

事務局説明資料

(検査・監督のあり方の見直し)

平成29年3月3日

金融庁

1. 趣旨

金融庁は、これまでルールとプリンシプルの最適な組み合わせ、担保・保証に過度に依存しない、事業をみた融資への転換等、モニタリングの考え方や手法を見直してきたところであるが、今般、こうした新しいモニタリングの基本的な考え方や手法等について、外部の有識者を交えて議論、整理するため、「金融モニタリング有識者会議」を設置する。新しいモニタリングの考え方をとりまとめ、金融機関等と共有を図るとともに国際的に発信していく。

2. メンバー(五十音順、敬称略)

- ・岩原 紳作 早稲田大学大学院法務研究科教授
- ・翁 百合 株式会社日本総合研究所副理事長
- ・関 哲夫 株式会社みずほフィナンシャルグループ取締役
- ・多胡 秀人 一般社団法人地域の魅力研究所代表理事
- ・田中 正明 PwCインターナショナル シニアグローバルアドバイザー
- ・野村 修也 中央大学法科大学院教授
- ・吉野 直行 アジア開発銀行研究所所長、慶應義塾大学名誉教授(座長)

※今後、テーマに応じて、上記以外の有識者にもご参加頂く予定。

3. 会議の開催について

第1回目の会議を下記(略)の通り開催する。

なお、会議は非公開とするが、会議後、議事要旨を金融庁ウェブサイトにて公表する予定。

- 金融庁(金融監督庁)は、発足当初(監督庁1998年)、金融危機に際しての諸課題に対応し、以下を特色とする検査・監督の手法に転換。当時の大きな課題であった不良債権問題の解決等に取り組んだ。

当時の主な課題

- ✓ 金融行政への信頼の回復
- ✓ 不良債権問題の解決
- ✓ 利用者保護のためのミニマム・スタンダードの徹底



発足当時の検査・監督の方針

- ルール重視の事後チェック行政
- 厳格な個別資産査定中心の検査
- 法令遵守確認の徹底

⇒ この結果、不良債権問題は収束し、最低限の利用者保護の徹底が図られた。

○ しかし、実効性のあったアプローチも、機械的に継続すると逆に副作用を生むおそれ。

考えられる主な副作用

■ 形式への集中

- 例えば、
- ✓ 銀行融資において、借り手の事業内容ではなく、担保・保証があるかといった形式を必要以上に重視
 - ✓ 顧客ニーズに即したサービス提供より、金融機関はルール遵守の証拠作りに注力

■ 過去への集中

- 例えば、
- ✓ 将来の経営の持続可能性よりも、バランスシート(=過去の経営の結果)の健全性に集中
 - ✓ 顧客ニーズの変化への対応よりも、過去のコンプライアンス違反の議論に集中

■ 部分への集中

- 例えば、
- ✓ 金融機関の経営全体の中で真に重要なリスクを議論するのではなく、個別の資産査定に集中
 - ✓ 個別の法令違反行為だけを咎めて、問題発生の根本原因の究明や必要な対策の議論を軽視

- 金融を巡る環境の変化により、金融業のあり方も変革を迫られている。

主な環境の変化とその影響

- 国内における人口減少や国際的な低金利の継続

⇒ 横並びの基準を満たした上で量的な拡大競争に集中するビジネスモデルが限界に。

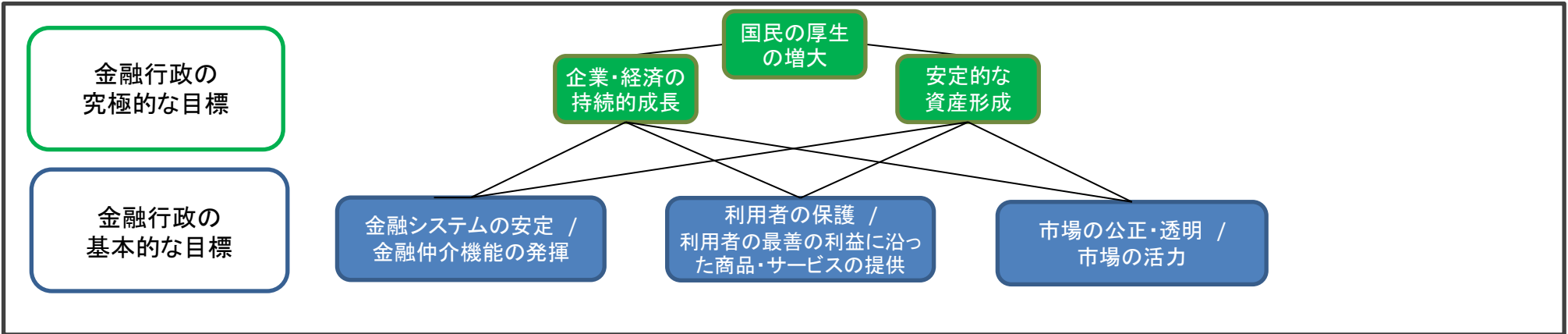
- サービス業の低生産性の持続、高齢化に向けた国民の資産形成の必要性、顧客ニーズの多様化

