

# 金融改革プログラム

— 金融サービス立国への挑戦 —

平成16年12月

金 融 庁

# 目 次

## 1. はじめに

## 2. 具体的施策

### I. 活力ある金融システムの創造

#### (1) 利用者ニーズの重視と利用者保護ルールの徹底

- ◇ 多様で良質な金融商品・サービスの提供に向けた制度設計
- ◇ 金融実態に対応した利用者保護ルール等の整備・徹底
- ◇ 利用者保護のための情報提供・相談等の枠組みの充実
- ◇ ペイオフ解禁拡大の円滑な実施

#### (2) IT の戦略的活用等による金融機関の競争力の強化及び金融市場インフラの整備

- ◇ IT の戦略的活用
- ◇ 市場機能の充実と市場の信頼性の向上
- ◇ 金融機関のガバナンス向上とリスク管理の高度化を通じた健全な競争の促進

#### (3) 国際的に開かれた金融システムの構築と金融行政の国際化

- ◇ 金融の国際化・構造変化に対応した制度等の構築
- ◇ 金融市場の国際的地位の向上に向けた取組み
- ◇ 金融行政の国際化と国際的なルール作りへの積極的参加

### II. 地域経済への貢献

- ◇ 地域の再生・活性化、中小企業金融の円滑化
- ◇ 中小・地域金融機関の経営力強化

### III. 信頼される金融行政の確立

- ◇ 金融行政の透明性・予測可能性の向上
- ◇ 行政の電子化等による利便性の高い効率的な金融行政の推進

## 1. はじめに

わが国の金融システムを巡る局面は、「金融再生プログラム」の実施等により不良債権問題への緊急対応から脱却し、将来の望ましい金融システムを目指す未来志向の局面（フェーズ）に転換しつつある。「金融システムの安定」を重視した金融行政から、「金融システムの活力」を重視した金融行政へ転換すべきフェーズと言っても良い。また、金融のIT化が進むとともに、経済社会全体においてもインターネット取引の比重が高まっている。今後の少子高齢化、経済のグローバル化の更なる進展に的確に対応し、わが国経済の持続的成長に資するためにも、構造改革の一環としての金融改革の具体的プログラムを以上のようなフェーズの転換に即して考える必要がある。

将来の望ましい金融システムのあり方としては、金融商品・サービスの利用者が、いつでも、どこでも、誰でも、適正な価格で、良質で多様な金融商品・サービスの選択肢にアクセスできる、ということが考えられる。また金融商品・サービスを提供する金融機関等にとっても、便利でかつ余分なコストをかけずに、その能力を十分に発揮し収益性を上げつつ、利用者を満足させることができる金融システムが理想である。換言すれば、利便性、価格優位性、多様性、国際性、信頼性に優れ、利用者が手軽に分かりやすく自分の望む金融商品・サービスを安心して受けられるような、利用者の満足度が高い金融システムと言うことができる。

このような金融システムを作っていく上で、極めて大きな役割を果たすのがITである。インターネット等の新たなチャネルを通じた便利なアクセス、早くて効率的なサービスの提供及び資金決済、正確で信頼できる情報の迅速な提供など、ITによって利用者の満足度を向上させる余地は非常に大きい。今後、ITの戦略的活用により、販売チャネルの多様化等に伴う利便性の向上、事務コストの低減等を通じた金融機関の収益性の向上等が進展し、望ましい金融システムが実現していくことが期待される。

これからの金融行政は、「安定」から「活力」へというフェーズの転換を踏まえつつ、利用者の満足度が高く、国際的にも高い評価が得られるような金融システムを「官」の主導ではなく、「民」の力によって実現するよう目指す必要がある。我々はこのような取組みを敢えて「金融サービス立国への挑戦」と名付け、そのためのプログラムをここに策定した。「金融サービス立国」の実現に向けて、金融行政が今後2年間の「重点強化期間」に実行すべき改革の道筋（ロードマップ）を示すのが、このプログラムの目的である。

こうした改革を通じて、わが国金融市場が国際的に見て魅力の高いものとなり、間接金融に偏重していたわが国金融の流れ（マネーフロー）が、直接金融や市場型間接金融を活用した国民に多様な良質な金融商品・サービスの選択肢を提供できるものに変化していけば、資産運用手段が多様化・効率化し、「貯蓄から投資へ」の流れが加速される。これにより、銀行にリスクが過度に集中する構造が是正され、リスクに柔軟に対応できる経済構造の構築にも資するものと考えられる。

