

第21章 金融検査の透明性・実効性の向上等のための方策

第1節 検査マニュアルの整備

I 「金融検査マニュアル（預金等受入金融機関に係る検査マニュアル）」の改訂

1. 改訂の趣旨、経緯

平成11年7月に金融検査マニュアルを策定したところであるが、19年3月期から実施されるバーゼルⅡへの対応が必要であったことに加え、策定後7年が経過し、その間の様々な環境変化に応じた対応が必要となってきたことから、全面的に改訂を行うこととした。

改訂に当たっては、18年10月27日に民間の実務者や学者を含めた検討会を検査局内に設置し、専門的・技術的観点から検討を行った。計8回に及ぶ検討会での議論を踏まえ、バーゼルⅡ対応部分については18年11月16日に、残りの部分についても18年12月26日に改訂案をパブリック・コメントに付し、その過程で寄せられた意見等を踏まえ、19年2月16日に改訂金融検査マニュアルを公表した。

なお、本マニュアルは、19年4月1日以降を検査実施日とする検査について適用している。ただし、資産査定、償却・引当等、決算処理を伴う項目については、19年3月期の決算処理から適用している。

2. 改訂の概要（資料21-1-1参照）

(1) 改訂金融検査マニュアルの構成等

バーゼルⅡへの対応や昨今の環境変化を踏まえ、「経営管理（ガバナンス）態勢—基本的要素—」、「顧客保護等管理態勢」、「統合的リスク管理態勢」等の項目を新設したほか、「事務リスク管理態勢」や「システムリスク管理態勢」等を「オペレーショナル・リスク管理態勢」へ統合するなど、旧金融検査マニュアルでは7項目であったものを10項目へと再構成している。

また、今回の改訂では、各態勢共通のフォーマットを作り、旧金融検査マニュアルに記載されていた内容もこれに従って整理した。具体的には、内部管理態勢の構築に当たっては経営陣の役割・責任が重要であることに鑑み、基本的に「Ⅰ. 経営陣による態勢の整備・確立状況」「Ⅱ. 管理者による態勢の整備・確立状況」「Ⅲ. 個別の問題点」の三部から構成することとした。

さらに、管理方針や組織体制・規程の整備にとどまらず、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の構築を重視し、経営陣が①方針の策定（Plan）、②規程・組織体制の整備（Do）、③評価（Check）・改善（Act）をそれぞれ適切に行っているか、言い換えれば、いわゆるPDCAサイクルが有効に機能しているかという観点から、検証項目を整理した。

(2) 各チェックリストの主な概要

① 経営管理（ガバナンス）態勢—基本的要素—の確認検査用チェックリスト

ア. 代表取締役、取締役及び取締役会による経営管理（ガバナンス）態勢、イ.

内部監査態勢、ウ. 監査役による監査態勢、エ. 外部監査態勢、の基本的要素が適切に発揮され、当該金融機関の経営管理（ガバナンス）が全体として有効に機能しているかを確認することとしている。

② 法令等遵守態勢の確認検査用チェックリスト

ア. 金融機関の業務の全般における法令等遵守態勢が有効に機能しているか、イ. 本人確認業務、疑わしい取引、反社会的勢力、法令等違反行為等に対応するための態勢が有効に機能しているかを確認することとしている。

③ 顧客保護等管理態勢の確認検査用チェックリスト

ア. 顧客に対する説明が適切かつ十分に行われること、顧客からの相談・苦情等への対処が適切に処理されること、顧客の情報が漏洩防止の観点から適切に管理されること、業務の外部委託時の業務遂行の的確性及び顧客情報の適切な管理、等を確保するための態勢が有効に機能しているか、イ. 個人情報保護、銀行代理業者の監督、プライベート・バンキングにおける利益相反回避等の態勢が有効に機能しているかを確認することとしている。

