

---

種 別： 論説

タイトル： 金融監督組織の独立性について

著 者： 上田 健介

所 収： 『上智法学論集』第 69 卷 1-2 合併号（令和 8 年 1 月）113-203 頁

発行元： 上智大学法学会

---

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

---

## 論 説

---

# 金融監督組織の独立性について

上田 健介

---

はじめに

I イギリスの金融監督組織

- 1 背景と歴史
- 2 FCA
- 3 イングランド銀行——FPC と PRA

II 日本の金融監督組織

- 1 背景と歴史
- 2 金融庁
- 3 日本銀行

III 若干の考察

- 1 両国の監督組織の独立性
- 2 バーゼル委員会が求める独立性
- 3 独立性とは何か

おわりに

## はじめに

近時、民主的正統性をもつ政府による権力行使の濫用を専門的な知見や経験に基づき牽制、統制しうる独立機関に対する関心が高まっているようにみえる。独立機関として古典的かつ最有力のものは〈法〉の専門家たる裁判官・裁判所であるが、それ以外にも、財政領域では〈会計〉の専門家たる会計検査院があり、さらにマクロの観点から統制を加える独立財政機関も、日本では存在していないが少し前から設置が主張されるようになってきている<sup>(1)</sup>。また、古典的な研究対象ではあるが、独立行政委員会も、近時、日

本では増加傾向にあり、検討が再び加えられるようになっている<sup>(2)</sup>。

本稿は、そのような流れの中で、素材として金融監督組織を取り上げ、その検討を通じて独立機関の問題について考察を行いたい。金融に関わる独立組織としては日本銀行がある。日本銀行については、1998年の日本銀行法改正前後にまとまった研究がなされ<sup>(3)</sup>、その後は主に通貨発行に着目してこれを論じる片桐直人の一連の研究が知られる<sup>(4)</sup>。他方、金融機関の監督に着目すれば、日本銀行も主にマクロ・ブルーデンスの観点からの規律で関与はしているものの、各種の業法を所管し、消費者保護や金融の安定性といった様々な目的からの規律を中心に担っているのは金融庁である。しかし、金融監督行政については、2000年前後における齋藤誠による貴重な一連の研究成果があるものの<sup>(5)</sup>、金融庁の独立性という観点からの公法学からの考察はほとんど加えられてきていないように思われる。それは、金融庁は本稿でも確認するとおり現に独立行政委員会ではないこともあるし、また組織法的な検討を加える前提としてみなければならぬ作用法が金融法という極めて専門性の高い、かつ広い領域であり、公法学者には立ち入りづらいところがあるからかと思われる。

しかし、イギリスの金融監督組織である金融行為管理機構 (Financial

- 
- (1) 参照、拙稿「独立財政機関と憲法」初宿正典先生古稀記念『比較憲法学の現状と展望』(成文堂、2018年)411頁。
  - (2) 例えば、沼本祐太「個人情報保護委員会の独立性」音無知展=山本龍彦編『プライバシー』(法律文化社、2025年)196頁。かつての電波監理委員会の後継組織を分析する異智彦「情報空間のガバナンスを担う行政組織」法律時報96巻5号(2024年)51頁も参照。
  - (3) 塩野宏監修『日本銀行の法的性格』(弘文堂、2001年)、櫻井敬子「日本銀行の法的性格」金子宏先生古稀祝賀『公法学の法と政策 下』(有斐閣、2001年)347頁など。
  - (4) 片桐直人「憲法と通貨・中央銀行法制に関する一考察(1)(2・完)」法学論叢158巻1号(2005年)94頁、3号(2005年)111頁、同「中央銀行の独立性をめぐる法的問題」法学セミナー674号(2011年)38頁、同「日本国憲法下における中央銀行制度の位置づけとそのデザイン」論究ジュリスト16号(2016年)140頁など。
  - (5) 齋藤誠「証券取引等監視委員会・管見」筑波法政18号(1995年)303頁、同「証券取引等監視委員会の展望」ジュリスト1082号(1996年)149頁、同「金融監督庁の組織と機能」ジュリスト1119号(1997年)9頁、同「金融行政体制のこれから」江頭憲治郎=岩原紳作編『あたらしい金融システムと法』(有斐閣、2000年)148頁、同「行政組織と制裁のあり方」ジュリスト1228号(2002年)109頁、同「公法的観点から見た銀行監督法制」金融法研究20号(2004年)63頁。

Conduct Authority: FCA) は独立機関であり、また国際的にも金融監督機関にはバーゼル銀行監督委員会が定めるコア・プリンシプルで監督機関の独立性が求められている。そこで、本稿では、蛮勇を奮って、イギリスの FCA と関連組織について (I)、日本の金融庁と日本銀行について (II)、それぞれの設置背景・組織・権限等を概観する。そのうえで、両者の特徴を比較・整理し、さらに国際的には金融監督組織に独立性が求められていることを確認したうえで、これらを切り口に、独立機関の独立性の意義、理由そして憲法上の位置づけについてささやかな考察を行う (III)。あらかじめ弁明をすれば、筆者は公法学 (憲法学) が専門であり、本稿も公法的に組織法に関する考察を行おうとするものである。それゆえ、作用法——金融法——に関する部分は、組織法に関する考察を行うための前提として必要な範囲で概観を描出することに努めたが、金融法の専門家からみれば粗雑だと思われる。その点、寛恕を願いたく、もし誤りを含んでいれば、教示を願いたい。

## I イギリスの金融監督組織

### 1 背景と歴史

#### (1) FSA の設置

イギリスでは、もともと金融業の規律は、シティの中の自主規制に委ねられてきた。1986 年の金融ビッグバン後も、1986 年金融サービス法 (Financial Services Act 1986) に基づき、証券投資委員会 (Securities and Investments Board) が緩やかに監督する「自主規制組織」により規律が行われた。しかし、このやり方は機能しなかったため、しだいに公的な規制の度合いが強まることとなった<sup>(6)</sup>。

ブレア政権のもと、2000 年金融サービス市場法 (Financial Services and Markets Act 2000。以下「2000 年法」という。) に基づき、金融サービス機構 (Financial Services Authority) が設立された。この金融サービス機構が、2000

---

(6) 以下、(1) ~ (3) までの叙述について、Tony Prosser, *The Economic Constitution*, 2014, pp. 166-81 を参照した。

年法を根拠として、銀行・証券・保健・年金等の金融関係業を一元的に監督することが目指された<sup>(7)</sup>。第一に、金融サービス機構は、保証有限責任会社 (limited company by guarantee. 後述2(1)参照)である。第二に、法律が同機構の目標と原則を定めた点に大きな特徴があるとされる。すなわち、同法2条2項は、「規制の目標は、次のものとする。(a) 市場の信頼、(b) 公衆の認識 (awareness)、(c) 消費者保護、(d) 金融犯罪の減少」と、3項は、「一般的な権限を行使するにあたり、機構は次の点を考慮しなければならない。(a) その資源を最も効率的かつ経済的な方法で使用する必要性、(b) 認証された者の事項を管理する者の責任、(c) ある者又はある業務の遂行に課される負担又は制約が、当該負担又は制約の賦課により生じることが一般的にみて期待される便益と比例的でなければならないという原則、(d) 規制された活動に関連してイノベーションを促進することの望ましさ、(e) 金融サービス及び市場の国際的な性格並びにイギリスの競争的地位の保持の望ましさ、(f) これらの作用を果たす中で生じるかもしれない競争に対する副作用を最小化する必要性、(g) 機構によるあらゆる形態の規制に服する者の中での競争を促進する望ましさ」と定める。「一般的な権限」とは、規則の制定、コードの発付、ガイダンスや一般政策の決定を指すので、個別の決定を行うにあたり参照する規範(広義のもの)の制定、発付、決定がこれに当たる。第三に、同機構が規則を定める際には、規則案を費用便益分析と合わせて公表して意見を求め、寄せられた意見を公表した上、最終的に確定した規則と合わせて意見に対する応答を公表するという手続がとられる(同法155条)。第四に、同機構の中に「開業者パネルと消費者パネル (practitioner and consumer panels)」の設置を義務づけ、これらの者の利害を代表させることとした。また、毎年、公開集会 (public meeting) の開催を義務づけ、そこで年次報告書を検討することとした。第五に、規制対象となる金融機関からの不服申立ての制度として、規制決定委員会 (Regulatory Decision Committee) を設置し、そこから金融サービス・市場上訴審判所(後に上級審判所に改編)

---

(7) 後藤元「イギリスにおける銀行の業務範囲規制」金融庁金融研究センター ディスカッションペーパー (2020年11月) 2頁。

への上訴権を設定して、不服申立てを充実させた。また、消費者からの不服を取り扱う金融オンブズマンサービスも設置した。

FSA による規制手法は、「軽いタッチ (light-tough)」と形容された。その特徴は、第一に、「原則に基づいた規制」にある。詳細なルールを定めその遵守を厳しく監督するのではなく、規制が達成すべき成果を当局が定め、各企業の事業の目標や遂行方法と規制が達成すべき成果との擦り合わせは各企業に委ねるというやり方である。第二の特徴は、リスクに基づいたアプローチである。「ARROW (Advanced, Risk-Responsive, Operating Framework)」として知られるリスク分析モデルを用いるものである<sup>(8)</sup>。

もっとも、この時期、金融機関の規制を行っていたのは FSA だけではなかった。財務省は、安定的な経済成長の促進を目標とする経済官庁として、金融機関の監督にも責任を負っていたようである。1960 年代には経済問題省 (Department for Economic Affairs) が設置されたが、1969 年の同省の廃止により、財務省は再びこの役割をもつこととなっていたのである<sup>(9)</sup>。また、イングランド銀行は、1998 年以降、通貨政策、とりわけ公定歩合の決定権限を、財務省から同銀行の通貨政策委員会 (Monetary Policy Committee) に移管されてもつに至っていた。FSA、財務省、イングランド銀行という 3 つの組織が金融機関の規制を担当していたのである (「三頭制」)。これらの間の調整は、1997 年に結ばれた合意書 (Memorandum of Understanding) に基づき、⑦財務省が主宰し 3 つの組織から代表者が出る「金融安定性常設委員会 (Standing Committee on Financial Stability)」と④委員の兼任により行われていた<sup>(10)</sup>。

## (2) 金融危機と FSA の失敗

しかし、FSA と「三頭制」は、2007 年以降の世界金融危機を防ぎ、またこれに適切に対応することができなかった。

(8) Prosser, above n. 6, p. 168.

(9) Prosser, above n. 6, pp. 23-5.

(10) Prosser, above n. 6, p. 34. See also, Julia Black, The Credit Crisis and the Constitution, in Dawn Oliver, Tony Prosser and Richard Rawlings (eds.), The Regulatory State, 2010, pp. 95-8.

FSAは、「軽いタッチ(light-tough)」アプローチが機能しなかったこと、金融危機を予測できなかったことゆえ、ある風刺雑誌から「根本的に怠惰な機関(Fundamentally Supine Authority)」と命名されるなど、厳しく批判された<sup>(11)</sup>。FSAの長官が行ったTurner Reviewも、FSAが個別の企業の監督に力点を置きすぎ、より広範なセクター全体や制度全体にわたるシステミックリスクに十分に焦点を当てられなかったとする。リスク分析モデルを用いたアプローチは、特定の問題だけを優先的に重く捉えることとなっており、システミックリスクやシステミックリスクをもたらしやすい各企業のリスクを十分に認識できていなかったという。また、「市場は自己矯正的でありリスクマネージメントは個別の企業のレベルで行うべきである」という思想に基づいた「原則に基づいた規制」について、「原則に基づいたアプローチは、原則をもたない人々には機能しない」との批判が向けられた。また、政治的、社会的な不安定に経済、経営の合理性で対応できるという誤ったエトスを生み出した、とも批判された<sup>(12)</sup>。FSA自身も、RBSの規制の失敗を取り扱った報告書で、資本や流動性といった健全性にとって核となる問題や、事業リスクや資産の質といった問題に対する関心が不十分で、企業内部の意思決定過程の適切性の評価に過度に依存していたことを認めている<sup>(13)</sup>。また、規制機関に銀行破綻に対応するための十分な権限が与えられていなかったことも指摘された<sup>(14)</sup>。

三頭制も機能しなかった。3つの組織の責任の範囲が不明確であったため、いずれもがその責務を狭く捉えて、行うべき措置が講じられなかったと指摘される<sup>(15)</sup>。たとえば財務省の行為に対してイングランド銀行の事実上の拒否権があったために、金融危機に対し初期段階で効果的な対応ができなかったといわれた<sup>(16)</sup>。

---

(11) Alastair Hudson, *The Law of Finance*, 2nd ed., 2013, p. 197.

(12) Prosser, above n. 6, pp. 168-9.

(13) FSA, *The Failure of the Royal Bank of Scotland*, 2011, p. 27. (Prosser above n., 6, p. 171 からの再引用)

(14) Hudson, above n. 11, p. 228.

(15) Treasury Committee, *Banking Crisis: Regulation and Supervision*, HC 2008-09, 767, para. 114.

(16) Prosser, above n. 6, p. 169.

関連して、危機時の政府の対応は、憲法の観点からみて融通無碍なところがあったとも指摘される<sup>(17)</sup>。二つの例が挙げられる。第一に、RBS など3銀行がイングランド銀行から600億ポンドの融資をうけた際にそのうち180億ポンドは財務省からの保証(indemnity)をつけていたにもかかわらず、そのことは議会に報告されず、後に会計検査院の報告書で明らかになった。これは、財務省がガイダンスで定めていた約束(convention)——財務省が保証を付する場合には決算委員会と財務委員会に通知を行わなければならない——に反するもので、決算委員会はこれを強く批判した。第二に、銀行の国有化に関する法律(当初は2008年銀行(特別規定)法、後に2009年会社法)は、命令により法律の改正を認める委任条項——いわゆる「ヘンリー8世条項」——を設け、さらにこの法律の改正につき3か月まで遡及効を生じさせることを可能としていた。憲法の観点からは問題の多い、政府の裁量的な行為が危機時にはなされるわけであり、ここから、アカウントビリティのあり方についても問題だとされた。

三頭制に対して厳しい批判を投げかけたのは庶民院財務委員会であった<sup>(18)</sup>。イングランド銀行はシステム全体に及ぶリスクの分析に適している点を活かしつつ、リスクの分析と警告——その内容も具体的に明記する——を行うこととする一方で(para.105, 108)、FSAには個別企業に関する情報を有している点に着目して個別企業に対する監督の判断の権限を委ねつつもその目標に金融の安定性を加えること(para.105-106)、従来の金融安定性常設委員会に代えて金融安定評議会(Council for Financial Stability)を制定法に基づき設置して付託範囲と責務を明記し、イングランド銀行の金融安定報告書が指摘したリスクについて議論を行い必要な行動をとり、議事録を四半期ごとに公表すること(para.110)といった財務省の提案に「注意深く賛同」しつつ、「責任を明確にすることが絶対的に要請される」という意見を述べた(para.112, 114)。

---

(17) Id., p. 28-9.

(18) House of Commons Treasury Committee, above n. 15. 本段落の括弧はこの報告書のパラグラフ番号である。

### (3) FCA・FPC・PRAの設置

2012年金融サービス法(Financial Services Act 2012. 以下「2012年法」という。)により、2000年法が改正された。この改正は、金融危機時の対応に対する反省として、政府を含む規制権者が、人々に対する強制も含め適切に行うことを可能とする制定法上の権限を持っておらず、政治的な影響力に依拠せざるをえなかったことが挙げられ、それを踏まえて、将来の危機の際に規制権者が適切だと考える権限を——もちろん、法の枠内で——行使することが可能となるよう、規制権者に広範な権限を付与することが行われたものである<sup>(19)</sup>。この改正によって、FSAに代えて金融行為管理機構(Financial Conduct Authority: FCA)が設置された(改正後の2000年法1A章)。FCAは、消費者保護の観点から金融機関と市場を規律する。

他方で、2012年法により1998年イングランド銀行法(Bank of England Act 1998. 以下「1998年法」という。)が改正され、イングランド銀行の内部組織として、金融安定化委員会(Financial Policy Committee: FPC)と健全性監督機構(Prudential Regulation Authority: PRA)が設置された(改正後の1998年法9B条、改正後の2000年法2章)。そして、マクロ・プルーデンス規制はFPCに、個別の金融機関のミクロ・プルーデンス規制はPRAの所管とされた。従来、FSAが有していた責務のうち、銀行のミクロ・プルーデンス規制はPRAの所管に移された。

この結果、個別の金融機関の監督について、消費者保護の観点からの規制とプルーデンス規制を別の監督機関が行う「ツイン・ピークス」モデルに移した<sup>(20)</sup>。これに伴い、規制機関の間での協働やコミュニケーションを密にとるような法的枠組みが整えられた。

また、FCAとPRAの監督のスタイルが、先を見越して活動する(proactive)、

---

(19) Hudson, above n. 11, p. 207. 他方、2012年法は、FCA、PRA、イングランド銀行という3つの規制機関につき、その一定の権限行使に関する苦情(complaints)調査のための枠組みを設定することを義務付けた(84条以下)。

(20) See, Alison Lui, *Financial Stability and Prudential Regulation*, 2017, p. 26; John Armour, Dan Awrey, Paul Davies, Luca Enriques, Jeffrey N. Gordon, Colin Mayer and Jennifer Payne, *Principles of Financial Regulation*, p. 20.

判断に基づく (judgement-based) アプローチへと変化した。このアプローチは、リスク評価に基づき、企業の脆弱なところを同定し、それに対し、早い段階で監督的な権限を行使して対応を促していくというものである<sup>(21)</sup>。その一方で、監督機関の権限が強化をされた。たとえば、FCAは監督 (supervision) のための枠組みを整えなければならないとされ (改正後の2000年法1L条)、ここにいう『『監督』には、FCAの目標に照らした被認可者 (authorised persons) の活動の監視 (monitoring)、長期的な事業戦略に対する見解の形成及び助言の提供並びに適切な場合における警告、監督条件の遵守の監視及び懲戒処分が含まれる』とされている<sup>(22)</sup>。

#### (4) FPCとPRAの組織改編

その後、2016年イングランド銀行・金融サービス法 (Bank of England and Financial Services Act 2016. 以下「2016年法」という。)によって、FPCとPRAの組織が改編されている。

2016年法は、イングランド銀行のガバナンス強化をその内容のひとつとしており、その一環として、FPCを理事会の小委員会 (sub-committee) からイングランド銀行の委員会に変更し、すべての政策審議機関を委員会として、銀行のガバナンス構造をシンプルなものにした<sup>(23)</sup>。

また、PRAは、2012年法による設置の当初は、FPCと同じく、イングランド銀行の子組織 (subsidiary entity) という位置づけであった。すなわち、法人 (body corporate) であり (当時の2A条1項)、「そのいかなる権限との関係でも、(a) PRAはクラウンに代わり行為するものと考えてはならない。(b) PRAの構成員、職員及びスタッフはクラウンのサーバントだと考えてはならない」という定めが設けられていた (2012年法による改正前の2000年

(21) See, Iris H-Y Chiu and Joanna Wilson, *Banking Law and Regulation*, 2019, p. 250

(22) Explanatory Note to the Financial Services Act 2012, para. 104

(23) Explanatory Note to the Bank of England and Financial Service Act 2016, paras.2 and 13. この他に、市場及び銀行担当の副総裁をイングラ銀行理事会 (court of directors)、MPC、FPC、PRAの構成員としたこと、政府が理事会の構成を二次的立法により変更できるようにしたこと、MPCの回数を減らす一方で議事録公表の時期を早めたこと、会計検査院によるバリュエフォーマナー検査を導入したことが挙げられる。Id., paras 2 and 3.

法附則1ZA第24条)。

しかし、2016年法によって、PRAはイングランド銀行の子組織としての地位ではなくなった。イングランド銀行がPRAの地位を法的に引き継ぎ、イングランド銀行内に委員会として健全性監督委員会(Prudential Regulation Committee: PRC)を設置し、ここがPRAとしてのイングランド銀行の権限につき責任を負うこととなった<sup>(24)</sup>。これは、PRAの権限をイングランド銀行に移転することにより、プルーデンス規制に対するイングランド銀行の責任を明確化する趣旨である<sup>(25)</sup>。もっとも、PRAという名称と目標は変更がなされず、またPRCがイングランド銀行から独立して運営されること——それがEU法(当時)とバーゼル・コア原則から求められる——を確保するための仕組みが取り入れられた。

このほか、2016年法では、消費者信用(consumer credit)の監督が公正取引局(the Office of Fair Trade)からFCAに移管され<sup>(26)</sup>、マネーロンダリング規制・反テロリスト規制が強化された<sup>(27)</sup>。また、両院の銀行基準特別合同委員会(Parliamentary Commission on Banking Standards)による従来の「担当者認可制度」(Approved Person Regime)に対する勧告に従い、「上級管理職及び認証制度(Senior Management and Certification Regime)」と下級スタッフに対する新たな規律枠組みを導入し、FCA等が認証の対象外のスタッフに対する行為規制を定められるようにした<sup>(28)</sup>。これらの制度は、迅速に導入するべく、まずPRAの規制対象である、銀行その他の預金受入れ機関及び投資会社に限定して導入された。

## (5) ブレグジット後の制度改革

その後、ブレグジットを経て、2023年金融サービス市場法(Financial

---

(24) Id., para.4.

(25) Id., para.15.

(26) Id., para.20.

(27) Id., para.22.

(28) Id., para.17.「担当者認可制度」及び「上級管理職及び認証制度」については、後述2(2)を参照。

Services and Markets Act 2023. 以下「2023 年法」という。)により、ブレクジット後も 2018 年欧州連合(離脱)法によりイギリス法に移管され保持されてきた EU 法の規制(「保持された EU 法」)を議会制定法以外につき原則として廃止し、イギリス市場に特化した規律でこれを置き換える立法を可能とする枠組みが整えられた。これに伴い、金融規制機関の目標として、中長期的な成長と国際競争力を促進するための法的基盤の付与を確保すべく、FCA と PRA の目標に「競争性及び成長目標」が追加された(2000 年法 1EB 条、2H 条)。また、規制原則(後述 2 (4) 参照)のひとつが、イギリスのネットゼロ排出目標と環境目標を考慮しなければならないというものに差し替えられた(同法 3B 条 (c))。

2023 年法は、新たに「指定活動 (designated activity)」という規制枠組みを導入した。これは、金融機関でない企業が行っている金融活動(デリバティブ取引など)を規制対象に組み入れるもので、従来の、FCA 等の認可が必要となる「被規制活動 (regulated activities)」(後述 2 (2) 参照)とは別に、財務省が二次的立法で指定する金融活動につき、免除者を除く者はいかなる者であっても規則に従わなければならないとする(2000 年法 5A 章)<sup>(29)</sup>。

また、2023 年法は、イングランド銀行に 2 つの金融市場インフラストラクチャー、すなわち中央清算機関 (CCP) と証券集中保管機関 (CSDs) に関する一般的な規則制定権を、FCA にデータ報告サービスプロバイダ (DRSPs) と認可投資取引所 (RIEs) に関する一般的な規則制定権を与えた(前者につき 2000 年法 300F 条、300G 条、後者につき同法 300H 条の追加)<sup>(30)</sup>。さらに、同

---

(29) FSA も、指定活動及びその関連事項について、政府と議会が定める政策枠組みの中で規則を制定することができる。FSA は、指定活動に関して、監視及び強行の権限をもつ。Explanatory Note to the Financial Service and Markets Act 2023, paras. 137-142.

