

第3部 金融監督等

第9章 業態横断的な監督をめぐる動き

第1節 金融改革プログラム等を踏まえた新たな金融監督の取組み

金融監督に当たっては、自己責任原則と市場規律の確保を基本とし、明確なルールに基づく公正で透明性の高い行政を効率的かつ実効性をもって進めていくことが求められている。

特に、近年では、平成17～18年度の2年間の「重点強化期間」における金融行政の指針を定めた、「金融改革プログラム—金融サービス立国への挑戦—」（16年12月24日公表）に基づいて、新たな監督行政上の取組みとして、以下の施策を実施した。

1. 金融監督の原則と監督部局職員の心得（行動規範）（資料9-1-1参照）

「金融改革プログラム」において、「信頼される金融行政の確立」のための取組みの一環として、「金融庁の行動規範（code of conduct）の確立」が施策として示されていることを踏まえ、金融庁監督局は、「金融監督の原則と監督部局職員の心得（行動規範）」を策定・公表した。

2. 意見交換制度を導入するための各監督指針改正（資料9-1-2参照）

「金融改革プログラム」において、「信頼される金融行政の確立」ための取組みの一環として、「行政処分等の透明性の確保」が施策として示されていることを踏まえ、各監督指針の中で行政処分手続における意見交換制度を導入した。

これにより、監督当局が当該金融機関に対して、聴聞又は弁明の機会の付与を伴う不利益処分を行おうとするときは、緊急に処分をする必要がある場合を除き、聴聞の通知又は弁明の機会の付与の通知を行う前に、行おうとする不利益処分の原因となる事実及びその重大性等についての意見交換の機会を設けることとなった。

3. 金融機関の取締役の資質規定（Fit and Proper 原則）について

（資料9-1-3参照）

銀行及び保険会社の経営者たる取締役・執行役の適格性についての規定は、平成13年の法改正において新たに設けられ、これまで同規定に基づき、監督当局としても銀行・保険会社の取締役等の資質について適切な監督を行ってきたところである。

近年、金融機関の経営陣に責任を帰すべき事由による不祥事等が発覚し、社会問題となる事象が発生していることから、「金融改革プログラム」においては、「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」が施策として掲げられたところである。

これらを受けて、関係者の予見可能性を高め、金融機関のガバナンスの強化に資する観点から、今般、銀行及び保険会社の取締役等の適格性規定に関する具体的な着眼点や監督手法を各監督指針に明確化した。

4. 金融機関の社会的責任（CSR）に対応した取組みの促進

「金融改革プログラム」において掲げられている、「金融機関のCSRに対応した取組みの促進」のための取組みの一環として、以下の施策を実施した。

① 監督指針等の改正（資料9-1-4参照）

金融機関のCSR（注）について、利用者を含む多様な利害関係者（ステークホルダー）が適切に評価でき、金融機関の利用者の利便性の向上に資するよう、情報開示を行う場合の着眼点等を明確化した。

（注）CSR（Corporate Social Responsibility：企業の社会的責任）とは、一般的には、企業が持続可能な発展を目的として、多様なステークホルダー（利害関係者）との関係の中で認識する責任と、それに基づく経済・環境・社会的取組みと解されており、その具体的な内容としては、企業による法令遵守、納税、消費者保護、環境保護、人権尊重、地域貢献等の自主的取組みと広範にわたるものと理解されている。

② CSR事例集の作成・公表（資料9-1-5～6参照）

近年、企業と社会との相互関係が多様化・複雑化する中で、CSRに対する企業の関心が高まっており、我が国金融機関においても、CSR担当部署を設置し報告書を作成するなど、積極的な情報開示等に努めているところが現れている。

こうした中、金融庁としては、平成17年7月に、CSRに関する情報開示促進のため各業態の監督指針の改正を行ったが、更に、今般、金融機関によるCSRを重視した具体的取組みについてのアンケートを実施し、その結果を取りまとめて、「金融機関のCSR事例集」を作成・公表したところである。