④ 統合的リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト

ア. 金融機関の事業の規模・特性及びリスク・プロファイルに見合った適切な統合的リスク管理態勢が有効に機能しているか、イ. 金融機関の直面するリスクを統合的に特定・評価・モニタリング・コントロールするリスク管理プロセスが有効に機能しているか、ウ. 各リスクを統一的な尺度で定量的に計測する「統合リスク計測手法」を採用している場合には、計測態勢が適切に運営されているかを確認することとしている。

⑤ 自己資本管理態勢の確認検査用チェックリスト

ア. 自己資本比率計算が正確に行われる態勢が有効に機能しているか、イ. 自己資本充実度の評価が適切に行われる態勢が有効に機能しているかを確認することとしている。

⑥ 信用リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト

ア. 与信審査、与信管理、問題債権管理等の機能が適切に発揮される態勢が有効に機能しているか、イ. 信用リスク量を統一的な尺度で定量的に計測する「信用リスク計測手法」を採用している場合には、計測態勢が適切に運営されているかを確認することとしている。

⑦ 資産査定管理態勢の確認検査用チェックリスト

ア. 自己査定が正確に行われる態勢が有効に機能しているか、イ. 償却・引当が適切に行われる態勢が有効に機能しているかを確認することとしている。

⑧ 市場リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト

ア. バンキング、トレーディング勘定双方について、金融機関の規模・特性及びリスク・プロファイルに見合った適切な市場リスク計測・分析手法を用い、市場リスクが適切に計測・分析される態勢が有効に機能しているか、イ. 市場リスク量を統一的な尺度で定量的に計測する「市場リスク計測手法」を採用している場合には、計測態勢が適切に運営されているかを確認することとしている。

⑨ 流動性リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト

資金繰りリスクと市場流動性リスクの双方の流動性リスクについて管理する態勢が有効に機能しているかを確認することとしている。

⑩ オペレーショナル・リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト

ア. オペレーショナル・リスクを金融機関全体として総合的に管理する態勢が有効に機能しているか、イ. 各種オペレーショナル・リスクを統一的な尺度で定量的に計測している場合には、計測態勢が適切に運営されているか、ウ. 「事務リスク」「システムリスク」「その他オペレーショナル・リスク」それぞれの管理態勢が有効に機能しているかを確認することとしている。

3. 改訂金融検査マニュアルに関するよくあるご質問（FAQ）

19年4月6日、改訂金融検査マニュアルに対する関係者の理解の向上に資することを目的として、「改訂金融検査マニュアルに関するよくあるご質問（FAQ）」を作成・公表した。

また、19年6月25日、本FAQをより一層使いやすいものとするため、質問を追加するなど、内容を拡充し、公表したところである。

II 「信託検査マニュアル（金融検査マニュアル別編〔信託業務編〕）」の一部改訂

1. 改訂の趣旨、経緯

18年7月に策定した信託検査マニュアルでは、信託業務管理態勢を検証する際に、改訂前の金融検査マニュアルにおける「法令等遵守態勢」及び「リスク管理態勢（共通編）」に係る各チェックリストを準用することとしていたが、今般の金融検査マニュアルの改訂により、金融検査マニュアルの枠組みが変更されたため、金融検査マニュアルと信託検査マニュアルの適用関係が不明確になった。そこで、適用関係を明確にするため、信託検査マニュアルの改訂を行うこととした。

改訂に際しては、19年5月18日に改訂案をパブリック・コメントに付し、その過程で寄せられた意見等を踏まえ、19年6月25日に改訂信託検査マニュアルを公表した。

なお、本マニュアルは、19検査事務年度（19年7月以降）より実施する検査から適用することとしている。

2. 改訂の概要

(1) 「信託業務管理態勢の確認検査用チェックリスト」の削除

- ① 信託業務管理態勢を検証するには、金融検査マニュアルの「経営管理（ガバナンス）態勢－基本的要素－」、「法令等遵守態勢」及び「顧客保護等管理態勢」に係る各チェックリストを適用することとした。
- ② 「信託業務管理態勢の確認検査用チェックリスト」を全部削除し、「信託業務管理態勢を検証する際の留意事項」として、特に注意喚起が必要な事項について記載することとした。

