



諸外国におけるマネロン等対策の実態調査と 先進事例の分析に関する調査研究

その2

調査項目② 当局マネロン検査のフォローアップを外部適格
コンサルタントに委託する手法(英)の事例研究

令和4年12月23日

有限責任 あずさ監査法人

目次

1	はじめに	3
2	英国の監督環境における FCA の SPR の導入経緯	5
2.1	FCA の役割	5
2.2	S.166 の権限導入のタイムライン	5
2.3	S.166 の活用について	6
3	SPR 制度関連規制および規制の枠組み	9
3.1	SPR とは	9
3.1.1	S.166 はいつ利用されるのか	10
3.1.2	S.166 が必要かの判断を FCA はどう下すのか	11
3.1.3	FCA はどのようなタイプの S.166 レビューを要求できるか	12
3.2	SPR と法執行措置との関係	14
3.3	SKILLED PERSON とは	14
3.4	SKILLED PERSON の任命方法の違い	14
3.5	コスト	15
3.6	FCA の内部統制	17
3.7	利益相反	17
3.7.1	SKILLED PERSON	18
3.7.2	FCA	18
3.7.3	レビュー対象の企業	18
3.8	FCA SKILLED PERSON パネル	18
3.9	FCA SKILLED PERSON パネル入札プロセス	19
4	SPR の流れ	24
4.1	セレクション	24
4.1.1	直接任命	24
4.1.2	間接任命	24
4.2	スコープの決定と SKILLED PERSON の任命	25
4.3	フィールドワークやレビューの進行	26
4.4	レポート作成	27
4.5	クロージング	27
5	SPR 制度の成果 (実務家の見解)	29
5.1	コスト	29
5.2	SPR の過度の利用	29
5.3	スコープ	29
5.4	プロセスの透明性	29
5.5	S.166 利用についての政治からの監視	30
6	英国事例を踏まえた我が国へのインプリケーション	31
6.1	レビューの目的、利用理由、および種類	31



6.2 SPRの発動の適切性とプロセスの透明性の確保.....	34
6.3 SKILLED PERSONの適格性	34
6.4 成果物の品質管理.....	35
6.5 コスト構造.....	36
6.6 費用対効果	37
6.7 説明責任の確保	37
APPENDIX.....	39
APPENDIX A: 2014 TSC LETTER TO FCA REGARDING ITS USE OF S.166	40
APPENDIX B: FCA CEO RESPONSE TO TSC LETTER REGARDING USE OF S.166	43

1 はじめに

本報告書は、有限責任 あずさ監査法人が、金融庁から委託を受けた「諸外国におけるマネロン等対策の実態調査と先進事例の分析に関する調査研究」の調査研究結果をまとめたものである。調査対象は、

- 調査項目① 諸外国におけるマネロン情報の共有制度と個人情報保護法制
- 調査項目② 当局マネロン検査のフォローアップを外部適格コンサルタントに委託する手法(英)の事例研究
- 調査項目③ 海外当局のマネロンリスク分析手法やデジタル技術の活用状況
- ・ デジタル技術等を活用した先進的なリスク分析手法の事例研究
 - ・ 暗号資産および暗号資産交換業に関するリスク分析・モニタリング手法の事例研究

と多岐にわたることから、報告書を以下のように 4 分冊構成とした。

分冊	タイトル	内容
第一分冊	諸外国におけるマネロン等対策の実態調査と先進事例の分析に関する調査研究 その1	調査項目① 諸外国におけるマネロン情報の共有制度と個人情報保護法制
第二分冊	諸外国におけるマネロン等対策の実態調査と先進事例の分析に関する調査研究 その2	調査項目② 当局マネロン検査のフォローアップを外部適格コンサルタントに委託する手法(英)の事例研究
第三分冊	諸外国におけるマネロン等対策の実態調査と先進事例の分析に関する調査研究 その3	調査項目③ - 1 デジタル技術等を活用した先進的なリスク分析手法の事例研究
第四分冊	諸外国におけるマネロン等対策の実態調査と先進事例の分析に関する調査研究 その4	調査項目③ - 2 暗号資産および暗号資産交換業に関するリスク分析・モニタリング手法の事例研究

本報告書は、第二分冊であり、調査項目② 当局マネロン検査のフォローアップを外部適格コンサルタントに委託する手法(英)の事例研究を対象としたものであり、スコープは以下の通りである。

以下の内容を含む、FCA による Skilled Person Review (SPR)の概要の提供:

- ・ 英国の監督環境における FCA の SPR 制度の背景
- ・ SPR に関連する英国の規制枠組み
- ・ SPR エンドツーエンドのプロセス
- ・ SPR プロセスから得られた、SPR における課題および非機密情報に関する業界の見解

ただし、以下を対象外とする。

- ・ Financial Conduct Authority(FCA)による SPR の効率性または有効性に関する KPMG UK の公式見解
- ・ Prudential Regulatory Authority (PRA) または Payment Systems Regulator (PSR)の Skilled Person Regime の概要(イングランド銀行の一部である PRA は、英国の健全性規制機構である。PSR は、財務省が指定した 8 つの決済システムの規制を担当している。PRA(FSMA 2000 の S.166 に基づく)と PSR(2013 年金融サービス銀行改革法第 82 条に基づく)も、規制対象となっている企業について、Skilled Person から報告を徴求する権限を有している。本報告書は、FCA が規制する企業のために FCA が利用し



ているアプローチにのみに焦点を当てており、PRA および PSR の Skilled Person Regime の運用は対象と
していない。)

本報告書は、公開情報に基づくデスクトップ調査と、過去に特定の SPR をリードしたり、関与した経験を持つ
KPMG UK の職員へのインタビューに基づき構成されている。KPMG UK のクライアントや FCA は、本調査に関
与していない。

2 英国の監督環境における FCA の SPR の導入経緯

2.1 FCA の役割

英国では市場の幾つかの分野についてそれぞれの分野を所管し、規制、責任と目標を持つ複数の規制当局が存在する金融規制のアプローチをとっている。これには金融行為規制機関 (FCA) の他に、プルデンシャル規制当局 (PRA)、イングランド銀行 (BoE)、財務省、FCA の傘下である決済システム規制機関 (PSR)、年金規制機関 (TPR) が含まれる。

現行の規制モデルは、金融サービス市場法 FSMA2000 によって導入され、その後 2012 年金融サービス法によって改正された。FSMA モデルは、運用上独立した専門的な規制当局(例: FCA)に規制基準の設定を委任する。当規制モデルは、英国政府と議会によって設定された全体的な政策枠組みの中で機能している。これらの権限は、ルールとガイドラインの形で FCA ハンドブックに記載される。FCA が規制するすべての企業は、ハンドブックに定められた規則に従わなければならない。規制当局は、企業が FCA の原則または PRA 規則に違反した場合、懲戒処分を課すことができる。

2.2 S.166 の権限導入のタイムライン

制度としての SPR は、FSMA2000 に基づいて導入された。FSMA2000 により、英国の金融サービスに対する単独の規制機関として FSA が設立された。現行の SPR は、金融サービス法 2012 の成立による FSMA の改正を受けて、2013 年に導入された。

- 2000 年以前

1987 年の銀行法に SPR に類する権限が含まれていた。銀行法第 39 条(S.39)に基づき、イングランド銀行は規制対象企業の情報を入手し、文書の作成を要求する権限を持つことができるようになった。この権限は、規制上の申告、会計または内部統制のレビューに使用された。企業は約 3 年に 1 回の割合でこのレビューを受けることとされており、イングランド銀行による特定の懸念を示唆するものではなく、広く一般的、定期的に使用された。また、特定のトピックを対象に詳細を確認することに用いられることもあれば、ハイレベルな統制状況の確認にも使用されたほか、レビューに使われるデータが規則に従って適切に抽出されているかどうかを確認した。これらのレビューは、イングランド銀行が規制するすべての企業に対して定期的に行われた。一方当時、銀行以外の金融機関を規制する他の当局には、同等の権限はなかった。
- 2001 年

2000 年金融サービス法 (FSMA)の成立により、FSA が設立され S.39 の修正を反映した SPR(S.166) が制定された。これは、市場の失敗など何らかのトリガーイベントに基づき、S.39 が改訂されたわけではない。様々な個別の規制当局が FSA として統合された時、個別の規制当局で行われてきた様々なアプローチの最良部分が取り入れられたが、S.39 の修正はその一例であった。(レビューの範囲を拡大し、他のすべての分野に適用することは別として)FSMA の S.166 に移行した際に加えられた変更は、SPR の使用の性質が定期的に使われるツールから「必要に応じて」使われるツールに変更されたことであった。これらの変更は、様々な金融サービス分野の活動や監督当局のニーズに対応するための権限の必要性を反映している。
- 2012~2013 年

FSMA モデルは、2007-2008 年の世界金融危機の一因となった規制上の欠陥に対応するために、2012 年金融サービス法(2013 年施行)の成立によって採用された。これにより、FSA は PRA と FCA に分けられた。この変更の一環として、SPR が改正され、FCA が直接 Skilled Person を任命し、企業が規制要件に違反した場合には、最新の情報を収集または確保する、そして FCA による認証証券市場をカバーするためのレビューを委託する権限が拡大された。詳細はセクション 3 を参照。

FCA は協議のうえ、S.166 に基づき Skilled Person の直接任命が行われたレビュー対象の企業から費用を回収する権限を規制当局に認める新しい規則を導入した。これは、FCA が S.166 を法執行手段ではなく監督手段とみなしていたためである。これらの変更の根拠には、Skilled Person として規制の遵守状況をレビューする者をレビュー対象の企業が選び、その者がレビュー対象の企業ではなく規制当局の代理人として行動することで生じる潜在的な利益相反を排除することが含まれる。規制当局は、この変更が Skilled Person の報告基準の改善につながると考えた。KPMG UK の経験では、直接任命のルートを導入したもう 1 つの理由として、レビュー対象の企業と Skilled Person の両方と契約関係を持つことによって、プロセスと成果物の品質に対しより大きなコントロールを持ちたいという規制当局の意図があったものと考えられる。

S.166 権限の導入に対する金融セクターの反応の重要な特徴は、レビューのコストと、金融セクターとして規制されることに対して現在支払っている金額以上に、レビューのために支払わなければならないという公平性に関する懸念であった。SPR に対する業界の反応の詳細については、セクション 5 で説明する。

2.3 S.166 の活用について

FCA は年次報告書の一部として、S.166 の委託数と総コストに関する報告書を公表している。これには、セクター別、パネルロット別(レビューの領域別)、任命タイプ別のレビューの内訳、関連する累積コストの概要が含まれる。2012/13 年の年次報告書の中で、当時の FSA は、2011/12 のレビュー一件当たりのコストは 2,975 ポンドから 300 万ポンド、2012/13 は 6,475 ポンドから 4,000 万ポンドの範囲であったと報告している¹。

FCA は、例えば SPR 以外のレビュー(すなわち、オンサイトでの訪問やリスク評価などの定期的な監督措置)を含むすべてのフォローアップレビューのうち、SPR が関与したフォローアップレビューがどれくらいかといった、S.166 レビューの使用についての詳細情報は公表していない。しかしながら、KPMG UK の経験では、FCA は、特定の関心事項および特定のトピックに関わる特定の状況においてのみ SPR を使用する傾向がある。FCA が日常的な監督やフォローアップ活動のために SPR を使用することはまれである。当初の問題または(その後の発見事項)の重要性に応じて、当初の S.166 レビューにおいて出された推奨事項がレビュー対象の企業によって適切に実施されたかどうかを評価するために、FCA はフォローアップ目的の S.166 レビューを委託することができる。発見事項が軽微なものであれば、FCA は日々の監督の一環としてフォローアップを行う。(詳細はセクション 4.5 を参照)

¹ FSA Annual Report 2012-13 - Appendix 6: Data (fca.org.uk) (<https://www.fca.org.uk/publication/annual-reports/fsa-annual-report-appendix-6.pdf>)

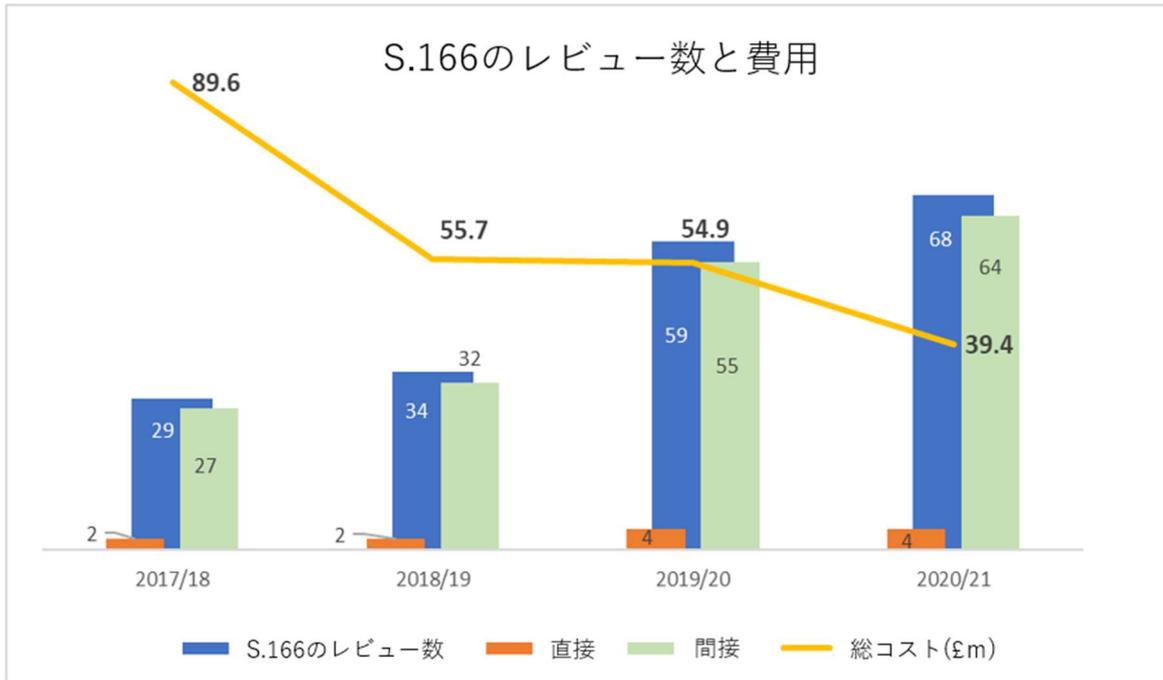


図 1 S.166 レビュー件数と総コスト

ロット	S.166 レビュー件数			
	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
顧客資産	2	4	6	3
ガバナンスと個人の説明責任	0	1	5	7
統制とリスク管理の枠組み	3	7	13	22
ビジネスの遂行	10	5	15	17
金融犯罪	11	14	16	17
プルデンシャル:運用リスク、リカバリと解決、投資の縮小、企業、仲介業者、認証証券市場	2	1	1	1
テクノロジー/情報管理	1	0	2	1
CBEST ペネトレーションテスト	0	1	1	0
CBEST 脅威インテリジェンス	0	1	0	0
健全性—保険	0	0	0	0
健全性—FCA 単独規制企業のための適切な財源	0	0	0	0
信用格付機関	0	0	0	0

FCA は、S.166 レビューの種類、すなわち、レビューと推奨、保証レビュー(合理的な保証/限定保証)または合意された手続(レビューの種類についてはセクション 3.1 を参照)といった、実施された S.166 レビューについてのこれ以上の内訳情報を公開していない。

FCAのSPRの導入経緯



図 2 FCA の SPR の導入経緯

3 SPR 制度関連規制および規制の枠組み

3.1 SPR とは

FCA には、企業の規制要件への遵守状況を監視するためのさまざまなツールがある。これらのツールの一つが規制対象企業の活動の一部に関する報告書を入手するための Skilled Person の利用であり、その根拠法令 (FSMA2000) の該当部分に基づいて「Section 166 レビュー (S.166)」としても知られている。Skilled Person Review (SPR) には 2 つのタイプがある。

