

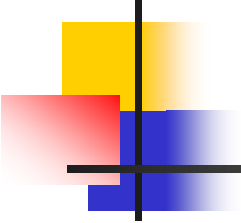


米国の金融規制改革について

——金融システム安定へのインプリケーション

2010年9月18日

清水誠一（日本銀行）



I. 金融規制改革法の概要

II. いくつかの重要な論点

III. 日本のフレームワーク

本資料に示された内容や意見は、日本銀行の公式見解を示すものではありません。

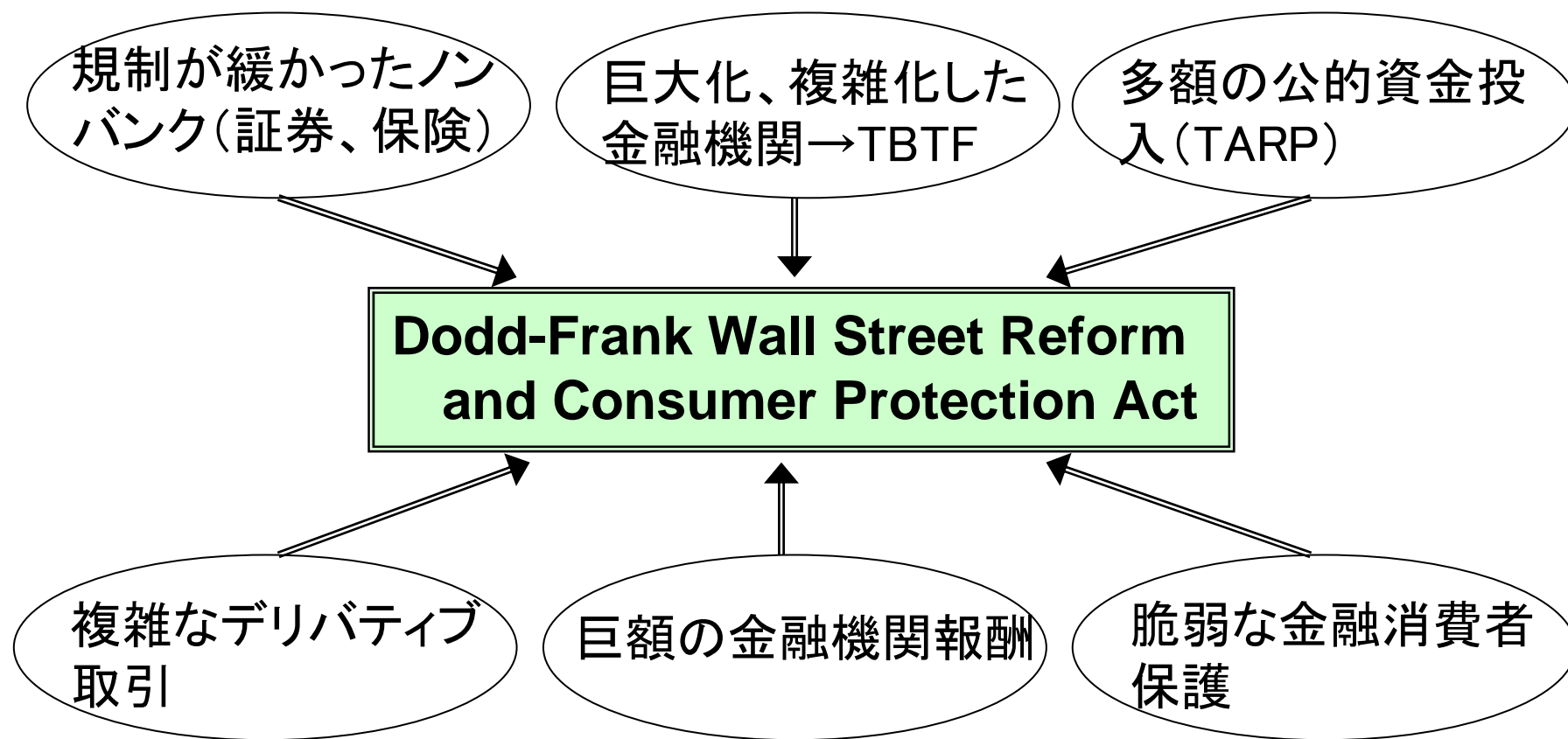
本稿の内容について、商用目的での転載・複製を行う場合は、予め日本銀行金融機構局までご相談ください。