このプログラムにおいては、以下の5つの視点から、今後進めるべき改革の内容を整理した。

- ① 民間活力を引き出し利用者利便を向上させるための制度設計と利用者保護ルールの整備・徹底（利用者ニーズの重視と利用者保護ルールの徹底）
- ② ITの戦略的活用等による金融機関の競争力の強化及び金融市場インフラの整備
- ③ 国際的に開かれた金融システムの構築と金融行政の国際化
- ④ 活力ある地域社会の実現に寄与する金融システムの構築（地域経済への貢献）
- ⑤ 市場規律を補完する信頼される金融行政の確立

「金融サービス立国」を「民」の力によって実現するためには、フェーズの転換を契機として、今後における金融行政当局の基本的な姿勢を明確にしておく必要がある。

今後の金融行政当局の基本的姿勢としては、

- ① 金融行政は、市場規律を補完する審判の役割に徹すること、
- ② そのため、現行規制を総点検し、不要な規制を撤廃するとともに、金融行政の行動規範（code of conduct）を確立すること、
- ③ その一方で、利用者が不測の損害を被ることのないよう、必要な利用者保護ルールの整備と徹底を図ること、

が求められる。また、金融行政には、行政の一層の透明化とともに、ITの活用による電子政府の推進を通じた行政の利便性向上と効率化においても先進的な役割を果たすことが求められる。

本プログラムの施策の実施については、今年度内にできる限り速やかに具体的なスケジュールとして「工程表」を策定し、公表する。

また、このプログラムに盛り込まれた改革が着実に実施されることにより、金融商品・サービスの利用者にとって望ましい金融システムが実現していくよう、フォローアップを行う。その際、例えば国民の資産運用の選択肢が増大した結果、個人の金融資産が多様化しているか、国民の金融商品・サービスに対する満足度が向上しているか等をモニターする。

## 2. 具体的施策

### I. 活力ある金融システムの創造

#### (1) 利用者ニーズの重視と利用者保護ルールの徹底

##### ◇ 多様で良質な金融商品・サービスの提供に向けた制度設計

- 利用者ニーズに応じて多様で良質な金融商品・サービスが適時適切に提供されるようにするため、金融業への新規参入を促進し、公正なルールの下で金融業における健全な競争を促す。また、金融機関の製販分離や販売チャネルの拡大を容易化し、多様で良質な金融商品・サービスをどこでも便利かつタイムリーにワンストップで購入できるようにするなど、利用者利便の向上を図る。
  - 金融商品・サービスの提供・販売体制の充実
    - ・ 金融商品・サービスの販売チャネルの拡大、保険商品の多様化と価格の弾力化の推進
    - ・ 公正な競争を促す適正な比較広告の容認
  - 銀行等の参入形態の多様化等
  - 金融機関の店舗等施設の有効活用
  - 不動産担保・保証に過度に依存しない資金調達手法の拡充
  - 市場参加者のニーズに応え、健全な競争と新しいビジネスの開拓を促すための現行規制の総点検及び規制緩和の推進（金融商品・サービスや金融機関・ノンバンクに対する規制のあり方の見直し等）

##### ◇ 金融実態に対応した利用者保護ルール等の整備・徹底

- 金融実態に対応した利用者保護ルール等を整備するため、金融商品・サービスに関する全体的・統一的な取引ルールの策定や、個人情報の保護、金融犯罪の防止等に取り組む。
  - 「投資サービス法（仮称）」の制定
  - 保険取引ルールの整備等
    - ・ 根拠法の無い共済の契約者保護ルールの導入、保険契約における適合性原則の遵守、保険広告表示のモニタリングの強化等
    - ・ 保険契約者保護制度の見直し
  - 製販分離における業者の説明責任、販売責任の明確化
  - 金融商品・サービスにおける情報の有用性に配慮しつつ、情報の適正な保護を図る具体的な個人情報保護ルールの明確化
  - 偽造カード犯罪等の金融犯罪防止のための対策の強化・徹底