(30) 関連して、イングランド銀行が中央清算機関と証券集中保管機関に対する権限を使用するに際して、FCA と同様の規制原則(後述 2 (4) 参照)を考慮すべきこと、イングランド銀行内に金融市場インフラストラクチャー委員会を設置すべきこと等も定めた(1998 年法 30D 条以下の追加)。また、これらの権限強化に伴い、イングランド銀行の議会への説明責任や利害関係者の関与のための枠組みとして、FCA、PRA と同様のものを設けた。さらにイングランド銀行に独特の枠組みとして、財務省が議会の会期中に少なくとも 1 度、イングランド銀行が尊重すべき政府の経済政策について勧告を行い、金融市場インフラストラクチャー委員会がこれに書面で応答すべきこと(1998 年法 30I 条の

法は、金融市場インフラストラクチャーの活動に関し、財務省に「規制のサンドボックス」を設ける権限を与えた(2023年法13~15条)。金融機関や金融市場インフラストラクチャーが、例えばクラウドサービスなど、業務の一部を外部の第三者にアウトソーシングすることが多くなっているため、第三者に対する規律を実効的に行うため、財務省が「重要な第三者」として特定し、これに対する規則をイングランド銀行、FCA、PRAが制定することができるようにした(2000年法3C章の追加)。このほか、金融の広告(promotion)につき、従来、規制機関の認可を受けていない企業も認可を受けた企業が同意を与えれば広告を行うことができたところ、同意を与えるためにFCAの認可を得る必要があることとした(「規制ゲートウェイ」。2000年法21条の改正及び55NA条の追加)。また、相互承認協定の国内法化と批准を進めやすくするため、適切なルールを財務省の規則で定めることができることとした(2023年法24条)。

また、これまで相当の規制を担当してきたEU法が廃止され、国内の金融規制機関の果たすべき役割が大きくなることから、規制機関のアカウントビリティが強化された(後述2(5)参照)。

## 2 FCA

### (1) 組織

FCAは保証有限責任会社(Company Limited by Guarantee)の形態をとっている<sup>(31)</sup>。歴史的には、1985年に「証券投資委員会有限責任会社(Securities

---

追加)、これらの機関以外の(これらの機関を利用する)利害関係者たる企業の関与を設けるべきこと(2000年法附則17A第31条の追加)を設けた。また、中央清算機関が危機に陥ったとき、金融システムへの影響なしに破綻処理を行うべく、破綻処理機関であるイングランド銀行に各種の特別な権限を与えている(同法57条、附則第11)。

- (31) 2000年法1A条には、「法人(body corporate)」としか書かれていないが、実際、保証有限責任会社として設立されている。FCAのcompany information(<https://find-and-update.company-information.service.gov.uk/company/01920623>)を参照(最終確認日2025年11月19日。以下同じ)。保証有限責任会社とは、会社の清算時に社員が保証する金額が一定の(通常は名目的な)額に限定されており、かつ会社の資産は株式発行以外の方法(例えば寄付)で取得されて社員が会社の資産を共有するわけではない形態の会社である。それゆえ、しばしばチャリティや非営利団体がこの形態をとる。2006年会社法3条3項

and Investments Board Limited)』として設立され、1987年に「証券投資委員会 (Securities and Investments Board)」に改称、1997年、銀行監督と投資サービス規制の統合に伴い FSA となり、さらにそれが 2012 年法により FCA となったものである<sup>(32)</sup>。政府との関係では、423 ある「エージェンシーその他の公的組織 (Agencies and other public bodies)」のひとつという位置づけである<sup>(33)</sup>。いわゆる「独立公的組織 (arm's length public body)」である。2000 年法には、「そのいかなる権限との関係でも、(a) FCA はクラウンに代わり行為するものと考えてはならない。(b) FCA の構成員、職員及びスタッフはクラウンのサーバントだと考えてはならない」という定めが設けられている (附則 IZA 第 16 条)。これは、クラウンであれば、王座裁判所で被告になれない、すなわち責任を負わないことになるので (国王免責)、それを避けて訴訟による責任追及を受ける可能性を確保する意味があるようである<sup>(34)</sup>。もっとも、損害賠償の責任は——害意 (bad faith) がある場合と人権に関する法の違反がある場合を除いて——負わないとされており (附則 IZA 第 25 条)、司法審査請求による統制には服する。他方で、FCA は財務省に対して責任を負う (answerable) 組織だと位置づけられる<sup>(35)</sup>。

FCA は理事会 (Governing Body) の設置が義務づけられる (附則 IZA 第 2 条 1 項)。理事会の構成員は、①財務省が任命する理事長 (chair)、②財務省が任命する最高責任者 (chief executive)、③イングランド銀行のブルーデンス規制担当副総裁、④支払システム規制局長 (Chair of the Payment System Regulator)、⑤国務大臣と財務省が合同して任命する 2 名の理事、⑥財務省が任命する少なくともその他の 1 名以上の理事である (同条 2 項)。①③④

---

に規定されている。See, Jowitt's Dictionary of English Law, vol.1, 3rd ed., 2020, p. 1049.

(32) FCA, Corporate Governance of the Financial Conduct Authority, 2024, p. 4.

(33) See, Departments, agencies and public bodies (<https://www.gov.uk/government/organisations>). ちなみに、OfCom も同じカテゴリーに位置づけられている。このほか、公正取引委員会に相当する Competition and Markets Authority やチャリティ委員会は非大臣庁という位置づけである。参照、拙稿「独立組織の構成員の任命について」大石眞先生古稀記念『憲法秩序の新構想』(三省堂、2021 年) 177 頁。

(34) Maurice Sunkin 教授のご教示による (2025 年 2 月 27 日ヒアリング)。

(35) See, Hudson, above n. 11, p. 191.

⑤は非常勤(non-executive member)でなければならず、また⑥の理事の任命に際しては非常勤の理事が過半数となるようにしなければならない(同条3項、4項)。またFCAの職員は非常勤の理事になることはできない(同条5項)。非常勤の理事は独立していると考えられている<sup>(36)</sup>。①②⑤⑥を「任命理事」と呼ぶ(同条6項)。任命理事は財務省が(⑤については国務大臣と合同して)任命することからも、FCAが財務省に対し責任をもつ組織であることは明らかであろう。

任命理事の勤務条件(terms of service)は財務省が決定する(附則1ZA第3条1項)。注目されるのは、勤務条件の中に、(a)財務省又は国務大臣による指揮(direction)を受けないことの確保、(b)いかなる者の指揮に従っても行為してはならないことの要請、(c)構成員としての権限の程度に実質的な影響を与えうる金銭的その他の利害を得ることの禁止を入れることが法律上求められていることである(附則1ZA第3条4項)。また、財務省は任命理事を解職できるが、解職できる場合は、(a)無能力又は重大な非行があった場合、(b)当該理事の金銭的その他の利害が、その者が遂行するのが適当である理事の権限に実質的な影響を与えうるものである場合に限定されている(附則1ZA第4条1項)。これらは、任命理事、理事会ひいてはFCAの運営上の独立性を担保するものと理解できる。他方、勤務条件は財務省が定めることとされており、少し前までは最高責任者についても任期や再任の定めが法律で規定されていなかったことについて、イングランド銀行の総裁の任期が再任なしの8年間と法律で明記されていること(1998年法附則1第1条1項、3項)と比較して、政治的な影響を受けやすいと指摘されたことにも注意が必要である<sup>(37)</sup>。もっとも、2021年法による改正で、現在は、最高責任者の任期は5年、2度を超える任命は認められないことが法で明記されるに至っている(改正後の2000年法附則1ZA第2A条1A項、第2B条1項)。最高責任者は任期開始前に庶民院財務委員会への出席が求められている点も、興味深い(附則2A条1A項、1項。もっとも、出席しなくても任命から3か月経

---

(36) Elizabeth Howell, 'The Post-Brexit Accountability of the Financial Conduct Authority: Developing Parliament's Institutional Capability' (2023) 139 L. Q. R 483, at 487.

(37) Howell, above n. 36, at 487-8.

過すれば任期が始まる)。

現在の FCA の理事長は Ashley Alder で、世界的な国際法律事務所である Herbert Smith のアジア地区の責任者等を経て、2011 年から 22 年まで香港の証券委員会 (Securities and Futures Commission) の最高責任者の後、23 年に FCA の理事長に任命されている。また最高責任者は Nikhil Rathi である。彼は財務省の官僚出身者で、2005 年から 8 年まで首相秘書官、金融安定ユニット長、2009 年から 14 年まで金融サービスグループの部長 (Director) を歴任した後、2014 年にロンドン証券取引所に入り、2015 年から CEO を務めた後、2020 年から FCA の最高責任者に就いている。

FCA の内部組織でもうひとつ重要な存在として、パネルがある。「FCA は、その一般政策及び実務が 1B 条に基づく一般的な責務に適合しているかを開業者及び消費者に諮問するための効果的なアレンジメントを設定し保持しなければならない」(1M 条)。このために、4 つのパネルを設置することが義務付けられる。第一は、開業者パネル (Practitioner Panel) である (1N 条)。認可事業者 (authorised persons) と認可投資取引所を代表する者を任命しなければならない、またその任命には財務省の同意が要求される。第二に、小規模事業開業者パネル (Smaller Business Practitioner Panel) である (1O 条)。認可事業者のうち FCA の明細書が定める種類の個人及びその者たちを代表する者を任命しなければならない。任命に財務省の同意が要求されるのは開業者パネルと同じであるが、任命に際しては、幅広い規制活動を行う事業者の代表を確保しなければならないとされる。第三は、市場開業者パネル (Markets Practitioner Panel) である。2000 年法第 6 部 (上場)、8A 部 (空売り)、18 部 (認可投資取引所、清算機関、中央証券保管機関など) に基づく権限を含む市場に関する FCA の権限の行使により影響を受ける事業者の利害を代表するためのパネルで、認可事業者、金融商品発行者、上場仲介人 (sponsors)、認可投資取引所、そして上場企業等の情報開示のための情報伝達サービス業者 (primary information providers) の利害を代表する者を任命しなければならない (1P 条)。第四は、消費者パネルである (1Q 条)。FSA に対しては、市場開業者に近すぎ、また消費者の利害を十分に反映できていないとの批判があったようであり、それに応えるものであるといえる<sup>(38)</sup>。

- (38) See, Hudson, above n.11, p. 220. なお、「パネル」という名称が共通するので紛らわしいが、FCA そしてその内部組織としての各種のパネルとはまったく別組織であるものの、企業買収に関する規制を担当する独立組織として、株式公開買付けパネル (Takeover Panel) が存在する。

株式公開買付けパネルは、株式公開買付けコード (Takeover Code) を発行、管理し、コードが適用される株式公開買付け等の事項を監督、規制する独立組織である。パネルは、1968 年にシティの自主規制機関として設立された (この規制の内容、沿革については、前田重行「証券取引における自主規制」龍田節ほか編『証券取引法大系』〔商事法務研究会、1986 年〕91 頁、109 頁を参照)。しかし、公開買付けで競争関係にあった企業が他方の企業がコードに違反したとしてパネルに申立てをしたもののパネルがこれを退けたのに対し、パネルの決定の取消し等を求めて司法審査申請を行った事案である *R v Panel on Take-overs and Mergers; Ex parte Datafin plc* [1987] QB 815 で、パネルの決定が司法審査の対象になることが認められたことが知られる (同判決につき、北島周作『行政上の主体と行政法』〔弘文堂、2018 年〕111 ~ 23 頁を参照)。

その後、2004 年の株式公開買付けに関する EU 指令に従い、パネルとその活動は、2006 年会社法 (Company Act 2006) 第 28 部第 1 章に根拠をもつに至っている。パネルには、規則制定権 (同法 943 ~ 4 条)、規則の解釈、適用、効果に関し裁定 (ruling) を下す権限 (同法 945 条)、指示を与える権限 (同法 946 条)、文書・情報の提出を要求する権限 (同法 947 ~ 9 条) が与えられている。また、規則違反に対し補償金の支払いを命じる権限 (同法 954 条)、規則違反等に対し制裁を課す権限 (同法 952 条。法律は、「規則にはパネルに制裁を課す権限を付与する条項を含むことができる」という定め方をしており、制裁の内容はパネルが規則で定められるようになっている)、裁判所に適切な命令を発するよう申立てを行う権限 (同法 955 条) も認められている。

パネルの組織については、「株式公開買付け及び併合パネルとして知られる組織は、本章により又は本章に基づき付与される権限をもつものとする」と定め、また委員会や小委員会の設置を認めているだけで (同法 942 条 1 項、3 項)、管見による限り、組織の詳細は法律では規定されていない。2006 年会社法は、もともと自主規制組織として設置、展開してきたパネルの権限——公的な権限であるとして司法審査の対象が認められてきた——に制定法上の根拠を与えるものにすぎないというユニークな経緯を反映しているものように見える。現在、パネルは、買収、証券市場、産業、商業における幅広い専門知識を代表する、34 人までのメンバーで組織される。座長、副座長と 20 人までのメンバーは、任命委員会の推薦に基づきパネルが任命し、10 人のメンバーは、欧州金融市場協会、イギリス保険協会、投資法人協会、イギリス産業連盟、イングランド・ウェールズ公認会計士協会、投資協会、個人投資運用・金融助言業協会、中小企業同盟 (Quoted Companies Alliance)、イギリス金融企業協会 (UK Finance) により任命されている。

もつとも、パネルは FCA、PRA、イングランド銀行その他の組織と協働するために適切な措置をとらなければならない、それにはパネルが開示を妨げられていない情報を共有することが含まれる旨の定め (会社法 950 条)、FCA についても同様の定め (2000 年法 354A 条 3 項、4 項) がある。パネルと FCA との間で運用ガイドラインが定められている。株式公開買付けパネルのウェブサイト (<https://www.thetakeoverpanel.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/Operating-Guidelines-between-the-FCA-and-the-Panel-8-July-2016.pdf>) を参照。

このほか、FCAには2013年金融サービス（銀行改革）法（Financial Service〔Banking Reform〕Act 2013）により、支払システム規制局（Payment System Regulator）の設置が義務づけられ、これに基づき有限会社支払システム規制局（Payment System Regulator Limited）が子会社として設立されている<sup>(39)</sup>。

FCAの独立性との関係で言及すべきことに、財源がある。FCAは、「規制対象企業に課す手数料（fee）により完全に支弁されている独立の公的組織である」<sup>(40)</sup>。2023年度でいえば、総収入7億5830万ポンドのうち7億2510万ポンドが手数料となっている（ちなみに運営支出は7億6170万ポンドで、34万ポンドの赤字となっている）<sup>(41)</sup>。手数料は、認可権限（qualifying function）の遂行に関連して受け取るものである。その金額は、(a) 例外的な権限又は偶発的な目的のための権限を除き、FCAの権限を行使するのに発生した費用を充足すること、(b) 関連する借入金の元本の返済及び利息の支払いのため及び関連する着手費用を充足すること、(c) 十分な準備金（reserve）を確保すること、ができるよう定めることとされており、この手数料の収入でFCAの運営を賄うことが想定されているといえる（2000年法附則1ZA第23条）。なお、FCAはこのほか課徴金（penalty）の収入もあるが、こちらは財政年度ごとに、徴収費用を控除した金額を財務省に支払わなければならないとされている（同法附則1ZA第19条、20条）。

## （2） 権限

FCAの任務は、顧客保護のための規律と、一定の金融機関——RPAの規制対象以外の金融機関——のマイクロ・ブルーデンス確保のための規律とに分かれるといえる。

FCAの主な任務は、顧客保護のための規律である。かつては、EUの金融商品市場指令及び金融商品市場規則の適用があったところ、EU離脱後も、2018年金融商品市場（改正）（EU離脱）規則（Markets in Financial Instruments〔Amendment〕〔EU Exit〕2018）により、第二次金融商品市場指令をイギリス

---

(39) FCA, Corporate Governance of the Financial Conduct Authority, 2024, p. 5.

(40) FCAのウェブサイト〈<https://www.fca.org.uk/about/what-we-do/the-fca>〉を参照。

(41) FCA, Annual Report and Accounts 2023-24, HC 202, p. 106.

市場に合わせて調整したものを適用してきた<sup>(42)</sup>。具体的には、FCA ハンドブックの中の COBS (Conduct of Business Sourcebook) がこれらの規律を纏めて示している。規律の例としては、「顧客の最善の利益に従って、誠実、公正、専門的に行為しなければならない」という「顧客の最善の利益」ルール (COBS2.1.1)、免責・責任制限の禁止 (COBS2.1.2)、情報提供に関して、顧客とのコミュニケーション又は金融商品の広告が「公正、明確、誤解を導くものでない」ことの確保 (COBS4.2.1)<sup>(43)</sup>、金融機関それ自体や提供されるサービスの内容等の適切な開示 (COBS2.2.1)、書面による取引 (COBS8, 8A) 顧客への報告 (COBS16, 16A) などが挙げられる。また、市場濫用行為 (インサイダー取引、市場操縦) の規制も FCA の任務である<sup>(44)</sup>。

他方、FCA は、PRA の規制対象になっていない金融機関につき、ミクロ・プルーデンス規制を担当する。金融機関が、消費者そしてイギリスの金融市場のインテグリティに害悪を生じさせないようにするため、主に資本・流動性の規制を定めて、金融機関による遵守を監督する。機関投資家市場 (wholesale markets) と小口取引市場 (retail markets) とに共通する目標、企業・市場が安定的でレジリエンスをもっていること (サーバー攻撃や技術的なエラーから防御することができ、またすぐに復旧することができること)、金融犯罪の手段 (マネーロンダリングやテロリストの資金源) として利用されないこと、贈賄等の違法行為を行わないこと、個人情報を適切に保護すること、無

---

(42) EU の第二次金融商品市場指令の概要については、大橋善晃「第二次金融商品市場指令の概要」証券レビュー 54 巻 11 号 (2014 年) 147 頁など参照。

(43) その際にはコミュニケーションの手段、情報、顧客の性質を考慮にいれなければならない (COBS4.2.2)。また、顧客の資産に与えるリスクを説明し、投資の短期及び長期の見通しをバランスのとれた印象を与え、手数料等が複雑な商品について十分な情報を提供し、FCA (や PRA) が規制者であることを示し、パッケージ商品やステイクホルダー商品について商品提供者の印象を適切に与えなければならないことなどが義務づけられている (COBS4.2.4)。

(44) 実体的なインサイダー取引や市場操縦の禁止は、かつては 2000 年法 118 ~ 122 条により規律されてきたが、2016 年に、Market Abuse Regulation (EU) No 596/2014 (MAR) をイギリス法に編入する Financial Services and Markets Act 2000 (Market Abuse) Regulations 2016 により 2000 年法 118 ~ 122 条は廃止され、現在は、インサイダー取引・内部情報の不正開示は MAR の 14 条、市場操縦は 15 条で規制されている。他方、調査やエンフォースメントに関する FCA の権限は、2000 年法 122A 条以下で規律されている。

秩序なかたちで破綻せず、破綻するときには消費者や市場参加者の資産を保護することを確保することである。小口取引市場においては、消費者の保護が主要な目標となる。そこで優先的な規制対象となる害悪は、消費者の不適切な取扱い（不適切な商品の販売、顧客資産の紛失、個人情報悪用の悪用、消費者に対する義務履行の懈怠といった行為が挙げられる）、消費者の商品・サービスに対するアクセスの制限、消費者にとって公正な価値を表していない金融商品・サービスの価格である。これに対し、機関投資家市場においては、外国の規制当局と協力して、市場におけるインフラストラクチャー、公正性、信頼性を確保し、企業のアクセス、参加を可能とすること、市場操作や利益相反、インサイダー取引等による市場濫用のレベルを最小限に抑えることを優先的な課題としている<sup>(45)</sup>。

FCAの権限で一番基本となるのは、認可権限（2000年法19条）である。業として各種の定められた金融取引——同法の定めでいえば、被規制活動（regulated activities）（同法22条）——を行うにはFCA（又は性質に応じてPRA）の認可（authorisation）を得る必要がある——無許可で行えば刑罰がある——というのが「中心的な原理」である<sup>(46)</sup>。被規制活動は、もっぱら銀行、保険会社、投資会社が行う活動を多く含んでいることから、FCAはこれらの金融機関の規律を行うことになるわけである<sup>(47)</sup>。FCAは、認可を与えた金融機関の監督（supervision）を行い、規則の遵守を強行する（enforcement）<sup>(48)</sup>。

以下、若干敷衍する。第一に、認可制について、2000年法19条1項は、「何人も、(a) 認可事業者（authorised person）または (b) 免除を受けた者（exempt person）でなければ、イギリス国内で被規制活動を遂行または遂行

---

(45) FCAのウェブサイト（<https://www.fca.org.uk/publications/corporate-documents/our-approach-to-supervision/printable/print>）を参照。

(46) Hudson, above n. 11, p.194. See also, Id., p. 236. 投資活動、請求管理業務（claim management activity. 損害賠償請求や保険請求の助言、調査、代行の業務）の勧誘を行うことも禁止される（同法21条）。

(47) See, Explanatory Note to the Financial Services and Markets Act 2023, para. 128.

(48) もっとも、2023年法で「指定活動」に対する規制が導入されたことにより、被規制機関以外の者に対する規律も加わっている点は看過できない。注（29）及びその本文を参照。

しようとすることは許されない」と定める。FCAは、申請者が認可要件(Threshold Conditions)を充足すれば、許される活動を特定して、認可を与えることになる(同法55A条以下)<sup>(49)</sup>。また、認可事業者(「本人」[principal]と略される)がその業務の遂行を認め又は求め、また必要な要請を遵守して、契約を締結した者で、その業務の遂行について本人が責任を負う旨を書面で記している相手方が「免除を受けた者」となる(同法39条。「任命を受けた代理人」と呼ばれる<sup>(50)</sup>)。認可後も、被規制機関はこの認可要件を常に充足しなければならず、FCA(とPRA)は、それを確保するよう監督しなければならない(参照、同法55B条3項)。

第二に、監督の枠組みについてである。この関連で注目される制度に、上級管理職及び認証制度(Senior Manager and Certification Regime)がある<sup>(51)</sup>。2000年法59条は、「認可事業者(以下「A」と呼ぶ[上田注:FCAから認可を受けた金融機関のことである])は、Aによる被規制活動の遂行に関してAが入った枠組み(arrangement)のもと、何人も、その者が本条に基づき適切な規制者が与えた承認に従って行動しない限りは被統制職務(controlled function)を行わないことを確保するために、合理的な配慮を行わなければならない」(1項)、「認可事業者(以下「A」と呼ぶ)は、Aによる被規制活動の遂行に関してAの契約者が入った枠組みのもと、何人も、その者が本条に基づき適切な規制者が与えた承認に従って行動しない限りは被統制職務

---

(49) 認可要件の基本的な内容は2000年法附則6に定められている。①事務所の所在地がイギリス国内にあること、②被規制活動の性格・商品の複雑性・業務の方法等の点でFCAによる実効的な監督をうけられること、③適切な財務資源を有していること、④事業が消費者の利害やイギリス金融制度の安定性等との関係で適切に遂行される必要性や経営陣が十分な能力や経験を有していること、事業が健全でブルーデントな方法で遂行されること、金融犯罪のために利用されるおそれを最小限にしていること、といった点において適格性を有していること、⑤事業モデルが被規制活動を遂行するのに適格性を有していることである。そのうえで、詳細は、FCA Handbookの'COND'(2000年法1370条に基づくCodeである)で定められている。

(50) Explanatory Note to the Financial Services and Markets Act 2000, para. 29.

(51) See, Chiu and Willson, above n. 21, pp. 511-35. また参照、藤川信夫「英国 Senior Management Regime とコーポレート・ガバナンス・コード」千葉商大論叢 53巻1号(2015年)173頁、同「Senior Managers' Regime と Certification Regime」立命館法学 363 = 364号(2016年)684頁。

を行わないことを確保するために、合理的な配慮を行わなければならない」(2項)と定める。ここでいう「枠組み (arrangement)」とは、「A または A の契約者が他の者に入った A の職務遂行のためのあらゆる枠組み」で「とくに、他の者の職への任命、パートナーへの就任または雇用 (契約に基づくものであれそれ以外のものであれ) を含む」とされている (10項)。

そして、この中でもとくに、被規制活動に関し業務を管理し、またその任務が「認可事業者」や英国における事業その他の利害に対して深刻な影響を与えるリスクを伴うものを「上級管理職 (Senior Management Functions)」として (法 59ZA 条)、FCA (と PRA) はこれに当たる職務を具体的に特定することとされる (法 59 条 6A 項)。承認は、「責任声明 (statement of responsibility)」(法 60 条 2A 項) と「適合性及び適切性 (fitness and propriety)」基準に基づき行われる。「適合性及び適切性」は、「名声及び高潔性」「能力のレベル」「知識及び経験」といった個人の素質に着目して定義される。「責任声明」は、その者が FCA (と PRA) が特定した職務のどれを引き受けけるかを明確にするものである。

上級管理職は、当該金融機関の文化、戦略、また害悪発生防止の責務を負い説明責任をもつ。上級管理職は、上記の責任声明で引き受けた範囲につき、活動を実効的に統制することを確保するために、また規制システムの中で関連する要請や規準に適合することを確保するために、合理的な措置を講じなければならないなどの行為準則が適用される。

また、上級管理職以外の一定の従業員についても、FCA (と PRA) が直接に承認を行うわけではないものの、金融機関が「適合性及び適切性」を充足する基準を定め、その基準に従って認証を行わなければならない (2000 年法 63E 条、63F 条)。

そして、上級管理職に就任することの承認を受けた者及び認証を受けた従業員は、FCA (と PRA) が定める行為準則に服する (64A 条、64B 条)。行為準則にはすべての認証対象の個人 (後述) を対象とする準則と上級管理職のみを対象とする準則とがある。前者の準則に違反した場合、その者は個人として懲戒処分あるいは (上級管理職としての) 資格喪失という制裁に服する<sup>(52)</sup>。これに加え、後者の準則との関係で上級管理職は責任が強められ、

銀行等の規律違反を避けるために執ることが合理的に期待できる措置を執らなかった場合に責任を負わせられ、さらに極めて限定的ではあるものの、刑事責任の対象にもなる<sup>(53)</sup>。

金融機関が認可されると、上級管理職は、当該金融機関がFCAの基本原則と最低限の行為準則を定める規則に従って行為することを確保すべき責務を負うとされている<sup>(54)</sup>。このように、団体(法人)としての金融機関だけでなくその経営陣の個人をも相当程度に組み込むかたちで金融機関の実効的な監督を図っているところに、イギリスの金融規制の特長があるように思われる。

実際の監督は、潜在的な害悪を特定し、その害悪の深刻性を評価して、必要であればそれを是正するというかたちで行われている<sup>(55)</sup>。そこでは、ビジネスモデルに着目して、それに基づき、顧客や市場に生じうるリスクのシナ

---

(52) Chiu and Willson, above n. 21, p. 522.

(53) Id., p. 512.

