

金融行政モニター制度設立からの軌跡と 今後の展望について

金融行政モニター委員

井上 聡 翁 百合
神田 秀樹 永沢 裕美子
米山 高生 和仁 亮裕

（目次）

1. はじめに
2. 金融行政モニター制度の設置趣旨とその
特長
3. これまでに寄せられた意見等と金融庁
の対応状況等について
4. 金融庁幹部との意見交換会でのやりとり
5. おわりに

1. はじめに

金融庁が金融行政モニター制度を設置してから2年が経過した。当制度は、金融庁が「平成27事務年度 金融行政方針」に基づき、平成28年1月に設置したもので、金融行政に対する率直な意見・提言や批判等を金融行政に継続的に反映させる仕組みの一つとして機能することが期待されているものである。

筆者らは制度立ち上げ時より、金融行政モニター委員（以下、単に「モニター委員」という）として、これまで2年あまりにわたり、様々な方々からの金融行政に対する意

見や提言を受け付けるなど、当該制度の運用に携わってきた。

本稿では、一種の活動報告書として、金融行政モニター制度の設置趣旨やこれまでの取組み状況などについて、①これまでに寄せられた意見等と金融庁の対応状況、②先般開催されたモニター委員と金融庁幹部との意見交換会のやりとり等も交えつつ、ご紹介するものである。読者にとって、当該制度の理解を深める一助となれば幸いである。なお、本稿中、意見にわたる箇所は、筆者らの個人的な見解であることを予めお断りしておく。

2. 金融行政モニター制度の設置趣旨とその特長

〔制度の設置趣旨〕

金融庁は、これまでも様々なチャネルを通じて、金融機関や一般の方々の金融行政に対する率直な意見や評価等を知るよう努めてきたように見受けられる。それは、外

※ 全銀協金融レポートは、金融や銀行に関するトピックスについて、外部寄稿論文などを公表するものです。論文内の意見・主張は執筆者の意見・主張であり、全国銀行協会の正式な見解を示すものではなく、その内容の正確性などを全国銀行協会が保証するものではありません。

平成 27 事務年度 金融行政方針(金融行政モニター関連部分抜粋)

I. 金融庁の改革

1. 金融庁のガバナンス

金融行政を遂行していくに際しては、金融を取り巻く内外の環境変化に遅れをとらず、むしろ先取りする態勢構築が必要である。民間金融・経済の実情を的確に把握することが必要不可欠であり、このためには、金融行政に対し外部からの提案や批判等が常に入る「開かれた体制」の構築と、金融庁職員が積極的に国益へ貢献するための意識改革を推進していくことが重要である。こうした観点から、金融庁では、外部の専門的・客観的な組織診断も利用して、組織体としての金融庁の姿を客観的に把握しつつ、以下のような取組みを進めていくこととする。

(1) 開かれた体制の構築

金融行政の考え方を外部に対して発信していくとともに、外部の専門家の積極活用等により、金融行政について民間の有識者の有益な意見や批判が継続的に反映される意思決定の仕組みの構築に取り組んでいく。そのような取組みの一環として、外部有識者により構成されるアドバイザリーボードの創設や、金融機関等からの率直な意見や批判等を取り込んでいくために中立的な第三者が意見等を聴く「金融行政モニター(仮称)」の設置等の検討を進める。