##### ◇ 利用者保護のための情報提供・相談等の枠組みの充実

- 利用者への情報提供の充実により利用者と金融商品・サービス提供者との間の情報格差を埋めるとともに、利用者が理解し納得して取引ができる枠組みを整備する。

- 利用者の目線に立った金融機関及び行政における相談・苦情処理体制、紛争処理制度の整備
  - ・ 「金融サービス利用者相談室」の設置
  - ・ 裁判外紛争処理制度の充実
- 利用者のライフサイクルに応じ、身近な事例に即した金融経済教育の拡充
- 行政における利用者の目線に立った広報の充実
- 利用者の満足度を重視した金融機関経営の確立

#### ◇ ペイオフ解禁拡大の円滑な実施

- 17年4月のペイオフ解禁拡大を円滑に実施していくため、預金者の信頼確保に向け、以下の対応を採る。
  - 政策広報等を通じた制度の周知及び情報提供の浸透
  - 金融機関による情報開示の一層の充実
  - 検査・監督等を通じた金融機関の名寄せ等の対応確保

## (2) ITの戦略的活用等による金融機関の競争力の強化及び金融市場インフラの整備

#### ◇ ITの戦略的活用

- わが国金融機関のIT投資が国際的に見て遅れ、ITコストが高止まりしている一方、インターネット取引の比重が増している現状を踏まえ、ITの戦略的活用を促す。これにより、利用者ニーズに即応した金融商品・サービスが誰にでも安く、速く提供されるようになることを目指す。
  - 技術革新の成果を積極的に享受し、金融インフラの利便性とコスト競争力の向上を実現するためのe-バンキングに関する法制の整備の検討
    - ・ 電子的な資金決済・支払い、電子的金融取引に関する法制の整備に向けた検討
  - 金融機関のIT投資プロセスの透明性確保、コストパフォーマンス及びリスクマネジメント能力の向上を促す方策の検討
    - ・ IT活用状況の実態把握と、システム構築に関する金融機関間の情報交換の実施（ITキャラバンの実施等）
    - ・ IT投資についての外部専門家の評価の導入等による競争原理の活用を通じたローコスト・オペレーションの促進
    - ・ ITの活用を前提としたチャネル戦略・店舗戦略等、顧客の利便性向上に資するシステムの構築

#### ◇ 市場機能の充実と市場の信頼性の向上

- 競争原理の下で市場の持つ可能性を最大限活用する金融システムを構築し、自己責任による資産形成の要請など幅広い利用者のニーズに応えていく観点から、情報開示の充実等を通じて直接金融・市場型間接金融に対する利用者の信頼を高め、市場機能を活用した資金仲介・資源配分の発展を促す。

- 「投資サービス法（仮称）」の制定（再掲）
- 集団投資スキームの整備
- 適格機関投資家の範囲の見直し等、私募市場の活性化
- 長期投資の促進に向けた証券税制の見直し等、金融資産の有効活用に資する金融税制改革の一層の推進
- 企業開示制度の一層の充実
  - ・ 財務報告に係る内部統制の強化、ガバナンス情報の充実、四半期開示等
- 監査法人における内部統制の強化や、非監査業務との利益相反防止等に向けた取組みの促進及び行政・公認会計士協会によるチェック（公認会計士・監査審査会による監査法人の検査を含む）
- 市場行政当局の体制整備
  - ・ 課徴金制度及び執行体制の強化、市場監視体制の一元化、自主規制機関との適切な連携等

## ◇ 金融機関のガバナンスの向上とリスク管理の高度化を通じた健全な競争の促進

- 金融機関の健全な競争と参入・退出を確保するためには、自浄作用の確保、情報開示の拡充、外部監査の実効性の確保等を通じ、金融機関の自主的・持続的な取組みによる経営力強化を促すことが不可欠である。また、このような市場規律を補完する行政の枠組みの整備とそれによるインセンティブ・ストラクチャーの構築が必要である。
  - 財務諸表の正確性、内部監査の有効性についての経営者責任の明確化
  - 金融機関の取締役の資質に関する規定（Fit and Proper 原則）の具体的な着眼点の明確化
  - 社外取締役、監査役、保険計理人等によるガバナンスの実効性確保
  - 市場規律の発揮に向けた金融機関の情報開示の一層の充実
  - 金融機関の社会的責任（CSR）に対応した取組みの促進
  - 金融業界自身による行動規範（code of conduct）の確立に向けた検討
  - 検査・監督による金融機関の経営改善に向けた動機付け
    - ・ 財務状況のみならず、様々な観点からの検査における評定制度の導入等によるメリハリの効いた効果的・選択的な行政対応
  - 金融機関の内部監査を充実させるためのオフサイトモニタリングの実施
  - 金融機関のガバナンスに対する監督上の着眼点の明確化
  - 公的資金（優先株等）の処分についての考え方の整理
  - 戦略的視点（公的資金注引入のガバナンスのあり方を含む）に立った金融専門人材の確保・養成（当局と民間との連携による「人材プール」の構築等）
- 金融機関のリスク管理の高度化を促すとともに、不良債権問題の再発防止のためのルールを整備し、主要行の不良債権比率が17年3月末時点の水準以下に維持されるよう、最善の努力を求める。また、各金融機関において収益性や健全性を示す財務指標や外部格付けが一段と向上することを目指す。
  - バーゼルⅡ（新しい自己資本比率規制）の導入に向けた金融機関のリスク管理に関するルール・態勢の整備及び検査・監督当局の体制整備
  - 早期警戒の枠組みの一層の活用
    - ・ 銀行勘定における金利リスク等、自己資本比率の算定に含まれないリスクの適切なモニタ

