

金融庁への出向検事の業務内容 －金融検査業務の実際を中心に－

金融庁検査局総務課課長補佐（現刑事局付） 唐澤 英城

本職は、平成22年4月から平成24年3月までの間、金融庁に出向した。金融庁における金融機関の検査・監督に関する業務は、法務・検察の業務にも少なからず関連するところであり、今後、その程度が強まることも予想される。また、特に、金融検査の在り方を知り、犯罪捜査との違いを理解することは、今後の犯罪捜査それ自体にとっても有意義であると考えられる。以下では、金融検査業務に関する記述を中心としつつ、その他の業務における本職の経験内容等にも触れて、金融庁の業務を紹介することとしたい。もとより、本稿の意見にわたる部分は、本職の私見であり、所属していた組織の見解ではない。

第1 概要

金融庁は、平成12年7月、金融再生委員会に置かれていた金融監督庁と大蔵省金融企画局とが統合されて設置され、平成13年1月の中央省庁再編により金融再生委員会が廃止されたのに伴い、改めて内閣府の外局として設置された。

金融庁には、内閣府設置法53条2項の内部部局として、総務企画局、検査局及び監督局の3局のほか、同法第54条の審議会等として、証券取引等監視委員会、公認会計士・監査審査会、金融審議会等が置かれている。平成23年度末現在、全体で一般職1,537名及び証券取引等監視委員会の委員長等の特別職5名の体制となっている。

第2 金融庁検査局の業務について

1 検査局の概要

(1) 検査業務概要

検査局は、大要、金融機関の業務及び財産の検査に関する事務を執り行うこととされている（金融庁組織令3条参照）。監督局が、各金融機関に対する任意のヒアリング等を通じて、日常的な監督業務（モニタリング等）を行っているのに対し、検査局は、金融機関への立入りによる金融検査を通じて、より深く、金融機関の実態を把握する¹。その結果は、監督局に還元され、これを受けて監督局は、その情報に基づき更なるモニタリングを継続するほか、必要に応じて、業務改善命令、業務停止命令等の行政処分を行う。

(2) 検査権限の所在

金融検査権限は、銀行法、保険業法、金融商品取引法等、個別の金融機関を所管する業法によって定められている。金融検査は、その拒否や忌避等に関し、罰則の定めがある点で、いわゆる間接強制の類型に当たる行政調査である。

各業法上、検査権限は本来的に内閣総理大臣に属しているが、通常、金融庁長官にその権限が委任され（銀行法59条1項等²）、更に金融庁長官はその検査権限の一部を、証券取引等監視委員会や各地方財務局³等に委任することができる（同条2項等）。金融庁本庁は、基本的

¹ 検査局による検査をオンサイト・モニタリング、監督局による監督をオフサイト・モニタリングと呼ぶことがある（「主要行等向けの総合的な監督指針」I-5-2-1参照）。欧米においては、必ずしも、監督と検査が厳然と区分されているわけではなく、広い意味での監督行政の手法として、オンサイトもオフサイトもあり得るという位置付けとなっている。また、例えば、我が国の銀行法も、「監督」の章（銀行法4章）の中に、検査権限についての規定（同法25条）がある。金融庁は、

検査・監督のファイア・ウォールを強めていた時期もあったが、今日では、検査・監督の連携を強め、いわゆる「オン・オフ一体化」を促進させている。

² 以下、業法上の参考条文として銀行法上の条文を記載する。

³ 以下、地方財務支局も含む。

に、主要行、主な地方銀行、外国銀行、いわゆるネット銀行等の「その他の銀行」及び保険会社の検査を行い、中小規模の地方銀行、貸金業者等の検査は、各地方財務局に委任している。これに対し、証券会社、投資顧問業者等に対する検査権限は、証券取引等監視委員会に委任され、その内の一部は、更に各地方財務局に委任されている。

(3) 検査局内の組織構成

検査局内には、総務課及び審査課の2つの課が置かれている。

(4)

2 検査の概要

(1) 検査計画の策定等

*4

*5 このほか、各事務年度中、概ね2回、「検査結果事例集」を作成、公表している。

機関に対し、いつ検査を行い、何を個別の重点検証項目とするかは、極めて機密性の高い事項である。ただし、ひとたび金融機関に対する検査が開始されると、金融庁のホームページにおいて、被検査金融機関名が公表される⁶。