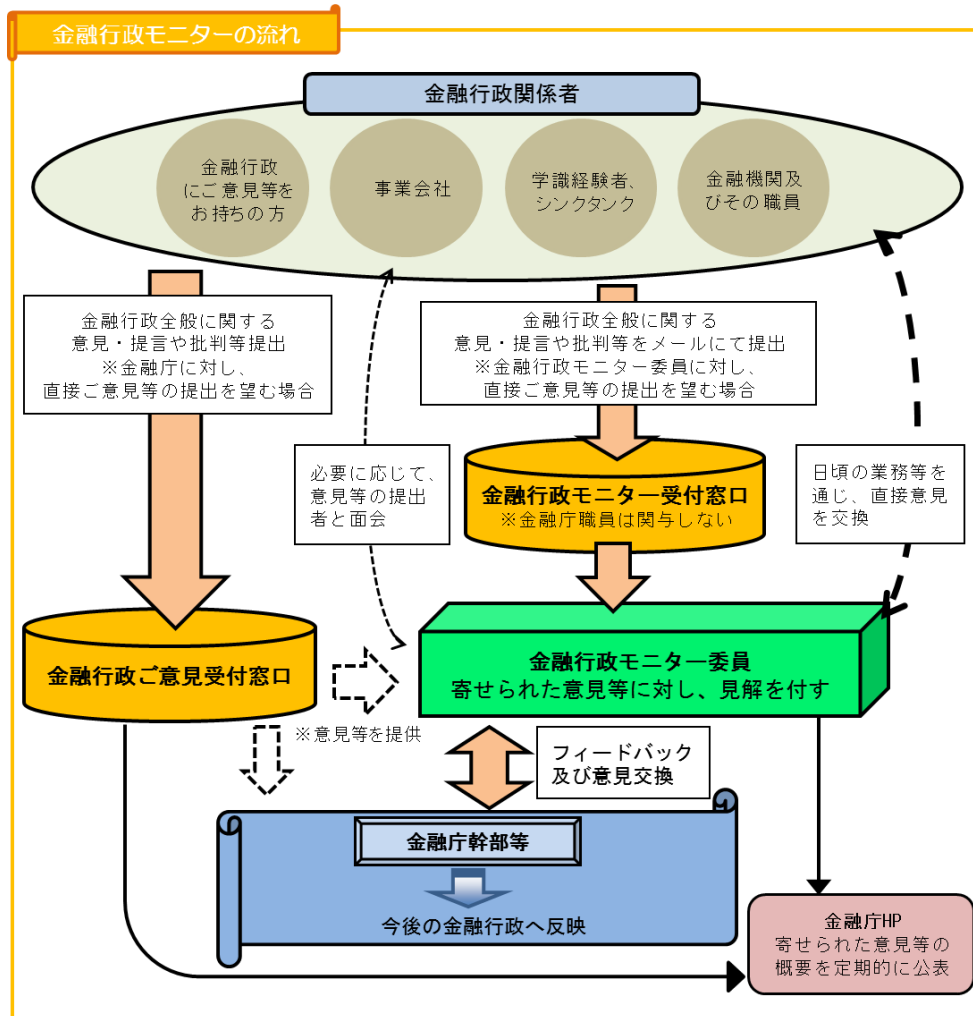
部の金融行政に関する意見や提言は、金融庁にとって耳の痛い話であっても、必要なものを金融行政に継続的かつ的確に反映させることで、金融行政の質を持続的に向上させていくことに繋げようとするものである。

こうした意見や提言等の出し手として最も期待されるのは、金融庁から監督を受けている金融機関の方々と考えられる。しかしながら、金融機関の関係者からは、これまでのいわゆる「金融処分庁」のイメージが未だ残っているためか、金融庁に対して不満を表明して不都合が生じないか懸念がある、提言を行うにしても、聴き手が金融庁職員では率直な意見を述べることは難しい、などの指摘もあった。

そこで、金融行政モニター制度では、こうした金融機関の懸念にも応えるため、寄

せられた意見は、金融庁の職員が関与することなく、中立的な第三者であるモニター委員に届けられ、意見提出者の匿名性を担保したうえで、金融庁に伝えることとなっている。

金融行政モニター委員の役割は、提出された意見の内容を整理検討し、金融庁幹部に伝えるべきものは伝えるというものであり、それ以上でもそれ以下でもない。



モニター委員

(敬称略)

- | | |
|--------|------------------------------|
| 井上 聡 | 弁護士(長島・大野・常松法律事務所パートナー) |
| 翁 百合 | (株)日本総合研究所 理事長 |
| 神田 秀樹 | 学習院大学法務研究科教授 |
| 永沢 裕美子 | フォスター・フォーラム(良質な金融商品を育てる会)世話人 |
| 米山 高生 | 東京経済大学経営学部教授 |
| 和仁 亮裕 | 弁護士(伊藤見富法律事務所シニア・カウンセラー) |

