、c) 当局間の情報共有
- 〔2014年3月までに情報共有の手続を定め、2015年までにピア・レビューを開始〕

5

行われております。

① 銀行のシャドー・バンキングへの関与（BCBS）

その一つ目は、銀行のシャドー・バンキングへの関与です。これは直接的にはバーゼル委員会が検討しています。シャドー・バンキング規制については、FSBが全体を取りまとめているのですが、個々の検討項目については、他の基準設定主体と協力するといったやり方がとられています。バーゼル委員会で検討したものは、要は、銀行のファンド投資について、バーゼル規制上の取り扱いを厳格化するということです。大部分市中協議済みであり、近く最終化の見込みです。

② MMF（IOSCO）

二番目は、IOSCOが検討しているMMFで

す。これがシャドー・バンキングの中で一番問題になっている項目です。今、取りまとめられている提言の本身は、MMFの基準価格の計算の仕方について、従来は固定基準価格型が主流だったわけですが、それは可能な限り変動基準価格型（VNAV）に移行すべきだとしています。変動NAVは時価評価です。固定NAVは償却原価が用いられて、基準価格が基本的に元本に固定されているといった違いがあります。

変動NAVに移行しない固定NAV型MMFは、取り付けに対する強靱性を高めるためのセーフガード、流動性や資本準備等の一種の規制が導入されるべきだということになっています。MMFは元本割れが問題です。日本でも過去にございました、元本割れの最大の原因は結局、大量の引き出しです。固定基準価格型、即ち償却原価型ですと、含み損があってもすぐには顕在化しな

い。どうせ満期までの期間が短いので、持っていれば元本が返ってくるということ、少々値下がりしてもそれを反映させていないのですが、大量の引き出しになると、売却損が出てしまうので、どんどん値段が下がり、それがまた引き出しを呼ぶということ、取り付けに非常に弱いという性格があります。したがって、取り付けに対して強靱性を高めるような仕組みを備えていないといかないというのがIOSCOの提言です。

③ 証券化商品（IOSCO）

三番目は、証券化商品です。これについての提言は、組成者に対するリスク保持義務、つまり5%以上リスクを保持しなさいということ、それからディスクロージャー等の透明性の向上という内容になっています。

④ 貸株・レポ市場（FSB）

四番目は、貸株・レポ市場です。これはMMFに次いで問題になっているもので、提言の内容は、貸株・レポ市場に関するデータ収集や集計の標準化と、担保のヘアカット、日本語で言う担保掛目の最低基準の導入です。ヘアカットと言うと、一〇〇から五を引く、一〇を引くという言い方なので、最低の基準ということになります。日本語で担保掛目と言うと、八〇とか九〇とかになるので、逆になります。いずれにせよ、その最低基準を導入すべきではないかという提言になっています。

⑤ その他のシャドー・バンキング主体（FSB）

五番目は、その他のシャドー・バンキング主体です。これは上記の四分野以外のものについて、

どういうものにリスクがあるのかということの評価して、必要な場合には政策措置をとりましょうというプロセスです。

（諸外国の対応）

六ページ、シャドー・バンキング規制についての「諸外国の対応」です。主として問題になっているのはMMFです。

① 米国

アメリカは、去年の六月、SECがMMFの規制案を公表しました。この過程ではかなり紛糾しました。その一年前の夏にSECがこの規制案を出そうとしたのですが、評決で委員の賛成が得られないということで一たん断念しました。そうしたら、最近できたFSOC、マクロ・プルーデンスをやる、SECなどのやや上にある機関が

諸外国の対応

〔米〕○ 2013年6月 SEC、MMF規制案公表

- a) 変動NAVを採用するか、
- b) 固定NAVを採用する場合は、流動性低下時に流動性手数料（2%）を課さなければならない（解約制限の権限も付与）

〔EU〕○ 2013年9月 MMF規制案公表

固定NAV型MMFに対し、準備金（3%）を要求

我が国の対応

○ 2013年金商法改正

運用会社によるMRFに対する緊急時の支援を損失補填禁止の適用除外とする

論 点

- 提案されている規制案は、MMFの商品性を根本的に損わないか
- MMFやレポ市場の金融システムへのリスクが相対的に小さい我が国において、FSBの政策提言の実行がどの程度求められるのか（図表1参照）

6

「もつとちゃんとMMF対策をやってもらわなければ困る」と言いまして、それで何とか規制案が出てきたわけです。

規制案の本身は、IOSCOと似ているのですが、変動NAVを採用すれば問題ない。固定NAVを採用する場合は、取り付けに備えて、流動性低下時には流動性手数料2%ということで相当な手数料を課し、さらに解約制限の権限でいざとなれば解約も制限してしまう、そういった商品性にしろという内容になっています。これは必ずしも全部のMMFではなくて、ガバメントMMF、日本で言うところのTB、FBなどを主体に運用しているものは、引き続き固定NAVでもいいわけですが、それは三割か四割ぐらいで、それ以外のものはこうした規制に服さなければいけない。これに対しては運用業界の抵抗が大変強く、最終化がどうなるのか注目されております。

② EU

一方、EUも去年の九月にMMFの規制案を公表しました。EUは、同じような構造ですが、固定NAVを採用する条件として準備金を持たなければいけないという案です。これについても賛否両論があります。もう固定NAVは全部やめろという意見もある一方、準備金を求められたらたまらないという反発も強い。ヨーロッパのMMFは今、ECBの低金利政策で非常に苦しい状況になっていて、さらに規制が強化されるとビジネスとして成り立たないのではないかといったことも背景にあります。

（我が国の対応）

国際的にはこうした状況ですが、「我が国の対応」としては、昨年の金商法改正で、運用会社によるMRFに対する緊急時の支援を損失補填禁止

の例外にする法改正を行っております。

MRFが元本割れ、一口一円を切ってしまうと、今のシステムでは払い戻すことができなくなって、全部手作業でやらなければいけないということもあり、非常に混乱を来しかねません。先ほどの話で元本割れはそうめつたに起こらない。したがって、いざ元本割れしたときには、スポンサーが支援して元本割れの分を補填してしまうということとは、欧米ではこれまで時々起こってきたことです。日本では、外国にはない損失補填禁止という規制があるものですから、できないのではないかということで今まで行われていませんでした。しかし、混乱を防ぐために効果があるのであれば、損失補填禁止の趣旨から見て、元本割れしたときにスポンサーが穴埋めするというのは問題ないであろうということで、法改正をしたわけです。

