

1. 政策名

検査マニュアルの整備・公表

2. 政策の目標

(目標)

公正で透明性の高い検査のための制度整備として、「金融持株会社に係る検査マニュアル」の整備を行う。

(業績指標)

検査マニュアルの整備状況

(説明)

金融庁は、金融監督庁発足以来、我が国の金融システムの安定、預金者・投資家等の保護及び金融の円滑化を図るため、市場規律と自己責任原則を基軸とした、明確なルールに基づく透明かつ公正な金融行政の遂行に努めてきました。金融検査のためのマニュアルを整備・公表することは、監督当局の検査・監督機能の一層の向上及び透明な行政の確立に資するだけでなく、金融機関の自己責任に基づく経営を促し、もって金融行政全体に対する信頼の確立につながるものと考えられます。

このような考え方にに基づき、これまで、法制度や会計制度と平仄を合わせながら各種の検査マニュアルの整備を行い（詳細は3.(1)参照）、今般、持株会社方式による経営再編の進展に対応するため、金融持株会社に係る検査マニュアル¹を整備することとしました。

また、金融機関の経営再編の進展によるシステム統合リスクの拡大などに、よりの確に対応するため、システム統合リスク管理態勢のチェックリストを作成し、公表することとしました。

さらに、平成14年10月に発表された「金融再生プログラム」において、資産査定厳格化を図るための方策として引当に関するDCF（ディスカント・キャッシュ・フロー）的手法の採用及び引当金算定における期間の見直し等の資産査定に関する基準の見直し等が盛り込まれたことなどから、金融検査マニュアルを改訂することとしました。

¹ 当該マニュアルの策定については、平成14年7月30日に公表しました「平成14検査事務年度検査基本方針及び基本計画」において明示したところです。

3. 現状分析及び外部要因

(1) 金融持株会社に係る検査マニュアルの作成に至る経緯

金融庁（平成12年6月末までは金融監督庁）においては、検査・監督機能の一層の向上や公正で透明性の高い検査を実施するため、法律の専門家、公認会計士及び金融実務家の意見等も踏まえつつ、法制度や会計制度と平仄を合わせながら、これまで「預金等受入金融機関に係る検査マニュアル（平成11年7月1日）」、「保険会社に係る検査マニュアル（平成12年6月20日）」、「証券会社に係る検査マニュアル（平成13年6月14日）」、「投資信託委託業者・投資法人・投資顧問業者に係る検査マニュアル（平成14年6月21日）」及び「金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕（平成14年6月28日）」を整備してきました。

そうした中、持株会社方式による経営再編の進展を背景に、金融持株会社についても、その業務の適切な運営を図ることが預金者保護、保険契約者保護及び投資者の保護を図る観点から重要となっており、これを対象とした検査マニュアルの整備の必要性が高まっていました。

(2) 「システム統合リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト」の作成に至る経緯

金融機関の業務運営において、安定的かつ確実なコンピュータシステム運営は、欠かせないものとなっています。近年、システム統合を伴う金融機関等の経営再編が進展していますが、金融機関の場合、システム統合に係るリスクが特に高く、実際にシステム統合時にシステムダウン等のトラブルが発生し、社会的な関心も高まりました。こうしたことから、金融機関の適切なリスク管理態勢の構築やガバナンスの強化が求められました。また、検査の効率化の観点からも「システム統合リスク管理態勢の確認用チェックリスト」作成の必要性が高まりました。

(3) 金融再生プログラム関連等に係る検査マニュアルの改訂に至る経緯

14年10月に発表された「金融再生プログラム」において、資産査定 of 厳格化の一環として引当金の算定に関するDCF的手法の採用や算定期間の見直し等の資産査定に関する基準の見直しが盛り込まれました。

これを受けて、日本公認会計士協会の実務指針に関して、監査上の留意事項（ガイドライン）の発出等による明確化の動きがあり、こうした会計ルールの変更等と連携をとって、検査マニュアルの改訂を行うことが必要となりました。

