

イギリスにおける一元金融監督機関の 成立と金融検査・モニタリング

齊 藤 壽 彦

目 次

はじめに

第1章 金融サービス機構成立史

第1節 イングランド銀行による銀行監督

1. 伝統的金融規制体系
2. 1979年銀行法の制定とイングランド銀行への銀行監督権限の付与
3. 1987年銀行法の制定とイングランド銀行による銀行監督の強化

第2節 1986年金融サービス法の制定と証券投資委員会の設置

第3節 一元的な金融監督機関設立要請の背景

第4節 金融サービス機構の設立

第2章 金融サービス機構（FSA）の概要

第1節 目的と原則

第2節 組織

第3節 規制監督方法

第4節 主要業務

1. 許認可（免許）
2. 行動基準の策定
3. 監督
4. 執行
5. 金融犯罪の削減
6. 国際的活動
7. 金融消費者保護

第5節 アカウンタビリティ

第6節 FSAとイングランド銀行との関係

第3章 金融監督機関の金融検査・モニタリング

第1節 イングランド銀行による銀行検査・モニタリング

1. 銀行検査・モニタリングの概況
2. 1987年銀行法制定による検査・モニタリングの強化
3. BCCI事件による銀行監督の見直しと検査
4. ベアリングズ事件後におけるリスク・ベースの監督手法の導入

第2節 金融サービス機構による金融検査・モニタリング

1. 金融サービス機構における監督の位置付け
2. RATEにおける立入検査・モニタリング
3. ARROWにおける立入検査・モニタリング
4. 監督コストの徴求
5. 検査職員の質, 教育
6. 外部監査人の活用

むすび

はじめに

イギリスにおいては伝統的に政府の干渉を受けることなく金融業務が営まれていた。だが、1979年銀行法によりイングランド銀行に銀行監督権限が付与された。1987年銀行法によりその監督が強化された。投資業務については1986年に制定された金融サービス法により設立された証券投資委員会が監督に従事した。1997年に成立した労働党政権はあらゆる金融機関を一元的に監督する金融サービス機構（FSA）を設立する構想を打ち出した。こうして証券投資委員会を受け皿に1997年10月にFSAが設立された。1998年6月の改正イングランド銀行法施行により、イングランドからFSAに銀行監督権限が移管された。2000年6月に金融サービス市場法が成立し、2001年12月に同法が施行された。かくしてFSAが同法に基づいて一元的な

金融監督機関としての体制を確立したのである。

それではイギリスにおいてなぜこのような一元的金融監督機関が中央銀行の外部に設立されたのであろうか。金融サービス機構の概要はどのようなものであるのか。イングランド銀行や金融サービス機構の金融検査・モニタリングはどのようなものであったのか。これらのことを本論文で明らかにしたい。

金融サービス機構に関する研究はすでに行われている。だが同組織は多面的な活動を行っており、その実態は必ずしも十分に明らかにされていない。ことに監督機関の業務の一環をなす検査・モニタリングの業務内容についてはほとんど解明されていないのである。

なぜ一元的金融監督機関が設立されたのか、中央銀行から独立した一元的金融監督に問題がなかったか、問題を抑制するためにどのような対策がたてられたのか、どのような金融検査・モニタリング活動を行っているのかを知ることは日本の金融検査監督のあり方を考える上で多いに参考になると考えられる。

我々はすでにアメリカにおける複数の監督機関による金融検査監督について調査している。それに続いて一元的監督機関による金融検査監督の実態を明らかにしたいと考える。イギリスについて本論文でとりあげ、韓国について別の論文で考察することとしたい。

なおイギリスでも金融の立入検査が行われているが、この場合、日本にみられるような実地調査が一般的には行われず、検査官と調査される銀行関係者との協議が大きな役割を果たしている。立入検査とモニタリングは日本のように組織的に区別して実施されてはいない。イギリスではこれらは許認可や処分の執行と区別される監督の構成要素となっている。

第1章 金融サービス機構成立史

第1節 イングランド銀行による銀行監督

1. 伝統的金融規制体系

イギリスにおいては、長年にわたるシティ (the City) の金融業界の伝統や習慣によって形成された各種金融業務の「棲み分け」による分業関係が高度に発達して

いた⁽¹⁾。ロンドンの一角（シティ）に多くの金融機関が集中していて、そこでは金融機関は政府の干渉を受けることなく数百年にわたり自主規制および紳士協定によって自らを律してきていた⁽²⁾。イングランド銀行は長い歴史と伝統をもち、金融政策やブルーデンス政策を行っていたにもかかわらず、同行の市中銀行に対する規制・監督の根拠を定めた成文法は存在しなかった⁽³⁾。

2 1979年銀行法の制定とイングランド銀行への銀行監督権限の付与

1970年代にはクリアリング・バンク以外の金融機関の成長と危機（セカンダリー・バンク危機）が生じた。この反省から、銀行をはじめとする金融機関を規制・監督する必要が生じた。銀行法の制定は主として信用秩序を維持するために求められた⁽⁴⁾。それはまた小口預金者を保護するためにも必要とされたのであった⁽⁵⁾。

また、1973年のイギリスの欧州共同体加盟により、1977年にEC第一次銀行指令（First Banking Coordination Directive of 1977：銀行免許基準の法制化を求める指令）を受けた⁽⁶⁾。

かくして1979年に「銀行法」が制定されることとなった。これによりイングランド銀行に銀行監督権限が付与されたのである。

預金受入機関については承認銀行（recognized bank）（免許取得は難しいが自主性を重んじて監督が緩い大手の銀行）と認可金融機関（licenced institution）（免許取得は容易なものの、厳しく監督される中小の銀行）という二元免許が導入された。歴史的なシティの自主性尊重の意思がこのような二元的免許制度をもたらしたといわれている。

3 1987年銀行法の制定とイングランド銀行による銀行監督の強化

1984年にジョンソン・マシイ銀行（Johnson Matthey Bank, 同行は承認銀行）が経営破綻した。これによりイングランド銀行の銀行監督システムに問題があるこ

(1) 春井久志「イギリスにおける金融監督システム改革—Financial Services Authorityをめぐって—」関西学院大学『経済学論究』第52巻第4号、1999年3月、71ページ。

(2) 斉藤美彦「英国金融サービス・市場法について」『金融』2000年11月号、2ページ。

(3) 渡辺良夫「イギリスの金融規制・監督体制」高木仁／黒田晁生／渡辺良夫『金融システムの国際比較分析』東洋経済新報社、1999年、142ページ。

(4) 春井久志、前掲論文、73ページ。

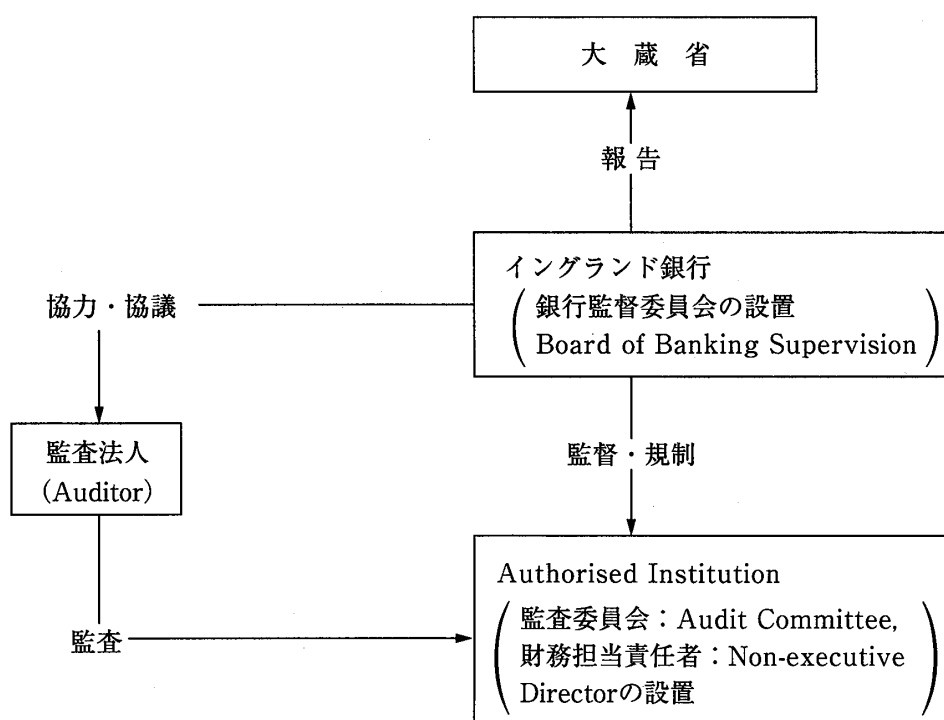
(5) 渡辺良夫、前出、140ページ。

(6) 斉藤美彦、2ページ、等。

とが明らかになった。その結果、1979年銀行法の見直しが行われ、1987年に新銀行法が制定されたのである⁽⁷⁾。同法では外部監査人の役割の拡張、民間金融機関としての免許の一元化とともに、銀行監督権が一段と強化されることとなった。このために銀行の規制・監督権限がイングランド銀行に集約されることが明文化された。これに基づき、銀行の規制・監督はイングランド銀行が担当していったのである⁽⁸⁾。イングランド銀行総裁の銀行監督における顧問機関である銀行監督委員会が1987年銀行法に基づき正式に設置された。

銀行が証券業務を営んでいる場合には、イングランド銀行の監督権限は証券業務を行っている証券子会社やマーチャント・バンク子会社にも及ぶこととなった⁽⁹⁾。第1図は1887年銀行法下の銀行監督体制の概要である。この内容については第3章第1節で説明する。

第1図 1987年銀行法によるイギリスの銀行監督体制



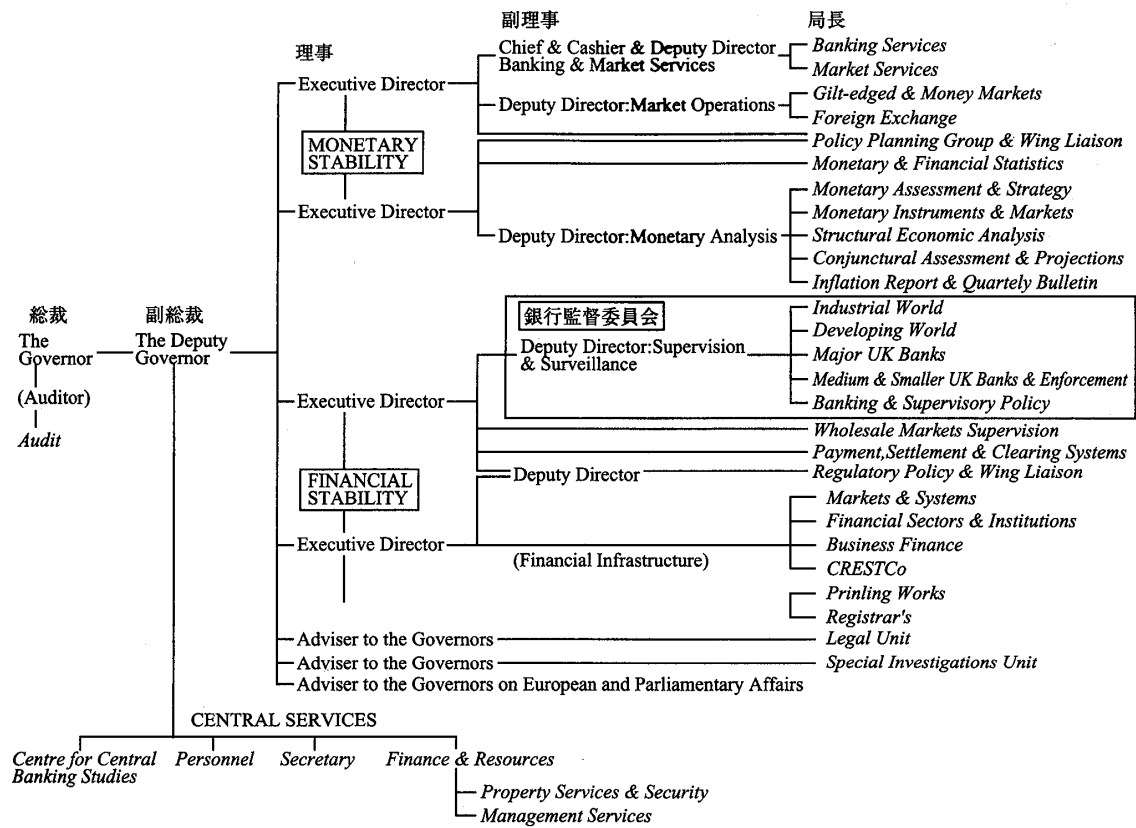
(出所) 東海銀行『オフ・バランス取引の管理システムと諸外国における監督の実情』同行、1988年、102ページ。

