

第5回金融モニタリング有識者会議資料

平成28年12月12日
金融庁

1. 新しいモニタリングのための基盤づくり

- 前回会議で、検査・監督の見直しの具体的内容をご説明し、①検査・監督手法でさらに工夫すべき点の他、②組織、③人材育成・活用、④金融検査マニュアル・監督指針等についてご議論いただいたところ。
- 今回は特に、検査・監督の考え方を「形式・過去・部分」から「実質・未来・全体」に転換し、オン・オフ一体のモニタリングを行い、内部管理態勢のプロセスチェックだけでなく金融機関のリスクの実態や課題の根本原因についての議論、さらにはベストプラクティスの追求に向けた対話を進めていくために、④金融検査マニュアル・監督指針等をどのように取り扱うべきかについて、ご議論いただきたい。

新しいモニタリングの実現・深化

①検査・監督手法

(問) 検査監督手法の見直しについてどう考えるか。

(前回のご議論)

- ✓ オン・オフ一体のモニタリング、個別の資産査定や非違事例よりは経営上の重要事項や根本原因に重点を置いたモニタリング、水平的レビュー、事業性評価等、現在の検査・監督の見直しは良い方向に向かっている。
- ✓ 社外取締役等との対話、グローバルなインフォーマル情報の収集、金融グループ全体のモニタリング等に力を入れてはどうか。

②組織

(問) オン・オフ一体の下での組織のあり方はどう考えたらよいか。

(前回のご議論)

- ✓ 検査・監督の一体化
- ✓ 国内・国際部門の一体化

③人材育成・活用

(問) 職員に必要となるスキルは何か。採用・研修・人事のあり方をどう考えたらよいか。

(前回のご議論)

- ✓ 質問力や政策意図の説得力、マクロ経済や技術革新等の大局観、事業再生等の基礎知識
- ✓ 地域・地域金融機関の歴史の理解等による金融機関との信頼関係構築力
- ✓ 魅力ある組織作りによる優秀な人材の採用

④金融検査マニュアル・監督指針等

(問) 新しいモニタリングの下での金融検査マニュアルや監督指針等のあり方について、どう考えたらよいか。

(前回のご議論)