また併せて、本人確認法等最近の法令改正等に伴い、検査マニュアルに所要の改訂を行うことが必要となりました。

4. 事務運営についての報告及び評価

(1) 事務運営についての報告

「金融持株会社に係る検査マニュアル」の作成

金融持株会社に係る検査マニュアルの整備にあたり、実務的な検討を行うため、全国銀行協会、生命保険協会、損害保険協会、日本証券業協会、公認会計士協会等からオブザーバーの参加を得て、法律の専門家、公認会計士並びに検査局及び監督局の職員をメンバーとする「金融持株会社に係る検査マニュアルワーキンググループ」を設置しました。同ワーキンググループで検討を行い、平成 15 年 4 月 30 日付で「金融持株会社に係る検査マニュアル(案)」を公表し、これに対するパブリックコメントを募集し、更に検討を重ね、平成 15 年 7 月 29 日付で検査官宛に通達²し、同日公表しました。

当該マニュアルは、持株会社の機能や役割に着目し、持株会社の資本政策、グループ内取引、顧客情報管理、グループとしての危機管理体制の構築、子会社である金融機関の健全性の把握等について適切な管理態勢が構築されているか等を検証するための着眼点を整理しています。

また、当該検査マニュアルを適切に運用し、精度の高い検査を実施していくため、検査官(金融庁及び財務局)に対し研修を実施することとしました。

なお、「金融持株会社に係る検査マニュアル」は、金融庁ホームページに掲載しています。³

「システム統合リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト」の作成

システム統合に係るリスク管理態勢の把握の向上のための検査マニュアルの整備については、検査局内にワーキンググループを設置し、日本銀行、金融情報システムセンターの協力を得て検討を重ね、平成 14 年 11 月 13 日には、「システム統合リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト(案)」を公表し、これに対するパブリック・コメントを募集し、更に検討を重ね、平成 14 年 12 月 26 日に検査官向けの通達として発出・公表し、同日付で適用を開始したところです。

当該チェックリストは、近年のシステム統合を伴う経営再編の進展に対応して、経営陣のリスク管理に対する協調した取組み、協調したシステム統合リスク管理態勢のあり方、不測の事態への対応、監査及び問題点の是正に関する着眼点を整理しています。

システム統合リスク管理態勢の適切性の検証に当たっては、当該チェックリストを

² 本通達については、平成 15 年 7 月 29 日付の施行とし、同日以降を検査実施日とする検査について適用することとしています。

³ <http://www.fsa.go.jp/manual/manual.html>

積極的に活用し、マニュアル整備の所期の目的に則した運用に努めています。

また、当該チェックリストを適切に運用し、精度の高い検査を実施していくため、検査官（金融庁及び財務局）に対し、研修を実施しました。

なお、「システム統合リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト」は、金融庁ホームページに掲載しています⁴。

金融再生プログラム関連等に係る検査マニュアルの改訂

金融再生プログラム関連等に係る検査マニュアルの改訂のうち、引当に関するDCF的手法の採用にあたっては、日本公認会計士協会において、「DCF等検討プロジェクトチーム」を設置し、検討が開始されたことにあわせて、金融庁としても、検査・監督当局の立場から、日本公認会計士協会と必要な調整を行うため、昨年11月、「公認会計士協会との連絡協議会（ワーキング・チーム）」を設置し、検討を行いました。その後、平成14年12月26日付けでパブリックコメントを募集し、更に検討を重ね、平成15年2月25日、金融検査マニュアルを改訂し、検査官宛通達として発出・公表したところです。⁵

当該マニュアルでは、要管理先及び破綻懸念先の引当手法について、DCF法を選択肢として明示的に書き加えた上で、「与信額100億円以上の大口債務者」については、「DCF法の適用が望ましい」と記載しました。また、引当金算定期間については、大口の要管理先に対してやむを得ずDCF法を適用できない場合には、個別的な残存期間による引当を適用する等の改訂を行いました。

また、上記の改訂のほか、主な検査マニュアルの改訂内容は、以下のとおりです。

イ 更正計画等認可後の債務者区分関係

更正計画等の実現可能性が高い場合は、法的再建手続きによる場合にも上位の債務者区分に判定できる基準を盛り込み、これまでの取扱いの明確化を図りました。

ロ 不動産担保関係

不動産担保評価について、鑑定評価の前提条件、売買実例の検討等により必要な場合に担保評価額の所要の修正を行っているかを検証することとし、これまでの取扱いの明確化を図りました。