1. Skilled Person による S.166 報告
2. S.166A による情報収集または更新するための Skilled Person の任命

しかしながら、S.166 という用語は、S.166 と S.166 A の両方をカバーするために使用される。この 2 つの権限の主な違いは、S.166 A の下では、FCA は意見や保証を求めているのではなく、Skilled Person は FCA に代わって事実調査を行うことを要求しているだけであるという点である。FCA は S.166A の実施後に独自に検討を行う。

これらの権限と付随するハンドブックおよびガイダンスを使用して、FCA は、自らが規制するいかなる企業に対しても S.166 のレビューを依頼することができる。レビューを委託するための意思決定プロセスの詳細は、セクション 4.2 に記載している。

FSMA2000 の下では、FCA は S.166 のレビューを規制対象の企業に求めること以外に適用できる他の監督および規制ツールを有している。その多くは S.166 に比べて一般的な監督ツールであるが、その概要を本報告書のセクション 4.5 に箇条書きで整理している。その他の公式な方法としては下記が含まれる。

- ・ 第 165 条の下での企業からの情報提供の要求(企業から必須項目の情報提供を要求する権限とは異なる)
- ・ 第 167 条または第 168 条の下で、一般的な調査、または固有事項の調査のための調査員の任命

上述のように、FSMA 2000 は、S.166 および S.166.A に基づき、Skilled Person による報告を要求する権限を含む。具体的には、下記の通り。

FSMA 2000 (2012 年金融サービス法により改正)

166 Skilled Person による報告 (抜粋)²

(1) 本条は、サブセクション(2) が適用される者(「関係者」)に対し、何れかの事項(「当該事項」)に関して当局が情報の提供または書類の提出を要求しているかまたは要求することができる場合に適用する。

(2) 本サブセクションは、以下に適用する。

権限を与えられた人物 (A)

A のグループの他のメンバー

A がメンバーである者とのパートナーシップ

関連する期間に (a)、(b) または(c)に該当する者、または関連する期間に事業を営む、もしくは営んでいた者

(3) セクション(1) での規制当局は、次の何れかを行うことができる。

関係者に対する書面による通知により、当該関係者に対し、当該事項に関する報告当局に提出するよう求めること、または規制当局自らが当該事項に関する報告書を規制当局に提出する者を任命する。

² Full FSMA 2000 S.166 text in force in 2013 ([legislation.gov.uk](https://www.legislation.gov.uk)) (<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/section/166/2022-05-16>)

166 A 情報収集・更新のための Skilled Person の任命 (抜粋)³

(1) 本セクションは、規制当局が、権限を与えられた者が、規則に規定された記述の情報を収集し、最新の状態に保つ際に当該規制当局が定める規則の要件に違反していると判断した場合に適用する。

(2) 規制当局は、以下のいずれかを行うことができる。

権限を与えられた者に対し、情報を収集または更新するための Skilled Person を指名するよう要求すること、または規制当局自身が同様の目的のために Skilled Person を任命すること

3.1.1 S.166 はいつ利用されるのか

FCA の規則とガイダンスのハンドブックでは、SPR をいつ利用できるかについてのポリシーとして下記の通り規定している。

- 1) 診断目的で、リスクを特定し、評価し、測定するため
- 2) モニタリングの目的で、リスクが特定されたときに、そのリスクの発生状況を追跡するため
- 3) 予防措置の文脈で、特定されたリスクを制限または低減させ、リスクの顕現化、または増加を防止するため
- 4) 是正措置として、リスクの顕現化に対して対応するため

FCA による S.166 の使用目的は広範囲に及ぶ。ツールが使われる可能性がある例は下表の通り。

ツールの目的	ツールの使用目的	ツールの使用理由の例
診断	<ul style="list-style-type: none"> • 懸念事項(例: FCA による訪問、リスク評価または通知の結果)の詳細を調べるため、また、FCA の規制目的に対するリスクを低減するための措置が必要かどうか、または、規則または閾値条件の違反があった可能性があるかどうか、または FCA による認証証券市場の場合は、認証の要件を満たしていないかを判断するため⁴。 • 下記であげるような状況の変化の影響と企業の対応を評価する。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 新規事業分野への参入の申請 ➢ 新しい管理構造 ➢ 合併・買収 ➢ 新しい IT システム ➢ デジタルベンチャーの立ち上げ 	<ul style="list-style-type: none"> • 企業の内部監査部門の有効性についての懸念 • 提出された財務報告書の信頼性に関する懸念 • 企業の現在の財務状態の数値化ができないこと • 不完全な顧客ファイルの影響の評価 • システムとコントロールの品質に関する懸念 • 金融犯罪またはマネー・ローンダリングの可能性 • 企業のコントローラー(所有者)に関する懸念⁵⁶ • 銀行が商業融資を多様化する際の管理構造の評価(消費者金融を専門とする等)
診断/モニタリング	<ul style="list-style-type: none"> • FCA に提供された情報を検証するため 	<ul style="list-style-type: none"> • FCA に提供された情報の質を保証するための、特定の報告書の検証

³ Financial Services and Markets Act 2000 (legislation.gov.uk) (<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/section/166A/2013-01-24>)

⁴ Threshold Condition (fca.org.uk) (<https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/glossary/G1173.html>)

⁵ Firm (fca.org.uk) (<https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/glossary/G430.html>)

⁶ Controller (fca.org.uk) (<https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/glossary/G226.html>)

ツールの目的	ツールの使用目的	ツールの使用理由の例
情報収集・更新	<ul style="list-style-type: none"> • FCA によって要求されているが提供されていない情報を収集するため • 以前 FCA に提供されたが企業によって更新されていない情報を更新するため 	<ul style="list-style-type: none"> • 企業が FCA によって要求されている情報提供および情報の更新の失敗
モニタリング	<ul style="list-style-type: none"> • システムとコントロールのレビュー • ベースラインのモニタリングの補完 	<ul style="list-style-type: none"> • 企業においてリスク低減の優先事項として特定されている、システムおよびコントロールの評価 • 企業のリスクプロファイルにおいて重要であるものの FCA が十分かつ最新の理解を有しているとは考えていないパートについての詳細なレビュー
予防措置	<ul style="list-style-type: none"> • 特定されたリスクに関する情報を収集、分析し、解決のための勧告を作成するため 	<ul style="list-style-type: none"> • 特定された顧客資金の管理上の欠点についてレビューを行い関連規則の遵守を確かにするための勧告を得ること
改善措置	<ul style="list-style-type: none"> • 顧客救済プログラムの設計を支援するため • 是正措置計画の策定を支援するため • 是正処置計画を監視し、報告するため 	<ul style="list-style-type: none"> • 可能な場合には、FCA は、資産の調整の失敗または総勘定元帳への取引の転記ミスによる損失の可能性を特定すること • 実施した作業の質と行動計画のマイルストーンの遵守について報告すること

3.1.2 S.166 が必要かの判断を FCA はどう下すのか

S.166 または 166 A に基づき SPR を要求する決定を行う場合、FCA は以下の要因を考慮する。ただし、常にケース・バイ・ケースで判断されるものであり、必ずしも先行事例に基づいて行われるものではない。

■ その企業に関する状況

- 企業の姿勢: 協力的か
- 過去の同様の問題: 過去に同様の問題が発生したことがあるか、発生した場合は適時に是正措置を講じたか
- 企業のシステムと記録の質: FCA が、企業が必要な情報を提供する能力を有していると確信が持てるか
- 客観性: FCA は、客観的な報告書の提出に協力することへの企業の意欲と能力に自信が持てるか
- 利益相反: 当該事項に実際の不正行為が含まれているか潜在的な不正行為が含まれているか、また、FCA が当該事項の調査を当該企業自身に依頼することが不適切であるか
- 知識とノウハウ: 必要な技術や専門知識を有する第三者を関与させることは適切か

■ 他の監督ツールで代替可能か

- 特定の制定法上の権限を使用せずに要求事項を満たすこと (例えば、FCA 職員の訪問や非公式な情報提供の要請)

- ・ 第 165 条(情報を要求する独立した権限)に基づいて企業に情報を要求すること
- ・ 第 167 条および第 168 条それぞれに基づく一般的な(または特定の)調査を行うための調査員の任命

■ 他の法的または手続き上の方法があるか

- ・ 制定法上の権限: 利用可能な他の制定法上の権限の中でより目的に適したものがあるか
- ・ 後続の手続: 後続の手続 (例えば、法執行目的) で使用するために、信頼できる独立した報告書を入手することが望ましいかどうか
- ・ ハンドブック規則の適用: ハンドブックの関連規則を適用することが重要かどうか

■ FCA の調査の目的

- ・ 過去の情報または証拠の収集: 目的が、法執行措置が適切であるか否かを決定するための過去の情報或いは証拠の収集に限定される場合には、FCA のその他の情報収集および調査に係る権限の方がより適切である可能性がある(詳細はセクション 3.1 を参照)

■ コストに関する考慮事項

FCA は、一般的な方針に従って、コストの問題を検討する。S.166 もしくは S.166 A の代替手段(FCA 職員による訪問等)、またはその他の権限を用いることによるコストを考慮し、FCA は、以下のように関連する要因を検討する。(コストについての詳細はセクション 3.5 と 5.1 を参照)

- ・ 企業が実施された業務から便益を得ることができるか否か。例えば、企業の事業およびリスクプロファイルのより良い理解、情報システムの運用、またはシステムおよびコントロールの改善等
- ・ 実施すべき業務が当該企業によって合理的に実施されるべきものであったか、または当該企業が自らの意思により指示した者によって実施されるべきものであったか (例えば、コンプライアンスのレビューまたは新しいシステムの開発)
- ・ 企業の記録管理および経営情報システムが脆弱であるかどうか、および、
 - ・ 必要な情報や文書が容易に入手できない
 - ・ 必要な情報の分析が、専門家の援助なしでは容易に実行できない
- ・ 企業が要件または基準に違反していると思われる、またはその他の方法で企業の顧客の利益を危険にさらしていると思われる、および懸念事項を検討して是正することができないか、その意思がないか、またはそのようにすることについて企業に任せることができないと FCA が判断しているか
- ・ 認識されている規制要件違反の可能性と重大性、および更なる措置の必要性 (例: 法執行)

■ FCA のリソースに関連する懸念

- ・ FCA の専門知識: FCA が 必要な専門知識を持っているか
- ・ FCA のリソース: レポートの作成または Skilled Person の任命に必要なリソースが FCA 内にあるか、またはその時点で FCA のリソースの最善の活用方法であるか否か

3.1.3 FCA はどのようなタイプの S.166 レビューを要求できるか

FCA が使用する SPR には、主に次の 3 つのタイプがある。

■ レビューと推奨 (Review and Recommend)

Skilled Person は、Skilled Person の専門的な経験と判断に基づいて、調査結果、推奨事項、見解、結論を提供する。このような報告書は、正式な保証意見を提供しない。対象範囲には、販売/助言の品質、ガバナンスまたはコンプライアンスの品質機能が含まれる。

■ 保証レビュー(合理的な保証/限定保証)(Reasonable Assurance/ Limited Assurance)

Skilled Person による保証報告書の目的は、企業が責任を負う特定の事項に関する FCA の信頼を高めることである。SPR は、経営者によってなされたレビュー・テストの主張に基づいて、定義された意見を提供する。作業は、正式な業界標準に対する正式な保証フレームワークに従って実施される(例えば、合意された主題と証拠要件の基準をカバーすることができるなど)。これらは、規制上の申告、流動性、その他の詳細な規則の遵守などの分野の調査に使用される。例えば、企業が顧客に属する資産や資金をどのように管理しているかについては、非常に具体的なルールがあり、それは保証レビューである可能性が高い。

■ 合意された手続(Agree-Upon Procedures: AUP)

Skilled Person は特定の分野で事実調査を行う。レビューは、調査対象の事項に関する評価または意見の表明を含んでおらず、保証を提供しない。結果は FCA によって評価され、FCA による独自の結論が導き出される。対応スコープには、例えば、計算の再実行やブローカーによる価格提示の際の評価指標の確認などがある。レビューのタイプを検討する際、FCA は以下を考慮する。

■ レビューを必要とする事項の性質

規制上の報告または顧客の資金関連など、問題が技術的かつ具体的なものである場合は、保証レビューである可能性が高い。しかし、文化やコンダクトの問題など、より一般的な話題については、レビューと推奨が適用される。FCA が問題について自らの結論を示そうとする場合、合意された手続が選択される。

■ 主題の評価/測定基準

ほとんどの場合、ベンチマークは FCA のルールとガイダンスが基準となる。グッド・プラクティスや一般的な業界慣行などの基準に基づいている場合、保証レビューである可能性は低い。

■ 必要とされる信頼度

保証レビューはより詳細であり、FCA が最終的な結論を望む特定のトピックについて、より信頼度の高い見解を示す傾向がある。反対に、合意された手続の場合、FCA は自らの見解を示す必要がある。歴史的にみて、直接任命ルートが導入された頃、FCA の監督者は、自らが同レベルの保証を提供することが不可能な場合に、Skilled Person に合理的な保証報告書の作成を委ねる傾向があった(例: カルチャー関連など)。時間の経過と共に、また Skilled Person からのフィードバックを踏まえ、FCA の保証レビューの委託はより成熟したものになっていき、より適切な状況で選択されている。

■ レポートの目的/最終的な用途

Skilled Person のレビュー結果をもって、FCA が法執行を行う可能性がある。このような場合には、保証レビュー、またはレビューと推奨が主に選択され、合意された手続(AUP)のレビューは選択されにくい。

■ 費用対効果

保証レビューは、より堅確で詳細なものになる傾向がある。しかし、これはレビュー対象の企業にとって、特に問題

がより広範囲で複雑な場合には、より高額な費用が必要となる。したがって、FCA が費用対便益の観点から保証レビューを正当化できない場合が出てくるであろう。

3.2 SPR と法執行措置との関係

S.166 レビューは、監督ツールとして設計されている。FCA は、法執行活動のために S.166 が委託されていることを、レビューの開始時点でレビュー対象の企業に示唆する権限を有するが、実際には、あまり行われていない。FCA が調査結果に基づき、例えば、報告書が重大な違反または顧客の損害を特定した場合など、法執行のための調査を開始する状況に繋がることもある。このような場合、FCA の法執行チームは、法執行措置が正当であるかどうかを判断する際に、特定された問題について自ら調査を行い、自らの結論を出す。

法執行のための完全に独立したプロセスとそれを支えるガバナンスの仕組みがある。S. 166 の特徴は、レビュー対象の企業が導入すべき推奨事項があることであり、FCA は、法執行措置の実施に進む前に、そういった推奨事項への対応をレビュー対象の企業が行う機会を与える。したがって、S.166 を適用する多くのケースでは、すぐに法執行措置の実施に進むことはない。通常、FCA は、法執行措置にあたっては、監督ツールの他の要素を最初に適用することが一般的である。(セクション 4.5 を参照)

3.3 Skilled Person とは

Skilled Person は、専門アドバイザー、コンサルティング会社、会計事務所、法律事務所、保険数理会社、またはその他の専門会社等が担う。「Skilled Person」という用語は、特定の個人ではなく企業にのみに使われる。

FCA が 2013 年に Skilled Person Panel の直接任命を開始したとき、指名された Skilled Person の候補者のリストから、各担当ロット(領域)を事前に決めることを要求し、また各リストは FCA の承認を受けなければならなかった(セクション 3.8 参照)。実務的にも技術的にも、レビューに関する通知内容が不明な中で、レビューをリードするのに最適な職員を事前に決定することが困難であったため、特に規模の大きな Skilled Person にとって問題となった。このフィードバックを受けて、FCA は 2017 年に、個々の Skilled Person が個別に承認される必要がある要件を削除した。そういった要件は削除されたものの、Skilled Person を代表して SPR をリードするよう指名されたすべての人の専門知識と経験を FCA は個別に評価する。また、指名されたリーダーは、レビューの完了と実施について積極的に関与し、責任を負うことが期待されている。