(54) 次の段落の叙述も含めて、FCAのウェブサイト〈<https://www.fca.org.uk/publications/corporate-documents/our-approach-to-supervision/printable/print>〉を参照。この基本原則として、FCA Handbook 冒頭にある「営業の基本原則 (Principles for Business)」の12の「諸原則」(PRIN 2.1)が参照されている (PRIN 1は適用対象などを定める)。なお、これに続く基本原則として、PRINは、企業が消費者に対し「良い成果 (good outcomes)」を届けることを求める。2022年顧客に対する義務規則 (Consumer Duty Instrument 2022)を定め、さらに「顧客に対する義務 (Consumer Duty)」と呼ばれるガイダンスを出し (2000年法139A条に基づくガイダンスである)、企業が顧客に対して払うべき注意義務を定める。このガイダンスは、「顧客原理」「横断的ルール」「4つの成果」からなる。「顧客原理」とは、「企業は、小口取引顧客 (retail customer) にとって良い成果を届けなければならない」という原理である。「横断的ルール」とは、企業が小口取引顧客に誠実に行為しなければならないこと、予期しうる害悪を小口取引顧客にもたらしてはいけないこと、小口取引顧客がその金融取引の目標を追求できるよう支援することを企業に求めるものである。「4つの成果」とは、①商品・サービスのガバナンス、②価格・価値、③顧客の理解、④顧客の支援という4つの領域における企業に対する、より詳細な期待を定めるルールやガイダンスの総体である。See, FSA, FG22/5 Final non-Handbook Guidance for firms on the Consumer Duty.

(55) ミクロ・ブルーデンスの観点からの監督については、PRAの認可対象である銀行・保険会社・大手投資会社等を除く金融機関に対するミクロ・ブルーデンスの監督も行っている。そこでは、資本や流動性の最低基準の遵守や、金融機関が破たんした場合の顧客資産の保護、縮小計画の策定などを義務づけている。

リオを検討するというアプローチがとられているようである。また、企業分析は、市場分析、市場研究、ビジネスモデル分析のほか、定期的な報告書等のデータ分析、企業や消費者との交流の中で得られる知見、他の規制機関や法執行機関から得られる情報をもとに行われている。

監督の手段として、FCAは、各種の法律上の調査権限を行使することができる。特定の文書・情報の提出・提供を求める一般的な権限（2000年法165条）をもつほか、専門家を任命して特定事案に関して報告を行わせる権限（同法166条）、調査官を任命して調査を行わせる権限（同法167条、168条）をもつ。調査官らには、質問・文書提出の命令権が与えられ（171～173条）、治安判事の令状を得て施設への強制的な立入りを行うこともできる（176条）。これらの調査は強制的なものであり、調査権限の行使に関する要請に従わなかった場合、あるいは文書の改ざん、隠蔽や虚偽の情報提供を行った場合、略式手続により6か月以内の拘禁又は罰金、正式手続により2年以下の拘禁又は罰金に処される（同法177条）。

第三に、法の強行（enforcement）についてである。各種の方法がある。

FCA（とRPA）は、各種の懲戒措置（disciplinary measures）をとることができる（2000年法第14章）<sup>(56)</sup>。懲戒措置には、まず、2000年法の制定当初からのもものとして、㊦「公的非難（public censure）」と㊧「制裁金（financial penalties）」とがある。㊦は、違反行為があった旨の声明を公表するもので、日本でいう「公表」に相当するものといえる（2000年法205条）。これは、認可されている金融機関以外の者についても、2000年法5A章——指定活動——に関わる要請に違反する場合に出される。㊧についても同様である（同法206条）。さらに、2010年法により、㊨12か月を超えない期間における被規制活動の停止（suspending permission）・制限（206A条）、2025年の規則により、㊩指定業務の停止・制限（206B条）が加えられている。懲戒措置は、それに先立ち警告（warning notice）を発することが義務づけられている（207条1項、1A項）。警告は、㊦であれば公表する文章案、㊧であれば金額、㊨

(56) 2023年法により、措置の実施時点で認可対象でなくなっている者に対しても、懲戒措置がとれるようになっている（2000年法60条）。

であれば停止期間を明らかにする必要がある(同条2~4項)。懲戒措置の決定の際には、その通知を相手方に遅滞なく行わなければならない、相手方は審判所に審判を申し立てることができる(208条)。

また、被規制活動を無認可で行っている場合には、FCAは禁止命令(prohibition order)を発することができる(2000年法56条)。禁止命令の前に、まず、禁止の条件を定める警告を相手方に発しなければならない(同法57条1項、2項)、命令を発する決定した際には決定通知(decision notice)を発する(同条3項)。相手方は審判所に不服申立てを提起することができる(同条5項)。

さらに、FCAは、民事上の手段として、違反行為の差止めを求めるインジャンクションの申立て(2000年法380条、381条)、不当利得返還命令の申立て(同法382条、383条)を行うことができるほか、自ら不当利得返還命令を発することもできる(同法384条)。また、刑事上の手段として、FCAは、2000年法が定める罪のほか、インサイダー取引、マネーロンダリング、テロリストへの資金提供の罪に関して、起訴の権限を有する(同法401条、402条)。

他方、FCAは、認可の変更や取消しを行う権限をもつ(2000年法55J条以下)。すなわち、認可対象の金融機関が、①認可要件を充足できていない、又は充足できない可能性がある場合、②12か月以上の間、被規制活動を行っていない場合、③FCAの1以上の運営目標(後述(3)参照)の促進のために当該権限を行使することが望ましいと考える場合、④代替投資ファンド運用者に課される要請を遵守できない場合には、認可対象の被規制活動を追加・削除等する変更又は認可の取消しを行うことができる。2023-24年度は、1261の企業の認可取消しを行っている。また、上記の①~③の場合に、FCAは、企業に要請(requirement)を行うことができる(2000年法55L条)。要請の例としては、新規営業の停止、特定のカテゴリーの投資活動の禁止、資産の処分禁止などが挙げられる<sup>(57)</sup>。

---

(57) See, FCA, Our Enforcement Guide and greater transparency of our enforcement investigations, PS25/5.

第四に、ここまでみた認可、監督、法の強行のすべてに関して、FCA は、一般的な規則（general rules）を制定する権限を有する（2000 年法 137A 条以下）。これは、認可を受けた者が被規制活動又は被規制活動以外の活動を遂行することに関し、FCA がその 1 又は 2 以上の運営目標（後述（3）参照）の促進にとり必要又は適切であると判断したときに定めるものである（同条 1 項）。この規則には、顧客からの預かり金に関するもの、信用コストや信用契約期間に関するもの、特定商品の販売禁止等の商品の内容に関するもの、年金スキームの取引コストの開示に関するものなどが含まれる（同法 137B 条、137C 条、137D 条、137FA 条）。このほか、FCA は、認可要件に関するコード（同法 137O 条）、情報の開示・利用に関する規則（同法 137P 条）、価格安定化に関する規則（同法 137Q 条）、金融商品の勧誘に関する規則・命令（同法 137R 条、137S 条）、金銭年金サービスの運営のための課徴金に関する規則（137SA 条）などを定めることができる。

### （3） 目標

イギリスにおける規制機関に関する法の定めとしてユニークであると考えられるのは、目標（objective）を法定していることである。2000 年法は、FCA が各種の権限を行使し規制機関として活動するにあたり、これを拘束し、また説明責任を果たすための道具として、いくつかの目標を定める。

すなわち、一般的な責務として、「FCA は、その一般的な権限を行使する際には、合理的に可能な限り、(a) その戦略目標に適合し、かつ (b) 1 以上の運営目標を促進するやり方で行為しなければならない」とされている（1B 条 1 項）。戦略目標には必ず適合しなければならず、かつ運営目標の 1 つを促進しなければならないということである。ここで戦略目標と運営目標が登場する。戦略目標は 1 つであり、「関連する市場がよく機能することを確保すること」である（同条 2 項）。もっとも、これは非常に曖昧である。市場が「よく」機能するのは誰にとってであるのか、金融機関にとってなのか経済にとってなのか消費者にとってであるのかという問題を伴う。また「よく」というものを判断する評価規準は何であるかというのも問題となる<sup>(58)</sup>。

そこで、これらの問題を減少させるものとして運営目標が位置づけられる。運営目標は3つある。(a) 消費者保護目標、(b) インテグリティ目標、(c) 競争目標である(同条3項)。

消費者保護目標とは、「適切な程度の消費者保護を確保すること」である(1C条1項)。これを判断する際の考慮要素として、次の8つが挙げられる。(a) 投資その他の取引に含まれるリスクの程度、(b) 様々な消費者が有しているかもしれない経験、専門知識の程度、(c) 正確で目的に適合した情報と助言の提供を適時に受けることに対する消費者のニーズ、(d) 消費者が自らの決定について責任を負うべきだという一般原理、(e) 規制を受ける金融サービスの提供者は、投資その他の取引に関連するリスクの程度と、問題となる消費者の能力とを考慮して、適切な水準のケアを消費者に提供することを期待されているという一般原理、(f) 消費者が様々な種類の投資その他の取引に関連して有している期待、(g) 消費者の金融教育を行う組織が金融教育機能を果たす中でFCAに提供してきている情報、(h) オンブズマンのスキームの運営者が232A条に基づきFCAに提供した情報である(1C条2項)。

FCAは消費者を保護するといっても、「契約法の哲学」、すなわち、すべての契約当事者は、一方当事者が他方に対し非良心的に優位な立場に立っていない限り、自らの望む交渉を行うことができるという哲学を遵守することが義務づけられるのであり、(d)はそのことの表れである。また、(e)(f)は法案審議の段階で追加された考慮要素で、COBS<sup>(59)</sup>に含まれていた事業規制の核心部分たる条件を反映したものである<sup>(60)</sup>。

インテグリティ目標とは、「イギリスの金融システムのインテグリティを保護し強化すること」である(1D条1項)。「インテグリティ」とは、(a) 健全性、安定性及びレジリエンス、(b) 金融犯罪と結びつく目的で利用されていないこと、(c) 市場の濫用となる行為により影響されていないこと、

---

(58) Hudson, above n. 11, p. 215.

(59) COBSはEU金融商品市場指令(Markets in Financial Instruments Directive)を実施するために2007年11月1日に改訂され導入されたものである。Id. p. 292. 注(42)～(44)の本文も参照。

(60) Id., p. 216.

(d) 金融市場の秩序立った運営、(e) 金融市場における価格形成プロセスの透明性を含むとされている（1D条2項）。

ここでの「インテグリティ」の観念には、根底に2つの意味があるとの分析がある<sup>(61)</sup>。ひとつは、金融犯罪や市場濫用行為から守られているという意味で、道徳的・精神的な健全性という一般的な意味に対応するものである。もうひとつは、金融システムが市場のショックによく耐えてまた秩序だって運営されるという意味で、一般的にいう身体的な健全性という意味に対応するものである。

競争目標とは、「規制を受けている金融サービス」及び「285条2項により一般的な禁止から免除されている規制活動を遂行して認可されている投資取引所で提供される金融サービス」について、「市場において消費者の利益となる、効果的な競争を促進すること」である（1E条1項）。この目標についても、考慮要素が掲げられている。(a) サービスを利用する又は利用するかもしれない消費者のニーズ（情報に対するニーズを含む）、(b) 社会的又は経済的に収奪されている消費者を含む、これらのサービスを利用することを希望している消費者がこれらのサービスにアクセスできる容易さ、(c) サービスを得ている消費者が相手方を交換できる容易さ、(d) 新規参入者が市場に入る容易さ、(e) 競争がイノベーションを促進する程度である（1E条2項）。この目標は、法案審議の段階で追加されたものである。

もっとも、これらの3つの運営目標は等価ではなく、FCAは、消費者保護目標とインテグリティ目標を促進する限りで、消費者の利益になるよう実効的な競争を促進するように一般的な権限を行使しなければならないとされている（1B条4項）。

その後、2023年法によって、新たに二次的目標として、競争性及び成長目標が追加されている（1EB条）。この目標は、関連する国際基準に従いながら、(a) イギリス経済（とくに金融サービスセクターを含む）の国際競争性及び(b) イギリス経済の中長期的な成長を促進することである。FCAは、一般的な権限を行使するときには、合理的に可能な限り、二次的な目標とし

---

(61) Id., p. 217.

て、競争性及び成長目標を促進する方法で行為しなければならないとされる(1B条4A項)。2023年法は、これらの新たな二次的目標を規制機関に遵守させるために、二次的目標が発効してから12か月以内と24か月以内に2回、規制機関に対し、報告書を作成し財務省に提出するとともに公表することを、そして財務省に対し、この報告書を1部、議会に提出することを義務づけた。報告書には、とくに「競争性及び成長目標が規制機関の運営、過程及び意思決定に組み込まれていることを確保するために規制機関によりとられた措置」と「いかなる規則及びガイダンスであれ、規制機関が定めたものが競争性及び成長目標をどのように促進しているか」につき説明することが求められる(2023年法26条)。政府は、この新しい二次的目標の導入により規制機関の競争性と成長に対するアプローチに「飛躍的な進歩(step-change)」が生じるだろうという期待を有しているとされている<sup>(62)</sup>。

目標は、FCAが財務省に毎年提出しなければならない年次報告書の中で、各々次のような記載をしなければならないとされている。運営目標については、それが促進されたと規制機関が考える程度、戦略目標については、それに適合して行為したと規制機関が考える程度である(2000年法附則1ZA第11条1項(b)(c))。また、1B条4項(実効的な競争目標の促進)と1B条4A項(競争性及び成長目標)については、どの程度、義務を遵守したと規制機関が考えているかについて規制が義務づけられている(同条1項(da))<sup>(63)</sup>。

#### (4) 規制原則

目標と同様にFCAの権限行使を拘束するものとして、規制原則(regulatory principles)がある。この原則は、FCAが「一般的な権限(general functions)」を行使する際にはたらく。一般的な権限とは、(a)規則の制定権限、(aa)技術的基準の制定権限、(b)コードの作成と発布の権限、(c)一般的なガイダンスの発出に関する権限、(d)FCAが特定の権限を遂行するのに参照する

---

(62) Explanatory note to the Finchad Services and Markets Act 2023, para. 251.

(63) このほか、FCAは、自主的に、「サービス運営メトリクス」を作成・公表している。See, FCA operating service metrics 2024-25 (<https://www.fca.org.uk/data/fca-operating-service-metrics-2024-25>).

一般政策・原理を定める権限をさす（1B条6項）。一般的な権限を行使する際には、FCAは、規制原則と、事業が、認可事業者もしくは認可された投資取引所により、または一般的な禁止に違反して、金融犯罪と結びつく目的で利用される可能性を最小化するための行動をとる重要性とを考慮に入れなければならないとされる（1B条5項）。

ここで規制原則とは、規制者として、FCA（とPRA）が服する原則である（2000年法3B条）。現在は、(a) 各規制者が最も効率的かつ経済的な方法で資源を利用する必要性、(b) 被規制者又は活動の遂行に課される負担又は制約が、一般的にみて、その負担又は制約の賦課から帰結すると予想される便益と比例するものでなければならないという原則、(c) イギリス経済の中長期的な持続的成長の望ましさ並びに各規制者がその権限行使が2008年気候変動法1条（イギリス・ネットゼロ排出目標）及び2021年環境法5条（環境目標）の国務大臣による遵守の実現に向けての寄与に意義があると考えられる場合にその寄与を行う必要性<sup>(64)</sup>、(d) 消費者は決定について責任をとらなければならないという一般原則、(e) 本法により又は本法に基づき課される要請に関して、消費者に影響を与える者を含む、その要請に服する上級経営幹部の責任、(f) 各規制者が、本法により又は本法に基づき課される要請に服する様々な者（共済組合及び他の事業組織を含む）が遂行する事業の性質及び目的には違いがあることを認識して権限を行使することの望ましさ、(g) 適切な状況において、各規制者が、その目標の促進に寄与する手段として、本法により又は本法に基づき要請が課される者に関する情報を開示し、又はそれらの者に情報を開示させることの望ましさ、(h) 規制者は権限をできる限り透明性をもって行使しなければならないという原則の8つである。

(c)は、金融機関は短期的な利益を上げることを追求する——取引業者のボーナスは1年のペースで決まることによる——ために金融市場は近視眼的であるとの不満に対し、経済の中長期的な成長の観点で規制機関の活動に取り入れる意味がある。(e)は、金融機関の私法上の義務違反に対して経営幹部に個人的な責任を課するのにこれで十分といえるのかという問題を生じさ

---

(64) これは上述したとおり、2023年法により差し替えられたものである。

せる。また(h)は、規制者の権限はすべての者に対して平等かつ公正に行使されなければならないということを反映したものであるといわれる。さらに、FCAは、この規制原則に加えて、「良き統治(good governance)」原則に従うべきことが定められている(2000年法3C条)<sup>(65)</sup>。

規制原則は、次のかたちで、FCA(とPRA)の「一般的な権限」行使における裁量を拘束する機能をもっている。第一に、FCAは規則制定の際にPRAに諮問した後、規則案を公表して意見を求めなければならない、そこでは当該規則制定が規制原則を考慮に入れなければならない義務に適合しているとFCAが考える理由の説明を添付しなければならない(2000年法138I条2項(d))。第二に、FCAが財務省に毎年提出しなければならない年次報告書の中で、規制原則を考慮したかにつき記載をしなければならないとされている(2000年法附則1ZA第11条1項(f))<sup>(66)</sup>。

#### (5) アカウンタビリティ

FCAは、規制権限を行使する者として、アカウンタビリティに服する。アカウンタビリティを負う対象は、財務省と議会である<sup>(67)</sup>。

FCAは年次報告書(Annual Report)を財務省に提出することが求められている(2000年法附則1ZA第11条)。財務省は、これをうけて、制定法上の目標に対する業績と、主要な規制の事例の取扱いとについて審査を行い、報告書を議会に提出する<sup>(68)</sup>。

---

(65) 以上につき、Hudson, above n. 11, p. 210.

(66) さらに、裁判所が訴訟で規則制定や認可、エンフォースメントの適法性を判断する際にも規制原則が参照されることもあるようなのであるが、適法性判断に当たって判断規準や考慮要素として直接に用いられるのか、背景事情を示す中で触れられるに過ぎないのかといった詳細について具体的な訴訟の例を挙げて示すことができなかった。この点は今後の検討課題としたい。

(67) FCAは、会計・決算に関して、2006年会社法の規定を遵守しなければならない、財務省はこの点に関して命令を出すことができる(2000年法附則1ZA第14条)。また、FCAの決算は会計検査院長による監査をうけることとされている(同15条)。

(68) このほか、FCAは年次公開集会(Annual Public Meeting: APM)を開催することも求められる。APMは、FCAの年次報告書が財務省に提出されてから3か月以内に開催しなければならない。また、FCAの理事会の会議録は6週間以内に公表することとされている

財務省は、一般的な監督機関として、FCA がその権限を行使する際に資源を経済性、効率性、実効性をもって用いているかを独立して審査する者を任命することとされている（同法 1P 条）。もっとも、この審査は財務省が特定した権限の範囲に限定されており、FCA の一般的な政策の内容（merits）には及ばない。

また、次の 3 つの事態のいずれかが生じた場合には、財務省は独立の審問（independent inquiries）を行うことができる。すなわち、①集合投資スキームに関してイギリスの金融の安定性に対する脅威又は顧客の利益に対する重大な損害が発生する事態、②上場会社に関してイギリスの金融の安定性に対する脅威又は顧客の利益に対する重大な損害が発生する事態、③決済機関又は銀行間支払システムに関してイギリスの金融の安定性もしくはイギリスの金融システムに対する脅威又は事業その他の利益に重大な損害が発生する事態である（2012 年法 68 条）。これらの場合に、財務省は、必要だと判断すれば、独立審問官を任命して付託範囲等を決めたとうえで、FCA（又は RPA）に対して強制的な調査を行わせることができる（同法 70 条）<sup>(69)</sup>。独立審問官はこの調査の終了時に、調査結果と勧告を含む報告書を財務省に提出する（同法 71 条）。

また、2023 年法により、FCA（と PRA、イングランド銀行。以下、「規制機関」とする）は、財務省が行う勧告に対し、毎年、勧告に従い講じたもしくは講じようとしている活動又は勧告に従い行動しなかった理由を書面で通知しなければならないこととされている（2000 法 1JA 法の改正）。規則を継続的に見直すべきことを法定の義務とし、規則がいつ、どのように見直されるかを利害関係者に明らかにするよう、政策文書（statement of policy）を公表することを求めた（2000 法 3RA、3RB 条の追加）。財務省その他の者が規制

---

（2000 年法附則 1ZA 第 10 条）。

(69) Chiu and Willson, above n. 21, p. 265. 審問官は、証人の出席及び尋問並びに文書の提出に関して、裁判所と同じ権限をもつ（2012 年法 70 条 3 項）。また、調査の妨害があった場合には、審問官は裁判所（高等法院又はスコットランド民事上級裁判所）に事件を付託し、裁判所が双方の証人や証拠を審理した後に、裁判所でこの事件が起されれば裁判所侮辱罪を構成すると判断すれば、これに準じる判断を行う（同法 72 条）。

機関に規則の見直しを求めることができることも法で定めた(同法3RC条の追加)。また、規制機関が規則制定を行う際に財務省が特定する事項を「考慮する(have regard to)」よう要求し、またそれらの事項をどのように考慮したのかの説明を要求する権限を財務省に与えている(2000年法138EA条の追加)。さらに、同法は、財務省が、規制機関に対して特定の規制分野に関する規則を制定する義務を課すことも認めている(2000年法3RE条の追加)。

2023年法は、パネルに関して、新たにFCAの上場諮問パネル(Listing Authority Advisory Panel)とPRAの実務家パネル保険小委員会を法定化するとともに(同法1QA条、2MA条)、すべてにパネルについて規制機関とパネルとの関わり合いの内容を規制機関の年次報告書で提供することや規制機関による公衆に対する諮問(後述)の際にその前のパネルとの関わり合いに関する情報を提供すること(同法附則1ZA第11条1項ib号、附則1ZB第19条1項fa号、1RB条、2NB条)、パネルの構成員選定の透明性を向上させるため、規制機関がパネルの構成員選定の手続に関する政策を策定及び公表すること、パネルの構成員は外部の者でなければならない、すなわち規制機関や財務省、イングランド銀行から報酬を受ける者であってはならないことを義務づけ(同法1RA条、1MA条、2LA条)、また財務省が規則によりパネルに年次報告書の作成と提出を求めるようにした(2023年法47条)。また、規制機関の費用便益分析を向上させるため、FCAとPRAに開発支援のためのパネルの設置を義務づけた(2000年法138IA条、138JA条)。

このほか、規制権限を行使する中で重大な過誤(significant failure)があった場合には、FCAは、調査を実施し、その結果、教訓、勧告(後二者についてはそれらがある場合)について財務省に書面で報告を行う義務を負う(2012年法73条、77条～79条)<sup>(70)</sup>。

他方、規制機関の議会に対するアカウントビリティも強化されている<sup>(71)</sup>。議会でFCAにアカウントビリティを果たさせるための中心的な組織は庶民

---

(70) この調査の実施方法、方針については、2012年法80条に基づき、FCAは文書を公表している。Financial Conduct Authority, *How the Financial Conduct Authority will investigate and report on regulatory failure*, 2013.

(71) See, Howell, above n. 36, at 499-502.

院財務委員会である。財務委員会は、特別委員会のひとつとして金融規制に関するテーマを設定して調査を行うほか<sup>(72)</sup>、金融規制機関の政策と運営について監督するため、定期的なヒアリングの機会を設けている<sup>(73)</sup>。また、FCAの理事長、最高責任者の任命に際して、任命前審査を行う。

これに加え、2023年法により、FCAが規則制定等に際し「公衆に対する諮問（public consultation）」を行うとき、議会に対しその内容を通知し、議会から意見が出された場合にはこれに対し応答を行う義務が課されている。すなわち、規則案の公表、その他2000年法などで義務づけられた提案の公表又は一般的な権限の行使に関する提案の公表に際して公衆に対する諮問を行うとき、FCAは両議院の関連する委員会——庶民院は財務委員会、貴族院は議院が当該責務を課してFCAに通知を行った委員会、そして両議院が当該責務を課してFCAに通知を行った両院合同委員会——の委員長に対し、諮問を行った旨の通知を書面で行わなければならない。その通知には、提案の中で（a）FCAの運営目標を促進すること、（b）FCAの戦略目標に適合すること、（c）FCAが規制原則を考慮したことを示していること、（d）FCAが規則に基づき考慮すべき事項のそれぞれに関わる部分を特定しなければならない（2000年法附則1ZA第4部28条）。委員会が意見を行った場合には、FCAは当該委員会の委員長に対し、書面で応答を出さなければならない（同29条）。

このほか、2012年法により、規制機関には、その一定の権限行使に関する苦情の調査のための枠組みを設定することが義務づけられている（同法84条以下）。苦情コミッショナー（Complaint Commissioner）は、現在は財務省が

---

(72) かかる調査は、財務委員会のほかにも、貴族院EU金融問題小委員会や庶民院欧州調査委員会でも行われるという。Explanatory Note to the Financial Services and Markets Act 2023, para. 354.