ただ、これに対してはかなり批判もあります。

といいますのは、これは固定NAVが前提になっているのです。欧米では確かに従来は元本割れしたときにスポンサーが穴埋めしたりしていたのですが、今縷々述べた今回の検討は、そういう対応ではもう間に合わないだろう、だからもう原則として変動NAVに行かなければいけないのではないか、そういった議論になってきている状況ですから、日本が固定NAVを前提に損失補填禁止を外すことで混乱を防ごうというのは、ちょっとその流れと違うのではないかといった批判があるわけです。この点については、次の「論点」で申し上げます。

(論点)

論点としては、結局、MMFについてかなり大騒ぎになっているのは、MMFの商品性の根本に

かわわる規制強化なものですから、預金同様の利便性をかなり損ないかねないということで、そもそもここで言っているような規制強化をして、MMFが今後成り立っていくのかといった問題があります。

論点の二点目としては、我が国を考えてみますと、MMFやレポ市場の金融システムへのリスクが相対的に小さいという状況で、FSBの政策提言の実行がどれだけ求められるのだろうかという問題がございます。

七ページにシャドー・バンキングの実態を少し書いておきました。左側は、先ほどのFSBのレポートの最新版に出ている「世界のシャドー・バンキングの構成」です。アメリカとユーロ・エリアとUKと足すと、ちょうど八〇%になります。

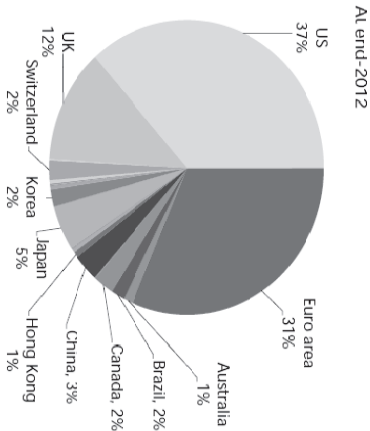
日本は五%ということで、シャドー・バンキングは圧倒的に欧米の問題です。

（図表1）

○ MMF、レボ市場の実態

	MMF（MRF）	レボ市場
日 本	・主として個人向け ・国債のほか高格付債で運用（3～6ヶ月以内） 【市場規模7～8兆円】	・担保は殆ど国債（99%） 【市場規模80兆円】
米 国	・機関投資家向けが多い（カバメント・フランド、フライム・フランド） ・CP、レボ等短期金融市場での運用も多い 【市場規模200兆円】	・担保は、国債、GSE債以外証券化商品、株式、投資不適格債等も多かった 【市場規模500兆円】
リーマン・ショック時の状況	・リーマン・ショック時の状況 ・リーマン・ショック時の状況	

（FSBF Global Shadow Banking Monitoring Report 2013.1）



（筆者作成）

それから、MMFとレポ市場の実態について、日本とアメリカを大ざっぱに比較しています。MMFは、日本では主として個人向けで、市場規模も七兆円〜八兆円程度です。アメリカは、個人もあります、機関投資家向けが相当多く、運用もCPやレポ等の短期金融市場での運用が多い。そういう意味では金融システムとのかかわりが強く、市場規模も大きいわけです。リーマン・ショック時の状況を見ますと、最初にリザーブ社のMMFが潰れました。ここは強力なスポンサーのないところで、割とあっさりと潰れてしまつて、それがほかのMMFに波及しました。償還請求が殺到して、MMFの資産の投げ売りにより、売りが売りを呼んで、ほかのMMFもおかしくなりましたし、金融市場そのものにも混乱が伝播した、そういった経過をたどりしました。

欧州のMMFは、ここには書いていませんが、

金融機関の発行している証券で運用している割合が非常に多く、八五％ぐらいです。したがって、これも金融システムとの相互依存が非常に強いという特徴があります。

レポ市場のほうは、日本はほとんど国債です。一方、アメリカは、特にリーマン・ショックより前は証券化商品、株式、投資不適格債なども多かったわけです。リーマン・ショックのときは、カウンターパーティーリスクの高まり、また国債の担保が足りなくなったことなどから、レポ市場の機能が停止しました。

このときに先ほどの掛目の問題が機能停止の原因となったかどうかについては論争があります。現在のFSBの提言は、ヘアカット率をあらかじめ厳し目しておくという考え方です。それはもともとかなり甘かったヘアカット率がリーマン・ショック時の危機で急に上昇し、それで混

乱が広がったという見方に基づいているようなのですが、本当にそうだったのかどうかはかなり見解が分かれていて、関係ないのではないかという意見も強いといった状況です。

六ページに戻りますが、今後、MMF等シャドー・バンキングの規制の提言は、ピア・レビューが順次行われます。MMFについては、IOSCOが二〇一四年、ことしピア・レビューをやることになっています。日本は、金融システムへの影響度等から見て、実態に相当大きな差があるのですが、欧米で検討されているような規制を導入しなければいけないのかといったことが問われることになると思います。

なお、シャドー・バンキングの規制については、比例原則という考え方があります。FSBの取りまとめでも、規制上の手段は、シャドー・バンキングが金融システムにもたらすリスクに比例

したものであるべきだという考え方になっているのですが、欧米でやると、往々にして、日本でやらずにいいのかということに直ちになりがちなので、その点が今後問題になると思われます。

ただ、私は、日本ではシャドー・バンキング規制が大事ではないということを言いたいのはありません。シャドー・バンキングは確かに金融システムの弱点になりやすい。日本でも過去において例えばバブル崩壊時にノンバンクなどが大変問題になりましたし、抵当証券とか、若干細かく異なりますが、J-REITも倒産したりして弱点を露呈したことがあります。したがって、二つの柱の一つとして、モニタリングが大事だというのは全くそのとおりだと思いますが、日本では何が弱点になりそうなのか、欧米の状況に基づいた規制をただそのまま導入すべきなのかといった点は、よく検討する必要があると思います。

5. 銀行の高リスク取引からの隔離

背景及び狙い

- リーマン・ショック時、預金金融機関又はそのグループが自己勘定取引等でリスクを取り過ぎていた
- リテール預金を淵源とする高リスク取引を排除することにより、預金者保護のための納税者負担を軽減するとともに、金融機関の過度のリスク・テイクを抑制する

諸外国の対応

〔米〕（ボルカー・ルール）

- ドッド・フランク法〔2010年7月〕

銀行グループの以下の行為を禁止

- a) 自己勘定取引を行うこと（米国債等、引受・マーケットメイク、ヘッジなどの例外あり）
- b) ヘッジファンド又はプライベートエクイティ（PE）ファンドに投資すること（少額投資の例外あり）
- c) 大規模な銀行合併・買収等を行うこと