- ✓ あくまで対話のツール用とし、ルールブックとしないよう工夫
- ✓ より簡潔にしてプリンシプルベースで多様性を許容

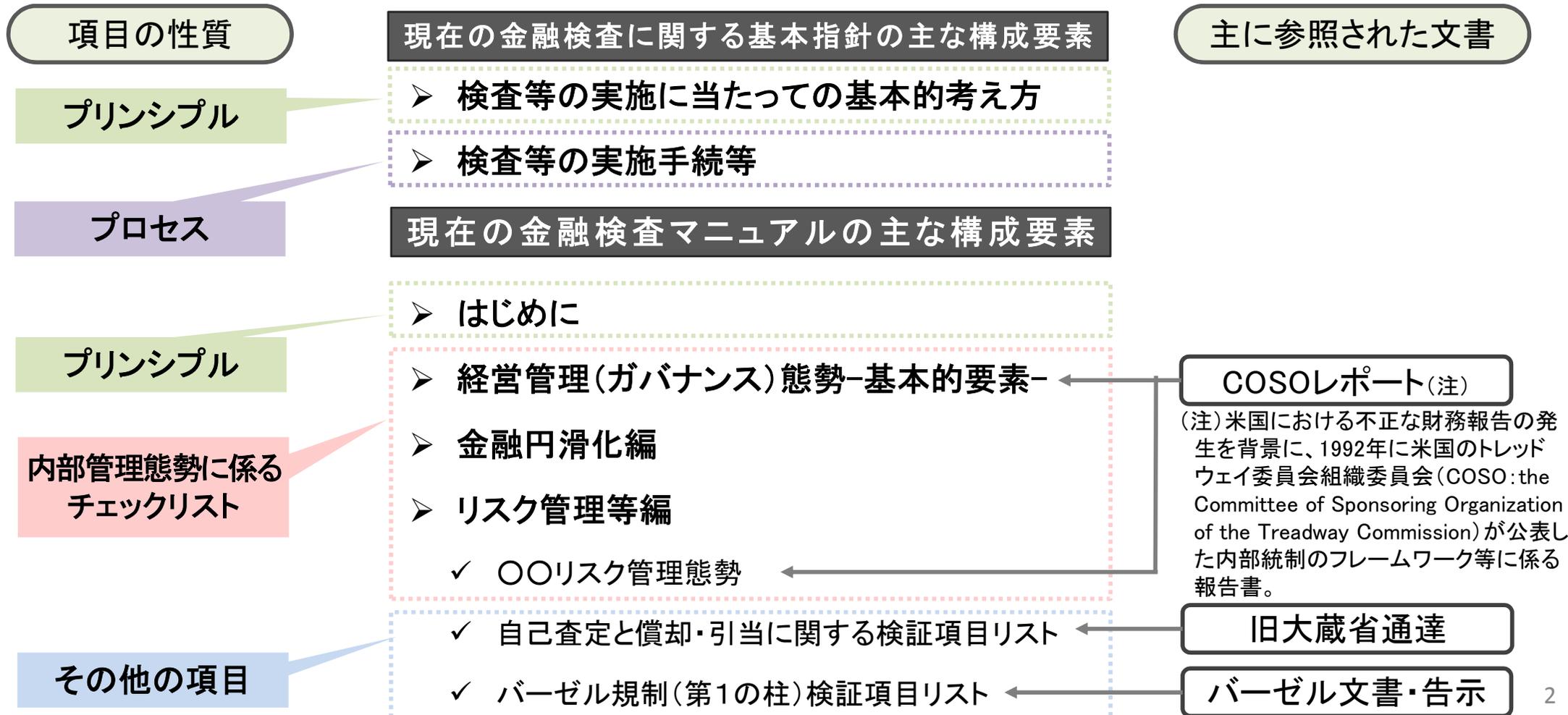
2. 「金融検査マニュアル」及び「金融検査に関する基本指針」の目的と構成

○ 1999年、「金融再生トータルプラン(第2次とりまとめ)」等を踏まえ設置された「金融検査マニュアル検討会」において、金融検査マニュアルを策定。以下を促すことで、**金融行政全体に対する信頼の確立**を目指した。

- ① 当局の検査・監督機能の向上
- ② 透明な行政の確立
- ③ 金融機関の自己責任に基づく経営

○ 2007年には、バーゼルⅡの導入も踏まえ、内部管理態勢部分について的大幅改正を実施し、現在の枠組みに。

○ 金融検査マニュアルの解釈・運用は「**金融検査に関する基本指針**」(2005年)に基づいて行うこととされている。



(参考)プロセス・チェックの原則

- 2005年の「金融検査に関する基本指針」では、検査等の基本原則の一つとしてプロセス・チェックの原則が示されている。
- また、プロセス・チェックの原則と検査・監督の役割分担との関係について、2005年の「評価制度研究会報告書」では下図のとおり整理されている。

プロセス・チェックの原則（「金融検査に関する基本指針(2005年)」より抜粋）

検査等の実施に当たっては、原則として、各金融機関の経営管理態勢、金融円滑化管理態勢、各種リスク管理態勢に関して、そのプロセス・チェックに重点を置いた検証を行わなければならない。

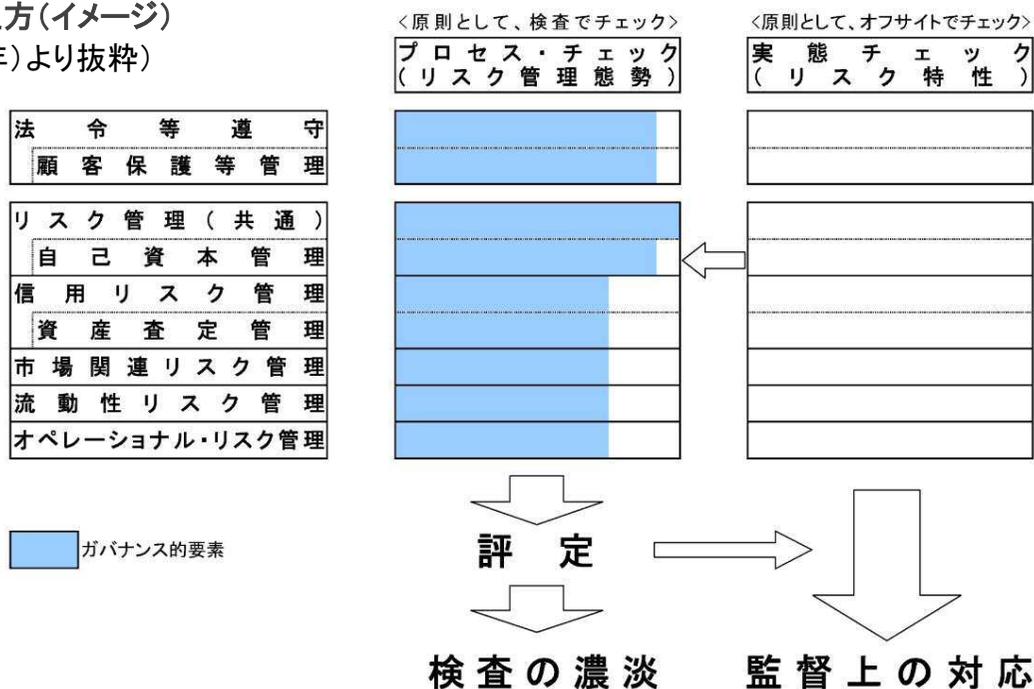
例えば、金融機関の自己査定検証において、全ての資産や取引を検証することは可能ではなく、一時点でのそうした検証により、短期間で大きく変動する金融リスクについて、将来にわたるその管理の適切性が確保されるとは限らない。