本稿に掲載されている情報の正確性については万全を期しておりますが、日本銀行は利用者が本稿の情報をを用いて行う一切の行為について、何ら責任を負うものではありません。



I. 金融規制改革法の概要

1. 金融規制改革法制定の背景





1. 金融規制改革法制定の背景

■ 90年代後半の規制緩和の流れから大きな転換

- 1933年 グラス・スティーガル法 銀行・証券の分離
- 1990年代初 S & L危機
- 1991年 連邦預金保険公社改善法 PCA導入等
- 1994年 州際業務自由化法 銀行の州際業務解禁
- 1999年 グラム・リーチ・ブライリー法 銀行・証券の垣根撤廃
- 2007年～ 今回の金融危機
- **2010年** **金融規制改革法**



2. 盛り込まれている内容

- 監督体制から破綻処理、デリバティブ取引規制、報酬規制、消費者保護にいたるまで、極めて広範な内容

- ✓ **新たな監督体制**
- ✓ **金融機関の破綻処理**
- ✓ **自己勘定取引規制**
- ✓ **デリバティブ取引規制**
- ✓ **報酬規制**
- ✓ **消費者保護**



3. システミックリスクに対する監督体制

(1) 金融安定監視協議会 (Financial Stability Oversight Council, FSOC)

① 基本的な役割

- ✓ 金融機関や金融市場のリスクを把握し、早期警戒機能を発揮
- ✓ 金融システム全体への監督を強化
- ✓ 健全性基準に関する関係当局間の調整

—— 新たに設置するOffice of Financial ResearchがFSOCの情報収集・分析機関として機能



3. システミックリスクに対する監督体制

(1) 金融安定監視協議会 (Financial Stability Oversight Council, FSOC)

② メンバー構成

財務長官(議長)、FRB議長、OCC議長、BCFP局長、SEC委員長、FDIC議長、CFTC委員長、FHFA長官、NCUA委員長、保険専門家の10名が議決権を行使

OFR局長、FIO局長、州保険コミッショナー代表、州銀行監督当局代表、州証券コミッショナー代表の5名が議決権なしで参加



3. システミックリスクに対する監督体制

③ 具体的な業務

- ✓ システミックに重要なノンバンク金融会社(SIFC)を認定。なお、総資産500億ドル以上の銀行持株会社(大規模BHC)は自動的にFEDの監督を受ける(後述)
- ✓ システミックに重要な決済システムを認定
- ✓ メンバー機関はじめ金融規制当局から情報を収集
- ✓ 米国の金融安定に対する脅威を把握
- ✓ 金融規制にかかる内外の提案や動向をモニター。議会に対する助言・提言
- ✓ 金融規制当局間の意見交換と調整を支援
- ✓ メンバー機関に対する監督上の優先課題や原則、規制に関する提言を実施
- ✓ 議会に年次報告を提出、議会証言の実施



3. システミックリスクに対する監督体制

(2)FRBによる監督

① SIFC、大規模BHCの監督

- ✓ SIFCと大規模BHCは高い健全性基準等を適用される
 - TARPを利用した金融機関は、その後銀行免許を返上しても大規模BHCとみなされる(Hotel California Provision)
- ✓ 自己資本比率規制、レバレッジ規制、流動性規制、リスク管理、living will、信用エクスポージャー報告、集中規制等
- ✓ FRBはこれらの金融機関に年1回ストレステストを実施
- ✓ FRBは危機時の早期是正措置の枠組みを策定



3. システミックリスクに対する監督体制

(2)FRBによる監督

② システミックに重要な決済システム

- ✓ FRBはリスク管理基準を策定。リスク管理方針、証拠金・担保、参加者破綻の際の手続き、清算・決済処理、資本・財務等に関する事項
- ✓ 対象決済システムに対し、地区連銀が口座を開設し、決済サービス利用や信用供与を認めることができる