⇒ 新しいニーズを捉えた上で、質の高いサービスを工夫し、顧客とともに成長できるビジネスモデルを模索する必要性が増大。

- リスクの形態と所在の変化のスピードが拡大

⇒ 従来型のリスクのチェックだけではなく、新しいリスクを把握し対応できる力が重要に。

○ 金融行政の目標が実現されるためには、「市場の失敗」・「経済主体の失敗」と「当局の失敗」の総計をできるだけ小さくし、市場の機能を最大限発揮させることが望ましいのではないか。



「市場の失敗」

(主な例)

- 外部不経済
 - 金融機関の行動に、それが金融システム全体に及ぼす影響が織り込まれていない
- 情報の非対称性
 - 金融機関と顧客等との間に情報格差が存在
- 囚人のジレンマ
 - 自行だけの経営戦略の変更では経営改善が達成できず、悪い均衡から脱することができない

「経済主体の失敗」

(主な例)

- 個人の限定合理性
- エージェンシー問題

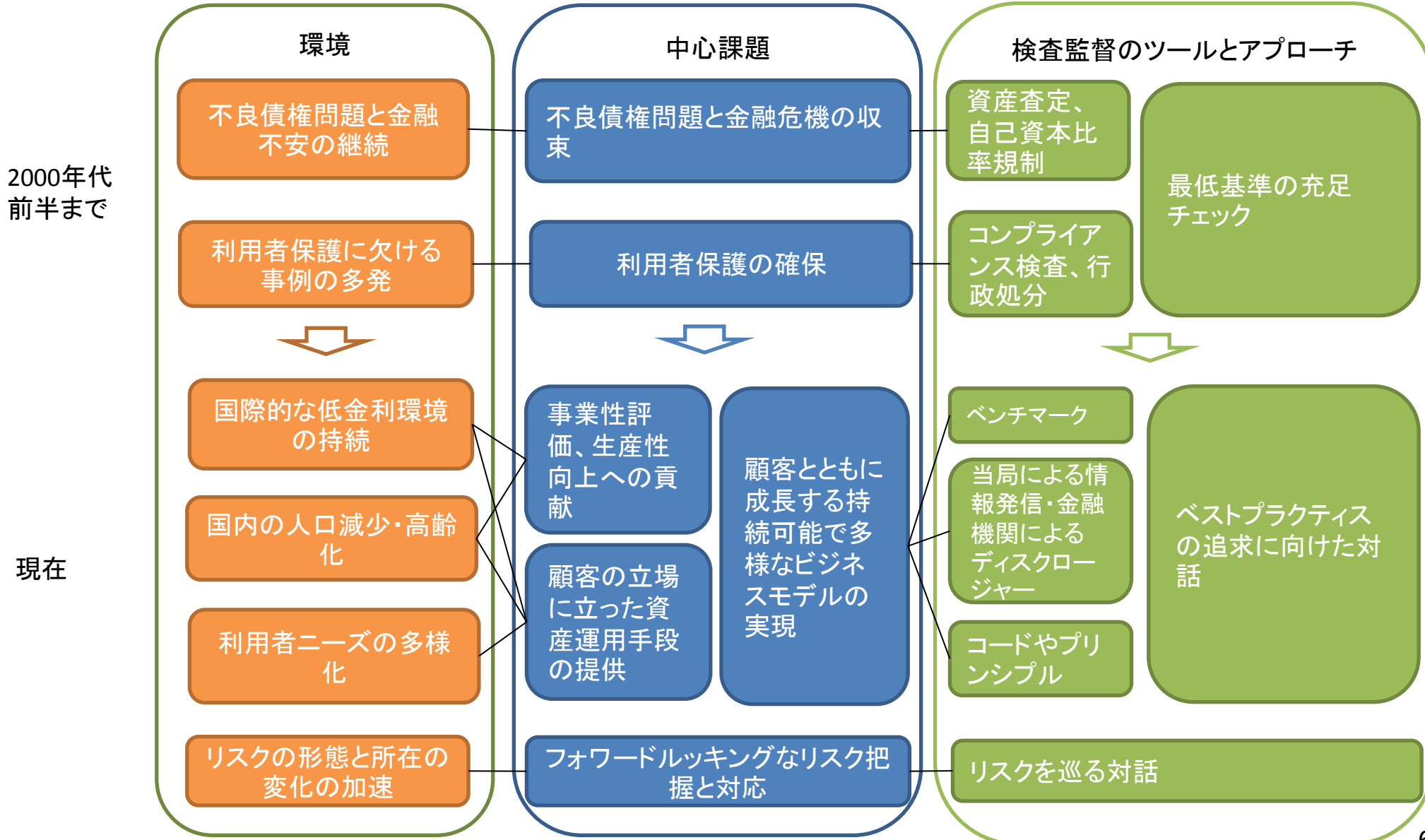
「当局の失敗」

(主な例)

- 過剰規制・過剰介入
 - 市場をむしろ歪ませる
 - 金融機関の創意工夫を制約
- 過剰な裁量
 - 予見可能性・透明性を損なう
- 誤った判断の押し付け、タイミングの遅れ
 - 情報力・能力の限界