そして、金融庁においては、その年の7月から翌年6月までを「事務年度」とし、検査局においては、7月の人事異動後の早い時期に、当該事務年度の重点検証項目等、検査の視点を定めた「検査基本方針」を公表している⁷。

(2) 一般的な金融検査の流れ

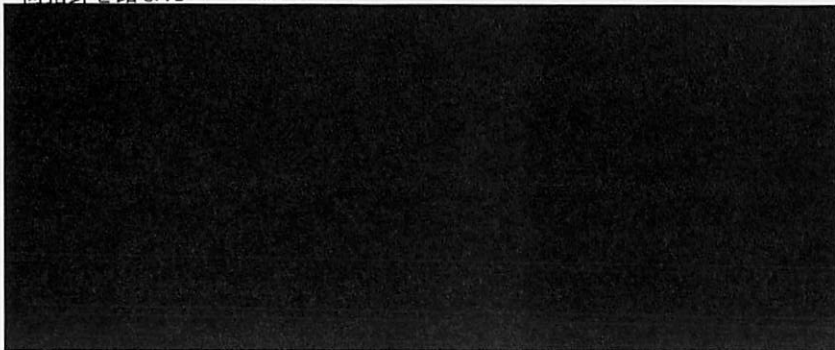
銀行法等の各業法は、金融機関に対する検査権限を抽象的に規定するにとどまり（銀行法25条等）、具体的な金融検査の手続について、法令上の規定はない。そこで、金融庁は、金融検査の手続の概要について、組織内部の検査官に向けた通達として「金融検査に関する基本指針」を定めるとともに、これを外部に公表して予測可能性を担保している⁸。以下、

*6 http://www.fsa.go.jp/receipt/k_jyohou/fsa.html

*7 平成23事務年度の検査基本方針は以下のホームページに公表されている。なお、監督局も同様に各検査事務年度の基本方針を公表している。<http://www.fsa.go.jp/news/23/20110826-2.html>

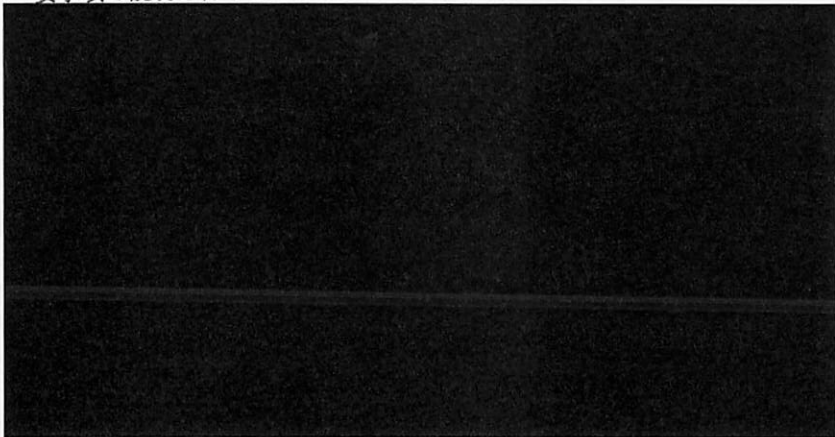
*8 金融庁ホームページにて公表されている。<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/17/f-20050701-2.html>

同指針を踏まえつつ一般的な金融検査の流れを紹介する。



金融検査は、原則として、金融機関に対する検査予告から始まる¹⁰。この検査予告においては、被検査金融機関に対し、検査通知書を交付し、立入開始予定日等、必要事項を伝達する。