(73) FCAは、一般的な説明を行うため、議会の財務委員会に年3回出席するようであり、これがここでいう「定期的なヒアリング」に対応するものではないかと思われる。また、FCAは、これ以外にも、各種の資料を財務委員会をはじめとする委員会に提出する。また、庶民院・貴族院議員からの情報提供の求めに対し、議会での質問、手紙、超党派議員グループに対する資料提出等を通じて応えている。以上につき、FCAのウェブページ（<https://www.fca.org.uk/about/how-we-operate/reporting-treasury-parliament>）を参照。

任命することとされている(同法84条1A項)。任命の条件は、コミッショナーがいつでも規制機関から独立して行動できること、苦情が苦情調査枠組みのもとで規制機関の有利にならないよう処理されることが確保されるよう定められるものとされる(同条5項)。コミッショナーが作成する年次報告書には規制機関に対する勧告が含まれ、規制機関はそれに対応して回答を公表しなければならず、勧告に従わないことを決定した場合にはその理由の要約を回答に含めなければならない(同法87条9A項)。この枠組みも規制機関のアカウンタビリティ強化のひとつと理解されている<sup>(74)</sup>。

### 3 イングランド銀行——FPCとPRA

#### (1) 総説

イングランド銀行は、次の3つの責務を有するといわれる<sup>(75)</sup>。第1は、経済政策と金融システムに関する政策である。金融政策委員会(Monetary Policy Committee: MPC)が基準金利の設定を行う。第2が、金融システム全体のインテグリティの確保、すなわちマクロ・プルーデンス規制である。2009年銀行法による1998年イングランド銀行法の改正により、イングランド銀行の目標(objective)のひとつとして、「イギリスの金融システムの安定性の保護及び強化に貢献すること」(すなわち「金融安定化目標」)が加わった(改正後の1998年法2A条1項。2012年法により、文言が「安定性を保護し及び強化すること」と修正されている)。第3が、伝統的な、個々の金融機関に対する規制、すなわちミクロ・プルーデンス規制である。健全性監督機構(Prudential Regulatory Authority: PRA)が個々の金融機関の支払能力(solvency)と条件の規制に対し責任をもつ。

このように、イングランド銀行の内部に独立的な組織を設けることの意味として、イングランド銀行そのものが迷宮のような複雑な組織体となっており、金融規制や通貨・金融政策の詳細が外部から隠されて公の監視を受けないという問題点があることを背景として、金融政策や金融機関規制に異なる

---

(74) Explanatory Note to the Financial Services and Markets Act 2023, para. 561.

(75) Hudson, above n. 11, p. 190-1.

観点から携わる複数の組織がそれぞれの考えや主張を外部からみえるかたちでぶつけ合うことを可能にすることが挙げられる<sup>(76)</sup>。

## (2) FPC の組織と権限

### ① 組織

金融安定化委員会 (Financial Policy Committee: FPC) は、上述の第 2 の金融安定化目標を追求するため、まずアドホックな委員会として 2011 年に設置された後に、2012 年法によるイングランド銀行法の改正によって制定法上の根拠を与えられた。

FPC は、2012 年法による改正では「小委員会」とされたが、2016 年法による改正で現在は「委員会」と改められている。イングランド銀行の子組織 (subsidiary entity) という位置づけである<sup>(77)</sup>。もっとも、後述する通り、FPC はイングランド銀行の「内部で」勧告を行う権限が与えられており、結局、FPC はイングランド銀行の内部組織であって、独立しているものではないとの評価も可能である<sup>(78)</sup>。

委員会は、現在は、①イングランド銀行総裁、②イングランド銀行の金融安定性担当副総裁、③イングランド銀行の市場・銀行担当副総裁、④イングランド銀行の通貨政策担当副総裁、⑤イングランド銀行のプルーデンス規制担当副総裁、⑥ FCA の最高責任者、⑦イングランド銀行総裁が財務大臣に諮問した後に任命する 1 名の委員 (= イングランド銀行内における金融安定性に対する脅威の分析に関する執行責任者)、⑧財務大臣が任命する 5 名の委員、⑨財務省の代表者で組織される (1998 年法 9B 条 1 項)<sup>(79)</sup>。⑧については、そ

---

(76) Id., p. 204.

(77) 子組織 (subsidiary entity) という名称については、Hudson, above n.11, p. 207 を参照。

(78) See, Id., p. 213, n. 58.

(79) 総裁、4 人の副総裁は、法令上は「女王 (Her Majesty)」が任命することとなっている (1998 年イングランド銀行法 1 条 2 項)。実際には財務大臣の推薦に基づいて任命されるようである (総裁について、イングランド銀行のウェブサイト <<https://www.bankofengland.co.uk/faq/general>> を参照。副総裁について、少し前の募集内容 <<https://apply-for-public-appointment.service.gov.uk/announcements/6791>> によれば、首相と財務大臣の推薦に基づくとされている。)

の者が委員会の職務にとり意義がある知識・専門性を有していると判断でき、かつその者が委員としての権限に実質的な影響を与えうる金銭的その他の利害をもっていないかを考慮しなければならないとされている(同法9B条3項)。また、⑦⑧(「任命委員」と呼ばれる)について、イングランド銀行理事会は、財務大臣の同意を得て解職できるが、解職できる場合は、(a) 委員会の同意なしに3回以上会合を欠席した場合、(b) 破産等した場合、(c) 委員としての職務遂行が不可能又は適切でない場合と判断されることという限定が加えられている(1998年法附則2A第9条1項)。⑧の委員については、当該委員の金銭的その他の利害が、その者が遂行するのが適当である委員の権限に実質的な影響を与えうるものであると判断される場合にも、イングランド銀行理事会が財務大臣の同意を得て解任できる(同条2項)。(c)は抽象的で様々な場合を含みうるようにも読めるものの、解職事由が限定されており、またイングランド銀行または財務大臣の一方の判断だけでは解職できない点でも、独立性が確保されているといえる。

FPCの会合の定足数は6人で、これには財務省の代表者を含まない。イングランド銀行総裁か金融安定性担当副総裁が出席しなければならない、両者とも出席できない場合にはイングランド銀行副総裁のうち1人が出席しなければならない。また財務大臣が任命する委員が1人は出席しなければならない(同法附則2A第11条2項)。議長はイングランド銀行総裁が務めるが、総裁欠席の際は金融安定性担当副総裁が務める(同条3項)。議長は「委員会の決定が可能な限り合意により到達する」よう努めなければならないが、合意がとれないと判断したときは出席者の票決により決定を行うことができる(同条4項、5項)。財務省の代表者(⑨)は議決権をもたない(同条7項(a))。表決が同数の時には議長が決する(同条6項)。このように会議の決定が合意を基本とするものであることに対しては、次の評価がある<sup>(80)</sup>。すなわち、反対意見が最初からないかあっても沈黙させられるか、あるいは対立する立場がことばを濁すかたちで妥協させられることを意味する。グローバル金融危機の教訓は、マクロ・プルーデンスの規制に関しては、一匹狼的に独

---

(80) Id., p. 213-4.

立して見解を示す者や、悲観的な立場からの予言を行う者の存在も重要であるところ、この仕組みはかかる見解を聴くことが確保できていないという否定的な評価である。

なお、FPCはイングランド銀行の内部組織であり、財源や予算も——後述するPRAとは異なり——イングランド銀行本体のものから区別されていないようである。

## ② 任務と権限

FPCの基本的な任務は、「金融の安定性に対する脅威の分析」である<sup>(81)</sup>。FPCは、イングランド銀行が金融安定化目標を達成するのに寄与すること、及びそのことに服しつつ、経済成長と雇用を含むイギリス政府の経済政策を支援することを目的としてその権限を行使するとされる（1998年法9C条1項）。前者の目的に関して、FPCの責務は、イギリスの経済システムのレジリエンスを保護し強化するために、システムミックリスクを同定し、監視し、それを除去ないし緩和するための行動をとることにある（同条2項）。システムミックリスクとは、「イギリスの金融制度の全体またはその重要な部分の安定性に対するリスク」と定義される（同条5項）。このシステムミックリスクには、とくに「金融機関間の結びつきのような、金融市場の構造的特質に帰されるシステムミックリスク」、「金融セクターの内部におけるリスク分配に帰されるシステムミックリスク」、「持続不可能なレバレッジ、負債又は信用の増大」を含むとされる（同条3項）。

FPCの権限（function）は、①システムミックリスクを同定し評価することにより、イギリスの金融システムの安定性を監視すること、②FCA又はPRAに対して、特定の種類の被規制者に関する又は特定の種類の被規制者によるマクロ・プルーデンスに関する措置の実施を確保するために規制権限を行使するよう求める命令（direction）を発すること、③イングランド銀行に対し金融機関に対する金融支援、支払システムや決済システムに関する権限行使の勧告を行い、また財務省やFCA、PRAに対し権限行使の勧告を行

(81) Id., p. 212. この文言は委員会の構成員の④の者についてのものである。

うこと、④金融安定報告書を準備することである(1998年法9G条)。FPCは、いつでもイングランド銀行理事会に対して勧告を行うことができる(同法9A条3項)。

### ③ アカウンタビリティ

FPCにもアカウンタビリティが求められる。しかし、FPCは、テイル・リスク、すなわちつまり発生する可能性は低いが発生した場合には金融の安定性に実質的に悪影響を与える事象に関心の重点を置いているために、その想定が公開されると市場に無用な混乱を招くおそれもあること、また監督を通じて得た特有の機密情報が議論の中に多く含まれること、マクロ・プルーデンスの分析手法が開発段階にあることを理由に、情報の公開には一定の制約がはたらくと言われた<sup>(82)</sup>。

その点も踏まえ、現状では、アカウンタビリティの確保制度として、次の2つが設けられている。第一に、イングランド銀行はFPCの会議録を会議日から6週間以内に公表しなければならない(1998年法9U条1項)。もっとも、記録が義務づけられているのは決定内容と決定に関する議論の要旨(summary)に限られる(同条2項)。また、公開すれば公益(public interest)に反すると委員会が判断した情報は除外することができる(同条8項(b))。この法的枠組みのもとでは、どのような情報を公開するかはイングランド銀行の判断に委ねられることになるとの批判が存在する<sup>(83)</sup>。

第二に、FPCは、少なくとも年に1度、金融安定性報告書を作成・公表することが義務づけられている(1998年法9W条)。この報告書には、イギリスの金融システムの安定性に関するFPCの見解、現況に影響を与えている諸展開の評価、イギリスの金融システムの強い点と弱い点の評価、イギリスの金融システムの安定性に対するリスクの評価、イギリスの金融システムの安定性の見通しに関するFPCの見解、またFPCの活動の要旨そしてFPCの権限行使が、その目的(イングランド銀行による金融安定化目標達成への寄

---

(82) Bank of England, Transparency of Bank of England's Monetary Policy Committee, 2014, pp. 11-2.

(83) Hudson, above n. 11, p. 214.

与及び経済成長と雇用を含むイギリス政府の経済政策の支援）を達成するのにどれくらい成功したかの評価を含まなければならないとされる（同法 9W 条 3 項、4 項）。報告書の公表は FPC が適切だと考える方法で行うこととされる（同条 11 項）。また、この報告書からも、公開すれば公益に反すると委員会が判断した情報は除外することができる（同条 8 項）。報告書は財務省に提出し、財務省が議会に提出する（同条 9 項、10 項）。イングランド銀行総裁は、報告書の公表後できるだけ速やかに、財務大臣と報告書とその他イギリスの金融システムの安定性に関して議論するのが適切だと考える事項につき議論をするため会合をもたなければならず、財務大臣は、この会合の記録を 6 週間以内に公表することとされている（同法 9X 条）。これは、FPC の民主的アカウンタビリティの仕組みの一部であると考えられている<sup>(84)</sup>。

### (3) PRA の組織と権限

#### ① 組織

PRA も、2012 年法による 2000 年法の改正によって設置された組織である。マイクロ・プルーデンス規制、すなわち、各金融機関の財務の健全性を監督することを目的とする。PRA は、1 (4) で述べたとおり、2012 年法による設置の当初はイングランド銀行の子組織（subsidiary entity）であったが、2016 年法により、現在は、イングランド銀行内部の健全性監督委員会が PRA としてのイングランド銀行の権限につき責任を負っている（1998 年法 30A 条 3 項参照）。

現在の健全性監督委員会の組織は、①イングランド銀行総裁、②イングランド銀行金融安定化担当副総裁、③イングランド銀行市場・銀行担当副総裁、④イングランド銀行プルーデンス規制担当副総裁、⑤ FCA の最高責任者、⑥イングランド銀行総裁が財務大臣の同意を得て任命する委員 1 名、⑦財務大臣が任命する 6 名以上の委員からなっている（1998 年法 30A 条 2 項）。④が PRA の最高責任者（Chief Executive）となる（同法附則 6A 第 1 条）。

2012 年法による PRA の設置時の構成員は①②④⑤⑥であったところ

(84) Hudson, above n. 11, p. 214.

(2012年法による改正前の2000年法附則1ZB第3条)、⑦が加わったのは、政府に対するアカウントビリティを確保するためだとされる<sup>(85)</sup>。もっとも、(i) ⑦の任命にあたっては、財務大臣は、その者がこの委員会の権限行使に意味がありうる知識又は経験を有していると判断できなければならず、かつその者が果たすことが適切だと考えられる委員としての権限行使に実質的に影響を与える金銭的その他の利益をその者がもっていないかを考慮しなければならない(1998年法附則6A第2条)。また、(ii) ⑦の任命にあたっての条件として、(a) イングランド銀行による命令に服していないことを確保すること、(b) その他いかなる者であれその命令に従って行為しないよう要請すること、(c) その者が果たすことが適切だと考えられる委員としての権限の程度に実質的に影響を与える金銭的その他の利益を得ることを禁止することが求められる(同法附則6A第7条1項)。さらに、(iii) ⑦には、FPCの委員、MPCの委員はなれないこと、さらに(iv) ⑥と⑦については、大臣と「議会が提供する金銭から給与(remuneration)を得ている政府省庁の職員」はなれないこととされている(同法附則6A第8条<sup>(86)</sup>)。イングランド銀行からの独立性((ii)(a)、(iii))、政府からの独立性((ii)(b)、(iv))、その他の外部の、とくに経済的な利害関係からの独立性((i)、(ii)(b)(c))をそれぞれ担保するための仕組みと言えそうである。また、イングランド銀行理事会が、財務大臣の同意を得て⑥⑦の委員を解任できる場合として、(a) 委員が委員会の同意なく3回を超えて会議に欠席をした場合、(b) 委員が破産などした場合、(c) 委員が「委員としての権限の遂行を行うことができない又は不適當である」と判断した場合、また⑦の委員を解任できる場合として、(d) すべての事情を考慮したうえで、その者が果たすことが適切だと考えられる委員としての権限行使に実質的に影響を与える金銭的その他の利益をその者がもっていると判断した場合が挙げられている。この規定も、委員は一定の要件を充足しなければ解任されない点、また財務大臣の同意を要しイン

---

(85) Chiu and Wilson, above n. 21, p.249. ⑥も総裁による任命には財務大臣の同意が必要になるので、財務大臣は12名中7名の任命に影響力を行使できることになる。Id., p. 264.

(86) ⑥と⑦の委員が大臣または「議会が提供する金銭から給与を得ている政府省庁の職員」になれば失職する旨の規定もある(同法附則6A第9条1項)。

グランド銀行だけでは解任できない点では、これら委員のイングランド銀行からの独立性を確保する条文だと理解することができる（もっとも、要件に抽象的なものがあり（c）、またイングランド銀行と財務大臣の意向が合致すれば解任できるとみると、十分に独立性が担保できているのかとの疑問を呈することもできるかもしれない）。なお、⑥と⑦は任期3年で、⑦については2期を超えての任命は認められない（同法附則6A第3条1項、4条1項）。

PRAの意思決定は、会合（meetings）か書面により行う（同法附則6A第10条）。会合は、イングランド銀行総裁か委員である副総裁が通知を発することによっていつでも開催することができる（同法附則6A第11条）。定足数は委員会が決めるが、少なくとも3名以上でなければならない、その3名は、(a) そのうち1名がイングランド銀行総裁又はイングランド銀行金融安定化担当若しくは市場・銀行担当の副総裁であること、(b) イングランド銀行総裁もイングランド銀行金融安定化担当副総裁も欠席のときはイングランド銀行ブルーデンス規制担当副総裁が出席していること、(c) 1名は財務大臣が任命する委員（上記⑦）であることが求められる（同法附則6A第12条2項）。議長はイングランド銀行総裁で、総裁が欠席のときはイングランド銀行金融安定化担当副総裁又は市場・銀行担当副総裁が務める（同条3項）。議長は「委員会の決定が可能な限り合意により到達する」よう努めなければならないが、合意がとれないと議長が判断したときには、出席者の票決により決定を行うことができる（同条4項、5項）。表決が同数の時には議長が決する（同条6項）。この意思決定のルールはFPCと同じであり、FPCに対して向けられる批判はここでも妥当するだろう。会合での議論また決定に際して、FCAの最高責任者（上記⑤）は、特定の者に関するPRAの権限行使ないし不行使については参加してはならないとされる（同法附則6A第13条）。また、委員が委員会での検討の対象になる取引ないし業務に「直接又は間接の利益（将来の利益になると合理的に考えられるものを含む）」をもつとき、(a) 当該委員はその利益を委員会に開示しなければならない、また (b) 委員会は、当該委員が委員会での手続に関与できるか、できるとしてどの範囲で関与できるかを決定しなければならない、委員会はこれに関するコードを、財務省に諮問したうえで発し、適当な方法でこれを公表しなければならないとされる

(同法附則 6A 第 14 条)<sup>(87)</sup>。また、書面による意思決定が認められるのは、当該事項につき議決権をもつ委員の過半数が賛成し、かつその賛成している委員が定足数を充足しているとき（そしてさらにその他に委員会が課している要件があればそれを充足しているとき）である（同法附則 6A 第 16 条）。

このほか、PRA は、その一般的な政策や実践 (general policies and practices) が 2B 条から 2H 条で定められている一般的な責務（後述）に適合しているかにつき、PRA が許可を与えている者に諮問するための枠組みを設けることとされている（2000 年法 2L 条）。その枠組みの一部として、「PRA 開業者パネル」と「保険開業者パネル」、そして「PRA コスト分析パネル」の設置が義務づけられる（同法 2M 条、2MA 条、138JA 条）。PRA は、これらのパネルで出された意見を考慮する義務を課されている（同法 2N 条）。

PRA にも、手数料の収入により運営する枠組みが設けられている。手数料は、認可権限 (qualifying function) の遂行に関連して受け取るものであるが、その支払いに関するルールは、(a) PRA の権限を行使するのに発生した費用又は偶発的な目的のために発生した費用を充足すること、(b) 関連する借入金の元本の返済及び利息の支払いのため及び関連する着手費用を充足すること、(c) 十分な準備金 (reserve) を確保すること、ができるよう定めるとされており、この手数料の収入で PRA の運営を賄うことが想定されているといえる（同年法附則 1ZB 第 32 条）。PRA は、独自の歳出予算 (annual budget) を、イングランド銀行理事会の同意を得て、作成し、適当と考える方法で公表することとされている（1998 年法附則 6A 第 18 条）。そこでは、1 年間の年間資金要件 (Annual Funding Requirement: AFR) を算出し、それを充足できる手数料率を決定し、それをブロックごとに割り当てるという方法がとられているようである<sup>(88)</sup>。2025 年度予算（暫定）は、総額 3 億 4300 万ポンドである<sup>(89)</sup>。また、PRA は、少なくとも年に一度、財務大臣に

---

(87) これに基づくコードが、Conflicts of interest and the Prudential Regulation Committee である。イングランド銀行のウェブサイト〈<https://www.bankofengland.co.uk/about/governance-and-funding/prc-conflicts-of-interest-code-of-practice>〉を参照。

(88) イングランド銀行のウェブサイト〈<https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2025/june/annual-fees-consultation-for-2025-26-final-policy-statement>〉を参照。

対し、割り当てられた資源が十分であるか、PRA としての権限行使がイングランド銀行の他の権限行使からどの程度独立しているかを記した年次報告書を提出することが義務づけられている（同法附則 6A 第 19 条）。

## ② 任務と権限

PRA の主な任務は、各金融機関の支払能力と財務条件の監視であり、それは単なる計算書類のチェックにとどまらず、市場の動向の中での各金融機関の将来の業績の見込みの評価を含むものである。マイクロ・プルーデンスの観点から規制を行うものであるので、取引行為に関する規制は含まれない<sup>(90)</sup>。

PRA も一定の業務について認可（authorisation）の権限をもつ。認可の対象となる業務については、2000 年法で定められているもののほか、財務省が規則により定めることができる（同法 22A 条）。認可の要件は、2000 年法附則第 6 が保険業とそれ以外の業務とに分けて定めている（附則第 6 第 1D 部、1E 部）。PRA が認可を与えるに際しては、FCA の同意を得ることが必要とされる（同法 55F 条 2 項）。PRA が認可を与えている金融機関は、2025 年 1 月 2 日現在で、預金受入れを行う機関（銀行、住宅組合、信用組合、指定投資機関）が 584、保険機関が 584 となっている<sup>(91)</sup>。

PRA は、上記の金融機関に対して、その財務の健全性や安全性のリスク管理、すなわちマイクロ・プルーデンスの観点からの監督を担当している。そのアプローチは、「将来指向（forward-looking）」、「判断に基づく（judgement-based）」、「イギリスの金融システム及び保険証券保持者（policyholders）の安定性に最も大きなリスクをかける問題や企業に焦点を合わせる」という特徴をもつ<sup>(92)</sup>。監督にあたっては、構造的なアプローチを採用している<sup>(93)</sup>。当

---

(89) Bank of England, CP8/25 – Regulated fees and levies: Rates proposals for 2025/26, イングランド銀行のウェブサイト（<https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2025/april/regulated-fees-and-levies-rates-proposals-2025-26-consultation-paper>）を参照。

(90) Hudson, above n. 11, p. 193.

(91) PRA, Prudential Regulation Authority Business Plan 2025/26, Firms regulated by the PRA.

(92) PRA, Prudential Regulation Authority Business Plan 2025/26, Overview of responsibilities and approach.

該機関がイギリスの金融システムの安定性に与える潜在的影響を測定し(金融機関を4つのカテゴリーに分ける)、外部環境、事業リスクの要素をかけあわせてグロスのリスクを出し、それにリスクの減少要素として、運営上の要素(ガバナンス、リスクマネジメント)、財務上のレジリエンス(資本、流動性)、運営上のレジリエンス、構造上のもの(破綻処理可能性)を加味してリスクの判断を行うというものである。

ガバナンスに関わる制度としては、上級管理職制度(上述2(2)参照)やリングフェンシング制度がある。リングフェンシング制度とは、預金受入れを「中核業務(core activity)」としたうえで(2000年法142B条)、これを2000年法4A章の許可を得て行っているイギリスの金融機関(住宅共済組合と財務省が除外した機関を除く)につき、除外業務——自己勘定による投資証券の取引(dealing in investments in principal)——及び財務省が命令で指定する一定の業務を禁止するものである(同法142A条、142D条、142E条、142G条)<sup>(94)</sup>。2013年法により導入された。

資本規制は、最低規制資本水準と追加バッファの定めが主なものである。①国際的に合意された計算方法に従って算出されるものである Pillar1、② Pillar1 では(十分に)対応されていないリスクに対応するため求められる Pillar2A、③資本保全バッファとカウンターシクリカル・バッファとからなる結合バッファ、④ PRA が当該会社の運営・ガバナンスが著しく弱いと判断した場合に追加して求められる、PRA バッファである。①②はすべての企業に対し常に求められるものである。これらはリスク過重資産に対して一定割合の Tier1 資本(普通株式等)を積むことを求めるものである。これを補完するものとして、レヴァレッジ比率バッファがある。これは、総資産の金額に対して一定割合(3.25%)の Tier1 資本を求めるものである。

---

(93) 以下の叙述は、銀行をはじめとする預金受入れを行う金融機関についてのものであり、次の資料に基づくものである。PRA, *The Prudential Regulation Authority's approach to banking supervision*, 2023.

(94) 一種の業務範囲規制であるが、適用対象が大規模な金融機関に限定されていることや併営が禁止される業務も投資銀行業務等に限定されていることなどから、日本における業務規制とは性質が異なるという評価がある。参照、後藤元・前掲注(7)11~17頁。

流動性規制は、長期（1年以上）にわたり、返済期限や資金源の性質を考慮して、安定的な資金調達が可能かをみるものであり、「ネット安定調達比率」を基礎として行われる。

運営上のレジリエンスは、財務が危険となった場合でも重要な営業を継続できるか、また運営を回復させることができるかをみるものである。

破綻処理可能性（resolvability）は、企業が倒産・消滅する場合でも、金融システム全体に対し影響を与えないことがないか、金融の重大な機能の障害や公金の損失をもたらすことがないかをみるものであり、イングランド銀行がPRAに諮問したうで行う。銀行については、イングランド銀行が、倒産戦略を策定する<sup>(95)</sup>。PRAは、企業に破綻処理可能性に対する障害がある場合に、これに対処することを要求する権限をもっている。

PRAはこれらの要素を総合してリスクを判断するわけであるが、それは継続的に行われる。実際の監督は、企業との様々なレベルでの関わり合い（engagement）を通じて行われる。リスク判断に必要なデータの提出を求め、必要であればオンサイトの検査を行う。事前関与枠組み（Proactive Intervention Framework）を用いて、企業の破綻危険性を5段階で評価し、その段階別に再生（recovery）・清算（resolution）等の処置を提案する。この過程の中で、金融機関にストレステストを行わせ、改善計画を策定・保持させるとともに、PRAでもストレステストを行い、改善計画の適切性を判断する。

これを法的にみると、PRAは、一般的な基準（standards）や政策（policies）

---

(95) 銀行には、一般の破産・再生手続とは別に、2009年銀行法に基づく特別清算制度（special resolution regime）が適用される。これによれば、破綻の認定は、①PRAが認可条件等に照らし「銀行が破産状態か破産寸前にある（failing or likely to fail）こと」（要件1）と判断し、かつ、イングランド銀行が、時期及び関連する事情を考慮すると、要件1が消滅する結果となりそうな行為を当該銀行又は当該銀行に代わりとする見込みが合理的にないこと（要件2）、特別清算の目標の1又は2以上の促進において公益を考慮すると安定化権限をとることが必要であること（要件3）、特別清算の目標の1又は2以上が、当該銀行を清算することによってと同程度に充足されないこと（要件4）、という3つの要件が充足されると判断することである（2009年法7条）。清算方法は、民間企業による買収やブリッジバンクなどがあるが、公的資金の導入（＝一時国有化）は、財務省が、一定の要件を充足しているとき、PRA、FCA、イングランド銀行に諮問した後に行うことができる（同法9条）。

を定め、それに基づき規制、監視を行う。規制の主要な手段は、上記の通り認可である。営業の認可を求める企業から必要な情報を出させて、認可要件(Threshold Conditions)を継続的に充足しうるかをみる。

また、PRAは、リスク評価を行うために、制定法に基づく権限を行使することもある。すなわち、PRAは、情報提供・文書提出の要求権をもつ(2000年法165条、165A条)。調査官を任命して調査権限——治安判事の令状を得て、立入検査、文書押収を行う権限を含む——を行使させることもできる(同法167、168条、170～176A条)。また、外部の専門家(skilled person)を任命して報告をさせることもできる(同法166条)。

さらに、リスクの軽減をさせるために、必要であれば、認可要件の変更等の権限(同法4A章)を用いて、被規制活動を制限するなどして被規制者の業務内容に直接に介入することができる。そして、PRAが課す要請や規則に対する違反について、PRAは、広範なエンフォースメントの権限をもつ。金融機関に対しては公表(public censure: 2000年法205条)、制裁金(penalty: 同法206条)、業務の制限・停止の命令(同法206A、206B条)、役職者等に対しては役職者認証制度のもとで認証の撤回(withdrawal: 同法63条)、金融サービスへの将来の関与についての禁止命令(同法56条1A項)の権限を有している。

PRAも、FCAと同様に、法律によって、一般的な責務が、目標を用いるかたちで定められている。すなわち、「PRAは、その一般的な権限を行使する際には、合理的に可能な限り、その一般目標を促進するやり方で行為しなければならない」(同法2B条1項)。ここで一般目標とは、「PRAが認可した者の安全性及び健全性(safety and soundness)の促進」である(同条2項)。もっとも、ここにいる「安全性」は、PRAの認可事業者の破綻からの経済・金融システムの安全性を指す可能性も、PRAの認可事業者自体の金融市場の諸々の出来事からの安全性を指す可能性もあり、また「健全性」も、一応はPRAの認可事業者の経営条件、とくに資力のそれを指すようにみえるものの、理論的には、認可事業者の経営・内部統制システムの健全性を指すと解することもありえると指摘されている<sup>(96)</sup>。さらに、この一般目標は、「主

---

(96) Hudson, above n. 11, p. 221.