〔FRB等関係当局は、9ヶ月以内に実施ルールを採択〕

8

五、銀行の高リスク取引からの隔離

（背景及び狙い）

次に、八ページの5「銀行の高リスク取引からの隔離」です。

その「背景及び狙い」です。リーマン・ショック時に、預金金融機関またはそのグループが自己勘定取引等でリスクを取り過ぎていたということがあり、このため、リテール預金を淵源とする高リスク取引を排除することによって、預金者保護のための納税者負担を軽減するとともに、金融機関の過度のリスク・テイクを抑制することが狙いです。

○ FRB等4当局、共同ルール案を市中協議 [2011年10月]

（規制対象や例外の定義等）

＜主な論点＞・マーケットメイクの推定規定（60日ルール）

- ・ ファンドの範囲
- ・ 外国国債に対する適用
- ・ 外銀に対する適用除外の範囲

（参考）・金融庁・日銀、連名でFRBに対しコメント・レター発出 [2011年12月]

- a) 本邦金融機関に対する域外適用の是正、b) 日本国債の適用除外、
- c) 短期の為替スワップ取引の適用除外、d) 域外ファンドの適用要件の明確化

・ 安住大臣とオズボーン英蔵相のFT、朝日新聞向け共同寄稿 [2012年2月]
外国国債、為替スワップ等への影響について懸念を表明

○ FRB等、規制ルールを最終承認 [2013年12月]

- ・ 市中協議案に対して表明された懸念には概ね対応
- ・ 大手行は2014年6月までにデータ公表。全面適用は2015年7月に延期
- ・ 今後は、銀行の報告義務、体制整備義務に関して、ルールがどの程度厳格に解釈されるか、事務負担はどの程度かが焦点に

9

（諸外国の対応）

① 米国（ボルカー・ルール）

「諸外国の対応」です。アメリカのボルカー・ルールは、ドッド・フランク法において、そうした規制の導入が求められております。「銀行グループは以下の行為を禁止する」ということで、自己勘定取引が禁止されております。ただし、これについては、米国債、引受・マーケットメイク、ヘッジなどの例外があります。それから、ヘッジファンドまたはプライベートエクイティファンドに投資することが禁止されております。これも例外が一部あります。これらのルールを当局は九カ月以内につくれということになっていましたが、ご存じのように、このルールをつくるのは大変難航しました。

九ページですが、アメリカの規制当局は、二〇一一年一〇月、二年少し前に共同ルール案を市中

協議いたしました。これに対しては不安と不満が噴出して、コメント期限を一カ月延長したりしました。主な論点は九ページに書いてありますが、かなり域外適用がありますので、外国にも影響するということで、アメリカ国外からもかなり抗議というか、批判がありました。

日本の金融庁、日銀も連名でFRBに対してコメント・レターを発出いたしました。広過ぎる域外適用を是正してくれとか、日本国債が適用になると日本の国債市場の流動性が低下する、あるいは為替スワップ取引も同様の弊害が懸念されるといったことをコメントいたしました。さらに安住大臣とイギリスのオズボーン蔵相がFTと朝日新聞に共同寄稿して懸念を表明しました。

去年の一二月にFRB等が規制ルールを最終承認いたしました。この中で、市中協議案に対して表明された懸念にはおおむね対応しました。上に

書いてございます「主な論点」のマーケットメイクについては、最初、かなり形式的な線引きがあったのですが、柔軟化いたしました。顧客の需要に沿ったものであればマーケットメイクとして認める。ファンドの範囲も緩和されましたし、日本などが懸念していた外国国債についても基本的に適用除外になりました。

ただ、割と例外が厳しいのはヘッジであります。識別可能な特定のリスクに対応したものでないといけないということで、いわゆるマクロ・ヘッジは禁止になりました。JPモルガンの所謂「ロンドンの鯨」がCDSのトレーディングで大きな損を出しましたが、JPモルガンは当初「これはヘッジなんだ」と言い張っていたことも影響して、ヘッジについて相当限定しなければいけないといった方向に議論が進んだという経緯がございます。

それから、適用期限が一年間延期になっております。この様に、ボルカー・ルールは、例外等がかなり柔軟なものになってきているのですが、結局、それを証明するのは銀行側に委ねられているような面があります。体制を整備して、さらに報告義務で、自分たちが投機的な高リスク取引をやっていないということをみずから管理して、みずから証明しなければいけないという感じですので、そうした事務負担がどのくらいになるのか、といったことが今後焦点になると見られております。

この線引きの問題について、FRBのタロー理事は、ルールで細かく決めるやり方と、原則のみを定めて監督でチェックする方法と二つのやり方があり、ボルカー・ルールは両者のいいところを合わせているのだと言うのですが、柔軟にしろと言われて、かなり曖昧になっている面があります。

すので、今後の運用がどうなるのかといった点が焦点になると思われます。

② 英国

一〇ページです。銀行の高リスク取引からの遮断は、欧州でも盛んに議論が行われております。イギリスでは、ウィッカーズ報告でリテール・リングフェンスの導入が提唱されました。これはリテール預金を受け入れる者はリングフェンス・バンクという形で同じ銀行グループ内で分離しろ、ホールセールや投資銀行業務はほかの非リングフェンス・バンクのほうでやりなさいというアプローチです。アメリカのボルカー・ルールが銀行グループ全体にかかる規定であるのに対して、グループ内の分離が欧州の議論の特徴です。

これにのっとって英国議会に二〇一三年金融サービス（銀行改革）法案が提出されました。リ

〔英〕○ ヴィッカーズ報告〔2011年9月〕

リテール・リングフェンスの導入

リテール預金を受入れるリングフェンス・バンク
ホールセール、投資銀行業務を行う非リングフェンス・バンク } 同一銀行グループ内で分離

○ 2013年金融サービス（銀行改革）法案

- ・個人及び中小企業から預金を受入れるリングフェンス・バンクは、ホールセール、投資銀行業務を行うことは原則禁止
（自己勘定取引及び域外の支店・子会社業務も原則禁止）
- ・リングフェンス・バンクは法人格を分離するとともに、ストレス時に確実に銀行グループから分離出来るようにする（「リングフェンス・ルール」）

〔EU〕○ リーカネン報告〔2012年10月〕

自己勘定取引及びその他の重大なトレーディング業務を銀行本体からグループ内のトレーディング子会社に分離する

（参考）・ フランス銀行改革法〔2013年3月〕

大銀行は、預金受入れや企業（特に中小企業）向け融資等の通常業務と投機的業務（自己勘定取引、ヘッジファンド等への投資など）を分離し、後者をグループ内の子会社に移行（マーケットメイクは通常業務）