- エージェンシー問題
 - 所掌事務範囲での部分最適化
- コンプライアンスコストの増大

目標・課題に
応じた
アプローチの
組み合わせ

○ 環境と課題の変化に対応したアプローチを工夫していく必要があるのではないか。



○ 新しい環境や課題に対応し、金融行政の目標を実現できるような新しい検査・監督の方向性として、どのようなものが考えられるか。

目指すべき金融の姿 —顧客との“共通価値の創造”に根ざしたビジネスモデルの確立—

金融機関は、顧客ニーズにあった良質なサービスや金融商品を提供し、企業の生産性向上や国民の資産形成の拡充を後押しする。金融機関自身も、企業や国民資産の成長を通じて持続的な収益を確保し、成長していく。

検査・監督見直しの3つの柱

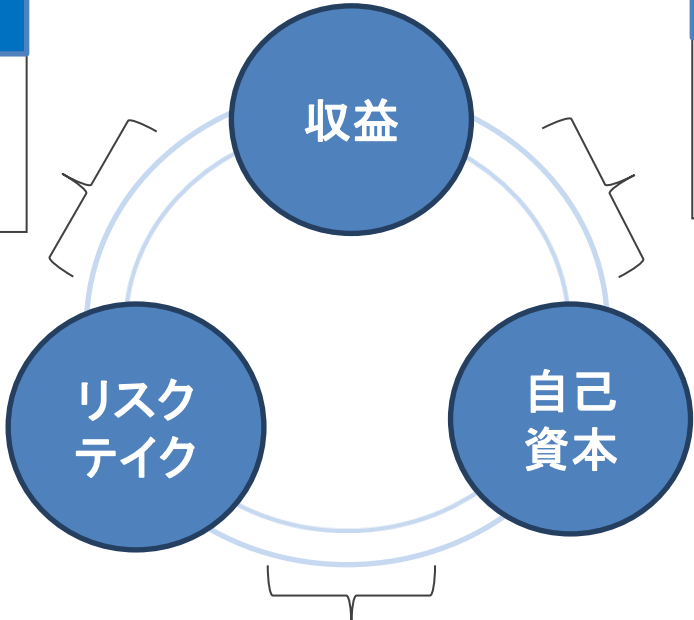
コンセプト		内容	
形式	⇒	実質	最低基準(ミニマム・スタンダード)が形式的に守られているかではなく、実質的に良質な金融サービスが提供できているか(ベスト・プラクティス)へ
過去	⇒	未来	過去の一時点の健全性の確認ではなく、将来に向けたビジネスモデルの持続可能性があるか
部分	⇒	全体	特定の個別問題への対応に集中するのではなく、真に重要な問題への対応が来ているか