(2) 金融検査マニュアルの改訂に伴う所要の字句の修正等

Ⅲ 「金融持株会社に係る検査マニュアル」の改訂

1. 改訂の趣旨、経緯

15年7月に「金融持株会社に係る検査マニュアル」を策定したところであるが、本マニュアルは、「金融検査マニュアル」、「保険検査マニュアル」及び「証券検査マニュアル」をそれぞれ参考として、その構成をもとに、それぞれの業態の持株会社に係るチェック項目を記述している。しかしながら、18年6月の保険検査マニュアルの全面改訂に加え、19年2月には金融検査マニュアルの全面改訂を行ったことから、これらをベースに策定された金融持株会社に係る検査マニュアルの各チェックリストの改訂が必要となった。そこで、「銀行持株会社に係るチェックリスト」及び「保険持株会社に係るチェックリスト」を中心に改訂を行うこととした。

(注)「証券持株会社に係るチェックリスト」については、改訂当時、金融商品取引法の施行に向け、証券取引等監視委員会事務局において「金融商品取引業者等検査マニュアル」を策定中であったことを踏まえ、改訂を行わなかった。

改訂に際しては、19年6月5日に改訂案をパブリック・コメントに付し、その過程で寄せられた意見等を踏まえ、19年7月9日に改訂金融持株会社に係る検査マニュアルを公表した。

なお、本マニュアルは、19検査事務年度（19年7月以降）より実施する検査から適用することとしている。

2. 改訂の概要

(1) 改訂金融持株会社に係る検査マニュアルの構成

金融持株会社の検査に係る「基本的考え方」に加え、金融持株会社の検証項目の主要なものとして「グループ経営管理（ガバナンス）態勢の確認検査用チェックリスト」、「グループ自己資本管理態勢の確認検査用チェックリスト」及び「グループ統合的リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト」で構成されている。

(2) 各チェックリストの概要

- ① グループ経営管理（ガバナンス）態勢の確認検査用チェックリスト

子会社である金融機関の業務の健全性及び適切性を確保するため、ア. グループの経営方針等の策定、イ. グループ内会社管理態勢の整備・確立、ウ. モニタリング及び見直し、エ. グループ内取引管理といったグループ体制において特に留意すべき個別の問題への対応の適切性等の観点から、金融持株会社の経営管理（ガバナンス）が有効に機能しているかを確認することとしている。

② グループ自己資本管理態勢の確認検査用チェックリスト

ア. グループの自己資本充実に関する施策の実施、イ. グループの自己資本充実度の評価、ウ. 連結自己資本比率の算定（銀行持株会社のみ）が適切に行われているか等の観点から、金融持株会社の自己資本管理態勢が有効に機能しているかを確認することとしている。

③ グループ統合的リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト

グループ内会社が抱える各種リスクを統括し、グループ内のリスクの波及等、個々のグループ内会社では対応できないグループ体制特有のリスクを統合的に捉え、グループの経営体力（自己資本）との比較・対照が適切に行われているか等の観点から、金融持株会社の統合的リスク管理態勢が有効に機能しているかを確認することとしている。

第2節 金融検査評価制度

I 金融検査評価制度の概要

預金等受入金融機関に対する金融検査の結果に段階評価（A、B、C、D）を示すことで、金融機関自身の経営改善に向けての動機付けとするとともに、双方向の議論を充実させる等の観点から、平成17年7月に「金融検査評価制度」を公表した。

本評価制度は、17年7月の制度導入後、17年12月までの試行準備期間を経て、18年1月より試行を開始した。試行期間中は、評価結果を検査結果通知の一部として金融機関に通知するが、選択的な行政対応（頻度・範囲・深度といった検査の濃淡）には反映しないこととしている。

