

金融検査・監督の考え方と進め方 (検査・監督基本方針)

平成 30 年6月

目次

| | |
|--|----|
| I. 本方針の趣旨 | 2 |
| II. 金融行政の基本的な考え方 | 4 |
| 1. 金融行政の目標 | 4 |
| 2. 「市場の失敗」と金融行政の役割 | 5 |
| 3. 「当局の失敗」への対応 | 7 |
| 4. 「形式・過去・部分」から「実質・未来・全体」へ | 7 |
| III. 検査・監督の進め方 | 9 |
| 1. 「実質・未来・全体」を実現するための3つの手法 | 9 |
| 2. 優先順位の機動的な見直し | 10 |
| 3. 最低基準の遵守状況を確認する「最低基準検証」 | 12 |
| (1) 最低基準検証の意義 | 12 |
| (2) 従来の最低基準検証の課題 | 13 |
| (3) 今後の最低基準検証の進め方 | 13 |
| 4. 持続的な最低基準充足を確保するための「動的な監督」 | 14 |
| (1) 動的な監督の意義 | 14 |
| (2) 将来を見据えた分析 | 15 |
| (3) 柔軟かつ実効性ある対応 | 19 |
| 5. ベスト・プラクティスのための「見える化と探究型対話」 | 21 |
| (1) ベスト・プラクティスのための「見える化と探究型対話」の意義と当局の果たす役割 | 21 |
| (2) 「見える化」 | 23 |
| (3) 多様な創意工夫に向けた「探究型対話」 | 24 |
| (4) 業界による自主的な取り組み | 25 |
| 6. 「最低基準検証」、「動的な監督」、「見える化と探究型対話」を通じた進め方 | 25 |
| IV. 当局の態勢整備 | 28 |
| 1. 金融庁のガバナンス | 28 |
| 2. 検査・監督の品質管理 | 28 |
| 3. 検査・監督に関する方針の示し方 | 30 |
| (1) 検査マニュアル | 30 |
| (2) 監督指針 | 33 |
| (3) 考え方、進め方、プリンシプル | 33 |
| (4) 適時の意見発信・注意喚起 | 35 |
| (5) 「バイブル」から「対話の材料」へ | 35 |
| 4. 組織、人材、情報インフラ等 | 36 |
| (1) 金融庁の内部組織 | 36 |
| (2) 人材の育成・確保 | 37 |
| (3) 情報インフラの整備 | 38 |
| (4) 日本銀行との連携 | 38 |
| (5) 内外一体 | 38 |

本方針の主なポイント

金融行政の基本的な考え方

- 金融行政の**目標の明確化**
 - ✓ 金融システムの安定/金融仲介機能の発揮、利用者保護/利用者利便、市場の公正性・透明性/市場の活力のそれぞれを両立させ、
 - ✓ これを通じ、企業・経済の持続的成長と安定的な資産形成等による国民の厚生を増大を目指す。
- 「市場の失敗」を補い、**市場メカニズムの発揮**を通じて究極的な目標を実現。
- 「形式・過去・部分」から「**実質・未来・全体**」に視野を広げる。
- ルール・ベースの行政から**ルールとプリンシプルのバランス**重視へ。

検査・監督の進め方

- 実質・未来・全体の視点からの検査・監督に注力。
 - ✓ 「最低基準検証」を形式チェックから**実効性の評価**に改める。
 - ✓ **フォワードルッキングな分析**に基づく「動的な監督」に取り組む。
 - ✓ **ベスト・プラクティスの追求**のための「見える化と探究型対話」を工夫していく。
- チェックリストに基づく網羅的な検証から**優先課題の重点的なモニタリング**へ。
- 定期検査中心のモニタリングから**オン・オフ一体の継続的なモニタリング**へ。
- **各金融機関の実情**についての深い知見、課題毎の**高い専門性**を蓄積し、金融機関内外の**幅広い関係者との対話**を行う。

当局の態勢整備

- 外部からの提言・批判が反映される**ガバナンス・品質管理**。
- 分野別の「考え方と進め方」などを用いた対話を進めていく。
- 平成30年度終了後(平成31年4月1日以降)を目途に**検査マニュアルを廃止**(金融機関の現状の実務の否定ではなく、より多様な創意工夫を可能とするために行う)。
- 新しい検査・監督のあり方に沿って、**内部組織・人材育成・情報インフラ**を見直す。

I. 本方針の趣旨

金融行政の質を高め、我が国の金融力を高め、経済の潜在力が十全に発揮されるよう、当局と金融機関が日々自己革新を行い、共に前に進めるようにするにはどうしたらよいか。

従来の検査・監督のやり方のままでは、重箱の隅をつつきがちで、重点課題に注力できないのではないかと。バブルの後始末はできたが、新しい課題に予め対処できないのではないかと。金融機関による多様で主体的な創意工夫を妨げてきたのではないかと。

