

第2回 日本橋ファイナンス・フォーラム

「金融規制と金融庁のあり方：法政策的観点から」

報告者：杉浦宣彦 上智大学非常勤講師、中央大学兼任講師

コメンテーター：森下哲朗 上智大学法科大学院助教授、

早稲田大学大学院ファイナンス研究科兼任教員

日 時： 2006年9月13日（水）18:30～20:00

場 所： 早稲田大学日本橋キャンパス・ホール

■ 金融改革プログラムへの流れ

2001年1月の金融庁発足後の課題は、橋本政権の金融ビッグバンから続く金融規制の緩和と、不良債権問題の解決であった。柳澤金融担当大臣の時期には、「日本型システムと行政の将来ビジョン懇談会」が作成されたが、その直後の2002年9月の内閣改造により、竹中大臣に交替し、不良債権問題の抜本的解決を目指して金融再生プログラムが作成された。ここに含まれた内容は、金融業界を再生するための道具立てであったと言ってもよい。

その後、2004年12月に金融改革プログラムが策定された。金融改革プログラムは、不良債権問題の解決を視野に入れ、金融行政も緊急対応から転換すべく、その具体的な対応について示したものである。これには次の大きな3つの柱がある。

一つ目は、活力ある金融システムの創造であり、利用者保護ルールの徹底、ITの戦略的活用、金融市場インフラの整備、国際的に開かれた金融システムの構築などに関する方策が盛り込まれた。二つ目は、地域経済への貢献であり、リレーションシップ・バンキングの推進、地域再生・活性化、中小企業金融の円滑化に関する方策が打ち出された。三つ目は、信頼される金融行政の確立であり、金融庁の行動規範の確立や内外無差別原則の確認など金融行政の透明性・予測可能性の向上に資する方策が盛り込まれた。

■ 金融改革プログラムのもとでの金融法制の変容

金融改革プログラムのもとで策定された金融法制には、①金融商品取引法（投資サービス法）の制定、②銀行代理店制度の見直し、③保険商品の多様化と販売チャネルの拡大、④課徴金制度の導入、⑤貸金業法の改正、⑥預金者保護法（議員立法）の制定、がある。

このように金融法制に不良債権関連の内容が薄まってきた背景には、金融業界を取り巻く環境の改善があり、こうした状況を踏まえ、規制の重点も有事体制から平時体制へ変わってきたといえる。

■ 金融庁が目指す3つの方向性

以上のように、これまでの流れを振り返ると、今、金融庁が目指す方向性は次の3つ、すなわち、①金融規制の緩和、②利用者保護ルールの整備、③規制の担い手の官主導から民間主導型への変更、であると考えられる。ただし、規制緩和に伴って金融商品が多様化すれば、利用者保護ルールの整備が必要になり、また、規制緩和により業界で自主的にルールを作るようになると、規制の担い手が官から民に移っていく。つまり3つの方向性は別々ではなく、ひとつの流れになっている。

民間主導型へ向けての施策においては、まず、事務ガイドラインや検査マニュアルを公表し、民間が自主的に経営体制の立て直しを図るよう喚起している。次に、自主規制団体による業界主導の規制の方向性が打ち出されている。たとえば、貸金業法改正案には貸金業協会、金融商品取引法には金融商品取引業協会の設置が方向性として盛り込まれている。さらに、金融庁は民間業者や利用者との間に議論の場を設け、自主的なルール作りを醸成しようとしている。例として金融トラブル連絡協議会が数年前に設置されており、最近では情報セキュリティに関する研究会も開催された。そういった当事者同士を直接交えた会合を金融庁が開催することで、警察関係者等も交えた情報交換の機会が作られ、利用者保護のためのルール作りにも役立つ。

■ 目指した方向は実現しているのか？

しかし、現実には、民間主導の動きはなかなか進んでおらず、当局主導型の部分が少なからず残っている。また、金融庁が業者の経営を引き続き厳しく監督する必要性も引き続き残っている。うまく進めば検査官の人数はもっと少なくて済むはずであるが、逆に増加している現状がその困難さを反映しており、金融庁の予算も増加傾向にある。

民間主導の動きが進まない原因としては、保険金の不払い問題などの例で明らかのように、営業重視やコンプライアンス体制確立の遅れなどを背景として、引き続き発生する金融業者の不祥事がある。また、規制緩和に伴って参入業者が増加し、金融商品が多様化する一方で、顧客や商品の特性に関する情報整備や利用者保護ルール確立の遅れなどにより、適正な金融取引の維持が困難になっていることも一因である。

■ 今後の課題：1. 継続的な法整備

3つの方向性を実現するためには、法整備を継続していかなければならない。それにはまず、①金融コングロマリット化への対応がある。金融商品取引法は更なるステップアップが必要である。なぜなら、銀行代理店制度等の導入によって、金融商品の多様化とともにワンストップ・バンキングが実現可能な段階に入ってきているためである。ただし、ユニバーサルバンク型への移行が最適選択であるかどうかは、さらに検討が必要と思われる。

次に、②金融オンブズマン制度の検討が必要だろう。これは、金融の実務や法制度に精通したオンブズマンが金融取引上のトラブルを早期に解決することなどによって利用者保護制度の更なる充実化につながる。

■ 今後の課題：2. 自主規制機関の活用

自主規制機関をどのように活用するかも課題である。これは金融規制の効率化への期待につながっている。残された課題として、①自主規制機関にどこまで権限を与えるのかという問題がある。また、②新たな金融機関や商品が登場する中で、どの団体がカバーするのかという領域の問題や、自主規制機関がどこまで必要なのかというのも課題として残る。たとえば、電子マネー協会が必要なのか、などである。