#### リング等

- 不良債権についての早めの認知・対応
  - ・ 検査・監督当局による効率的なモニタリングの実施（検査・監督当局の更なる連携強化等）
  - ・ 貸出債権市場の活性化（不良債権のプライシング機能の拡充）
  - ・ 早期事業再生の取組み強化（事業再生の可能性の早期見きわめ）
  - ・ オフバランス化ルールやデット・エクイティ・スワップ（DES）等の新たな金融手法への対応についての検討等
- 主要行のリスク管理の高度化
  - ・ バーゼルⅡ導入を踏まえ、主要行に対しリスク管理高度化のための計画の策定を要請
  - ・ 大口与信管理態勢や債務者企業の再建計画の検証
  - ・ 主要行の自己査定と検査結果の格差に係る業務改善命令の発動等
  - ・ 繰延税金資産の自己資本への算入適正化ルールの検討
- 証券会社・保険会社のリスク管理の高度化
  - ・ 証券会社の自己資本規制の算定方法の見直し
  - ・ 保険会社のソルベンシーマージン比率の見直し、新しい保険商品に係る責任準備金積立ルールや事後検証の枠組み等、財務関連ルールの整備
- 信託業務の健全性ルールの整備

### **(3) 国際的に開かれた金融システムの構築と金融行政の国際化**

#### ◇ 金融の国際化・構造変化に対応した制度等の構築

- 国際的な金融の規制緩和に伴う金融機関の諸機能の分化・専門化やコングロマリット化・国際化、新たな取引形態・商品の登場による金融サービスの多様化等の構造変化に対応した制度整備、金融行政の体制整備を行う。
  - 金融のコングロマリット化に対応した金融法制の整備の検討、ヘッジファンドへの対応についての検討
  - 金融コングロマリットの検査・監督や業態横断的な問題の処理、新たな取引形態・商品の登場に対応可能な検査・監督体制の構築
  - 貸出債権の流動化、証券化を促進するためのインフラ整備
  - 市場参加者のニーズを踏まえたデリバティブ市場等の活性化に向けた取組み
  - 中小企業向け証券市場の機能強化
    - ・ グリーンシート市場の制度整備や周知徹底等
  - 新たな金融経済取引の登場に対応し得る会計ルールの整備促進

#### ◇ 金融市場の国際的地位の向上に向けた取組み

- 国際的な市場間競争の高まりに対応してわが国金融市場の競争力を強化し、その国際的地位の向上を図る。
  - 証券取引における約定から決済までの時間の短縮等
  - わが国市場をアジアの金融拠点にするための方策についての関係者との共同研究等

## ◇ 金融行政の国際化と国際的なルール作りへの積極的参加

- 国際化や金融コングロマリット化の進展に伴い、海外監督当局との連携強化の必要性が増すとともに、規制・基準の収斂の動きが加速している。こうした状況を踏まえ、内外無差別の原則を貫徹し、わが国の金融システム及び金融市場を明確な理念及びルールに基づいた普遍性のあるものにすると同時に、金融に関する国際的なルール作りを受身ではなく、戦略的見地から積極的に参加し、主導的な役割を果たすべく努力する。
  - 会計基準の国際的な収斂に向けた積極的対応
  - 国際的な金融商品・サービスの取引ルール等の策定への積極的参加
  - 国際的な金融コングロマリットに対する適正な規制、検査・監督の確保
  - 海外監督当局との連携強化等
  - 経済連携協定（EPA）締結交渉への積極的取り組み等、アジアにおける対話の促進
  - WTOにおける金融サービス自由化交渉への積極的参加