・ ドイツ銀行改革法〔2013年6月〕

大銀行は、預金関連業務とトレーディング業務（自己勘定取引、ヘッジファンド投資等）を分離し、後者をグループ内の金融トレーディング機関に分離（マーケットメイクは本体で可）

10

ングフェンス・バンクは、ホールセール、投資銀行業務を行うことは原則禁止で、自己勘定取引もだめですし、海外の拠点もだめだということかなり厳しい制限がかかっております（オズボーン蔵相は、（フェンスに）「電気を通す」という表現をしている）。また、法人格を分離するとともに、ストレス時に確実にグループから分離できるようなルールをつくることになっております。この法案は昨年一二月に成立し、今後のルールの細目が策定されるという状況です。

③ EU

一方、EUのほうは、リーカネン報告で、自己勘定取引その他の重大なトレーディング業務をグループ内で分離するとしていて、これもグループ内分離の考え方です。これと同様の考え方でフランス、ドイツでは既に法律が成立しております。

- 欧州委員会、金融規制改革案を公表〔2014年1月〕
 - 大銀行が自らの利益目的で行う高リスクの自己勘定取引を禁止
 - 各国当局に、マーケットメイキング、デリバティブ、証券化商品関連業務の分離を命ずる権限

論 点

- 預金受入れとトレーディングの分離は、どの程度リーマン・ショック型危機の再発防止に直結するのか
- トレーディングとマーケットメイク等の金融仲介業務は、合理的な線引きが可能なのか
- 欧米の銀行構造改革の動きは、国際的規制の議論に波及する可能性はあるのか

11

これはイギリスのよりは緩いです。自己勘定取引や重大なトレーディングだけグループ内で分離で
すし、マーケットメイクも銀行がやっていいこと
になっておりますので、割とモデレートなもので
す。

一一ページです。欧州委員会がどういうルール
を決めるのか注目されていたわけですが、ことし
の一月に金融規制改革案を公表いたしました。こ
れはいわば二段階になっています。大銀行がみず
からの利益目的で行う高リスクの自己勘定取引の
禁止は、グループ・レベルで禁止していますの
で、アメリカ型です。一方、各国当局はマーケッ
トメイキング、デリバティブ、証券化商品関連業
務の分離を命じることができるといふのは、グ
ループ内分離であり、欧州で今まで議論が行われ
ていたものとアメリカ型の両者を合わせたような
ものになっております。

ただ、欧州では欧州議会選挙がことしの五月にありまして、そのデッド・ラインからすると、一月に出すというのはそもそも遅いと言われております。しかも、この改革案に対しては反対論も多々ございますので、これが成立するかどうかはかなり懐疑的に見られているといった状況です。

(論点)

「論点」としては、そもそもリーマン・ショックは、預金受け入れとトレーディングの分離がなかったから起こったのかという疑問がありまして、これがリーマン・ショック型危機の再発防止に本当に直結するのか。潰れたのは市場取引ばかりやっているような大きな金融機関で、リーマン・ブラザーズもそうですし、AIGも別に預金とのつながりが問題になったわけではないのです。

それから、トレーディングとマーケットメイク等の金融仲介業務は合理的な線引きが可能なのか。確かにマーケットメイクと関係がないようなトレーディングが盛んに行われていた面はあるのですが、もともとトレーディングはマーケットメイクから派生してきたわけであって、いろいろな線引きのルールや考え方が示されていますが、そもそも合理的な線引きができるのかといった問題はあろうかと思えます。

また、こうした欧米の銀行構造改革の動きは国際的規制の議論に波及するのか。これは日本にとっては最大の関心事ですが、今のところ具体的な動きはまだ出てきておりません。ただ、例えば英国の議会でボルカー氏が証言した際には、「幾つかの基本原則を国際化することは公平な競争の場をつくり出すだろう」と言っておりまして、中長期的には国際標準化の懸念はあると思っております。

6. 外銀規制の強化

背景及び狙い

- 各国の金融システムにおける外銀の活動の影響拡大
- 各国の金融規制が強化される中で、同等の規制を外銀にも課す要請
- 海外発の金融危機が国内に波及し被害を与えることに対する備え

諸外国の対応

〔米〕○ ドッド・フランク法〔2010年7月〕

外銀を含む資産500億ドル以上の銀行持株会社には、より強化された健全性基準を課すことを求める

○ FRB、新外銀規制案を市中協議〔2012年12月〕

- ・ 資産100億ドル以上の外銀は、米国中間持株会社（IHC）の設置を義務付け。米国の自己資本、レバレッジ規制等を課す。
- ・ 資産500億ドル以上の外銀のIHCには、流動性規制のほか本国のストレス・テストのFRBへの報告義務を課す。また、本国又はIHCの健全性指標に基づき早期是正措置を発動（本国等への資金供給制限を含む）

12

ます。そういうことになりますと、我が国では、例えば銀行系証券の活動はどうなってしまうのかということにつながりかねないわけでありまして、よく注意して見ていかなければいけません。グラス・ステイガール法の廃止もそうですが、これまでアメリカの規制緩和は、米国の銀行の国際競争力を考えて動いてきた面があります。今度こういう銀行構造改革でかなりの銀行の金融業務に制約を課すことについて、国際競争力の面から米国としてどう考えるのかといった点は今後出てくると思います。

六、外銀規制の強化

（背景及び狙い）

次のテーマ、一二ページの6「外銀規制の強化」に行きたいと思います。

「背景及び狙い」ですが、各国の金融システムにおける外銀の活動の影響が拡大しております。

巨大な金融機関の活動は大変国際化してきております。それから、各国の金融規制がこれまで見てきたように強化されている中で、同等の規制を外銀にも課すという要請がございます。さらに、海外発の金融危機が国内に波及して被害を与えることに対する備えといった面もあります。

（諸外国の対応）

ドッド・フランク法においては、外銀も含む資産五〇〇億ドル以上の銀行持株会社に、より強化された健全性基準を課すことが求められております。これはアメリカのSIFI規制の一部となっているわけです。これに基づきまして、FRBが一昨年の一二月に新外銀規制案を市中協議いたしました。その中身を見ますと、資産一〇〇億

ドル以上の外銀は米国中間持株会社（IHCC）を持たなければいけない。それに対して米国の自己資本比率規制やレバレッジ規制を課す。さらに、五〇〇億ドル以上の外銀のIHCCに対しては、流動性規制のほか、ストレステストとか、早期是正措置も課すことがあり得る（その際は本国への資金供給制限も含まれる）。そういった内容になっております。