当局としては、各金融機関が当該事例集を用い他の金融機関の具体的取組みを参照し、今後の取組みに活かすこと等を通じて、金融機関の利用者等の利便性向上に資することを期待しているところである。

第2節 オフサイト・モニタリング

I オフサイト・モニタリングの意義

監督部局の役割は、検査と検査の間の期間においても、継続的に情報の収集・分析を行い、金融機関の業務の健全性や適切性に係る問題を早期に発見するとともに、必要に応じて行政処分等の監督上の措置を行い、問題が深刻化する以前に改善のための働きかけを行っていくことである。

具体的には、金融を巡る環境の変化に適時に対応する監督体制を構築し、金融機関に対して定期的・継続的に経営に関する報告を求める等により、金融機関の業務の状況を常に詳細に把握するとともに、金融機関から徴求した各種の情報の蓄積及び分析を迅速かつ効率的に行い、経営の健全性及び業務の適切性の確保等に向けた金融機関の自主的な取組みを早期に促している。

II オフサイト・モニタリングの実施

金融機関をとりまくリスクが多様化・複雑化する中、金融機関の経営の健全性の状況を継続的・定量的に把握する重要性が高まっていることから、財務会計情報に加え、金融機関の市場リスク、流動性リスク、信用リスクの状況等について報告を求め、常時把握し、分析を行っている。加えて、金融機関との定期的な面談や意見交換等を通じて、金融機関との日常的なコミュニケーションを確保し、財務情報のみならず、経営に関する様々な情報についても把握するように努めている。

1. 各業態におけるオフサイト・モニタリングの対応

(1) 預金取扱金融機関

毎期の決算に基づく報告のほか、市場リスク、流動性リスク、信用リスク等のリスク情報について、各リスクの顕在化速度に応じた頻度で報告を求めるなど経営の健全性に関する検証を行っている。

加えて、平成17事務年度においては、主要行等に対して、決算ヒアリングの他、新たに総合的ヒアリング、リスク管理ヒアリング、内部監査ヒアリングを行うなど収益性や収益管理態勢等の状況把握、リスク管理の高度化、ガバナンスの強化に重点をおいた適切な監督を行った。

また、中小・地域金融機関に対しては、決算ヒアリングの他、新たに総合的なヒアリング、リスク管理ヒアリング、内部監査ヒアリングを実施している。なお、中小・地域金融機関に対する監督にあたっては、「平成17事務年度中小・地域金融機関向け監督方針」を作成し、①地域密着型金融の一層の推進、②利用者保護ルールの徹底と利便性の向上、③リスク管理の高度化等に重点を置いた監督を行った。

(2) 保険会社

毎期の決算に基づく報告（業務報告書等）のほか、契約動向や資産の保有状況等について定期的に報告を求め、財務の健全性について検証を行っている。

加えて、17 事務年度においては、決算ヒアリングの他、内部監査ヒアリングを行うなど、ガバナンスの強化に重点をおいた適切な監督を行った。

また、銀行等窓口における保険商品の販売状況を的確に把握するため、募集形態別契約動向等の徴求項目の追加を行うなど、オフサイト・モニタリングの一層の充実に取り組んだ。

(3) 証券会社

毎期の決算に基づく報告（業務報告書等）のほか、証券取引法上の健全性指標である自己資本規制比率、主要勘定残高等について月次で報告を求め、財務の健全性に関して検証を行っている。

加えて、17 事務年度においては、財務の健全性及びリスクを示す指標、業務の状況等について、オフサイト・モニタリングの分析手法の拡充を図った。

2. モニタリング・システムの整備

限られた人員・予算の下で、金融機関に対して有効なオフサイト・モニタリングを行うためには、報告・分析の対象となる情報の処理をコンピュータ・システムで迅速かつ効率的に行うことが不可欠であり、システムの機能強化を図っている。