本格施行については、19年4月1日から施行し、同日以降予告する（無予告の場合は、立入を開始する）検査について、その評価結果を選択的な行政対応に反映させることとした。ただし、主要行以外の金融機関については、20年1月1日以降予告する（無予告の場合は、立入を開始する）検査について、その評価結果を選択的な行政対応に反映させることとしている。

II 金融検査評価制度の一部改正

1. 経緯

金融検査マニュアルの改訂に当たっては、18年10月30日、民間の実務家や学者を含めた「金融検査マニュアル改訂に関する検討会」を検査局内に設置し、議論を行った。評価は、金融検査マニュアルに則った検査を行った上で、その結果に対して段階評価を行うという密接な表裏一体の関係にあることから、金融検査マニュアル改訂後の評価制度の在り方等についても議論を行った。

同検討会での議論を踏まえ、18年12月26日に一部改正案をパブリック・コメントに付し、その過程で寄せられた意見等を踏まえ、19年2月16日に「金融検査評価制度の一部改正について」を公表した。

評価結果の選択的な行政対応への反映については、主要行については、少なくとも1回は評価を用いた検査を受検しており、またその運用状況に特段の問題がないと判断したことから、19年4月1日以降予告する（無予告の場合は、立入を開始する）検査について、その評価結果を選択的な行政対応に反映させることとしたが、主要行以外の金融機関については、17年7月に評価制度が運用されて以来検査未実施であり、結果的に立入検査において評価に関する議論を行ったことのない金融機関に配慮してほしいとの声や制度の運用状況を総合的に考慮して、20年1月1日以降予告する（無予告の場合は、立入を開始とする）検査について、その評価結果を選択的な行政対応に反映させることとした。

2. 概要

(1) 主な改正点としては、金融検査マニュアルの項目が10項目となったことに伴い、

評価項目もそれに合わせて9項目から10項目とした。また、今回改訂された金融検査マニュアルにおいては、経営陣等が方針の策定、規程・組織体制の整備にとどまらず、自らの態勢の弱点・問題点について評価・改善活動を適切に行っているかといったいわゆる“PDCAサイクル”の観点から、内部管理態勢が有効に機能しているかどうかを検証することが明確化された。評価制度においても、こうした趣旨にかんがみ、評価に当たっては、経営陣による管理態勢の整備・確立状況、管理者による管理態勢の整備・確立状況について、方針の策定（Plan）、規程・組織体制の整備（Do）、評価（Check）・改善（Act）といった一連のプロセスのどこに問題があったのかを意識して評価を行うことを明確化した。

- (2) 改正前の「評価段階及び着眼点（例）」を、できるだけ検査マニュアルに融合させることにより簡素化し、表題を「評価段階及び留意点等」と改めた。各評価項目ごとの「評価における留意点等」においては、各項目に共通する基本的留意点を冒頭に記載し、プラス要素、マイナス要素、その他留意点の順に記載している。
- (3) 19年4月1日以降は「評価段階及び留意点等」に基づき評価制度を運営していくこととなるが、評価制度自体は「評価制度研究会報告書（平成17年5月25日）の枠組を超えるものではなく、これまでの評価目線と基本的に変わるわけではない。

Ⅲ 金融検査評価制度に関するQ&A

試行期間中の検査等での議論において、評価段階の基準や規模・特性の考え方などについて、もっと具体的に示してほしいといった意見や、金融検査マニュアルの改訂や評価制度の一部改正を踏まえてどのように検証し評価を行うのかといった疑問点等が検査官・金融機関の双方より寄せられていたこと等を踏まえ、より具体的な事例等を追加するなど、評価制度の考え方をより明確化するという観点から、19年3月30日、18年3月に公表した「金融検査評価制度の試行に関するQ&A」に代わるものとして、「金融検査評価制度に関するQ&A」を公表した。