Skilled Person には独立性が必要である。Skilled Person は、当局と契約を締結する前に、特定団体との利害関係の有無について申請しなくてはならない。Skilled Person は、作業全体を通じて独立性を監視し、作業中に問題が発生した場合は FCA に報告する必要がある。(利益相反: セクション 3.7、より広範な任命プロセス: セクション 4.2 を参照)

3.4 Skilled Person の任命方法の違い

FCA が Skilled Person を任命する方法には、直接任命と間接任命という 2 つの異なるアプローチがある。どちらのアプローチが選択されるかは、レビューの状況による。任命方法に関わらず、FCA が、任命する Skilled Person に関する決定を行い、レビュー対象の企業は Skilled Person によるレビューの費用を負担する。

■ 直接任命

FCA は、パネルの適切なロット内の Skilled Person と入札プロセスを実施することにより、Skilled Person と直接契約する。入札プロセスでは、技術的能力、利用可能な資源、利益相反および見積金額を評価する。また、FCA は、任命プロセスおよびレビューの過程において、レビュー対象の企業との対話を行う。このパネルについては、セクション 3.8 で詳説する。

■ 間接任命

レビュー対象の企業が、多数の Skilled Person の候補者にアプローチし、提案を依頼する。その後、レビュー対象の企業は FCA に、Skilled Person の選択肢とその選択肢内の希望を承認のために FCA に提示する。FCA によって承認されると、レビュー対象の企業が Skilled Person と契約する。FCA のパネルから Skilled Person を選択する必要はないが、希望すれば選択することはできる。

前提としての考えは、可能であれば、レビュー対象の企業が Skilled Person と契約すべきであるということである。

FCA が Skilled Person と直接契約するかどうかを決定する際に考慮する要素の例は以下の通り。

- 独立性: Skilled Person を任命する際に、FCA が独立性を確保した上で、積極的な役割を示す必要があるかどうか。これは、例えば、レビューが注目を集めている場合や、政府を含む第三者からの監視の対象となっている場合など。
- ガバナンスに関する懸念: FCA が、レビュー対象の企業に関して、その企業が任命やレビューについての管理が適切に出来るか否か懸念している場合など。
- 過去の失敗: レビュー対象の企業の能力に対する信頼の欠如につながるような、過去の失敗がある場合など。
- 緊急性: レビューの実施に時間的なプレッシャーがあるか。
- 規制の遵守状況をレビューする者を Skilled Person として任命する企業が、当該企業ではなく規制当局の代理人として行動することから生じる潜在的な利益相反を排除すること。

直接任命には正式な入札プロセスが必要であるが、当局はこれが競争を促進し、「購買力」を利用してより費用対効果の高い S.166 レビューにつながると考えた。直接任命ルートを含めるには、FCA は正式な調達プロセスに従う必要があったが、このようなアプローチが SPR を実施するための一貫性のある、高品質で透明性のあるアプローチを確保するとの見解が、パネルを設置することの決定の鍵となった。

3.5 コスト

FCA は、一般的な方針に従って、コストの問題を考慮することが要求されており、これは、以下の理由から、SPR に関して特に関連性が高い。

レビュー対象の企業が Skilled Person を任命し、費用を支払わなければならないか、または FCA が Skilled Person を任命し、費用をレビュー対象の企業に支払うよう要求するかである。FCA が直接 Skilled Person を任命する際には、FCA は上限費用を設定した提案を期待しており、仮に Skilled Person が上限費用を超える可能性があると認識した場合には、事前に FCA の承認を得なければならない。Skilled Person は、任命時に支払い条件とスケジュールについて FCA と合意する。

Skilled Person は、実施された作業に対する費用を FCA に請求し、FCA は合意した条件に基づいて支払いを行う。その後、レビュー対象の企業からコストを回収するために、FCA はレビュー対象の企業に対し請求書を発行する。レビュー対象の企業はこの請求書の日付から 30 日以内に FCA へ支払いをしなければならない。

FCA が他の情報収集・調査の権限を使用する場合、FCA は、情報収集・調査(または両方)を行う権限を FCA の職員に付与するか、FCA の職員を任命するか、あるいは、FCA は外部の権限を有する者のサービスに対価を支払うことになる。いずれの場合も、費用は FCA の一般的な費用に関するスキームのもとで回収される。

FCA の運営に係る費用の総体は、年間コスト(Annual Fee)と追加徴収金(Supplemental Levies)を通じて、FCA の規制対象の企業によって完全に負担される。FCA が請求するコストには 3 種類ある。

■ 年間コスト(Annual Fee)

FCA はその法定義務を果たすために必要な総コスト、すなわち年間資金要件(Annual Funding Requirement : AFR)を計算する。規制対象の企業それぞれの AFR の金額は、当該企業が行う規制対象の活動、事業の大きさ、および FCA がそれらの活動を規制するためのコストによって決まり、これがアニュアルフィー(年間コスト)とされる。さらに、規制対象の企業は金融サービス補償スキーム(企業がビジネスから撤退した後の補償請求を解決する)や金融オンブズマンサービス(独立した申立てへの解決)等の追加徴収金を徴収される。

■ 規制認可に係るコスト

企業が新たに規制対象となるときに発生するコスト。企業の活動内容に対応する形で料金表がある。活動が複雑であるほど、コストも高くなる。

■ 規制許諾内容の変更に係るコスト

規制対象の企業が事業内容を追加するために、認可を受けている範囲の拡大等を申請する際に発生する費用。上記と同様に、コストは新たに追加で認可される内容の複雑さによって決まる。

指名された Skilled Person は、コスト、スケジュール、スコープに基づいて、レビューのコスト見積りに合意し、FCA に通知する。追加的な範囲に基づくコスト変更の可能性については、できるだけ早い機会に、かつ追加的な作業が開始される前に、FCA と協議し、合意しなければならない。Skilled Person は、コスト見積りの変更の理由を明確に説明しなければならない。間接任命の場合、レビュー対象の企業から S.166 レビューの入札へのアプローチがあった Skilled Person は、そのレビューに対するコストを仕様書に基づいて提案に含める。そしてレビュー対象の企業は FCA の承諾を得るために希望の Skilled Person を選ぶ際、レビューのコストを基準の一つとできる。

予算編成は、FCA が特に焦点を当てている分野であり、規定された予算を超過しようとする場合には、Skilled Person に積極的にチャレンジする。Skilled Person が適切な通知や同意などの適切な正当化なしに予算を超過した場合、将来の指名および再入札プロセスにおける選定において Skilled Person の評価に重大な影響を与える可能性がある。また、Skilled Person への FCA からの通常の連絡を通じてフィードバックされる。(3.2.6 参照)

追加の作業が正当に必要な場合、またはレビュー範囲を追加する必要がある場合、Skilled Person は、追加コストの影響について合意を得るために、FCA に早期に通知することが求められる。

SPR のコストは大きく変動する可能性がある。コストの変動は、レビュー中の問題の性質および複雑さ、および必要な作業量に依存する。例えば、レビューの範囲が非常に限定的な場合では、約 7 万ポンド程度の費用がかか

っていることがわかっていて、逆に、S.166 のレビューは非常に複雑であり、膨大なリソースと長期のレビュープロセスにより大量のレビュー対象の企業の作業を詳細に分析する必要があるため、数百万ポンドに達する可能性のある高いレビューコストにつながる。

S.166 のレビューの大規模な事例として、金利ヘッジ商品 (IRHP) の誤販売に関する一連のレビューがある。監督当局は、IRHP の誤販売に対する懸念から、9 つの金融機関が実施していた救済業務および過去の取引のレビューのすべての側面を審査するために、Skilled Person を任命した。FCA は、金融機関によってレビューされた各事例を、Skilled Person が独立して監督し、検証することを求めた。あるケースにおいては、最初の Skilled Person が金融機関の顧客と利益相反を起こしたために、複数の Skilled Person を任命しなければならなかった。(セクション 3.7 参照)

完全な S.166 に基づくレビューは、試行の後、2013 年に開始され、3 年以上にわたる広範な作業の後、31,000 近くの IRHP の販売がレビューされた。2016 年 3 月に報告されたレビューの総費用は 3 億 7,560 万ポンドであった。また、顧客に対して約 22 億ポンドの補償を行った。FCA はウェブサイトにて、これらの全セクション (レビューの重要性、公共および議会の関心、複雑性、期間、コスト)を示している⁷。

また、セクション 4 ではプロセス全体の観点から、セクション 5 では業界の観点から、コストに関して考慮する。

3.6 FCA の内部統制

SPR の有効性、一貫性および妥当性を確保するため、FCA には次のような内部統制がある。

- Skilled Person Panel (セクション 3.8 参照)
- FCA 監督者に課題と品質保証を提供するための内部プロセス(Skilled Person センtralチームを含む)
- すべての S.166 レビューのデータベース、ツールの使用状況の監視、レビューの進捗確認
- すべての Skilled Person に対して、トレンド、主要メッセージ、運用上の変更に関する年次ブリーフィングの実施
- 過去 12 カ月間に SPR を実施した、Skilled Person とのミーティングを実施し、各 SPR に対する FCA の評価についてフィードバックを行う。これには、品質、対象範囲の遵守、タイムスケールの遵守、プロアクティブ性とコミュニケーションの品質、および予算に関する調整が含まれる。四半期/年次の経営情報や統計の FCA のウェブサイトへの掲載

3.7 利益相反

利益相反を特定し、適切に管理するためにレビュー対象の企業が必要とする原則、ルール、詳細なガイダンスなど、既存および一般的な規制要件は多岐にわたる。S.166s の場合、Skilled Person の側面と、レビュー対象の企業の顧客や従業員(またはその企業のサプライヤー/委託元)との既存の関係が存在する可能性を踏まえた追加の考慮事項も存在する。

⁷ Interest rate hedging products (IRHP) (fca.org.uk) (<https://www.fca.org.uk/consumers/interest-rate-hedging-products>)

3.7.1 Skilled Person

Skilled Person(および FCA)は、提案されたチーム(特に SPR のリードパートナー)のメンバーの、FCA による過去の雇用関係がいかなる利益相反も、また利益相反の疑念も生じさせないことを確認する必要がある。この評価は、詳細かつ具体的な事項に基づいて行われる。元 FCA 従業員が SPR に従事することが一般的に禁止されているわけではない。ただし、その個人がレビュー対象の企業の監督に従事していたか、または FCA に在籍していた間にレビューに関連する問題に深く関与していた場合、そういった状況にあった時点が最近であれば許容されない可能性が高い。FCA に在籍していたのが時間的に遠い過去であるほど、また、関与度合いが薄いほど、FCA がその過去について気にする度合いも低くなる。レビュー対象の企業の性質や規模、顧客基盤によっては、レビュー対象の企業の顧客との利益相反のリスクもある。例えば、提案された Skilled Person は、そのレビュー対象の企業の最大のクライアントの監査人であったり、重要なアウトソーシング契約を締結しているかもしれない。最後に、Skilled Person は自らの業務を自己レビューする可能性があるため、S.166 でレビュー対象となっている事項に関してレビュー対象の企業への支援を行うために、以前にレビュー対象の企業との間でそういった契約がないかを確認する必要がある。Skilled Person が S.166 への提案を行う際、またレビューの期間を通じて、利益相反の可能性に関して、徹底的、客観的、また継続的に考慮することは、Skilled Person の核心的な責任である。仮に FCA が、Skilled Person によって特定されなかった、または開示されなかった利益相反事項を発見した場合、その Skilled Person が過去に関与したレビューおよび将来的な S.166 レビューの関与に対しても影響を及ぼす可能性がある。

3.7.2 FCA

FCA は、誰がプロセスを管理しているかという観点で、利益相反が管理されていることを確かなものとする注意義務を負う。FCA は、関与している個人が何らかの利益相反や利益相反と疑われる問題を認識しているかどうかをチェックする。これには、レビュー対象の企業への投資を行うこと、またはレビュー対象の企業で過去に勤務していたことが含まれる。前のセクションと同様、決定的かつ明確なルールは存在せず、利益相反関係の重要性や適切な管理の有無や方法によって判断される。

3.7.3 レビュー対象の企業

利益相反、または潜在的な利益相反は、最近 Skilled Person のために働いていた個人が S.166 のレビュー対象の企業の従業員にいて発生する可能性がある。例えば、以前 Skilled Person の従業員だった者が、レビュー対象の企業に雇用されるかもしれないが、それは Skilled Person にとって潜在的な利益相反を生み出す可能性がある。したがって、レビュー対象企業のリスク管理プロセスにおいて、自らの従業員の誰が、Skilled Person のために働いていたのか、それがどのような役割で、どういったレベルの職位にあったのか、どのくらいの期間の雇用関係にあったのか、どのような潜在的な利益相反の影響があるかを特定することが求められる。レビュー対象の企業はまた、従業員がレビューのための Skilled Person として、自分を過去に雇用していた人物を不適切に推薦または推薦しないことを確実にするために、企業として利益相反についての考慮を行うプロセスを有する必要がある。

3.8 FCA Skilled Person パネル

2008 年の英国の金融危機を受けて、政府は、2012 年金融サービス法の成立により、金融サービスの規制構

造を改正し、これによって FSA を FCA および PRA に置き換えた。SPR の使用に関連する法改正は、次の通り。

- FCA および PRA に Skilled Person を直接任命する権限を与える FSMA の S.166 に対する改訂
- FCA が認証証券市場を対象とするための S.166 権限の拡大
- 規制機関が規制要件に違反した場合に、Skilled Person に情報の照合または最新情報の保持を委託する権限 (S.166 A)

結果的に 2013 年に FCA は、直接任命する S.166 レビューに使用するための Skilled Person Panel(パネル)を設置した。パネルは 4 年ごとに更新され、正式な入札プロセス(セクション 3.9 を参照)を経て選出されたメンバーがいくつかの専門分野(ロット)に分かれて活動している。パネルメンバーへの任命は必ずしも実際の Skilled Person としての作業の実行を意味するものではなく、またパネルの任期中にパネルメンバーからのサービスを購入する義務は FCA にはない。また、パネルメンバーには、FCA が提供するすべての業務について提案する義務はない。

パネルはもともと 8 種類のロットで構成されていた。その後、2017 年に FCA から提示された入札に関する設定では、FCA が S.166 で定義された新しい分野におけるスキルと専門知識の必要性を反映して、12 種類のロットに増加した。

2013 年	2017 年以降 ⁸
<ul style="list-style-type: none"> • 顧客資産 • ガバナンスのコントロールとリスクフレームワークビジネスのふるまい(コンダクト) • データおよび IT インフラストラクチャ • 金融犯罪 • 預金取扱機関と清算機関の健全性 • 保険の健全性 • 投資会社、仲介業者および認証証券取引の健全性 	<ul style="list-style-type: none"> • 顧客資産と保護 • ガバナンス、説明責任、戦略、カルチャー • コントロールとリスク管理の枠組み • ビジネスのふるまい(コンダクト) • 金融犯罪 • 預金取扱業者、公認清算機関、中央証券預託機関、および PRA 指定投資会社の健全性 • 保険の健全性 • FCA 単独で規制されている企業に関する財務資源の適切性 • テクノロジー・情報管理 • CBEST(サイバーリスクに関する評価プログラム)脅威インテリジェンス • CBEST ペネトレーションテスト • 信用格付業者