〔制度の特長〕

次に、金融行政モニター制度において、匿名性の確保の仕組みや実効性を伴わせるための工夫について、具体的に紹介する。

① 当該制度に基づく意見等は、電子メールにより送付いただくことになっているが

(金融行政モニター窓口 : kinyugyoseimonitor@fsa.go.jp)、その際、電子メールの文中などに意見提出者の氏名や連絡先を必ずしも記載する必要はない。また、受け付けた意見等は、金融庁職員を介することなく、モニター委員に直接届けられることとなっ

ている（届け先のモニター委員は、6名の委員に適宜割り振られることとなっているが、意見提出者が特に希望した場合は原則として当該委員に届けられる）。

（参考）「金融行政モニター受付窓口について」（金融庁HP）

<https://www.fsa.go.jp/monitor/gyouseimonitor.html>

② 受け付けた意見等について、申出の趣旨を追加的に確認したり、論点を整理したりする必要がある場合には、モニター委員が、予め意見提出者に対して、メール・電話・面会等の手段により確認を行う（ただし、連絡先が記載してある場合に限られる）。この結果、意見提出者の意図するところについて、その趣旨を正確に金融庁に伝達することが可能となる。その際、意見提出者やその所属組織を特定できる恐れのある情報をモニター委員が金融庁職員に伝えることはない（モニター委員から金融庁に意見等が伝達される際には、意見提出者の同意がない限り、個人や組織を特定できる情報は全てマスキングされる）。意見提出者と金融庁の間には厳しい情報隔壁が設けられており、意見の受付の担当者、モニター委員の補助をするサポートスタッフ（金融庁職員）も守秘義務により、金融庁幹部とは遮断されている。また、モニター委員は、金融行政に関わる意見等について、その内容を検討し、必要に応じて他の委員とも出来る限り事前に意見交換をした上で、自らの見解を付して金融庁にその趣旨を伝達するように努めている。付言すれば、意見提

出者の意見が金融庁によって採用されないこともあるが、それに至るまでには金融庁内で真摯な検討がなされる仕組みになっている。

③ さらに、制度の実効性・透明性を高める観点から、金融庁は、寄せられた意見等のうち主なものについて、金融庁の意見等への対応と併せて公表している。なお、公表するものは、意見提出者の同意があるものに限っており、同意のある場合でも、所属組織や個人等に関する情報は公表資料に含まれないようにしている。

3. これまでに寄せられた意見等と金融庁の対応状況等について

では、金融行政モニターに寄せられた意見は、金融行政にどのように活かされているのか。平成28年1月の窓口設置以降、金融行政モニターでは96件の意見等を受け付けている（平成30年4月末現在）。このうち、金融機関の業務に関連する意見をモニター委員が検討し、その見解を添えて金融庁に伝えた結果、金融庁の具体的な行政対応につながったケースを3件ご紹介する。

（1）外国銀行支店に係る事業年度の弾力化

（寄せられた意見等）

- ✓ 銀行法上、銀行の事業年度は、4月1日から翌年3月31日までとされており、外国銀行支店もこの規制の対象になる。しかし、当該事業年度は、海外本店の事業年度と異なる場合が多く、その場合には、外国銀行支店では2度の決算の作業が生

じる。外国銀行支店の事業年度を本店の事業年度に合わせることができるよう手当てして頂きたい。

<金融庁の対応>

➤ 外国銀行支店に係る事業年度規制の見直しについて、母国本店の事業年度や外国銀行支店への事務負担、監督実務への影響等を踏まえ検討を行った結果、平成29年3月3日、第193回国会に「銀行法等の一部を改正する法律」（案）を提出し、外国銀行支店の本国の事業年度と同一の期間も選択できるよう、銀行法を改正した（平成29年5月26日成立）。