これに対して、一三ページですが、外国当局が一斉に強く反発いたしました。欧州からは、大金融機関というのは一つの経営体として世界を股にかけてビジネスを行い、全体でリスク管理等々を行っている、FRBの新外銀規制案はそうしたリスクや流動性並びに資本の管理を分断するものであり、これにアメリカだけではなくて他国が追随すれば、世界の金融市場を分断しかねない。また、保護主義が加速する可能性があるといった批

（参考）各国当局の反発

〔欧州〕「リスク、流動性ならびに資本の管理を分断する。他国が追随すれば、世界の金融市場を分断しかねない。」（独中銀）

「保護主義が加速する可能性がある」（欧州委員会、以上報道による）

〔日本〕金融庁、コメントレター発出〔2013年4月〕

- ・ 本国の規制・監督が米国と整合的な外銀は、本国の規制・監督に委ねるべき
- ・ 早期是正措置の実施に当たっては、本国当局との事前協議を確保すべき

○ FRB、新外銀規制を最終決定〔2014年2月〕

- ・ IHCの設置の義務付けを資産500億ドル以上の外銀に限定
- ・ 実施期限を1年延長〔2016年7月～〕

（参考）新規制案の背景（FRBタルー口理事等による）

- ・ 近年米国金融システムにおける外銀のプレゼンスが上昇。米国内のホールセール市場から巨額のドル資金を調達して様々な金融活動を行う。
- ・ リーマン・ショック時に多くの外銀が資金調達難に陥り、FRBが流動性支援を行った。
- ・ 米国の金融規制強化の流れの中で、外銀の中に米国金融持株会社を解消する動きが見られる。

13

判であります。

日本はやはりコメント・レターを発出しております。本国の規制・監督がアメリカと同じぐらいのレベルの外銀については、本国の規制・監督に委ねるべきである。早期是正措置をアメリカが勝手にやるなどということは絶対にやらないでほしいといったコメントを出しております。

この新外銀規制案に一番怒っているのは欧州です。この外銀規制の対象になる大きな外国の金融機関の大半は、ドイツ銀行など欧州の金融機関です。それから、アメリカに対抗するような金融市場、金融規制のフィールドを持っていて、アメリカが自分のところだけ国際的な金融機関の活動を切り取っているいろいろな規制をかけることに對して、では、欧州はどうするのかということが突きつけられているわけです。

海外からは大変反発があったのですが、FRB

はつい先週、最終的な規制を決定いたしました。

これはニュースでご覧になった方も多いと思います。結論から申しますと、骨格はほぼ維持されております。ただ、閾値を大分緩めていて、IHCの設置は、一〇〇億ドルではなくて、五〇〇億ドル以上の外銀に限定しております。さらに、実施期限を一年延長しております。

アメリカの当局は、こんなに物すごく批判されているのに、何でこの新規制案をやるうとしているのかといいますと、「参考」に書いてありますが、近年、アメリカの金融システムでは外銀のプレzensが上昇しております、米国内のホールセール市場から巨額のドル資金を調達して、さまざまな金融活動を行っております。リーマン・ショック時に多くの外銀が資金調達難に陥り、FRBが流動性支援を行ったという経験もあります。FRBの流動性支援のうち半分は外銀向け

だったと言われています。

さらに、アメリカがSIFIs規制とか、ボーカー・ルールとか、いろいろな規制強化を進める中で、外銀の中にはアメリカの金融持株会社を解消する動きが見られます。規制が厳しくなるので、ドイツ銀行やバークレイズがアメリカの中間持株会社をやめてしまう。活動そのものは変わりませんが、中間持株会社をやめて直接本国からぶら下げるようにすると、アメリカ流の銀行グループ規制がかかりにくいわけです。そういう動きが見られたということで、日常的に監督しているアメリカの当局者からすれば、こういう規制をかけたいというのも確かにわからないこともない気もします。タルーロ理事は、最終案を出したときに「アメリカの金融システムの安定を保つことが、世界の金融システムに対する貢献なのだ」と言っておりまして、いわば「アメリカは特別なのだ」

我が国の対応

- 外銀支店に対する規制の見直し（2013年銀行法改正等）（図表2参照）

- ・ 免許付与の審査基準を明確化
- ・ 最低資本金に相当する金額の国内積立て
- ・ 外銀支店を更生特例法の対象とする 等

（注）金融審WGでは、外銀支店に対する自己資本比率規制、早期是正措置、国内資産保有義務、流動性規制等の適用について検討されたが、（慎重又は）継続的に検討すべきものとされた。

論 点

- 外銀規制の強化は、国際的な金融規制の統一、監督の協調の努力に逆行するものではないか。
- 各国独自の金融危機対応、破綻処理は、国際的な金融システムの安定につながらないのではないか。
- 金融機関の国際的活動のためのコスト上昇（各国毎の資本、流動性の手当て）



「The Economist」2月20号（2014年）

14

と宣言しているように聞こえます。

（我が国の対応）

一四ページ、「我が国の対応」です。我が国でも、大分スケールが小さいのですが、去年、似たような問題の検討をしております。それは外銀の支店についての問題です。次の一五ページを見ていただきますと、「現状」のところに書いてありますが、我が国への外国銀行の参入は、支店、現法、いずれの形態も認められていて、どちらも業務範囲は同じである。支店でも現法でも同じことができる。そして、その点については国際的に約束しています。

これは割と珍しい方式で、外国では、アメリカもそうですが、外銀の支店にはかなり業務範囲を制限しています。例えばリテール預金を取ってはいけないとか、高リスク取引をやってはいけない

(図表2) 外国銀行支店に対する規制の見直し

現状
○ 我が国への外国銀行の参入は、リテール・ホールセールに関わらず、支店形態・現地法人形態のいずれの形態も認められており、参入形態の違いによる業務範囲規制は課されていない(国際的に約束)。 ○ 外国銀行支店に対しては、<u>資本金に対応する規定が存在しない</u>。 ○ 金融機関等の更生手続の特例等に関する法律(更生特例法)の適用対象外となっており、監督当局には破産・更生手続等の開始の申立権や保全処分の申立権がない。 ○ 資産の国内保有命令違反に対する罰則が低い(100万円以下の過料)。

見直しの方向性		
<参入時>	<平時の規制・監督>	<危機時・破綻時の対応>
○免許付与の審査基準を明確化 ⇒ 支店形態でのリテール預金の受入れや本店への回金を含む資金の運用等について、信用秩序の維持の観点から審査	○外国銀行支店に対し、国内銀行の最低資本金(20億円)に相当する金額の国内積立てを義務付け ○明確化した免許付与の審査基準を、日常の監督における着眼点として適用 ○預金者に対し、預金保険制度の対象外であることの説明を義務付け	○外国銀行支店にも更生特例法を適用(監督当局に破産・更生手続等の開始の申立権や保全処分の申立権を付与) ○資産の国内保有命令違反に対する罰則を引上げ

