

平成22年8月27日
金 融 庁

平成22事務年度 中小・地域金融機関向け監督方針¹

中小・地域金融機関向けの監督事務の基本的考え方等を体系的に整理した「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」では、監督に当たっての重点事項を明確化するため、事務年度毎に監督方針を策定・公表することとしている。

本事務年度においては、下記の通り、「今後の金融監督の基本的考え方」に即し、①円滑な金融仲介機能の発揮、②リスク管理と地域における金融システムの安定、③顧客保護と利用者利便の向上の3点を重点分野と捉え、地域金融機関との率直かつ深度ある対話に努めつつ、地域金融機関の監督にあたることとする。

なお、本監督方針は、平成22年8月時点の金融機関を取り巻く情勢等を踏まえて作成したものであり、必要に応じ見直すこととする。

1. 金融システムを取り巻く環境と今後の金融監督の基本的考え方

(1) 金融システムを取り巻く環境

現在の我が国経済は、着実に持ち直してきているものの、依然として厳しい状況にあり、世界経済の下振れ懸念、金融資本市場の変動や、デフレの影響などのリスク要因がある。特に、この一年の金融システムを取り巻く環境を俯瞰すると、新興国では、その高い成長に支えられ、資金流入の大幅な増加が見られたが、欧州ではギリシャに端を発する財政問題が深刻化するとともに、米国では経済の先行き不透明感が高まった。こうした状況を受けて、金融資本市場においては、価格変動の振幅が大きくなるなど、不確実性が増大している。こうした中、世界の動きは、我が国に対して、これまで以上に大きな影響を与えるようになってきている。

平成22年3月期決算では、多くの地域金融機関において、与信関係費用の減少や有価証券関係損益の改善等により、最終的な利益水準が大きく改善しているものの、金融機関を取り巻くリスクについては、今後も引き続き注視が必要な状況にある。

また、本年6月に閣議決定された「新成長戦略」において、金融機関は、实体经济、企業のバックアップ役として、将来の成長可能性を重視した資金供給等を通じ、そのサポートを行うことが求められている。金融機関がこうした役割を果たすためにも、リスク管理をはじめとした財務の健全性が確保されることが必要となっている。

¹ ここで「地域金融機関」とは、地方銀行、第二地方銀行、信用金庫、信用組合を指す。

(2) 監督当局の取組姿勢等

こうした状況の中、本事務年度の金融監督に当たっては、ベター・レギュレーション（金融機関との率直かつ深度ある対話、対外的な情報発信、内外の経済金融情勢に関する情報の共有・連携、行政対応の透明性・予測可能性の向上等）の一層の定着・進化を図ることを基本とする。特に、金融仲介機能の発揮や、各種リスクの的確な管理、顧客保護等の徹底等には、金融機関において、将来を見据えた経営課題を認識した上で、経営陣による適切なリーダーシップの下で積極的な経営改善や適切・迅速かつ責任ある経営判断がなされることが、強く期待されるところである。このため、監督当局としても、以下のような取組姿勢で臨むこととする。

① リスク感応度の高い行政

現在考え得るリスクに的確に対応していくため、マクロ経済、金融資本市場の動向をより深く把握した上で、それらが金融機関の健全性等に与える影響について認識を深め、個々の金融機関や金融システムに蓄積するリスクをフォワード・ルッキングに特定・把握する。また、モニタリングのオンサイト・オフサイトの一体化の推進等により、リスクの早期把握に努める。

② 国民の目線・利用者の立場に立った行政

顧客保護や利用者利便の一層の向上に向け、国民の目線・利用者の立場に立った行政対応に努める。

③ 将来を見据えた行政

短期的な対応にとどまらず、国際的議論の動向も十分把握しつつ、環境変化を展望し、中長期的な対応も並行して行う将来を見据えた行政対応に努める。

④ 金融機関の自主的な経営改善・経営判断に資する行政

金融機関との率直かつ深度ある対話や情報発信等を通じ金融機関の自主的な経営改善・経営判断に資する行政対応に努める。

なお、監督に当たっては、このような取組姿勢に加えて、以下の点にも留意する。

- ・ 検査部局、証券取引等監視委員会及び日本銀行と一層緊密な連携を図る。また、地域金融機関の監督を直接担当する各財務局等との間でこれまで以上に各金融機関が抱える経営課題等に関する認識を共有し合うことにより、一体となった監督行政に努める。その際、各財務局等が金融機関ごとのリスク特性や財務の脆弱性を踏まえたより深度あるヒアリング等を実施できるよう、モニタリングの質を確保するためのデータ分析や着眼材料の提供等の充実を図るなど、監督力の強化に努める。
- ・ 報告や提出資料の必要性について年一回定期的な点検を行うなど、金融機関の負担軽減にも配慮する。
- ・ 専門的人材の育成・確保や研修の充実などを通じ、職員の資質向上に取り組む。