（2）現金等紛失に係る不祥事件届出の金額基準の撤廃

（寄せられた意見等）

✓ 金融当局から金融機関に求められる報告が、オフサイトモニタリングも含め多いため見直して頂きたい。一例を挙げれば、金銭の「100万円以上の紛失」等について、法令上、不祥事件届出が必要とされているが、100万円という金額水準は、現在の経済情勢に鑑みて低すぎるように思われる。

<金融庁の対応>

➤ オフサイトモニタリングを含めた報告全般については、これまでも見直しを行ってきたところであるが、引き続き、金融機関の業務負担にも十分留意し検討していく。

➤ 現金等紛失に係る不祥事件届出の金額基準について、銀行等においては、預

金者等の保護の観点から適切な業務運営を行う必要があるが、100万円という画一的な基準を設けることの妥当性について、金融機関における事務の効率性、業務管理への影響などの視点を踏まえて検討した結果、各金融機関が業務の特性・規模等を勘案して、業務管理上重大な紛失として認めるものを届出の対象とするよう銀行法施行規則等を改正し、形式的な金額基準を廃止した（平成29年1月10日にパブリックコメントを実施し、同年4月より施行）。

（3）法令の解釈の明確化

（寄せられた意見等）

✓ 信託銀行における運用について、銀行勘定と信託勘定の取引は信託業法上原則禁止されているが、資産運用業務に関し、信託銀行による日本円の当座貸越を認める運用を行えるよう法改正等を行ってほしい。

<金融庁の対応>

➤ 信託業法及び関連法令では、忠実義務の一類型として、銀行勘定と信託勘定との間の取引（自己取引）について原則として禁止されているが、信託契約において、自己取引を行う旨を記載した上で、通常取引条件よりも受益者が不利とならない取引条件による取引であること等の条件を満たす場合には行うことができるとされている。

➤ こうした法制上の観点や海外のプラクティスも参考に、オペレーションの効率化による資産管理業務の質の向上を図るた

め、我が国におけるプラクティスの改善の必要性について、委託者・受託者を含めた関係当事者が議論することが望ましいと考える。

(注) 海外では、①運用に際して全ての資産がグローバルカストディアンに預託され、②ファンド・マネージャーからグローバルカストディアンに対して決済等の指図が行われる事例が多いものと思われる。また、その際、③グローバルカストディアンにおいては、証券売買に関する代金の決済に関し「コントラクト・セトルメント」が広く提供されており、コントラクト・セトルメントによる場合ではなくとも、上限を設ける等のリスク管理の下で、いわゆる赤残を認めるプラクティスもある。

これらの対応については、金融庁のHPの金融行政モニターのコナーにおいて、「主な意見と金融庁の対応」として掲載している。前述の通り、寄せられた意見等のうち、意見提出者が公表に同意していて、モニター委員として広く皆様にお知らせすることが適当と考えるものについては、金融庁HPに掲載することとしており、以上の3件を含め、現在、14件が掲載されている。

なお、先ほどの寄せられた意見 計96件の中には、金融機関との個別のトラブルに関する相談等も含まれている。この制度では、金融行政に意見をお持ちの方であれば、法人・個人を問わず、どなたからでも意見を受け付けているが、あくまで金融行政に関する意見等を金融庁に届けることを目的と

しており、モニター委員が意見提出者に対して助言や回答等をするを目的としたものではない。また、モニター個人と議論をするを目的とする制度でもないし、金融行政のあり方を離れて立法政策を論ずる場でもない。このため、金融機関との個別のトラブルに関するご相談については、金融庁に別途設置してある「金融サービス利用者相談室」にご案内するなど、制度の目的とは異なる相談等については、しかるべき窓口があれば、必要に応じてご案内している。

モニター委員も金融庁も、この制度を通じて、金融行政に関し問題を抱える金融機関の不満、疑問を吸い上げたいと考えているが、件数から見る限り活発に利用されているとは言い難い。他方、業界の方が、モニター制度の外で金融行政に関する不満を口にされることは、愚痴を割り引いたとしても、多い。社内の問題、業界内での問題（業界団体が金融行政についての問題をまとめて、要望として出すのが現在のシステムと理解しているが、その過程で、優先順位が低いとされた案件が金融行政モニターに持ち込まれているのも事実である。）もあるとは考えられるが、これだけ守秘義務を厳重に課して意見提出者の権利保護に配慮した上で、問題に耳を傾けようとしている制度は珍しいのではないか。いわば、これは、金融制度改革のための、金融庁との対話のためのfast-trackまたは金融行政に関する前向きな内部通報制度であって、業界として利用しない方が損という意識に切