3.9 FCA Skilled Person パネル-入札プロセス

FCA は、2015 年の公共契約規則(Public Contracts Regulations)に基づく契約主体となる機関として、パネルに含まれる企業のための正式な入札プロセスを行うことを義務付けられている。この法律は、FCA に対し、客観的、適切かつ比例的な基準に基づいて、公開入札による競争的な契約締結プロセスを行うことを求めている。入札プロセスは、FCA の e-Tendering ポータルを通じて行われる。入札はパネル上のすべてのロットに対して行われるが、その入札プロセスの概要は次の通り。

⁸ Detailed lot descriptions (fca.org.uk) (<https://www.fca.org.uk/publication/documents/skilled-person-panel-lot-descriptions.pdf>)

1. 入札公示(Invitation to Tender: ITT)
2. 関心表明(Expression of Interest: EOI)と事前資格審査質問書(Pre-qualification Questionnaire: PQQ)の提出
3. 事前質問の受付
4. 入札回答期限
5. FCA による企画書の評価
6. プレゼンテーション(必要な場合のみ)
7. 候補の選定
8. サービスの開始

■ 入札公示(ITT)、関心表明(EOI)、事前資格審査(PQQ)

ITT は、パネル入札情報、要件、および業務範囲を規定するものである。

- ・ 各ロットのサービスの説明を記載した要件定義書(例については後述)
- ・ 価格表—S.166 に利用される人員のレート(例えば、パートナー、専門家、アナリストそれぞれの時給/日給等)
- ・ サイバー&情報レジリエンス質問票
- ・ 契約条件のフレームワーク
- ・ 利益相反の宣誓書
- ・ 談合でないことの宣誓書

ロットの説明の例

<p>ロットE:金融犯罪</p> <p>金融犯罪、マネー・ローンダリング防止、贈収賄・汚職防止、経済制裁、暗号資産および決済ソリューション、租税回避、市場濫用(インサイダー取引や市場操作を含む)およびこれらの分野のガバナンスに関する助言、技能および技術的専門知識。</p> <p>これには、アドバイザーの提供、企業のシステムとコントロールの妥当性の評価、および以下の分野を含む調査におけるスキル、経験および専門知識が含まれる。</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 市場濫用規制 (Market Abuse Regulations : MAR) ・ 疑わしい取引および注文の報告 (Suspicious Transaction and Order Reports : STOR) 制度 ・ マネー・ローンダリング規制 ・ 2010年贈収賄法(Bribery Act 2010) ・ 2011年電子マネー規則 (Electronic Money Regulations : EMR 2011) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2017年犯罪収益法(Criminal Finances Act 2017) ・ 関連するSYSC (Senior Management Arrangements, Systems and Controls) ルール ・ 共同マネー・ローンダリングステアリンググループ (Joint Money Laundering Steering Group)のガイダンス ・ 2017年資金決済法 (Payment Services Regulations : PSR 2017)

入札公示(ITT)の公表に続いて、入札者(例えば、KPMG UK などの企業)は関心表明(EOI)の提出を求められ、FCA の電子入札ポータルサイトを介して提出される。その後、入札者は、入札プロセスを進めるために企業が満たさなければならないハイレベルな基準に関連した事前資格審査質問書(PQQ)を提出する。企業は、申請するロット数にかかわらず、1つのPQQを提出するだけでよい。FCA は申請できるロット数に制限を設けていな

い。入札者が公開入札に関して質問したい場合、期限前に質問を提出しなければならず、また、質問に対する FCA の応答はすべての入札者に公開される。

PQQ の完了後、企業はいくつかの基準に照らして回答を提出するよう求められる。FCA は、ロットに選出されたし場合に企業がどのようにこれらの分野に対応することを提案しているかを示す回答を求めている。各基準には得点に比重が付けられており、入札評価プロセスの一部として使用される。この得点の比重は、入札するロットによって異なる場合がある。基準は次のとおり。

■ 業務管理

入札した企業が FCA と効果的に業務を遂行するかについての提案についての説明。どのようにコミュニケーションが維持されるのか、どのように入札した企業が要求される標準を充足した成果物を納品するかを合意された予算や時間軸を確保するのか、企業がどのように独立性を保持するのか。

■ リレーションシップ・マネジメントのフレームワーク

アカウント管理体制、業務管理に関する情報の FCA への提供方法、フィードバックの実施方法、キーパーソン・リスクの管理方法を含む、フレームワークについて、契約期間中に、FCA との効果的な実務関係を維持するために入札した企業がどのような提案をするか。

■ ダイバーシティとインクルージョンに対するアプローチ

ダイバーシティとインクルージョン、そしてリスク管理、模範的な取組、健全な企業文化、イノベーションにおけるそれらの前向きな成果をどのように取り入れたか。

■ 技術的能力

企業は、入札するロットごとにシナリオを完成させ、レビューへのアプローチ方法を示す必要がある。各シナリオには独自の比重付けがある。ロット E (金融犯罪) の例は下記の通り。

<p>ロット E:金融犯罪</p> <p>ロット E には 2 つのシナリオが用意されている。入札者は両方のシナリオに対応する必要がある。得点は、双方のシナリオを考慮して決定され、得点基準に基づいて採点される。</p> <p>シナリオ 1 (配点の 50%)</p> <p>FCA は、米国法人の企業グループで国際的なリテールおよびホールセール業務を行っている銀行グループの英国子会社を監督している。同社は 2018 年にアメリカ国外への進出を開始し、急速に成長した。標準的なリテールバンキング/貸出およびホールセールに加えて、顧客が暗号資産の購入資金を預け入れたり引き出したりするための製品も提供されている。同社の顧客は 100 万人を超えており、その顧客は主にリテール顧客で、幾つかの PEPs も含まれており、ヨーロッパ全域を拠点としている。</p> <p>FCA は同社を訪問し、金融犯罪対策のシステム、管理、カルチャーのあらゆる面で深刻な脆弱性を発見した。FCA は、この事業が積極的な販売目標に牽引されており、顧客から提供された CDD 情報に適切に異議を唱えていないと判断した。FCA はまた、経験不足から、第二の防衛線のコンプライアンス・チームが、通常は第一線の従業員によってなされるべき様々な活動を行ったことを発見し</p>	<p>比重 30%</p>
---	-------------------

た。また、FCA は、主要なシステムとコントロールが、品質保証と監督に関するエビデンスが限定的なあるグループ企業に集約されていることを発見した。

加えて、FCA は、現在のマネー・ロンダリング対策を担当する職位者(Money Laundering Reporting Officer: MLRO)について懸念を抱いており、MLRO は、自らが必ずしも賛成できない業務を容認するよう上級管理職から圧力を受けていると語っている。MLRO 機能への圧力の結果、金融犯罪対策チームのスタッフ数人が最近退職した。以下の 3 ロットに関して相当量のバックログがあるが、NCA(National Crime Agency)への疑わしい取引の届出を提出したことはない。(1)定期審査を受けるべき既存の顧客ファイル、(2)完成および承認を必要とする新たなハイリスク顧客ファイル、(3)確認が必要な取引・モニタリングと経済制裁に関するアラート。

規制当局は、Skilled Personに以下を評価することを要求している。

- レビュー対象の企業の金融犯罪対策システムとコントロールの有効性と妥当性
- レビュー対象の企業の金融犯罪対策システム、プロセス、手続きの設計の妥当性

シナリオ 2 (配点の 50%)

機関投資家と個人投資家の両方の顧客のために取引を実行、また手配するブローカー企業に関する情報を入手した。また、ロンドン証券取引所および ICE Europe の会員として、顧客に直接電子アクセス (Direct Electronic Access: DEA)および差金決済取引 (Contract For Difference: CFD) 製品を提供している。

規制当局は、市場濫用を検知、エスカレーションし、報告するための企業の体制、システムおよび手続に潜在的な欠陥があることを認識している。

また、潜在的な市場濫用を特定し、コンプライアンスにエスカレーションさせるフロントオフィスの能力に関する懸念も確認された。さらに、当局は、企業の顧客の一部が繰り返し市場濫用の疑いに関与している可能性があることも理解しており、企業が市場濫用に関して SYSC 6.1.1 に基づく義務との関連で適切なりスク管理の枠組みを有していないことを懸念している。

規制当局は Skilled Person に対し、企業の市場濫用システムおよびコントロールの妥当性および有効性を評価することを要求する。

入札者が入札に関する質問を行うまたは説明を求める場合、質問の期限前に説明質問として提出しなければならない。FCA の回答はすべての入札者に公開される。

■ 入札者評価

FCA は、「最も経済的に優れている入札者」という観点で入札者を評価する。評価にあたっては、FCA の要求事項に応える能力(技術評価)およびそのサービス提供におけるコスト見積り(価格評価)を考慮する。FCA 評価委員会により、一貫性と公平性を確保するために設定された評価方法を用いて、入札者は評価される。技術的評価と価格評価は別々に行われ、直近の入札では、各ロットの総合的な比重を技術評価 58%、価格評価 42%とした。

■ 技術評価

FCA は、各技術評価基準に対する入札者の回答を 0~5 の 6 段階の尺度で採点し、評価する。各点数の定義は下記の表の通り。技術評価の最高点は、前述の通り、すべてのロットの合計で 58 となる。

評価	定義
0	許容できない回答(Unacceptable Response): 情報が提供されていないか、要件を満たしていない。
1	不備がある回答(Poor Responses): 対応に重大な欠落があるか、限定的な証拠/例しか示されていない。入札者の納品能力と成果物が基準を満たしうるかについて大きな懸念がある。
2	正当な回答(Fair Responses): 対応にはいくつかの欠落があるか、証拠/事例によって十分に裏付けられていない。入札者の納品能力と成果物が基準を満たしうるかについていくつかの懸念がある。
3	適切な回答(Good Responses): 十分に詳細情報やサポート例があり、入札者の経験と能力が合理的に信頼に足るものであること示している。入札者は納品能力と成果物が基準を満たすことが期待でき、入札者の経験にはわずかな懸念しかない。
4	非常に優れた回答(Very Good Responses): 情報の詳細さやサポート例のレベルが、入札者の経験と能力が高いレベルで信頼に足ることを示している。入札者は納品能力と成果物が基準を満たすことが期待でき、入札者の経験に懸念はない。
5	素晴らしい回答(Excellent Responses): 包括的であり、かつ十分に裏付けがあり、また、関連する要件に関する専門性と知識が明確に示されている。仕様書に提示された成果物を提供するために必要な理解が十分に反映されており、入札者の納品能力は十二分に期待でき、入札者の経験に懸念はない。また、関連する要求事項のいくつかの分野では基準以上の能力が示されている。

■ 価格評価

入札者は、価格表に基づき、個別ロットごとの価格提案書を提出する。最大得点は、合計価格が最も低い入札者に与えられ、残りの入札者には、最低価格から最高価格までの比例配分で点数が付与される。

$$\text{価格評価} = \frac{\text{最も低い入札者の合計価格}}{\text{入札者の合計価格}} \times 42 \text{ (比重)}$$

4 SPR の流れ

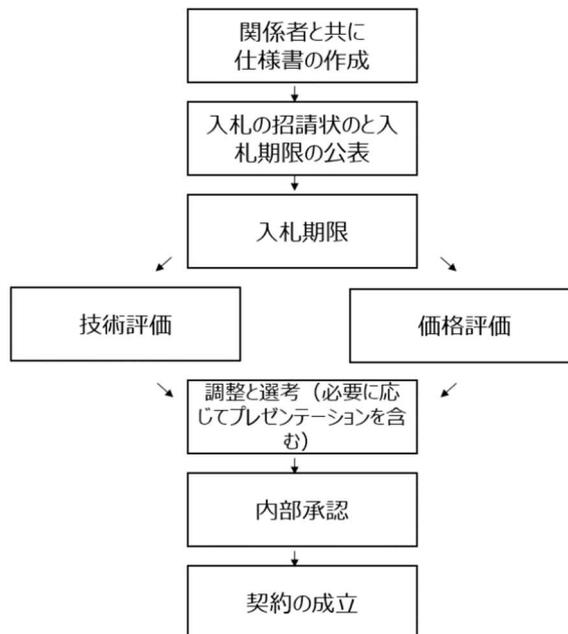
4.1 セレクション

セレクションのプロセスは、セクション 3.4 で詳述した任命タイプごとに異なる。

4.1.1 直接任命

当局が Skilled Person を直接任命することを決定する場合、FCA は、パネル上の適切なロットとのミニコンペティション（「Call Off」と呼ぶ）プロセスを実施し、落札者を決定する。また、プロジェクトの複雑さのために、複数のロットがプロジェクト全体またはレビューの特定の側面を提供するために使用される場合もある。典型的な Call Off プロセスは、セクション 3.9 に記載されているパネル入札プロセスと同様のステップをとる。

典型的なミニコンペティション（「Call Off」）プロセス



FCA は、必要とされるサービスの説明、成果物、スケジュール、価格表を含む入札の招請状を起草する。入札者は、一般的に、詳細なプロジェクト計画、サービスを提供するためのリソース、適用される料金レートと合計金額（可能な場合は固定金額での提示が要求される）を含む、要求事項を提供するためのアプローチ/方法論の詳細を示すよう要求される。入札には、FCA との契約に関する主要な窓口となる担当者（Call-Off 契約管理者）の情報を含める必要がある。

その後、FCA は入札を技術評価と価格評価の基準に照らして評価する。評価基準に適用される加重は、レビューの要件によって異なる。この評価プロセスによって FCA が最も適すと考える入札者を選定する。FCA は、案件によっては、入札者にプレゼンテーションの実施を要求することがある。落札者には Call off 契約書が授与されるが、これには必要なサービスの詳細、契約期間、および金額が含まれる。

4.1.2 間接任命

間接任命の場合、レビュー対象の企業は通常、Skilled Person を 3 社選択し、どの Skilled Person がレビュ

ー対象の企業にとって最も望ましいかを示す必要がある。この 3 社をパネルから選ぶ義務はない。FCA は、レビュー対象の企業が自らの選択肢を挙げる際に従うべき評価基準を定義していない。希望する Skilled Person を選択する際、レビュー対象の企業は様々な要素を考慮するが、例えばこれらの要素には、コストに関する考慮事項や、Skilled Person が特定のトピック、またはレビュー対象の企業に関して持っている専門知識などが含まれる。

レビュー対象の企業が希望する Skilled Person が適任かどうか判断するにあたり、FCA は以下のことを考慮する。

Skilled Person の専門知識、知見およびリソースの状況、並びにレビューの技術的要件を満たすための方法

- ・ 定められた期間内に報告書を完成させるための Skilled Person の能力
- ・ コストの妥当性(例: コストは必要な作業を反映しているか、それとも不当に低くなっていないか)
- ・ Skilled Person の利益相反の可能性、独立性と客観性。例えば、過去の契約関係、Skilled Person の候補者の元メンバーがレビュー対象の企業の役職にいるか、またはその逆の状況があるか、等が考えられる。ここでの目的は、指名された Skilled Person が、レビュー対象の企業の業務を行ったり、レビュー対象企業の業務を自ら行い自らレビューするという状況にならないようにすることである。(利益相反の詳細についてはセクション 3.7 を参照)

2013 年に Skilled Person Panel (パネル) が導入された際には、明記されていたわけではないものの、レビュー対象の企業が Skilled Person を選定する際にパネルから選択すべきであると暗に示していたが、そのことが混乱を招くとともに、議論を呼び、レビュー対象の企業が Skilled Person をパネルの内外にかかわらず選択できるといったことが FCA により明示的に示されることとなった。

4.2 スコープの決定と Skilled Person の任命

FCA が SPR からの報告を求める場合、FCA は Skilled Person からの報告を求める旨の書面通知か、FCA が Skilled Person を任命する旨の書面通知をレビュー対象の企業に送付する。

意思決定プロセスの一環として、FCA は、通常、レビュー対象の企業にコンタクトした上で、Skilled Person による報告、情報収集や更新を求めることを伝え、FCA としての最終的な決定を下す前にその必要性についてレビュー対象の企業と話し合う。これによって、Skilled Person の任命について、情報収集のために代替手段としてより良いものがあるかどうか、報告書のスコープをどのようなものとするか、誰を任命すべきか、想定されるコストについて議論する機会をレビュー対象の企業に対して提供する。

