

IOSCOアジア太平洋地域委員会の国際的課題への取り組み

コロナ対応や課題解決に向けて各国当局と知見を共有

財務省 東海財務局 局長(前 金融庁総合政策局国際証券監理官、
前 IOSCOアジア太平洋地域委員会議長)

水口 純

証券監督者国際機構(IOSCO)は、世界の証券規制監督当局からなる1983年設立の国際機関である。最高意思決定機関である総会、日本の金融庁を含む34の当局からなる代表理事会などから構成され、その中に地域委員会が横断的に存在している。金融庁は2016年5月以来、アジア太平洋地域委員会(APRC)の議長を4年以上連続して務め、議論を主導してきた。本稿では、これまでの主な活動や新型コロナウイルス感染症への対応を紹介するとともに、IOSCOにおける不公正取引等の監視のための情報交換枠組みについても触れる。

アジア太平洋地域の課題を欧州当局と共有

APRCの議長は2年ごとに互選により選出されることになっているが、日本の金融庁は4年以上連続で議長を務めている(注)¹。日本の参加メンバーは金融庁、証券取引等監視委員会ならびに商品取引所の監督者としての経済産業省および農林水産省である。APRCの主たる意思決定機関は、投票権を有しないIOSCO準会員メンバーも含め32(投票権のあるメンバーは24)の当局の長レベルの出席者からなる「本会合(Plenary)」である。

なお、投票権のあるメンバーのうち、IOSCO全体の実質的な政策決定機関である代表理事会のメンバーが9当局、非代表理事会メンバーが15当局という構成である。

APRCは、①アジア太平洋地域における特別の関心事項や代表理事会で議論中の論点について議論や検討をする地域的なフォーラムとして機能し、②地域メンバー間での情報の提供などについて調整を行う。同じ地域に属するメンバー間の共通の課題に関する相互の情報交換・協力や、代表理事会に参加していないメンバーの意見や知見などをAPRCとして吸い上げ、必要に応じて地域全体のインプットとして代表理事会に対して積極的に発信を行うのが重要な役割の一つである。

また、APRCは本会合の下に二つの分科会として、日々の監督業務に関する情報

¹ 2016年5月から17年9月まで氷見野良三金融国際審議官(現金融庁長官)、17年9月から20年7月までは筆者、20年9月からは森田宗男金融国際審議官。

交換や共通課題の解決などを目的とする「監督者会合」と、個別の証券関係法令違反に関する法執行についての情報交換や協力などを目的とする「法執行者会合」を擁している。これらに加え、近年は課題ごとに複数の作業部会を設立している。例えば、監督協力の強化やサステナブル金融の促進などのプロジェクトを推進しつつ、コロナ禍においても、APRCメンバー間で緊急的な対応のための電話会議を月次で開催するなど、精力的かつ活発に議論を行っている。

これまでAPRCは、米欧などの他地域の当局の規制提案に対して、アジア太平洋地域メンバーの意見の取りまとめや発信を行い、実質的政策決定の場であるIOSCO代表理事会に対して、地域的視点からのインプットを積極的に行ってきた。

特に2013年から16年頃は、日本のみならず主なアジア太平洋諸国の官民両セクターにとって欧米当局との関係で多くの課題があった。具体的には、中央清算機関(CCP)などの金融市場インフラ、デリバティブ業者、店頭デリバティブの電子取引基盤などに関する欧米当局の他国規制・監督の同等性評価に当たり、欧米規制との整合性に関する多数の論点について累次の質問票のやり取りや、詳細なルールベースでの評価といった実務的な困難が生じた。そのため、APRCはAPRC議長名で欧米当局に書簡を送り、規制の効果に着目した同等性評価を行うようプロセスの改善などを複数回にわたり求め、一定の成果を獲得してきた。

この際の経験に照らし、その後は欧州当局の理解・協力も得て、16年秋以降、欧州当局(欧州委員会、欧州証券市場監督局など)とAPRCメンバー当局との間で、各当局の長のレベルが参加し、相互の最近の規制動向、その相手地域への影響などについて情報交換および意見交換を行うための地域間対話フォーラムを毎年定期的で開催するようになった。このように、両地域の当局間で相互理解を深め、円滑な意思疎通を図ってきている。このような規模および出席者レベルでの地域間における規制に関する定期的な対話は、IOSCOでは他に例がなく、アジア太平洋地域の特色といえる。

