

英金融サービス機構はリバイアサン(怪物)か(下)

中村俊夫

目次

はしがき

一、公的機関であるか

二、「自主規制」の失墜

(以上第四一巻第四号)

三、単一機関・強力な権限・説明責任

議会の審議

「単一機関」①

「強力な権限」②と「説明責任」③

三、単一機関・強力な権限・説明責任

金融サービス市場法の議会審議において、反対党に回った保守党議員が法案の想定している金融サービス機構(FSA)をリバイアサンに擬えたのは、第一にその巨大さであり、第二に凄い威力を持つことであり、第三に隠れていて目に見えないことである。つまり、一度立ち上がって海から出てくると、大災厄をもたらすかも知れない恐怖感を表している。

「巨大さ」①は、銀行、証券、保険の九つの規制機関を統合する単一の大中央機関になることであり、「凄い威力」②とは与えよつとする権限が強力すぎることであり、「隠れている」③とは、その運営の実態と権限の行使(enforcement)を外部から分かるようにせよ、もつと説明責任(accountability)を課せよという主張になる。

話の順序として、最初に一九九八年七月末の新法草案の発表以来約二年間を要した新法成立までの経緯を議会の動きを中心として概観し、次に以上あげた①、②、③の三点について説明することにする。

議会の審議

大体の日程は次の表のようであるが、議会手続上従来と異なる点が二つあった。一つは、法案が議会上に上程される前に両院合同委員会(議長の名

をとつてバーンズ委員会という)で審議されて法案の修正勧告がなされたことである。これは、九七年下院近代化特別委員会の提案が承認された結果である議会手続法に基づくもので、法案上程前精査(pre-legislative scrutiny)といっている。上下両院から各八名づつの議員によって構成され、二カ月の期限内で各界の四〇名以上の証言を聴取し、多数の覚書を集める膨大な報告書^①が提出された。ところが、法案の一部がEC人権条約に抵触する懸念があつたため更に詳細な検討が求められ、第二報告書^②が後から追加された。報告書にはまた、合同委員会が要請した結果委員会に提出された(権限委譲に関する)上院特別委員会の覚書も添付された。FSAに対し多くの「立法的」権限を与える法案であるから、これは当然の措置であつたらう。

大蔵省は議会として最初に検討を始めた下院大

2000年金融サービス市場法成立の歩み ―市場不正行為規制関連

1998年 5月 6日	大蔵省、市場不正行為規制の新方針を法案に盛り発表。
“ 6月11日	F S A、市場行為コード草案（諮問文書）公表。
“ 7月30日	大蔵省、金融サービス市場法草案（諮問文書）公表。
“ 11月24日	“ 、新法草案を99年始めに両院合同委員会に付託する発表。
“ 12月 3日	下院大蔵委員会が新法草案への証言聴取を開始。
“ 12月17日	F S A、規制執行方針案（諮問文書）を公表。
1999年 2月 2日	（下院大蔵委員会、第 2 報告書を提出、公表される。）
“ 3月 2日	両院合同委員会設置される。（同委員会はまた上院権限委譲特別委員会にコメントを要請。）
“ 3月 5日	大蔵省、プログレス・レポート（諮問結果と政府回答）を発表。
“ 4月27日	（両院合同委員会、第 1 報告書を提出、公表される。）
“ 5月27日	（ “ ” 、第 2 報告書を提出、公表される。）
“ 6月17日	大蔵省、金融サービス市場法案を下院に上程。
“ 6月28日	下院本会議、修正新法案を審議（第2読会）。（常任委員会付託へ）
“ 10月25日	“ ” 、法案審議を中断して次会期に持ち越す案を可決。
2000年 2月 9日	“ ” 、常任委員会修正条項を審議、可決。
“ 2月16日	（上院権限委譲特別委員会、第 7 報告書を提出、公表される。）
“ 2月21日	上院本会議、下院修正法案を審議（第 2 読会）。（委員会付託へ）
“ 4月13日	“ ” 、委員会報告の審議開始。
“ 5月18日	“ ” 、法案を可決、下院に送付。
“ 6月 5日	下院本会議、上院修正法案を可決。
“ 6月14日	女王陛下、金融サービス市場法を裁可。
“ 7月	F S A、市場行為コード草案（諮問文書）を公表。
“ 11月	“ ” 、市場行為コード草案への補足（諮問文書）を公表。

注・委員会報告書の提出、公表の日付は、印刷に付した日により代用。

蔵委員会の報告書⁽³⁾と両院合同委員会の報告書及びその覚書に盛り込まれた修正勧告と、九八年七月末の諮問草案に寄せられた各界コメント(回答数二二〇)⁽⁴⁾を考慮斟酌した結果、多くの修正を行って下院に上程した本格法案は三六七条のものとなり、諮問草案の二二三条から一挙に増えた。