平成 16 年 10 月よりオンライン報告が可能となった預金取扱金融機関システムについては、18 年 3 月末までにすべての預金取扱金融機関がオンライン報告に移行したことにより、監督部局及び預金取扱金融機関において、事務の効率化や利便性の向上が図られたうえ、情報管理面においても安全性が高まった。

預金取扱金融機関以外の金融機関についても、オンラインによる報告を可能とするとともに、データの多様な分析によるモニタリングの高度化を図るため、17 年 11 月に証券会社システム、18 年 5 月に保険会社システムのシステム再構築に着手した。

モニタリング・システムについては、金融機関の業務の多様化、金融コングロマリット化を踏まえ、今後とも、金融機関の健全性について、より迅速かつ多角的に把握し、改善していくために効率的なシステム機能強化が必要である。

Ⅲ 早期警戒制度について（資料 9-2-1～3 参照）

1. 趣旨

平成 14 年 10 月の「金融再生プログラム」においては、「早期警戒制度の活用」として「自己資本比率に表されない収益性や流動性等、銀行経営の劣化をモニタリングするための監督体制を整備する」こととされた。

これを受け、早期是正措置の対象とはならない段階における金融機関であっても、その健全性の維持及び一層の向上を図るため、継続的な経営改善への取組みがなされる必要があるとの観点から、行政上の予防的・総合的な措置を講ずることにより、金

融機関の早め早めの経営改善を促す仕組みとして「早期警戒制度」を整備した。

2. 概要

基本的な収益指標、大口与信の集中状況、有価証券の価格変動による影響、預金動向や流動性準備の水準を基準として、収益性、信用リスク、市場リスクや資金繰りについて経営改善が必要と認められる金融機関に関して、原因及び改善策等についてヒアリング等を行い、必要な場合には 銀行法第 24 条等に基づき報告を求めることを通じて、必要な経営改善を促すこととしている。

さらに、改善計画を確実に実行させる必要があると認められる場合には、銀行法第 26 条等に基づき業務改善命令を発出することとしている。

なお、平成 14 年 12 月の制度の導入時に設けられた収益性改善措置、安定性改善措置、資金繰り改善措置の 3 つの措置に加え、15 年 3 月の「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」を受けて、同年 6 月末から新たに「信用リスク改善措置」を追加した。

また、保険会社に対しても、15 年 8 月に早期警戒制度を導入し、早期是正措置の対象とはならない保険会社であっても、その健全性の維持及び一層の向上を図るため、早め早めの経営改善を促すこととした。

3. 早期警戒制度の見直し

金融機関の「自己管理型」のリスク管理を促す観点から、平成 17 年 11 月に早期警戒制度の活用等を含む「バーゼルⅡ第 2 の柱（金融機関の自己管理と監督上の検証）の実施方針」を公表し、同方針に従い、18 年 3 月、主要行等向け及び中小・地域金融機関向けの各監督指針を改正し、銀行勘定の金利リスクに係るモニタリングを含む早期警戒制度の規定の見直しを行った。

IV 早期是正措置の概要及び運用

1. 早期是正措置の趣旨（資料 9-2-4 参照）

平成 10 年 4 月に導入された早期是正措置は、金融機関の経営の健全性を確保するため、自己資本比率という客観的な基準を用い、当該比率が一定の水準を下回った場合、予め定めた是正措置命令を発動するものである。

これにより、

- ① 金融機関の経営状況を客観的な指標で捉え、適時に是正措置を講じることにより、金融機関経営の健全性確保と経営破綻の未然防止を図ること、
- ② 是正措置の発動ルールを明確化することにより、行政の透明性確保にも資すること、
- ③ 結果として、金融機関が破綻した場合の破綻処理コストの抑制につながること、などが期待される。