FCA は、報告書に記載すべき情報収集や更新の内容を、報告書の様式とともに要求事項として記載する。例えば、統制措置に関するレポートであれば、主要なリスク、主要な統制措置、および全体の統制環境に関連する報告が要求されることが一例としてあげられる。FCA では、Skilled Person の報告ごとに定められたスケジュールについて、レビュー対象の企業の協力のもとそのスケジュールを遵守することを重要視している。

いずれのタイプの任命についても、契約の承認プロセスおよび仕様書(Requirement Notice: RN)に記載するレビュー範囲の設定と調整が行われる。仕様書のドラフトは、Skilled Person の指名、承認、任命のプロセス中に作成される。通常、仕様書には次のものが含まれる。

- ・ レビュー対象

- ・ テーマ
- ・ レビューの種類(保証レビュー、レビューと推奨、または合意された手続)
- ・ レポートの構成と内容
- ・ 報告書ドラフトまたは中間報告における要件
- ・ Skilled Person が行うべき手続
- ・ Skilled Person と FCA 間のコミュニケーション計画
- ・ レビューと報告のタイムラインと主なマイルストーン
- ・ スコープと計画

FCA は、この段階で Skilled Person も交えて議論を行うことに価値があるものと認識している。この議論には、必要に応じて他の利害関係者も含むことがある。

FCA は、Skilled Person が当該事項に関する報告を行うために必要なスキルを有しているか、または関連情報を収集/アップデートするために必要なスキルを有しているかを評価する。Skilled Person は、会計士、弁護士、コンプライアンス・コンサルタント、アクチュアリー(保険数理士)または関連するビジネス、技術、またはテクノロジーのスキルを持った人が対象となる。

Skilled Person の指名、承認または任命の際、FCA は次のような要件が提案されている Skilled Person により満たされているかどうかを確認する。

- ・ 当該事項についての報告、または情報の収集・更新を行うために必要なスキル
- ・ FCA の設定する期限までに報告書を完成させる、または、情報収集または更新を行う能力
- ・ レビュー対象の企業や、レビュー対象の企業が従事する事業の内容など、関連する専門知識
- ・ 報告されるレビュー内容について、サービスの品質に関する懸念または Skilled Person の利益相反の可能性(例えば、提案された Skilled Person によって過去に行われた作業の質または信頼性に関連するレビューの際の確認事項が含まれるかもしれないからである)
- ・ 客観的な意見を述べたり、情報収集を行うことができるように、レビュー対象の企業との既存の職業的または商業的な関係性の深さを考慮した独立性の担保

SPR プロセスを通じて、FCA は、関係者間の明確な連絡体制を確立し、維持することに重きを置く。これは、三者間協議、二者間協議、および電子メールによる連絡から成る。SPR の開始に先立ち、通常、SPR の要件とプロセスに共通性および明確性があることを確保するために三者間協議が実施される。Skilled Person がプロセス全体にわたって適切に FCA へアップデートし、不測の事態が発生しないことを確実にすることは、FCA にとって重要であり、FCA の内部統制(セクション 3.6 参照)との関連でも常に注視されている。

4.3 フィールドワークやレビューの進行

関係者間で合意が得られると、Skilled Person は、仕様書(RN)に規定された範囲に従ってレビューを実施する。フィールドワークの内容は、レビューの理由、要求されたレポートの種類、および契約の範囲によって異なる。例えば、ポリシーやプロセスのレビュー、ファイルのレビュー、インタビュー、データ分析などが含まれる。FCA は、一般的に、Skilled Person にレビューデータ、文書およびワーキングペーパーの提供を依頼しない。ただし、レビューの結果により調査が必要になった場合(例: 法執行措置に繋がる場合など)、それらの情報の提供を依頼することがあり得る。

SPR プロセス全体にわたって、特にこのフェーズでは、レビュー対象の企業は Skilled Person に対し、以下のような合理的な支援を提供しなければならない。

- ・ 企業の会計記録やその他の記録へのアクセス
- ・ Skilled Person が必要または欲しいと合理的に判断する情報の提供および説明
- ・ Skilled Person がレビュー対象の企業の監査人から直接情報を入手することの許可

このような支援を提供する義務は、レビュー対象の企業自体にとどまらず、レビュー対象の企業が業務を外部委託している企業にも及ぶ。

また Skilled Person は、レビューの進行状況について定期的にアップデートしなければならない。定期的なアップデートは、具体的な結論を出す前に、特定の調査結果について最初の見解を求める機会である。このような情報連携のため、通常、三者間協議が毎月行われる。Skilled Person と FCA による二者協議も存在するが、二者間協議(FCA と Skilled Person)では、FCA が別の指示をしないう限り、Skilled Person が重要なメッセージを伝達することが期待される。二者間協議は、その性質上、三者間協議よりも率直である傾向がある。これらの定例会議の数と頻度は、SPR 毎に異なる。場合によっては、レビューの初期段階であっても、進捗状況、初期観察、スケジュールとコストの追跡に関する最新情報を電子メールで送ることもある。

4.4 レポート作成

報告書のドラフトは、企業が報告書に不当な影響を与えたり、不当な影響を受けたりすることを防ぐために、当局およびレビュー対象の企業に対して同時に共有されなければならない。ドラフトのレビューにより、レビュー対象の企業は事実の不正確さを訂正することができ、レビュー対象の企業と FCA は報告書のいかなる部分についても明確化を求めることができる。FCA が直接レビューを委託している場合には、報告は FCA の指示に沿ったものとすべきである。報告書のドラフトの内容の議論のため、通常、三者間協議が行われる。

レビュー対象の企業のコメントに基づき報告書ドラフトが修正された場合には、実施された変更およびその理由/正当性についての FCA への説明責任が Skilled Person にある。通常、企業が報告書ドラフトを読む機会は一度だけであり、会社が Skilled Person のコメントに同意するかどうかではなく、事実の誤りを訂正したり、不足している文書を提供したりすることに限定されている。また最後には、最終報告書の調査結果と、調査結果に対する同社の経営陣のコメントについて討議するため、FCA も交えた三者間協議が開催される。

4.5 クロージング

S.166 レビューの性質と種類、スコープ、指摘事項を踏まえた、様々な結果が発生する可能性がある。以下の内容がそういった結果に含まれる。

- ・ 販売慣行またはアドバイスの質が低いことが確認された後に消費者に支払われる補償
- ・ 企業のガバナンスと監督に関する評価結果を踏まえた、システムやコントロール強化策の実施

セクション 3.2 で説明したように、必要に応じて、FCA は主たる監督ツールとして、法執行の検討のための調査を開始することができる。セクション 3.2 で言及されているように、法執行手続を行うことは、SPR の最初の段階から想定されているケースは限定的である。S.166 のレビューの詳細、対象企業、および結果は一般に公表されない。しかし S166 レビューの結果が直接的、または間接的に法執行につながった場合、特定された不備に対して

FCA が取る措置の詳細を定めた決定通知書(decision notice)⁹の中で S.166 レビューが実施されたことへの言及がなされる。この決定通知書は、FCA のウェブサイト¹⁰で完全に公開され、最近の例は Web サイト¹⁰から見る事ができる。ただし、実施された S.166 レビューの範囲、および法執行に関連する結果には含まれるものの、レビューレポートまたはその費用については内容として含まれない。FCA が IRHP S.166 レビューなど、関係企業の名前を挙げる例外的なケースはあるが (セクション 3.5 を参照)、この場合、特定された問題の大きさや重大度、または結果に対する公共の利益を反映したものとなる。

一般的には、SPR の結果において一連の指摘事項および関連する推奨事項が示された場合、FCA はその結果を踏まえて、どの監督ツールを適用することが最も適切であるかを判断する。FCA は、以下のような様々な監督ツールを用いて、企業が認可された後も規制要件を遵守しているかどうかをモニタリングする。

- ・ デスクトップレビュー
- ・ 他の機関や規制当局との連携
- ・ 企業の経営陣や他の代表者との会合
- ・ 現地査察による検査
- ・ 定期的報告と通知のレビューと分析
- ・ 過去の事業のレビュー
- ・ 取引モニタリング
- ・ 監査人の利用
- ・ Skilled Person の利用

SPR が適用すべき監督ツールの例として示されていることに違和感があるかもしれないが、実際には、企業が必要な行動を適切に実施したことを検証するために、フォローアップのための SPR が多くの状況で使用されるということを示している。場合によっては、SPR のスコープに、フォローアップレビューが含まれることがある。

⁹ 2022 Fines (fca.org.uk) (<https://www.fca.org.uk/news/news-stories/2022-fines>)

¹⁰ Final Notice (fca.org.uk) (<https://www.fca.org.uk/publication/final-notices/final-notice-2022-ilt-specialty-limited.pdf>)

5 SPR 制度の成果（実務家の見解）

5.1 コスト

SPR 制度の導入以来、業界の懸念の主な焦点は S .166 レビューのコストがあげられる。これは、すでに規制対象の企業から FCA に年間コストとして監督活動に対するコストを支払っているにも関わらず、その監督活動の要素をアウトソーシングすることにより、規制当局から企業へと大きな規制コストをシフトさせているという懸念である(セクション 3.5 参照)。これは、企業が毎年支払う必要のある規制コストが近年着実に増加していることを背景としている。例えば、保険業者の団体である英国保険会社協会 (ABI) は、2012 年の FSA の諮問を受けて、将来のコスト管理についての FCA によるより強いコミットメントを求めた。

5.2 SPR の過度の利用

業界は、SPR に係る権限の使用は規定的になされるものではなく例外的になされるべきであり、当局内部の監督機能や法執行の機能が合理的に利用できる場合には、SPR を使用すべきではないと考えている。規制当局による SPR の使用が着実に増加しているとの認識があり、当局内部の監督機能が同様に効果的な場合であったにも関わらず使用されていたことが懸念されている。この認識は、FCA が将来のコスト管理と透明性についてより強いコミットメントを行った以降も、レビューが少なくなったことなどの証拠によって裏付けられてはいないことから変わっていない。

5.3 スコープ

FCA が S .166 のレビューを委託する範囲が拡大していることが懸念され、不正行為の証拠がない状況であっても、より日常的な問題について S .166 のレビューを要求する規制当局の力が強まっていると認識されている。金融サービス法の草案が可決された際に、ビルディング・ソサエティ協会 (BSA) は、S .166 レビューの利用、例えば規制上の申告を検証するための利用に疑問を呈した。しかし、FCA が規制する規模の大きな企業は、今後、テーマ別に定期的な S .166 を受けることを期待されている状況にある。その点で、大手銀行はかつて銀行法第 39 条のもとでのイングランド銀行による SPR に類するレビューが多用されていた時代に戻ってきたかのような認識に至っていると言える。

5.4 プロセスの透明性

業界が懸念しているもう 1 つの分野は、プロセスの透明性、特に S .166 レビューを委託する際の FCA の意思決定プロセスとその妥当性に関するものである。2013 年、英国保険会社協会は FCA の透明性についてのディスカッションペーパーを受け、(1) FCA が直接 Skilled Person を任命した数、(2) S .166 が企業から情報を収集するために使用された回数、(3) S.166 がどのような状況で使用されたか(法執行/診断/モニタリングなど)、(4) レビューの目的およびそれが達成されたか、(5) 費用内訳について、より多くの情報を求めるメンバーの要望を強調した。

FCA はこの要望に部分的に応じて、2013/14 以来、その年に使用された Skilled Person、レビュー対象となった規制上の懸念の種類、S.166 レビューのパネル「ロット」全体での配分、総コスト、直接任命の数など、ツールの使用に関する詳細を報告している。それより以前は、当時の FSA はビジネスタイプごとの S .166 レビューの委

託数のみを公表していた。

例えば、FCA の元職員が以前監督していた会社の S.166 レビューを実施する可能性など、FCA と Skilled Person の間の潜在的な癒着が、企業に損害を与える潜在的なリスクが考えられるが、KPMG UK の知る限り、そのような懸念が英国において提起されたことはない。SPR をリードする人物は、規制側ではなく業界側の経験を持つことが多い(両方の経験を持つ者もいるが)。本報告書に記載されている通り、例えば FCA は提案を評価する際に、提案されたチームについて詳細まで検討し、利益相反がないことを確認するだけでなく、レビューを実施するために必要な技術的知識と専門知識も備えていることを確認するといった SPR 制度の体制と運用および FCA の内部統制が、実際の癒着または癒着と見なされ得る可能性といったリスクを適切に低減する。さらに、官民の癒着リスクは Skilled Person パネル参加におけるリスク管理上の重要な評価基準であり、選定プロセスの中で考慮される必要がある。さらに、特定の利益相反事項については行われるレビューごとに考慮され、これには提案されたチーム内の利益相反と見なされ得る事項の考慮も含まれる。(セクション 3.7 を参照)。

KPMG UK の経験では、レビュー自体のコストと、その対応に必要な内部リソースのコストの両方、およびそれらがどの程度公正かつ合理的であるか、そしてそれがビジネスにもたらす混乱がレビュー対象の企業にとっての懸念の中心であるとしている。レビュー対象の企業はしばしば、SPR が自動的に法執行につながると誤解することも多い。しかし、S.166 レビューを歓迎する企業はないが、KPMG UK が関与した企業の中には、このレビューから教訓を得て、業務を改善するのに役立ったと認識している企業も存在する。

5.5 S.166 利用についての政治からの監視

2014 年には、S.166 レビューの企業へのコストに関する懸念と、これらのコストが何らかの形で顧客に転嫁される可能性があるという懸念が生じた。下院の財務委員会 (TSC) は、FCA の CEO¹¹ に対し、S.166 レビューの利用に関する情報提供を要請した。これには、FCA および FSA(FCA 設立前の 5 年間)の下での S.166 レビューのコストおよび件数、FCA がコストをどのように考慮しているか、他の監督ツールの使用、費用対効果がどのように判断されているかについての詳細が含まれていた。書簡の全文と FCA の回答は Appendix F と G に記載されている。議論の結果、制度やその利用についての変更は行われなかった。

¹¹ TSC の権限は、財務省(HM Treasury)、歳入関税局(HM Revenue and Customs)、イングランド銀行(Bank of England)、プルデンシャル規制局(Prudential Regulation Authority)、金融行動局(Financial Conduct Authority)、英国造幣局(Royal Mint)などを含む財務省のすべての機関および関連機関の支出、管理および政策を検討することである。

6 英国事例を踏まえた我が国へのインプリケーション

日本に限らず、AML/CFT 監督の人員数および専門性両方の意味でのリソース不足や、金融サービスの進展、あるいは ML/TF 手口の進化を踏まえると、監督の高度化の一環として、SPR 制度等の導入により外部戦力の活用を検討する意義はあると考える。とりわけ、我が国においては第 4 次 FATF 相互審査のフォローアップや第 5 次 FATF 相互審査も視野に入れると、国を挙げて AML/CFT リソースを最大限に活用することが求められている。

一方で、本来は監督当局が自ら実施すべきと期待されている業務の一定範囲を、監督対象企業の負担において、外部民間機関が担うことについては、法令上の位置づけ明確化と、その後の運用における当該施策の実施効果についての説明責任が求められる。

たとえば英国においては、より大きな規制監督の枠組みの変革の議論の一環として SPR 制度も採り入れられ、法令上明確にその位置づけが定められている。それでもなお、この制度が適切に運用されているかについては、規制対象企業からの意見を踏まえて説明責任を果たす努力および工夫が現在も重ねられている。

このようなことから、我が国において同様の制度導入を検討するにあたって考慮すべき論点を以下のとおり整理し、それぞれについて英国での制度の前提および制度の枠組みを考慮しながら考察する。