4. システミックに重要な金融会社の破綻処理

(1) 対象金融会社

- ① BHC
- ② SIFC(システミックに重要なノンバンク金融会社)
- ③ 主として「金融の性質を有する業務」(BHC法)を行っている会社
- ④ ①～③の子会社のうち、主として「金融の性質を有する業務」(BHC法)を行っている会社(被保険預金受入機関、保険会社を除く)



4. システミックに重要な金融会社の破綻処理

(2) 手続きの開始(システミックリスクの認定)

- ① FDICとFRBが財務長官に提言
- ② 財務長官が大統領と協議のうえシステミックリスクを認定(認定されない場合は通常の破産法で処理)

(認定基準)

- ✓ デフォルト状態ないしはデフォルトが切迫
- ✓ 米国の金融安定に甚だしい悪影響が及ぶおそれ
- ✓ 民間ベースの解決方法がない
- ✓ 転換を求めうる負債の転換をすべて求めている



4. システミックに重要な金融会社の破綻処理

(3) 手続きの概要

—— 通常の破産法の扱いとの調和を図る

- ① 財務長官はFDICを管財人に指名（議会に報告）
- ② FDICの管財期間は3年（1年単位で2回まで延長可能）
- ③ ブリッジ金融会社への資産・負債移転、他の金融会社との合併、資産売却等により対象会社を清算処理
- ④ 清算回避のための納税者資金活用は不可
- ⑤ 無担保債権者は優先順位に従って損失を負担
- ⑥ 株主、経営陣の責任確保



4. システミックに重要な金融会社の破綻処理

(4) 破綻処理コスト

- ① 財務省にOrderly Liquidation Fund (OLF)を創設
- ② OLFの歳入
 - ✓ 金融会社等からの拠出
 - ✓ FDICによる財務省からの借入(債券発行。5年以内に完済する必要)
 - ✓ 投資収益
 - ✓ 処理対象会社からの回収金



5. 自己勘定取引等の規制 (Volcker Rule)

(1) 自己勘定取引規制

- ① 被保険預金受入機関、その親会社、系列会社、子会社は、自己勘定による証券、デリバティブ、商品先物、それらのオプション等のトレーディングを禁止
- ② 下記のもものは許容される
 - ✓ 連邦政府債、政府機関債、GSE債
 - ✓ 引受やマーケット・メイキング上の取引
 - ✓ ヘッジ目的の取引
 - ✓ 顧客を代理する取引、等



5. 自己勘定取引等の規制 (Volcker Rule)

(2) ヘッジファンド、PEファンド取引規制

- ① 被保険預金受入機関、その親会社、系列会社、子会社は、ヘッジファンドやPEファンドに投資したり、スポンサーになることを禁止
- ② 以下の投資は許容される(下記をすべて満たす必要)
 - ✓ 自ら組成、提供するファンドへの当初資本の供給、第三者の投資を誘致するための投資
 - ✓ 投資総額はTier 1資本の3%以内
 - ✓ 個別ファンドへの投資は1年以内に当該ファンド総株主持分の3%以内に削減



5. 自己勘定取引等の規制 (Volcker Rule)

(3) SIFCの扱い

上記の自己勘定取引やヘッジファンド投資等は禁止されないが、当該業務に追加的な自己資本や量的規制が課される

(4) 実施時期と経過措置

- ① ルール公表後12ヶ月後ないし本法成立後2年後のいずれか早い方に発効
- ② その後2年間の経過措置(1年毎に3回まで延長可能)



6. デリバティブ取引に関する規制

(1) 業者の登録

スワップ・ディーラー、主要スワップ参加者に対し、CFTC登録を義務付け。証券ベース・スワップのディーラー、主要参加者はSECとCFTCに二重登録

(注)本法のスワップ取引は、各種オプション取引を含むデリバティブ取引の総称

(2) 清算機関・取引所取引の促進

- ① スワップ取引は清算機関を介して清算することを義務付け。清算義務の対象となるスワップ取引は、所定の取引所等において行うことを義務付け
- ② 商業リスクをヘッジないし緩和するためにスワップ取引を用いるnon-financial entitiesは清算義務を免除