2. 発動基準（資料 9-2-5 参照）

早期是正措置は、いわゆる業務改善命令、業務停止命令（銀行法第 26 条第 1 項

等)の1形態として、自己資本の充実の状況によって必要があると認めるときに発動するものとして定められている(同条第2項等)。

早期是正措置の発動基準となる「自己資本の充実の状況」については、国際的にも認められた「自己資本比率」という基準を用いることとしている。

この自己資本比率は、国際的に統一的なルールとして認められた方式により算出されるものであり、資本勘定(資本金、法定準備金、剰余金等)等の自己資本を分子として、また、リスクアセット(資産の種類に応じたリスクの割合を基礎として計算されたリスク資産額の合計額)を分母として算出される。

自己資本は、各金融機関の抱えるリスクを吸収するために経営の安定上必要不可欠な財務基盤であり、その充実は、各金融機関が金融市場において預金者や投資家からの十分な信認を確保する上で極めて重要である。

$$\text{(注) 自己資本比率} = \frac{\text{自己資本額(資本金等)}}{\text{リスクアセット(資産の種類に応じたリスクの割合を基礎として計算されたリスク資産額の合計額)}}$$

3. 措置区分(資料9-2-6参照)

早期是正措置の措置区分は、自己資本比率の状況に応じて定められている。

当初は第1から第3までの3段階であったが、平成10年10月に成立した早期健全化法において、金融再生委員会が同法に基づき施策を講じるにあたって、早期是正措置との効果的な連携を確保するべきものとされたことを受けて見直しを行い、現在は4段階となっている。

また、10年12月の金融システム改革法の施行に伴い、早期是正措置の発動基準について、国際基準、国内基準に関わらず、連結ベース及び銀行単体ベースそれぞれの自己資本比率に基づくこととなった。

さらに、14年12月の事務ガイドラインの改正で、早期是正措置に係る命令を受けた金融機関の自己資本比率改善までの期間を3年から1年へ短縮するなどの厳格化を行った。

	自己資本比率		措 置 の 内 容
	国際基準行	国内基準行	
第1区分	8%未満	4%未満	経営改善計画(原則として資本増強に係る措置を含む)の提出・実施命令
第2区分	4%未満	2%未満	資本増強に係る合理的と認められる計画の提出・実施、配当・役員賞与の禁止又は抑制、総資産の圧縮又は抑制等

第2区分の2	2%未満	1%未満	自己資本の充実、大幅な業務の縮小、合併又は銀行業の廃止等の措置のいずれかを選択した上当該選択に係る措置を実施
第3区分	0%未満	0%未満	業務の全部又は一部の停止命令

4. 発動実績

平成 17 事務年度における早期是正措置に基づく是正命令の発動実績は以下のとおりである。

※ () 内の件数は早期是正措置導入後の発動実績の累計

- ① 銀行等 : 1 件 (14 件)
- ② 信用金庫 : 0 件 (23 件)
- ③ 労働金庫 : 0 件 (0 件)
- ④ 信用組合 : 1 件 (61 件)
- ⑤ 系統金融機関 : 0 件 (3 件)

(注) 労働金庫は、厚生労働大臣と金融庁長官の連名、系統金融機関（対象機関：農林中金、信農連 42 機関、信漁連 33 機関）については、農林水産大臣と金融庁長官の連名で命令が発出される。

第3節 金融コングロマリット監督等

I 金融コングロマリット監督指針（資料9-3-1参照）

平成17年6月24日に策定・公表した「金融コングロマリット監督指針」は、本監督指針の適用対象である金融コングロマリットを定義した上で、グループとしての財務の健全性や業務の適切性に重大な影響を与える可能性があるリスク等を整理するとともに、グループとしてのリスク管理態勢等に係る監督上の着眼点・留意点を明確化したものである。

コングロマリット化に伴って生じる新たなリスクが、グループ内の個々の金融機関の健全性等に問題を生じさせていないか、本監督指針に基づき、当局として十分な実態の把握を行うとともに、適時適切に監督上の措置を講じているところである。