## II. 地域経済への貢献

### ◇ 地域の再生・活性化、中小企業金融の円滑化

- 活力ある地域社会の実現を目指し、競争的環境の下で地域の再生・活性化、地域における起業支援など中小企業金融の円滑化及び中小・地域金融機関の経営力強化を促す観点から、関係省庁との連携及び財務局の機能の活用を図りつつ、地域密着型金融の一層の推進を図る。このため、現行のアクションプログラムについて実績等の評価を行った上で、これを承継する新たなアクションプログラムを以下の点に留意しつつ策定する。

また、地域・中小企業金融における公的金融の役割を検討するとともに、事業再生への一層の取り組みを促す税制の実現に向け努力し、情報開示等の枠組みを整備する。更に、地方における直接金融市場の活性化を図る。

  - 現行の「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」の総括
  - 新たなアクションプログラムを踏まえ、各金融機関に対し、① 事業再生や中小企業金融の円滑化、② 経営力の強化、③ 地域の利用者の利便性向上を図るための地域の特性等を踏まえた個性的な計画の策定を要請。また、これを自主的な経営判断と情報開示等による規律の下、「選択と集中」により推進するよう要請。
  - 中小企業金融の実態に関するデータ整備
  - 再生支援実績に関する情報開示の拡充、再生ノウハウ共有化の一層の推進
  - 中小企業等の集中的再生に向けた整理回収機構（RCC）の再生機能の見直し及び保有債権の流動化の促進、事業再生ファンドの一層の活用、デット・デット・スワップ（DDS）の適正な活用
  - 金融実務に係る専門的人材・ノウハウの活用
  - シンジケートローンの活用等による再生企業に対するエグジティブ・ファイナンスの拡充、事業再生に取り組む企業へ真に役立つDIPファイナンスの推進
  - ノンリコースローン、プロジェクトファイナンス等の融資手法への取り組みの促進

## ◇ 中小・地域金融機関の経営力強化

- 中小・地域金融機関が地域密着というその特性を活かしつつ、情報開示等による規律の下でガバナンスを向上させ、自主的にリスク管理能力・事業評価能力・収益管理態勢の向上等を通じて健全性の確保、収益性の向上を図るよう、インセンティブを重視した仕組み等を導入する。また、地域の多様なニーズに対応した中小・地域金融機関の業務の多様化や新規参入を促し、健全な競争の促進を図る。
- 中小・地域金融機関のリスク管理の高度化やガバナンス向上に向けた取組みの促進
  - ・ バーゼルⅡの導入、選択制の下での内部格付け手法の採用
- 中小・地域金融機関の新たなビジネスモデルの浸透、新規参入の促進
- 地域の利用者の利便性向上に向けた情報開示等の充実

## Ⅲ. 信頼される金融行政の確立

### ◇ 金融行政の透明性・予測可能性の向上

- 金融行政の透明性・予測可能性を更に向上させ、説明責任を全うするための枠組みを整備する。
- 金融庁の行動規範（code of conduct）の確立（行政指導の一層の透明化・ルール化、行政処分等の透明性の確保を含む）、内外無差別原則の確認
- 検査結果の金融機関へのフィードバック体制の充実
- ノーアクションレター制度の活用促進、外部からの照会に対する一般的な法令解釈についての考え方の公表
- 金融機関破綻事例等の検証と今後の金融行政へのフィードバック
- 金融庁コンプライアンス対応室の積極的活用による外部から見た透明性・客観性の確保
- 財務局も活用した政策広報の充実

### ◇ 行政の電子化等による利便性の高い効率的な金融行政の推進

- 行政の電子化等により行政コストの軽減を図り、金融市場の参加者や利用者にとって利便性の高い効率的な金融行政を推進する。
- 電子政府の推進による安全・適切・便利で効率的な行政の実施、金融市場の参加者及び利用者の利便性向上
- 金融機関の経営実態に的確に対応し、監督当局と被検査金融機関の双方にとって効率的な検査のあり方の検討
- 「金融庁総点検プロジェクト」に基づく金融庁の組織・体制の総点検及び見直し（調査・研究機能の活用等を含む）
- 金融当局の人材強化に向けた対応

以上