もう一つは、会期持越し(carry over)という手続がとられたことである。これも前述の下院近代化特別委員会の勧告に基づくもので、九九年一月に下院本会議で持越しが決議され、法案審議が中断されて二〇〇〇年の新会期に審議が持ち越された。実際には、リバイアサン問題、過剰規制の懸念が片付いていないから廃案にして新会期に出直すように保守党が主張したが、労働党が押し切ったのである。公法として持越しが行われたのは、金融サービス市場法がイギリスで最初の例であるとされる。

下院審議を経て上院に回った法案は四〇八条になつており、更に上院で修正を受け最終的に下院において可決された二〇〇〇年金融サービス市場法は四三三条、二二付属規定というように草案段階のものとは比べ略々倍の分量になつた。何分にも大変革を要求する法律であるから、労働党政府も慎重に構え、草案を諮問文書の形にして広く議論を喚起し、議会で屢々公言したようにオープンな態度で臨んだ結果である。政府は九九年中の成立を目指したが、約半年遅れた。

実に様々な論点から修正提案がなされ、大蔵省の説得や採決によって葬られたものも多かったが、なおかつ修正箇所は多くなつた。論議が白熱したのは何といつてもFSAを如何に位置づけて何をさせ何をさせるべきでないか、つまりどうして巨大獣を飼い馴らして安全なものにするかであつたといえよう。以下に述べることは、その極

く一部でしかない。

「単一機関」①

F S Aを金融サービス分野の単一の中央機関にする点について、下院大蔵委員会においてレディング大学のM・テーラー博士が反対の証言を行った。博士は、消費者保護の政策立案・規則作成を行う機関と、業者の実際業務を監督（財務検査と営業検査）する機関は別機関にすべきであるとして、オーストラリア、ドイツ、フランス、アメリカの例を挙げた。それぞれの規制担当者は専門家になるべきであり、カルチャーが異なるという。だから、F S Aを単一中央機関に法定しても、一定の条件で規則遵守を監督する機能を別に設ける専門機関に委譲できるように法案を修正するように主張した。

しかし、同時に聴聞会に出席したラージ旧S I

B委員長は、分離しない単一規制機関がはるかに効率的であり、外国の分離制度の下の規制機関は各機関間の意見調整と複雑性に困っているのだと証言し、デービスF S A議長も、単一機関の方が市場と業者経営の進化に速かに対応することができて、金融諸機関から得た回答も殆どが賛成していると言った。大蔵経済相ヒュイット議員も、回答は単一機関の方に圧倒的多数が賛成であつて、今から基本システムを変更すれば業界に破壊的影響が及ぶだろうと言った。既にF S Aが正式発足して一年以上経ち、単一機関を想定した準備が相当進んでいたのである。

結局、大蔵委員会は単一規制機関にする長所が分離する案よりも優越していると結論した。その後、設けられた両院合同委員会もその結論に同調したので、もう議会審議において大きく取り上げられることはなかった。

ついでに、FSAが旧SIBの私会社形態(保
証有限責任会社)を継承する儘で良いのかの問題
を書いておくと、下院大蔵委員会のデビンス
A議長の証言は、規制する市場に根ざした機関が
効果的であって、私会社が公共機関のように取扱
われることにも別段の支障はない。業界用語を話
せる人を雇用し、金融機関と建設的な交渉をする
上でも私会社形態が良いとした。両院合同委員会
における法律家ベイツ氏の証言も、「FSAが会
社かどうかは特に重要ではない。重要なのは、法
律が規定するその役割と持たせようとする権限お
よび説明責任である」とした。合同委員会は、
「法案がFSAに高度の運営柔軟性と独立性を規
定しているから、後は説明責任のシステムに検討
の余地があるだけだ」と結論した。

「強力な権限」②と「説明責任」③

FSAに与える権限の問題とFSAに課そうと
する説明責任の問題は、実は密接に関連してい
て切り離せない。FSAに十分強力な権限を与えな
ければ規制の実効が上がらないが、一方では、権
限を行使する理由を広く一般的に分かつてもら
い、場合によっては権限行使の対象になる業者そ
の他に通告したり、予めステートメントを発表し
てからにせよという主張も出てくる。新法におけ
る「説明責任」は、FSAに取り付ける安全装置
(safeguard)の意味が強いのである。

最初に議会に対する説明責任を取り上げよう。
FSAに与える重要な権限の一つは「規則制定
権」であるが、法に基づいて規則を作るのが大蔵
省や公的機関であれば、制定法文書(statutory
instrument)の形で議会に提出され、審議を経
て公布されるであらう。しかし民間私会社であっ