(7) 春井久志，前掲論文，73ページ。

(8) 同上，70ページ。

(9) 渡辺良夫，前出，141ページ。

第2図 1994年の組織改革後のイングランド銀行本店機構図



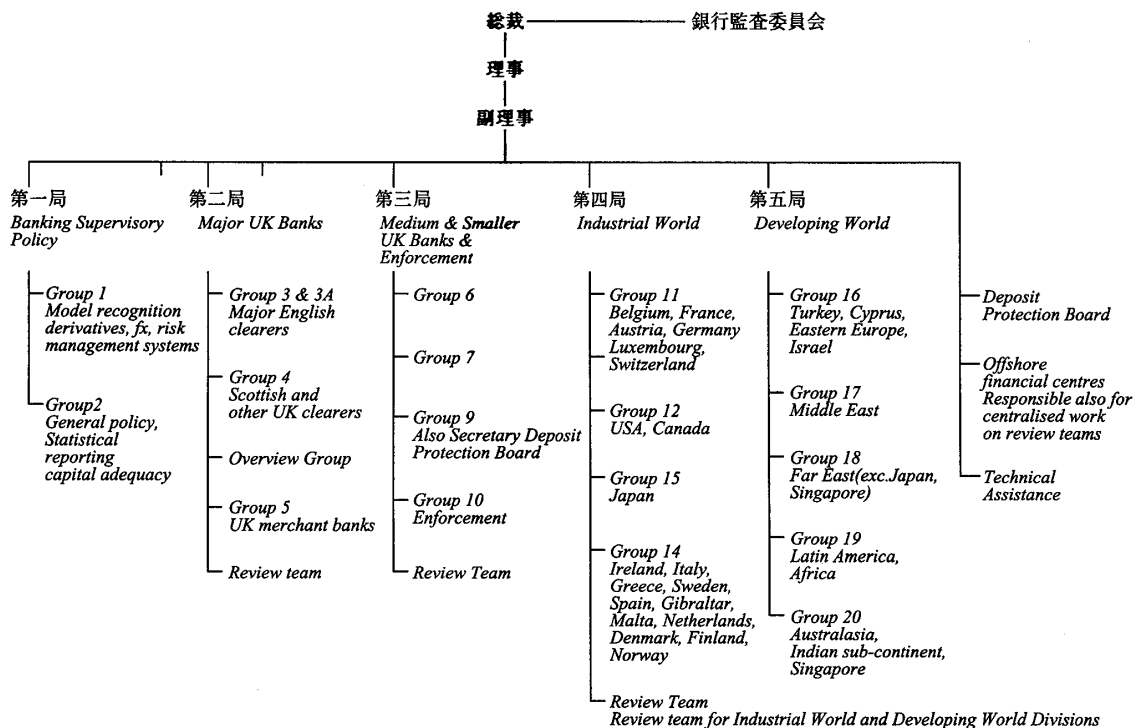
(出所) 吉野俊彦「英蘭銀行に学ぶ銀行監督委員会設置論」『エコノミスト』1995年12月18日、62ページ（原資料はBank of England, *Report and Account* 1995）。

(注) The Governor：総裁
The Deputy Governor：副総裁
Executive Director：理事
Deputy Director：副理事

1994年にはイングランド銀行の銀行監督の組織改革が行われている⁽¹⁰⁾。すなわち、イングランド銀行が1994年に創立300年祭を迎えたのを機会に、同行本店機構が根本的に変革された。同行のジョージ（Eddie George）総裁は、1995年の年報で次のように述べている。中央銀行はマネタリー・スタビリティとフィナンシャル・スタビリティという二つの大きな目的を持っている。この二つの目的を達成するために、本店機構を、はっきりと二つのウイングに分けた（第2図参照）。マネタリー・スタビリティ（通貨価値安定）の面においては調査を重視した。フィナンシャル・

(10) 吉野俊彦「英蘭銀行に学ぶ銀行監督委員会設置論」『エコノミスト』1995年12月18日、58～63ページ。

第3図 イングランド銀行銀行監督委員会



(出所) 吉野俊彦, 前掲「英蘭銀行に学ぶ銀行監督委員会設置論」63ページ (原資料は Bank of England, *Banking Act Report for 1994/95*)。

スタビリティ (信用秩序維持) の面においては, イングランド銀行は1887年銀行法に基づいて, 法律的に銀行を監督すると同時に, 法律に基づかなくても, 取引関係で銀行を把握していなければいけない。その二つをいかにうまく運営するかということが大切である。ただ検査するばかりが能ではない。国内の経済情勢を監視し, よく分析するという平生の努力を惜しまずにやるように心がける必要がある。だから, 国際局を解体した。外国の経済分析は国内調査と統合してマネタリー・スタビリティの方に持っていき, 残った国際局の業務は外国の銀行の監督に必要な情報を収集するため, すべてフィナンシャル・スタビリティのウイングにもっていった, と。

銀行監督委員会はイングランド銀行総裁が職責上の委員長, 同行の副総裁と銀行監督担当の理事が職責上の委員で, このほかに外部から6人の学識経験者が5年の任期で委員に任命された。委員会の事務局長は同行の銀行監督担当理事で, 次長は銀行監督担当副理事であり, その下に五局二〇課が置かれた (第3図参照)。

「銀行監督委員会」の職員は、同時にイングランド銀行本店のフィナンシャル・スタビリティのウイングの銀行監督部門に属する職員であった。銀行監督事務部門の第一局はデリバティブ等、新しい銀行業務に対する監督技術の開発等、監督政策を担当し、第二局は英国内の大手銀行の監督、第三局は英国内の中小銀行の監督を担当した。英国内にある外国の銀行を監督するのが第四局と第五局で、第四局は工業国を担当し、なかでもグループ15は日本の銀行を専門に監督した。

銀行監督委員会事務局の職員は1995年11月頃に322人で、その後まもなく334人に増員されることとなった。そのうち、200人が検査官、42人が検査に必要な情報の収集、92人が庶務の仕事に従事することとされていた。

第2節 1986年金融サービス法の制定と証券投資委員会の設置

証券の取引や長期保険契約の販売における投資家保護については、イギリスでは網羅的な法律がなかった。1980年代前半には経営破綻などで個人投資家が損害を被るケースが相次いだ。そこで、投資家保護のために政府の求めに応じてガウアー(L.C.B.Gower)教授のレポートが1984年に提出された。これを基礎として金融サービス法(Financial Services Act)が1986年に成立したのである⁽¹¹⁾。

金融サービス法における基本的アプローチは、認可業者もしくは適用免除業者でなければ、イギリスにおいて投資業を行ってはならないとするものであった。これに違反した者には刑事罰が科されることとなった⁽¹²⁾。

金融サービス法は三層にわたる規制構造を有していた。同法は貿易産業大臣(後に大蔵大臣)に多数の権限を付与していた。だが、貿易産業大臣はその権限の多くを指定機関である証券投資委員会(Securities and Investments Board: SIB)に委譲した。このSIBの下には、同委員会が認可した自主規制機関(Self Regulatory Organisation: SRO)及び認可専門職団体(Recognised Professional Body: RPB)が存在した⁽¹³⁾。

証券関連取引などの投資業務については、1986年の金融サービス法に基づき、証

(11) 牛越博文『金融サービス法』金融財政事情研究会、1999年、37～38ページ。

(12) 『英国の金融サービス法と資産流動化スキームに関する調査研究』財団法人産業研究所、2002年、4ページ。

(13) 同上書、5ページ。

券投資委員会が各業態別の「自主規制機関」をそれぞれ監督してきた⁽¹⁴⁾。この監督体制の特徴は行政による直接的な規制ではなく、業者自身による自主規制であったことである⁽¹⁵⁾。金融サービス法第114条により貿易産業省（1992年に大蔵省に移管）から権限の委譲を受けたSIBは、政府の指定代理機関として、自主規制機関、専門職業団体（会計士、弁護士等の団体）、投資取引所、クリアリング・ハウスを公認する権限を有し、金融サービス法の事実上の最高執行機関であった。その運営費は、主に認可業者からのフィー（料金）であった⁽¹⁶⁾。

また、住宅金融組合やその他小規模で互助的な貯蓄金融機関はそれぞれ独自の監督機関を有しており、保険会社は貿易産業省が直接、監督した。

この時期には銀行はイングランド銀行が監督していた。

したがって、後に掲げる第4図にみられるように、金融サービス法下では、重層的証券投資規制監督機構とともに、金融機関（銀行、保険等）によって監督機関が異なる、分断された監督機構が存在するという、複雑な監督機構が存在したのである。

第3節 一元的な金融監督機関設立要請の背景

このような過程を経て、上記のような監督制度を見直そうという動き、一元的監督機関設立要請がでてくる。1997年5月の労働党政権成立によってこの動きは加速された。

Goodhart と Schoenmakerは、イギリスを始めとする先進国における金融監督体制の変化を促した根本的な要素として、競争の激化、経済のグローバル化、銀行監督の失敗を契機とする国家の介入の増大を指摘した上で、そのことが中央銀行の監督権限が他の機関に移管されるきっかけを生み出した、と論じている⁽¹⁷⁾。

監督制度変化を要請した要因の第1はシティのグローバル化の進展である。1946

(14) 春井久志，前掲論文，70ページ。

(15) 牛越博文，前掲書，39ページ。

(16) 同上書，41ページ。

(17) C. Goodhart and D. Schoenmaker, "Institutional Separation Between Supervisory and Monetary Agencies", 1993, in Charles Goodhart, *The Central Bank and the Financial System*, Macmillan, 1995.

年にイングランド銀行は国有化され、銀行に対して命令（directives）を発する権能が与えられるが、実際にはイングランド銀行の指導は大手銀行に対する道徳的な説得（moral suasion）に基礎を置くものであった。その後60年代後半に入って、外資系銀行が多数ロンドン市場に参入したのに伴って、この政策手法は有効性が著しく低下する。イングランド銀行の指導に民間銀行が従わなくなったのである⁽¹⁸⁾。監督は非常な労力を伴う作業へと変貌した。

金融の国際化、グローバル化が進展するとともに複雑な監督機構の限界が顕在化した。シティの金融機関の三分の二が外国系で国境を越えて活動する金融機関を効率的に監督することが不可欠となった。金融の自由化・国際化の世界的な潮流の中で、イギリス内外の金融機関が業態の垣根や国境を越えて幅広く活動する「金融のグローバル化」に対応するために、各種の金融機関の規制や監督を一元的に統合化することにより金融監督機能の効率性と公正性を高める必要が強くなった⁽¹⁹⁾。

第2は、金融業務の多様化、コングロマリット化の進展である。金融監督の一元化が実施される20年前に出されたウィルソン委員会報告当時のイギリス金融制度の記述では、ロンドン手形交換所加盟銀行、引受商会（マーチャント・バンク）、信託貯蓄銀行、住宅金融組合、保険会社、証券業者等をはっきり区別することができた⁽²⁰⁾。だが各種金融業務の「棲み分け」による分業関係は1970年代以降の3次にわたる金融制度改革、すなわち、①1971年の新金融調節方式（CCC）の導入による金利の自由化、②1973年に導入された競争制限的な補足的特別預金制度（コルセット）の1980年における廃止、③1986年の「ビッグ・バン」とよばれる証券市場改革を通じて次第に崩れていった⁽²¹⁾。それにも関わらず分断的監督制度が存続したことは、金融機関にとってはさまざまな監督機関からの監督を受けることとなり、その負担が重くなった。

1998年初めの時点で、8つの機関（HSBC、ハリファックス、アビー・ナショナル、RBS）はそれぞれの別々の規制当局から5つの主要業務（預金受入、保険、証

(18) 中北徹「英国の金融監督制度の歴史——その1——」『月刊資本市場』No.206, 2002年10月, 21～22ページ。

(19) 春井久志, 前掲論文, 70～71ページ。『日経金融新聞』2000年12月14日付。

(20) 小林襄治「金融サービス市場法の成立」『証券経済研究』第28号, 2000年11月83ページ。

(21) 春井久志, 前掲論文, 71ページ。

券、資産管理、リテール顧客への投資商品販売・助言)の認可を受けていた。13の機関は4つの業務の認可、さらに50の機関は3つの認可を受けていた。20年前には最大の機関ですら、1つの業務かせいぜい2つの業務を営むだけであった。このような変化が監督方式の変化を要求することとなった⁽²²⁾。