6. デリバティブ取引に関する規制

(3) 情報収集、公表

全てのスワップ取引はスワップ情報集積機関に情報を登録。CFTC、SECはそれらを用いてスワップに関する情報(取引、市場参加者、新商品の動向)を半期毎に公表

(4) 連邦アシスタンスの禁止

- ① スワップ機関は連邦支援の対象外。連邦支援は、連邦準備銀行の信用ファシリティからの貸出、FDICの保険・保証の利用等
- ② 被保険預金受入機関が、業務に直接関わるリスクのヘッジを行ったり、金利ないし国法銀行として許容される参照資産のスワップ取引を行う場合には、連邦支援が許容される



7. その他の規制

(1) ヘッジファンド

- ① 運用マネージャーに対しSECへの登録を義務付け
- ② SECは登録運用マネージャーに対し、公益や投資家保護の観点から必要な、またはFSOCがシステミックリスクを認定するために必要な情報の保持・提出を求める

(2) 格付機関

- ① SECによる監督権限の強化
- ② 格付けの質、透明性の確保、利益相反の防止
- ③ 規制上の格付利用の見直し



7. その他の規制

(3) 証券化業務

- ① 証券化事業者に対し、証券化により第三者に移転・売却した資産の信用リスクの一部(原則5%以上)について保持することを義務付け
- ② 当局はルールおよび適用免除規定を策定

(4) 金融機関の役員報酬

- ① 役員報酬につき少なくとも3年に1度、拘束力のない賛否表明権を株主に付与
- ② 役員報酬に関する開示を促進
- ③ 規制当局は共通ガイドラインを策定。インセンティブ報酬制度を当局に報告させるとともに、過剰な報酬や多大な損失をもたらすような報酬体系を禁止



8. 金融消費者保護

(1) 対象商品・サービス

与信、リース、不動産取引サービス、預金、電子マネー、小切手、送金、財務顧問、信用調査、債権回収等のうち、消費者の利用に供されるもの

(2) 消費者金融保護局 (Bureau of Consumer Financial Protection)

- ① 連邦準備制度内に創設。ただし、独立した機関
- ② BCFP局長は上院の助言と同意に基づいて大統領が任命
- ③ これまで分散していたFRB、OCC、OTS、FDIC、NCUA等の消費者保護機能をBCFPに移管
- ④ BCFPは消費者が消費者金融商品・サービスにアクセスできること、同市場の公正性、透明性、競争が確保されること、を目的とする
- ⑤ ルール・ガイダンスの策定、リスクのモニター、情報請求、立入検査



11. いくつかの重要な論点



1. ノンバンクと金融システム

- 従来、預金取扱金融機関を中心とした金融監督体制
 - ✓ 預金という決済手段、金融仲介・信用創造機能の存在
 - ✓ 一定のセーフティネット(預金保険等)の提供と規制・監督
- 今回の危機において、ノンバンクの破綻が金融システムの安定を脅かしていることが明らかに
 - ノンバンク(証券、保険)も金融規制・監督の範囲に



2. Too Big To Fail問題

- 大きくて(複雑で)つぶせない
 - 金融機関、預金者にモラルハザード
 - 多額の公的負担

- TBTF問題へのいくつかの対処方法
 - ① 大きくてもつぶれにくくする→規制・監督の強化
 - ② 大きくしない、複雑にしない→Volcker Rule
 - ③ つぶせるようにする→破綻処理制度整備、resolution plan、決済制度整備、等



2. Too Big To Fail問題

- システミックに重要な金融機関 (Systemically Important Financial Institution, SIFI) とは (メルクマールの候補)
 - ✓ 規模 (size)
 - ✓ 相互連関性 (interconnectedness)
 - ✓ 代替可能性 (substitutability)
- SIFIへの政策対応はなお議論の途上



2. Too Big To Fail問題

— Bernanke FRB議長の証言(9月2日)

■ TBTF(Too Big To Fail)の問題点

- ① TBTF金融機関における深刻なモラルハザード(過剰なリスクテイク)
- ② 中小金融機関との競争上の不公平(金融の不安定化)
- ③ 十分な破綻処理ツールがない場合、TBTF金融機関それ自体がリスク要因

■ TBTF問題への金融規制改革法上の対応

- ① 大規模金融機関の過剰なリスクテイクの抑制
 - ・ より厳格な資本・流動性基準
 - ・ より厳格な規制・監督
- ② 秩序ある破綻処理制度
 - ・ 従来のsystemic risk exceptionといった例外措置なし(ノンバンクの場合)
- ③ 金融システムの耐性力向上
 - ・ デリバティブ決済等の金融市場インフラの強化