に (primarily) 』次の3つにより促進されるものとされている。すなわち、(a) 「PRA が認可した者の業務がイギリスの金融システムの安定性に対する副作用 (adverse effect) <sup>(97)</sup> を避ける方法で遂行されることを確保すること」、(b) 「PRA が認可した者の破綻がイギリスの金融システムの安定性に対しても副作用を最小化すること」、(c) 「4A 項にいう事項に関連して、(i) リングフェンシング制度 <sup>(98)</sup> の適用を受ける (ring-fenced) 』組織の業務がイギリス国内における中核業務の提供の継続性に副作用が生じるのを避けるように行われるのを確保すること、(ii) リングフェンシング制度の適用を受ける組織の業務がイギリス国内における中核業務の提供の継続性に副作用が生じるリスク (イギリス国内で生じるか国外で生じるかは問わない) から保護されるのを確保すること、(iii) リングフェンシング制度の適用を受ける組織又はその組織のグループ組織の破綻がイギリス国内における中核業務の提供の継続性に影響を与えるリスクを減少させることを追求してその一般的な権限を行使すること、により促進されるとされる (同条3項)。

また、PRA は保険契約に影響を与えるまたは保険契約を遂行する活動も規制対象としており、これらの活動又はこれらの活動を行う PRA の認可対象者に関して一般権限を行使する際には、PRA は、合理的に可能な限り、一般目標に加えて保険目標に適合するような方法でかつこれらの目標を促進するのに最も適切だと考える方法で行為しなければならないとされる (同法2C条1項)。ここで「保険目標」とは、「保険証券保持者又は保持者になるかもしれない者に対する適切な程度の保護を確保するのに資すること」である (同条2項)。

さらに、PRA についても、二次的目標として、競争目標が定められていたところ、2023 年法により、もう一つの二次的目標として、「競争性及び成長目標」が追加されている (同法2H条)。競争目標とは、「規制を受けている活動の遂行の際に PRA の認可事業者が提供するサービスについて、市場において効果的な競争を促進すること」 (同条1A項)、「競争性及び成長目

---

(97) 「副作用」とは、「とくに、金融サービスの継続性の崩壊 (disruption) に起因する」ものだと一応の定義がある (同法2B条4項)。

(98) リングフェンシング制度については注 (94) 及びその本文を参照。

標」とは、関連する国際基準に従いながら、(a) イギリス経済（とくに PRA の認可事業者の寄与を通じた金融サービスセクターを含む）の国際競争性及び (b) イギリス経済の中長期的な成長を促進することである（同条 1B 項）<sup>(99)</sup>。PRA は、一般的な権限を行使するときには、合理的に可能な限り、これらの二次的目標を促進する方法で行為しなければならないとされる（同条 1 項）。また、PRA も、FCA と同様に、規制原則（regulatory principles）に服する（上記 2（4）参照。同条 2 項、3B 条）。

#### (4) FPC と PRA のアカウントビリティ

FPC、PRA そしてイングランド銀行も、規制権限の行使者として、アカウントビリティに服する。

イングランド銀行は、会計監査院長による経済性、経済性及び実効性に関する検査を受ける（1998 年法 7D 条。もっとも、この検査は FPC や PRC が行った政策決定の当否には立ち入らない。同条 4 項）。この検査に関して、イングランド銀行は会計検査院長と覚書を締結することとされている（同法 7E 条）。

このほか、財務省は、PRA の権限行使に関する資源使用の経済性、経済性及び実効性に関する検査を行うために独立の検査官を任命することができる（同法 7F 条）。検査官は、検査が終了すると、財務省に対して検査結果と勧告を含む報告書を提出する。報告書は議会に提出するとともに財務省が適切と考える方法で公表することが義務づけられている。

PRA も、年次報告書を財務大臣に提出することが求められている（2000 年法附則 1ZB 第 19 条）。年次報告書では、目標が達成された程度や、「競争性及び成長目標」がどのように遵守されたか、またリングフェンシング制度の対象機関が関連規定を遵守した程度などを報告することが義務づけられる。財務大臣は、この年次報告書を議会に提出する<sup>(100)</sup>。

---

(99) この二次的目標の履行を確保するため、PRA にも FCA と同じく報告書の提出が義務づけられている。注 (100) 及びその本文を参照。

(100) PRA については、FCA のような年次集会の制度はないが、年次報告書の公表から 3 か月以内に、報告書の内容等について公衆に意見募集を行い、意見の内容をまとめた報告書を公表する義務を負っている（2000 年法附則 1ZB 第 20 条、21 条）。

PRA も、FCA と同様、独立審問官による審問に服する（上記 2（5）参照）。また、PRA も、規制権限を行使する中で重大な過誤があった場合の調査の実施等の義務を負う。PRA が報告義務を負うのは、PRA の規制対象である金融機関の関係で相当額の公金支出が発生し、かつ 2000 年法がこれらの金融機関の規制のために設けたシステム又はシステムの運営に重大な過誤がある場合である（2012 年法 74 条）。

このほか、PRA は、FCA と同様、規則制定等を行う際の公衆に対する諮問を行うときの議会の関与を受ける（上記 2（5）参照。2000 年法附則 1ZB 第 36 条）。

### （5） 3 組織間の調整

2012 年改正により、FCA に加えて PRA と FPC という 3 つの異なる目的をもつ組織が生まれたが、上述したとおり、これらの組織の役割には重複する部分がある。例として、個別の銀行に破綻するリスクがあるとき、この問題はマイクロ・プルーデンスの観点から PRA が取り扱うのか、その銀行の破綻は金融システム全体に影響を与えるとしてマクロ・プルーデンスの観点から FPC が取り扱うのか、あるいは、ある銀行が事業行為の規制に違反してデリバティブ取引を消費者と行ったとき、それは消費者保護の観点から FCA が取り扱うのか、その取引は市場全体に影響を与えるとしてマイクロ・プルーデンスの観点から PRA が取り扱うのか、ということが挙げられる。後者の例でいえば、消費者保護の観点からは契約を無効とすることに加えて損害賠償請求を認めることが考えられるが、その結果、その銀行の経営が悪化して破綻するリスクがあるならば、マイクロ・プルーデンスの観点からそこまでは認められないということもあり得るので、両者の観点の調整が必要になるわけである<sup>(101)</sup>。

そこで、3 組織間の調整のメカニズムがつくられた。第一に、FCA と PRA は、次の 3 つを確保するために、それぞれの権限行使を調整する（coordinate）義務を持つとされた。①一方の権限行使が他方の目的の促進に

---

(101) 以上の例について、Hudson, above n. 11, p. 211.

「実質的に有害な効果」を与えるかもしれないときその権限行使に関して他方と協議を行うこと、②共通の規制上の利害がある事項についての権限行使に関連して、他方が重要な情報又は専門性を有している場合に、情報や助言を得ること、③共通の規制上の利害がある事項に関連して権限を行使する場合に、双方が規制原則又は競争目標に適合すること、という3つである(2000年法3D条)。そして、この義務の遵守方法と共通の規制上の利害がある事項に関する双方の役割を記載した「覚書」を締結してかつ毎年見直すことを義務づけた(同法3E条)。また、具体的な権限行使についても、PRAが認可を与える前にFCAの同意を得なければならないこと(同法55F条)、FCAもPRAの認可対象となりうる金融機関に認可を与える前にPRAの同意を得なければならないこと(同法55E条)、またFCAのみが所管する金融機関を除き、FCAとPRAのいずれかが認可の変更・取消しを行う場合には他方の同意を得なければならないこと(同法55H～55J条)、両者のいずれかが規則を制定する前には他方に草案を提出して意見を聴かなければならないこと(同法138I条、138J条)などが定められている。

第二に、PRAは、FCAがPRAの認可対象の金融機関に規制権限又は破産権限を行使しようとする際に、その権限行使がイギリスの金融システムの安定性に脅威を与える等の要件を充足し、かつそれを避けるため命令を出すことが必要であると判断するとき、PRAは当該権限行使をしないようFCAに命令を出す権限をもつとされた(2012年法6条の改正による2000年法3I条)。

第三に、FPCがFCA又はPRAに「マクロ・プルーデンス措置」を実施するためにその権限を行使するよう命令を出す権限をもつとされた(2012年法4条の改正による1998年法9H条)。「マクロ・プルーデンス措置」の内容は財務大臣がFPC(又はFPCへの諮問のために措置が遅れることが金融システムの安定性に有害であると判断した場合にはイングランド銀行総裁)の意見を聴いて定める(同法9L条)。これは、システムミックリスクの方が特定の企業に対する特定のリスクよりも重大であるとするならば意味がある一方で、FCAとPRAが完全な運営の独立性を有していないことを意味するともいわれる<sup>(102)</sup>。

また、これらの3つの規制機関は、構成員を部分的に兼職させることで、

連携を保つようになっていいる。FCA の最高責任者は FPC と PRA の委員としても入る。また PRA の最高責任者も FPC と FCA の委員として入ることとされている。

このほか、これら 3 組織とイングランド銀行、財務省との間、また、イングランド銀行と財務省との間にも調整のメカニズムが法定化されている。

FPC は、イングランド銀行の「内部で」勧告を行う権限を与えられている（同法 90 条）。この権限は、複数の金融機関に対するイングランド銀行による支援及び支払システム・決済システム・手形交換所・中央証券受託所（central securities depositories）についてのイングランド銀行による権限行使に関して認められている（同条 2 項）。また、FPC は、財務省に対して勧告を行う権限も与えられている（同法 9P 条）。それは、「マクロ・プルーデンス措置」の指定、規制活動の指定（2000 年法 22 条 1 項、1A 項）、PRA によるプルーデンス規制を必要とする活動の指定（同法 22A 条 1 項）、FCA の生産介入ルール（product intervention rules）の目標の設定（同法 137D 条 1 項（b））、PRA が情報を提供するように要求することができる者の指定（同法 165A 条 2 項（d））につき命令を発することに関して認められている（同条 2 項）。

FCA と PRA が金融機関に改善計画や破綻処理案の作成を求める内容を含む一般的な規則を定める際には事前に財務省（及び FCA についてはイングランド銀行）に諮問しなければならないとされている（2000 年法 137J、137K 条）。また、イングランド銀行は、財務省又は国務大臣が金融機関に財政支援を行うことが適切であると考えることが期待されるのが合理的である場合などにその旨を財務省に通知をする権限をもつ（2012 年法 58 条）。他方、財務省は、この通知がなされて一定の要件をみたすときに、イングランド銀行に対して、金融機関に対する金融支援、安定化権限の行使、銀行管理に関する命令を出す権限を与えられている（2012 年法 61 条）。なお、財務省は、一般的に、政府の経済政策を書面でイングランド銀行に通知する権限もっている（2000 年法 9D 条 1 項）。FPC の権限行使は、イングランド銀行の金融安定化目標の達成に貢献する限りで、政府の経済政策を支持するように行うこ

---

(102) Hudson, above n. 11, p. 213.

ととされており(2000年法9C条1項)、この限りで財務省ひいては政府はイングランド銀行に影響力を行使しうることとなっている。

## II 日本の金融監督組織

### 1 背景と歴史

#### (1) 金融監督庁の設置(1998年6月)

日本の金融行政は、長らく大蔵省(当時)の所管であり、その規制は、「護送船団方式」として知られる、金融業全体に対する競争制限的な、そして主としてインフォーマルなかたちでの規制(と全国銀行協会による実質的なカルテル)の方法がとられてきた<sup>(103)</sup>。しかし、1991年の証券会社による損失補填などが問題とされた証券・金融不祥事を契機として、大蔵省内部に証券取引等監視委員会が「8条委員会」として設置された。しかし、バブル崩壊後の巨額の不良債権処理——金融機関の公的資金による救済と破綻処理との双方を含む——と大蔵省のスキャンダル——「ノーパンしゃぶしゃぶ」に象徴される所管業界からの接待問題——とが相まって、金融行政を大蔵省から切り離すべきだとの声が高まった。それが、まず、1998年6月の金融監督庁の設置というかたちで実現することとなる。

金融監督庁は、金融監督庁設置法に基づき、総理府の外局として設置された(金融監督庁設置法2条)。長は金融監督庁長官である(同法3条2項)。そのもとに証券取引等監視委員会が置かれた(同法7条1項)。「預金者、保険契約者、有価証券の投資者等を保護するとともに金融及び有価証券の流通の円滑を図るため、銀行業、保険業、証券業その他の金融業を営む民間事業者等の業務の適切な運営又は経営の健全性が確保されるようこれらの民間事業者等について検査その他の監督をし、及び証券取引等の公正が確保されるようその監視をすること」を主たる任務とし(同法3条1項)、所掌事務は、銀行業・信託業・無尽業、信用金庫・労働金庫・信用協同組合・農業協同組合・水産業協同組合・農林中央金庫、生命保険業・損害保険業、証券業、証

---

(103) 参照、西村吉正『日本の金融制度改革』(東洋経済新報社、2003年)388頁。

券取引所、金融先物業、金融先物取引所、貸金業等の検査・監督であった（同法4条1項）。企画・立案は大蔵省に残され、金融庁長官は「金融制度又は証券取引制度の企画又は立案についての意見を述べることができる」とされた（同法6条1項）。また、金融監督庁長官は「関係行政機関の長に対し、資料の提出、説明その他の必要な協力を求めることができる」との定めも置かれた（同法5条1項）。

金融監督組織の独立性について考えるにあたり興味深いのは、同法の制定過程での議論である<sup>(104)</sup>。金融監督庁の設置につながる大蔵省改革は、1996年当時の与党プロジェクトチームにより案が練られたが、当初、㉞「公正委員会型」（3条委員会として総理府に設置）、㉟「ドイツ型」（後に「検察庁型」と呼ばれるようになる。8条委員会として大蔵省に設置するが、任命権を首相とし、行政部門の介入を認めない機能をもつものとして、国税庁より強い独立性をもたせることを想定）が座長試案として出され、当初、自民党がこの試案の受け取りを拒否して紛糾したが、議論が再開、自民党から㉟「国税庁型」（3条に基づき大蔵省の外局として設置＝実務面では独立性が高いが人事面では大蔵省と一体化するものを想定）が出されて3案で議論が進められたところ、9月に総選挙を前にして自民党が急遽㉟を受け入れ、最終報告書は㉟を基本とすることと書かれた。しかし、総選挙後に見直しが行われ、㉟でも㉟でもない、3条に基づき総理府の外局として設置される「金融検査・監督庁」になったものである。その過程で、「複数の委員の合議で意思決定する公取委型は、金融行政の根幹となる検査や、破綻命令を含む監督を司るにはふさわしくない」という認識が出され（217頁）、「公正取引委員会だと司法機関的色彩があり、所管大臣と直接やりとりすることができない。国税庁型では大蔵省が肥大化してしまう。公取委型でもない、国税庁型でもない、新しい型になるのではないか」との加藤紘一幹事長の発言がみられる（220頁）。また、大蔵省から分離する権限について、㉠検査だけとするのか、㉡検査と監督と両方であるが検査を先行させるのか、㉢検査と監督との両方を同時に分

(104) 参照、真淵勝『大蔵省はなぜ追いつめられたのか』（中公新書、1997年）。以下、本項におけるカッコ内の頁数は本書のものである。また、同書をもとに考察を行う、齋藤・前掲注（5）（「金融監督庁の組織と機能」）11～3頁も参照。

離させるのが争点となった。この文脈の中で、11月26日に橋本龍太郎首相が、「検査は合議体であることは可能だが、監督は合議体では無理である」と発言し(231頁)、12月1日に山崎拓政調会長が「検査と監督を同時に新機関に移すとなると、新機関の長は大臣としなければならない」という前提のもと、「新しい大臣をつくれれば行政改革に逆行する」と指摘した(235頁)。この争点は結局、12月2日に橋本首相が「検査と監督とが切れていると、検査で問題があった際、監督部門が判断するまでに時間差がある。[……](一体なら)監督部門が検査の進行に合わせて対応策を考えていける。そのほうがいいと思っている」と発言し(238頁)、検査・監督権限の同時移管で固まった。その結果、組織形態についても委員会の選択肢は消えて総理府設置の庁となることで決まる。残る問題は大臣庁とするか非大臣庁とするかであり、いったんは大臣庁としていたが(239頁)、12月3日の自社さの非公式協議で、非大臣庁とされた(242頁)。その理由は、「官房長官の兼務とするには海外出張など業務が多岐にわたること、そして新たに専任の閣僚をおくのは行政改革の原則に反すること」というものであった(242～3頁)。

金融監督庁の設置は、大蔵省からの分離が優先され、大臣からの独立性についての意識的な検討は十分に行われなかったように見える。もっとも、上記で引用していくつかの言説から、<独立行政委員会は、金融機関の監督には適しない(=金融機関の監督は大臣の責任のもと行わなければならない)>という考えが見られたことが注目される。この考えは、金融機関の監督(破綻の認定を含む)は重大な権限であるとの認識とともに、<重大な権限は大臣の責任・判断で行使しなければならない><迅速な判断が迫られる事項は独立行政委員会には向かない>という発想が伺われる。他方、民主党は、「公正取引委員会型」を主張していたが、その論拠が、今後の金融行政について、「現在のような『行政指導中心のやり方を根本的に改め、ルールを透明化し、(銀行経営破綻など)最悪のときの処理の仕方』を決めるように」する以上、「新機関の任務はルールの適用になるのであるから、組織形態としては『公正取引委員会型』が最善である」というものであったことも注目してよい(244頁)。ここには、<独立行政委員会も、ルールの適用であれば検

査・監督を行うことが可能であるし、またふさわしい」という見方が伺われる<sup>(105)</sup>。

## (2) 金融再生委員会の設置（1998年12月）

その後、1998年12月に、金融再生委員会設置法に基づき総理府の外局として金融再生委員会が設置された<sup>(106)</sup>。金融監督庁とそのもとに置かれていた証券取引等監視委員会は、金融再生委員会のもとに移された（同法16条、21条）。同法は、金融再生法（「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」）と合わせて制定されたものである。金融再生法は、「金融機関の破綻が相次いで発生し、我が国の金融の機能が大きく低下するとともに、我が国の金融システムに対する内外の信頼が失われつつある状況にあることにかんがみ」、「我が国の金融の機能の安定及びその再生を図るため」、「信用秩序の維持と預金者等の保護を確保する」ことを目的として、「金融機関の破綻の処理の原則」を定め、「金融機関の金融整理管財人による管理及び破綻した金融機関の業務承継、銀行の特別公的管理並びに金融機関等の資産の買取りに関する緊急措置の制度」を作るものであった（同法1条）。国が金融機関の特別公的管理——一時国有化——を行うことも含め、破綻処理に強く関与・介入する制度であると評価される<sup>(107)</sup>。

金融再生委員会の任務には、「金融破綻処理制度及び金融危機管理に関する調査、企画及び立案をするほか、法令の定めるところにより、我が国の金融の機能の安定及びその再生を図るため、金融機関の破綻に対し必要な施策を講ずる」ことが加えられ、所掌事務にも、「金融破綻処理制度及び金融危

(105) この点、金融行政のスタイルの変化と結び付けて、「市場が混乱するといった事態を招かぬよう、情報開示制度・検査の充実、預金保険制度の整備の方に努めておくのが筋」であり、「そうした場合 [= 「突然どこかの金融機関がぱたりといきそう」な場合] の政策判断の余地は内閣に残しつつ、委員会に明確な規制ルールの適用を割り振るという選択肢もあった筈である」と述べる、齋藤・前掲注（5）（「金融監督庁の組織と機能」）12～3頁も参照。

(106) 金融再生委員会については、宇賀克也『行政組織法の理論と実務』（有斐閣、2021年）第14章を参照。

(107) 西村・前掲注（103）384～5頁。

機管理に関する調査、企画及び立案をすること」「金融整理管財人による管理、特別公的管理その他の金融機関の破綻の処理等に関すること」が加えられた(金融再生委員会設置法3条、4条1号、2号)。また、委員会は、委員長及び委員4人をもって組織され(同法5条)、委員長は国務大臣(同法6条1項)、委員は、「経済、金融又は法律に関して優れた識見と経験を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する」こととされた(同法7条1項)。委員は、禁治産、準禁治産又は破産の宣告を受けたとき、禁錮以上の刑に処せられたとき、金融再生委員会により、心身の故障のため職務の執行ができないと認められたとき、又は職務上の義務違反その他委員たるに適しない非行があると認められたとき以外には意に反して罷免されない(同条9条)。

ここで関心を惹くのは、金融監督庁設置の過程では<重大な権限は大臣の責任・判断で行使しなければならない><迅速な判断が迫られる事項は独立行政委員会には向かない>との発想が見られたにもかかわらず、ここでは、金融機関の破綻処理の実施及び企画立案を所掌事務とする機関が独立行政委員会だとされたことである。その理由について、次のような説明がなされていた。

……金融再生委員会が独立行政委員会とされた理由は、金融機関の破綻処理方法の決定という重要な事項につき専門家の合意によって慎重な判断をする必要があることと同時に、その決定に当たっての政治的中立性が求められているためである。

しかし、後者の要請とは相反することであるが、金融機関の破綻処理について責任を負う内閣の政治的責任は明確にされなければならない。そこで、この相矛盾する要請を満たすべく、金融再生委員会の委員長は国務大臣をもって充てることとされたのである<sup>(108)</sup>。

独立行政委員会とされた理由は、<専門家の合意による慎重な判断>と<

---

(108) 時の法令1586号(1999年)26～27頁。

政治的中立性>が求められたからとされている。他方で、委員長は国務大臣を充てることとされたのは、<重大な権限は大臣の責任・判断で行使しなければならない>との発想からである。「相反する」要請が入っているのは、この法律が民主党など野党提案の法案に自民党が乗るかたちで修正・成立したという政治過程を反映しているとも思われる。また、委員長が国務大臣である独立行政委員会には、国家公安委員会という前例もある。とはいえ、国家公安委員会の場合には、委員長は表決に参加せず、可否同数の場合のみ裁定権を有するにすぎないのに対し（警察法 11 条 2 項）、金融再生委員会の国務大臣たる委員長はより大きな権限を与えられている<sup>(109)</sup>。この点、「金融再生委員会の長が国務大臣をもって充てられていたことは、金融再生委員会と内閣との意思疎通を円滑にし、両者間の連絡を緊密化することになる。法案協議等の各省折衝の局面においても、金融再生委員会の長が国務大臣であることは、金融再生委員会の立場を強固にしたともいえる」と肯定的な評価を加えることもできるかもしれない<sup>(110)</sup>。しかし、理想的には、矛盾する要請をただ混合させてしまっているだけであると評価せざるをえないようにも思われる。

もっとも、金融機関の破綻処理を短期間に集中して行うという政策から、金融再生委員会は当初から 2001 年 3 月 31 日までに廃止されることが予定されていた（金融再生委員会設置法附則 2 条、「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」3 条 1 項）。

### （3） 金融監督庁から金融庁に（2000 年 7 月 1 日）

その後、2000 年 7 月 1 日に、中央省庁改革を前倒しするかたちで、金融監督庁が金融庁に改編された（参照、「中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律」1 条～3 条、附則 1 条 1 号）。これは、1998 年 10 月の与野党三党派合意の中で「財政・金融の完全分離及び金融行政の一