第3は、イングランド銀行監督の問題性が指摘されるようになったことである。

イギリスでは1970年代に始まる金融自由化の実施後、2度にわたる不動産バブルの形成と崩壊に直面し、ノンバンクなど中小金融機関の信用不安からシステミック・リスクが顕在化したことから、イングランド銀行は救済策を発動した。こうした対応は事なきをえたにも拘らず、一方では世論の反発を呼び起こす一因となった。1990年代には国際的な犯罪銀行BCCI (Bank of Credit and Commerce International)の粉飾事件(1991年)、マーチャント・バンクの1つであるベアリングズ社(Barings)の破綻(1995年のベアリングズ・グループのシンガポール現地法人ベアリングズ・フューチャーズの職員による無許可の株式先物取引における巨額損失事件)が発生し、イングランド銀行の失敗であるという批判が国民や政治家のなかから起ってきた⁽²³⁾。こうしたサイクルが繰り返されると、イングランド銀行の監督体制に問題があり、それを見なおそうという動きが生じてくる。これが監督機構そのものを抜本的に改造する動きをひきおこし、単一監督機関の設置へと及んだのである⁽²⁴⁾。

BCCI事件の際にイングランド銀行から銀行監督部門を分離・独立させるべきではないかという議論が起き、ベアリングズ事件(1995年)をきっかけとして英国議会(下院)を中心にこの議論が再燃した。同行から銀行監督部門を分離・独立させ、大蔵省傘下の監督機関とすべきではないかといった点が議論の中心となっていた。下院大蔵・公務委員会が1995年11月に公表した「英国における金融サービス規制のあり方」と題するレポートでは以下のように書かれていた。

1993年の議論では現行の銀行監督体制を維持すべきだと結論していた。だが、ベ

(22) 小林襄治、前掲論文、83ページ。

(23) 中北徹「英国の金融監督制度の歴史——その2——」『月刊資本市場』No.207, 2002年11月, 41ページ。渡辺良夫、前出, 151~152ページ。

(24) 中北徹「英国の金融監督制度の歴史——その1——」『月刊資本市場』No.206, 2002年10月, 21ページ。

アリングズ事件以来、イングランド銀行が純粹に独立の銀行監督機関として機能しているかどうか疑問が生じている。銀行監督体制について再検討が必要である。イングランド銀行から銀行監督部門を分離し、大蔵省傘下の監督機関を設置することも検討すべきである⁽²⁵⁾、と。

なお、イングランド銀行は1995年7月18日、ベアリングズ事件の調査報告書を公表した。同行の監督方法にも大きな問題があったが、同事件は内部管理体制の不備から起こったものであり、銀行監督機能を（労働党が要求しているような）イングランド銀行から銀行監督機能を切り離す必要はないと結論づけている⁽²⁶⁾。

第4は、中央銀行の通貨価値安定重視、金融政策と金融行政の分離という考えがあったことである。

イングランド銀行は1946年後に国有化されて以来、大蔵省のもとで各種の業務を行ってきたが、金融政策に関しては大蔵省からの独立性はなかった。だがイギリスが1992年にERMから離脱し、1992年10月に物価安定を政策目的とする「インフレーション・ターゲット」方式を同行が採用すると、1993年以降、イングランド銀行に金融政策について独立性をもたせるべきであるという議論が起こってきた。これとともに、同行から銀行監督部門を分離・独立させるべきではないかといった議論が起きた。その懸念は以下のようなものであった。

- ① 銀行監督をはじめとする金融システムの安定の維持と金融政策の目標である通貨価値の安定とはそもそも相反する面があり、1つの組織が両者の機能をあわせもつのは好ましくない。
- ② ひとたび銀行に不祥事があると、銀行監督を行うイングランド銀行の名声に傷がつき、金融政策に対する信頼、信認も揺らぐおそれがある。

このような議論が展開された背景には独立中央銀行ブンデスバンクの存在があった。同行は通貨価値の安定に関しては絶大の信頼をえており、同行の業務はイングランド銀行と異なり、それに特化していたのである。

1993年12月、英国議会下院の大蔵・公務委員会はイングランド銀行に対し次のよ

(25) 大久保和正『財政金融制度のスタンダード——ロンドンからの視点』日本評論社、2002年、142～143ページ。

(26) 同上、129～133ページ。

うな措置をとることを決定した。

- ① 通貨価値を金融政策の主要目標とし、その権限をイングランド銀行に与える。
- ② イングランド銀行は議会に対し、通貨の安定やそのターゲットなどにつき、説明を行う。
- ③ ④ 略
- ⑤ 銀行監督業務をイングランド銀行から切り離すべきとの議論もあるが、結論としては現状を維持する。

これを受けてイングランド銀行は1994年7月、組織を「通貨の安定」と「金融制度の安定」という機能に再編成する大規模な組織改正を実施した。金融政策および通貨価値の安定を担当する理事と、銀行監督など金融制度維持を担当する理事がそれぞれ責任を分担するという形で組織を明確に区分することにより、時に相反する金融政策判断を誤らないようにしたのである⁽²⁷⁾。これが1997年における金融政策決定権のイングランド銀行への委譲、1998年のイングランド銀行法改正による金融政策と金融行政との明確な分離へとつながるのである。

第5に、証券投資業界・消費者が抱いた、公認自主規制機関の存在意義に対する疑念も監督制度改正をもたらす要因となった。証券投資業界は、公認自主規制機関の運営のためメンバー・フィーとして高いコストを負担しているのに、問題を起こす業者の肩代わりをさせられるばかりか、世論の批判を浴びる、という不満をもっていた。一方、消費者（あるいは労働党）には、公認自主規制機関が業界の利益を優先し、消費者保護に後ろ向きである、と移っていたようである⁽²⁸⁾。

第4節 金融サービス機構の設立

1997年に労働党政権が成立すると、ブレアー（Tony Blair）政権の大蔵大臣に就任したゴードン・ブラウン（Gordon Brown）は、金融政策の決定権限をイングランド銀行に全面的に委譲し、同行の中央銀行としての独立性を確保させることとした⁽²⁹⁾。イングランド銀行改正案が1997年10月に発表され、1998年4月に新イング

⁽²⁷⁾ 同上、2002年、111～113、142ページ。

⁽²⁸⁾ 牛越博文、前掲書、128ページ。

⁽²⁹⁾ 春井久志、前掲論文、69～70ページ。

ランド銀行法が成立し、同年6月1日に改正イングランド銀行法が施行された⁽³⁰⁾。

ブラウン蔵相は1997年5月に下院で次のように発言している。「政府の経済政策の目的は安定的に高い成長と雇用の確保にあるが、そのためには金融・財政に安定的基盤をもつことが必要となる。前政権下の金融政策は近視眼的内容であったために不安定なブームと高インフレを引き起こし、結局は不況を招いた。そこで、金利決定権をBOE（イングランド銀行）に移す改革を5月6日に発表した。この体制のもとで、政府がインフレ目標を定め、BOEが目標達成のための金融政策の決定・実施に責任を負うことになる」⁽³¹⁾。

ブレアー政権は、一方で、銀行、証券、保険などのすべての金融機関を一元的に監督するために、イングランド銀行から銀行監督の権限をとりあげるとともに、前述のSIBを発展的に解消した新しいSIB構想を打ち建てた。

上記のことをブラウン蔵相の下院での発言によって確認しておきたい。ブラウン蔵相は1997年5月に以下のように発言している。

「近代的・躍動的経済で、金融サービスは中心的役割を果たしているが、その監督体制に目を向けると、金融サービス法のもとでの現在の体制が不十分であることは長い間周知の事実であった。SIBのもとにSROを置く現在の二重構造は非効率かつ複雑で、責任の所在がわかりにくい。まず、この簡素化が必要である。

国際的に多様化する現在のマーケットのなかで、世界でもっとも効果的な金融監督体制を必要とする英国では、金融サービス法の改正だけでは不十分である。銀行、証券、保険といった境界線はますます曖昧になっており、多くの会社が複数の当局に監督されている現状は非効率的である。したがって、銀行、証券、保険の監督を原則として1つの傘のもとに集約することが必要である。そこで、イングランド銀行法の改訂を機に、銀行監督責任をBOEから新生SIBに移すこととした」⁽³²⁾。

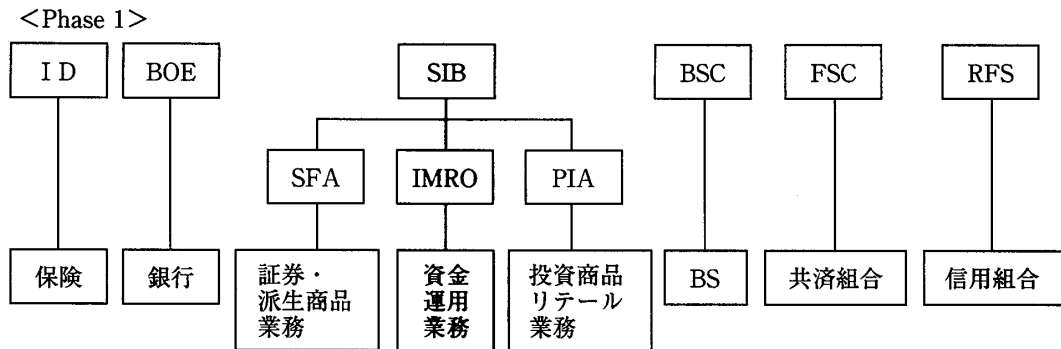
以上の提案を受けて証券投資委員会は1997年7月に大蔵大臣に対して金融システム改革に関する報告書を提出した。SIBは新しい金融監督機関の設立計画をたて、

(30) 植田宏文「イングランド銀行」三木谷良一・石垣健一編著『中央銀行の独立性』東洋経済新報社、1998年、第11章。立脇和夫「イングランド銀行改革の意義——政策運営の独立性を付与——」『早稲田商学』第381号、1999年6月、45～62ページ。

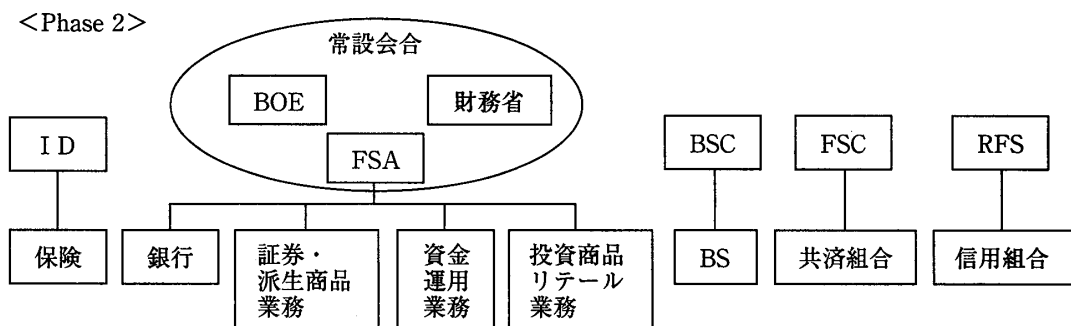
(31) 大久保和正、前掲書、178ページ。

(32) 同上書、178～179ページ。

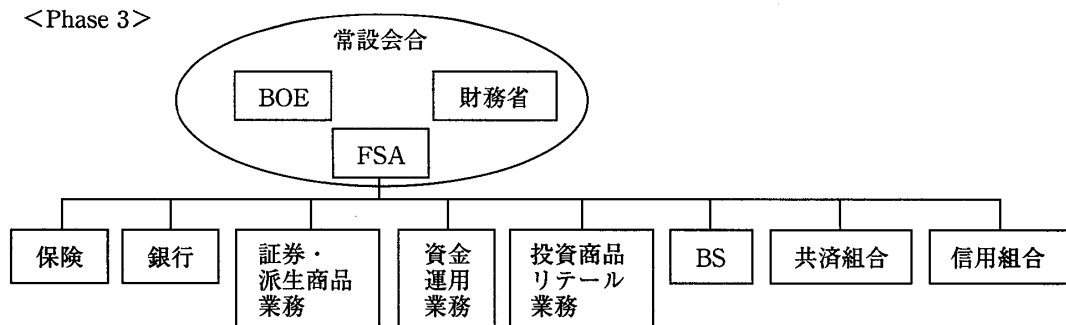
第4図 英国金融監督制度の推移



N1 新イングランド銀行法の実施（1998年春）



N2 金融サービス市場法の実施（2001年12月）



（出所）中北徹「英国の金融監督制度の歴史——その2——」『月刊資本市場』No.207, 2002年11月, 43ページ。

（注）SIB：Securities and Investments Board（証券投資委員会）

ID：Insurance Directorate of the Department of Trade and Industry（貿易産業省保険監督機関）

BSC：Building Societies Commission（住宅金融組合委員会）

FSC：Friendly Societies Commission（共済組合委員会）

RFS：Registry of Friendly Societies（信用組合監督機関）

SFA＊：Securities and Futures Authority（証券・先物委員会）：証券や先物、オプションなどのディーリング、ブローキング業務に携わる業者を規制