- ① レビューの目的、利用理由、および種類
- ② SPR の発動の適切性とプロセスの透明性の確保
- ③ Skilled Person の適格性
- ④ 成果物の品質管理
- ⑤ コスト構造
- ⑥ 費用対効果
- ⑦ 説明責任の確保

6.1 レビューの目的、利用理由、および種類

当局が SPR 制度を利用する監督上の目的、利用理由およびレビューの種類について、制度の枠組みの一環として適切に規定する必要がある。

英国においては FCA ハンドブックにおいて、SPR という手法(ツール)は以下の 4 つの局面で利用されることがポリシーとして規定されている。

- ① 診断目的で、リスクを特定し、評価し、測定する
- ② モニタリング目的で、対象リスクが懸念される際、当該リスクの状況を把握する
- ③ 特定されたリスクを限定、低減させ、当該リスクの顕在化や増加を防ぐために予防的に行う
- ④ リスクが顕在化した際の対処としての是正措置として行う

現行の FCA の制度では、SPR というツールは、あくまで通常の監督範囲では対応できないと整理されるべき事項に限定して適用されるという位置づけである。

一方で、英国の制度上は、その具体的な利用範囲が明確に規定されているわけではなく、規定された利用目的に沿ってケース・バイ・ケースでその利用が決定されていることから、その利用範囲が BAU の通常の監督事項にま

で拡大されているのではないかと業界から懸念されているのも事実である。

日本において SPR 制度を導入するうえでは、英国の SPR 制度同様、まずは、通常の監督範囲では対応できないような限定的事項での利用にとどめるとの目的としての原則を明確にすることが必要である。

一般論として、規制・監督業務は行政権限の行使であり、これを第三者に委託するという形態を制度上担保することは困難と思われる。英国においても、同様の認識から、SPR の発動は、あくまで通常の監督範囲では対応できないと整理されるべき事項に限定して適用されるとの制度になったものと推察される。ただ、このような整理について、利用範囲の解釈について拡大適用の懸念が払しょくできないという事実からも、SPR の制度上の根拠明確化は難しい課題と言える。ただし、英国においては、このような不明確さというリスクは残存することを承知の上で、それでもなお SPR 制度を導入することのメリット(真に必要とするリソースの効果的な活用、監督目的である金融システムのインテグリティ確保、その前提としての個々の監督対象企業の自律的な対応底上げ、あるいはこれらの課題の深刻度や解消に向けた緊急性等)があるからこそ、そのような行政目的の達成のために、本制度導入を実現させたということもできる。

SPR 制度の利用理由については、利用すべき状況の緊急性(たとえば金融システムのインテグリティ確保に照らし、通常ベース監督のリソースやそれに基づく時限性では当該事案の脆弱性阻止には限界がある等)、専門性(たとえば経営レベルでのガバナンス・トランスフォーメーション、AML/CFT におけるシステム検証・データガバナンス等、市場で獲得し得る最高水準のリソース・ノウハウの活用がとりわけ不可欠である等)といった基準を明確に定める必要がある。この観点で、SPR 発動対象として、AML/CFT に関する検査フォローアップのみに限定するかどうかは、制度の趣旨に照らして慎重に検討すべきである。検査フォローアップとして、なぜ SPR 発動の必要性があるのかは、緊急性、専門性といった観点で当該事案が通常ベース監督では対応が困難であることの納得性を確保する必要があり、この観点で言えば、該当する事案は必ずしも AML/CFT に限るものではない点も考慮に入れる必要がある。

一方で、我が国において AML/CFT の領域を例として、SPR 同等の制度を適用する意義があると思われる局面としては、既述の FCA の SPR 利用の 4 つの局面に照らし合わせると以下のようなことが想定され得る。

- 「①診断目的で、リスクを特定し、評価し、測定する」局面: 銀行法第 24 条報告または資料の提出等で規定される報告徴求内容を踏まえ、業界全体のベンチマーク評価を実施する際に、外部専門家の支援が必要と判断される局面

対象企業から徴求した情報を活用し、データアナリティクスを駆使して、効果的、効率的に ML/TF のリスクあるいは AML/CFT 対応上の脆弱性を特定、評価、測定するための分析手法を開発する、あるいは現行手法をレビュー・改善する、または開発した手法に基づき分析を実施し、監督・モニタリングの年次プログラムの効率的な運営の示唆(モニタリング対象の優先順位決定等)を得るといったこと等が想定される。特に、専門家のノウハウを活用することで、業界全体の多数の企業を定量的に分析し、アウト라이어検出や、隠れた特徴量の特定や当該リスクの時系列変化の把握等の従来必ずしも十分できなかった診断結果を得ることが期待できる。あるいはこのようなリスク特定のための情報基盤、報告徴求プラットフォーム開発そのものを対象とすることも、専門性確保の観点から十分検討に値する。

- 「②モニタリング目的で、対象リスクが懸念される際、当該リスクの状況を把握する」局面: 直近の金融犯罪事象等から懸念され、かつ特定の専門性が要求される当該領域についての特定のリスク事象について緊急

でアンケート調査やデータ分析を実施し、当該リスクの進展・伝播状況とそれへの対処方法を至急検討する。

特筆すべき何らかの事象(たとえば決済プラットフォームでのセキュリティブリーチ、eKYC プロセスでの構造的な脆弱性、暗号資産での unhosted wallet に関するリスク分析等)について、既存のオンオフのモニタリングでは十分に対処することが困難と判断される場合、その領域で特筆すべきスキルを有する専門家や先端テクノロジーを活用して、各種の調査分析を担わせるとともに、当該結果を踏まえた当局としてのリスク把握、監督企業への波及経路、影響度を特定し、その対処の必要性や、対処方法、打ち手を効果的に特定して、予防的措置につなげるといったことが想定される。

- 「③特定されたリスクを限定、低減させ、当該リスクの顕在化や増加を防ぐために予防的に行う」局面: 銀行法第 24 条(報告または資料の提出)等で規定される報告徴求において、対象企業の当該報告作成について外部専門家の支援が必要と判断される局面

監督・モニタリングを通して、対象企業の報告内容に不備がある(たとえば、報告徴求の意図を正しく解釈できていない、当局期待に対して事実誤認がある、報告内容の正確性を担保するための調査、エビデンス提示が不十分、あるいは報告にかかる内部意思決定プロセスに疑義がある等)と懸念されることが判明した場合、監督対象企業が実施する報告を外部専門家がサポートすることが想定される。SPR 同等制度がなくとも、企業の自主的な取組みにより、当該企業が外部専門家を活用することは十分あり得るが、実態としてはそのような取組みを積極的に行わない企業の方が、本局面に該当するリスクが高いとも言える。これを SPR 同等制度を導入によって、当局から一定の強制力を以て、外部専門家の支援を促すものである。対象企業にとっては、外部専門家の関与により、報告内容の品質や当局とのコミュニケーション能力の向上、自律的な態勢高度化等の便益が期待され、当局にとっても外部専門家の関与により対象企業の報告内容の信頼度を高めることができると考えられる。このような場合、外部専門家活用に係るコストを監督対象企業が負担するというコスト構造にすることは、一定の納得性・妥当性があると考えられる。

- 「④リスクが顕在化した際の対処としての是正措置として行う」局面: 当局が行う銀行法第 26 条(業務の停止等)等に係る判断の前に、銀行法第 24 条等で得られた報告の内容および銀行法第 25 条等に基づいて実施された検査の結果の適切性について外部専門家によるレビューを活用する局面

当局により業務の停止等、一定の行政処分を下すにあたって、その前提としての事実確認、対象企業の内部統制状況の精査等にかかる一定範囲のレビューを外部専門家に委託し、当該外部専門家による独立かつ客観的な目線での報告を当局が受ける枠組みにすることで、監督上の適切な判断に資する材料を得ることができる。当然のことながら当該外部専門家は監督当局による行政権限の行使には一切関与しない。

対象企業にとっても、自らのリソースだけでは適切な調査手続の実施や、その結果としての問題の所在の把握や、対応施策検討は必ずしも当局期待に沿った形で実現できない懸念があり、これを外部専門家の活用によってより効率的効果的に実施できるというメリットが考えられる。またこのような対象企業は当局との適切なコミュニケーションが必ずしもできない懸念も否定できないところ、適切な外部専門家の関与によって、当局、企業相応にとってもコミュニケーション上の不必要な負荷を回避できること等も期待できる。もっともこのような外部専門家の関与は一義的には、企業が有する責任、当局が有する責任を代替するものではないことは

言を俟たない。

またこのような役目を外部専門家に委託する場合、当該専門家のレビューの責任範囲、スコープを明確に定めることも重要である。外部専門家が、本来当局が有する行政権限を代行するものではないことは当然として、どのような強度でレビューを行うのかをあらかじめ定めておく必要がある。

たとえば、英国においては Skilled Person がどこまで責任を持つかの範囲、すなわちアシュアランスのレベルに応じて、レビューと推奨、保証レビュー、および合意された手続の 3 種類がある。本邦への制度の導入を検討する際にも、Skilled Person が行うレビューの責任範囲を明確に定め、Skilled Person となりえる企業がその業務・責任範囲に不安を抱かずに業務にあたること、および当局や規制対象企業の報告書に対する期待レベルを適切なものにする、および関連するコストが適切で納得性の高いものとなっていることが確保できるような枠組みを検討する必要がある。

6.2 SPR の発動の適切性とプロセスの透明性の確保

監督活動の中で、SPR を発動することの妥当性と、発動までの意思決定プロセスの透明性確保についてどのように制度として担保し、運用するかも重要な論点である。

既述のとおり、英国における SPR 制度は規定的に利用されるものではなく、あくまでも他の監督ツールで代替できない際に例外として利用されるツールとされている。我が国においても、SPR が必要かどうかの判断は、ケース・バイ・ケースで総合的に判断せざるを得ないものの、例えばレビュー対象企業に関する状況(市場全体への影響度や対象企業の不備の深刻度等)、他の監督ツールで代替可能か、調査の目的、コスト、FCA の専門知識やリソース等の検討要素と判断基準をあらかじめ明確にし、発動の適切性についての説明責任を確保する必要がある。さらにこのような基準に基づく意思決定プロセスも明確に決定すべきである。

SPR の発動判断については英国でも論点となっている。たとえば、規制当局による SPR 発動が着実に増加しており、本来は通常の監督で対応すべきだったのでは、との懸念も業界から示されている。

6.3 Skilled Person の適格性

レビューを委託する先(および委託する可能性のある先)である民間企業が、Skilled Person としての役割および責任を果たす能力やリソースそして信頼性があるかという適格性を判断する必要がある。また、その適格性の考慮の中にはレビュー対象企業と Skilled Person の間の利益相反の観点も含まれる。

英国における SPR 制度の運用においては、前提として、一義的には間接任命(レビュー対象企業が Skilled Person の候補を自ら選定する)が行われるべき、とされている。間接任命の場合、レビュー対象企業が Skilled Person の選択肢と希望企業を FCA に提示し、FCA が希望企業を承認する仕組みである。ただし、FCA が、レビュー対象の企業に対し、任命やレビューについての管理ができないことを懸念している場合やレビューの注目度が高い場合、レビューの実施に緊急性がある場合などには(FCA による)直接任命が必要という判断を行う。直接任命の場合、Skilled Person が該当のロット(テーマ)の Skilled Person パネルの企業の中から入札プロセスを得て選ばれる。また、そもそも直接任命が行われるレビューへの応札が可能となる、Skilled Person パネルへの選定自体にも入札プロセスが設けられている。よって、レビューがあるたびに最初から選定が行われるのではなく、一度そのロットの知見をもった企業に候補を絞ったうえでのレビューごとの入札の実施となる仕組みである。

我が国に導入する場合、直接任命・間接任命のいずれか、または双方のアプローチを適用するかどうか、あるいは双方のアプローチの使い分けをどのようにするかを検討する必要がある。間接任命は、レビュー対象企業の選定能力、Skilled Personとの関係維持について当局が一定の信頼を置けることが前提であり、我が国において、レビュー対象企業(あるいは業界全体として)の対象領域での外部専門家活用、および外部専門家市場の成熟度に大きく依存する。直接任命すべきかについては、英国では、例えば、独立性、レビュー対象企業のガバナンス、緊急性が考慮されている点、参考にすべきである。なお、直接任命の場合には、前もって Skilled Person となり得るファーム群をロット単位に選定しておく工夫がなされており、直接任命を適用する場合には参考にすべきである。英国では監督上の関心領域に基づき複数のロットが設定されており、Financial Crime はその中の一つと位置付けられている。本邦においても、たとえば AML/CFT 目的に絞るのか等、同様の観点でロット対象領域を慎重に検討・特定する必要がある。

Skilled Person 選定においては、専門知識、知見、資源、技術要件、遂行能力、コストの妥当性、利益相反の有無といった要素を明確にして要素ごとに基準をあらかじめ定めておくべきである。またこのような基準の確立(設計面)に加えて、これらの基準に照らした選定を行うための体制(運用面)も備えなければならない。

基準の例として、例えば利益相反の有無については以下のような局面の有無によって判定すべきと英国の事例ではされている。

- ① 当局と Skilled Person の関係においては、Skilled Person の提案されたチームのメンバーが以前に規制と当局から雇用されていた場合
- ② Skilled Person とレビュー対象企業の関係性においては、A) Skilled Person がレビュー対象企業によって過去に雇われていた場合、B) Skilled Person がレビュー対象の企業のクライアントとの関係性を保持する場合(クライアントを監査している場合やアウトソーシング契約を結んでいる場合など)、C) Skilled Person の企業で働いていた職員がレビュー対象企業にいる場合、D) レビュー対象企業で働いていた職員が Skilled Person の企業にいる場合

上記のような基準によって利益相反の懸念が認められた場合は、利益相反のリスクを適切に低減する措置の検討とその結果リスクが十分低減されているかの検討を踏まえて、Skilled Person 選定の是非を説明できるようにする必要がある。利益相反は、当局と Skilled Person、Skilled Person とレビュー対象企業、双方の関係において検討し、必要に応じたリスク低減措置がとられるべきである。

6.4 成果物の品質管理

Skilled Person によって提出される報告書は当局としての公式な見解または法執行などの決定に影響を及ぼすものになりうるため、その報告書の正確性・適切性が確保されるべきである。

英国の制度においては、SPR のプロセス全体を通じて三者間協議、二者間協議または電子メールのやり取りを含む関係者間の連絡の体制が維持されている。また、Skilled Person は FCA にレビューの内容や進捗についてアップデートを行い、レビューの方向性をすり合わせる。日本での制度導入の検討の際にも当局、レビュー対象企業および Skilled Person の三者間内での適時・適切なコミュニケーションが SPR のプロセス全体を通して行われ、レビューの方向性と進捗状況の確認と最終的な成果物の品質確保が図られるような制度設計とすべきで

ある。

また、英国においては、報告書のドラフトは、レビュー対象企業が報告書に不当な影響を与えたり、不当な影響を受けたりすることを防ぐために、当局およびレビュー対象企業に対して同時に共有されなければならない設計となっている。ドラフトのレビューにより、レビュー対象企業は事実の不正確さを訂正することができ、レビュー対象企業と FCA は報告書のいかなる部分についても明確化を求めることができる。レビュー対象企業のコメントにより報告書案が修正された場合には、実施された変更およびその理由/正当性についての FCA への説明責任が Skilled Person にある。通常、レビュー対象企業が報告書草案を読む機会は一度だけであり、Skilled Person のコメントに同意するかどうかではなく、事実の誤りを訂正したり、不足している文書を提供したりすることに限定されている。また最後には、最終報告書の調査結果と、調査結果に対する経営陣のコメントについて討議するため、FCA との三者協議が開催される。