(金融庁資料)

とか、そういうふうになっている国が多い。日本
の場合は、どっちも同じことをやっていい、ただ
し、システムック・リスクへの対応を除くという
ことになっております。国際的約束と申しますの
は、WTOでの約束です。外国は外銀支店につい
て規制しているのだから、日本もすればいいで
はないかと言っても、これは例えばコメの関税など
とセットで外国と約束していますので、ここは外
国より規制が少ないから、外国並みにここまでい
いでしようと個別にできるものではない。いずれ
にせよ、こういう形をとっているということで
す。

さらに、外銀支店については、資本金に対応す
る規定が存在しない。また、更生特例法の適用の
対象外となっておりまして、監督当局に破産等の
申立権がない。ここには書いておりませんが、預
金保険制度も適用になっていません。こういうこ

ともあって、日本は外銀現法が少ない。シティと
SBJの二つしかありません。支店のほうがコス
トが安く、業務範囲も制限されていないというこ
とで、支店形態が多いのです。

これに対する規制をどうするのかということが
検討されまして、見直しの方向性としては、免許
付与の審査基準の明確化ということで、リテール
預金の受け入れや本店への回金を含む資金の運用
等について、信用秩序維持の観点から審査する。
これは結局、日本でリテール預金を高利でたくさ
ん集めて、全部外国に持っていくといった形態
は、国際的なリスクの伝播に対して非常に弱い。
したがって、そういう極端なものについては、信
用秩序維持に必要な範囲での規制はかけられます
ので、チェックしていこうという考え方です。
それから、支店ですから資本金はもちろんない
のですが、それに相当するものとして、従来から

二〇億円という基準があります。これは利益が上がったときに二〇億円まで積み立てるということになっていましたが、それではなかなか積み上がらないので、原則として二〇億円を要求する。それから、更生特例法の適用対象にするという見直しが図られました。

日本の外銀支店規制の見直しは、アメリカ流のリングフェンシング（囲い込み）なのか、それとも国際主義なのかというと、非常に微妙なところです。現在、金融規制・監督は国際的に協力していこうということになっているものの、いざとなると、それぞれ自国の金融システムや預金者を守ろうとします。したがって、日本だけ丸裸でいいのかということ、最低限のチェック、また最低限のバッファの積み立てを図るという意味です。更生特例法の適用は、両面ありまして、国内だけでうまく処理するという場合もありますが、

外国と協力して破綻処理する際にも必要な規制です。

一般的に、支店より現法、現法より中間持株会社のほうが現地当局には管理しやすいわけです。日本は、支店で「何でもいよ」とやっているものですから、アメリカ流の囲い込みの正反対の現状にあります。アメリカは、もちろん外国から来たものは基本的に現法でやっているのですが、それでもだめだ。なぜなら銀行、証券、保険が別々になっていると、アメリカ流の銀行持株会社、銀行グループ規制がかけられないので、現法よりさらに規制しやすい中間持株会社を必ずつくれというふうにして囲い込みとしている。それに対して日本は、支店で自由な活動を認めてしまっているものですから、及ばずながらコントロールを強くしようということをやっているわけです。

（論点）

一四ページの「論点」ですが、アメリカのような外銀規制の強化は、国際的な金融規制の統一、監督の協調に逆行するのではないか。前回もさんざんご説明いたしました、F S BのKey-Attributesなどでは国際的な協力義務を定めていまして、規制や監督は本国中心に国際的に協力していかうということになっているのに、アメリカの部分だけ切り離して規制・監督するというのは逆行ではないか。

いわんやアメリカとイギリスの当局、アメリカはFDICですが、シングル・ポイント・オブ・エントリーといって、金融機関が破綻したときにどこか一カ所で破綻処理しよう。国際的な金融機関の持株会社や親会社のあるところは一カ所です。から、ドイツ銀行であればドイツが中心になってやるべきだ、バークレイズであればイギリスが中

心になってやるべきだ、アメリカは協力する、そういう方向性にしようという方針を出しているのですが、そういう流れとは完全に逆のものだと言えます。

ちょうど「エコノミスト」に記事が出ていましたので、その絵を載せておきました。「エコノミスト」誌は、アメリカの孤立主義だ、世界金融を分断すると言って批判しています。現在、国際的にいろいろな金融規制の議論や動きが出ています、必ずしも全体に統一がとれているとは言いがたい状況ですので、この辺は我々としても慎重に見ていく必要があると考えております。

7. マネロン・テロ資金対策の厳格化

背景及び狙い

- マネロン対策は、当初、麻薬収益等を主たる対象としていたが、同時多発テロ以降、テロとの戦いの柱の1つとなり、近年、国際的な要求水準が著しく高まっている

国際的な検討

〔FATF〕

- FATF^{ファットフ}（金融活動作業部会）の設立（1989年。同年のアルシュ・サミットの経済宣言を受けて設置）
- 「40の勧告」〔1990年〕（本人確認義務、「疑わしい取引」の届出等）
- 「40の勧告」の改訂〔2003年：第3次勧告〕
 - ・ 非金融業者（不動産業者、貴金属業者等）及び職業専門家（弁護士、会計士等）への適用対象の拡大
 - ・ 金融機関等の顧客管理措置の厳格化 等
- 「9の特別勧告」の策定〔2001年、2004年追加〕
 - ・ テロ資金供与の犯罪化
 - ・ テロに関する「疑わしい取引」の届出 等

16

七、マネロン・テロ資金対策の厳格化

（背景及び狙い）

最後に、一六ページの7「マネロン・テロ資金対策の厳格化」について申し上げます。

「背景及び狙い」です。マネロン対策は当初、麻薬収益等を主たる対象としておりましたが、同時多発テロ以降、テロとの戦いの柱の一つとなり、近年、国際的な要求水準が著しく高まっております。

（国際的な検討）

国際的な検討の中心になっているのはFATF（金融活動作業部会）という機関です。ここがマネロンやテロ資金対策の国際ルールを策定した

り、実行状況をチェックしています。FATFは、創設は古く、一九八九年にアルシュ・サミットによつて設けられ、当初は麻薬収益がターゲットでした。設立の少し後に「四〇の勧告」を出し、本人確認義務とか、「疑わしい取引」の届け出といったことを勧告しておりまして、日本もこれに應じて制度化してきました。