IMRO＊：Investment Management Regulatory Organization（投資顧問規制団体）：投資信託や年金基金などの資金運用業務に従事する業者を規制

PIA＊：Personal Investment Authority（個人投資委員会）：年金・生保商品の仲介業者や個人投資顧問など、投資商品のリテール業務に携わる業者を規制

BS：Building Society（住宅金融組合）

＊印の3機関は、自主規制団体（SRO）と呼ばれる。

同年10月に『Financial Services Authority: an outline』と題する文書を公表した。新しく統合される金融監督機関には「金融サービス機構」(Financial Services Authority: FSA)という名称が付与された。従来から存続してきた複雑で重層的な構造を持つイギリスの金融機関の規制・監督機関は1997年には、金融システムの効率性と公共性を目的として、「単一の金融監督機関」に統合されることになったのである。

統一監督機関は、SIBを受け皿にFSA (Financial Services Authority) として97年10月に発足している。同機関が金融サービス・市場法案 (Financial Services and Markets Bill) に基づいてすべての金融機関を監督する権限を獲得することとなった。金融サービス機構への統合は三段階を経て進められた。1997年11月からFSAの構想、実施計画が策定され、1998年6月のイングランド銀行法制定により、イングランド銀行からFSAに監督権限が委譲された。これ以後の第二段階で暫定的取り決めによるFSAの業務が開始された。最後の三段階に入る、当初は1999年秋と予想されていた金融サービス・市場法の成立以降、FSAは根拠法に基づいて完全な業務を開始することとされた。金融サービス・市場法は実際には2000年6月に成立し、2001年12月に施行された。ここに監督体制の統一が完了したのである⁽³³⁾。

イギリスの金融監督制度は第4図にみられるように変化したのであった。

この金融制度改革に関してサザンプトン大学のリチャード・デール (Richard Dale) 教授は次のような問題点を指摘している。「イングランド銀行としては、監督機能を失い個々の金融機関の実情を知りえなくなる一方で、信用秩序維持の責任を果たさなければならないという問題がある」⁽³⁴⁾。イングランド銀行当局はイングランド銀行から銀行監督機能を分離することに必ずしも賛成ではなかったようである⁽³⁵⁾。

(33) 春井久志, 前掲論文, 76ページ等を参照。

(34) 大久保和正, 前掲書, 184ページ。

(35) 小林衆統「銀行監督機関と金融政策当局」広島修道大学『経済科学研究』第2巻第2号, 1999年3月, 181ページ。Deputy Governor, The Bank of England, "Financial Regulation Why, How and by Whom?", *Bank of England Quarterly Bulletin*, February 1997.

第2章 金融サービス機構（FSA）の概要

第1節 目的と原則

金融サービス機構（FSA）は、1997年10月に発足した。2000年6月14日に制定された「2000年金融サービス市場法（Financial Services and Markets Act 2000）」が2001年12月1日に施行されると、FSAは同法によりその権限と責任を付与されたのであった。同機構が銀行、保険、投資業に関する法に基づく単一の規制監督機関となった。同機構は従来の規制監督機関によって実施された責任だけでなく、新たな責任も執るようになった。

本章において金融サービス機構（FSA）の概要について説明しておこう⁽³⁶⁾。まずその目的について述べておきたい。FSAが立脚する「金融サービス市場法」（FSMA）は第2条の2項において同機構の目的を4つ掲げている。そして第3条～6条においてそれについて説明している。その内容は以下のとおりである⁽³⁷⁾。

① 市場の信頼性・信認（Market confidence）

市場の信頼性・信認の目的は金融システム（the financial system）に対する信頼，〔社会からの〕信認（confidence）を維持することである。

② 公衆の啓蒙

公衆の啓蒙の目的は、金融システムに対する公衆の理解を増進することである。

③ 消費者保護

消費者（consumers）の保護の目的は、適正な水準の消費者の保護を確保することである。

④ 金融犯罪の削減

金融犯罪（financial crime）の削減の目的は、（a）規制業者によって、又は（b）一般的禁止に違反して、遂行される業務が、金融犯罪に関係する目的の

(36) 本章は主として次の資料に依拠している。FSA, *Introduction to the Financial Services Authority*, 2001. またFSAのホームページ (<http://www.fsa.gov.uk>) を参照した。FSA設立当時の全体像については次の資料を参照されたい。FSA, *Financial Services Authority: an outline*, 1997.

(37) 財団法人日本証券経済研究所編・発行『外国証券関係法令集 イギリス 金融サービス市場法』2001年。

ために利用される範囲を減ずることである。

これらの目的を遂行するためには以下の6つの原則が考慮されなければならないとされている。

- ① 「効率性と経済性」 その資産を最も効率的かつ経済的な方法で使用することを要望すること
- ② 「経営者の責任」 認可を受けた者（会社等）の業務を管理する者が自らの責任を認識すること
- ③ 「調和」 ある者またはある活動の遂行に課する負担または制約は、それから生ずる利益と釣り合うべきであるという原則を採用すること
- ④ 「革新」 規制業務に関して革新が容易であることを要望すること
- ⑤ 「金融サービスと市場の国際性および連合王国の競争上の地位の維持」 金融サービス・市場の国際性と連合王国の競争上の地位を考慮すること
- ⑥ 「競争」 競争を阻害することを避け、競争を促進すること

第2節 組織

次にFSAの組織について論ずることとする。

金融サービス機構（FSA）は、金融サービス市場法によって法的権限を与えられている。理事は大蔵省によって任命される。その意味ではそれは公的性格を持つ。だがその組織形態は、独立した非政府機関（an independent non-government body）であり、民間機関に類似した保証有限会社（company limited by guarantee）⁽³⁸⁾である。トップのポストに大臣を載っていない。

FSAは、それが規制し、免許を与える金融サービス産業によって、主として規制対象の金融機関や承認団体から料金を徴収する。検査監督費用を金融機関から徴収することによって運営費をまかなうという独立採算性が採用されているのであ

(38) 会社社員の責任が、基本定款により、各社員が会社清算時に会社の財産に提供することを引受けた保証額までに制限される会社のことをいう（1985年会社法第1条第2項b号）。

わが国でいうところの公益社団法人として利用されることが多い（河村賢治「英国金融サービスおよび市場法案の概要と近時の展開」『国際商事法務』Vol.27, No.8, 1999年8月, 913ページ）。

て、公的財源から資金を一切得ないのである⁽³⁹⁾。

同機構の最高意思決定機関は理事会 (the Board) である。この理事会は理事長 (Chairman)、3名の執行理事 (executive directors) と11名の非執行理事 (non-executives) から構成される。その人事は設立当初には大蔵省とイングランド銀行総裁との共同任命であったが、1998年イングランド銀行法制定以後、イングランド銀行から銀行監督権限がFSAに移管されて以後はすべて大蔵省が指名することとなった。

理事会がFSAのすべての政策を決定する。

非執行理事の責任は、FSAの効率性と経済の維持、FSAの金融コントロール機構の監督、執行役員の報酬の決定などであった。

日々の業務上の決定、職員の管理は執行役員 (the Executive) の責任であった。理事長がFSAの全体にわたる戦略的方向と管理に責任を持つ。3名の執行理事 (managing directors) と事務局長 (Chief Operating Officer) が理事長に報告する。かれらが一緒になってFSAの執行委員会 (executive management) を構成する。

FSAの職員は、金融業、法律、会計の専門家、公務員、その他の規制監督機関、消費者団体など広範な領域から引き抜かれた。

FSAには約2300名の職員がいた。その2001/2002年度予算は1億6690ポンドであった。FSAは約1万の機関を規制監督する。これは7500社を超える投資会社、660を超える銀行、約70の住宅金融組合、ほとんど1000社の保険会社、友愛組合 (friendly societies)、ロイズ保険組合 (Society of Lloyd's, Lloyd's insurance market) を包含する。加うるにFSAは約18万人の認可を受けた個人や約700の信用組合を規制することとなった。もっとも、ある種の金融活動はFSA以外の機関によって規制監督を受ける。

2001年12月1日のFSAの組織図をみると、その事業活動分野は大別して①事務部門 (土地建物、人的資源、情報システム、ファイナンスと業務計画)、②顧客・投資・保険部門 (保険規制プロジェクト、産業訓練、企業行動基準、保険会社、年

(39) FSA, "How we are funded" in "Who we are" (FSAのホームページ, <http://www.fsa.gov.uk>).

金再調査、投資会社、消費者)、③預金金融機関・市場部門(健全化基準、預金金融機関、市場・取引所、金融グループ、上場)、④規制・リスク部門(許認可、業務改善・行政処分執行・リスク査定)の4部門にわかれている⁽⁴⁰⁾。

事務局(the Operation Directorate)は統合的なサポートサービスを提供することによって、FSAの規制の有効性を支えるという役割を担っている。

第3節 規制監督方法

FSAの規制監督方法についても記述しておく。FSAは従来に規制監督機関とは異なる規制監督方法を採用した。それは以下のようなものである。

- ① FSAの目的にとってのリスクに焦点を合わせる。
- ② 実際の狙いや規制監督の限界を明確に述べる。
- ③ 消費者自体や会社の経営自体の責任を認識し、金融制度からすべてのリスクと失敗を取り除くのが不可能であり、好ましくもないことを認識する。
- ④ すべての金融業務の規制監督にリスク・ベース・アプローチ手法を導入する。
- ⑤ 会社や市場や消費者が直面するもっとも重要な問題を見分け、取り扱うための透明な新しい枠組みを機能させる。
- ⑥ 新法の下でFSAが利用可能な手法を最大限用いる。
- ⑦ 施策を事後的対応から事前の介入へと移す。
- ⑧ 会社が自らのリスクをうまく管理する誘因を作り出し、それによって規制監督の負担を軽減する。

新しいリスク・ベース・アプローチを導入するために、FSAはリスク査定部門を設けた。この部門は3つの仕事を行うものであった。第1は法の目的にしたがってFSAが立ち向かうリスクや機会を特定し、第2に、どれがFSAの優先的に取り組む問題かを明らかにし、第3に、リスクを処理するのにもっとも有効な手法を選択するということである。

(40) FSA, Organisation Chart as at 1 December 2001。2002年5月1日の組織図をみてもほとんど変化はなく、わずかに顧客・投資・保険部門の傘下にHigh Street Firmsが付け加わっている程度である(FSA, *Annual Report 2001/02*, p.66.)。

第4節 主要業務

1. 許認可（免許）

FSAの主要な業務（responsibilities）にはどのようなものがあったのか。このようなものとして、第1に、規制業務への免許、許認可を与えること（authorisation）をあげることができる。

FSAは金融サービス業に対する許認可権を有する。FSAは規制された活動に従事するのに必要な基準を満たした会社や個人に許可を与えるのである。

金融サービス市場法は、「パート4 規制業務の遂行許可」の下にFSAが規制事業に許可を与える手続きを規定している。また同法第59条はFSAの認定なしに、いずれの者もいずれの請負人も管理機能を果たすことはできないと規定している。同法は「パート10 規則及びガイダンス」でFSAに規則を設定する一般的な権限を与えている⁽⁴¹⁾。

2. 行動基準の策定

(1)健全化基準

第2にFSAは行動基準を策定する。このようなものとして、FSAはまず、それが規制する銀行・会社の健全化基準を策定する。銀行・会社が所有しなければならない資本に関する多くの基準がEU規制によって決められたり国際的に交渉されたりしている（バーゼル銀行監督委員会などで）が、FSAもまた、規制される銀行・会社に関する会計、監査、評価、透明性の基準を策定するのである。もっとも、多くの健全化基準が国際的に合意された会計基準から起っていることは認めなければならない。

(2)企業行動基準

企業行動基準は銀行・会社の顧客との関係に関して重要な影響を及ぼす。FSAの企業行動基準部門が、適切なルールやガイダンスの開発や評価に基本的な責任を持つのである。同部門はまた、金融の促進に対する規制政策や、会社の金融商品の宣伝に関する監督に、監督部門とともに責任を持つのである。

(41) トービー・ブライス「英国における金融サービス規制～新しい機構の概略～」『国際商事法務』Vol. 29, No. 9, 2001年9月, 1056～1061ページ。