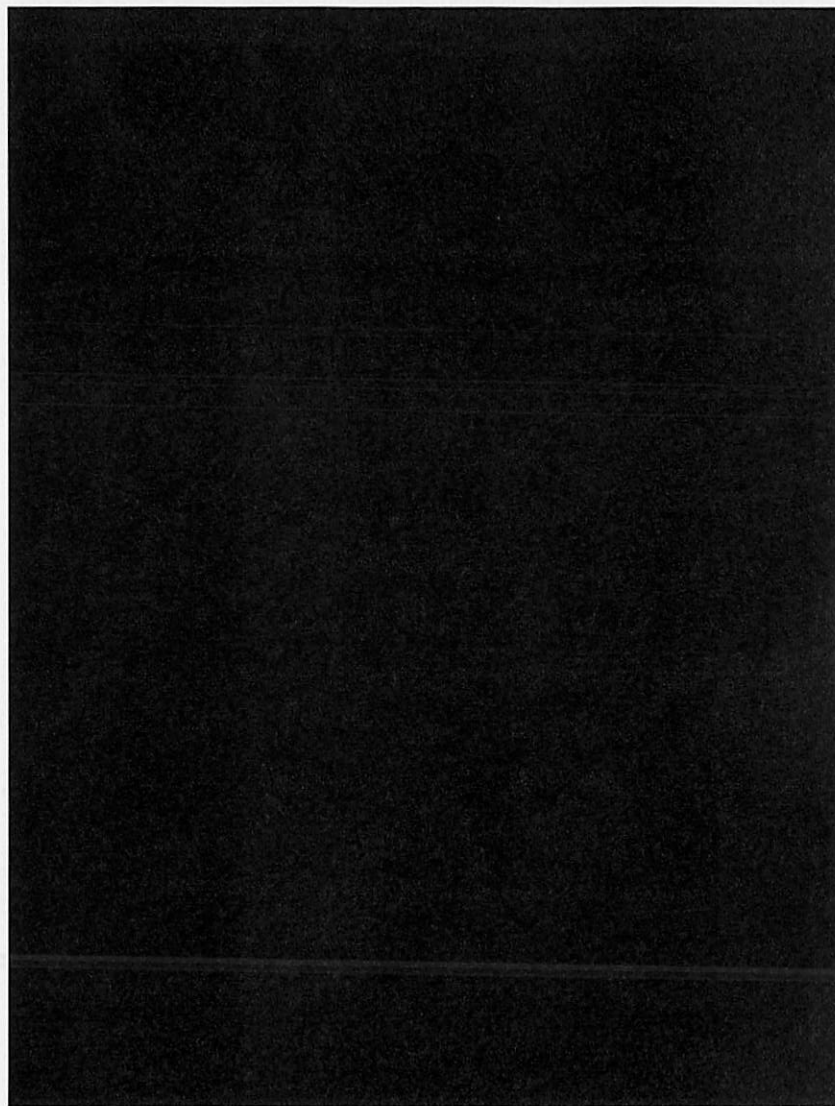
その上で、主任検査官は、検査立入り前に、被検査金融機関に対し、期限を区切り資料の提出を求め、また、検査情報の取扱い上の注意等重要事項の説明を行うなどする。



*9 検査官の肩書きは、上位から、統括検査官、特別検査官、専門検査官及び金融証券検査官である。

*10 金融行政上の緊急性、証拠隠滅を防ぐなどの必要性等に応じ、例外的に無予告で立入り検査を行うこともある。

*11



*12 このようにして抽出した債務者及び債権に関する資料のことを、「ラインシート」と呼んでいる。

*13



立入の終了時には、主任検査官と被検査金融機関の役員との間で、ミーティングを行うこととされている。これを金融庁では、「エグジット・ミーティング」と称している。このエグジット・ミーティングにおいては、それまでになされた「指摘」について、意見の相違があるか否かが確認される。

金融機関は、検査班による検査の指摘内容について不服がある場合には、「意見申出制度」を利用することができる。この制度は、検査立入を行った検査官以外の検査局幹部及び外部の専門家で構成される意見申出審理会が、中立的・専門的立場から「指摘」の当否について審理を行う制度である。同審理会の事務局は、検査局審査課が務める。¹⁴

また、主任検査官は、検査結果通知案として位置づけられる検査結果報告書を作成する。

審査課は、その吟味内容と主任検査官から引き継いだ検査関係情報、更には意見申出審理会が開催された場合にはその結果に基づき、「検査結果通知」を作成する。この通知書は、金融機関のいわば通信簿ともいうべき書面である。作成した通知書は、被検査金融機関に対し交付する。