英国の SPR 制度における、成果物のドラフトの共有方法は、当局およびレビュー対象企業からの不当な圧力が防止され、成果物の品質管理という観点で理にかなっており、本邦への制度導入を検討する際には参考に資すると考える。例えば当局とレビュー対象企業に報告書のドラフトを共有するタイミングと順序、当局とレビュー対象企業がそれぞれレビューの際に何を Skilled Person に求めることができるか(例: 報告書の一部の明確化、事実の修正、追加の資料の要求・提示)、レビュー実施後に報告書ドラフトを変更する回数や期間の設定、変更する際の説明の実施要否と説明方法などをルールとして明確化する必要がある。

また、英国の FCA は、過去 12 か月間に SPR を実施した各 Skilled Person に対して FCA が品質、対象範囲の遵守、タイムスケールの遵守、プロアクティブ性とコミュニケーションの品質および予算との調整といった観点から、各 SPR に対する評価についてフィードバックを行っている。各 Skilled Person に対して SPR を振り返ったレビューとそのフィードバックを当局から行っている点についても、SPR そのものおよび成果物の品質確保を継続的に行う観点から参考になるため本邦においても導入の検討に資すると思料する。

6.5 コスト構造

SPR 制度のコスト負担の構造の決定および各案件に対して適切な価格設定がされているかどうかの判断についての論点である。コスト構造については英国で最も大きな論点となっている。

英国においては各規制対象企業が FCA の監督に係るコストをアニュアルフィーとして負担しており、その年額は企業の事業の規模や複雑性に依りて決まる枠組みである。その枠組みの上で、SPR のコストはレビュー対象企業が追加で負担することとなっている。制度としては、BAU の監督活動ではなく例外的な対応を行う場合に発動されるという枠組みだが、BAU の監督活動にもその発動範囲が広がっているのではという懸念があり、その懸念はコストとの関連性が高い。

FCA の運営費用自体が一般国民からの税収ではなく監督対象企業からの年間手数料で賄われており、その付加コストとして SPR 制度が位置付けられている英国と異なり、追加的なコストを対象企業から徴収する設計にすると仮定した場合、必ずしもなじみのない本邦においては、その必要性や意義について監督対象企業等のステークホルダに対して相応の説明責任を果たす必要である。

6.6 費用対効果

制度導入に当たっては、当局による通常の監督のみで対応する場合と比較した際の、SPR 制度の導入による効果(効率性や品質の向上等)と、制度導入および運用にかかる追加コストとのバランスについて検討する必要がある。

英国においては、当局自らのリソース制約解消に役立っていることに加えて、レビュー対象企業が SPR のプロセスから教訓を得て、ビジネスを改善するのに役立ったと認めているケースがあり、レビュー対象企業にとっても有益な面もあると考えられる。本制度導入の目的は、当局のリソースだけでは制約がある領域について外部戦力を活用することにより、監督対象企業の対象領域における自律的な改善を促し、結果的に金融システム全体のインテグリティを確保に寄与することであり、このような効果達成が、負担するレビュー対象企業からのコスト等によって十分正当化されることの納得性を確保することが極めて重要である。この点で、Skilled Person が期待に沿った価値を提供しているか、その成果が真にレビュー対象企業の業務改善に貢献しているか、あるいは当局の適切な監督業務運営や法執行に資する期待機能(たとえば Skilled Person による調査での発見事項やレビュー・推奨事項の結果等)を十分発揮しているか、ひるがえってこれらの活動が総体として監督当局の行政目的を達成しているか、これらが納得できるコストで達成できているかの説明責任を果たす必要がある。

そのためにも、「3.5.1 レビューの目的、利用理由、および種類」の明確化とその達成度を測るうえでの「3.5.2 SPR の発動の適切性とプロセスの透明性の確保」、「3.5.3 Skilled Person 企業の適格性」、「3.5.4 成果物の品質管理」や「3.5.5 コスト構造」を測定するための基準や定性面、定量面双方での KPI の設定が重要となる。

6.7 説明責任の確保

制度の導入・運用について監督対象企業および社会からの理解・納得を得るためには、これまで述べてきた観点で踏まえた説明責任を適切に果たす必要がある。これには情報公開の範囲の検討も含む。

英国においては、その年に使用された Skilled Person、審査された規制上の懸念の種類を含むツールの使用に関する詳細、S.166 レビューのパネルロット全体での配分、総コスト、FCA による直接任命の数等、形で開示情報の範囲を徐々に広げてきている。これらは、規制対象企業からの要請に応える形で追加されたものも含まれ、FCA がいかに監督対象企業をはじめとしたステークホルダに対する説明責任に腐心しているかの証左と思われる。

たとえば、「3.5.2 SPR の発動の適切性とプロセスの透明性の確保」で述べた、SPR 件数の増加に対する懸念に対して、FCA は、将来のコスト管理と透明性確保についてより強いコミットメントを行っている。ただし、その後も、レビューが少なくなった等の証拠によって結果が裏付けられてはいないとして、引続き FCA にとっては継続的な課題となっているようである。本邦においても透明性の確保の観点およびどこまで制度の運用に関する情報を当局として開示するかは、本制度導入を行う場合のポイントの一つになると思料する。

説明責任を果たすために必要な情報公開の範囲としては、以下のような項目が想定される。

- ① レビュー制度設計・運用の前提としての当局の年間活動の PDCA 状況
- ② その中での制度設計の目的・位置づけおよびプロセスの透明性の確保(Skilled Person の適格性の確保含む)

- ③ 制度設計の目的に照らした活動成果
- ④ それにかかったコスト(コスト構造について)
- ⑤ 全体の評価(費用対効果)

本報告書は、金融庁の委託により有限責任 あずさ監査法人が実施した調査結果を取りまとめたものです。私たちは、調査時点で入手した情報に基づき本報告書を適時に取りまとめるよう努めておりますが、本調査報告書の内容は、本調査の対象に含まれない特定の個人や組織が置かれている状況に対応するものとは限らず、また、情報を受け取った時点及びそれ以降において、その情報の正確性や完全性を保証するものではありません。この調査報告書での KPMG の見解が常に規制当局の見解と一致することは保証できず、また、本調査報告書は法的見解を提供する、または保証意見を表明するものではありません。本報告書は委託者である金融庁に対してのみ提出したものであり、本報告書を閲覧あるいは本報告書のコピーを入手閲覧した第三者の本報告書の利用に対して、有限責任 あずさ監査法人は直接ないしは間接の責任を負うものではありません。

Appendix

Appendix A: 2014 TSC letter to FCA regarding its use of S.166



Treasury Committee

House of Commons, Committee Office 7 Millbank London SW1P 3JA
Tel 020 7219 5769 Fax 020 7219 2069 Email treascom@parliament.uk Website
www.parliament.uk/treascom

Martin Wheatley Esq
Chief Executive, Financial Conduct Authority
25 The North Colonnade
Canary Wharf
London E14 5HS

23 June 2014

Dear Martin,

Skilled Persons Reviews under s. 166 of the Financial Services and Markets Act 2000

I would be grateful if you could provide me with some information about the FCA's use of its power to require a report by a skilled person under section 166 of the Financial Services and Markets Act 2000, as amended by the Financial Services Act 2012. This includes both the use of the FCA's power to contract directly with Skilled Persons and also cases in which the regulated firm enters the contractual arrangements. I am particularly concerned with the costs that must be borne by firms—and consequently by their customers—when the FCA requires such a report.

Please could you let me know the following:

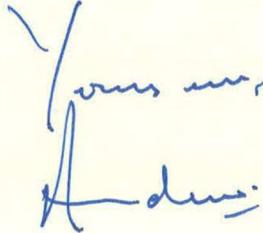
- The cost and date of each skilled person review required by the FCA, and the cost and date of each review commissioned by the FSA in its last five years.
- What is the process by which the decision is taken to require a report by a Skilled Person under section 166 of the Act?
- At what level of seniority is approval given for the decision?
- How do you decide whether the FCA will contract the Skilled Person or whether the regulated firm will do so?
- Does the FCA utilise the Internal Audit Departments (IAD) of regulated firms for reviewing and assessing matters of potential concern? In firms with a strong

independent IAD, please explain the reasons why that IAD would not be commissioned to perform such work in preference to third party firms.

- What consideration does the FCA give to using other tools of regulation to mitigate potential risks, such as placing specific requirements on management and boards?
- The FCA's policy on the use of skilled persons requires the regulator to have regard to the question of cost. What does this mean in practice?
- What steps do you take to ensure that the costs to firms are kept to a minimum?
- It appears to be the case that the significant majority of s.166 commissions are awarded to the 'Big 4' accounting firms. What is the FCA doing to promote competition and encourage smaller, specialist firms to compete for s.166 mandates?
- On both a case by case basis and in aggregate, how does the FCA judge the value for money from s.166 reviews?
- To what extent does the FCA coordinate with the PRA in the scoping of s.166 reviews in order to manage costs and efficiency?
- To what extent are these reviews used to overcome resource constraints at the FCA—either by compensating for a lack of expertise, or by helping to keep costs down?
- Will you publish the costs of reviews in which the FCA appoints the Skilled Person separately from those of cases in which the firm makes the appointment?
- What oversight does the Board have of the use of s. 166 reviews?

Please could you let me have a reply by Monday 7 July?

I will be placing this letter, and your reply, in the public domain. I am writing in similar terms to Andrew Bailey.



ANDREW TYRIE
CHAIRMAN OF THE TREASURY COMMITTEE



Appendix B: FCA CEO response to TSC letter regarding use of S.166



Andrew Tyrie MP
Chairman of the Treasury Committee
7 Millbank
House of Commons
London
SW1P 3JA

Financial Conduct Authority
25 The North Colonnade
Canary Wharf
London
E14 5HS
Tel: +44 (0)20 7066 1000
Fax: +44 (0)20 7066 1099
www.fca.org.uk

07 July 2014

Dear Andrew

Re: Skilled Person Reviews under section 166 of the Financial Services and Markets Act 2000

Thank you for your letter of 23 June where you ask for information on the use of our power to require a report by a skilled person under section 166 of the Financial Services and Markets Act.

Skilled person reviews are an important supervisory tool; our handbook and supervisory practice require us to consider, amongst other factors, the proportionality of a skilled persons review in terms of the cost and scale of issue.

With regard to the specific questions raised in your letter, I enclose a detailed set of information which addresses each of these turn. I trust that the responses are helpful, but please let me know if you require anything further.

Yours sincerely,

Martin Wheatley
Chief Executive

FCA use of skilled person reviews under section 166 of FSMA

Overview

A skilled person can either be appointed by the regulated firm (and approved by the FCA) or appointed directly by the FCA. In either case, the FCA has control over the scope of the review and the regulated firm pays the skilled person's costs.

We have internal controls to ensure the effectiveness, consistency and proportionality of skilled person reviews, including: (a) a panel of vetted skilled person firms (attached at Annex 1); (b) clear internal processes, including a Central Skilled Person team to provide challenge and quality assurance to supervisors who are commissioning a review; (c) a centralised database of all s166 reviews commissioned; (d) regular briefings to skilled person firms; and (e) quarterly and annual management information and statistics which are published on the FCA's website.

Whilst some industry commentators express concern that the FCA is substantially increasing its use of Skilled Person Reviews that is not borne out by the facts. Over the past few years the number of skilled person reviews per year has not significantly increased, and it is not our strategic aim to significantly increase the use of s166s going forward. In 2012/13 the FSA used skilled person reviews 113 times; this fell by more than a quarter in 2013/14 when the FCA and PRA used it in aggregate 83 times. Overall, for the period April 2013 to March 2014, we commissioned a skilled person review for only 0.2% of the number of firms we regulate.

With regard to the specific points raised in your letter of 23 June, each of these is addressed in turn below:

1. *The cost and date of each skilled person review required by the FCA, and the cost and date of each review commissioned by the FSA in its last five years.*

We have aggregated this data by quarter in the year 2013/14 and shown the results on an annual basis in the five years between 2008/09 and 2012/13, in order to maintain confidentiality and ensure that specific regulated firms and skilled person reviews cannot be identified.

Skilled Person Reviews 2013-14		
Quarter	Number of reviews	Cost of reviews
Q1	18	£124.62m*
Q2	12	£8.45m

Skilled Person Reviews 2008-09 to 2012-13		
Year	Number of reviews	Cost of reviews
2008-09	56	£12.8m
2009-10	88	£24.7m

Q3	10	£6.91m
Q4	10	£5.68m
Total	50	£145.7m*

2010-11	95	£32.2m
2011-12	111	£31.2m
2012-13	113** (14 related to IRHP)	£176.4m** (£141.5m related to IRHP)
Total	463	£277.3m

* This amount includes a review cited in the FSA 2012/13 Annual Report. However, this report was commissioned just prior to the year-end date and therefore a reliable cost estimate was unavailable at that time.

** In 2012-13, 14 skilled person reviews were attributable to the Interest Rate Hedging Product redress programme and accounted for costs totalling £141.5 million.

2. What is the process by which the decision is taken to require a report by a Skilled Person under section 166 of the Act?

As stated in the FCA Handbook (SUP 5.3.2), 'The decision by the appropriate regulator to require a report by a skilled person under section 166 of the Act (Reports by skilled persons) will normally be prompted by a specific requirement for information, analysis of information, assessment of a situation, expert advice or recommendations or by a decision to seek assurance in relation to a regulatory return. It may be part of the risk mitigation programme applicable to a firm, or the result of an event or development relating or relevant to a firm, prompted by a need for verification of information provided to the appropriate regulator or part of the appropriate regulator's regular monitoring of a firm.'

The FCA Handbook (SUP 5.3.3) further states that, 'when making the decision to require a report by a skilled person [...] the appropriate regulator will have regard, on a case-by-case basis, to all relevant factors. Those are likely to include: circumstances relating to the firm; alternative tools available, including other statutory powers; legal and procedural considerations; the objectives of the appropriate regulator's enquiries; cost considerations; and considerations relating to [the] appropriate regulator's resources.'

In practice, a supervisor will consider a number of factors when deciding whether we require the expertise of a skilled person to undertake the work. These include:

- the scale of the issue, e.g. potential number of customers and risk of loss;
- proportionality i.e. is the cost of appointing the skilled person proportionate to the scale of the issue?;
- whether they feel there is enough information to be sure we understand the risks;

- if we can rely upon the firm to have the skills, knowledge, resource and willingness to do any investigative/remedial work itself;
- if the firm has shown the same/similar weaknesses in the past; and
- what action we have taken in similar circumstances with other firms or themes.

3. At what level of seniority is approval given for the decision?

The approval is given at Head of Department level.

4. How do you decide whether the FCA will contract the Skilled Person or whether the regulated firm will do so?

A number of factors will determine whether the FCA chooses to contract direct with the skilled person firm or whether the regulated firm is permitted to do so. The starting presumption, however, is that whenever possible it is the regulated firm who should contract with the skilled person.

The key factors to influence the final decision will include:

- whether the FCA needs to demonstrate independence and an active role in appointing the skilled person because, for example, the review is high profile, in the public domain and/or under scrutiny from third parties including Government;
- whether the FCA has serious concerns over governance in the firm and/or the fitness and propriety of senior management to nominate a skilled person on their own accord; and
- whether the firm has consistently demonstrated related, previous failings and as such the FCA does not have confidence in its ability to lead the review.

5. Does the FCA utilise the Internal Audit Departments (IAD) of regulated firms for reviewing and assessing matters of potential concern? In firms with a strong independent IAD, please explain the reasons why that IAD would not be commissioned to perform such work in preference to third party firms.

The FCA does regularly use management and firm resources (including IADs) to address the overwhelming majority of concerns and issues that arise in firms. Indeed, many more issues are dealt with by other means (such as risk management programmes and other interventions) than by focussing on using skilled person reviews – as an illustration of this, in the year from April 2013, only 50 reviews were commissioned across a population of over 25,000 regulated firms.