検査等の実施に当たっては、個別事案の取扱いの適切性のみならず、それを管理する金融機関の態勢にまで視野を広げた運用が重要である。

なお、金融機関の経営の健全性、リスク管理態勢等に重大な懸念がある場合には、プロセス・チェックの観点からも深度ある個別取引の検証が重要であることに留意する必要がある。

当時の検査・監督の役割分担の考え方(イメージ)

(「評価制度研究会報告書」(2005年)より抜粋)



3. 金融検査マニュアル(内部管理態勢部分)の役割と課題①

- 金融検査マニュアルの内部管理態勢についての検証項目については、PDCAサイクルを通じて金融機関の内部管理態勢の自己改善を促していくことを企図。
- こうした金融検査マニュアルに基づいた従来の検査は、金融機関の内部管理態勢の向上に貢献したが、金融業界全体として内部管理態勢の向上に伴い当該マニュアルの役割は以前よりも低下。一方で、後述の課題が大きくなってきている。

経緯

- ✓ 従来の当局指導型から自己管理型への転換を進めることを目的に策定。
- ✓ 内部統制フレームワーク等に係る報告書(いわゆるCOSOレポート)を受けて、銀行向けに作成されたバーゼル銀行監督委員会の「内部統制のフレームワークの原則」の考え方を盛り込む。
- ✓ 金融機関の自己管理にも使用しやすいよう、チェックリスト方式を採用

内容

- ✓ 基本的に、「Ⅰ.経営陣による態勢整備・確立状況」、「Ⅱ.管理者による体制整備・確立状況」、「Ⅲ.個別の問題点」の3部構成とし、**経営陣が果たすべき役割・責任を明確化**
- ✓ 各管理部門の役割・責任については、リスクの①特定・評価、②モニタリング、③コントロール及び削減、④検証・見直し、といった**リスク管理プロセスが適切に機能しているか**を検証
- ✓ 管理方針や組織体制・規程整備に留まらず、既存の態勢を常に改善していく**動的プロセスとしての内部管理態勢を重視**

現在の役割

- ✓ 金融業界全体として内部管理態勢の向上が図られ、金融検査マニュアルの役割は以前よりも低下した一方で、一部の金融機関に対しては**最低基準の充足の確認の観点**から引き続き金融検査マニュアルを用いた検査を実施
- ✓ **検査機能・能力の維持・向上**の観点から、新任検査官が体系的にリスク管理を学習するための研修資料の一部として活用
- ✓ 我が国が国際的な規制・監督の基準を満たしていることの根拠資料となるなど、**対外的な検査の透明性の確保・説明責任の充足に寄与**

3. 金融検査マニュアル(内部管理態勢部分)の役割と課題②

- 現在でも、一部の中小金融機関の内部管理態勢は、金融検査マニュアルの最低基準に達していない。
- 一方で、従来の検査については、①経営の実態・課題の把握が不十分な形式的な指摘、②金融機関全体の観点からの重要性の評価が不十分な瑣末な指摘、③(重要な経営課題は把握しているが、)その背景となる実態・根本原因への踏み込みが不十分な指摘が増加したとの指摘がある。