3. システミックリスクと中央銀行 — マクロプルーデンス

- 中央銀行が金融システム全体の監視(マクロプルーデンス)を担う動き
 - ① 米国
 - ✓ システミックに重要なノンバンク、大規模BHCはFEDの監督下
 - ✓ FSOCにFRB議長が参加
 - ② 欧州
 - ✓ 欧州システミックリスク理事会(European systemic Risk Board, ESRB)に中央銀行で構成が参加
 - ✓ ESRBの議長はECB総裁
 - ③ 英国
 - ✓ BOE内に金融システム政策委員会(Financial Policy Committee, FPC)を創設



3. システミックリスクと中央銀行 — マクロプルーデンス

■ 中央銀行がマクロプルーデンスを行うことのアドバンテージ

- ① マクロ経済の視点
- ② 金融市場や金融と実体経済との関係に関する知識
- ③ LLR(Lender of Last Resort)機能との関係

■ 中央銀行にとっての課題

- ① マクロプルーデンスの手段
 - ・ 資本規制、流動性規制、引当制度等
- ② 金融政策とのコンフリクト
 - ・ 金融政策運営においてどの程度金融システム問題を勘案するか



III. 日本のフレームワーク

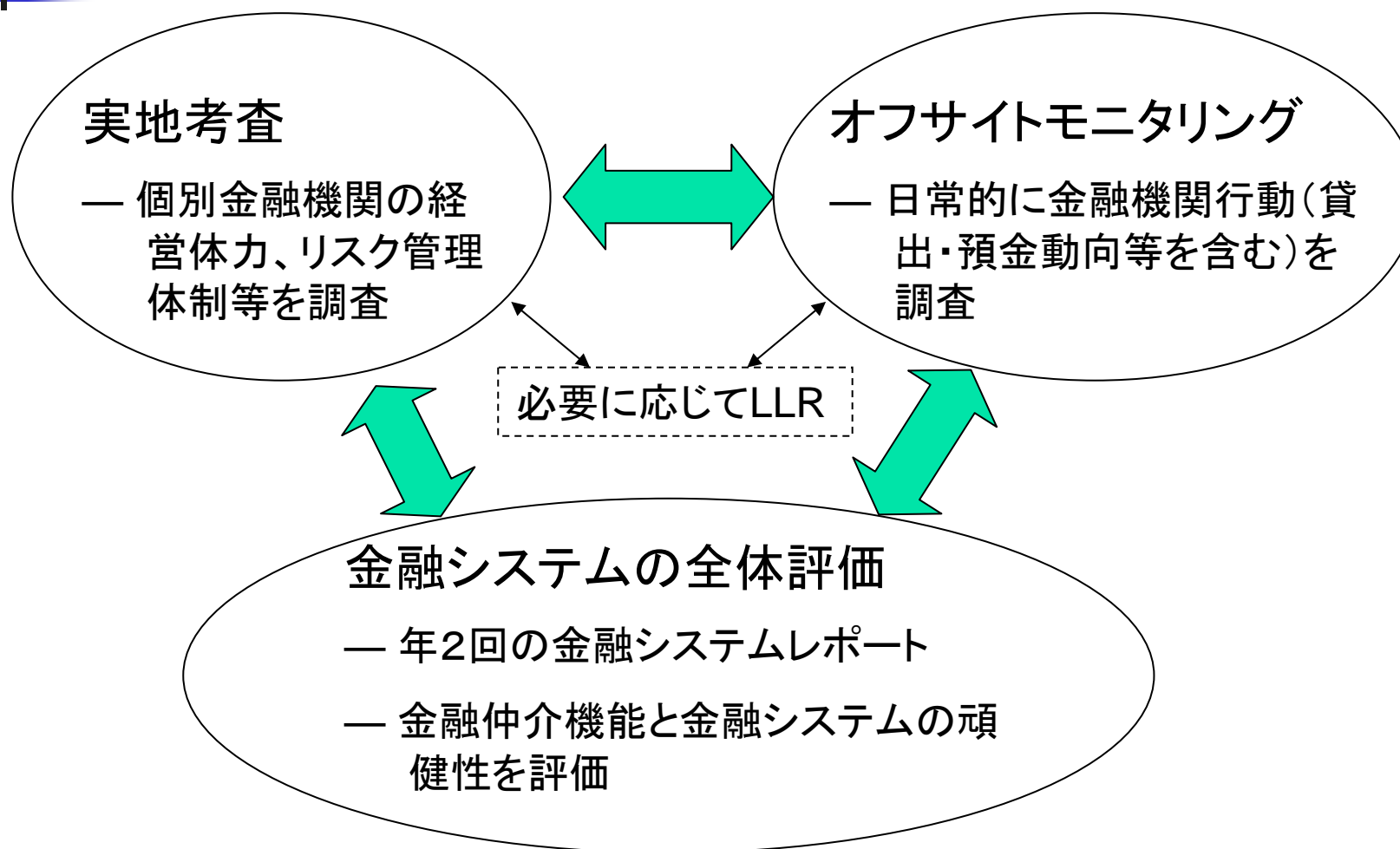


1. わが国の金融規制・監督体制

- 金融庁が一元的な規制・監督機関
 - ✓ 銀行、証券、保険を一元的に規制・監督
 - ✓ 証券取引についての監視も関与

- 日本銀行も信用秩序の維持に責任
 - ✓ 当座預金取引先(銀行、証券等)に対する考査、モニタリング
 - ✓ LLR機能の提供
 - ✓ 金融システム全体の評価

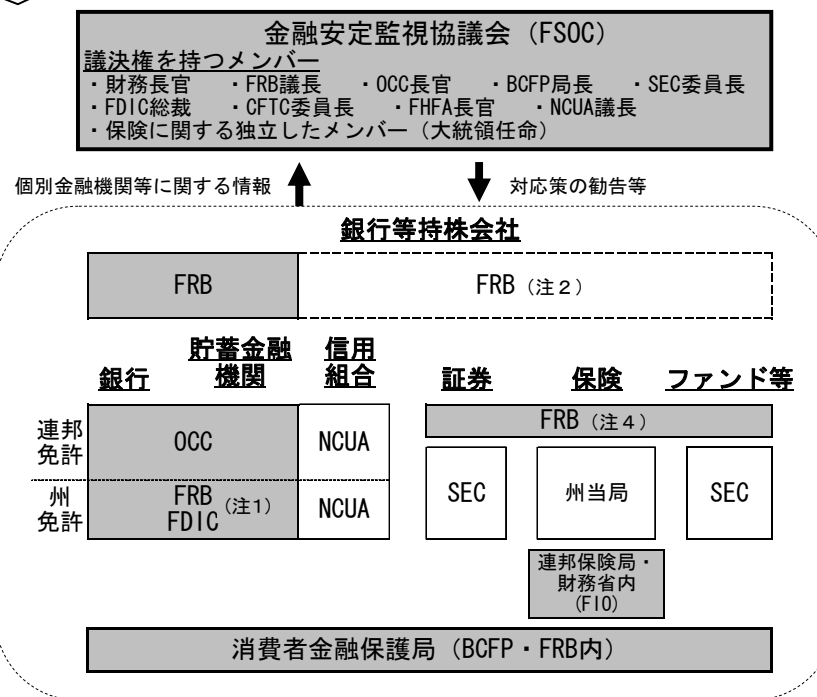
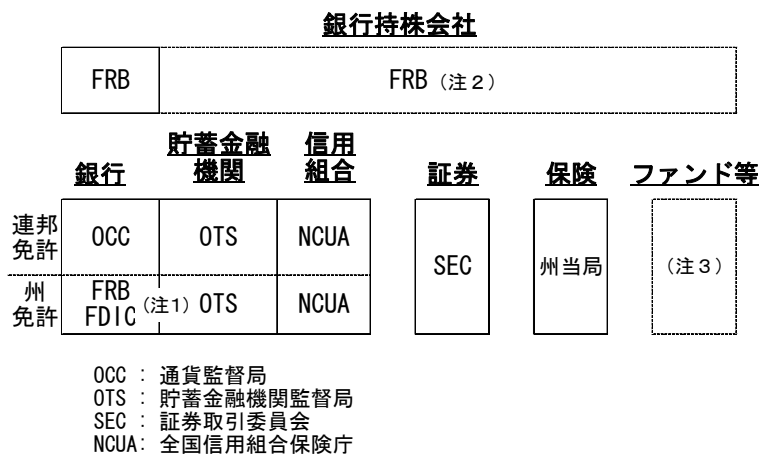
2. 日本銀行の取り組み