Ⅳ 「金融検査評価結果の分布状況」の公表

評価制度の趣旨に照らせば、評価結果は、被検査金融機関のみが認識していることで十分であり、これを個別に对外公表することは、風評等のリスクもあることから適当ではない。しかしながら、各業態（金融機関）から「自分のおよその位置（水準感）を知りたいので、評価の分布状況を公開してほしい」との要望が多数寄せられたことから、こうした要望に応え、18年11月15日、18年1月以降予告（無予告の場合は、立入を開始）し、18年6月までに検査立入を終了した評価検査結果通知先（137先）の評価結果について、業態ごと及び評価項目ごとにC評価以下となった項目数の割合等を公表した。（資料21-2-1参照）

V 金融検査評定制度施行後における検査について

評定制度の本格施行後、具体的に評定結果をどのように選択的な行政対応に結びつけるかの考え方を、18年12月26日に公表した。(資料21-2-2参照)

第3節 検査モニター制度

I 平成18検査事務年度の検査モニターの実施状況

立入検査中、もしくは立入検査終了後に、金融庁検査局や財務（支）局等のバックオフィスの幹部が被検査金融機関に赴き、検査班を同席させずに、代表者等から検査に関する意見を直接聴取する「オンサイト検査モニター」、及びオンサイト検査モニターを補完する手段として、アンケート方式により検査に関する意見を受け付ける「オフサイト検査モニター」を実施し、検査マニュアルの適切な運用の確保に努めているところである。

検査モニターの結果、検査実施上の問題点等が確認された場合においては、主任担当検査官に伝達して早期に改善を図ることとしているほか、その状況については、財務（支）局等の検査モニターも含め、速やかに金融庁検査局長まで報告を行う体制としている。

18検査事務年度のモニター実績は、オンサイトが248件、オフサイトが2方式合わせ266件となった。

II オフサイト検査モニター（アンケート方式）の集計結果

19年7月に、オフサイト検査モニター（アンケート方式）の集計結果を公表した。詳細については、資料21-3-1を参照。

（参考）検査モニター制度の概要

（1）オンサイト検査モニター

- ① 金融庁・財務（支）局等のバックオフィスの幹部が被検査金融機関に赴き、立入検査中もしくは立入検査終了後に代表者等から直接意見聴取を行う。
なお、金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕の運用状況等を把握するため、金融庁主担検査に財務局幹部、財務（支）局主担検査に金融庁幹部が赴き、代表者等から意見を伺うクロスモニターも実施している。
- ② オンサイト検査モニターの実施の有無及び時期については、金融機関の希望により行う。
- ③ 意見については、必要に応じて主任担当検査官に伝達する等の対応をとる。

（2）オフサイト検査モニター

- ① オンサイト検査モニターを補完するものとして、アンケート方式①及び②により意見を受け付ける。
- ② アンケート方式によるモニターは、検査の執行状況等に係る「アンケート方式①」、検査結果通知に係る「アンケート方式②」の2回に分け実施する。
- ③ 提出期間は、「アンケート方式①」については、検査の立入開始から立入終了後10日目までの間、「アンケート方式②」については、検査結果通知書の交付から10日目までの間を目安とする。

- ④ 寄せられた意見については、必要に応じ補足ヒアリングを行うことがある。
- ⑤ アンケート結果は、金融庁の法令等遵守調査室にも回付する。
- ⑥ アンケート結果は、集計を行い、1年に1回程度公表する。

第4節 意見申出制度（資料21-4-1参照）

本制度は、検査官と被検査機関とが十分な議論を尽くした上でも、認識が相違した項目がある場合に、被検査機関が当該相違項目について意見を申し出る制度であり、検査の質的水準及び判断の適切性の更なる向上を図り、検査に対する信頼を確保することを目的として、平成12年1月から実施している。

