

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

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 3 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 3 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、当制度の設置趣旨やこれまでの取組などについて、①寄せられた意見等と金融庁の対応状況、②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ろう。
- ・ 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が、金融機関の関係者からは、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、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、当制度では、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。
- ・ 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。

金融行政モニター委員

(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	学習院大学大学院法務研究科 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、当制度において、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）、匿名での送付も可能である。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）。
 - 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）。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を、金融庁の意見等への対応と併せて公表している。（公表するものは、意見提出者が公表に同意しており、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を公表し、その場合でも、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。窓口設置以降、116 件の意見等を受け付けている（平成 30 年 12 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2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だが、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、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、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4月より施行)。

- ・ なお、先ほどの寄せられた意見 計 116 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、議論をすること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、件数から見ると活発に利用されているとは言い難い。他方、業界の方が、当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当制度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、昨年 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が見える化し、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いう、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え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、当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。

5. おわりに

- ・ 昨年9月に金融庁が公表した「平成 30 事務年度 変革期における金融サービスの向上に向けて～金融行政のこれまでの実践と今後の方針～」においては、「金融行政の質を向上させていくため、金融庁自身の改革に不断に取り組み、「金融育成庁」への変革に向けた取組みを加速させていく」と明記されている。また、昨年6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）」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」と掲げられているなど、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。

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（箸方幹逸との監訳）、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ラー、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。