金融検査マニュアルの記載

- (経営陣は、各種調査結果・情報分析に基づき、)信用リスク管理の実効性の評価を行った上で、態勢上の弱点、問題点等改善すべき点の有無及びその内容を適切に検討するとともに、その原因を適切に検証しているか。
- 顧客情報統括管理責任者は、顧客情報の漏えいが発生した場合、(中略)情報漏えいによる二次被害を防止するための方策などを行っているか。また、(中略)再発防止に向けた対策を講じているか。
- (融資部門等の戦略目標の策定にあたり、)収益確保を優先するあまり信用リスク管理を軽視したものになっていないか。
- クレジット・リミットの設定や与信集中リスクの管理等を通じて、信用リスクを適切にコントロールしているか。

検査官による指摘内容(例)

- ✓ (信用コスト増などによる大幅赤字を踏まえ、リスク管理を強化することとしているものの、)経営陣は、経営改善目標の達成状況確認に傾注し、リスク管理強化に向けた各リスク担当部署の取組みについて報告を求めておらず、その進捗状況を把握・検証していない。
- ✓ (第三者への誤配送については、顧客が住所変更を行っていないことが原因であるとしているものの、)経営陣は、住所変更を慫慂するための顧客への周知方法に問題はないかなどといった検討を行っておらず、個人情報漏えい事故の再発防止に向けた取組みは不十分。
- ✓ このため、第三者への郵便物の誤配送による個人情報漏えい事故が1年間で7件発生。
- ✓ (与信コストが恒常的にコア業務純益を上回っている中、)経営陣は、貸出残高目標を達成することを優先し、クレジット・リミットを恒常的に超過している大口先に対し、与信縮小を含む具体的な融資取組方針を策定しないまま、更なる追加与信を行い、クレジット・リミットの超過額を拡大させている事例が認められるなど、当金庫の経営体力を踏まえた与信集中管理態勢を整備していない。

課題

- 経営陣による状況把握不足を指摘するに留まらず、実態として、重要なリスクが特定され、それに対するリスク管理の実効性が向上したかを評価すべきであったのではないか。
- 顧客情報保護自体は重要であるものの、金融機関全体のリスクから考えて真に重大なリスクであるかという点も踏まえ、対話・指摘すべきであったのではないか。
- 左記のような最低基準の充足不足を端緒として、ガバナンスやビジネスモデルに係る根本原因の特定と、改善に向けた対話を実施すべきであったのではないか。

4. 金融検査マニュアル(自己査定／償却・引当編)の役割と課題

経緯

- ✓ 資産査定/償却・引当部分は、銀行による自己査定を前提とした早期是正措置の導入に際して、銀行が行う自己査定/償却・引当を検証するための基準として作成された**旧大蔵省の資産査定通達**をもとに策定。

(注)平成9年3月5日付 「早期是正措置制度導入後の金融検査における資産査定について」

内容

- ✓ **信用リスク管理等の観点**から、金融機関が自身の保有する資産を個別に検討する上で、「債務者区分」や「担保評価額」など、**取扱いに誤解・懸念が生じる論点**について、**自己査定基準及び償却・引当基準の適切性と自己査定結果及び償却・引当結果の正確性を確保する観点から**着眼点を整理。

現在の役割と課題

- ✓ 当部分の考え方にしただがって、**広く金融機関の自己査定/償却・引当実務が行われている。**
- ✓ 更に細かい例示等については、資産査定について自己の目線を確立できるだけの資産プール(・過去データ)を保有していない**小規模な金融機関が自己査定する上での一つの評価目線**となっている。
- ✓ 金融機関において、顧客との取引関係を事業性等を含め総合的に判断するのではなく、**もっぱら自己査定基準を念頭に考える傾向**を生む一因となったのではないか。

5. 金融検査評価制度の役割と課題

経緯

- ✓ 金融機関の自主的な経営改善の動機付け及び検査官と金融機関での全体感をもった双方向の議論の促進等のため、米国の「共通金融機関評価システム(CAMELS)」等を参考に、**2005年に金融検査評価制度を導入**