■ 今後の課題：3. 実務との乖離をどう埋めるのか？

金融庁の中身の部分で言えば、実務との乖離をどう埋めるのかということも課題である。まず、①内部の人材育成とともに、②更なる実務家採用も必要である。それらによって金融市場の内実を自分たちの情報として蓄積していくことが重要だからである。また、③庁内研究機関の更なる充実化が必要である。それによって金融理論や金融商品、金融市場についての知識面の基盤をさらに向上させ、より中立的な視点を確保することができる。

ただし、現行公務員制度と共通した問題を抱えている。たとえば、現行制度では任期付公務員になる場合は元の会社を一旦退職しなければならず、給与がかなり減収するため、雇用条件をどう合わせていくのが課題になる。いずれにせよ、官庁と民間の人材交流をうまくやっていくことが望ましく、かつて旧大蔵省はそれを現実にやっていたが、癒着問題などの過去の反省から、制度上も現在では容易ではない。ただ、現在、公務員制度改革の流れの中でこの問題についても議論されており、その結果に期待したい。

■ 今後の課題：4. 民間各社の努力

最後に、金融庁が目指す3つの方向性を実現させるために、絶対不可欠な要素は民間各社の努力である。金融庁だけが努力すれば実現する問題ではない。たとえば、現在、会社法改正の流れの中で、内部統制・コンプライアンスという言葉が大きく取り上げられるようになったが、これらの考え方は、金融庁による金融検査がスタートして以来、繰り返し、金融業者に要請されてきたことであり、民間会社自身が内部統制を含めた経営のあり方を立て直していくことこそ、何より重要な課題であろう。

【ディスカッション】

報告に続いて、活発なディスカッションが行なわれた。

規制の担い手が官主導から民間主導型に移行していく中で、金融機関の不祥事に対する処分が頻発しているが、単なるテクニカルな問題なのか、それとも本質的な問題なのかを明らかにすることが重要である。こうした問題意識の下で、コメンテーターからは、監督する者と監督される者との間に、残念ながら相互不信があるとの認識が示された。その原

因は相互の努力不足にあり、このままでは金融立国を目指すのは難しいとの指摘があった。行政側の問題としては、①情報公開不足による不透明性、②円滑なコミュニケーションがないことに伴う認識の格差、③本来は民間のビジネスに委ねればよいことまでもが金融改革プログラムに盛り込まれているなどのバランスの問題、が指摘された。他方、民間金融機関側にもコンプライアンスに対する認識不足の面があり、金融庁と民間金融機関を親子関係にたとえ、どちらかが先に親離れするなり、子離れするなりして、望ましい関係をうまく構築することの重要性が指摘された。そして現状を本来あるべき姿に向かう「過渡期」であると期待を込めて位置づけた。

会場からは、規制緩和により、結果的に金融庁の裁量が強化されたのではないかとの問題意識が出された。具体的には、法令ではなく通達やガイドラインによる行政対応には拘束力はないはずで、民間金融機関の06年3月期決算における多額の貸倒引当金の戻り益の発生などは金融庁の指導が厳し過ぎた証拠であり、ルールはあくまでも厳格に法令で決めるべきというものである。

これに対して、報告者は、裁量の存在をある程度認めながらも、行政処分においては、どの法律に基づくかは業務改善命令等に明記されており、それを見れば内容は分かるようになっているはずだし、それまでの過程で両者の議論もあるはずで、それほどグレーゾーンではないと回答した。また、強大な権限を持つ米国型のSEC（証券取引委員会）を作るべきとの意見があることを例に挙げて、SECでは通達が乱発されており、そのため業界からのロビイングやSECの内情を探ったりする動きが活発化しているという現状を紹介し、通達行政を基本的には行わず、ルールの明確化を目指している日本としては、行政と民間相互の考えが十分理解しやすい環境にある英国FSA（金融サービス機構）型へ向かうのが望ましいと述べた。

また、日本の金融業界を周回遅れのフロントランナーと位置づけ、周回遅れになった原因は官民双方にあるにも拘わらず、「官」が急に手を離して「民」に対して「独り立ちしなさい」と言われても、責任の分担から見て不公平であるとの意見があった。これに対して報告者は、早急感がある点は認めながらも、護送船団方式であったがゆえに存在したモデルハザードを指摘し、民間の甘えを批判した。

コミュニケーションや透明性の向上という点からノーアクションレター制度（注）が有効であると思われるものの、定着していない現状やその背景に関する質問があり、報告者からは、制度が公表を原則としているため、自社の新しい事業が他社に知られることに対する懸念からノーアクションレターを使うことを躊躇するケースなど、民の事情の部分が意外に大きいことが明らかにされた。そうした状況下で、金融庁による事例集や解釈集の積極的な公表は、ノーアクションレター制度の機能を補完するものとなっているとの見方も示された。

（注：「ノーアクションレター制度」とは、民間事業者が自ら行なおうとする「具体的な行

為」について法令（条項）に基づく①不利益処分適用の可能性、②許認可等の必要性と罰則の有無、③届け出・登録・確認等の必要性と罰則の有無、といった点について、あらかじめ行政機関に見解を求めることができるという制度である。これによれば、金融庁は原則として照会を受けてから 30 日以内に回答するとともに、回答後 30 日以内にホームページにおいて、事後的に照会内容および回答内容を公開しなければならない。それにより、照会者以外の事業者もホームページで類似の事案の法的リスクを確認・予見することが可能になり、弊害が多いとされる裁量行政の余地も少なくなるとされる。なお、照会者は対象となる法令の条項をあらかじめ特定してから照会する必要があるだけでなく、照会者名ならびに照会・回答内容が公表されることにも同意しなければならない。）

(以 上)