3. 監督

(1)預金金融機関

FSAはさまざまな金融関係機関等を監督（supervision）する。すなわち、まず第1に、銀行や住宅金融組合の健全性を監督する。この主たる目的は預金者保護であって、銀行株主の保護ではない。とはいえ、健全性のための監督に助けられて銀行システムが信認されることは一般的に銀行株主の利益ともなる。2002年7月からはFSAは信用組合も監督することとなった。

(2)保険会社

FSAは保険会社も監督する。そのための主要業務は次のようなものである。すべての保険業者の健全性を維持するための監督を引受ける。生命保険業者や投資業務を引受けている友愛組合に対する業務規制行為を引受ける。ロイズ保険組合のある側面を監督する。

FSAのその主要目的は、保険業を効率的にかつ効果的に規制監督して、かくして保険証券保有者にかれらが適切な保険商品を購入したことを確信できるようにし、また、イギリスの保険会社や友愛組合が負債を支払えるようにするとともに、顧客を公正に取り扱うことができるようにすることである。

(3)投資会社

投資会社部門は7500の投資会社を規制する。これらはグローバルなファンド・マネジメント業、投資銀行、イギリスの大規模な証券取引業者、独立したフィナンシャル・アドバイザーの大きなネットワークから、最小の企業財務ブティック(boutique)業、1人で営業するフィナンシャル・アドバイザーまでを含む。

FSAはまた、投資ビジネスを主として営む、かなりの数の専門的な事務所（たとえば法律家や会計士の）を直接的に規制する。

(4)主要な金融グループ

FSAは主要な金融グループを一貫して統合的に監督できるようにこのための専門的な部門を設置した。これらのグループは規模が大きく、銀行、保険、投資業という金融業を複合的に営んでおり、国際的にも活動している。

(5)市場と取引所

市場の信認（confidence）を維持するためにFSAはイギリスの投資市場の誠実さ

を監視するという責任を持っている。

このために特に公認手形交換所、証券取引所など8つの公認投資取引所を監督し、市場を調査監視（サーベイランス：surveillance）し、取引をモニタリングする。これらはFSAの市場・取引所部門によって行われる。

（6）年金再調査

FSAは年金レビュー（review）も行う。この目的は、個人年金購入時に、1988年4月から1994年6月までの間の従業員の年金計画に加入しないようにとの不適切なアドバイスを受けた結果として損失を被った消費者に補償を与えるためである。

（7）上場

2000年5月に政府は上場（listing）に対する責任をロンドン証券取引所からFSAに移管した⁽⁴²⁾。FSAが上場審査基準を充足した適格の証券（securities）の公式リストへの掲載（listing）を認め、証券取引所での売買を許可する十分な権限を持っている。FSAが上場規則を制定する。上場認可の責任（responsibility）は連合王国上場庁（the UK Listing Authority, UKLA）によって果たされる。

4．執行

FSAは法律によって調査・制裁権限を与えられている。FSAは期待された基準が満たされないときは是正措置、制裁の執行（Enforcement）を行う。制裁権限は金融サービス市場法第64～70条に規定されている。法に反する金融業務が行われている場合には制裁処分を行うことが出来る。その内容は以下のようなものである。

FSAは銀行・会社の免許を取り消すことができる。公式声明を行ったり罰金を課すことを通じて、FSAによって承認された銀行会社や個人を規制する。市場乱用に対しては罰金を課することができる。FSAはさまざまな命令を行う。さまざまな違反に対して告発をする。消費者に対して補償するためにお金の返還を要求する。

5．金融犯罪の削減

FSAは金融犯罪（financial crime）の防止に努める。すなわち、詐欺または不実行為（dishonesty）、金融市場における不正行為（misconduct）または情報の不正使用（インサイダー取引など）、犯罪入手金の取扱い（マネー・ロンダリングなど）

⁽⁴²⁾ FSA, *Annual Report 2001/2002*, 2002, p. 22.

という違反行為（offence）の削減に努める。

6. 国際的活動

FSAは国際的な活動も行う。市場の信認や消費者保護の確保は非常に国際的な構成要素を有している。すなわち、金融犯罪はしばしば海外での出来事と密接に結びついている。消費者教育はますます国際的に生ずるリスクを考慮しなければならなくなっている。

FSAは国際的な活動を、国内的な目的を達成するのに絶対必要な部分であるとみているのである。

FSAはヨーロッパや世界中の規制当局と相互交流を行っている。

7. 金融消費者保護

金融サービス市場法は金融消費者保護の仕組みを規定している。たとえば投資広告と不招請の勧誘（顧客の依頼によらない戸別訪問、電話等による一方的な勧誘）とともに金融営業活動として統一的に規制している。

金融サービスの監督責任をもつFSAは金融消費者保護を重視している。FSAが消費者保護のために採用する手法には2つあった。ひとつは消費者一般や規制対象機関、金融サービス産業全体の行動をモニターし、働きかけるために設計された方法である。もうひとつは、個々の金融および、金融機関内部の認可を受けた個々人の行動をモニターし、働きかけるために設計された手法である。前者には次のようなものがあった。①情報開示、②消費者教育と消費者の意識の向上、③苦情処理制度とオンブズマン制度、④損害補償制度、⑤声明の公表、⑥金融商品の認可⁽⁴³⁾。

FSAは金融消費者が知識を得るのを助長する活動を行っている。消費者教育の重要性を強調しているのである。

業者と顧客（金融消費者）との間で利害が対立した場合には、コストがかからず、迅速・非公式で、かつ効率的な紛争解決手段が必要とされる。この要請に応えるものが金融オンブズマン制度である。消費者の不満をとりあげるために、金融オンブズマン制度が従来から8つ存在していた。金融サービス市場法はこれらの統合を規定した。かくして単一の金融オンブズマン機関が1999年に設立された。この金融オ

(43) 春井久志「イギリスの金融サービス機構と消費者保護制度」『証券経済研究』第28号、2000年11月、102～106ページ。

ンブズマンサービス（Financial Ombudsman Service: FOS）が金融サービス市場法と金融サービス機構による金融消費者保護体制の下で金融オンブズマン活動を行っているのである⁽⁴⁴⁾。

金融消費者の損失を補償するものとして金融補償制度がある。FSMAとFSAによる金融消費者保護体制下で金融補償業務を担当する機関として金融サービス補償機構（Financial Services Compensation Scheme: FSCS）が2001年に設置されている。これは預金保護機構など従来分立していた7つの補償機構が1つに統合されて成立したものである。これによって金融サービス補償活動が行われている⁽⁴⁵⁾。

第5節 アカウンタビリティ

金融サービス機構の初代理事長であったH.デービスは、1999年3月の講演でFSAの特徴を6点にまとめて説明しているが、そのなかの1つとして明確なアカウンタビリティをあげている⁽⁴⁶⁾。

FSAはその創設案においてアカウンタビリティを果たすことが求められていた。FSAはその付与された権限の重大さに鑑みて、自らの業務が金融機関と金融市場に及ぼすことを認識しており、アカウンタビリティ（説明責任）を果たす義務があると考えている⁽⁴⁷⁾。FSAは政府や議会や消費者や産業界などへの説明責任を重視し、それを果たすことに努めているのである。その主要な活動は以下の通りである。

- ① FSAは法で規定された目的を果たすための活動を記述した年次報告書を大蔵省に提出する。大蔵大臣はこれを議会に報告する。
- ② その報告書について議論するためにFSAは公開年次総会を開催する。

(44) これについては斉藤美彦「英国金融サービス・市場法について」『金融』2000年11月号，6～7ページ，国民生活センター『金融商品の多様化と消費者保護－横断的金融市場ルールに向けての提言－』財務省印刷局，2002年，133～136ページを参照されたい。

(45) これについては斉藤美彦「英国の金融サービス補償機構について——預金補償制度を中心に——」『金融』2002年10月号，2～9ページを参照されたい。

(46) 小林襄治「金融サービス市場法の成立」『証券経済研究』第28号，2000年11月，86～87ページ。

(47) FSA, *Financial Services Authority: an outline*, 1997, p.32. 春井久志，前掲論文，80～82，83ページ。

- ③ FSAの経済と有効性に焦点を合わせてFSAの機能の遂行について記述した、非執行理事からなる委員会が作成する年次報告書を大蔵省に提出する。
- ④ 大蔵省はFSAの財務監査 (money audits) に対する評価 (value) の委託を強化し、その評価を公表する。そして委託された役人が規制制度の重大な欠陥を究明する。
- ⑤ FSAには規則を制定したりガイダンスを発したりする前に協議したり、コスト・ベネフィット分析をする義務がある。
- ⑥ 議会の財務特別委員会 (Treasury Select Committee) など外部の定期検査に服する一方で、FSAは翌年の業務計画を公表する⁽⁴⁸⁾。任命された委員はFSAに対する不満を調査する。
- ⑦ 消費者代表から組織される委員会と業界関係者から組織される委員会が外部の見通しについてFSAに対して助言し、FSAの活動について報告する。
- ⑧ FSAの規則や業務は公正取引委員会によって競争について再検討される。
- ⑨ FSAと会社や個人との間で成果について合意がない場合は、独立した審査会 (The Financial Services and Markets Tribunal, run by the Chancellor's Department) が規制を新たに決定することを検討する。

このようにアカウンタビリティ (説明責任) を果たすことによってFSAは市場や国民からの信頼をえることに努め、一元的な監督機関でありながら独占の弊害、権力の行使を排除する努力をしているのである。

第6節 FSAとイングランド銀行との関係

銀行監督権はイングランド銀行からFSAに移行した。しかしながらFSAは金融監督システムにおいてイングランド銀行と密接な関係を維持しているのである。

1998年のFSAの理事の中にイングランド銀行副総裁が含まれていたが、このことはFSAとイングランド銀行との密接な関係が新しい金融監督システムの下でも維持されていたことを示すものである。

1997年10月に『Financial Services Authority: an outline』と題する文書が公表

(48) 中北徹，前掲「英国の金融監督制度の歴史——その2——金融サービス (FSA) 機構を中心に——」48ページ。

されると同時に3編の協議文書が公表された。またこれと同時に金融監督当局間の責任分担についての文書、「覚え書 (Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the Financial Services Authority)」が公表されている。この「覚え書」は、大蔵省、イングランド銀行および金融サービス機構が金融の安定性もしくは金融秩序維持 (financial stability) を確保する上での協力のための枠組みを設定している。つまり、各機関の責任分担を明確にし、金融の安定性という共通の目的を目指して協力関係をどのように構築していくかを説明している⁽⁴⁹⁾。

その責任分担は次の4つの指針に基づいている。

- ① 明確なアカウントビリティ、②透明性、③責任の重複の排除、④情報の交換
各役割分担は以下のとおりである。

〈イングランド銀行の責任〉

イングランド銀行は「金融システム全体の包括的な安定性」に責任をもつ。すなわち、①貨幣制度の安定性を維持する。②支払いシステムの安定性を維持する。③貨幣金融システム全体を広範に監視する。④経済が危機に危険がある緊急の場合には「救済措置」などの公的な金融支援を行う。⑤シティの効率性と実効性を高め、イギリス金融機関の国際競争力を向上させる。

〈金融サービス機構の責任〉

FSAは次のことに責任を持つ。①金融機関の免許および監督、②金融市場や清算システム・決済システムの監督、③金融機関や金融市場、清算決済システムに影響する問題ケースへの対応

〈大蔵省〉

大蔵省は監督機能の包括的な制度上の機構やそれを統治する立法に対して責任を持つ。FSAやイングランド銀行の運営には関与しない。ただし、大蔵省、FSAおよびイングランド銀行の三者の代表者からなる月例の「常設委員会」(a Standing Committee)では、三者の金融監督機関の活動が調整される。

〈情報の交換〉

(49) 春井久志, 前掲論文, 85~88ページ。FSA, *Financial Services Authority: an outline*, pp.34~37.