(3) 検査後の流れ

検査結果通知に記載された「指摘」事項は、その後、監督局による報告徴求命令（銀行法24条等）の対象となり、これにより、金融機関は、監督局に対し、「指摘」事項に対する改善状況を報告しなければならないこととなる。

また、検査の結果、特に重要な懸念事象等が発見されたような場合に

は、監督局は、その程度に応じ¹⁵、当該金融機関に対し、業務改善命令、業務停止命令（銀行法26条1項等）、免許の取消し（同条2項等）といった行政処分をなし得る。

業務改善命令以上の行政処分については、その処分の存在及び理由の概要が金融庁のホームページに公表される。

3 検査指摘の実際

(1) 検査マニュアルに基づく検査

金融検査は、各種検査マニュアルに基づいて行われる。代表的なものは、銀行等の預金等受入金融機関に係る「金融検査マニュアル」、保険会社に係る「保険検査マニュアル」等である。この検査マニュアルは、形式的には、検査局長が各検査官に当てて発出した通達文書であり、検査官が金融検査をする際に用いる手引書（チェックリスト）として位置づけられる行政組織内部の文書にすぎない。しかしながら、この検査マニュアルは、金融庁のホームページ等において広く一般に公表され、検査を受ける側の金融機関も、これを参考にしながら内規を定めるなど、その内容を常に注目しており、検査マニュアルが金融実務に与える事実上の影響は決して小さいものではないと言える。

この検査マニュアルは、「金融検査マニュアル」を例にとると、経営管理態勢、法令等遵守態勢、顧客保護等管理態勢、統合的リスク管理態勢、自己資本管理態勢、信用リスク管理態勢、資産査定管理態勢、市場リスク管理態勢、流動性リスク管理態勢、オペレーショナルリスク管理態勢といったリスクカテゴリーに区分される。

¹⁴

¹⁵ 各行政処分の基準や手続については、監督指針に定めがある。例えば、「主要行等向けの総合的な監督指針」（Ⅱ－5）。<http://www.fsa.go.jp/common/law/guide/city/index.html>



(2) PDCAサイクルについて

検査実務、ないしは広く金融監督実務において欠くことのできない発想が、いわゆる「PDCAサイクル」と呼ばれる思考方法である。これは、①Plan、②Do、③Check、④Actの略であり、①計画→②その実行→③実行した内容の評価→④改善というサイクルを繰り返すことによって、よりよい内部管理態勢を構築するとするものである。例えば、法令等遵守態勢についてみると、①取締役会が「法令等遵守方針」を策定して「コンプライアンス統轄部門」を設置し、同部門が「法令等遵守規程」を策定して営業店に周知し、②営業店等はその規程に基づいて各種業務を行い、③同部門はモニタリング等を通じてその評価を行い、④改善すべき点があれば取締役会等に付議し、①必要に応じ規程等を改定するということを繰り返すこととなる。

(3) 「川下から川上へ」

通常、金融検査においては、まず、営業店等における個別の業法等への違反や不適切事例を把握し、次いでそのような個別事象を端緒として、PDCAの観点から管理態勢上の問題が認められないかを検証する。このような検証手法を「川下から川上へ」の検証などという。このように、金融検査においては、営業店等の末端の個別事象の把握に努めながらも、経営陣や管理者の責任はないのかというガバナンスの問題を常に意識していると言ってよい。このような経営陣や管理者の責任を「態勢の問題」