(参考1) 米国の監督体制見直しの概要

【現状】

【金融規制改革法】



(注1) 連邦準備制度に加盟する州免許の銀行についてはFRBが、同制度に非加盟の州免許の銀行についてはFDICが、それぞれ監督権限を有する。なお、預金保険制度非加入の銀行・貯蓄金融機関（州免許）については、州当局が監督する。

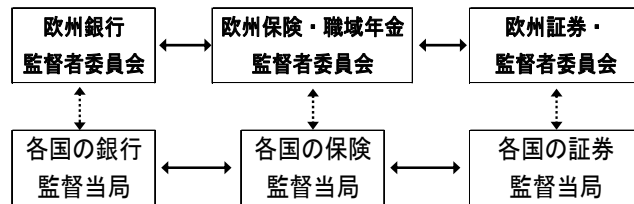
(注2) グループ傘下に銀行を有する場合には、同グループの持株会社は銀行持株会社としてFRBの監督に服する。

(注3) 現在、一部のファンド等には登録義務が課されている。

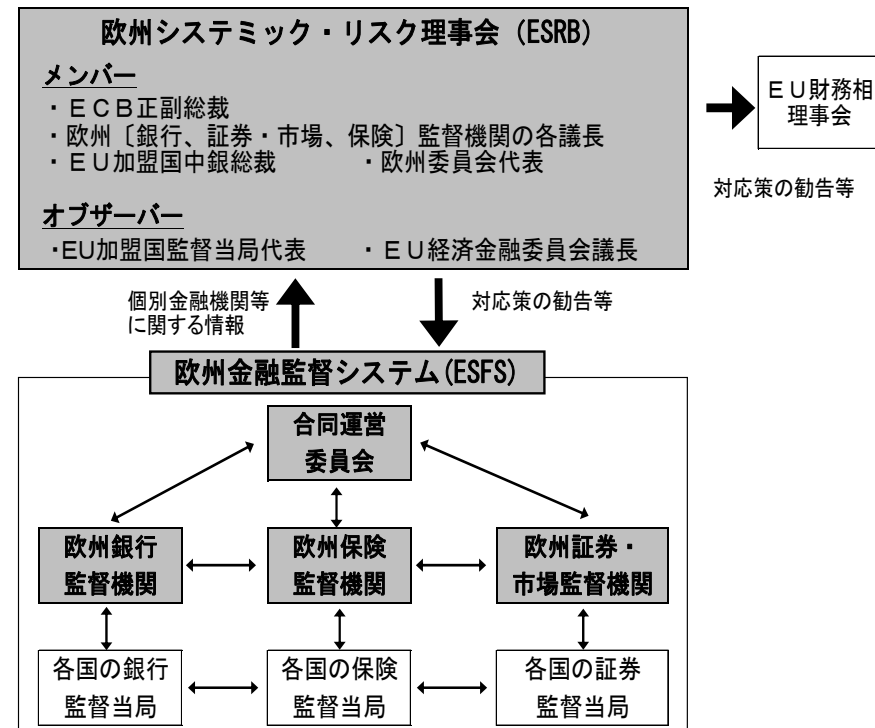
(注4) FSOCにより認定されたノンバンク金融会社について、FRBは監督権限を有する。