本方針は、金融モニタリング有識者会議が平成 29 年3月に公表した報告書「検査・監督改革の方向と課題」を踏まえ、金融行政の視野を「形式・過去・部分」から「実質・未来・全体」に広げ、金融行政の究極的な目標の達成により効果的に寄与できる新しい検査・監督を実現するために、基本的な考え方と進め方を整理したものである。

本方針については、平成 30 年2月 14 日までの間、意見募集の受付に付し、様々な意見を頂いた。コメントの概要及びそれに対する金融庁の考え方は、金融庁のホームページで公表している (https://www.fsa.go.jp/news/30/wp/wp_revised.html)。また、意見募集期間中、全国で金融機関や会計監査人等との対話の会を開催しており、そこで得られた主な意見についても、とりまとめて金融庁のホームページで公表している (<https://www.fsa.go.jp/news/30/wp/dialogues.html>)。今後も、利用者・金融機関・市場参加者をはじめとした幅広い関係者との議論を行い、継続的な改善に努めていく。

また、本方針に沿って必要な態勢整備を進め、新しい検査・監督を実行に移し、その結果を本方針の改訂に反映していく。

なお、本方針は対象を特定の業態に限ることなく、当局が検査・監督権限を有する全ての金融機関等の検査・監督全般に共通する基本的な考え方と進め方を内容としている。本方針を踏まえた検査・監督は、金融機関の規模・特性に応じた内容とし、小規模金融機関等に対して不必要に複雑な議論を求めないこととする。個々のテーマ・分野ごとのより具体的な考え方と進め方については、別途示していく。

「本方針の問題意識と新しい検査・監督」

金融行政の質を高め、日本の金融力を高め、経済の潜在力が十全に発揮されるようにするには、どのような検査・監督とすればよいか。

問題意識

- 従来のやり方では、
 - ✓ **重箱の隅**をつつきがちで、重点課題に注力できないのではないか。
 - ✓ バブルの後始末はできたが、**新しい課題**に予め対処できないのではないか。
 - ✓ 金融機関による多様で主体的な**創意工夫**を妨げてきたのではないか。



新しい検査・監督

- 以下を中心に取り組む。
 - ✓ 普段から金融機関についての理解を深め、重点課題に焦点を当てる「**全体を見た、実質重視の最低基準検証**」
 - ✓ 将来の健全性を分析し、前広に対応を議論する「**動的な監督**」
 - ✓ 横並びでない取組みに向けた動機とヒントを提供する「**見える化と探究型対話**」

検査
マニュアル
の廃止

外部からの
提言・批判
が反映される
ガバナンスと品質
管理

人材育成・
確保、組織
改革

II. 金融行政の基本的な考え方

1. 金融行政の目標

金融行政の究極的な目標は国民の厚生を最大化に貢献することにある。金融行政の国民の厚生に対する貢献は、経済的な観点からは、企業・経済の持続的成長というフローの面を通じてのものと、国民の安定的な資産形成等というストックの面を通じてのものが中心となる。

金融庁はその発足の当初、自らの任務を金融システムの安定、利用者の保護、市場の公正性・透明性の確保、の3つであるとしていた。これは、当時、不良債権問題の深刻化、金融機関の経営破綻、様々な法令違反事案が生ずる中、我が国の金融システムや市場に対する信頼を回復することが最優先で求められていたことを背景としている。こうした3つの任務は今後も極めて重要なものだが、これらは金融行政の究極的な目標を実現するための手段であり、究極的な目標の達成のための必要条件ではあっても十分条件ではない。

すなわち、金融システムの安定は極めて重要な目標であるが、これだけを究極的な目標であるかのように追求する結果、金融機関がリスクをとることに対して過度に委縮し、金融仲介機能が十分に発揮されない事態となれば、経済や企業の持続的成長を阻害し、結局は金融システムの安定すら困難にしかねない。金融システムの安定と金融仲介機能の発揮とをバランスをもった形で両立させ、双方の間の好循環の実現を図ることが望ましい。

また、利用者保護のためのルール遵守も当然のことだが、これは最低限のことであって、仮に金融機関においてルールさえ守っていれば十分であるといった考え方が広まれば、利用者の最善の利益に沿った商品・サービスの提供のための努力が十分になされず、国民資産の安定的な形成に資さない結果となる可能性もある。利用者保護と利用者利便が両方実現するよう目指すことが望ましい。