---

(109) 宇賀・前掲注 (106) 285 頁。国家公安委員会が大臣委員会であることに対し疑問を呈するものとして、第 208 回国会衆議院内閣委員会議録第 9 号（令和 4 年 3 月 16 日）16 頁（堤かなめ委員）。

(110) 宇賀・前掲注 (106) 285 頁。

元化」を2000年1月1日までに施行することとなっており、民主党はこの三党合意を盾に2000年1月1日までの財政・金融の完全分離を主張していたのに対し、政府は、2001年の中央省庁再編より1年前倒しで金融庁を設置するには法案の準備が大変であるしまた合理的でないとして消極的であったところ<sup>(111)</sup>、その後の与野党協議の中で2000年7月1日以降とすることで合意が成立したことによる<sup>(112)</sup>。他方、金融庁の所掌事務として、国内金融に関する調査・企画・立案、金融機関の行う国際業務に関する制度の調査・企画・立案が加えられた(金融庁設置法4条1号、1号の2)。これに対し、財務省の所掌事務として、「健全な財政の確保、国庫の適正な管理、通貨に対する信頼の維持及び外国為替の安定の確保の任務を遂行する観点から行う金融破綻処理制度及び金融危機管理に関する企画及び立案に関すること」が入り、金融破綻処理、金融危機管理に関する企画立案に限り金融庁と財務省との共管された(財務省設置法4条55号)<sup>(113)</sup>。

#### (4) 金融再生委員会の廃止(2001年1月)

これにすぐ続いて、2001年1月5日、中央省庁改革の実施に合わせて金融再生委員会が廃止された(「中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律」28条)。これも、金融庁の設置を含む財政・金融の分離をめぐる協議の中で「2001年中」とされていた廃止時期を2001年1月と決めたことによる<sup>(114)</sup>。

この結果、金融庁は内閣府設置法49条3項に基づく内閣府の外局となった。従来、金融再生委員会委員長は国務大臣が充てられていたところ、内閣府の特命担当大臣の一人として金融担当大臣を置くこととされた(内閣府設置法11条)。実際にも、金融再生委員会の廃止時の金融再生委員会委員長であった柳沢伯夫が金融担当大臣となっている。

---

(111) 読売新聞1999年1月28日朝刊4面。

(112) 読売新聞1999年2月23日朝刊2面、1999年3月18日朝刊4面、1999年4月8日朝刊5面、朝日新聞1999年2月23日朝刊2面、1999年4月8日朝刊2面。

(113) 参照、読売新聞1999年4月27日夕刊1面、朝日新聞1999年4月30日朝刊8面。

(114) 読売新聞1999年4月22日朝刊2面、毎日新聞1999年4月23日朝刊9面。

また、金融危機対応会議が内閣府に設置され、「金融機関等の大規模かつ連鎖的な破綻等の金融危機への対応に関する方針その他の重要事項について審議し、及びこれに基づき関係行政機関の施策の実施を推進する事務をつかさどる」こととされた。具体的には、金融危機に対応するための措置の必要性の認定を行う（預金保険法 102 条。文言は、内閣総理大臣が対応会議の「議を経て」認定を行うものとされている）。議長は内閣総理大臣、議員は、内閣官房長官、金融担当大臣、金融庁長官、財務大臣、日本銀行総裁である（内閣府設置法 42 条）。会議の庶務は、金融庁監督局総務課において財務省大臣官房信用機構課の協力を得て処理するとされている（金融危機対応会議令 3 条）。もっとも、2003 年 5 月にりそなホールディングス、11 月に足利銀行につき認定を行っただけで、その後は開かれていないようである。

#### （5）金融庁の大規模な組織再編（2018 年 7 月）

その後、金融庁の大規模な組織再編が、2018 年 7 月 17 日に行われた。従来の総合企画局・検査局・監督局という 3 局体制から、総務企画局と検査局とが廃止され、総合政策局・企画市場局・監督局に改編されたものである。

これは、2017 年 3 月に出された有識者会議の報告書を踏まえて同年 6 月に「金融検査・監督の考え方と進め方（検査・監督基本方針）」が定められ、検査・監督に関する方針が大きく改められたことに伴う。すなわち、金融行政の目標を、従来の「金融システムの安定、利用者の保護、市場の公正性・透明性の確保」から、「金融システムの安定と金融仲介機能の発揮、利用者の保護と利便、市場の公正性・透明性の確保と活力の両立」へと変える（そして「企業・経済の持続的成長と安定的な資産形成」を通じて、究極的な目標である「国民の厚生増大」の実現を図る）こととした。基本的な考え方として、法令順守状況の事後的な確認や個別資産の査定を中心とし「形式・過去・部分」に力点を置いた検査・監督から、実質的に良好な金融サービスの提供やリスク管理、将来に向けた健全性確保そして真に重要な問題への対応をも重視する「実質・将来・全体」に力点を置いたものに転換するべく、㉞「最低基準検証」をルールやチェックリスト中心の姿からプリンシプルや考え方と進め方中心の姿に転換すること、㉟将来の環境と金融機関の展開を見

通し、金融機関が将来最低基準に抵触する蓋然性を評価して問題意識の共有を行い改善に向けた対応を求めていくという「動的な監督」の方法をとること、⑦金融機関が主体的に創意工夫を発揮することができるように開示の充実や探究的な対話を行う手法である「見える化と探究型対話」を行うことを掲げた<sup>(115)</sup>。

これに伴い、内部組織が大規模改編された<sup>(116)</sup>。第一に、金融行政の戦略立案や総合調整の機能を強化するとともに、金融システム全体のリスクや業態横断的な課題に対応するため、専門分野別機能を強化するべく、総合政策局(その中の総合政策課、リスク分析総括課)が新設された。とくに、リスク分析総括課はマクロ・プルーデンスのモニタリングを行い、またマクロ・プルーデンス政策の責任は金融庁とされたことが注目される<sup>(117)</sup>。第二に、市場機能の強化や技術の進展等に応じた制度等の施策の企画能力を強化するべく、企画市場局が新設された。第三に、金融機関との継続的な対話を効果的・効率的に行うため、オンサイトとオフサイトのモニタリングを一体化するべく、検査局を廃止してこれを監督局に一体化しようとした。もっとも、第三の点については、その後に検査と監督を一つの局長のもとにおくと権力が集中することが危惧されたようであり、最終的には、総合政策局に「検査の実施に関する事務を分掌し、検査のうち重要なものを実施し、及び検査に関する事務の監督局との調整を行う」検査監理官が置かれ(金融庁組織令13条<sup>(118)</sup>)、官房機能をもつ総合政策局に検査局の機能を移す「官房合体型」と

---

(115) 金融庁「金融検査・監督の考え方と進め方(検査・監督基本方針)」(2018年)。⑦～⑨の3つのアプローチは、バーゼル合意(バーゼルⅡ)の三つの柱に対応するものだとされる。『最低基準検証』はバーゼルの第一の柱(=最低所要自己資本規制)と、『動的な監督』は第二の柱(=最低基準を上回る適切な水準の自己資本を有しているかについての監督上の検証過程)と、『見える化と探究型対話』は第三の柱(=開示を通じた市場規律)と、基本的な考え方において共通する面がある(同10頁)。同「金融システムの安定を目標とする検査・監督の考え方と進め方(健全性政策基本方針)」(2019年3月)も参照。

(116) 以下の用語を含めて参照、金融庁・前掲注(115)36～37頁。

(117) 日本経済新聞2017年9月1日朝刊7面。

(118) 令和4年政令第242号による改正以降は、対象の事務から証券取引等監視委員会の所掌に属するものを除くとされ、また金融システムに係るリスク及び複数の金融機関等に

なった<sup>(119)</sup>。

バブル崩壊後の金融機関の不良債権処理が終わる一方で、金融検査マニュアルに基づく重箱の隅をつつくような検査が金融機関に形式的に法令を遵守だけすればよいとの風潮をもたらしているとの反省に基づき、金融機関が仲介機能を発揮し顧客企業の成長を促せるよう金融庁による検査・監督も金融機関との対話を重視する方式に変えることを企図したものである。検査改革は2013年に小口の融資先の健全性判断を銀行に委ねるようにしたことからは始まっていたが、検査局の廃止はかかる改革の「集大成」だと評価された<sup>(120)</sup>。

## (6) その後の動き

しかし、2018年11月、総合政策局に移した検査局の機能のうち、地方銀行・第二地方銀行向けの機能を監督局に移し、200人超える検査官のうち50人を異動させた（金融庁組織規則の改正は行われていない）。監督機能と検査機能を統合したという点で、「11月の組織再編は7月のとき以上のインパクトをもたらした」と言われる<sup>(121)</sup>。その後、2020年7月には、金融商品取引法の投資運用業にあたる資産運用会社の業務内容を分析し運用効果を高めるための指導を行うことをめざして総合政策局総合政策課に資産運用高度化室を設置した<sup>(122)</sup>。2024年7月には、資産運用調整官を監督局証券課から総務課に移し（金融庁組織規則10条11項）、資産運用モニタリング室も同じく総務課に移管して、資産運用業に対する監督と政策立案を一体化して行える体制としている<sup>(123)</sup>。そして、2025年7月から、担当者は総合政策局に残し

---

共通するリスクの状況及び動向を把握するための包括的又は特に専門的な検査などに条文上は絞られるようになっていく。

(119) 日本経済新聞2018年7月27日7面。この記事では、「検査部門は官房と同居すること、金融庁の組織上の親会社でもある内閣府と直接仕える金融担当相と密接不可分となる。政策動員は機動的になるが、政治の意向を受けやすくなるのではないか。そんな警戒感が金融界にはくすぶっている」と述べられる。

(120) 日本経済新聞2017年9月1日朝刊7面。

(121) 上杉素直＝玉木淳『金融庁2.0』（日本経済新聞出版社、2019年）22頁。

(122) 日本経済新聞2020年2月4日朝刊7面参照。

(123) 日本経済新聞2024年6月28日朝刊7面。

つつ、検査の方針は統括審議官を通じて監督局長が束ねる運用とすることで検査と監督を事実上監督局長が統括する体制に改められたようである<sup>(124)</sup>。2018年7月の再編の際に一度は断念され、11月の再編で部分的に実現した監督機能と検査機能の一体化がすべての金融機関との関係で実現したわけである。もっとも、金融庁組織規則上は変更がなく、総括審議官は総合政策局に置かれている(金融庁組織規則6条2項)。新しい組織図も管見の限り公表されていないので、指揮監督の系統などは定かでない。

## 2 金融庁の組織と権限

### (1) 組織

金融庁は、内閣府の外局である(内閣府設置法49条3項、金融庁設置法2条1項)。その長は、金融庁長官であり(金融庁設置法2条2項)、現在は内部部局として、金融国際審議官1名と総合政策局、企画市場局及び監督局の3局が置かれている(内閣府設置法53条2項、金融庁組織令2条~5条)。

総合政策局には秘書課、総務課に加え、総合政策課とリスク分析総括課そして検査監理官が設けられた。総合政策課は「金融庁の所掌事務に関する総合的かつ基本的な方針その他の政策の企画及び立案並びに当該政策を実施するために必要な金融庁の所掌事務の総括」や「金融庁の所掌に係る施策に関し横断的な処理を要する事項に関する基本的な政策の企画及び立案並びに当該政策を実施するために必要な金融庁の所掌事務の総括」に関する事項を取り扱い(金融庁組織令11条1項1号、2号参照)、金融庁の所掌事務に関する全体の統括を担当する。リスク分析総括課は「金融システムに係るリスク及び複数の金融機関等に共通するリスクの状況及び動向」(同令12条1項1号、2号参照)の調査分析、それに基づく企画立案等を行う。検査監理官は、命を受けて、検査に関する事務を分掌し、検査のうち重要なものを実施し、検査に関する事務の監督局との調整を行う(同令13条)。

企画市場局には、総務課、市場課、企業開示課が置かれる。総務課は局の所掌事務に関する総合調整、財務局及び沖縄総合事務局との連絡調整、指針

---

(124) 日本経済新聞 2025年6月25日朝刊7面。

の策定に関する事務の総括等のほか、銀行、信用金庫、農業協同組合、銀行代理業、電子決済等代行業、保険、信託業、金融サービス仲介業等に関する制度の企画立案等を所掌する（同令 15 条 1 項）。市場課は金融市場、金融商品取引業、投資信託制度等の制度の企画立案や、金融商品取引業、取引所金融商品市場開設者等の監督等を所掌する（同令 16 条 1 項）。企業開示課は企業内容の開示等に関する制度の企画立案や有価証券届出書等の書類の審査・処分、公認会計士制度の企画立案や公認会計士等の監督を所掌する（同令 17 条 1 項）。

監督局には、総務課、銀行第一課、銀行第二課、保険課、証券課、資産運用課が置かれる。総務課は局の所掌事務に関する総合調整、財務局と沖縄総合事務局との連絡調整、指針の策定に関する事務の総括等のほか、郵便貯金銀行・郵便保険会社・日本郵政株式会社等の監督、預金保険機構等の業務及び組織の適正な管理の確保等を所掌する（同令 19 条 1 項）。銀行第一課は、銀行・信託業者等、銀行第二課は地銀・第二地銀・信用金庫・商工中金等、保険課は保険業者等、証券課は金融商品取引業者・信用格付会社・特定目的会社等、資産運用課は金融商品取引業者や投資法人のうち投資顧問契約等に関する行為に対する監督等を行う（同令 20～23 条の 2）。

また、審議会等（内閣府設置法 54 条）として、金融審議会（金融庁設置法 6 条 1 項、7 条）、証券取引等監視委員会（金融庁設置法 6 条 1 項、8 条～23 条）、自動車損害賠償責任保険審議会（自動車損害賠償責任法 31～39 条）、公認会計士・監査審査会（公認会計士法 35 条～42 条）、金融機能強化審査会（「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」48～53 条）、企業会計審議会（金融庁組織令 24 条）が設置されている<sup>(125)</sup>。

このうち規模や役割からみて重要なのは、証券取引等監視委員会と公認会計士・監査審査会である<sup>(126)</sup>。証券取引等監視委員会は、委員長及び委員 2 名

---

(125) このほかに、金融研究センターの存在が知られる。しかし、このセンターの法令上の設置根拠は管見の限り不明である。

(126) 金融庁の組織図には、この 2 つの委員会・審査会だけが記載されている。おそらく、金融審議会の庶務は企業市場局総務課が<sup>8</sup>（金融庁組織令 15 条 1 項 33 号）、自動車損害賠償責任保険審議会の庶務は監督局保険課が<sup>8</sup>（同令 22 条 1 項 6 号）、金融機能強化審査会

で組織されるが、これらは両議院の同意を得て内閣総理大臣により任命され、独立して職権を行うこととされており、また身分が保障されている(金融庁設置法9条、10条、12条1項、14条)。独立行政委員会である。また、委員会には事務局が置かれる(金融庁設置法19条)。事務局には局務を掌理する事務局長(同条3項)、次長2名(金融庁設置令25条)、6課と証券検査監理官が置かれる。令和6年度末の事務局定員は385名であり、金融庁の監督局(定員387名)に匹敵する組織である<sup>(127)</sup>。公認会計士・監査審査会も、会長及び委員9人以内で組織されるが、これらも両議院の同意を得て内閣総理大臣により任命され、独立して職権を行うこととされており、また身分が保障されている(公認会計士法35条の2、36条、37条の2、37条の4)。委員会には事務局が置かれ(同法41条)、局務を掌理する事務局長のもと2課が置かれている(同条3項、公認会計士・監査審査会事務局組織規則)。令和6年度末の事務局定員は61名である。

金融庁の長は金融庁長官である(金融庁設置法2条2項。内閣府設置法50条参照)。金融庁長官は、内閣府の外局の長として、金融庁の事務を統括し、職員の服務について統督する(内閣府設置法58条1項)。また、所掌事務について、内閣総理大臣に対し、案をそなえて、内閣府令を発することを求めることができる(同条2項)。また、告示、訓令・通達を発することができ、任務を遂行するため政策について行政機関相互の調整を図る必要があると認めるときは、その必要性を明らかにした上で、関係行政機関の長に対し、必要な資料の提出及び説明を求め、並びに当該関係行政機関の政策に関し意見を述べることができる(同条6~8項)。また、各種の規制権限の法令上の主体は内閣総理大臣であるが、そのうえで、「内閣総理大臣は、この法律による権限(政令で定めるものを除く。)を金融庁長官に委任する」とされている(金融商品取引法194条の7第1項、銀行法59条1項、保険業法313条1項)。これは、金融庁長官の権限の範囲を法律上明確にしておく必要がある

---

の庶務は監督局銀行第二課が(金融機能強化審査会令2条)、企業会計審議会の庶務は企画市場局企業開示課が(企業会計審議会令10条)担当し、固有の事務組織は置かれていないことが関係しているのだと思われる。

(127) 参照、齋藤・前掲注(5)〔証券取引等監視委員会・管見〕303頁。

からだとされる<sup>(128)</sup>。そして、金融庁長官は、この委任された権限を自己の権限として、自己の名と責任において行使するものと考えられている。

他方、内閣府の長は内閣総理大臣である。内閣府に関する事項について内閣法にいう主任の大臣とされ、内閣府設置法4条3項に規定する行政事務を分担管理する（内閣府設置法6条）。また、各種の規制権限の法令上の主体は金融庁長官ではなく内閣総理大臣とされる。これは、「国会ひいては国民に対する行政責任の明確化の観点などから内閣府の主任の大臣が内閣総理大臣であることによる」と説明される<sup>(129)</sup>。上述の通り、法律によりこの権限は金融庁長官に委任されているが、内閣総理大臣は金融庁長官に委任された権限の行使を指揮監督できるとされている<sup>(130)</sup>。

また、金融庁の所掌事務については、その全部を掌理する内閣府特命担当大臣が必置とされている（内閣府設置法9条1項、11条。以下「金融担当大臣」と呼ぶ。53条2項も参照）<sup>(131)</sup>。金融担当大臣は、いわゆる内閣補助事務として「金融の円滑化を図るための環境の総合的な整備に関する事項」「国民の安定的な資産形成（金融サービスの提供及び利用環境の整備等に関する法律（平成十二年法律第百一号）第一条の二第六項に規定するものをいう。）の支援に関する施策の総合的な推進を図るための基本的な政策に関する事項」を恒常的に掌理し（内閣府設置法4条1項25号、26条）、また「重要政策に関して閣議において決定された基本的な方針に基づいて、行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務」で金融庁の所掌に属する事項を掌理するとともに、金融庁のいわゆる分担管理事務を掌理する。ここにいう、「掌理」から、金融担当大臣は金融庁の所掌事務に関する指揮監督、指揮命令権を有すると解されている<sup>(132)</sup>。また、金融庁長官は一般職の公務員であり、その任命権は内閣府の長としての内閣総理大臣

---

(128) 松尾直彦『金融商品取引法（第7版）』（商事法務、2023年）30頁。

(129) 松尾・前掲注（128）29頁。

(130) 松尾・前掲注（128）30頁。

(131) このほか、副大臣1名、大臣政務官1名が置かれている（内閣府設置法13条、14条）。

(132) 小山嘉昭『銀行法精義』（金融財政事情研究会、2018年）61頁、松尾・前掲注（128）

にあるが(国家公務員法55条1項)、「金融庁長官の人事には金融担当大臣が事実上影響力を有するようである」との指摘がある<sup>(133)</sup>。

結局、金融庁長官は内閣府の外局長として内部的にも対外的にも一定の権限を有するものの、内閣府の長としての内閣総理大臣、そして実質的には金融庁に関する内閣補助事務及び分担管理事務を掌理する金融担当大臣の指揮監督に服する。これは、各省の外局長たる庁の長官と各省大臣との関係と同様のものといえる<sup>(134)</sup>。実際、金融庁の組織図では、一番上には金融担当大臣が書かれており、そこから下に、「金融担当大臣—副大臣—金融庁—長官」というラインが引かれている。

## (2) 任務と権限

### ①任務・所掌事務

金融庁は、「我が国の金融の機能の安定を確保し、預金者、保険契約者、有価証券の投資者その他これらに準ずる者の保護を図るとともに、金融の円滑を図ること」を任務とする(金融庁設置法3条1項)。その任務を達成するため、いわゆる分担管理事務として、29の事務(+法律[法律に基づく命令を含む。])に基づき金融庁に属させられた事務)を所掌事務とされている(同法4条1項)。銀行・保険業者・金融商品取引業者等の検査・監督(3号)、金融商品取引法の開示規制等に基づく「有価証券届出書、有価証券報告書その他の書類の審査及び処分」(16号)、「企業会計の基準の設定その他企業の財務に関すること」(17号)、「公認会計士及び監査法人に関すること」(18号)、「金融商品取引に係る犯則事件の調査」(26号)のほか、「国内金融に関

---

(133) 松尾・前掲注(128)30頁。

(134) 参照、宇賀克也『行政法概説Ⅲ〔第6版〕』(有斐閣,2024年)224~5頁。「外局長とは[……]内閣府の長としての内閣総理大臣または各省大臣の統括の下に置かれながら、内部部局とは異なる一定の独立性を有する組織である」(同・204頁)。例えば、総務省の外局長である消防庁の長たる消防庁長官は、消防庁の事務を統括し、職員の服務について、これを統督する(国家行政組織法10条)。また、所掌事務について、主任の各省大臣に対し、案をそなえて、省令を発することを求めることができるほか、告示や訓令・通達を発することができ、関係行政機関の長に対する資料提出・説明要求や政策に関する意見具申もできる(同法12条2項、14条、15条)。また、基本指針の策定や火災原因の調査などの権限の法令上の主体となっている(消防組織法32条、消防法35条の3の2)。

する制度の企画立案」(1号)、4条3号が掲げる金融機関の「国際業務に関する制度の企画立案」(2号)、「金融の円滑化を図るための環境の整備に関する基本的な政策に関する企画及び立案並びに推進」(29号)が含まれる。検査・監督や処分だけでなく、国内金融に関する制度等の企画立案を行う政策庁である。

## ②所管法律

金融庁は、各種の金融規制法を所管する。すなわち、①預金取扱金融機関に関する法律(銀行法、信用金庫法、預金保険法など)、②市場や投資に関する法律(金融商品取引法、金融サービス提供法、投資信託及び投資法人に関する法律など)、③保険会社に関する法律(保険業法など)、④その他の法律(信託業法、貸金業法、資金決済に関する法律など)である<sup>(135)</sup>。

## ③規制権限

そして、金融庁は、これらの法律に基づき、金融機関に対して広範な規制権限をもつ。

まず、職業の開始・継続・廃止に関する規制である。金融庁は、各種の金融機関について営業の免許を付与する権限をもつ(銀行法4条、保険業法3条。金融商品取引業は登録制である〔金融商品取引法29条〕が<sup>(136)</sup>、PTS業務は認可制である〔同法30条〕)。その表裏として、廃業や解散の認可権をもつ(銀行法37条、保険業法153条<sup>(137)</sup>)。子会社の設立・取得に対する認可権をもつ(銀行法16条の2、保険業法106条4項)。業務範囲については、固有業務、付随業務、法定他業というかたちで業務の範囲が定められており(銀行

---

(135) 松尾・前掲注(128)31頁。

(136) それゆえ、金融商品取引業に関しては、登録の申請があれば、登録の拒否事由(金融商品取引法29条の4)に該当しなければ金融商品取引業者登録簿に、登録申請書の記載事項と登録年月日、登録番号を登録しなければならない(同法29条の3第1項)。登録拒否事由には、金融商品取引業の業務区分に応じて軽重が設けられている。

(137) 金融商品取引業に関しては、1998年改正までは免許制であったが、それ以降は登録制となったのでかかる認可権はない。変更がある場合には登録が、休業・廃業の場合には届出が義務づけられている(金融商品取引法31条、50条、50条の2)。

法10条、11条、保険業法97条、98条1項、99条<sup>(138)</sup>、これらとその他の法律により行う業務のほかは、他業が禁止されている(銀行法12条、保険業法100条<sup>(139)</sup>)。また、銀行等が有価証券関連業・投資運用業を行うことの禁止(金融商品取引法33条1項)などのいわゆる銀証分離規制も挙げられる<sup>(140)</sup>。

また、金融機関に対して各種の職業活動の内容・態様に関する規制を行う。

第一は、行為規制である。預金や保険契約、金融商品に関する情報の提供の義務(銀行法12条の2、13条の4、保険業法294条、金融サービスの提供に関する法律4条1項)<sup>(141)</sup>、虚偽や断定的判断の顧客への提供の禁止(銀行法13条の3第1項、2項、保険業法300条1項1号、6号、7号、金融商品取引法38条1号、2号)<sup>(142)</sup>、いわゆるアームズ・レングス・ルール(銀行法13条の2、保険業法100条の3)、優越的地位の濫用の禁止(銀行法13条の3第3項)<sup>(143)</sup>、利益相反行為の防止等の顧客の利益のための体制整備の義務(銀行法13条の3の2、保険業法100条の2の2、金融商品取引法36条)、広告等をする場合の一定事項を記載する義務及び不実・誤認表示の禁止(金融商品取引法37条、銀行法13条の4、保険業法300条の2)、取引態様の事前明示義務(金融商品取引法37条の2、銀行法13条の4、保険業法300条の2)、契約締結前の

---

(138) 金融商品取引業に関しては、一定の付随業務ができるほか、一定の業務については内閣総理大臣に届出をすれば行うことができる届出業務、内閣総理大臣の承認を受ければ行うことができる承認業務がある(金融商品取引法35条2項～4項)。