2. 円滑な金融仲介機能の発揮

(1) 地域密着型金融の更なる推進

地域経済とともに支え合いながら発展していく関係にある地域金融機関においては、そのビジネスモデルである地域密着型金融を一層推進することにより、地域の借手企業の経営改善や地域経済の活性化に貢献するとともに、自らの財務の健全性や収益性の向上にも資するような好循環を目指していくことが重要である。

地域密着型金融については、これまでも各金融機関において、経営改善支援、事業再生支援、担保・保証に過度に依存しない融資等の取組みが行われてきている。しかし、中小企業をはじめとした利用者からは、そうした取組みにとどまらず、長期的な取引関係を通じて蓄積された情報を活用して、経営課題への適切な助言や多様な金融サービスを提供することが強く期待されている。

各金融機関においては、利用者の期待やニーズに応えるため、借手企業が抱える経営課題の解決策を提案する能力や借手企業のニーズに合致するサービスを提供する能力等を育成・発揮し、価値創造型の金融仲介機能を持続的に発揮していくことが重要となっている。また、そうした取組みの成果について、利用者に分かりやすい形で積極的に情報発信していくことも重要となっている。

以上の観点から、当局としては、引き続き、以下のような取組みを進めていく。

- ① 各種ヒアリングの機会を通じ、各金融機関における地域密着型金融に関する取組み状況をフォローアップしつつ、当該取組みが利用者と地域金融機関の双方にとってより実効的なものとなるよう建設的な意見交換を行うことにより、各金融機関の創意工夫を凝らした自主的な取組みを促していく。

その際には、引き続き、(i) ライフサイクルに応じた取引先企業の支援強化、(ii) 中小企業に適した資金供給手法の徹底、(iii) 持続可能な地域経済への貢献、の3点に重点を置く。

- ② 地域金融機関が、中長期的な視点に立って、人材育成や外部機関の活用等を戦略的に行うこと等により、目利き能力の向上やノウハウの蓄積に努め、利用者の期待やニーズに的確に対応するための取組みを組織全体として継続的に進めているか等について重点的に確認する。

- ③ 新成長戦略においては、長期的な視点で、イノベーション重視の経営をサポートできるよう、投融資や支援対象のカテゴリー・特性に適した成長資金が供給できる金融産業を構築することとしている。

これを踏まえ、地域金融機関が地域の特性等を踏まえた成長基盤強化に向け、企業の将来の成長性を重視し、利用者の期待やニーズ等を踏まえた融資を積極的に行っているか、また、これらが自らの収益につながるよう取り組んでいるかについて確認する。

- ④ 先進的な取り組みや広く実践されることが望ましい取り組みについての事例紹介や顕彰等を実施することにより、地域金融機関の深度ある取り組みに対する環境整備や動機付けを図っていく。

(2) 中小企業向け融資

昨事務年度においては、企業金融の実態把握に努めつつ、当庁を含め政府全体で金融円滑化に向けた諸施策を講じてきた。中小企業の業況判断は、足元では改善傾向にあるが、先行きについては慎重な見方となっており、金融機関による適切かつ積極的な金融仲介機能の十全なる発揮が引き続き強く期待される。