(参考2) 欧州の監督体制見直しの概要

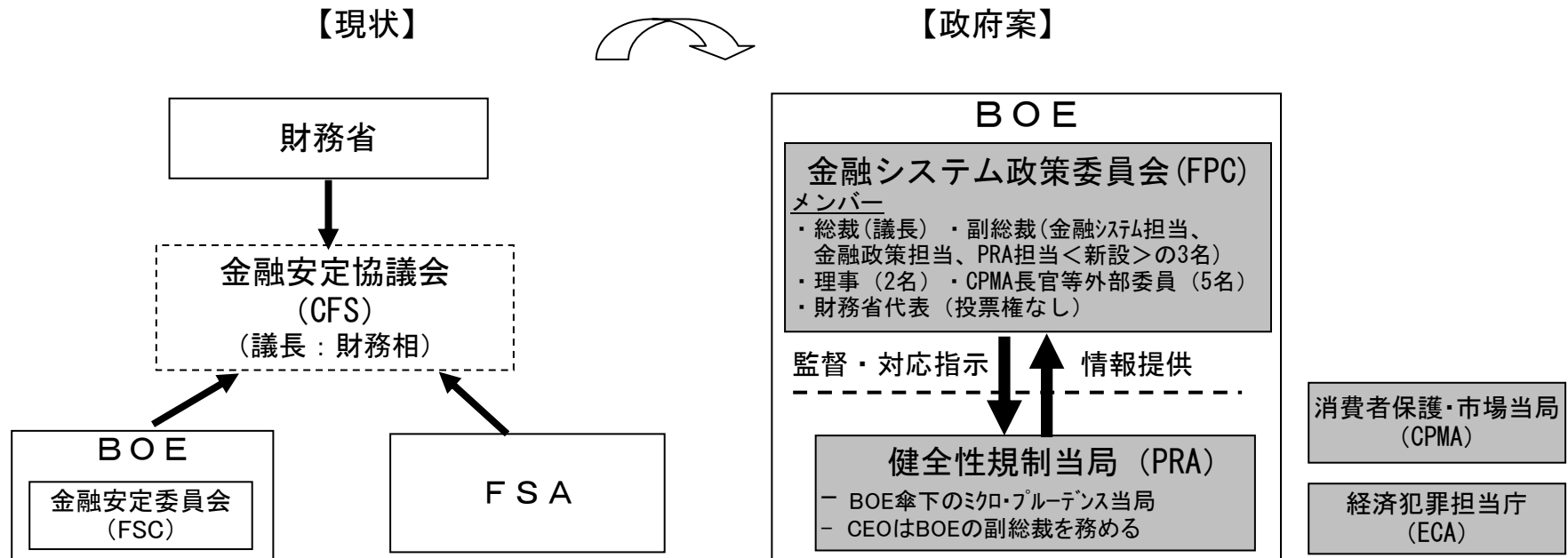
【現状】



【EU理事会承認案】



(参考3) 英国の監督体制見直しの概要



(注) FPC: Financial Policy Committee
 PRA: Prudential Regulatory Authority
 CPMA: Consumer Protection and Markets Authority
 ECA: Economic Crime Agency

(参考4-1) バーゼル3 (9月12日公表)

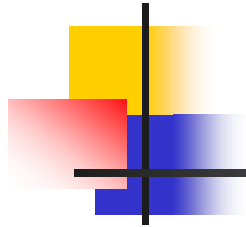
自己資本枠組みの水準調整 所要自己資本及びバッファ(%)			
	普通株等Tier1 (控除後)	Tier 1資本	総資本
最低水準	4.5	6.0	8.0
資本保全バッファ	2.5		
最低水準+資本保全バッファ	7.0	8.5	10.5
カウンターシクリカルな資本バッファの 範囲*	0 ~ 2.5		

*普通株等Tier1又はその他の完全に損失吸収力のある資本

(参考4-2) バーゼル3 (9月12日公表)

(全ての日付は1月1日時点)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 1月1日
普通株等Tier1最低水準			3.5%	4.0%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%
資本保全バッファ						0.625 %	1.25%	1.875 %	2.5%
普通株等Tier1最低水準+資本保 全バッファ			3.5%	4.0%	4.5%	5.125 %	5.75%	6.375 %	7.0%
普通株等Tier1からの段階的控除 (繰延税金資産、モーゲージ・ サービシング・ライツ及び金融 機関に対する出資を含む)				20%	40%	60%	80%	100%	100%
Tier1最低水準			4.5%	5.5%	6%	6%	6%	6%	6%
総資本最低水準			8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%
総資本最低水準+資本保全バッ ファ			8.0%	8.0%	8.0%	8.625 %	9.25%	9.875 %	10.5 %



ありがとうございました！！

ご意見、ご質問等は、下記まで。

seiichi.shimizu@boj.or.jp