17年7月からは、意見申出の審理を行う意見申出審理会のメンバーに外部の専門家を加え、本制度の中立性・公平性、検査に対する信頼性の更なる向上を図っている。

なお、意見申出の実績については、本制度導入以降、18検査事務年度末までに34機関より申出があり、その内訳は、銀行18、協同組織金融機関8、保険会社2、貸金業4、その他（証券会社等）2となっている（検査実施日ベース）。

申出内容については、317事案の申出のうち、資産査定に関するものが278事案であり全体の約9割を占めている。また、被検査機関の意見が妥当と認められた事案は140事案であり全体の44%となっている。

（参考）意見申出制度の概要

（1）対象検査

金融庁検査局、財務（支）局等の実施する全ての金融検査。

（2）対象項目

当該立入検査における検証項目のうち、検査官と被検査機関とが十分な議論を尽くした上でも認識が相違した項目を意見申出の対象とし、新たな論点及び主張は対象としない。

（3）提出期限

原則として立入検査終了後3日以内（土日祝日を除く）。ただし、提出期限延長の申出があれば、立入検査終了後5日（土日祝日を除く）を限度として、提出期限の延長ができる。

なお、立入終了後に再度の立入を行った場合も、上記提出期限を適用する。

（注）郵送の場合は、提出期限内の消印日付のあるものを有効とする。

（4）提出方法

立入終了の際に確認された意見相違項目について、必要に応じ疎明資料等を添付の上、提出する。

（5）提出先

被検査機関の代表者名において金融庁検査局長宛提出する。ただし、担当主任検査官又は本店所在地を管轄する財務（支）局等経由での提出もできる。

（6）審理方法

意見申出が行われた事項は、検査局意見申出審理会（立入検査を行った検査官以外の検査局幹部及び外部の専門家により構成）において、申出書に基づき、書面による審査を行う。

（7）審理結果の回答方法

申出項目の審理結果は、検査結果通知書に別紙として添付する方法で回答する。

第5節 金融検査体制の整備

I 平成18年度の金融検査体制の整備

18年度の金融検査に従事する職員数は、検査結果に基づく評定内容の審査を行う評定審査官新設のほか、5名の金融検査に従事する職員の増員が認められた一方、6名の定員合理化により、17年度と同様の454名体制となった。（別図21-5-1参照）

（注）各課の所掌事務に関しては、「総務課」は、金融検査の方針及び実施計画の作成、金融検査についての財務（支）局との連絡調整、金融検査の実施のほか、金融検査に従事する職員の指導訓練及び金融検査に関する事務の指導監督等を担当し、「審査課」は、検査報告書の審査、金融検査結果の通知事務等を担当している。また、「検査監理官」は金融検査のうち重要なものの実施等を担当している。