○ 経済が右肩上がりの環境においては、金融機関が自己資本に比して過剰なリスクテイクを行うことを抑制することで、金融機関の健全性を確保することが可能であった。しかしながら、国内の人口減少・高齢化や国際的な低金利環境が持続する中で、金融機関の持続的な健全性を確保するためには、金融機関が収益・リスクテイク・自己資本の間の適切なバランスを維持することを通じて、ビジネスモデルの持続可能性を確保しているかを検証することの重要性が高まっているのではないか。

収益・リスクテイク・自己資本の間のバランスの重要性

リスクテイクと収益のバランス

リスクテイクに比して収益が低い場合には、一時的には収益を確保できることがあっても、持続的な収益確保は困難となるおそれ



収益と自己資本のバランス

自己資本に比して収益が低い場合には、内部留保や資本市場からの調達が困難となり、将来の十分な自己資本の確保が脅かされるおそれ

自己資本とリスクテイクのバランス

リスクテイクに比して自己資本が低い場合には、市場・経済変動に伴い、バランスシートが毀損し、預金者等の信認を失うおそれ

検査・監督の見直しの取組み①

- 平成25事務年度以降、さまざまな検査・監督の見直しを進めている。主な見直しのポイントは以下のとおり。

従来の検査（・監督）

<何をどう見るか>

問題意識

新しいモニタリング

- 財務の健全性に関しては個別資産査定が中心

- 当局は、個別資産査定に集中し、**金融機関の経営全体の中で真に重要なリスクについて、議論ができていない**のではないかと、金融機関の融資判断を、検査官に説明しにくい事業性よりも担保・保証等中心に偏らせる影響が生じかねないのではないかと

- 原則、金融機関の自己査定を尊重
- 取引先の財務だけではなく事業を評価しているか議論

- 財務の健全性以外に関しては法令遵守態勢のチェックが中心

- 当局が法令遵守態勢の定型的なチェックに注力する等の結果、金融機関が、当局検査の指摘の対応を含め**証跡を残すことなど形式的な面に過度に注力**しており、実質的なリスク管理や顧客保護態勢の向上につながっていないのではないかと

- 課題に応じて、ビジネスモデルやガバナンスを含めた根本原因についても議論

- 個別金融機関ごとのミクロの視点中心

- 金融システム全体にとって重要なリスク、新たに顕在化しつつあるリスク、今後重要になると見込まれるリスクに重点を置いた検証**がなされていないのではないかと

- マクロプルーデンス総括参事官室を設け、経済・市場動向をリアルタイムに把握し、金融システムの潜在的リスクを分析し、モニタリングに反映

従来の検査(・監督)

問題意識

新しいモニタリング

- 原則、検査局は業態別にモニタリングチームを編成

- 金融ビジネスの複雑化・リスク管理の高度化に伴い、当局においても**専門性の向上が必要**ではないか
- 水平的レビュー等の新たな手法の導入等に伴い、**業態横断的な対応を行っていく必要性**が高まっているのではないかと

- 業態別モニタリングチームに加え、業態横断的なリスクカテゴリー別の専門チームを編成

- チェックリストに基づくミニマム・スタンダードの確認に注力

- 金融を取り巻く環境の変化や、金融機関のレベル向上に伴い、最低基準の遵守状況の確保だけにとどまることなく、
 - **環境変化に対応したビジネスモデルの確立、**
 - **フォワードルッキングなリスクの把握と対応、**
 - **よりすぐれた業務運営(ベストプラクティス)の構築、**
 等を促す必要性が高まっているのではないかと

- 複数の金融機関のリスク管理等の取組みを比較し、ベストプラクティスを把握(水平的レビュー)
- 持続的なビジネスモデル構築に向けた対話

- 金融機関の経営陣・リスク管理部門・コンプライアンス部門との議論が中心

- 業務の実態をより正確に把握するためには、金融機関だけではなく、**さまざまな関係者との対話も重要**なのではないかと

- 社外取締役・監査役や金融機関のステークホルダーとの対話の充実、情報収集の強化

従来の検査(・監督)

問題意識

新しいモニタリング

<いつ誰がモニタリングを行うか>

- 原則、一定の周期に基づきオンサイト検査対象先を選定

- 経営環境の変化が加速しているのに、定期検査の間の期間の**新たな課題の発生に機動的な対応ができない**のではないか
- 検査先の課題の大小に関わらず、一律の総花的な検査は非効率。(一定周期の検査では、)課題の大きな検査先に対し、**継続的な改善を求める効果的な対応ができない**のではないか