内容

- ✓ **金融検査マニュアルに基づく11項目^(注)につき4段階(A~D)で評価(総合評価は行わない)**
(注) 経営管理、統合的リスク管理、自己資本管理、金融円滑化、市場リスク管理、信用リスク管理、法令等遵守、流動性リスク管理、資産査定管理、顧客保護等管理、オペレーショナル・リスク管理の11項目
- ✓ 評価基準の目線については、プロセス・チェックを基本とする金融検査マニュアルの考え方に則り、**管理態勢面に評価の重点を置く**(実態は監督において確認)
- ✓ **評価結果を、金融機関の検査頻度**(例えば、低評価項目がない場合には平均より長い検査周期)**や検査深度**(例えば、自己査定の検証における抽出率の引下げ)**に反映することを企図**
(注) 総合評価を付さなかったこともあり、実際には、評価により検査周期等に差をつける運用は行われていない。

現在の役割と課題

- ✓ **継続的に把握しなければ金融機関の全体像は適切に評価できず**、数年に一度の検査を基にした評価では、特定の事象や断片的な所見に基づく判断になりかねないのではないか。
- ✓ 金融検査マニュアルのチェックリストに基づく減点主義の評価になってしまうと、ベストプラクティスへの取り組みを含めた**金融機関の強み・弱みの総合的な評価とならない**のではないか。

(参考)海外の金融検査マニュアル等



米国当局



英国当局

検査・監督当局

FRB(連邦準備制度理事会)、OCC(通貨監督庁)等
※以下は、FRBの事例

FCA(金融行為規制機構)、PRA(健全性監督機構)

検査・監督手法

- リスクに焦点を当てた検査を実施。
 - 大規模な金融機関には、常駐検査官(Central Point of Contact)等を配置し、継続的なモニタリングを実施するとともに、新たに発生しうるリスクや新たな規制等のテーマを絞った形での検査を随時実施。
 - それ以外の金融機関には、常駐検査官等を配置せず、一定期間(12~18か月以内)毎に実地検査。

- 重要なリスクに絞った検査・監督を行うことが基本。
 - FCAは、金融システムに対する影響度が大きい一部の金融機関に、個別監督担当者を配置するとともに、深度ある検証を1~3年に1回実施。それ以外の金融機関に対しては、深度ある検証は実施せず、テーマ・レビューのみ実施。
 - PRAは、リスクベースで検査頻度を決定するとともに、テーマを絞った部分検査のみを実施。

検査マニュアル

- 商業銀行編、銀行持株会社編など、テーマごとに8編に分かれた詳細な検査マニュアルを公表(7,000頁程度)。
- その他、リスク管理態勢の強化策や新たに発生しうるリスクへの対応に対して当局が期待することなど、監督上重要なテーマに関する方針・手続き等をまとめた通称SRLレター(Supervision and Regulation Letters)を都度公表(年10~20本程度)。これらは、必要に応じ、定期的(商業銀行編は原則年2回(semiannually))に行われるマニュアル改訂時に反映。

- 実地検査に特化した公表マニュアルはない。
 - FCAは、銀行や証券会社、資産運用会社等の様々な業者・分野の法令・規制等を定めたハンドブックを公表(10,000頁程度)。
 - PRAは、ルールブック(銀行等編は300頁程度、その他の4編を含めると1,300頁程度)を公表。
- その他、市中協議文書、Policy statements、レター等を都度公表。これらを踏まえ、ハンドブック、ルールブックとも随時改訂される。

構成・位置づけ

- 例えば、「商業銀行検査マニュアル」(2,000頁程度)は、リスク管理、法規制等の10パートからなり、各パート内のセクション毎に、①各トピックの概要・ガイダンス、②検査の目的、③検査の手順、④チェックリスト、から構成
- 検査官の参考となる検査の目標と手続きを体系化し、検査の質と整合性の確保を図るためのガイドラインとして策定。(Legal referenceとみなすべきではない。)

- プリンシプルとルール等に分かれる。
 - FCAハンドブックは、以下の三層構造
 - 全体を包括するプリンシプル
 - プルーデンス基準やビジネス基準といったルール
 - 当局が期待することを取り纏めているガイダンス※
 ※ 一部のガイダンスでは、Good PracticeとPoor Practiceの各事例を記載。
 - PRAのルールブックは、プリンシプルの下、多岐にわたる分野のルールが示されている。

(参考) 監督指針の構成と現状

- 監督指針の内容は、以下の5項目から構成。
- 監督指針は、監督部局における事務実施に際しての、法令の補足も含め監督上の考え方を示している。
また、これまでに生じた監督上の課題等に対する対応の蓄積(引継)としての側面もある。
- 監督上の評価項目・着眼点は、金融検査マニュアルとの重複がある。