暗号資産や不適切な勧誘行為も議題に

17年以降のAPRC本会合における主な関心事項・議題としては、①暗号資産の交換業者やイニシャル・コイン・オファリング(ICO)に対する規制の在り方、②金融機関による「有害であるが合法的な行為」に対して証券当局としてどう対応すべきか、③クロスボーダー規制の重複などによる「意図せざる市場分断」への対応、④当局間監督協力の強化(ハイレベル・シンポジウムの開催や金融機関の監督カレッジに係る情報交換など)、⑤サステナブル金融の促進(メンバー間での好事例の共有など)——などが挙げられる。

暗号資産関連では、15年以降、G7や金融活動作業部会(FATF)の提言に基づき、日本を含む各国において暗号資産交換業者に対する法規制が導入または検討され

てきた。例えば、日本は17年に暗号資産交換業者に対する法規制を導入したが、法規制の実施に当たり直面した課題や留意点、そして他国でのICOを含む監督上の経験などについてアジア太平洋地域内での認識の共有が促進された。

「有害であるが合法的な行為」については、多数のAPRCメンバーより、「金融機関は行為規制などの法令は順守するが、狭義の法令にさえ違反しなければ、例えば、顧客本位でない不適切な勧誘行為（高頻度の回転売買など）を特段問題視せずに行っている」といった事例が最近は多々見られるとの指摘がなされた。

そして、法令上は「違法」と判断できなくても、金融機関の行う業務が顧客の立場から見て適切であるか、市場の公正性・透明性に悪影響を与えていないかといった観点から、コンプライアンスの概念を狭義の法令順守よりさらに広げて捉えるべきではないか、また、金融機関の経営陣の認識や、組織カルチャーや業績評価などのインセンティブ構造の問題にまで視野を広げ、証券当局としてもより広く関心を持つべきではないかといった問題意識が強く共有された。これを踏まえ、各メンバー当局よりお互いの問題事例を持ち寄った上で議論を重ね、本年、代表理事会におけるリテール市場のコンダクトに関するタスクフォースの設立につなげることができた。

市場分断対応プロジェクト(G20 イニシアチブ)については、今後、四つの各地域委員会において、「意図せざる市場分断」に関して現存する、または現に生じつつある事例を収集・分析の上、IOSCOの民間諮問委員会(AMCC)からの関連事例のインプットと合わせて、代表理事会で年1回議論することとなっている。その意味で、特に国境を越えた取引に対する影響を含めたAPRCからの事例のインプットが強く期待されているところである。なお、先述した毎年の欧州当局・APRCメンバーの対話フォーラムの開催は、今年6月に公表された他国の規制・監督への依拠プロセスの好事例に関するIOSCOの報告書においても、相互の理解・意思疎通を促進する好事例の一つとして挙げられている。

実務者レベル分科会やWGを追加で設置

さらに、APRCメンバー当局間の監督協力の強化に向けた方策として、APRCは、16年3月から、メンバー当局の部長・課長級の実務者レベルが参加する監督者会合を設置し、暗号資産交換業などその時々監督上のトピックについて意見交換を実施している。この取り組みをさらに推進すべく、APRC本会合の下にある既存の監督者会合は維持しつつ、19年に新たに監督協力推進のための検討ワーキンググループを設け、メンバー当局の長からなるハイレベルな意見交換のためのシンポジウムの開催や、監督カレッジにおける当局間意見交換の円滑化など、監督協力のさらなる強化に向けた検討を行っている。

もう一つの分科会である法執行者会合は、APRCメンバー当局間の法執行に係る情報交換を主な目的とした実務担当者等による部会である。同会合においては、市

場監視におけるITやデータの活用、暗号資産やICO、証券市場におけるマネロン・テロ資金供与の動向や対応など、各当局における取り組みや注目している不正リスクなどについて、情報交換や各種議論が行われている。アジア太平洋地域の当局間の情報交換や実務担当者間の交流は、当該地域における法令違反などに対する効率的・効果的な法執行のため、そして、当該地域の公正な証券市場の確保のために大変有益と考えられる。