ハ 本人確認関係

平成15年1月の本人確認法の施行に伴い、法令等遵守及び事務リスクの検証項目の一つとして本人確認を追記しました。

ニ 保険募集関係

⁴ <http://www.fsa.go.jp/manual/manual.html>

⁵ 保険検査マニュアル、証券検査マニュアル、投信・投資顧問マニュアルについても所要の改訂を行っています。
<http://www.fsa.go.jp/manual/manual.html>

平成 14 年 10 月から銀行等が保険募集を行うことのできる商品が拡大されたことから、法令等遵守及び事務リスクの検証項目の一つとして追記しました。

(2) 評価

「金融持株会社に係る検査マニュアル」については、近年の持株会社方式を活用した、金融機関のコングロマリット化等の経営再編の進展に対応して、金融持株会社に対する検査における着眼点を明確にしました。

また、「システム統合リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト」については、近年のシステム統合を伴う経営再編の進展に対応して、システム統合に係る経営陣のリスク管理の取組み等についての着眼点を明らかにしました。

さらに、金融再生プログラム関連等にかかる検査マニュアルの改訂については、近年の会計ルール、法令等の改定に対応して、DCF的手法の導入はじめとして、本人確認、保険募集、更正計画等認可後の債務者区分、不動産担保評価についての取扱いを明確にしました。

これらの検査マニュアルの整備・公表により、金融環境、会計ルール、法令等の変遷と整合性を保った公正で透明性の高い検査を実施するための制度整備ができたものと認識しています。

また、これらの検査マニュアルについては、事前にパブリックコメントに付し、所要の改善を行った上で公表していますが、今後、こうして発表された同マニュアルの趣旨が浸透することにより、各金融機関及び持株会社が自己責任原則の下、それぞれの規模・特性等に応じたリスク管理態勢を構築し、業務の健全性と適切性の確保に努めていくことが期待されます。

5. 今後の課題

上記のとおり策定・改訂を行ったマニュアルを適切に活用することで、各金融機関・持株会社の実態に即した的確な検査を実施し、同マニュアルの趣旨を浸透させる必要があります。

また、今後とも、金融検査は、会計ルール、法令等に基づき、金融環境の変化に柔軟に対応していく必要があります。従って、検査マニュアルについても、検査・監督機能の一層の向上を図っていくため、金融環境の変化、会計ルール、法令等の見直しといった時代の変化に適切に対応して整備を図っていく必要があると考えています。

なお、中小・零細企業等の経営実態を反映したきめ細かい検査を実施していくことが重要であるとの観点から、平成 14 年 6 月に「金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕」を作成し、その周知徹底を図り、中小企業の実態に即した検査の実施に努めてきましたが、さらに、当該別冊の定着状況等をモニタリングし、その内容が中小企業の実態によ

り即したものとなるよう、現在、見直し作業を実施中です。

以上が今後の課題ですが、これらに適切に対応するため、平成 16 年度の機構定員要求を行う必要があります。

6．当該政策に係る端的な結論

前述 4 .(2) のとおり、「金融持株会社に係る検査マニュアル」の整備・公表については、計画どおり所期の目的が達成されました。その他にも、金融再生プログラムの策定や法令等の改定に関連して検査マニュアル等を整備しました。

今後は、整備された検査マニュアル等を適切に活用することで、各金融機関や持株会社に関し、実態に即した的確な検査を実施し、同マニュアルの趣旨を浸透させる必要があります。

また、今後とも、検査マニュアル等は、金融環境の変化等の時代の変化に適切に対応して整備を図っていく必要があります。

7．学識経験を有する者の知見の活用

政策評価に関する有識者会議

8．注記（政策効果の把握方法又は評価に使用した資料等）

〔政策効果の把握方法〕

政策効果は、検査マニュアルの整備状況等を参考にしつつ、把握に努めました。

〔使用資料等〕

- ・ 検査マニュアルの整備状況

9．担当部局

検査局総務課