り替えるべきではないかと思われる。

4. 金融庁幹部との意見交換会でのやりとり

金融行政モニター制度では、以上のような金融行政モニター窓口寄せられた意見等を金融庁に伝達するほかに、モニター委員が日頃その業務の中で把握した金融機関等の意見等を金融庁の幹部に伝えるなどの場として、モニター委員と金融庁幹部職員との意見交換会を定期的に行っている。

本稿では、直近開催された平成30年2月13日の意見交換会において、モニター委員から紹介された金融機関の意見と、これらに対する金融庁側の回答についてご紹介したい。

○ 事業性評価の推進について

（モニター委員）

金融機関から「事業性評価の推進は、相応のコストを要するため零細案件にはなじまない。低金利・オーバーバンキングの現状において、事業性評価の取組み件数を見える化し、競わせることに違和感がある」といった意見を聞くが、金融庁の見解如何。

<金融庁の回答>

事業性評価の推進は、金融機関がこれまで担保・保証に過度に依存するあまり、企業の実態を見てこなかったのではないかと、当庁も含めた反省の下、それを転換したいと考えているもの。事業性評価は、

その点について金融機関と対話するためのツールであり、件数などの外形的なものだけで判断しているわけではない。また、金融仲介機能のベンチマーク等の客観的指標の策定についても、金融機関の取組みについて十分な情報開示が行われることで、顧客が自らのニーズや課題解決に応じてくれる金融機関を主体的に選択することを可能とすることを期待するものである。

○ 顧客本位の業務運営の定着度合いを評価するための成果指標（KPI）について

（モニター委員）

金融庁が、顧客本位の業務運営の定着度合いを評価するための成果指標（KPI）の好事例として公表している「投信販売額に占める自社グループ商品の比率」について、「自社グループ内でよい商品があれば、むしろこれを推奨すべきであって、当該指標はKPIの好事例として相応しくない」との意見を聞くが、金融庁の見解如何。

<金融庁の回答>

当庁が好事例として紹介しているKPIは、各金融事業者の販売方針等を踏まえ、その目指す販売等の方向が相当程度端的に示されていると考えられるものである。「投信販売額に占める自社グループ商品の比率」は、このKPIを掲げた金融機関が、「グループ会社の商品に関わらず、商品ラインナップを随時見直す」という販売方針を掲げており、その方針に沿った業務運営を測るためのKPIとして設定されたもの。当

庁としては、「自社グループ商品の比率」のみで顧客本位を測るものではないことは認識しており、例えば、「実際にどのような商品が販売されているか」、「長期的に手数料・リスク等に見合ったリターンを提供できているか」といった点も、販売方針に照らして確認していくことも重要であると考えている。

○ 金融行政モニター制度に関する金融機関の意見

（モニター委員）

金融行政モニター制度に関して、金融機関より「金融庁への意見提出の記録（意見形成の過程）が、金融検査の対象となるのではないか」との懸念を聞くが、金融庁の見解如何。

<金融庁の回答>

金融検査の目的は、金融機関の業務の健全かつ適切な運営を確保することであり、金融行政モニター制度を通じた金融行政への意見提出等に関する金融機関内での議論等を金融検査で検証することはない。

においても、「金融庁側の思い込みなどで悪しき裁量行政に陥らないよう、組織のガバナンスを強化した上で、金融機関との対話の枠組みや、金融行政に対して外部からの提言・批判が反映される仕組みを整えていく。」と掲げられ、金融庁の改革の大きなテーマの一つとなっている。

金融当局と金融機関との建設的な対話は、「金融処分庁」と揶揄された時代と比べれば、格段に改善してきていると考えられるが、人口の減少や高齢化、ITをはじめとするイノベーションの進展といった急激な構造的課題に金融業界が対応していく上では、その重要性もまた一層高まっている。