監督者会合・法執行者会合ともに、APRC会合の主催当局が議長となり、議長を中心に会合ごとにアジェンダが検討されている。19年に東京でAPRC諸会合を開催した際には、金融庁が監督者会合の、証券取引等監視委員会が法執行会合のそれぞれ議長を務めた。

サステナブル金融については、近年、ESG要素が企業財務等に与える影響の重要性に対する関心がグローバルに急速に高まっていることを踏まえ、主にESG情報の開示の充実にかかる取り組み状況について、サステナブル金融に関する作業部会を設置してAPRCメンバー内での情報共有・知見収集を図っている。直近では、APRCは、20年5月に責任投資原則(PRI)に関連してオンライン形式によるセミナーを開催し、アジア太平洋地域における取り組みについて紹介を行った。なお、本プロジェクトは、20年6月に代表理事会の下に設置されたサステナブル金融に関する検討タスクフォースでの活動状況も踏まえ、作業を進めていくこととしている。

新型コロナウイルス感染症対応としては、市場のボラティリティーが急激に高まった20年3月以降、APRCメンバー間で臨時の電話会議を毎月開催し、新型コロナがアジア太平洋地域の各資本市場に与える影響などについて情報交換を機動的に行ってきた。特に、アジア太平洋地域において国境を越えて生じ得る共通のリスクや脆弱性があるかどうか(例えば、オペレーション面の強靱性など)に関する意見交換、また、必要に応じてコロナ対応に即して既存のAPRC作業計画の優先順位の見直しを機動的に行うなど、現下の緊急時対応について緊張感をもって議論を行っている。

クロスボーダーにおける不公正取引監視の枠組み

次に、IOSCO多国間情報交換枠組み(MMOU)に係る取り組みについて少し触れたい。MMOUは、IOSCOが02年に策定した各国証券当局間の協議・協力および情報交換に関する多当局間の覚書であり、近年増加するクロスボーダーにおける不公正取引などへの法施行対応のための情報交換や協力などを実施するための国際標準となっている。20年7月末までに日本の金融庁を含む124当局が署名しており、近年では1年間において署名当局間で4000件以上の法執行のための情報交換・協力が行われている。

このMMOUに関するモニタリンググループ(MMOUMG)は、MMOUに基づき不公正取引行為者などに関するMMOU署名当局間の情報交換・協力を円滑に実施す

る上での課題や懸念・障害などについて定期的な協議を行うための組織であり、MMOU全署名当局で構成されている。筆者が20年7月末まで2年間議長を務めた(20年8月から金融庁長岡隆参事官)。

MMOUMGは124当局が参加する大組織であることから、より機動的で実質的な議論を行うため、MMOUMGの下にMMOUの高頻度利用当局および地域バランスを考慮した少数メンバーで構成された運営委員会を設立して、意思決定の迅速化を図っている(MMOUMG議長は運営委員会議長も兼務)。

MMOUMGは、MMOU署名時の署名要件の順守状況や情報提供要請への適切な回答が行われているかなどに関して署名当局向けの年次サーベイを実施し、一定の課題が浮上すれば、必要に応じて事案調査を行った上で、関連当局に対し円滑なMMOU運営のための実務上の留意点についてフィードバックを行っている。また、MMOUMGでは、各署名当局におけるMMOUの利用状況を把握するために、年に1度、その利用状況を調査・集計している。

* * *

証券市場のグローバル化の進展やアジア太平洋地域の経済発展などを踏まえると、アジア太平洋地域や世界各国の証券当局とのネットワーク・協力強化は、日本と相手国の双方の経済・金融の発展と安定に資するものと考えられる。

金融庁は現在も引き続きAPRCおよびMMOUMG議長を務めており、日本の知見をアジア太平洋地域の証券当局と共有し、地域に共通した課題や論点を特定・議論するとともに、証券当局間の法執行に必要な情報交換および協力をを行い、引き続きグローバルベースでの議論に積極的に貢献していきたい。

(文中意見にわたるところは必ずしも金融庁の見解ではなく、筆者の個人的な見解である)

水口 純(みずぐち じゅん)

87年東京大学法学部卒業、大蔵省入省。91年ハーバード大学ケネディスクール修了(公共政策学修士)。財務省国際局調査課長、金融庁監督局・総合政策局担当審議官などを経て、19年7月同庁証券取引等監視委員会事務局次長兼国際証券監理官。20年7月から現職。