別図21-5-1 金融検査の体制

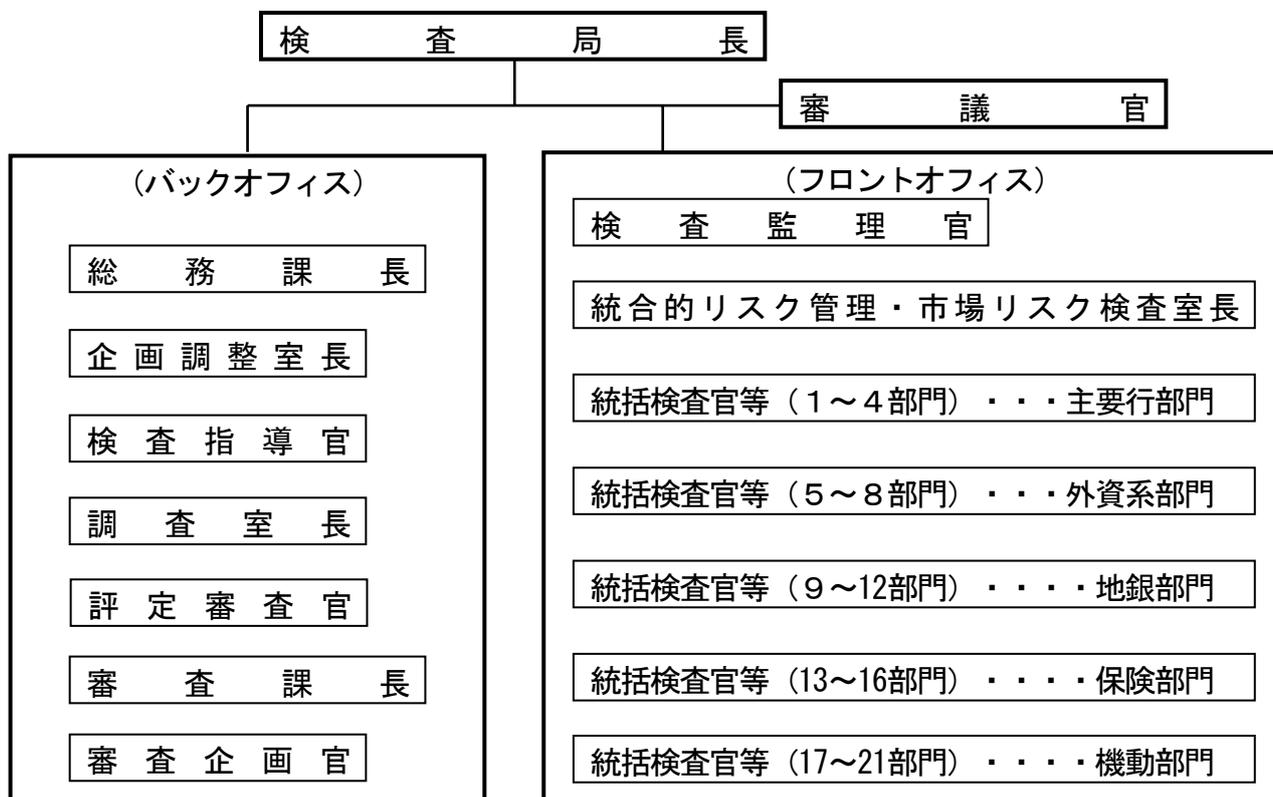
① 金融検査に従事する職員数の推移

	金融（監督）庁 検査局（部）	財務（大蔵）省 財務（支）局	合計
平成5年度	109人	291人	400人
平成10年度	164人	456人	620人
平成13年度	360人	571人	931人
平成14年度	404人	573人	977人
平成15年度	460人	577人	1037人
平成16年度	478人	576人	1054人
平成17年度	454人	538人	992人
平成18年度	454人	535人	989人
平成19年度	451人	519人	970人

（注1）金融（監督）庁検査局（部）の平成5年度の人員は大蔵省大臣官房金融検査部の職員数である。

（注2）金融監督に従事する金融庁及び財務局の職員数は、932人。検査部門と監督部門を合計すると、合計1,902人（平成19年度）。

② 検査局の運営体制（平成19検査事務年度）【参考】



Ⅱ 今後の体制整備について

19年度機構・定員及び予算において、郵政民営化に対応した検査体制の強化等のため、金融証券検査官等8名の増員が認められた一方、11名の定員合理化等により、451名体制となる見込みである。（別図21-5-1参照）

（注1）金融庁検査局と財務（支）局との関係（資料21-5-1参照）

金融庁長官は、民間金融機関等の検査に係る権限の一部を財務（支）局長に委任している。当該委任事務に関しては、金融庁長官が財務（支）局長を直接指揮監督している。

（注2）金融庁内における検査局と証券取引等監視委員会との関係（資料21-5-1参照）

証券会社等に対する検査については、第159回通常国会における証券取引法の一部改正により、17年7月以降、原則として監視委員会に一元化されることとされた。

他方、検査局が行うコングロマリット検査の実効性・効率性を確保するため、検査局が当該コングロマリット下の証券会社等を一体的に検査する必要がある場合は、検査局と監視委員会が、所要の連携を十分に図るとともに、可能な限り同時に立入検査を実施するよう努めることとしている。