FSAとイングランド銀行は同一のデータを民間の金融機関から別々に収集することを避け、金融機関の負担を最小化するように協議する。情報交換を一層円滑化する目的で、イングランド銀行の副総裁（金融の安定性担当）がFSA理事会の理事として加わり、FSAの理事長はイングランド銀行の理事会の理事として加わることとなった。

金融監督権限がイングランド銀行から排除されたことは同行の金融機関情報入手を困難にし、中央銀行の金融政策機能や金融システム安定化機能に悪影響を及ぼす恐れがあるが、イングランド銀行とFSAが情報交換等の協力関係を構築することで、その弊害が抑制されているのである。

第3章 金融監督機関の金融検査・モニタリング

第1節 イングランド銀行による銀行検査・モニタリング

1. 銀行検査・モニタリングの概況

イギリスにおける金融検査・モニタリングの実状を立ち入って考察しよう。なおこの考察においては未公開資料を利用したために出所を明記できないものもあるが、読者には了解を賜りたい。

1979年以後のイングランド銀行は1998年6月のイングランド銀行法改正以前には、英国銀行法に基づき、銀行免許の付与・取消権限、銀行関連規制の制定権限など広範な銀行規制・監督権を有していた。この権限は、英国銀行法第16条に準拠して発表されたいわゆる「原則声明書」で明確に規定されていた。特に、原則声明書において、イングランド銀行の銀行監督義務の履行方法が規定されていた。同行は、その原則に重大な変更を加える場合には、年次報告書にそれに関する説明を記載しなければならなかった。

だが、イングランド銀行は、1987年銀行法制定以後立入検査権は保有していたものの、我が国でみられたような包括的な立入検査は実施しなかった。同行は後述のように実地検査を行わなかったわけではないが、立入検査の方法としては「聞き取り調査」を中心としていた。これ以外にも、必要な各種計数報告を徴求していた。このほか、第三者である外部監査人（external auditors、我が国の公認会計士に当

たる者)から得た情報を活用して、検査業務を行った。

一方、87年銀行法下で設立されたイングランド銀行の銀行監督委員会は、同銀行の総裁、副総裁、および専務理事ならびに6名の外部メンバーで構成された委員会で、銀行監督の目的で設立されており、銀行の規制、監督についてイングランド銀行に助言する義務を負っていた。大蔵省は、銀行規制・監督については、関連法規の制定過程に関与するだけで、銀行の検査・監督には関与しなかった⁽⁵⁰⁾。

従来、英国銀行監督の特徴は、銀行・監督当局双方の共同体意識と相互信頼、柔軟性、被監督銀行の自主性の尊重にあるとされてきた。BCCI事件やベアリング事件によって大きく監督手法が後述のように変化しているものの、依然として定期的な銀行経営者との協議が重視され、その特徴が色濃く残っていた。オフサイトの監視(モニタリング)などにより顕在化した問題点に関して、是正のための方策を協議を通じて検討することと、その方策を各銀行の個別状況に柔軟に応じたものとするのが銀行監督の基本となっていた。

実地検査を補完する意味もあり、外部監査人が銀行監督においてますます大きな役割を課されていた。

2. 1987年銀行法制定による検査・モニタリングの強化

イングランド銀行は銀行経営の健全性確保のために銀行に対して経営状態に関する情報の提供を義務づけた。しかし、「1979年銀行法(the Bank Act 1979)」時代には、預金受入金融機関は承認銀行(recognised bank)と許可金融機関(licenced deposit-taker)とに分割され、イングランド銀行の承認銀行に対する監督権限は認可金融機関に対する監督権限に比べて弱かった。同行は、許可金融機関に対しては、経営状況、経営計画などに関する情報と帳簿類の提出を命ずることができ、取締役や支配人の変更に際して通知を受けた。だが、立入調査権は有していなかった。また、承認銀行に対しては、経営状況などにつき、第三者による調査権限が明示されていた⁽⁵¹⁾。

「1987年銀行法」が制定されてからは、承認銀行と許可金融機関との区別がなく

(50) 以上については、総務庁行政監察局『金融行政を考える』大蔵省印刷局、1998年、27ページによる。

(51) 東海銀行『オフ・バランス取引の管理システムと諸外国における監督の実情』同行、1988年、100～101ページ。

なり、両者が許可金融機関（authorised institution）として一元化されたのに伴い、イングランド銀行はその直接的な監督権限を承認銀行にまで拡張することができるようになった。（従来の二元免許は廃止され、払込資本金500ポンド以上の免許取得金融機関のみを銀行と定義し、金融機関を一元的に把握した⁽⁵²⁾）。イングランド銀行は立入調査権も付与された。同行はさらに許可金融機関グループ（親会社、関連会社）に関しても情報、書類を入手する権限を与えられた。

グローバリゼーションの中での国内金融規制を国際比較した調査報告書（1999年3月）によれば、資本の10%超（通常報告）および25%超（特別報告）の大口与信に関する報告規定が制定された（英国銀行の国際競争力維持の観点から、上限に関する法定規制は制定されなかった）。

イングランド銀行内には総裁の銀行監督に関する顧問機関である銀行監督委員会（Board of Banking Supervision）が正式に設置された。同委員会が許可金融機関全般を監督することとなった。

外部監査人の役割も拡張されている。銀行監督の強化のために、銀行の経営状況などを銀行と監査法人との間で協議がなされることとなっていた。許可金融機関には、監査法人を変更した場合には、イングランド銀行に遅滞なく通知する義務が付されていた。

許可金融機関の内部では、監査委員会（audit committee）を設置し、経営リスクの適切な管理ができる内部システムの確立が求められた。このため、監査法人には、許可金融機関の会計監査だけでなく、内部管理システムについての監査もするように求められた⁽⁵³⁾。

イングランド銀行の検査手法には、それまでも銀行の経営陣との面談（年2回程度）、定期報告によるモニタリングを通じて行われてきた。1987年銀行法制定以降は、こうした手法に加えて、監査法人による監査がより重要になったのである⁽⁵⁴⁾。

(52) 渡辺良夫「イギリスの金融規制・監督体制」高木仁／黒田晃生／渡辺良夫編、前掲書、142～143ページ。

(53) 東海銀行、前出、101ページ。

(54) 東海銀行、前出、102ページ。

3. BCCI事件による銀行監督の見直しと検査

1991年にはロンドンを営業拠点として国際的な金融業務を行っていた犯罪銀行BCCIが破綻した。BCCIは、親会社がルクセンブルクに本社を構える持株会社BCCIホールディングスであり、その法人格が「銀行」ではなかったためにルクセンブルク銀行法の規制・監督の対象に入らなかった。現地監督当局であるイングランド銀行がBCCIの不正を察知したとしても、母国監督当局や関係国間の意見調整に手間取るため、世界を股にかけた金融犯罪を早期に摘発するのは非常に困難であった。だが、BCCI事件を受けて、イングランド銀行による銀行監督が内外から強く非難されるようになった⁽⁵⁵⁾。

かくして、銀行監督が見直されることとなった。すなわち、不正行為への早期対応を企図した特別調査部門の同行内設置と立入検査（オンサイトの検査）の拡充、新たな特別法律部門の同行内設置、同行内部の意志疎通および大蔵省などの他行政当局との意志疎通の円滑化、銀行監督委員会を含めた手順の強化、英国に進出している小規模な海外金融機関に関する外部監査人による監査の年次ベースへの強化（従来は4～5年間隔であった）などがはかられた。また1987年銀行法に関しては、監査人の権限とされてきた、監査している銀行に関する不正行為等のイングランド銀行宛報告を監査人の義務に変更すること、効果的な監督が困難な銀行に対する銀行免許の付与拒否もしくは剥奪の法的権限を同行に供与することなどの法改正が行われた。

4. ベアリングズ事件後におけるリスク・ベースの監督手法の導入

1995年にベアリングズ事件（名門マーチャント・バンクのベアリングズ社の経営破綻）が発生した。これはシンガポールの現地法人子会社の1トレーダーの取引の失敗・隠蔽によって引き起こされたものであるが、この取引をチェックできなかったベアリングズ・グループの内部管理体制とともに、イングランド銀行の監督体制が問題となった。イングランド銀行の監督は、ベアリング・ブラザーズ（銀行）の経営幹部に信頼を置き、その海外会社等についてはベアリングズ社等からの報告を信用し、自らは検査せず、また子会社にも適用されるはずの大口融資規制の違反を

(55) 渡辺良夫，前出，152ページ。

放置するなどしていた⁽⁵⁶⁾。

その後、イングランド銀行はアーサー・アンダーセンに監督方法の見直しを委託し、これに基づいてその改善を図った。すなわち、銀行監督の目的・基準・過程の明確化、銀行監督部門の増員、外部出向を含めた検査官教育の拡充、ITなどの専門分野への取り組み強化、外部からの専門家・有識者の招聘、国内外の他金融監督当局との提携強化、被監督銀行における財務報告（prudential returns）の責任者設置の義務付け、大口与信規制の強化などが逐次実行された。具体的な監督手法に関しては、RATE（後述）を利用したリスク・ベースの監督手法の導入、銀行グループへの監督の枠組み強化、内部管理統制監督の重要性の強調、Sec39レポート体制の見直しと強化、Traded Markets Teamの能力強化、より多くの実地検査の実施、往訪協議時の協議対象者の範囲拡大（実務者レベルまで対象を拡大）、内部監査人との緊密な関係構築の動きが具体化した。

第2節 金融サービス機構による金融検査・モニタリング

1. 金融サービス機構における監督の位置付け

金融サービス機構（FSA）が設立されると、同機構が銀行のみならず、証券その他の金融関連業を一元的に監督するようになった。

同機構の主要な活動は、金融機関に対する許認可（Authorisation）、金融機関の行動基準、規則の設定（Standard setting）、立入検査（実地協議・実地検査）・現場外監視（モニタリング）というイギリスでいう監督（Supervision）、是正措置の執行・行政処分（Enforcement）、金融オンブズマン制度（Financial Ombudsman Service）や会社破綻時の金融補償措置（Financial Services Compensation Scheme）の実施であった。

同機構は金融消費者保護活動をきわめて重視していた。その意味では同機構における金融検査・モニタリング、監督活動においても預金者保護が重視されていた。また、広範な活動を行う同機構の活動においては、金融検査、モニタリング活動は我が国の金融庁の活動におけるほど大きなウエイトを占めるものではないといえよう。

(56) 小林襄治，前掲「金融サービス市場法の成立」84ページ。

それでも同機構の金融検査監督活動を軽視することは誤りである。同機構の金融監督の対象は銀行・住宅金融組合から、保険・友愛組合、投資業、市場・取引所、年金問題、上場までにおよんでいた。複数の業務を営むグループに対してはコンプレックス・グループが監督にあたった⁽⁵⁷⁾。

日本の金融庁（Financial Services Agency）は総務企画局（Planning and Coordination Bureau）、検査局（Inspection Bureau）、監督局（Supervisory Bureau）の3局体制で構成されているが、イギリスではこのような機能的区分がそのまま組織的区分とはなっていない。

検査手法としては金融機関経営陣との面談、会計士を交えた三者面談が中心であった。金融検査監督においては実地検査とモニタリングのいずれも用いられた。

2. RATEにおける立入検査・モニタリング

1997年のイングランド銀行の提案をもとに1998年にFSAはRATE（Risk Assessment Tools of supervision and Evaluation）と呼ばれる銀行監督手法を導入した⁽⁵⁸⁾。

この手法は従来からのリスク・ベース・アプローチをより系統的に進歩させたものである。銀行の検査監督においてリスク管理が重視されていることがここでも確認できる。新しい要素として定性的統合監督（Qualitative Consolidated Supervision）とオンサイトの検査の増強が強調されている。これを考察するとFSAの金融検査監督の方式がよくわかるので、これを詳しく考察することとする。以下の記述は主として上記資料に依拠しているが、さらにグローバリゼーションの中での国内金融規制の国際比較に関する日本の報告書を参照している。

(1) RATEの特徴

RATEの特徴は以下のようなものである。

- ① リスク査定の周期（監督周期）は通常は1年である。銀行の状況によって異なる。
- ② リスク評価項目にはCAMELBとCOMを使用する。
- ③ 定性的統合監督を導入する。

(57) 同上論文、92ページ。

(58) この内容は次の資料に掲載されている。Financial Services Authority, *Risk based approach to supervision of banks*, June 1998.