However, in some cases, it is not always appropriate to rely on the IADs in firms to conduct reviews in preference to skilled person, third party firms. Firstly, IADs carry with them a perceived or actual conflict of interest and cannot, in many cases, be considered as truly independent from the firm. Second, the majority of IADs in firms would not possess the necessary skills or experience to meet the criteria for being a skilled person for the purposes of making a skilled person report - though, where IADs are sufficiently qualified they may nonetheless struggle to make expert resources available for long enough to investigate and report upon what are frequently complex issues and risks. Third, and arguably most significantly, often the reason that supervisors have decided it is necessary to commission a skilled person review is precisely because, in our view, management in a firm (including its various lines of defence) has failed to properly identify or mitigate a potential issue – and, therefore, we would not be able to derive the necessary level of assurance from an IAD led review compared to a skilled person, third party review.

6. What consideration does the FCA give to using other tools of regulation to mitigate potential risks, such as placing specific requirements on management and boards?

The FCA uses a wide ranging regulatory approach and series of supervisory tools to achieve its objectives and mitigate potential risks in firms. We operate a three-pillar model:

Pillar I – proactive firm supervision (the Firm Systemic Framework), the purpose of which is to assess whether the firm is being run, currently and prospectively, in a way that results in the fair treatment of customers. We have categorised firms (C1-C4) according to the potential harm they pose to FCA objectives and this drives the intensity of the supervision effort.

Pillar II – event-driven, reactive supervision, to deal rapidly and efficiently with cases of potential or actual detriment to customers or market integrity that occur outside Pillar 1 work.

Pillar III – issues and products supervision, to address issues across an industry sector.

Within this framework, the FCA has a series of supervisory tools and powers to tackle concerns that may result in poor customer outcomes or compromise market integrity. While we look to firms to co-operate with us in resolving supervisory issues, we will not hesitate to use formal powers where we consider them appropriate. The FCA's intervention tools include:

Requirement powers

Under Section 55L of FSMA, the FCA has a power to impose a requirement on a firm to undertake or cease a particular action where it is desirable to take this action to meet the FCA's operational objectives (Own Initiative Requirement or OIREQ). Imposing the requirement may not be necessary if the firm agrees to undertake the action and gives a formal undertaking to this effect. If the FCA feels the imposition of a *formal* requirement is still appropriate, and the firm agrees to the requirement being imposed on the firm, we then speak of a voluntary application for the imposition of a requirement as opposed to a requirement imposed by the FCA on the firm against its wishes. The requirement power is therefore an important tool, which enables the FCA to take early intervention action, to address ongoing conduct issues that pose a risk to consumers or market integrity.

Variation of permission powers

The FCA can also remove a firm's permissions through an Own Initiative Variation of Permission (OIVOP) under section 55J FSMA.

Asset requirement powers

We can also prohibit a firm from dealing with its assets or any consumer assets held by the firm through an asset requirement under section 55P FSMA.

The FCA has taken early intervention action based on its OIREQ, OIVOP or asset requirement powers in a number of cases since its creation, including:

- a voluntary application for the imposition of a requirement by a firm to write to customers to warn them that their insurance cover might not exist;
- a voluntary undertaking from an authorised firm to cease taking on new high risk clients until its anti-money laundering systems and controls were adequate; and

- a voluntary agreement by a firm to halt sales of a specific product and to provide redress to affected customers.

In addition to the many instances in which FCA Supervision secures the cooperation of firms to take steps to reduce risks to consumers and market integrity, in the financial year 2013/2014, FCA Supervision and Enforcement staff worked together on 21 separate occasions to take early intervention action of this type.

We have also recently, on 19 June 2014, issued our response to the Special Measures proposal of the Parliamentary Commission on Banking Standards, "*Tackling serious failings in firms*" which sets out our enhanced supervision approach relevant to firms which present serious risks to our objectives, due to a serious failure of culture, governance or standards – in short, we will normally require the firm's Board to formally commit to remediation measures; review the remediation measures; and if we believe the Board's action to be ineffective, we may exercise our formal powers.

7. The FCA's policy on the use of skilled persons requires the regulator to have regard to the question of cost. What does this mean in practice?

8. What steps do you take to ensure that the costs to firms are kept to a minimum?

(Questions 7 and 8 have been taken together)

The FCA takes account of the cost to firms of skilled person reviews and seeks to ensure that the tool is used only where appropriate and that, when used, the costs are proportionate to the review required.

In practice, this translates to a number of actions:

1. At the outset, the supervisor considers the proportionality of appointing a skilled person to undertake the work by considering the cost of the review to the scale of the issue to be investigated. Then the terms and scope of all reviews are purposefully articulated to address only those issues about which supervisors are most concerned, thereby minimising the risk of scope-creep and the potential inclusion of non-substantial issues which could increase the cost of reviews to a regulated firm.

2. In the case of directly contracted skilled person reviews, the FCA will select a skilled person firm following a competitive tendering exercise and during which the issue of cost is a key consideration in the evaluation and selection process – in particular, (a) skilled person firms are short-listed for selection on the basis of two key criteria, namely, their technical expertise in the subject area/s under review *and* also the overall monetary cost to the firm of their proposed approach; and (b) during short-list interviews with FCA staff – involving subject matter experts and Procurement – skilled person firms are scrutinised and challenged on the factors that determine the cost of reviews, including the activities and tasks they will undertake, the number of days they propose to spend conducting the review (including report writing), the number and grade of staff participating in the review, and the charge rates of skilled person staff, including whether discounts on rates are available – with the successful firm being the skilled person firm who provides the best combination of technical expertise and cost to the firm.

3. In situations where a regulated firm contracts with the skilled person, they are directed by the FCA to our panel of skilled person firms all of whom have been vetted for technical competence in relation to key subject areas and with whom the regulated firm may liaise direct in order to negotiate the most competitive price for the review. Furthermore, regulated firms often have 'master service agreements' in place with skilled person firms and this frequently drives the cost of the review. Once the FCA receives the regulated firm's nomination, it can review the estimated costs - if they differ significantly from expectations, then the supervisor can seek clarification as to why and can review the costs of other similar reviews for comparison. If the supervisor remains unsatisfied with the proposed costs of the review, he may further challenge the skilled person firm, for example, on whether the proposal includes items that are not within the scope of the review or on whether the skilled person firm has factored in assumptions which may not be relevant.

4. Finally, throughout the review, the skilled person firm is under a requirement to keep the FCA updated on any potential changes to anything which could mean an increase in the agreed costs before they arise. This is to ensure the costs associated with the review continue to be proportionate to the risk.

9. *It appears to be the case that the significant majority of s166 commissions are awarded to the 'Big 4' Accounting firms. What is the FCA doing to promote competition and encourage smaller, specialist firms to compete for s166 mandates?*

As set out in Annex A, the selection of firms on the Panel that both we and the PRA use is made up of firms of all sizes.

From April 2013 (when the FCA gained the power to contract directly with the skilled person firm) to the present day, the FCA has contracted directly with a skilled person firm on 12 occasions. When making these selections, we have appointed a diverse cross-section of firms for these reviews and have used 9 different skilled person firms. In only a quarter of these appointments (3 instances) has a review been awarded to one of the 'Big 4' firms.

Where a regulated firm is contracting with a skilled person, they retain control of the appointment and can select the skilled person firm to conduct the review, albeit the FCA will approve their choice. Since April 2013, regulated firms have been directed by the FCA to our panel of approved skilled person firms, and therefore have the opportunity to select a skilled person from a wide choice of firms. However, many still choose to appoint skilled persons from within the 'Big 4'.

10. *On both a case by case basis and in aggregate, how does the FCA judge the value for money from s166 reviews?*

On a case-by-case basis, the FCA judges the value for money of proposed s166 reviews (in situations where it contracts direct) by comparing proposals between skilled person firms who bid to conduct specific reviews, and judges them on the basis of their technical expertise *and* the cost of their proposed approach and work plan and compares this against the scale of the issue being reviewed.

In situations where a regulated firm contracts the skilled person, value for money is achieved when the firm approaches a range of skilled person firms, from our panel, and negotiates with them direct to achieve the best possible price.

In aggregate terms, the value for money from s166 reviews can also be judged when, on the one hand, one considers the cost of such reviews against, on the other, the comparative benefit and amount of redress achieved for customers which then follows. This is illustrated in the following two examples which show that the amount of redress secured, which may not have been achieved without skilled person firms, significantly outweighs the cost of skilled person reviews.

First, in the case of s166 reviews relating to Interest Rate Hedging Products, the final cost so far of all skilled person reviews is estimated to amount to £286 million (as these are complex reviews in which *every case* is overseen by an independent reviewer from start to finish, undertaking a detailed, bespoke assessment of all relevant evidence, to ensure fair and consistent outcomes); whereas the total redress achieved for customers as a result of such reviews amounts to £1.1 billion (to the end of May 2014), with a further estimated £1 billion due to be paid by the end of the year.

Second, the FCA's use of skilled person reports has also supported the delivery of our thematic, industry wide Payment Protection Insurance review. During 2013 and to date in 2014 the total cost of all such s166 reviews amounted to approximately £10 million (to note, not all firms who sold PPI have been subjected to a skilled person review); and the total redress achieved for customers across all regulated firms who missold this product (not just those regulated firms who participated in a skilled person review), over the same period, amounts to an estimated £6 billion.

In both cases, the important considerations are that (a) these are complex reviews and reliant on the specific expertise which skilled person firms provide; (b) the participation of a skilled person has contributed greatly to timeliness and helped ensure that customers receive redress quickly; and (c) these are highly judgemental reviews, where the right customer outcome is not always clear, and in the absence of the skilled person (i.e. had the banks carried out the review exercise on their own) the redress paid could have been lower. In both cases, the skilled person firms provide an independent view and oversight, and fairly represent the interests of customers.

11. To what extent does the FCA coordinate with the PRA in the scoping of s166 reviews in order to manage costs and efficiency?

FCA supervisors coordinate regularly with their PRA counterparts and where it is identified that the scope of a skilled person review covers the objectives and remit of both regulators then a joint scope can be discussed. We currently have one live example of a joint FCA and PRA skilled person review.

12. To what extent are these reviews used to overcome resource constraints at the FCA – either by compensating for a lack of expertise, or by helping to keep costs down?

The FCA is mindful of the need to show value for money in delivering its objectives, to operate within its funding allocation and to work with regulated firms – using a range of supervisory interventions – to deliver good customer outcomes. Skilled person reviews provide a flexible method of achieving each of these goals.

To this end, skilled person reviews can be used where the FCA requires specialist knowledge in a particular area, requires a significant market-wide or thematic review (such as in the case of the Interest Rate Hedging Products review), or where the scale of the issue is such that it may be more appropriate not to devote FCA resources to undertake this task.

However, if the FCA did not use (or commissioned fewer) skilled person reviews it would nonetheless still need to intervene to mitigate specific firm related issues and risks – and therefore in terms of costs, would need to be funded to a higher and commensurate level, and/or potentially deprioritise other areas of conduct risk supervision to stay within its funding allocation.

13. Will you publish the costs of reviews in which the FCA appoints the Skilled Person separately from those of cases in which the firm makes the appointment?

The FCA publishes the costs of skilled person reviews every year within its Annual Report. The cost of skilled person reviews in the period April 2013 to March 2014 will be published on 9 July 2014. However, the costs for those reviews that have been contracted directly will not be listed separately, though this is something we may consider for the 2014/15 Annual Report.

14. What oversight does the Board have of the use of s166 reviews?

The Board takes an interest in the FCA's use of the s166 tool and receives regular updates on overall supervisory activities, and where relevant this will also include its use of skilled person reports.

We plan to provide the Board with a periodic update specifically relating to our use of the s166 tool on a quarterly basis.

Annex 1 - Skilled Person Panel – 1 April 2013

The Skilled Person Panel consists of eight Lots, as shown below:

SKILLED PERSON PANEL (in alphabetical order per Lot)			
Lot 3 - Client Assets	Lot 4 - Governance, Controls & Risk Frameworks	Lot 5 - Conduct of Business	Lot 6 - Data & IT Infrastructure
Ashurst LLP BDO LLP with Oxera Bovill Limited Clifford Chance LLP Deloitte LLP DLA Piper UK LLP Ernst and Young LLP FTI Consulting LLP Grant Thornton UK LLP Kinetic Partners LLP KPMG LLP Littlejohn Mazars LLP Moore Stephens LLP PricewaterhouseCoopers Protiviti Limited	Baxterbruce Limited BDO LLP with Oxera Clifford Chance LLP Deloitte LLP Ernst and Young LLP Eversheds LLP FTI Consulting LLP Grant Thornton UK LLP Hogan Lovells International LLP KPMG LLP Littlejohn Mazars LLP Moore Stephens LLP Oliver Wyman PA Consulting Services PricewaterhouseCoopers LLP Promontory Financial Group Resources Global Professionals (RGP) Baker Tilly (Formerly RSM Tenon) SA Compliance Management Telos Solutions Ltd The Consulting Consortium Towers Watson Limited	ATEB Business Solutions Ltd BDO LLP with Oxera Bovill Limited Complyport Limited Deloitte LLP DLA Piper UK LLP Ernst and Young LLP Eversheds LLP FTI Consulting LLP Grant Thornton UK LLP Heather Thomas Consulting Hogan Lovells International LLP Huntswood CTC Limited KPMG LLP Macfarlanes LLP Mazars LLP Moore Stephens LLP PA Consulting Services PricewaterhouseCoopers LLP Promontory Financial Group Resources Global Professionals (RGP) Baker Tilly (Formerly RSM Tenon) Telos Solutions Ltd The Consulting Consortium Towers Watson Limited	Accenture Alvarez & Marsal Atos Consulting & Technology Baringa Partners LLP BDO LLP with Oxera Deloitte LLP Ernst & Young LLP Everisconsultancy Limited Evolve Business Consultancy FTI Consulting LLP Grant Thornton UK LLP IPL KPMG LLP Moore Stephens LLP PA Consulting Services Ltd Practicus Ltd PricewaterhouseCoopers LLP North Highland (formerly Qedis) Resources Global Professionals (RGP) Baker Tilly (Formerly RSM Tenon) The Berkeley Partnership LLP

Lot 7 - Financial Crime	Lot 8 - Prudential - Deposit Takers & RCH	Lot 9 - Prudential - Insurance	Lot 10 - Prudential - Investment Firms, Intermediaries & RIE
BDO LLP with Oxera Bovill Limited Clifford Chance LLP Deloitte LLP DLA Piper UK LLP Ernst & Young LLP Eversheds LLP FTI Consulting LLP Grant Thornton UK LLP Hogan Lovells International Kinetic Partners LLP KPMG LLP Mazars LLP Moore Stephens LLP Pannone LLP PricewaterhouseCoopers LLP Promontory Financial Group Protiviti Limited Resources Global Professionals (RGP) The Consulting Consortium	Accenture Alvarez & Marsal Baringa Partners LLP BDO LLP with Oxera Clifford Chance LLP Deloitte LLP Ernst & Young LLP Grant Thornton UK LLP KPMG LLP Management Solutions Europe Mazars LLP Oliver Wyman PA Consulting Services Parker Fitzgerald PricewaterhouseCoopers LLP Promontory Financial Group Resources Global Professionals (RGP) Sapient	Barnett Waddingham LLP Deloitte LLP Ernst & Young LLP FTI Consulting LLP Grant Thornton UK LLP KPMG LLP Management Solutions Europe Mazars LLP Milliman LLP Moore Stephens LLP NERA UK LTD Oliver Wyman Parker Fitzgerald PricewaterhouseCoopers LLP Towers Watson Limited	BDO LLP with Oxera Bovill Limited Deloitte LLP Ernst & Young LLP FTI Consulting LLP Grant Thornton UK LLP Kinetic Partners LLP KPMG LLP Moore Stephens LLP Parker Fitzgerald PricewaterhouseCoopers LLP Promontory Financial Group Resources Global Professionals (RGP) Smith & Williamson