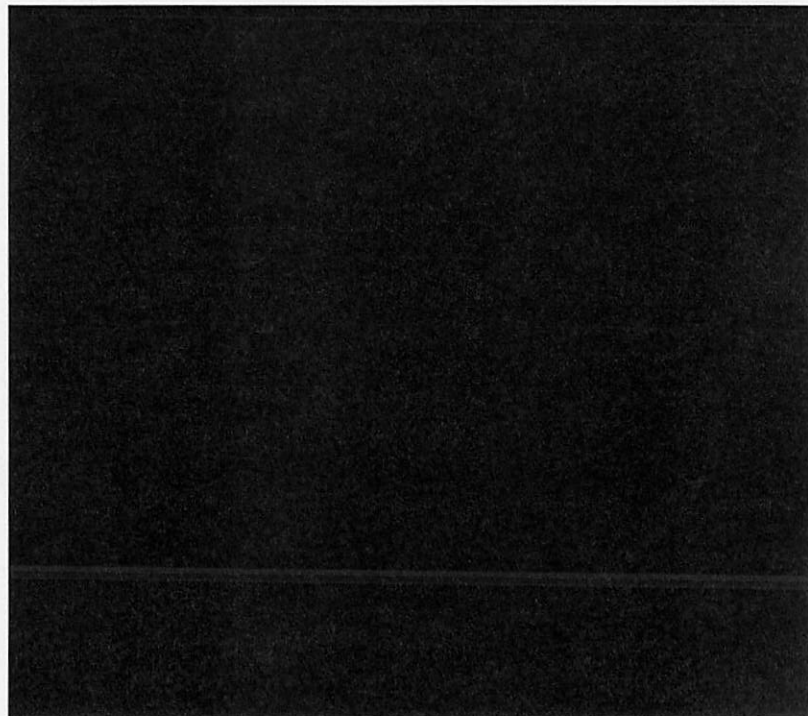
などと呼ぶこともある。



(4) 金融検査と犯罪捜査の違い

ア 業法上の制約と事実認定のレベル

各業法上、「金融検査権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。」旨の規定が設けられている(銀行法25条4項等)。



*16 純粋な行政調査として、任意のヒアリング等を行うことは理論的には可能であると考えられている。また、各業法上、「特に必要があると認めるとき」等の限定はあるものの、子法人や業務委託先に対する検査が許される(銀行法25条2項等)。

イ 質問表・確認表

質問表や確認表といった書面も、以下の作成方法から見ても分かるとおり、刑事事件における供述調書とはその性格を異にする。これらの書面の作成は、まず、検査官が、

担当者と議論し、必要があれば修正を求める。そのような議論と修正が繰り返された後¹⁸、金融機関側が納得すると、書面が確定し、担当者の記名・押印がなされて完成する。

ウ 資産査定

エ 検査に対する協力の程度

4 「資本性借入金」の積極的活用について

¹⁹ ただし、金融機関の側も、納得のいくまで議論をするという傾向にある。

¹⁷

¹⁸

のみならず、金融庁は、政策官庁として社会経済を活性化させる責務を負うことから、この検査マニュアルの運用の明確化を図ることも重要である。

その1つの例であり、本職が関与したのが、平成23年11月22日、金融庁が公表した、「「資本性借入金」の積極的活用について」である²⁰。この中で、金融庁は、「金融検査マニュアルに関するよくあるご質問（FAQ）」の一部を改定した²¹。これは、例えば、震災による被災事業者等、資本が毀損している企業が、既存の借入金を「資本性借入金」の条件に合致するようにDDS（デット・デット・スワップ）を行うことにより、金融機関から新規融資を受けやすくなるなどの効果を期待したものである。

ここで、「資本性借入金」とは、「金融検査マニュアル」上、「十分な資本金の性質が認められる借入金」のことをいう。金融検査における資産査定において、一般事業会社の金融機関からの借入債務が、この「資本性借入金」に当たるとみなされる場合には、同事業会社の貸借対照表上、当該借入金を負債ではなく資本に準じて取り扱うことができる。その結果、金融機関による同事業会社の債務者区分の変更による新規融資の可能性が期待されるのである。

そして、この「資本性借入金」の条件については、従前、特定の貸付制度を例示²²しつつ、その制度であれば「資本制借入金」として見なすとした例示

²⁰ <http://www.fsa.go.jp/news/23/ginkou/20111122-4.html>

²¹ 「金融検査マニュアル」そのものの改定ではない。「金融検査マニュアル」の改定には、パブリックコメントの手続きが必要となる。なお、金融実務においては、各「検査マニュアル」や「監督指針」のほか、それらに関する「パブリックコメント集」、「FAQ」などが、事実上の規範として、極めて重要な役割を果たしている。