① 基本的な考え方・意義・趣旨・経緯

- 各監督指針の冒頭や各項目の冒頭にあり、経緯、監督に関する考え方、監督指針の位置づけ、他指針等との関係、使用上の留意点などが記載されている。

② 事務要領(流れ・部局連携等)

- 一般的な事務処理の流れや、部局間の連携に関する事項。
- 主に許認可の審査手続や法令照会の対応手順のほか、トップヒアリングなど1年間の行政の流れ等を記載。

③ 監督上の評価項目・着眼点

- 経営管理や法令等遵守、利用者保護等の各項目について評価項目や留意すべき着眼点に係る事項を記載。
- 基本的に、チェックリスト形式(「～しているか。」等)になっており、監督指針の構成のうち多くを占めている。検査マニュアルとの重複も多い。
- 社会的要請に対応するために、金融機関が留意すべき事項を記載している場合もある。

④ 監督手法・監督対応

- 許認可や行政処分等の行政対応を行うに当たっての確認事項や手続などを記載。
- 例えば、早期警戒制度、早期是正措置などの監督上の対応の枠組みも記載されている。
- 同じ行政対応の流れが、各評価項目で繰り返し記載されているとの指摘もある。

⑤ 法令上の留意点の明確化

- 法令上の規定を更に明確化したものの。

6. 金融検査マニュアル・監督指針等の役割と課題

- 検査や監督の指針を、金融検査マニュアル・監督指針といった形で文書化していくことの役割と課題について、どのように考えるか。

考えられる役割

(行政の着眼点の明確化)

- ✓ 裁量行政に陥ることを防止し、**行政の透明性・公平性・対外的な説明責任**を確保
- ✓ 金融機関と当局の間の**議論の共通の前提**を確保
- ✓ 金融機関での自主的な活用を通じて、**自己管理の高度化に寄与**

(検査・監督のクオリティコントロール)

- ✓ 検査・監督担当者の研修資料・手引書として、**モニタリングの質を担保**
- ✓ モニタリングの知見・経験を蓄積し、**行政としての継続性**を確保

課題

- ✓ チェックリストの確認が検査の焦点になると、検査官による**形式的・些末な指摘の増加**につながり、また、実質や全体像が見失われるおそれ
- ✓ 金融機関がチェックリストの形式的遵守を図ると、**自己管理の形式化・リスク管理のコンプラ化**につながるおそれ
- ✓ 金融機関に、**最低基準のみ遵守**していればよいというカルチャーを生むおそれ
- ✓ 既存の検証カテゴリー・項目に対して依拠しすぎる場合、**環境や課題の変化に機動的な対応**ができなくなるおそれ

7. 新しいモニタリングを具体化する文書のあり方

○ 仮に新しいモニタリングを具体化する文書を設けるとした場合、どのような方針で臨むことが適切か。例えば以下の点につき、どう考えるか。

1

形式的ないし瑣末な指摘を排し、金融機関の真に重大な課題について、根本原因に遡った議論を定着させる観点から、**ルールとプリンシプルの適切なバランス**についてどう考えるか。新しいモニタリングの目的、基本的考え方、プロセス、検証項目について、どのような示し方が適切か。

2

金融機関が、**より実質的なリスク管理やガバナンスの向上を自主的に行うことに資する**ようにするためにはどのようにすればよいか。

3

透明性を確保する一方で、環境や課題の変化に対応してモニタリングの**重点テーマ・項目を機動的かつ柔軟に修正**していくためには、どのようにすればよいか。

4

新しいモニタリングで、従来の「最低基準の遵守状況の確認」に加え、「**動的な監督**」、「**ベストプラクティスの追求に向けた対話**」といった**新しいアプローチ**を行うためには、どのようにしていけばよいか。仮にそれぞれについて文書化するとすれば、どのような点に留意すべきか。

5

趣旨や目的を含め、**新しいモニタリングの考え方を金融機関や検査・監督担当者間で共有**していくためには、その作成過程においてどのような工夫・取組みが考えられるか。

6

オン・オフ一体のプロセスの下で、**内部管理プロセスの確認・検証の仕方とリスクの実態の確認・検証の仕方との関係**をどのように整理すべきか。**金融検査マニュアルと監督指針との関係**についてどう考えるか。