- 課題の大小や内容に応じたモニタリング。オフサイトでの継続的なモニタリングを行ったり、必要な場合には、重要なテーマに絞って機動的にオンサイトを実施するなどの態勢に見直し

- 検査局(オンサイト)と監督局(オフサイト)は独立して業務を遂行

- オフサイトで継続的なリスク把握・分析し、それに基づき、オンサイトでの深度ある議論を一貫して実施するという**新しいモニタリングと庁内の態勢が整合的ではない**のではないか

- 検査局もオフサイトモニタリングに取り組み、監督局との連携を強化(オン・オフ一体)

- 国際部門は国際規制の導入負担ができるだけ小さくなるよう交渉する一方、国内部門は国内の課題に独自に対処

- 国際規制が対処しようとしている課題には国内の課題と共通する部分も多いのに、内外バラバラの対応を行う結果、**国際的な議論に対し建設的な提言ができない一方、国内の課題の解決にも国際的な議論の積み重ねを活用できない**のではないか

- 国際的な規制が対処しようとしている課題と国内の課題に共通する部分がある場合には、国内・国際の担当者からなるチームを組成し、国内の知見に基づく提言を国際的に行うことにより、国際規制ができるだけ国内の課題の解決にも役立つものとなるように努める

従来の検査（・監督）

問題意識

新しいモニタリング

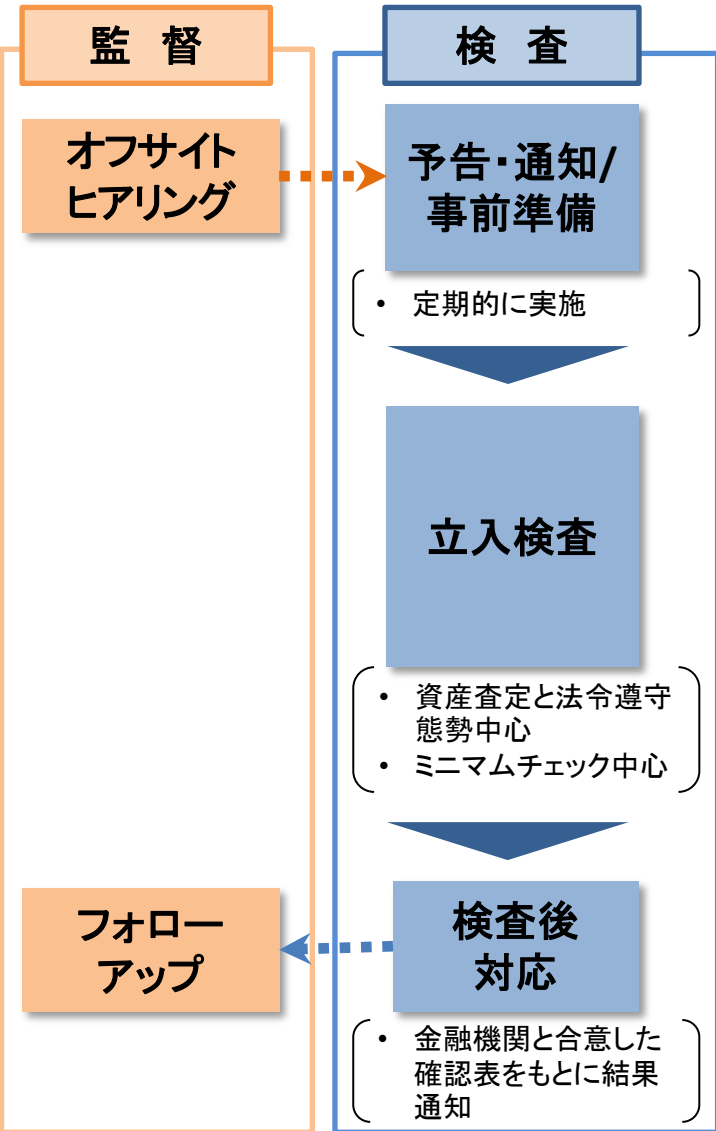
<結果をどう伝えるか>

- 検査では、金融機関と合意した内容について確認表を作成し、確認表に基づき検査結果を通知

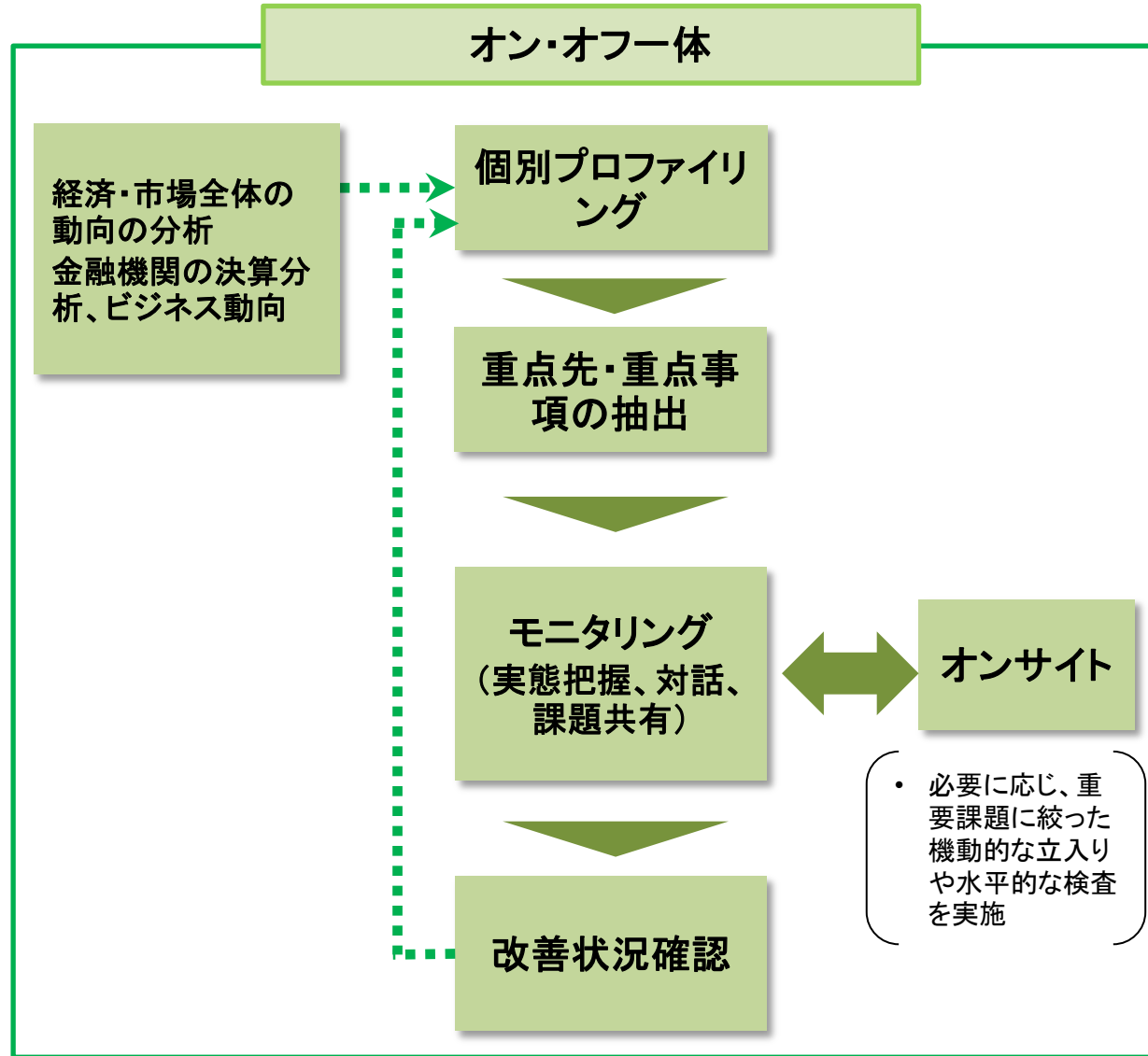
- 検査では何らかの指摘事項を見出してくることが期待される一方、金融機関と合意できた事項のみ指摘する慣行があったため、重要な経営課題の深度ある検証よりも、金融機関と合意しやすい形式・表層的な指摘に注力しがちになっているのではないか

- 検査において、金融機関と合意が得られない場合には、確認表に両論を併記し、検査官の所見などの形で金融機関へ提示

<従来の検査・監督>



<新しいモニタリング>



- 必要に応じ、重要課題に絞った機動的な立入りや水平的な検査を実施

- 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

○ 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。