こうした中、以下の点に重点を置いた取り組みを進めていく。

- ① 中小企業金融に関するアンケート調査を引き続き実施するとともに、金融円滑化ホットラインの一層の活用等を図る。こうした取り組みや検査等を通じて、地域金融機関の融資動向や借手企業の状況についてきめ細かな実態把握を行う。
- ② 借手企業の経営状況や特性等について日常的な実態把握を行い、それを踏まえた的確できめ細かな融資判断を行う態勢、営業現場を含め顧客に対して十分な説明を行う態勢、並びに関連するリスクの適切な管理態勢が整備されているか等について重点的に検証する。
- ③ 借手企業から条件変更等の申し出があった場合に、中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律（平成 21 年法律第 96 号。以下「中小企業金融円滑化法」という。）第 6 条に基づき各金融機関が自ら策定した基本方針に則り、当該借手企業の経済状況等を十分踏まえた適切な対応を行っているか、貸付条件の変更等に関する相談窓口等の態勢整備に努めているか等について、重点的に検証する。
- ④ 中小企業庁など関係政府機関等とも連携しながら、景気対応緊急保証制度等の企業金融の円滑化に向けた諸施策の適切な活用を促していく。

(3) 住宅ローン

住宅ローンについても、以下の点に重点を置いた取り組みを進めていく。

- ① 債務者から条件変更等の申し出があった場合に、中小企業金融円滑化法第 6 条に基づき各金融機関が自ら策定した基本方針に則り、当該債務者の経済状況等を十分踏まえた適切な対応を行っているか、貸付条件の変更等に関する相談窓口等の態勢整備に努めているか等について、重点的に検証する。
- ② 顧客の理解と納得を得るために、適切かつ丁寧な顧客説明に努めることを求めていく。
- ③ 新規融資についても、顧客の将来にわたる無理のない返済を念頭に置きつつ、顧客の経済状況等実態に応じたきめ細かな融資判断を通じた資金供給の円滑

化を促していく。

- ④ 住宅ローンについてグループ保証会社等が保証している場合（住宅ローン債権を当該保証会社等が代位弁済により取得した場合を含む。）、当該保証会社においても金融円滑化の観点から、適切な対応が図られるよう、指導・協議・要請等を行っているか、等について重点的に検証する。

（４）健全な消費者金融市場の形成に向けた取組み

銀行等においては、従来、消費者向け貸付け（住宅ローンを除く。）について必ずしも十分に取り組んでいない実情がある。中長期的に健全な消費者金融市場を形成する観点から、消費者向け貸付けについて、銀行等による積極的な対応が望まれる。今後、銀行等の参加により健全な消費者金融市場が形成されていくことは、改正貸金業法の円滑な施行にも資すると考えられる。

このため、消費者向け貸付けについては、改正貸金業法の趣旨等も踏まえながら、以下の点を念頭に置いた監督に努める。

- ① 消費者向け貸付けに対するニーズも踏まえ、積極的な対応を行っているか、その実態を把握する。
- ② 過剰な借入れとならないよう顧客の実態を踏まえた適切な審査体制の構築を促していく。また、貸付け審査の際に、信用情報機関の情報や信用保証会社の保証審査を利用する場合であっても、これらの情報等のみ依存することなく、金融機関として債務者の状況を適切に把握するよう促していく。

3. リスク管理と地域における金融システムの安定

地域金融機関が、適切な経営管理（ガバナンス）の下、強固で包括的なリスク管理をより徹底していくことは、個別金融機関の健全性や地域金融システムの安定のために必要であるのみならず、変化する環境の中で地域金融機関が安定的な資金供給を通じて実体経済と企業の成長をサポートするなど、金融仲介機能を十全に発揮するためにも必要なことである。

各金融機関において強固なリスク管理の下で適切にリスクテイクが行われ、借手企業に対する円滑な資金供給の確保と、金融機関自らの財務の健全性の維持とが両立する状況を目指し、当局としては、自らのリスク感応度を高めつつ、各金融機関の自主的な取組みを促していく。

その際、地域金融機関の動向が地域金融システムに大きな影響を与えることも踏まえ、いわゆる「マクロ健全性（macroprudential）監督」の視点からの取組みを引き続き行っていく。すなわち、マクロ経済や金融市場の動向と、金融仲介機能や金融機関の財務の健全性との間にある強い相関関係を認識し、日本銀行とも十分連携しつつ、リスクの集中状況や波及経路等を注視することを通じて、地域金融システム全体が持続的・安定的に発展することが見込めるかという視点からの分析・対応を行っていく。また、その具体的な実施に当たっては、マクロ経済分析、金融市