同時多発テロの後は、その要求水準が急速に高まりました。その一つが「四〇の勧告」の改訂で、従来、適用対象は金融機関だったのですが、非金融業者や職業専門家に拡大されました。また、本人確認ではなくて、顧客管理というさらに厳格な義務を業者にかけるといった強化策がとられています。それから、「九つの特別勧告」がブラスされ、テロ資金供与の犯罪化、テロにする「疑わしい取引」の届け出といった勧告がなされています。今、この二つが現行の基準です。

（我が国の対応）

一七ページです。この現行の基準に対して日本も対応してきたのですが、FATFが実行状況をチェックしておりまして、二〇〇八年に出た対日相互審査の結果では、四九の勧告のうち日本が合格したのは二三だけです（一八ページ図表3参照）。これは大変厳しい評価結果で、G7の中で最低、中国やメキシコよりも下です。関係者は、これがリオデジャネイロで行われたので、「リオの屈辱」と呼んでいます。

それで、日本はフォローアップ手続に移行しました。これはいわば追試のようなもので、三年以内に十分な措置をとれるということになっていて、日本もそれなりに対応してきたのですが、三年経っても十分な措置をとったとは認められておりません。十分な措置をとっていないと、i、ii、iii、iv、vの措置がとられることになっておりま

- 第3次対日相互審査結果〔2008年〕（図表3参照）
合格は、49の勧告のうち23のみ。フォローアップ手続へ（3年以内に十分な措置をとる努力義務）

（参考）十分な措置をとっていないと判断された場合、（i）通常より短い間隔でフォローアップ報告書を提出（ii）FATF議長から警告の書簡発出（iii）ハイレベルの使節団の派遣（iv）世界の金融機関が特別の注意を払うべき「高リスク国」に指定（図表4参照）（v）FATF加盟資格の停止又は剥奪、といった措置がとられる

- 第4次勧告〔2012年〕
（新「40の勧告」として改訂）
 - リスク・ベース・アプローチの強化
 - 法人・信託、電信送金システムに関する透明性の向上
 - 当局の機能及び国際協力体制の強化
 - 新たな脅威への対応 等

我が国の対応

- 犯罪収益移転防止法の制定〔2007年〕
（第3次勧告に対応。「本人確認法」「組織的犯罪処罰法」を統合、強化。）
 - 規制対象を（金融機関に加え）非金融業者、職業専門家に拡大
 - 事業者の義務は、本人確認、記録保存、疑わしい取引の届出等
- FIU（金融インテリジェンス・ユニット）の金融庁から警察庁への移管〔2008年〕

17

して、実は日本はiiiまで来ています。

ivまで行くとうどうなるか。一九ページに図表4「FATF声明」があります。これは去年の一〇月に出た一番新しいものですが、イラン、北朝鮮は論外としても、その下の国々は、「FATFは以下に記載する国・地域に関連した欠陥から起るリスクを考慮するよう、加盟国に要請する」、要するにそこ金融取引をすると危ないという高リスク国に指定されていて、日本は今、その高リスク国の一歩手前になっているといった状況です。実は去年、警告の書簡が来て、夏にハイレベル使節団が来しました。使節団は日本で大臣に会ったりして、もっとやってくれなくては困るではないかという指摘を直接行いました。そうこうしているうちに第四次勧告という次の基準が出てきております。これはさらに厳しい規制内容になるものです。

（図表3）第3次FATF対日相互審査結果

番号	内容	結果	番号	内容	結果	番号	内容	結果
1	資金洗浄罪の犯罪化	○	18	シエール/ベンル/実態のない銀行の禁止	△	35	カーン/ベンル/モ、テロ資金供与防止条約の批准	△
2	資金洗浄罪一認識及び法人への刑罰	○	19	金融取引情報の一元化についての検討	◎	36	国際司法共助	△
3	没収・凍結措置	○	20	その他の職業専門家に対する勧告の適用の検討	◎	37	国際司法共助における双罰性の取扱	△
4	守秘義務	◎	21	FATF勧告の履行に問題がある国・地域への対応	×	38	外国からの要請による資産凍結等	○
5	顧客管理	×	22	海外支店・現法への勧告の適用	×	39	犯人引渡	△
6	PEPs （外国における重要な公的地位を有する者）	×	23	金融機関に対する監督義務	○	40	国際協力（外国当局との情報交換）	○
7	コルパス銀行業務	×	24	DNFBPに対する監督義務	△	SR I	国連財文書の批准	△
8	非対面取引	△	25	ガイドラインの策定義務	○	SR II	テロ資金供与の犯罪化	△
9	顧客管理措置の第三者依存	N/A	26	FIUの設置義務	○	SR III	テロリストの資産凍結・没収	△
10	本人確認・取引記録の保存義務	○	27	資金洗浄・テロ資金供与の捜査	○	SR IV	テロに関する疑わしい取引の届出義務	○
11	異常な取引への対応	△	28	捜査関係等資料の入手義務	◎	SR V	テロ対策に関する国際協力	△
12	DNFBP（指定非金融業者及び職業専門家） 家による顧客管理措置	×	29	監督当局の権限の確保	○	SR VI	代替的送金システム	△
13	金融機関における疑わしい取引の届出	○	30	関係当局におけるリスクの確保	○	SR VII	電匯送金（送金人情報の送付義務）	○
14	届出者の保護義務	○	31	国内関係当局間の協力	○	SR VIII	非営利団体（NPO）の悪用防止	△
15	内部管理態勢の構築	×	32	包括的統計の整備	○	SR IX	キヤッシュ/ウーリエ（現金運搬者）への対応	×
16	DNFBPによる疑わしい取引の届出等	△	33	法人情報へのアクセスの確保	×			
17	義務の不履行に対する制裁措置	○	34	法的取極（信託）	×			

* DNFBP（指定非金融業者及び職業専門家）とは、カジノ、不動産業者、貴金属・宝石商、弁護士、公証人、他の独立法律専門家及び会計士、トランス・アクティブ・カンパニー・サービスプロバイダーを言う

* 黄色の欄掛けは重要勧告、また、2008年10月のFATF全会において、フォローアップ手続の変更が採択され、フォローアップの対象となる勧告は、49箇中16箇の勧告に收められることとなった。（重要勧告十緑色の欄掛け）

** 番号の下線は、△又は×の評価を受けたものうち、関係省庁間で警察庁主管で対応することとされたもの

(図表 4) FATF 声明
2013 年 10 月 18 日

(仮訳)