- ④ 国内外の他金融監督当局とも、連携を密にして当該被監督銀行の情報入手に努める。
- ⑤ 大手行や複合銀行グループに対するオンサイトの検査・検証の回数を増強する。
- ⑥ リスク査定の結果は必要であれば資本比率の増強や管理体制の改善などの当局による指示として具体化される。
- ⑦ 決定された検査期間・リスク査定の結果・検査結果に基づき被監督銀行に対して要求された行動・使用される監督ツールとその時期は取締役会をはじめ外部監査人や他金融当局にも開示される。

(2)RATEの概要とリスク査定段階

RATEはリスク査定 (Risk Assessment)、監督ツール (Tools of supervision)、評価 (Evaluation) の3段階で構成されている。リスク査定と次のリスク査定の間隔が監督周期 (Supervisory Period) である。

リスク査定は以下の8つの段階を経て実施される。

① STEP 1 : リスク査定されるべき主要な部門の把握 (Identify key units)

リスクが集中している、立入検査 (on-site work) を実施すべき部門を把握する。このために定性的統合監督 (Qualitative Consolidated Supervision) のガイドライン (統合監督を受ける義務がある銀行グループが、当局に宛ててその法的・経営的なグループ構造に関する報告を提出するためのガイドライン) が使用される。

② STEP 2 : 立入検査に先立っての情報収集 (Obtaining pre-visit information, including liaison with overseas regulators)

立入検査 (on-site work) に先立って銀行から直接情報を入手する (オフサイト・モニタリング)。この準備が立入検査の成功にとって決定的に重要である。この情報は財務諸表 (management accounts)、戦略計画書 (strategy documents)、経営計画、予算、法的・経営的な組織図 (organogram) を含む。海外の監督当局からも情報を入手する。

③ STEP 3 : 予備的リスク査定 (Preliminary risk assessment)

立入検査の準備のためにオフサイトの監視による予備的なリスク査定を行う。このために主要なビジネス・リスクの評価項目 (CAMELB) およびコントロー

ル・リスク (COM) の評価項目を査定する。CAMELBとは資本 (Capital), 資産 (Assets), 市場リスク (Market Risk), 収益 (Earnings), 負債 (Liability), 業務 (Business) のことである。

アメリカ銀行監督におけるリスク評価項目CAMELSと比較すると, M (アメリカでは経営: Management), L (アメリカでは流動性: Liquidity), S (アメリカでは市場リスク感応度: Sensitivity to Market Risk) が異なっている。だが, 経営 (M) はイギリスのコントロール・リスク分析で評価され, 市場リスク (M) はアメリカでも市場リスク感応度に関連して考慮されており, また流動性 (L) はイギリスの負債項目の中で評価されており, 両国における金融リスク評価項目にそれほど大きな違いはない。イギリスの経営 (B) における評価項目の内容は, 外部環境, 経営戦略 (strategic business initiatives), 顧客基盤と競争的差別化 (customer base & competitive differentiation), グループ問題 (wider group issues), ITシステム, 経営幹部, その他の経営リスクである。

コントロール・リスク分析における評価項目は, 内部管理 (Control, internal control), 経営組織 (Organization), 経営者の能力 (Management) である。

④ STEP 4 : 立入検査の実施 (Undertaking the on-site visits)

次に銀行を訪問することとなるが, それは日米の立入検査 (日本では検査: inspection, アメリカではオンサイト検査: on-site examination) とは意味が異なる。日本では金融庁検査局が近年では金融検査マニュアルに記載されたような法令等遵守態勢およびリスク管理態勢の確認を重視するようになってきており, このための経営者との議論を行っているが, これにとどまらず, 現物検査 (店舗において現物の残高などが帳簿とあっているかを照合), 実地調査 (店舗において, 金融機関の現物および帳簿書類等を検証しながら営業活動の状況, 本部施策の浸透状況, 事務取扱いの状況等を実地に調査), 金融機関の資産自己査定 (資産の評価分類の自己査定) の適切性の検証などの実務作業を行っている⁽⁵⁹⁾。

これに対してFSAでは立入検査 (オンサイトの検証: on-site visit, on-site work) においては検査官が実際に銀行を訪れてもそれは自ら実際に帳簿等を調

(59) 総務庁行政監察局, 前掲書, 35~59ページ, 木村剛『新しい金融検査の影響と対策』株式会社TKC出版, 1999年, 等を参照。

べるというのではなく、協議が中心である。そこで日本銀行関係資料においては、日本の金融検査との混同を避ける意味において、イギリスの立入検査についてはこの言葉のかわりにオンサイトの検証（on-site visit, on-site work）という用語を用いる事例がみられる。STEP 4 では銀行の日常業務を監督している検査者と、銀行関係者の協議が行われるのである。

STEP 3 で顕在化した問題点を明らかにすることや当該銀行をより深く理解することもその目的であるが、最大の目的は、COMベースでの内部管理状況の把握である。

協議対象者は、一般的には経営上層部・財務担当責任者・主要部門責任者で、リスク管理部門、内部監査部門、IT部門、人事部門の責任者が追加されることもある。最上級経営層との議題は、経営上層部門の体制や管理状況、経営戦略、組織構造、経営上の問題などである。支店においても支店長などとの協議が行われる。

協議が重視されるということは監督が国家権力が上から下を管理統制するのではなく、検査監督者が金融実務者の考えを良く聴くという姿勢がFSAの検査監督において貫かれているというように評価することができよう。

原則的に立入検査、管理についてのテスト（performance testing of controls）は行われない。これは内部監査（internal audit）が行うべきものと考えられているからである。イギリスにおける内部監査の重要性が再確認されるべきである。監督機関が実務の監視を内部監査に委ねているのは内部監査を監督機関が信頼していることを物語るものである。この背景には内部監査がうまく機能しているという事実があるのであろう。このように監督機関が原則として立入検査を行わないことがFSAの組織の肥大化を抑制しているといえる。

内部監査がこのような重要な役割をはたしていることから、FSAが立入検査を補うために内部監査の統制状況を内部監査部門と協議されることも多い。ただし必要が認められた場合には監督ツール段階において実地検査が実施されることとなる。

オンサイトの検証の開始時と終了時には最上級経営者層との協議が持たれ、FSAの当初見解が示される。

⑤ **STEP 5：最終リスク査定 (the Final risk assessment)**

立入検査（オンサイトの検証）とモニタリングで得た情報を使用し、CAMELBおよびCOM項目の正式な評価を実施し、銀行のリスク状況を公式化する。さらに銀行の今後のリスク状況の変化を検討する。

⑥ **STEP 6：監督計画の策定 (Prepare supervisory programme)**

STEP 5を受けてFSAは監督計画を策定する。このなかには、期間を限って実行されるべき改善策と、その後の監督周期中に適用される監督ツールが含まれる。

⑦ **STEP 7：FSAとしての一貫性の確認 (Ensure consistency)**

各検査監督者によって行われた業務の一貫性を確認する。

⑧ **STEP 8：正式な講評 (Formal feedback to bank)**

リスク査定の結果や改善策を含む監督計画を包含したリスク査定の講評についての協議をFSAが経営上層部との間で行う。この協議で確定した正式の講評は取締役会などに文書で送付される。その内容は事後的に外部監査人へも開示される。

(3)監督ツール (Tools of supervision) 段階

監督ツール段階では監督計画を逐次実行する。この段階では銀行宛に送付された講評書に記載された監督計画が確実に実行されているかどうかを確認する。とくに、FSAはなんらかの発展があったかどうかを追跡し、確実に改善策が採られているかどうか、監督ツールが適用されているかどうかを確認する。FSAは講評を送付後も、会計士の報告書の分析や銀行経営者との協議を行うほか、さらに必要が認められた場合には銀行を検査する。日本のイギリスの金融検査監督システムにおいては、実地検証・検査とモニタリングは時期的、監督組織的に明確に分離されていないのである。検査結果を踏まえて講評を行って、一応立入検査を終了した後も、FSAは金融機関に対する監視を怠らないのであって、モニタリングはもちろん、さらに必要に応じて実地検査を含む立入検査を行うのである。

FSAが利用できる監督ツールには次のようなものがある。第1に、1987年銀行法のセクション39に基づき報告会計士（通常は銀行の外部監査人）によって準備されたレポートの分析がある。この報告書は銀行の内部システムや管理の適切性や有効性を査定している。第2に、FSAの財務専門職員による、資金財務部門の実地

検証がある。ここでは特にリスク管理、体制、関連業務管理の適切性が注目される。第3に、FSAの専門職員による、クレジットなど資金財務以外の部門の实地検証がある。ここでは特にシステムと管理の適切性の査定が注目される。第4に、定例的な上級経営者との健全性協議（Prudential meeting）がある。これは財務状況、業務展開、リスク状況、経営戦略、市場環境について、少なくとも年1回は協議するものである。第4に臨時の協議（Ad hoc meeting）がある。これは新たな業務展開や計画、リスク査定の過程で浮上した問題について協議するものである。第5に、海外金融監督当局者との連携がある。これにより情報収集がおこなわれ、また、監督問題についての議論がおこなわれる。

監督ツール段階において实地検査ベースでのオンサイトの検証が行われる。すなわち、資産財務部門への实地検証（Traded Markets Team Visit）やクレジットなど、資産財務部門以外への实地検証（Credit Review Visit）は、リスク査定において実施される協議をもとにしたオンサイトの検証とは異なり、实地検査にほかならないのである。これらの検査後には、問題があり、改善策が要求される箇所の詳細な文書が送付される。イギリスでは实地検査の比重は低い。だからといってこれが行われていないと考えるのは誤りであり、監督ツール段階でこれが行われるのである。

（4）評価（Evaluation）段階

少なくとも毎年、そして次のリスク査定の前に、FSAはリスク査定、監督計画、監督ツールの利用について評価を行う。これは純粋にFSAの内部作業である。それは、銀行のリスクと監督目的に対してなされた進展についての再検討であり、改善策を銀行が履行したかどうか、FSAが監督計画を完全に履行したかどうか、監督ツールの指摘事項が適切に処理されたかを確認するものである。FSAは監督そのものが有効であったかどうかを査定する。

（5）立入検査とオフサイト・モニタリングの関係

RATEにおいては、各銀行を担当する検査職員が、その銀行の業務全般を日常的に監視しており、オンサイトの検査・検証とオフサイトの監視（モニタリング）は一体化していた。リスク査定段階にかぎっても、オフサイトの監視（STEP 2）の結果を前提にオンサイトの検証（STEP 4：協議）が実施されるなど、両者の関係

は緊密である。従来から実地検証の比重が低かったイギリスの銀行監督であったが、リスク査定段階の結果によって計画される監督ツール段階に、各種の実地検査が用意されるなど、オンサイトの検査、検証とオフサイトの監視の効率的な連携が図られているといえる。

国際金融情報センターの調査報告書によれば、担当検査職員は、同一銀行に関してオンサイトの検証とオフサイトの監視の双方を担当した。オフサイトの監視が重要であり、RATEの全期間を通じて、担当検査職員は定例の財務報告を監視する。立入検査あるいはオンサイトの検証（イギリスでは実地協議を中心とし、一部は実地検査）とオフサイトの監視は、日本では機能的、組織的に検査と監督（監視）に分類されているが、FSAにおいては両者が日本の金融監督庁のようにはっきりと分離されてはいない。

オフサイトの監視において、財務報告と並んで、外部監査人からの報告が重要な情報と位置づけられている。銀行監督における外部監査の活用の重要性が再認識されるべきである。これについては後述する。

リスク査定段階のオンサイトの検査・検証（STEP 4：協議）に関して、イギリス大手行の実例では、3名の検査職員が14日間に延べ32名の銀行役職員と協議を行っている。FSAのマネージャー（責任者）1名と専任検査官2名程度により、数日間実施されるのが一般的であった。

監督ツール段階の実地検査では、通常2名の専門家が1項目につき数日間をかけている。

3. ARROWにおける立入検査・モニタリング

FSAは2000年6月の金融サービス市場法の成立によりあらゆる金融サービス業の監督を集中する枠組みが整った。このような状況下で、FSAは新しい金融検査監督の枠組みを検討することとなった。1999年から2000年にかけてARROWアプローチが考案された。これは金融サービスのあらゆる業種にわたって検査・監督を調和させる手法である。この銀行をはじめ証券、保険会社、年金基金などの業種を横断的に監督するための単一の検査監督手法はARROWと略称（頭文字の組み合わせ）された。ARROW（Advanced relative Risk Responsive Operating frame Work）は「先進の相対リスク感応型監督フレームワーク」の略称である。FSAはす

で2000年1月には基本理論を説明した『新千年紀の新しい監督当局という文書』を公表していた⁽⁶⁰⁾。その後、必要なリスク評価の手法を盛り込んだ金融検査監督モデルの構築を進めていった。FSAは2000年12月には『新規制機関の構築（経過報告1）』という文書を公表した⁽⁶¹⁾。同文書はFSAの内部的なARROWそのものを用いたものではないが、ARROWと呼ばれるFSAのリスクフレームワークの基礎を説明したものである。同月にハワード・デービス理事長は金融機関を対象に大掛かりな説明会を開催し、「金融規制の革命的アプローチ」と題して新たな監督体制の導入を力説し、「我々はシティで営業する一万一千の金融機関を共通のリスク分析モデルで評価する」と述べた⁽⁶²⁾。新しい検査監督方式は2001年夏までに始動することが計画された。導入されてもそれで終わりというのではなく、業界や技術の進化とともに刷新していくこととされた。データベースなど情報技術（IT）面の支援手段も重視された⁽⁶³⁾。FSAは2002年2月には『新規制機関の構築（経過報告2）』という文書を公表した⁽⁶⁴⁾。

ARROWの2つのRは検査監督のために計測する「相対リスク」を意味する。新手法は業務の特徴に応じてリスクを管理する能力のチェックに重点を置くものである。金融機関の業務によって相対的に異なるリスクの大きさを査定し、このリスクに対応できる経営管理体制を確立しているかどうかを判断するのである⁽⁶⁵⁾。

具体的には、経営を取り巻くリスク要因として(1)「ビジネスリスク」(①損失や環境変化を吸収するための自己資本の適切度、②資産・負債が抱えるリスクなどバ

(60) Financial Services Authority, *A new regulator for the new millennium*, January 2000.