II 金融コングロマリットの概況

「金融コングロマリット」とは、銀行、保険会社、証券会社等（証券会社、証券投資顧問業者又は投資信託委託業者）のうち、2以上の異なる業態の金融機関を含むグループをいう（「金融コングロマリット監督指針」）。

平成18年2月10日時点、「金融コングロマリット」に該当するグループは、国内系、外国系合わせて、117グループ、それを構成する金融機関（銀行、保険会社、証券会社等）は292機関存在する。

III 金融コングロマリットに対する行政対応（資料9-3-2参照）

「金融コングロマリット」に係る監督を担当するコングロマリット室は、従来、併任の職員からなる訓令室であったが、「金融コングロマリット」に対する実効性のあるモニタリングや、業態横断的な取引等に係る監督事務の企画、立案及び必要な調整を行う体制を一層整備する観点から、平成18年7月より専任の職員からなる府令室に格上げしたところである。

また、「金融コングロマリット」における経営管理会社によるグループ内金融機関の経営管理や、グループ内の金融機関の内部管理の兼職態勢に係る不適切な事案が生じたことから、グループ内の各金融機関の適切な経営管理態勢の整備に係る監督上の着眼点や、グループ内の金融機関が、（証券取引法第45条ただし書に基づく弊害防止措置適用除外の承認を受けること等により）内部管理に関する業務を経営管理会社又は他のグループ内会社と共有の役職員によって行わせている場合の兼職態勢を検証するための監督上の着眼点の明確化を図るため、18年6月19日に「金融コングロマリット監督指針」の改正案を公表し、パブリックコメントを実施したところである。

IV 国際監督室について

監督局の所掌事務に関して諸外国の監督当局等との事務の連絡調整等を行うことを目的として平成16年11月8日に監督局総務課に国際監督室が設置された。

国際監督室においては、行政処分発動の際の海外監督当局（特にOCC、FRB、UKFSA等）への連絡及びその後の事務管理における情報交換等、海外の監督当局との緊密な連携を行っている。

第4節 行政処分の発動状況（資料9-4-1参照）

I 行政処分の趣旨

信用秩序の維持、預金者、保険契約者、有価証券の投資者等の利用者保護、及び公正・透明で活力ある市場の整備といった目的に則し、明確なルールの下、公正かつ透明な行政を実施するという基本的考え方に基づき、当庁では、立入検査、報告徴求等により事実関係を把握し、必要があると認められた場合には厳正かつ適切な行政処分（注1）を行っているところである。

II 行政処分の業態別発動状況

平成17事務年度における行政処分の業態別発動件数は、以下の通り。

※【 】内の件数は業務停止命令等（注2）の件数。

①	銀行等	:	31件	【	5件	】
②	協同組織金融機関	:	16件	【	0件	】
③	証券会社等（注3）	:	36件	【	10件	】
④	保険会社	:	35件	【	3件	】
⑤	金融先物取引業者	:	117件	【	58件	】
⑥	貸金業者	:	11件	【	11件	】
⑦	前払式証票発行者	:	3件	【	1件	】
⑧	商品投資販売業者	:	1件	【	1件	】
⑨	抵当証券業者	:	1件	【	0件	】

（注1）本節でいう行政処分とは、金融庁及び財務局等から発出・公表を行った不利益処分（業務改善命令、業務停止命令、登録取消し、許可取消し、認可取消し）をいう。

（注2）本節でいう業務停止命令等とは、業務停止命令、登録取消し、許可取消し、認可取消しをいう。

（注3）本節でいう証券会社等とは、証券会社、証券仲介業者、投資顧問業者、投資信託委託業者及び投資法人をいう。

第5節 金融機関における個人情報管理態勢に係る一斉点検

I 一斉点検実施要請の概要

平成17年4月の個人情報保護法等の施行に合わせ、預金取扱金融機関、証券、保険の各業態の金融機関等に対し、個人情報管理態勢に係る一斉点検を実施するとともに、その結果を同年6月末までに当局に報告するよう、文書をもって要請を行ったところである。