²² 日本政策金融公庫の「挑戦支援資本強化特例制度」、中小企業再生支援協議会版「資本性借入金」等がこれに該当する。

方式によっており、明確な限界を定めていなかったところ、今般のFAQの改定により、①償還条件を5年超とし、②事務コスト相当の金利設定は許されるものとし、③一定の条件を満たす場合には「担保解除」を要しないことを明記した。

そして、このFAQの公表後は、この施策を推進するため、各種雑誌記事への寄稿や、各地方財務局での講演等による積極的な広報が行われた。本職は、これらの中で、特に、この施策を具体化させるためのDDSの契約文言案及びその解説について雑誌記事に寄稿し²³、また、中小企業再生支援全国本部等が作成した契約書ひな形のチェック等を行った。

この過程を通じ、政策官庁の政策の実現の経過を学ぶことができたのは、貴重な経験となった。

5 検査局内での各種法律相談業務等

(1) 検査現場からの法令照会等への対応

検査カテゴリーの内、「法令等遵守態勢」及び「顧客保護等管理態勢」に関する現場の検査官からの法令照会その他の法律相談業務は、本職の係の担当業務であった。

「法令等遵守態勢」については、犯罪収益移転防止法に基づく対応の適否に関する「本人確認」、同法に基づく届出等に関する「疑わしい取引」、平成19年のいわゆる政府指針を受けて業界が取り組む「反社会的勢力への対応」のほか、業法その他の「各種法令違反行為等への対応」、優越的地位の濫用、資産流動化や複雑なスキーム取引の適法性等に係る「リーガル・

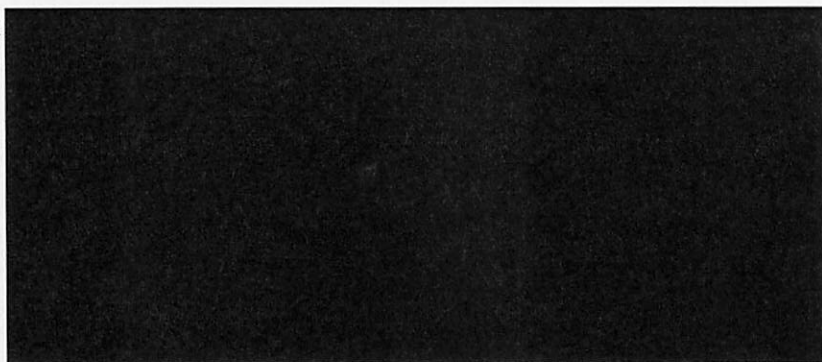
²³ 「金融法務事情」2012.1.25号96頁以下、弊著「「資本性借入金」の条件明確化を踏まえた契約上の留意点－DDS、匿名組合契約等において「資本性借入金」として取り扱われるための「3条件」の具体的方向性」参照。

チェック等態勢」等が具体的検証項目となる。

また、「顧客保護等管理態勢」については、かつて「法令等遵守態勢」に含まれていたものをその重要性から独立して抜き出したものであり、例えば高齢者に対するリスク性商品の販売時の適合性の原則等を踏まえた説明の適切性に係る「顧客説明管理態勢」、金融機関の苦情相談対応の適切性等に係る「顧客サポート管理態勢」、顧客情報漏洩等の防止等に係る「顧客情報管理態勢」のほか、これらの業務が外部委託されていた場合等に関連する「外部委託管理態勢」、更に「利益相反管理態勢」が、具体的検証項目となる。²⁴

これらの「法令等遵守態勢」及び「顧客保護等管理態勢」を通じて関係する法令は、銀行法、信託業法、保険業法、金融商品取引法、貸金業法、犯罪収益移転防止法等の多岐にわたるものであった。²⁵

(2)



*24 「法令等遵守態勢」及び「顧客保護等管理態勢」の指摘状況等については、「金融財政事情」2011. 4. 25号 38頁以下、弊著「金融検査における法令等遵守・顧客保護等管理態勢－預金等受入金融機関と保険会社における近時の状況」参照。