場のモニタリング、個別金融機関監督といった多様なツールを総合した手法（いわゆる multidisciplinary approach）を活用していくこととする。

（１）リスク管理手法の改善

- ① ストレス時においても適切なリスクテイクを維持できるかとの観点も含め、経営陣による主導性と強いコミットメントの下で、マクロ経済情勢・市場環境等自らのビジネスを取り巻く環境の変化を展望し、ストレステストをはじめとした適切なリスク管理が遂行されているかについて検証する。その際、ストレステストが（イ）緩やかな景気後退シナリオのみならず、想定され得る最も厳しいシナリオを前提に行われているか、（ロ）対象とすべきエクスポージャーを全て捕捉したものとなっているか、（ハ）単一のモデルや推計手法に過度に依存したものとなっていないか、についても確認する。また、それぞれのリスクの特性や経営上の課題について、地域金融機関と深度ある双方向の議論を十分に行う。
- ② 直接保有する株式、ETFを含む投資信託及び退職給付信託をはじめとした年金資産について、市場の変動に応じて発生し得る損益や自己資本への影響を的確に把握し、リスクが顕在化した場合の財務面での耐性を含め適切に管理しているかについて検証する。特に、政策保有株式については、ロスカットが困難であるなど価格変動に伴うリスクが大きいいため、このような固有のリスクを踏まえたリスク管理態勢が構築されているかについて検証する。
併せて、債券をはじめとする市場関連収益への依存度の増大を踏まえ、地域金融機関における金利上昇リスクに対する取組み状況を引き続き注視する。
- ③ 大口先に対する与信や複雑な形態の与信について期中管理を含む信用リスク管理が適切になされているか、経営改善努力を行っている取引先に対して、継続的な訪問、経営改善計画等の進捗状況の適切な管理、地道な経営相談・経営指導等を行うなどきめ細かな対応がなされているかについて検証する。
- ④ 今次の金融危機の教訓として、これまでの経済資本モデルやVaRといったリスク量制御手法の限界が認識され、リスク管理手法の更なる改善が課題となっている。こうした現状に鑑み、リスク管理の在り方について、引き続き地域金融機関との深度ある双方向の議論及び共通認識の形成に努める。

（２）収益性・財務の健全性の向上

- ① 収益がリスクの顕在化に対する備えとしても重要な役割を有していることを念頭に、地域金融機関の収益性の状況を検証する。
その際、地域金融機関が、中長期的な視点に立って収益基盤の充実を図るため、地域密着型金融に関する取組みに関し、利用者の期待やニーズを具体的に把握したうえで、これらを経営戦略や中期経営計画等にどのように反映させ、組織全体としてどのように実践していこうとしているのか等について把握する。

- ② 自己資本は積極的なリスクテイクの基盤であるとともに市場の信認の基礎であることを念頭に、将来のストレスに対する実質的な耐性を高める観点から、安定的な収益の確保等を含めた自己資本の充実に向けた取組みを促していく。
その際、地域金融機関が将来を見据えた経営の中で資本増強を行おうとする際には、金融機能強化法の活用も選択肢の一つとして積極的に検討するよう促していく。
- ③ 信用金庫及び信用組合は、協同組織金融機関の基本的性格やその背景にある相互扶助という理念を十分に認識し、地域金融及び中小企業金融の専門金融機関として果たすべき金融仲介機能を最大限に発揮していくことが重要であり、そうした協同組織金融機関の取組みを注視していく。
- ④ また、信用金庫及び信用組合においては、中央機関が傘下金融機関に対する業務補完・支援機能を果たしている。信用金庫及び信用組合の金融仲介機能の更なる発揮に向け中央機関がこれらの機能を十分に果たしていくよう、その状況を注視するとともに、中央機関との一層の連携に努めていく。

4. 顧客保護と利用者利便の向上

金融機関における顧客保護・利用者利便の向上は、国民経済の健全な発展に資するだけでなく、金融機関に対する国民の信頼性向上を通じて、我が国金融システムの安定に資するものである。金融機関においては、顧客情報の厳格な管理、優越的地位の濫用の防止、利益相反の管理等、顧客保護の徹底による安心・信頼をベースに、顧客の目線に立ち創意工夫を凝らした金融商品・サービスの提供により競争力を高めていくことが重要である。

したがって、本事務年度においては、金融機関による顧客保護・利用者利便の向上に向けた以下の取組みを、監督指針に照らしながら重点的に検証する。

その際、各金融機関の自主的な取組みを尊重し、インセンティブを重視する監督に努める。併せて、金融機関が、短期的な利益追求や利益相反などにより、歪んだインセンティブに動機付けられていないかにも注意を払う。