金融活動作業部会 (FATF) は、資金洗浄・テロ資金供与対策 (AML/CFT) に関する国際的な基準を設定機関である。資金洗浄・テロ資金供与 (ML/TF) リスクから国際金融システムを保護し、資金洗浄・テロ資金供与対策基準の遵守強化を促進するため、FATF は戦路上重大な欠陥をもつ国・地域を特定した。これらの国・地域に協働して国際金融システムにリスクをもたらすそれら欠陥に対応する。

当該国・地域から生じる継続的かつ重大な資金洗浄・テロ資金供与リスクから国際金融システムを保護するため、FATF が全ての加盟国及びその他の国・地域に対し、対抗措置の適用を要請する対象とされた国・地域

イラン、朝鮮民主主義人民共和国 (DPRK)

資金洗浄・テロ資金供与対策に戦路上重大な欠陥があり、それら欠陥に対応するため顕著な進展をみせていない、あるいは FATF と策定したアクションプランにコミットしていない国・地域。FATF は以下に記載する国・地域に関連した欠陥から起るリスクを考慮するよう、加盟国に要請する。

アルジェリア
エリトリア
エチオピア
インドネシア
ケニア
ミャンマー
パキスタン
シリア
タンザニア
トルコ
イエメン

(財務省資料)

第2回 金融システム関係（その2）

○ 犯罪収益移転防止法の改正 [2011年]

取引時確認義務（特定取引、ハイリスク取引には、「取引の目的」「職業・事業内容」「法人の実質支配者」等を確認）

（参考）FATFが指摘する我が国の主な不備事項（2012年6月国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部）

- ①顧客管理
- ②物質的支援の犯罪化
- ③テロリストの資産凍結
- ④パレルモ条約（重大犯罪の共謀の犯罪化等を規定）

（参考）警察庁・マネロン対策懇談会[2013年6月～]の主な検討項目

- ・実質的支配者を自然人まで遡る確認
- ・国外PEPs（公的要人）に関する確認義務
- ・リスクに応じた継続的顧客管理措置
- ・本人確認書類の質の向上

最近の動き

○ G8 ロック・アーン・サミット [2013年6月]

「法人及び法的取極めの透明性」について首脳コミュニケで合意

- ・実態のない法人の悪用が、腐敗、脱税、資金洗浄等の不正な資金の流れを助長しているとの認識に基づき、
- ・法人及び法的取極めの悪用を防止するための「G8行動原則」及び「国別行動計画」の発表に合意
- ・法人に対し自らの実質所有者情報を入手・保持することを義務づけ、その情報を例えば中央登録機関を通じて、司法・徴税当局等が適時に入手可能とする

20

我が国はその間、何をしていたのかといいますと、まず二〇〇七年に、三次勧告に対応して犯罪収益移転防止法をつくりました。これは従来の本人確認法などを直したもので、規制対象を金融機関以外に広げております。ただ、義務は余り厳しくしていません。本人確認のレベルにとどまっています。それから、二〇〇八年に、FIU、「疑わしい取引」の届け出の元締めのようなところを金融庁から警察庁に移管しております。

最後の二〇ページです。今の二〇〇七年の改正をしても、FATFからは余り前進があったと認めてもらえなかったものですから、これはかなり異例なのですが、二〇一一年にすぐ犯収法の改正をしております。この内容は、先ほど義務が本人確認のレベルにとどまっていると申しましたが、そこをもう少し強化して、特定取引やハイリスク取引については、取引の目的、職業・事業内容、

法人の実質的支配者を確認しなさい。いわば本人確認から顧客管理にレベルアップしたわけです。

ところが、これでもまだ不十分だと言われているところです。大体、FATFの審査基準は、義務の法令化といって、FATFの基準と同じようなことが法律に書いてあるかどうかを割と中心的に見ます。日本人は真面目なものですから、法律に書く、全部やらなければいけないのではないかと思ってしまう。他方、外国は法律に書いてあるけれども、本当にやっているのかという疑問もあつて、FATFに言われていることを法律に額面どおり書くことがなかなかできない。そういうことが不十分とされている一つの理由です。

FATFが今、指摘している主な不備事項は、資料に挙げた①から④までの四つです。顧客管理がなぜ法律をつくって直してもなお不十分なのかは、「参考」のところに書いてあります。法人は

隠れみのになりやすいから、実質的支配者を自然人までさかのぼれという義務、国外PEPsという外国の政府要人等に関する確認義務、リスクに応じた継続的顧客管理措置、それから本人確認書類の質の向上、写真のない健康保険証だけではだめだといったこと等々が不十分だとされています。

そのほかの②、③、④も全部法律改正が必要で、②については、去年の通常国会からテロ資金供与処罰法を出しているのですが、通常国会も臨時国会も通らなくて継続審議になっています。③の「テロリストの資産凍結」は、新法を出さなければいけない。今度の通常国会に出すことを検討しています。④の「パレルモ条約」は、いわゆる共謀罪で、昔からFATFの関係で、日本でやらなければいけないことになっているのですが、弁護士会を初め極めて反対が強くて、今度の通常国

会に出すという話もあったのですが、今のところ出さないという方針になっています。

（最近の動き）

こういう状況の上にさらに、世界的に実体のない法人が悪用されているということから、「法人に対し自らの実質所有者情報を入手・保持することと義務づけ、その情報を例えば中央登録機関を通じて、司法・徴税当局等が適時に入手可能とする」ことをFATFでやろうということが、昨年のG8ロックアーン・サミットで決まっております。日本の場合、法人数も多いので、ここにある様に全ての法人に義務を課し情報を登録させるとなると大変な労力がかかる。これは本当にどこまでやる必要があるのかといったことが今後問題になると思います。

マネロンの問題については、論点は書いていな

いのですが、日本としては、劣等生扱いされていて非常に釈然としないところがあります。といいますのは、もともとの麻薬対策から、テロから、今申し上げたサミットで決まったことは租税回避が問題で、いずれも欧米の政策課題というか、都合をやや押しつけられているようなところがあります。しかも、日本国内はそんなリスクは余り高くないのではないか。さらに、金融慣行等の違いがあります。

ただ、昨今、マネロン対策をちゃんとやらないと、世界の金融界や当局からの批判は非常に厳しい。HSBCは一九億ドルの罰金を取られたといった状況ですので、これは好むと好まざるとにかかわらず相当真剣な対応が必要です。当局にとっては、法律を出すのも大変ですし、通すのも大変なのですが、それを何とかしなければいけないと思いますし、金融機関のほうも、相当コスト

がかかると思いますが、今までの延長線ではなくて本腰を入れた対応が必要であろう、そういう環境だと考えております。

以上でございます。

（この講演は、平成二六年二月二四日に開催されました。）