「金融分野における個人情報に関するガイドライン」第10条第5項(1)③に基づき整備された個人データの取扱い状況の点検及び監査に係る規定に沿って行われた各金融機関における点検・監査の概要は次の通りである。

II 点検・監査結果の概要（資料9-5-1～2参照）

まず、一斉点検の実施状況としては、要請を行なった金融機関等1,069機関のほぼ全てから報告がなされており、紛失等が発覚した金融機関等の数は287機関（26.8%）であった。

紛失等が発生した資料の類型をみると、各種申請書類等、紙媒体の情報が最も多く、次いで顧客情報を記載したコムフィッシュ（注）を誤って廃棄した例が多かったという結果となっている。

紛失等が発覚した個人情報の先数でみると、約678万先について紛失等が発生しており、紛失等の類型により整理すると、ほぼ全ての個人情報（約677万8,000先、99.9%）が紛失或いは所在不明となっている。そのうち、金融機関が誤って廃棄した、又はその可能性が高いものが、全体の99.2%を占める約672万9,000先、その他の紛失・所在不明のものが約4万9,000先（0.7%）であった。

また、この他、誤送信又は誤送付をしたものが約2,000先あり、紛失・所在不明のものと誤送信又は誤送付したもののうち、外部漏洩した又はその可能性が高いものが各々1先、盗難によって外部漏洩した又はその可能性が高いものが別に1先あった。なお、外部漏洩が発生した又はその可能性が高い3先（3機関）のうち、誤送信又は誤送付によるもの1先（1機関）については回収がなされた。

但し、紛失等が発生した全678万先のうち、不正利用等に繋がり、顧客に被害が発生した、又はその可能性が高いと報告されたものはなかったところである。

これら金融機関から報告された紛失等が発覚した個人情報の先数は、原則として平成17年4月1日時点において金融機関が管理している個人情報についての点検結果であり、基本的には、個人情報保護法等の施行以前に紛失等が発生したものであると考えられる。

また、紛失等の先数が多かった幾つかの金融機関にサンプル調査を行なったところ、紛失等が発覚した個人情報のうち約半分が5年以上前に作成・入力されたものであり、さらにそのうちの約3分の1は10年以上前に作成・入力されたものであったとの報告がなされている。

紛失等のパターンについていえば、全ての事案が詳細に把握されているわけではないが、現在発表されているものをみると、例えば店舗の統廃合の際に、誤廃棄されてしまっている可能性が高いというものなどがみられるところである。

さらに、一斉点検で紛失等が発覚した機関数及び個人情報の先数を業態別にみると、全 287 機関、約 678 万先のうち、

- ① 預金取扱金融機関は 277 機関 (96.5%) で約 676 万 8,000 先 (99.8%)
 - ② 証券会社は 2 機関 (0.7%) で約 1 万先 (0.2%)
 - ③ 保険会社等は 8 機関 (2.8%) で約 2,000 先 (0.03%)
- となっている。

こうした紛失等が発覚した 287 の金融機関のうち、全ての金融機関において、顧客への対応或いは再発防止のための内部態勢の整備等、何らかの対応策が講じられている、又は講じられる予定となっている。

対応策の具体的内容としては、問い合わせ窓口の設置が 189 機関 (65.9%)、顧客への通知が 64 機関 (22.3%) となっており、役職員への指導・啓発が 216 機関 (75.3%)、業務フローの見直しが 193 機関 (67.2%)、セキュリティ対策の再構築が 59 機関 (20.6%) であった (複数回答含む)。

(注) 内部管理資料を薄くて小さなフィルム上の媒体に微細文字で焼き付けたもので、専用の機械を使用して閲覧するもの。