(139) 金融商品取引業に関しては、承認業務には限定がなく、内閣総理大臣の承認があれば兼業が可能となっているので、銀行や保険業と同じ意味での他業禁止はない。また、第二種金融商品取引業者、投資助言・代理業者は届出・承認は不要なので(金融商品取引法35条の2第1項)、これらの業者については兼業制限がないといえる。

(140) 銀証分離規制については、神田秀樹=神作裕之=みずほフィナンシャルグループ『金融法講義』(岩波書店、2017年)、第7章、飯田秀総、『金融商品取引法』(新世社、2023年)391～5頁など参照。

(141) 一般に、説明義務違反は不法行為(民法709条)に基づく損害賠償責任をもたらさう。保険募集に関しては、意向把握義務もある(保険業法294条の2)。

(142) 保険募集に関しては、告知事項についての不実告知教唆、告知妨害等も禁止される(300条1項2号、3号)。

(143) 保険募集に関しては、銀行等が行う場合にのみ優越的地位の濫用の禁止が定められている(保険業法300条1項9号、保険業法施行規則234条1項7号)。

書面の交付義務（金融商品取引法 37 条の 3、銀行法 13 条の 4、保険業法 300 条の 2）、指定紛争解決機関との契約締結義務（金融商品取引法 37 条の 7、銀行法 13 条の 4）<sup>(144)</sup>、損失補填の禁止（金融商品取引法 39 条の 1、保険業法 300 条の 2）<sup>(145)</sup>等がある。

第二は、開示規制である。金融機関は、業務報告書等を作成、公告し、また業務及び財産の状況に関する説明書類を縦覧しなければならず、その内容・様式は内閣府令（銀行法施行規則等）で定められる（銀行法 19 条、21 条、22 条、保険業法 110 条、111 条、金融商品取引法 46 条の 3、46 条の 4、47 条の 2、47 条の 3<sup>(146)</sup>）。

第三に、開示規制の一種ともいえるが金融機関のミクロ・プルーデンス規制といえるものとして、自己資本比率規制がある。銀行等に関して、金融庁は、銀行がその経営の健全性を判断するための基準として、銀行単体及び連結で、その保有資産等に照らし自己資本の充実の状況が適当であるかどうかの基準を設定することができる（銀行法 14 条の 2）。銀行は、この基準に基づき自己資本比率等の指標を自主的に作成して自己規正を行うが、この指標は早期是正措置（後述）の発動基準ともなっており、金融庁による監督権限の行使とも結びついている。保険会社に関しても、「保険金等の支払能力の充実の状況が適当であるかどうかの基準」を金融庁が定め（保険業法 130 条）、さらにこれを用いた「保険金等の支払能力の充実の状況を示す比率」（いわゆるソルベンシー・マージン比率）の区分を金融庁と財務省が共管で定めて、この区分に応じ早期是正措置と結びつけるかたちで監督が行われる（保険業法 132 条 2 項、「保険業法第 132 条第 2 項に規定する区分等を定める命令」）。第一種金融商品取引業者に関しても、自己資本規制比率があり、これに基づき、業務方法変更命令、業務停止命令、登録取消しが行われる（金融商品取引法 46 条の 6、53 条）。

このほかに、金融商品取引法との関係で、狭い意味での業法を超える、有

---

(144) 保険募集に関しては、この規定はない。

(145) 銀行預金に関しては、この規定はない。

(146) 金融商品取引業に関しては、第一種金融商品取引業者とそれ以外の業者とで開示事項に違いがある。

価値証券の発行や金融商品の取引等を公正にし資本市場を守るための重要な規制として、有価証券の発行開示規制・継続開示や不公正取引規制がある。前者には、有価証券届出書の提出（金融商品取引法4条）や目論見書の交付（同法15条）、有価証券報告書の提出（同法24条）などの義務がある。後者としては、風説流布・偽計・暴行・脅迫の禁止（金融商品取引法158条）、相場操縦行為の禁止（金融商品取引法159条）、インサイダー取引の禁止（金融商品取引法166条、167条）、空売りの禁止（金融商品取引法162条）等が挙げられる。これらの法の遵守の監視も、金融庁——とくに証券取引等監視委員会——の役割である。

そして、金融庁は、監督権限をもつ。第一は、業務又は財産の状況に関して「報告又は資料の提出」を求める権限である（銀行法24条1項、保険業法128条1項、金融商品取引法56条の2第1項前段）。これは、上記の事業年度ごとの業務報告書の提出など定期的な報告と異なり、「業務の健全かつ適切な運営を確保するため必要があると認めるとき」（銀行法24条1項）や「保険会社の業務の健全かつ適切な運営を確保し、保険契約者等の保護を図るため必要があると認めるとき」（保険業法128条1項）、日常的に、具体的事情に応じて必要な資料の提出を求める権限である<sup>(147)</sup>。任意調査ではあるが、正当な理由なしに報告等の提出を拒んだ場合には罰則がある（銀行法63条2号、保険業法317条2号、金融商品取引法198条の6第11号<sup>(148)</sup>）。第二は、立入検査権である（銀行法25条1項、保険業法129条1項、金融商品取引法56条の2第1項後段）。金融庁及び財務局の検査官が、施設に立ち入り、業務・財産の状況に関し質問し、帳簿書類その他の物件の検査を行うものである<sup>(149)</sup>。第三は、処分権である。銀行、保険会社について、①業務・財産の状

---

(147) 小山・前掲注(132)392頁。

(148) 保険会社に関して、子法人等・業務委託先は「正当な理由があるとき」報告徴収を拒否できるが（保険業法129条3項）、保険会社それ自体についてはかかる定めがなく、保険会社の業務の健全かつ適切な運営を確保し、保険契約者等の保護を図るため必要があるときは、顧客に対する秘密保持義務の対象となる情報であっても報告徴収を求めることができると解されている。参照、吉田和央『詳解保険業法〈第2版〉』450頁。

(149) 参照、金融庁「立入検査の基本的手続」(<https://www.fsa.go.jp/common/law/guide/kashikin/bessi01.pdf>)。

況に照らして必要があるとき、改善計画の提出・変更などの措置を命じることができ（早期是正措置）、さらに業務停止命令、財産の供託命令等ができる（銀行法 26 条、保険業法 132 条）。②法令等に違反したとき又は公益を害したとき、業務停止命令、取締役等の解任命令等ができる（銀行法 27 条、保険業法 133 条）。そして、免許取消処分ができる（銀行法 27 条、28 条、保険業法 133 条、134 条）。金融取引業者についても、第一種金融取引業者については①があり（金融商品取引法 53 条）、②についても、要件や枠組みはやや異なるが、業務改善命令、業務停止命令、登録・認可の取消処分ができる（金融商品取引法 51 条～52 条の 2）。このほか、銀行、外国保険会社、金融商品取引業者については、資産の国内保有命令ができる（銀行法 29 条、保険業法 197 条、金融商品取引法 56 条の 3）。

なお、金融庁に置かれる独立行政委員会である証券取引等監視委員会は、上でみた有価証券の発行開示規制や継続開示、公開買付けの発行開示規制に関わる検査（開示検査）や、不公正取引に関する調査（取引調査）の他、金融商品取引業者等の財産や業務の状況の調査（証券調査）を行い、また不公正取引など金融商品取引等の公正を害する悪質な行為の実態を解明し、告発により刑事訴追を求めるための犯則調査を行う<sup>(150)</sup>。もっとも、証券取引等監視委員会は八条委員会であるから、それが有している監督権限は上の類型のうち第一、第二のもののみであり、第三の処分権は有していない。行政処分その他の措置については、内閣府の長としての内閣総理大臣及び金融庁長官に勧告することができるのみである（金融庁設置法 20 条 1 項）。

### (3) アカウンタビリティ

金融庁のアカウンタビリティの制度として、特別なものはないように思われる。これは、金融庁は内閣府の外局たる行政機関であり、他の行政機関と同様に、内閣府の長としての内閣総理大臣また金融担当大臣の指揮監督のもとにあって、これらの大臣に対して責任を負い、またこれらの大臣を通じて国会ひいては国民に責任を負うというかたちで民主的統制が及んでいるから

---

(150) 参照、金融庁「組織・事務概要」〈[https://www.fsa.go.jp/sesc/aboutsesc/about\\_work.html](https://www.fsa.go.jp/sesc/aboutsesc/about_work.html)〉。

だと理解できる。

監督指針やガイドラインの策定の際にはパブリックコメントを実施し結果を公表するが、これも行政手続法により行政機関に一般的に求められる義務である。監督結果や行政処分が公表されることも多いが、これは、金融商品取引業者については金融商品取引法192条の2に基づくものといえる一方、その他の金融機関については銀行法及び保険業法に同様の定めはないようであり、慣行によるものといえる。いずれにしろ、金融庁の活動のアカウンタビリティ確保というより、顧客保護や市場の透明性確保という趣旨から行われているものと理解できる。

このほか、事実上のものではあるが、事務年度(7月1日～6月30日)ごとに活動を取り纏めた、「金融庁の1年」と呼ばれる詳細な年次報告書を公表していることが注目される<sup>(151)</sup>。このほか、金融庁のウェブサイトでは「行政処分事例集」というデータベースが整備されているのも目立つが、これは、監督結果や行政処分の公表と同様、顧客保護や市場の透明性確保という趣旨に基づくものだと思われるが、アカウンタビリティに資するものであるとも評価できる。

### 3 日本銀行

#### (1) 組織

日本銀行は、日本銀行法により設立された法人である(日本銀行法〔以下本節では「法」と呼ぶ〕6条参照)。設立に関し行政庁の認可が必要な「認可法人」とであると性質づけられている<sup>(152)</sup>。

---

(151) もっとも、この点の評価は難しい。独立行政委員会である公正取引委員会は独占禁止法44条に基づき年次報告書を作成、公表しており、これに匹敵するものとみることのできる反面、通常の行政機関でも環境省の環境白書や内閣府の防災白書のように、法令(環境基本法12条、災害対策基本法9条)に基づき作成・公表されているものや、外務省の外交青書や文部科学省の文部科学白書のように、法令上義務づけられているわけではないが作成・公表されているものも多く、こちらに引き付けて理解することもできるからである。

(152) 宇賀・前掲注(134)327頁、日本銀行のウェブサイト〈<https://www.boj.or.jp/about/education/oshiete/outline/a11.htm>〉を参照。

日本銀行の最高意思決定機関は政策委員会である<sup>(153)</sup>。政策委員会は、金融市場調節の方針など、金融政策の運営に関する事項を決定する（法15条1項）。また、定款変更や業務方法書の作成・変更、経費の予算の作成・計算書類の作成・剰余金処分等の会計に関する重要事項、給与等の支給基準・服務に関する準則の作成・変更のほか、信用秩序の維持に資するための業務、資金決済の円滑に資するための業務、外国為替の売買や国際金融業務、そして考査といった各種の業務に関する重要事項を決定する（同条2項）。

政策委員会は、審議委員6人と総裁、副総裁2人の9人で組織される（法16条1項、2項）。審議委員は、経済又は金融に関して高い識見を有する者その他の学識経験のある者のうちから、両議院の同意を得て、内閣が任命する（法23条2項）。また総裁、副総裁は、両議院の同意を得て、内閣が任命する（同条1項）。これらの役員については、任期が5年で、身分保障がある（法24条1項、25条1項）<sup>(154)</sup>。

もっとも、財務大臣又は経済財政政策担当大臣（内閣府設置法19条2項）は、必要に応じ、金融調節事項を議事とする政策委員会の会議（いわゆる「金融政策決定会合」。法17条2項）に出席して意見を述べ、又はそれぞれの指名するその職員を当該会議に出席させて意見を述べさせることができる（法19条1項）。また、この会議で、財務大臣又はその指名する財務省の職員及び経済財政政策担当大臣又はその指名する内閣府の職員は、金融調節事項に関する議案を提出し、又は当該会議で議事とされた金融調節事項についての委員会の議決を次回の金融調節事項を議事とする会議まで延期すること

---

(153) 日本銀行の組織図（<https://www.boj.or.jp/about/organization/chart.pdf>）を参照。

(154) なお、役員としてこれらの他に監事3人以内、理事6人以内及び参与若干人が置かれる（法21条）。監事は日本銀行の業務を監査する（法22条3項）。理事は、総裁の定めるところにより、総裁及び副総裁を補佐して日本銀行の業務を掌理し、総裁及び副総裁に事故があるときは総裁の職務を代理し、総裁及び副総裁が欠員のときは総裁の職務を行う（同条5項）。参与は、日本銀行の業務運営に関する重要事項について、政策委員会の諮問に応じ、又は必要があると認めるときは、政策委員会に意見を述べることができる（同条6項）。監事は内閣が任命し、理事と参与は委員会の推薦に基づいて財務大臣が任命する（法23条3項、4項）。任期は監事と理事が4年、参与が2年である（法24条1項）。監事と参与には審議委員らと同じ身分保障があるが、理事は、財務大臣が、政策委員会から解任の求めがあったときは解任することができる（法25条1項、3項）。

を求めることができる(同条2項)。これらの権限を強調するならば、日本銀行の重要な意思決定に財務大臣、経済財政政策担当大臣ひいては内閣の影響力が及ぶので独立性は弱いと評価することもありえないわけではない。しかし、あくまで前者は意見を述べるだけであり、後者も、延期の求めがあった場合には委員会は議事の議決の例によりその求めについての採否を決定するところ(同条3項)、議決は9人の委員(のうち出席委員)のみで行うので(法18条2項)、委員会の判断が優先する。それゆえ、大臣・内閣からの独立性は担保されていると評価できる。

## (2) 権限

日本銀行の業務について、本稿の関心との関係で言えば、「信用秩序の維持に資すること」(法1条2項)、すなわち金融システムの安定に貢献することが、物価の安定を図ることと並ぶ目的とされている<sup>(155)</sup>。金融システムの安定には、金融機関が、金融仲介機能や決済機能の遂行に伴うリスクを適切に管理し、安定的に経営を行うことが重要となる。そのために、日本銀行は、個別の金融機関の経営実態そしてリスクを把握し、必要に応じて経営改善のため助言等を行う。これは、マイクロ・プルーデンスの観点からの活動ということになる。他方、日本銀行は、「金融システムを全体として捉えてリスクの所在を分析・評価し、それに基づいて対応を図っていく」というマクロ・プルーデンスの観点からの活動も行うようになっている<sup>(156)</sup>。

これらの活動の手段として、考査とオフサイト・モニタリングがある。考査とは、「取引先金融機関等の業務及び財産の状況について、日本銀行が当該取引先金融機関等へ立ち入って行う調査」である(法44条)。法律に基づく権限であるが、直接には金融機関等と契約を締結し、その契約に基づき行われるものであると解されている(同条)。オフサイト・モニタリングは、立入調査を行わず、「金融機関の役職員との面談や電話でのヒアリング、金

---

(155) 日本銀行のウェブサイト〈<https://www.boj.or.jp/about/education/oshiete/pfsys/e01.htm>〉を参照。

(156) 日本銀行のウェブサイト〈<https://www.boj.or.jp/about/education/oshiete/pfsys/e02.htm>〉を参照。

融機関から提出を受けた各種経営資料の分析などを日常的かつ継続的に行うことを通じて、金融機関の資金繰り、当面の業務運営、収益状況といった経営動向について……把握する」ものである<sup>(157)</sup>。日本銀行法に直接の文言はないが、考査と同様に、契約に基づき行われるものだと解される。

マクロ・プルーデンスの観点からの取組みは、次のように整理されている<sup>(158)</sup>。第一に、金融システム全体の状況やリスクの分析・評価である。その結果を、「金融システムレポート」として、原則として年に2回公表している。また、分析・評価の中で、マクロ・ストレステストを用いた頑強性調査を行うことが知られている。第二に、ミクロ・プルーデンスに基づく考査・モニタリングとの連携である。マクロ分析・評価の基礎となる情報を金融機関から収集する一方で、マクロ・プルーデンスの観点からの政策的示唆、助言を金融機関に対し行っているようである。近時進められてきている金融庁との連携（下記）もここに含められるだろう。第三に、金融システム安定に必要な施策の実施である。具体的な例として、「最後の貸し手」としての流動性の供給といわゆる日銀特融が挙げられる。前者は手形や国債を担保とする貸付けを行うものである（法33条1項2号）のに対し、後者は内閣総理大臣及び財務大臣の要請を受けて「資金の貸付けその他の信用秩序の維持のために必要と認められる業務」を行うものである（法38条）。第四は、決済システムの関係の取組みである。「日銀ネット」の運営と、民間の金融市場インフラ（資金決済システム・証券決済システム・清算機関・取引情報蓄積機関）のオーバーサイトとからなる。第五は、マクロ・プルーデンスの視点も重視する金融政策運営である。政策委員会による金融政策の運営に関する事項の決定に際して、マクロ・プルーデンスの観点も組み込まれているということである。

ここで留意すべき点は、上で取り上げた日本銀行の金融システム安定のた

---

(157) 日本銀行のウェブサイト〈<https://www.boj.or.jp/about/education/oshiete/pfsys/e06.htm>〉を参照。

(158) 参照、日本銀行「日本銀行のマクロプルーデンス面での取組み」（2011年10月18日）。また日本銀行ウェブサイト〈<https://www.boj.or.jp/about/education/oshiete/pfsys/e15.htm>〉も参照。

め的手段は、法律に根拠をもつものを含めて、基本的には行政事務の性質をもつものではないと理解できるものの、行政事務の性質をもつという評価もある点である。まず、日本銀行が金融機関に対する処分権限を持たないことはたしかである。次に、審査も審査契約に基づくものであり、1997年の日本銀行法改正の際の金融制度調査会答申では「行政権限の行使として実施されるものではない」と整理されている<sup>(159)</sup>。もっとも、審査契約が法律により「オーソライズ」されているものである点や、審査が立入りを伴う権力的な色彩をもつものである点に鑑みると、行政事務と捉えることもできるとの見方も示されていた<sup>(160)</sup>。流動性の供給や日銀特融も信用供与であり民間金融機関も行いうるものであるとみることができるものの、とくに日銀特融については政府の要請に基づき行われるものである点を重視すると行政事務と捉えられるとの見方もある<sup>(161)</sup>。

### (3) 日本銀行と金融庁との関係

日本銀行は、金融庁長官から要請があるときは、審査の結果を記載した書類その他の審査に関する資料を金融庁長官に対し提出し、又はその職員に閲覧させることができることとされている(法44条3項)。

また、2014年6月から半年に1回程度の頻度で、マクロ・プルーデンスにかかる連携強化を図っていく観点から、金融システム・金融市場の諸情勢に関する意見交換を行うことを目的として、金融庁長官と日本銀行副総裁を含むメンバーからなる「金融庁・日本銀行連絡会」が開催されている。金融庁がカウンターシクリカル資本バッファの水準を変更する際には、この連絡会における協議を踏まえて決定することとなっている<sup>(162)</sup>。

さらに、2020年に自民党が金融機関が日本銀行と金融庁とのそれぞれに出しているデータについて金融機関の同意を得て相互に閲覧しあうシステムの構築等を求めた<sup>(163)</sup>「金融庁と日銀の縦割り打破」という提言を契機とし

---

(159) 塩野監修・前掲注(3) 61頁。

(160) 塩野監修・前掲注(3) 66～8頁

(161) 塩野監修・前掲注(3) 53～4頁。

(162) 日本銀行のウェブサイト〈<https://www.boj.or.jp/finsys/macpru/index.htm>〉を参照。

て、双方の幹部によるタスクフォースが設けられ、さらに2021年6月から金融庁局長と日本銀行の理事が出席する「金融モニタリング協議会」が半年に一度開かれることとなった。その結果、2021事務年度からすべての大手銀行・地域金融機関についての検査・考査結果が原則として共有され、2022年度から金融機関からのデータの提出先を一元化するシステムの整備が進められた<sup>(164)</sup>。現在は、共通のデータプラットフォームの開発が進められている<sup>(165)</sup>。

もっとも、「連絡会」も「金融モニタリング協議会」も、管見による限り、その組織・権限・運営等について、公表された覚書やルールのようなものは存在しない。

#### (4) アカウンタビリティ

日本銀行は、国会に対し、おおむね6か月に1回、政策委員会の議決内容及びそれに基づき日本銀行が行った業務の状況を記載した報告書を作成し、財務大臣を経由して国会に提出しなければならないとされている（日本銀行法54条1項、2項）。これらの規定に基づき、「通貨及び金融の調節に関する報告書」を年2回、国会に提出し、その概要説明を両議院の財政金融委員会で行っている<sup>(166)</sup>。また、総裁等が日本銀行の業務及び財産の状況について各議院又はその委員会から説明のため出席することを求められたときは、当該各議院又は委員会に出席しなければならないとされている（同条3項）。総裁等が、両議院の委員会（財政金融委員会と予算委員会が多いが、経済産業委員会や決

---

(163) 日本経済新聞2020年10月21日朝刊5面。

(164) 山崎貴弘＝佐藤雅之「金融庁・日本銀行のさらなる連携強化に向けて」〈<https://www.fsa.go.jp/frtc/kikou/2021/20210518.pdf>〉、金融庁・日本銀行「金融庁・日本銀行の更なる連携強化に向けた取り組みの進捗」(2022年)〈<https://www.boj.or.jp/finsys/cofsa/data/rel220617a.pdf>〉を参照。

(165) 金融庁・日本銀行「Progress in Common Data Platform and Next Steps」(2024年)〈<https://www.fsa.go.jp/en/news/2024/20240701/20240701.pdf>〉を参照。

(166) 日本銀行のウェブサイト〈<https://www.boj.or.jp/mopo/diet/index.htm>〉を参照。参議院では年2回行っているのに対し、衆議院では年1回となっている。

算委員会も含まれる)に1年間に延べ30日～40日程度、出席して説明を行っている<sup>(167)</sup>。

また、国民に対しても、各事業年度の財務諸表に対して財務大臣の承認(同法52条1項)を受けたとき、遅滞なく、業務概況書を作成し、これを当該財務諸表及び当該事業年度の決算報告書とともに公表することが義務づけられている(同法55条)。このほか、金融政策決定会合について、議事要旨が公表され、その議事録も、「公表要領」に基づき、一定の非公表情報を除いて、各会合から10年を経過した後に半年分(1月から6月分、7月から12月分)毎にとりまとめて、年2回公表されている。また、年4回、金融政策決定会合において、先行きの経済・物価見通しや上振れ・下振れ要因を詳しく点検し、そのもとでの金融政策運営の考え方を整理した「経済・物価情勢の展望」(展望レポート)を決定し、公表している<sup>(168)</sup>。

このようにみると、1997年の日本銀行法改正以降、日本銀行のアカウントビリティは非常に充実してきているといえる。

### Ⅲ 若干の考察

#### 1 両国の監督組織の独立性

ここまで概観したイギリスと日本の金融機関の監督組織について、組織の独立性という観点から比較してみると、次のようになる。

まず、イギリスでは、消費者保護(FCA)とブルーデンス規制という2つの機能別に2つ——後者はマイクロ・ブルーデンス(PRA)とマクロ・ブルーデンス(FPC)とでさらに分けられるので最終的には3つ——の規制機関が分けられている(ツイン・ピークス)。これらの規制組織——FCAとイングランド銀行(PRA、FPC)——はそれぞれ、独立機関と言っている政府からの独立性を保持しているといえる。FCAは、①人事について、任命は常勤の最高責任者を含め、理事の過半数を財務省が任命できる体制となっており、

---

(167) 1998年(度)以降のデータが日本銀行のウェブサイト〈<https://www.boj.or.jp/mopo/diet/kokkai/index.htm>〉で公表されている。

(168) 日本銀行のウェブサイト〈<https://www.boj.or.jp/mopo/outlook/index.htm>〉を参照。

財務省の影響をうけやすいといえ、②職権行使についても、任命理事の勤務条件は財務省が決定するため身分保障につき怪しいところがあることも指摘されているものの、その勤務条件には法律で一定の要請があり独立性が確保されているとみることも可能であること、また過半数を占める非常勤の理事には独立性が認められること、さらに最高責任者の任期も近時法律で明確化されていることから、一定の運営上の独立性が確保されているといえる。もっとも、一定の要件を充足する場合に、金融の安定性確保の観点から、FPC はマクロ・プルーデンス措置を実施するため FCA に命令をする権限、PRA は金融システムの安定性を保護するため FCA の規制権限・破産権限の行使を中止する権限を与えられており、この点では独立性が損なわれているともいわれる。③財務に関しては認可権限の行使に関して受け取る手数料で財源が賄われており、政府からの強い独立性をもつといえる。

また、PRA も、①人事について、12名以上の委員のうち、イングランド銀行の総裁・副総裁が4名、FCAの最高責任者、イングランド銀行総裁が財務大臣の同意を得て任命する委員が1名、財務大臣が任命する委員が6名以上であるので、任命母体という点では財務省の影響がやや大きいように、逆にいえば、イングランド銀行の影響が抑えられているようにみえる。しかし、いったん任命されれば、充て職（総裁・副総裁とFCAの最高責任者）を除く7名以上の委員は解任事由が限定されているので、イングランド銀行からも財務省（政府）からも独立性が担保されているといえる。②職権行使について、FPCにマクロ・プルーデンス措置を実施するためFCAに命令をする権限が与えられており、この点で独立性が害されているという指摘があるのはFCAと同様である。③財務に関しては認可権限の行使に関して受け取る手数料で財源が賄われており、政府そして財務省からの独立性をもっているといえる。

さらに、FPCも、①13名の委員のうちイングランド銀行の総裁・副総裁が5名、FCAの最高責任者、イングランド銀行総裁が財務大臣の同意を得て任命する委員が1名、財務大臣が任命する委員が5名、財務省の代表1名であり、組織構成という点ではPRAほどではないが財務省の影響を受けるようにみえる（もっとも、会合の議長はイングランド銀行総裁（欠席の場合