また、必要に応じ、警察当局や、消費者行政を一元的に推進する役割を果たすことが期待されている消費者庁とも協力していく。

(1) 情報セキュリティ管理の徹底等

顧客情報は金融取引の基礎をなすものであり、個人情報保護の観点からも、その厳格な管理を徹底する必要がある。また、法人関係情報の管理についても、市場の透明性・公正性に対する信頼を向上させるため、厳格に行う必要がある。こうした観点から、情報セキュリティ管理等に係る内部管理態勢の適切な整備や、役職員による不正行為（情報漏えい・インサイダー取引等）の防止に向けた職業倫理の強化等に関する取組みを強く促していく。

また、昨年ファイアー・ウォール規制を見直し、金融機関による自主的な利益

相反管理態勢の整備を促すプリンシプル・ベースの枠組みを構築したところであるが、これについて顧客利便の向上と利益相反の防止等の両立に向けて的確な対応が図られているか検証する。

(2) 顧客への説明態勢の充実等

投資信託、仕組み債及びデリバティブ等のリスク性商品販売において、それぞれの顧客の立場に配慮した勧誘・説明態勢となっているかについて、重点的に検証する。特に、(i) リスクの所在や特性等に関し、顧客が的確な判断を行い得るよう、顧客の知識、経験、財産の状況、投資目的等に照らして、適切かつ柔軟な説明を行っているか、(ii) 顧客が説明内容を理解したかどうかを確認するチェックシートを必要に応じ作成・徴求しているか等について検証する。

また、不招請勧誘規制について、法令の整備状況を踏まえ、法令の遵守状況を検証する。

これと併せて、視覚などに障がいを持つ方も、安心して金融機関の窓口やATMを利用して、金融サービスを容易に利用できる態勢の整備を強く促していく。

(3) 相談・苦情処理態勢の充実

顧客からの金融商品・サービスへの信認を確保し、顧客ニーズを積極的に業務運営に生かしていく上で、相談・苦情等に対する主体的で適時適切な対応は極めて重要である。こうした観点から、適切な窓口の整備、相談・苦情等の原因分析、社内における情報共有、再発防止策の策定・周知、その実施状況のフォローアップ等が、経営陣が関与する形で適切に行われるよう内部管理態勢が整備されているかについて検証する。

また、本年10月から導入される金融ADR制度に関し、当該制度の開始に向け必要な態勢が整備されているかを検証する。

(4) 金融機能の不正利用の防止

利用者の安心の確保に向けて、金融機能が不正に利用されることを防ぎ、被害者への的確な対応を行う態勢が整備されているか、以下の点について検証する。その際、本人確認を適切に実施する態勢や、不正の疑いが強い取引を検出して口座を凍結する等の適切な対処を行うためのシステム整備や管理態勢について確認する。

① 振り込め詐欺など他人の財産を害する犯罪の撲滅に向けた対策に努めているか。被害者の財産的被害の迅速な回復を行う観点から、振り込め詐欺救済法に沿って、犯罪利用預金口座等に係る取引の停止や、当該口座に残された資金についての被害が疑われる者への情報提供やその後の分配等の被害者救済対応を的確に行っているか。

② 偽造・盗難キャッシュカード、盗難通帳、インターネットバンキングを用いた不正な預金の払出しを防止する対策に努めているか。預貯金者保護法や金融機関業界内の申合せに沿った被害者への補償を的確に行っているか。

- ③ マネー・ローンダリング、テロ資金供与取引の防止に向けた対応がなされているか。
- ④ 反社会的勢力による被害の防止については、経営陣を含めた組織全体が強い意識を持って、反社会的勢力との関係遮断に向けた態勢整備の取組みを行っているか。

(5) 業務の継続性の確保

金融機関のシステムは業務運営の根幹をなすインフラであり、システムの高度化・複雑化に伴い、システム障害の発生による顧客取引への影響は益々大きなものとなっている。地域金融機関が地域金融システムにおける中核的な役割を担っていることを踏まえ、各金融機関におけるシステムの継続性について、経営陣による主導性とコミットメントの下で、適切なリスク管理が図られているか確認する。また、新型インフルエンザの流行や地震等に備えた業務継続態勢が構築されているかについても確認する。

(以上)