てみると、その手続がなくなつて、大蔵省草案によれば大蔵省に対する改正規則の写しの送付だけになり、議会がコントロールできない。つまり「立法権」の民間への委譲になつて、将来法の定める規制範囲が変更される場合に議会の多数決によつて決定される他は、年一回大蔵省を経て提出されるFSA年次報告書を読むだけになる。

一方大蔵省は、FSAに独立性、自律性を与えることが、規制を効果的かつ迅速に執行する上で重要なことと考えるのであり、旧SIBと自主規制機関という体制であつた時代と同様に、FSAの日常的業務遂行に口を挟まないことを良しとしたのである。いちいち議会に図つては、FSAが迅速に事態の変化に対応できない。

上院権限委譲特別委員会は大蔵省の主張に賛成して、合同委員会に提出した覚書も上院に送つた下院修正法案への意見を記述する報告書において

も、大蔵省とFSAに対して法が与える各種権限にいろいろ注文は付けたが、議会のコントロールについて特に大きな変更を求めることはなかつた。ただ、大蔵省が議会に図らなければならぬ命令(Order)を出す分野を拡げること、FSAの行動が掣肘されることを求めた。その例として、金融販売促進の制限に関する命令がある。なお、大蔵省は、諮問結果に基づきFSAの運営についてのレビューや特別な究明調査を独立の外部者に実施させることができるように法案修正したが、これらの報告書は議会に提出されることになる。

結局議会審議の結果、「立法的」権限については、FSAが公益の追求に相応しい組織・構造にする要件、目的と義務を法文上明確にすること、規制作成権限の行使について手続上(第一五二条(第一五六条))十分な説明責任を課すること満

足した訳である。新たに規則を作成するときは、提案を一般公衆に周知させ、一定の意見表明期間を置いて、提出された意見とFSAとしての回答を集約する説明書を公表しなければならない。提案の修正、最終規則の採用も公表する。また、提案に当たっては、費用便益分析の添付も要するという具合である。

次には、様々ないわゆる「行政的」権限であるが、ここでは主なものを列挙して新法上の該当事項を付しておく。(a)違反規制業者に対する介入権(第一九四条)。(b)FSAが機能遂行上必要な情報の蒐集・調査権(パート一)。これは規制業者以外の者を含み、調査官を任命して令状を得て立ち入りが行われることも起こりうるし、刑事訴追に結びつく場合も出てくる。(c)新法の目的の一つが消費者保護であるから、認可業者の規則違反の結果損害を受けた者を救済するための原状回復要

請権(第三八四条)。(d)規制業者に対する懲戒権(パート一四)。(e)新法の特徴になっている市場不正行為に対する制裁権(パート八)等である。

これらの「行政的」権限について当然議会で大いに論じられたが、これをいちいち追跡することは今の所到底不可能である。しかし特筆すべきことは、これらの「行政的」権限の行使に当たり、FSAは警告通知を発し、次に決定通知を行うことが義務づけられていて、決定に不服な者は不服申立審判所へ付託する途が開かれていることである。この警告通知、決定通知の手続は、パート二六に詳細に定められた。

さて、FSAにこのような強力な権限を与えることに対し、果たして旧SIBに与えたと同様の免責特権(imunity)をFSAに与えるかどうかが議会で相当問題になった。FSAの行動から損害を受けた者がFSAやその役職員に損害賠償

を請求できるかどうかであり、FSAは免責特権がないと機能遂行のための行動が制約され易い。これは、略々原案通り原則として免責されることになった。(付属規定一、パラグラフ一九)

最後に、FSAの説明責任の一つとして、原案になかった年次一般集会 (annual public meeting) の開催義務(付属規定一、パラグラフ一一)に触れておこう。年次報告書作成後三カ月以内に一般に広く通知して、その記載内容の全般の検討と質問の機会を「与えようとするものであり、その議事進行状況も報告書にして一カ月以内に公表しなければならない」としている。この年次一般集会も、諮問結果に応じて大蔵省が法案を修正して盛り込まれたものである。来年には開催されるであろうが、世界で珍しい試みであると思っ

(追記)

本稿(上)のはしがきで、(六)ではFSAの「行政的」権限の中の⁽⁶⁾「市場不正行為の規制」を幾らか詳しく書くことにしていたが、これを別な機会にする。

(注)

- (1) Joint Committee on Financial Services and Markets, "Draft Financial Services and Markets Bill" First Report, Vol. I, II, 27 April, 1999
- (2) 同——Second Report, 27 May, 1999
- (3) Treasury Committee, "Financial Services Regulation" Third Report, Vol. I, II, 2 February, 1999
- (4) HM Treasury, "Financial Services and Markets Bill", Progress Report, March, 1999
- (5) Select Committee on Delegated powers and De-regulation, "Financial Services and Markets Bill", 7th Report, 16 February, 2000