は副総裁)が務め、また、財務省の代表者1名は議決権をもたないので、運営においてはイングランド銀行の影響の方が大きいように見える)。しかし、任命委員については解職事由が限定されており、またイングランド銀行と財務大臣の一方の判断だけでは解職できない点で、独立性が確保されているといえる。②職権行使について、FPCは金融システムの安定性の評価やPRA・FCAに対するマクロ・プルーデンスに関する措置のための権限行使を求める命令、イングランド銀行、財務省、PRA・FCAに対する勧告を行う権限を有するところ、イングランド銀行の金融安定化目標の達成という枠内ではあるがイギリス政府の経済政策を支援して権限行使するものとされている。とはいえ、権限行使はFPCの会合による決定により、またその決定は合意によることが原則であるが表決をとる際に可否同数であれば議長が決するとされているので、政府(財務省)からの独立性は担保されているといえそうである。③財務に関しては、イングランド銀行の全体の予算の中で賄われているようであり、イングランド銀行からの独立性はない。他方で、政府(財務省)からの独立性は担保されている。

このように、イギリスでは複数の独立した規制機関が設けられているに至っているが、それは、行政活動を行う際に重要な目標(考慮事項)が抜け落ちないようにするためであると考えられる。複数の、さらには相反する目標を1つの組織に担わせると活動が機能不全を起こすという認識(かつてのFSAにはプルーデンスの意識が弱く世界金融危機を防げなかったという反省)である。その関係で興味深いのが「目標」の存在である。これはFSAの設置当初から存在するものではあるが、FCAでは、①戦略目標(市場の機能性)のもと、②運営目標としてa)消費者保護、b)インテグリティ確保、c)競争促進が掲げられ、さらに近時は③二次的目標としてイギリス経済全体の競争性及び成長が加えられている。そして、活動は、①+②のいずれか(cはa、bに劣位)に資するものである必要があり、その範囲で③も求められる、ということとなっている。他方、FPCとPRAは、基本的にプルーデンスの確保を旨としており、PRAは①一般目標として認可した金融機関の安全性及び健全性の促進を掲げ、②保険会社との関係では保険契約者保護という保険目標があり、さらに③二次的目標としてa)競争促進に加えb)イギリス経済全

体の競争性及び成長が加えられている。またFPCも、①イングランド銀行の金融安定性目標への寄与と、①に劣位するものとして、②政府の経済政策（成長・雇用目標を含む）の支持とが目標として掲げられている。

他方で、アカウントビリティに関わる仕組みも多く法定されている。FCAについていえば、財務省との関係で、年次報告書の提出が求められ、重大な過誤があった場合には調査を実施し報告を行う義務を負う。また財務省はいわゆる3Eの検査を行う独立審査官や、イギリスの金融システムに対する脅威又は顧客の利益に対する重大な損害が発生する事態が生じた場合に独立審問官を任命して調査を行わせる権限ももつ。また議会との関係でも、規則制定等に際して公衆に対する諮問を行うとき、両議院の委員会にこれを通知し委員会の意見がある場合には応答を行う義務が課されている。さらに、苦情調査のためのコミッショナーの設置も義務づけられている。RPAも、年次報告書の提出、重大な過誤があった場合の調査の義務を負い、独立審問官による調査や、規則制定等の際の議会の関与に服する。

また、アカウントビリティを果たす際の規準となる法律による規律が詳細であるといえる。法律で定められた「目標」や「規制原則」が年次報告書による報告や規則制定の際の規準となっており、緩やかなかたちではあるが裁量を拘束する役割を果たしているようにみえる点も注目される。

これに対し、日本では、金融庁が預金者等の顧客保護とともにブルーデンス確保についても（主にマクロ・ブルーデンスの観点からの監督につき日本銀行の協力を得ながら、また金融破綻処理制度及び金融危機管理に関する事項の企画立案は財務省との共管のもと〔財務省設置法4条1項55号参照〕）最終的な責任を負う体制になっている。金融庁の任務は、「我が国の金融の機能の安定を確保し、預金者、保険契約者、有価証券の投資者その他これらに準ずる者の保護を図るとともに、金融の円滑を図ること」（金融庁設置法3条1項）とされており、また金融機関の規制権限は金融庁のみがもっている。

もっとも、金融庁は独立機関とは言えない（ただし、金融庁に置かれている証券取引等監視委員会は独立行政委員会であり、この部分は独立機関と評価できる）。①人事についてみれば、金融庁長官は一般職の公務員であり、内閣府の長としての内閣総理大臣が任命権をもつ（国家公務員法55条1項）。一

般職公務員としての身分保障しか与えられていない。また、幹部職(次長、局長、審議官等)の任命権が内閣府の長としての内閣総理大臣にあるのも、他省庁と同じである。②職務遂行についても、内閣府の長としての内閣総理大臣、そして実質的には金融担当大臣の指揮監督に服する。③財務についても、内閣府の一部局として、内閣府予算の中に組み込まれている。あくまで、他の中央省庁と変わらない。

アカウンタビリティに関しても他の中央省庁と同じ枠組みしかない。金融庁は、事実として、「金融庁の1年」と呼ばれる詳細な年次報告書を公表したり、「行政処分事例集」というデータベースを整備したりしており、これらをアカウンタビリティ確保の仕組みと評価できなくもない。しかしこれらを考慮に入れても、イギリスの諸組織と比較すればアカウンタビリティ確保の仕組みは少ないと言わざるを得ない(この点、日本銀行は、アカウンタビリティに関わる制度が一般の行政機関に比して充実している)。これに関連して、金融庁は、規制対象の金融機関との関係では「検査・監督基本方針」「監督指針」「ガイドライン」など多くの規則的文書を多く発出しているが、これらの多くは作用法上の根拠規定をもたないものである(もともと、例がないわけではなく、「マネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策に関するガイドライン」は、「犯罪による収益の移転防止に関する法律」17条<sup>(169)</sup>に基づくものだとみられる)。金融庁の活動に対する法的規律はその果たしている役割の大きさに比すれば少ないように思われる。

これは、金融庁が組織上、他の中央省庁と同様の大臣責任の枠内に収まるからだということの説明できる。とはいえ、内閣府の外局であり外局の長としての金融庁長官は非大臣(一般職公務員)であるという位置づけに曖昧さが否めない。内閣府に置かれている委員会(例えば公正取引委員会)と同様に中立性や専門性が高い機関であるように見える反面、委員会とは異なり内閣府担当大臣——内閣総理大臣に近い——の指揮監督下にあるので政治の影響を強く受ける可能性も高いからである。これは、金融監督庁設置時の議

---

(169)「行政庁は、この法律に定める特定事業者による措置の適正かつ円滑な実施を確保するため必要があると認めるときは、特定事業者に対し、必要な指導、助言及び勧告をすることができる」。参照、日本経済新聞2017年12月8日朝刊7頁。

論や、金融再生委員会の制度設計のあり方から続く問題である。この点、行政委員会に関する叙述であるが、規制機関に高度の独立性を確保するべき理由から内閣府の外局にこれを置くことを望ましいとする考え方と、内閣府は本来政治性の高い機関でありそこに政治からの独立性を求められる組織を置くことを疑問視する考え方との間の両面価値的などころを指摘する見解が示唆的である<sup>(170)</sup>。

## 2 バーゼル委員会が求める独立性

金融監督組織の独立性は、国際的な要請となっている。すなわち、バーゼル銀行監督委員会が定める「実効的な銀行監督のためのコアとなる諸原則（バーゼル・コア・プリンシプル）」の中に含まれる<sup>(171)</sup>。コア・プリンシプルとは、「各国が、自国の監督制度の実効性を評価し、健全な監督実務の基本水準を満たすために今後何をすべきかを特定し、自国の銀行システムの発展に沿って（必要に応じて）監督制度及び実務を改善するための基準として用いられている。また、国際通貨基金（IMF）及び世界銀行が、金融セクター評価プログラム（FSAP）の一環として、各国における銀行監督の制度や実務の実効性を評価する際にも用いられている」ものである（0.13）。「金融セクター評価プログラム（FSAP: Financial Sector Assessment Program）は、「金融セクターのレジリエンス、規制・監督の枠組みの質、金融危機の対応と解決の能力を評価することに重点を置いてIMFによって実施されるものである」<sup>(172)</sup>。2010年以降は、この金融安定性評価が、IMF協定4条に基づくIMFによる「監視」の必須部分とされており、日本など32ヶ国についてはこの評価を5年に1度実施することとなっている<sup>(173)</sup>。評価の結果は報告書に纏められ

---

(170) 伊藤正次「日本の行政委員会制度と規制機関の制度選択」岸井大太郎＝鳥居昭夫編『公益事業の規制改革と競争政策』74頁。また、金融庁に置かれる証券取引等監視委員会は独立行政委員会といえる組織であり、証券取引等の監視とそれ以外の金融機関の活動の監督との違いをどう考えるかもわからない。

(171) 以下では金融庁による仮訳から引用している。バーゼル銀行監督委員会「実効的な銀行監督のためのコアとなる諸原則（バーゼル・コア・プリンシプル）」（2024年改訂）〈<https://www.fsa.go.jp/inter/bis/20240507/02.pdf>〉。本文中の括弧内はパラグラフ番号である。

(172) 国際通貨基金のウェブサイト〈<https://www.imf.org/en/Publications/fssa>〉を参照。

る。その中で「勧告 (recommendations)」が行われるが、この勧告に法的な拘束力はない。とはいえ、報告書は公表されるので、市場参加者や格付機関、外国当局による評価により、通貨や国債の信認に影響するおそれがある。それゆえ、政府はこれを無視できないということになる。その意味で、金融安定性評価の規準となるコア・プリンシプルはソフトローの一種と理解することができる。

さて、独立性について、コア・プリンシプルは、「原則2：監督当局の独立性、説明責任、資源配分及び法的保護」でこれを要請している。以下でその内容を概観する。まず、総論的に次のことを求める。

監督当局は、業務上の独立性、透明な手続、健全なガバナンス、自律性を損なわない予算編成過程及び適切な資源を備え、自らの職務の遂行及び資源の活用に関する説明責任を負う。銀行監督のための法的な枠組みには、監督官に対する法的保護も含まれる (40.6)。

そのうえで、各論的に様々な事柄を挙げる。本稿の関心の範囲で拾い上げる(㊦～㊧は、以下の説明の便宜上、上田が振ったものである)。

[㊦] 監督当局の機能上の独立性、説明責任及びガバナンスが、法律に規定され、公表されている。監督当局の機能上の独立性が、政府ないし業界の干渉によって阻害されていない (40.7 (1))。

[㊧] 監督当局の長及びその運営組織の構成員の任命及び解任のための

---

(173) 国際通貨基金のウェブサイト (<https://www.imf.org/en/Publications/fssa/mandatory-financial-stability-assessments-under-the-fsap>) を参照。IMF 協定4条1項は、加盟国の一般的義務として、「各加盟国は、国際通貨制度の基本的な目的が諸国間における商品、役務及び資本の交流を促しかつ健全な経済成長を維持する枠組みを提供することであること並びにその中心的な目的が金融上及び経済上の安定のために必要な秩序ある基礎的条件を継続的に発展させることであることを認識して、秩序ある為替取極を確保し及び安定した為替相場制度を促進するため、IMF 及び他の加盟国と協力すること」を定め、3項で、IMF がこの義務の遵守を監督することとしている。

手続が透明性を伴うものである。監督当局の長は、決められた任期のもと任命され、在任期間中は法律に明記された理由によるか、身体的または精神的に役割を果たすことができないか、不正行為により有罪であると認定された場合にのみ解任され得る。解任の理由は公表される（40.7 (2)）。

〔㉞〕 監督当局は、自らの目的を公表し、それらの目的に照らして、自らに与えられた任務の遂行について、透明性のある枠組みを通じて説明する責任を有する。監督当局は、監督上の優先事項を定期的に公表する（40.7 (3)）。

〔㉟〕 監督当局は、問題の重要性に応じた適切なレベルで適時の監督上の決定及び緊急時における迅速な決定が可能となるような実効的な内部ガバナンス及び連絡手続を有する。特定の業務または意思決定に対する権限の委任とともに、組織内での責任の割当てが明確に定義されている。監督手続には、実効的な意思決定及び説明責任を支援するための内部の検証と均衡が含まれる。運営主体は、実際のまたは潜在的な利益相反を回避するよう構成される（40.7 (4)）。

〔㊱〕 監督当局は、実効的な監督及び監視を実施するための適切な資源を有している。監督当局の財源は、自律性または機能上の独立性を損なわない方法によって賄われている（40.7 (6)）。

㉟は独立性を担保する仕組みが法律で定められることを求めている。また、独立性が「政府」「業界」からのものであるとする点が注目される。㉟は人事の独立性で、日本における独立行政委員会の内容とも合致する。また㉟は財務の独立性であり、「自律性または機能上の独立性を損なわない方法」を強調すれば、何らかの特別な仕組みが要請されているようにも読める。㉟はアカウントビリティ、㉟は内部ガバナンスの確保の要請であり、独立性確保の裏返しの要請であると整理できる。㉟が決定権限や責任の割当て

を明確に定めること、また利益相反を避けることを求めている点も見逃せない。

気になるのは、このコア・プリンシプルに照らしてみると、日本の金融庁は要請を充足していない点である。④は明らかに充足していないし、⑤も上記の読み方に基づけば充足していない。この点、2017年の金融安定性評価で勧告の対象になっていたが<sup>(174)</sup>、2024年の報告書の中で、「独立性の強化を考える」という項目につき「未実行 (Not implemented)」と評価されている。そして、次のように指摘されている<sup>(175)</sup>。

・2017年のFSAP以降、金融庁(FSA)と日本銀行(BOJ)の構造と権限には変更が行われていない。

・ほとんどの権限が長官(Commissioner)に委譲されることで、金融庁は高い運営的独立性と不当な政治的干渉からの保護を享受している。しかし、重要な認可権限が大臣に留保されていること及び金融庁が中央政府の予算過程に依存していることは、潜在的な干渉にさらされるリスクを伴っている。

・長官の任期は固定されていない[…]

・人事の決定(Staffing decisions)は完全に金融庁の権限内に入っていない。金融庁長官は、職位が課長(Director)と同等またはそれ以下の職員の人事管理に対してのみ権限を持っている(国家公務員法第55条第1項)。

### 3 金融監督組織の独立性とは何か

金融監督組織に独立性が求められるのならば、それはなぜなのだろうか。これを、まず、何からの独立なのかというところから考えてみたい。対象と

---

(174) IMF, Japan: Financial Sector Assessment Program-Detailed Assessment of Observance on Basel Core Principles for Effective Banking Supervision, IMF Country Report No. 17/282, 2017, p. 224.

(175) IMF, Japan: Financial Sector Assessment Program-Financial System Stability Assessment, IMF Country Report No. 24/109, 2024, p. 72.

なるのは、㉑政府と㉒規制対象業界である。バーゼル委員会のコア・プリンシプルは、㉓（「監督当局の機能上の独立性が、政府ないし業界の干渉によって阻害されていない」）や㉔（身分保障は政府との関係のものであると考えられる）、㉕（利益相反は規制対象との関係のものであると考えられる）からすると、この2つを想定しているとみられる。これに対し、日本では、金融監督庁から金融再生委員会そして金融庁ができるまでの経緯を振り返ると、㉖矛盾・抵触しうる任務を分担している他省庁——旧大蔵省——からの独立が強く意識されていたように思われる。この点、㉖と㉑とが重なる面があることはたしかである。たとえば、政府が経済成長を目指して産業振興を経済政策としてとる場合——通常のことである——、産業振興を任務とする省庁からの独立は政府からの独立と重なってくる。しかし、㉖があくまで同列に並ぶ他省庁との関係だけである点を強調すれば、単に組織系統上他省庁から切り離せば済むはずであり、行政活動が互いに衝突しうる任務・目標を孕むものである場合にそれらの行政活動の担い手を分離・独立させることには大きな意義があるものの、これを厳密な意味での独立性とは言わないように思われる。金融庁の独立性があまり意識されてこなかったのは、このような事情によるものと考えられる。

他方、㉗についても、監督組織が規制対象業界と一定の距離を保たなければならぬのはたしかである。金融監督組織が「規制の虜」にさらされやすいこと、それゆえ「規制の虜」から自由でなければならないことは夙に指摘されてきている<sup>(176)</sup>。とはいえ、ここでは㉗を監督組織（実際に監督や検査を行う者）と規制対象業界との間の直接の距離として捉えている。ここで難しいのは、金融市場や金融商品の展開が速く、それに対応して適切な監督を行うためには、規制対象との接触や情報・認識の共有が求められる傾向が強まっている点である。日本でも2018年の金融庁組織再編のもとになった検査・監督に関する方針の変化がそれである。対象との適切な「離隔距離」な

(176) George J. Stigler, 'The theory of economic regulation', (1971) 2 Bell Journal of Economics 3 (ジョージ・J・スティグラー〔余語将尊・宇佐美泰生訳〕『小さな政府の経済学』〔東洋経済新報社、1981年〕第8章)、Daniel C. Dardy, Regulatory Capture in Banking, IMF Working Paper WP/06/34, 2006; Howell, above n. 36, p. 489.

いし「関係距離」を維持する必要性の一方で、対象との円滑な意思疎通を図ることも必要であり、「日本の金融検査行政は、今後も固有の検査技術の蓄積と外部との視野の共有化・人材交流という二つの課題の間で揺れ動いていくことが予想される」ことは夙に指摘されていた<sup>(177)</sup>。そうであるならば、比喩的な言い方になるが、監督組織と規制対象業界との間の直接の距離だけでいうならば、通常の行政機関ではなく独立組織として距離を話すことは難しいように思われる。もっとも、従来の行政機関のあり方以上に、規制・監督の透明性を高めることが求められるとはいえよう。

しかし、「規制の虜」が発生するのは、監督組織と規制対象業界との直接の間だけではない。むしろ、金融機関（とくに大手の金融機関）は、資力を有するので、みずからの経済的利益を確保するために政治家を通して監督組織に働きかけ——ロビイング——を行うことを通じてこそ「規制の虜」が発生するのではないかと思われる<sup>(178)</sup>。まさに産業振興政策の促進であり、<sup>①</sup>と重なってくる。金融監督組織の独立性が求められるのは、むしろ、この理由からではないか。

この点、公正取引委員会の独立性に関して論じる中で、その合理性を支える論拠として「長期的な公益の確保」を挙げる曾我部真裕の議論が参考になる<sup>(179)</sup>。そこでは、政治部門には一見効果的にみえる短期的な手段をとる傾向が認められ、それゆえ構造的に政治部門には向かない任務・作用については、「政治的な意味合いをもつ決定」を帯びるものであっても「時の政権からは距離をおいて」行うことが認められるとされる。金融監督についても、この意味での「長期的な公益の確保」に独立性が認められるといえると思われる。

もっとも、この論拠を分析すれば、いろいろな要素を抽出できそうであ

---

(177) 伊藤正次「日本の金融検査行政と『開かれた専門性』」内山裕=伊藤武=岡山裕編『専門性の政治学』（ミネルヴァ書房、2012年）207頁以下、とくに214、239頁を参照。

(178) Dardy, above n. 176, p. 3 も、ロビイングを指摘する。また、日本における国会議員を通じた金融庁に対する働きかけの例として、上杉=玉木・前掲注(122)50～1頁。

(179) 曾我部真裕「公正取引委員会の独立性について」石川正先生古稀記念『経済社会と法の役割』（商事法務、2013年）5頁、29～31頁。

る。第一に、規制対象が大企業——経済権力——であり、自己の利益——基本的に私益であり、公益になるとしてもせいぜい短期的なものである——の実現のために政治部門に圧力をかけるため、監督組織は政治部門から距離を置く必要性が高いことが挙げられる。第二に、とくにブルーデンスの観点からの規制との関係で、金融市場は社会の基盤をなすものでありその意味で公益性が高いことも指摘できる。第三に、とくに顧客保護の観点からの規制との関係では、情報や資力の点で金融機関に対し劣位にあり、かつ個々の(不)利益としては小さい顧客を束ねるかたちで規制を行う必要があるという意味で公益性が求められることも挙げられよう。

他方、「長期的な公益の確保」とは別に、日本における金融監督庁設置や金融再生委員会設置の際の議論からは、規制対象の金融機関ひいては金融市場との関係で専門的かつ重大なルールの適用には専門家による合議体の慎重な判断が求められることも指摘できそうである。また、イギリスのあり方をみると、そこで金融監督の独立規制機関がつけられたのは、早いスピードで次々と新しい金融商品や金融市場が生み出され、また新たなリスクが発生する中で、専門的な知見をもつ者たちに、迅速に適切なルールの形成を行わせるためであったことが窺われる<sup>(180)</sup>。金融規制という法分野の特徴として、要求される専門性の高さや、迅速な規律の必要性ゆえに、ルールメイキングとの関係でも議会や政府とは異なる独立機関の展開が求められるのだと理解できる。そしてさらにいえば、もともとシティの自主規制から発展してきた(また、現在でも「株式公開買付けパネル」のような組織が残っている)ことに鑑みると、イギリスは金融法の領域において市場による自生的秩序に委ねる発想、あるいは政府による介入を嫌う発想が強く、そのことが政府から距離を置いた組織に監督を担わせることと結びついているようにも思われる。こ

---

(180) See, Explanatory Note to Financial Services and Markets Act 2023, para. 12-13. イギリスでは、規制枠組みの設定を規制機関に委任することを「FSMA モデル」と呼び、それを政府は最も適切なやり方であると評価している。そのうえで、議会は、独立規制機関を設置、強化する際に、法律で目標 (objectives) を書き込み、また議会、財務省そして一般公衆に対する適切なアカウンタビリティを果たさせるための仕組みを設けたのだという理解も示されている (Id., para. 126)。

の点は、仮にイギリス法の理解として当たっているとしても、法文化の色彩が強いため同じことが日本でも妥当するのかわからない。しかし、金融庁の近時の監督アプローチについて、検査・監督を通じて得た情報の金融機関への提供や、収益、リスク、自己資本間のバランスの適切性やビジネスモデルの持続可能性の判断を行政が主体となっていくことに対する批判もあるところ、それはこの点とも関わっているように思われる<sup>(181)</sup>。

## おわりに

金融庁は、金融監督の重要性からか、設置以降その規模を拡大させており、また報道等を通じ国民の間における存在感も増している省庁である。また、民間からの、あるいは専門家（弁護士、公認会計士等）からの採用も多く人員構成に特徴があり、また監督・規制の手法にも新しいものがあり、伊藤正次が「開かれた中立性」というキーワードで論じたように、新しいタイプの行政組織として注目されている。

しかし、そうであるがゆえに、政治部門からの独立性（その内容、程度、論拠など）やアカウンタビリティのあり方についても、改めて検討する意義があるように思われる。本稿は、ひとつの比較対称例としてイギリスの制度をみた。イギリスでは世界金融危機への対応の失敗やEU離脱も踏まえ、試行錯誤をしながら制度をバージョンアップさせており、意思決定機関たる合議体構成員の条件や選出方法、職権行使や財務の独立性、政府や議会に対するアカウンタビリティの確保手段等の点で、法令による細かな定めに基づき制度を構築していることが窺われる。日本の具体的な制度のあり方を考えていくに際しても、他の諸国のあり方も参照にしたうえ、日本の統治構造や法制度との整合性も勘案してこれを行っていく必要があることはもちろんであるが、ひとつの参考にはなると思われる（なお念のため、イギリスは「ツイン・ピークス」と呼ばれる複数の規制組織を設けるあり方を採用しているのに対し、日本ではそうではないところ、規制組織の配置のあり方は世界的にみても

---

(181) 日本経済新聞 2017年6月13日朝刊19面。

様々なようである。本稿は金融監督組織のあり方を考える出発点ともいえるこの点についても何かを主張をするものではない。

とはいえ、本稿は、金融監督組織の研究として、関連する領域（とくに作用法の領域）の広さと専門性の高さ、そして筆者の力不足のために、甚だ粗雑で表面的な検討にとどまっている。金融監督組織のあり方に関する個別論点の検討は今後の検討課題である。

他方、独立機関の研究としても、本稿は、事例として金融監督組織を取り上げ、政治部門からの独立性が許容される合理的な理由の存在について、任務の内容や性質からささやかな検討をおこなったにすぎない。独立組織の独立性を考える際には、大雑把な分類になるが、④政府（内閣・行政各部）を監視する組織（例：会計検査院、人事院）と⑤私人に対してある種の規制権限を行使する組織（例：公正取引委員会、原子力規制委員会など）とで別に考える必要があるように思われる<sup>(182)</sup>。④は規制対象業界（ひいてはそれによる「規制の虜」の問題）を考える必要がなく、他方で政府（内閣・行政各部）という権力者の監視のあり方を考える必要があるので、政府との距離の取り方が⑤とは異なる可能性があるからである。この点、金融監督組織に独立性を認めるとするならば、⑤のタイプとなるので、このタイプの組織との比較検討を行っていくことが考えられる。これもまた今後の課題である。

（本学法学部教授）

\* 本論文は JSPS 科研費 23K20135 の研究成果の一部である。

---

(182) もちろん、大雑把な分類にすぎない。例えば現在の人事院には、給与勧告のように公務員の労働基本権制限に対する代償措置としての機能もあり、この機能は④と割り切ってよいのか、あるいは個人情報保護委員会のように、④の側面と⑤の側面を併有する組織もある。