「金融行政モニター制度」は、こうした金融当局と金融機関等との対話を促進していく上で、極めて効果的なツールの一つと考えている。モニター委員として、金融機関をはじめとする関係者の皆様より、広く金融行政に関する建設的なご意見・ご提言をいただくことを、心よりお待ちしております。

本稿で示された意見は執筆者に属し、必ずしも所属する組織の見解を示すものではありません。

5. おわりに

金融当局（金融庁及び財務（支）局）と金融機関等との対話の促進は、金融庁が公表した「平成29事務年度 金融行政方針」において明記されているほか、昨年12月に金融庁が公表した「金融検査・監督の考え方と進め方（検査・監督基本方針）」（案）

井上 聡
（いのうえ さとし）

長島・大野・常松法律事務所 パートナー

1988年東京大学法学部卒業、1990年弁護士登録、1994年ハーバード・ロースクール修士課程修了（LLM）、海外の法律事務所での研修及び日本銀行金融研究所への出向を経て、1998年より現職。金融法委員会委員、金融法学会理事、事業再生研究機構理事、流動化・証券化協議会理事、全銀協 TIBOR 運営機関監視委員会委員などを兼任。

翁 百合
（おきな ゆり）

株式会社 日本総合研究所 理事長

日本銀行、日本総合研究所主席研究員、理事などを経て、2018年4月より現職。この間、産業再生機構産業再生委員などを兼務し、現在金融審議会委員、慶應義塾大学特別招聘教授などを兼務。著書に『金融危機とブルーデンス政策』日本経済新聞出版社（2010年）、『ブロックチェーンの未来』共著、日本経済新聞出版社（2017年）など。京都大学博士（経済学）。

神田 秀樹
（かんだ ひでき）

学習院大学大学院 法務研究科教授

東京大学大学院法学政治学研究科教授を経て、2016年4月から現職。東京大学名誉教授。金融庁・金融審議会委員、法務省・法制審議会臨時委員、日本銀行金融研究所顧問、日本証券業協会公益理事などを務める。著書として『会社法入門（新版）』（岩波新書、2015年）など。共編著として『金融法概説』（有斐閣、2016）、『金融商品取引法概説（第2版）』（有斐閣、2017）など。

永沢 裕美子
（ながさわ ゆみこ）

フォスター・フォーラム（良質な金融商品を育てる会）世話人

日興証券（株）やシティバンクに勤務し、資産運用や商品企画、銀行窓販の立ち上げ等を担当し2001年に退職。2004年に金融に特化した消費者市民グループを立ち上げ現在に至る。金融審議会委員、国民生活センター紛争解決委員会特別委員等を兼務。1984年東京大学教育学部卒。2012年早稲田大学法科大学院修了。

米山 高生
（よねやま たかう）

東京経済大学経営学部教授、一橋大学名誉教授

一橋大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。保険・年金リスク学会会長、生活経済学会会長。Asia-Pacific Risk and Insurance Association 元会長。総務省情報通信審議会委員。著書に、Corporate forms and organizational choice in International insurance, Oxford University Press, 2015（Robin Pearson との共著）、『保険法解説』有斐閣（山下友信との編著）他。翻訳書に、ハリントン、ニーハウス著『保険とリスクマネジメント』東洋経済新報社（著方幹逸との監訳）、ドハーティ著『統合リスクマネジメント』中央経済社（森平爽一郎との監訳）他。

和仁 亮裕
（わに あきひろ）

伊藤見富法律事務所 シニア・カウンセラー

1975年東京大学法学部卒業、1977年東京大学大学院法学政治学研究科修士課程修了（法学修士）。1982年米国コロンビア大学ロー・スクール修士課程修了（LLM）。上智大学法科大学院教授。国際スワップ・デリバティブ協会のカウンセル、金融法委員会委員、P. R. I. M. E. Financeのフィナンシャル・エキスパートメンバー、一般社団法人全銀協TIBOR運営機関の代表理事理事長。