(61) Financial Services Authority, *Building the new regulator Progress report 1*, December 2000. FSAの検査監督（supervision）についてはFSA HandbookのうちのSupervisionに関するものを参照されたい。とくにFSAのリスク査定のフレームワークについては次の文献等を参照されたい。Financial Services Authority, *The firm risk assessment framework*, February 2003.

(62) 『日経金融新聞』2000年12月14日付。

(63) 『日経金融新聞』2000年8月1日付。

(64) Financial Services Authority, *Building the new regulator Progress report 2*, February, 2002. ARROWは2つのリスクフレームワークから構成されている。1つは個々の会社を基礎とするリスクを取扱うもの（2001年考案）、もう1つはいくつかの会社や部門にまたがるリスクを取扱うもの（2002年考案）である。

(65) 以下については『日経金融新聞』2000年8月1日付を参照。

ランスシートの強さ、③業務範囲や収入源など収益の成長性と変動度、④経営戦略)、
(2)「管理リスク」(①情報の流れ、意思決定の仕組みなどの内部管理システム、②取締役会、管理職、従業員の能力、③内部管理の洗練度合い)、(3)「消費者関連リスク」(①顧客や販売商品の特性、②マーケティングや販売、助言の手法)の3つのリスク管理能力をまず査定する。これらのリスク要因に、問題を起こした場合の金融システムや顧客への打撃の大きさ(影響度要因:①破綻や取引停止の際の金融システム全体への影響度、②取引参加者や市場、金融業界の信認への影響度、③顧客数や資産規模などリテール顧客基盤の大きさ)を加味し、経営体制を評価する。

例えば、少数の投資家から資金を預かって運用するファンドは、リスクの高い運用に傾斜して損失を被った場合でも金融システム全体への打撃は大きくなく、運用面のリスク管理能力に検査の重点が置かれる。逆に、多数のリテール(小口金融取引)、企業顧客に複雑な商品を販売している金融機関の場合は、障害が発生した場合の影響が大きく、幅広い経営管理体制が問われる。

検査監督にあたっては、上記の影響度に応じ、リスク管理能力を査定し、不備な点の改善を求めていく。さらにその結果を評価する。この3段階構えの新方式は1～2年の周期でサイクル化することを目指すというものである⁽⁶⁶⁾。

かくしてRATEにかえてARROW (Advanced relative Risk Responsive Operating frame Work) という方式が導入されたのである。主として大手銀行を対象とした「RATE検査監督手法」は資本の充実度や資産・負債内容、収益力といった経営の項目ごとにリスクの大きさを査定し、経営が対応できる体制かどうかを検査する仕組みであった。ARROWは銀行だけを対象にしたRATE検査監督手法を刷新し、あらゆる金融業務を包括的に検査監督する仕組みである。新手法は、例えば、消費者に商品を売る際の不手際で損失を被ったり、業務に不足の支障をきたすさまざまなリスクを含め、自己資本の適正度や貸出資産の中身などの健全性リスクと包括的に組み合わせて監督する点に特徴がある。その特徴はあらゆる金融サービスを対象とした単一のモデルになることである。FSAは銀行、証券、保険にとどまらず取引所や仲介業者、機関投資家などすべての市場参加者を監督するために「ARROW検査監督手法」を導入したのである。この新手法は英国に進出している日本

⁽⁶⁶⁾ 中北徹、前掲「英国の金融監督制度の歴史——その2——」51ページ。

の銀行だけでなく証券会社、保険会社にも順次適用されることとなった⁽⁶⁷⁾。

新しい検査監督の全体的な枠組みは次のようなものとなった⁽⁶⁸⁾。金融サービス市場法の目的 (FSMA statutory objectives) の観点から、会社や消費者や産業を取り巻く外部環境を分析し (Environmental assessment, 政府や欧州連合の政策, 経済的, 金融的, 法的, 社会的, 人口的状况の評価), 会社やそれ以外のものが直面する規制に係わるリスクを分析し (Firm and non-firm regulatory risk analysis), 新しい責任 (New responsibilities) を見出し, 戦略目標を立て (Strategic aims), 戦略の成果を定め (Strategic outcomes), 優先順位をつけ, 資源配分を行い (Prioritization and resource allocation), 規制的な対応を行い (Regulatory response), 業務評価を行い (Performance evaluation), 目的に対する業務についての報告書を作成する (Report on performance against objectives)。

FSAはリスク査定やリスクに応じた格付けを十分なものとするために立入検査 (on-site discovery work) を行う。FSAの職員は会社の業務や組織や戦略に立ち遅れないために毎年会社の人と面談する。監督活動のためにモニタリングが活用される。

このようにARROWにおいてもFSAの規制監督方式として立入検査とモニタリング (on-site workとoff-site work) の両方の手段が用いられたのである。

4. 監督コストの徴求

イングランド銀行が監督していた場合は同行への準備預金に付利しないことで監督コストが賄われていた。

金融サービス機構が監督する場合には被監督銀行から銀行監督コストが徴求されることとなった。FSAは英国銀行協会 (British Bankers Association, BAA) などの協議を経て銀行監督料金表を作成し, その透明性の確保に努めている。

1998年度にある大手行の負担は, 国際金融情報センターの調査によれば, 年間約8~10億円であった。1998年度のFSA銀行コストは約5000万ポンド (約100億円) であったから, その約8~10%を負担したのである。

(67) 『日経金融新聞』2000年8月1日付。

(68) Financial Services Authority, *Building the new regulator Progress report 2*, February, 2002.

この銀行コストの徴求に関しては、BAAや大手行からも、健全な銀行経営には充実した銀行監督が必要であるとの意識に加えて、銀行コストの透明性がましたことにより、納得できるものであるとの評価があった。FSAは大規模な統一的な監督機関であるが、これは市場のための監督機関として機能しているということが出来る。その組織形態から予想されるような独占や権力機構という弊害は排除されているということが出来よう。

5. 検査職員の質、教育

FSAはその発足時に従来の監督機関の職員を引き継いだから経験ある人材がいた。FSAの発足時には2099名中、イングランド銀行から550名、住宅金融組合審議会・友愛組合審議会・友愛組合登録所から170名、貿易産業省から80名、投資運用規制団体から195名、個人投資規制機関から616名、証券先物規制機関から278名、証券投資委員会から210名が移行することとなった⁽⁶⁹⁾。

職員は金融の専門ノウハウを持つプロフェッショナルという性格が強く、基本的には市場の中で効率的に機能することが前提とされている。幅広い分野からの人材のリクルートに努める。

職員の給与水準は通常の公務員よりも若干高く設定されている。それは会計士、弁護士など外部からの専門職が中途採用などの形で採用されるからである。職員の配置については能力適正の重視、実力主義が貫徹される⁽⁷⁰⁾。

教育はFSA内で大学新卒者を教育するのが基本であった。大学新卒者を対象とした2週間の集合研修を皮切りに、当初1年間はオンザジョブトレーニングによる教育が実施されている。民間銀行退職者で経験豊富な人間による週1～2回の講習も行われている。先端金融知識修得のために、民間金融機関・会計事務所・法律事務所への出向もできる。またFSA内部の専門家による研修も随時実施されている。このように金融最先端分野も含めて高い専門能力を有する検査職員を組織全体で育成しているのである。

6. 外部監査人の活用

FSAの銀行立入検査監督においては外部監査人が活用される。

(69) 前掲『英国の金融サービス法と資産流動化スキームに関する研究』11ページ。

(70) 中北徹、前掲「英国の金融監督制度の歴史——その2——」44～45ページ。

イギリスでは原則としてすべての会社は、その年次財務諸表について外部監査人による監査を受けなければならない。銀行については、1987年銀行法により、会社法の規定に基づく財務諸表に加えて、外部監査人による金融監督当局への報告が義務づけられた（同法のセクション39およびセクション41）。

金融サービス機構（FSA）は、1987年銀行法セクション39に基づき、FSAは報告会計士（Reporting Accountant）に次の2つの報告書を提出することを要求している。

- ① 会計およびその他の記録ならびに内部統制システムに関する報告書（セクション39コントロール・レポート）。
- ② 統計および健全性のモニタリング目的で銀行がFSAに提出する各種の報告書類に関する報告書（セクション39リターンズ・レポート）。

FSAは、認可銀行の支払能力やその経営管理について重大な懸念を抱いた場合には、1987年銀行法セクション41に基づき、調査報告（セクション41レポート）を要求することができる。

銀行の外部監査人が重要な内部統制上の弱点についてFSAに報告せず、その結果問題が顕在化した場合、あるいはその他の理由で特定の事項について新しい視点でのレビューを必要とする場合には、銀行の外部監査人以外の他の会計事務所に報告書の作成が依頼される（セクション39特別レポート）。

FSAは外部監査人とは紙のやりとりだけでなく、2者間協議、3者間協議というミーティングによる情報交換を重視している。

金融監督目的で行われる外部監査人の監査の範囲は画一的なものではなく、各金融機関の直面するリスクやそれぞれの状況によって、決定される。

監査は、計画、実施、報告という三つの過程から構成されるが、金融監督当局は監査終了後に監査報告を受けるだけでなく、計画、実施段階においても外部監査人と密接に関わりを持っている。

金融監督当局は自ら検査を実施する一方で、このように外部監査人を積極的に活用したのである。

むすび

イギリスにおいては金融サービス機構という一元的な金融監督機関が成立した。イギリスにおいてイングランド銀行から銀行監督機能が分離されて一元的な金融監督機関が設立された背景には、金融のグローバル化の進展、金融業務の多様化の伸展、イングランド銀行の監督業務への批判、金融政策機能と金融監督機能の分離という考え、証券の公認自主規制機関への疑念があった。中央銀行は金融政策に専念すべきであるという考えがこの監督機構の変化をもたらした要因のひとつであった。だがそれとともに著しく進んだ金融の国際化・グローバル化、金融制度改革によって大きく進展した金融業務の多様化という時代の変化に複雑なイギリスの監督制度が対応困難となったという事情や金融不祥事、金融破綻がイングランド銀行の監督責任問題と結び付けられたというイギリス特有の事情がその背景にあったのである。日本では金融監督が金融庁に一元化されているとともに、一方では日本銀行の考査が実施されているが、イギリスの経験が考査機能の日銀からの分離をただちに促すことにはならない。

金融サービス機構は一元的な監督機構であって、その権限はきわめて広範であるが、それが独占的な、統制的な組織として機能しないようなさまざまな配慮がなされていることが注目される。それは市場の信頼性維持・金融システムに対する信認維持のため、消費者のために機能する専門家組織であり、アカウントビリティを重んじ、監督料徴収にも不満がおきていない。イングランド銀行との協力関係も構築されている。中央銀行の金融情報入手への配慮がなされているのである。消費者保護は徹底している。

金融サービス機構は銀行の立入検査も行っているが、一般には日本のような包括的な立ち入り検査は行わず、立入検査は金融機関経営陣との協議が中心であって、会計士との面談やその情報が活用されている。実地検査は原則的には内部管理部門の仕事と考えられているが、必要に応じて実地検査が金融サービス機構の検査職員によって実施される。金融サービス機構の立入検査は実地調査を部分的に含むオンサイトの検証とよぶのがふさわしいようである。その検証においてはモニタリングが活用されている。金融サービス機構においては監督部門と処分執行部門とはわか

れているが、同一銀行に対する調査に関係する立入検査（実地検査や実地協議）とモニタリングは日本のように組織的に分離していなくて一体的にとらえられている。このようにして、金融機関自身の管理を信頼し、外部監査も活用し、業務の肥大化を避けながら、有効な立入検査（オンサイトの検査）・モニタリングを行って、金融システムに対する信認の維持のために有効な活動を行っているのである。

（あとがき）

本論文は財団法人日本証券奨学財団の平成12年度研究調査助成金の給付を受けた「独立型監督機関による金融検査・モニタリングの現状」（研究代表者齊藤壽彦）と題する共同研究の成果の一部である。