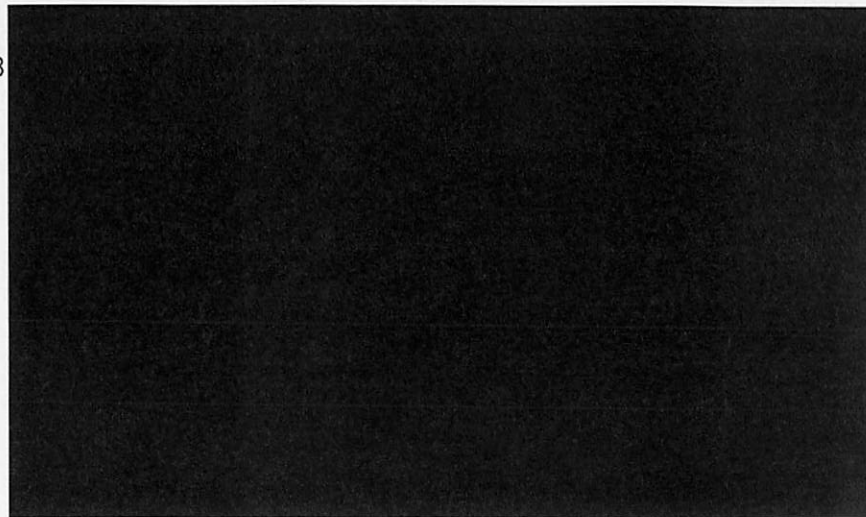
*25



*26 名古屋高裁平成23年4月14日判決（上告審継続中）

*27 最高裁平成23年10月27日判決・判例時報2133号3頁

(3)



(4) 検査結果通知その他の検査関係情報の開示に関する支援

検査結果通知その他の検査関係情報においては、当該金融機関の財務の健全性等はもとより、その顧客である貸出先の事業会社の債務者区分等、当該金融機関やその貸出先の信用力等に関わる機微な情報が具体的に記載されている。そのため、ひとたびその情報が公にされれば、様々な憶測を生み、いたずらに金融不安を助長し、また、事業会社の再生可能性を閉ざすなど、社会経済に悪影響を及ぼす可能性が極めて高い。



6 検査忌避事件について

銀行法63条3号は、検査に関し、虚偽答弁、検査拒否、検査妨害、検査忌避等について罰則の定めを置く。

得難い経験となった。

第3 金融庁総務企画局の業務について

1 総務企画局政策課の業務

金融庁総務企画局には、他省庁の官房部門に相当する総務課及び政策課と、法制機能を担う企画課、市場課及び企業開示課が設置されている。

また、行政不服審査業務については、金融庁がその権限を委任している各地方財務局の処分についての不服申立てや、金融庁自身の処分に対する異議申立てに対する審査庁としての立場において、行政不服審査法に基づき裁決ないし決定を行った。実務上は、情報公開請求に対する一部ないし全部不開示決定を不服とした不服審査請求が多く、この場合には、いわゆる情報公開

この事件を通じて、行政庁の立場において、犯罪捜査機関への告発や、その後の公判への対応等の業務に従事し、告発機関としての告発の持つ意味や、捜査機関との調整の在り方について、視野を広げることができたのは非常に

法に従い、情報公開・個人情報保護審査会の答申を踏まえて、裁決ないし決定を行った。

2

3 法令等遵守調査室の業務

金融庁においては、内部規定上、法令等遵守調査室が設置されている。

同室の本来業務は、金融庁の内部職員の不祥事について、中立的立場から、組織内部ないし外部から通報を受理し、必要な調査を行い、幹部に対する報告と提言を行うものである。

4 小括

上記のような官房業務は、ときに、政治対応やマスコミ対応という観点から、組織にとって重要な局面を迎えることがあり、この業務を通じ、そのような局面での組織としての対応の在り方について学ぶことができた意義は極めて大きいものと感じられた。

また、官房業務は、各原課の業務とも密接であり、各所管法及びその実際の運用を知ることができた一方で、業務の割り振りに関する熾烈な争いを調整する必要がある、これらを含めて行政官として得難い経験をすることができたと感じている。

第4 終わりに

それでもなお、やり遂げることができたことは、法務省、検察庁及び証券取引等監視委員会から見守ってくださった諸先輩方から、熱い叱咤激励と的確なアドバイスを頂戴したからこそであり、この場をお借りして厚く御礼を申し上げる次第である。