さらに、市場の公正性、透明性の確保も市場が機能するためには不可欠であるが、国際的な市場間競争が激しくなる中で、我が国の市場が活力のない市場に留まるならば、企業の資本調達にも国民の資産形成にも十分な役割は果たせない。世界中から情報が集まり、優れた市場仲介者や資産運用業者が集積し、利用者にさまざまな機会を提供できる市場を目指す必要がある。市場の公正・透明と市場の活力とを両方実現するよう努めることが望ましい。

「企業・経済の持続的成長と安定的な資産形成等による国民の厚生を増大」という究極的な目標を達成するためには、①金融システムの安定と金融仲介機能の発揮の

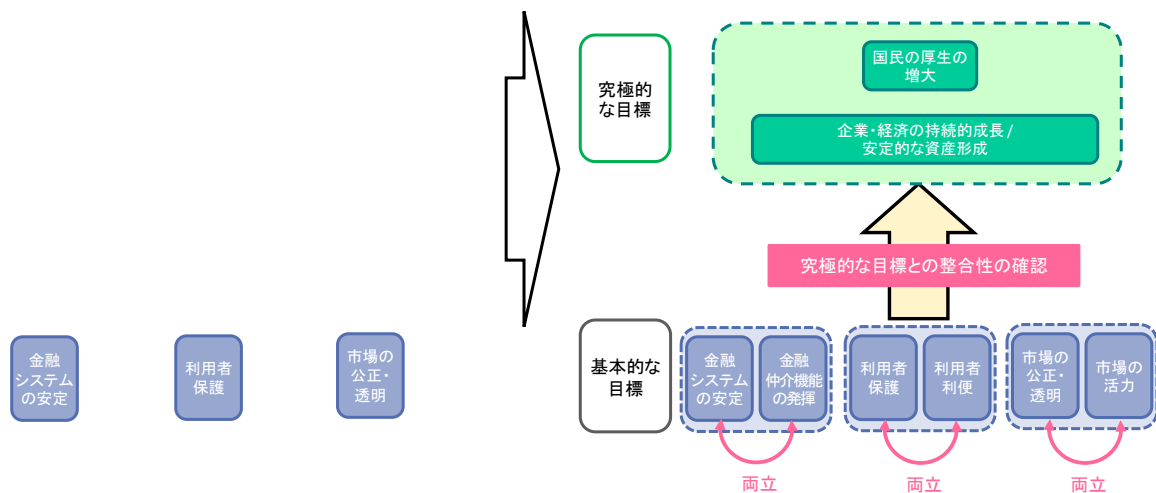
両立、②利用者保護と利用者利便の両立、③市場の公正性・透明性と市場の活力の両立を目指すべきである。①～③を金融行政の基本的な目標と位置づけることができる。

金融行政の目標 (安定重視から安定と成長の両立へ)

➤ 安定、保護、公正・透明に集中

➤ 安定と仲介、保護と利便、公正・透明と活力のバランスを重視

➤ 究極的目標との整合性を確保



2. 「市場の失敗」と金融行政の役割

もとより、金融の主役は利用者・市場参加者・金融機関であり、本来は、上述のような目標が、利用者・市場参加者や金融機関の株主等の合理的な選択の下、自由な競争と市場の機能の発揮によって実現されていくことが理想である。しかし、実際には、金融システムには「市場の失敗」が存在する。

市場の失敗をもたらす原因としては、例えば、

- 個別金融機関の行動が金融システムや経済全体にマイナスやプラスの影響を及ぼすにもかかわらず、その影響が個別金融機関の経営判断に織り込まれない「外部不経済」・「外部経済」の問題
- 金融機関と顧客等との間に情報格差が存在する「情報の非対称性」の問題
- 自社・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「囚人のジレンマ」の問題
- 合理的な判断を意図していても、個人の認識能力の限界や知識・経験が不十分であることから、それを十分になしえない「個人の限定合理性」の問題

- 株主や金融機関全体にとっての長期的な利益と、金融機関役職員が行動する際の誘因が整合せず、結果として役職員が自らの目先の利益を優先した行動をとってしまう「エージェンシー問題」

等が考えられる。

金融システムの安定、金融仲介機能の発揮、利用者保護、利用者利便、市場の公正性・透明性、市場の活力というそれぞれの目標について、これを阻害する様々な市場の失敗に対応し、市場メカニズムや金融機関自身のガバナンス機能が発揮されるようにすることが金融行政の役割である。

第一に、金融システムのネットワーク性に伴う破綻の連鎖のリスクや、金融機関と利用者との間の情報の非対称性に起因する取付けのリスク等、金融システムにはシステムミックなリスク(個別の金融機関の支払不能等や特定の市場または決済システム等の機能不全が、他の金融機関、他の市場、または金融システム全体に波及するリスク)を生み出す性質があり、このため、当局として金融システムの安定を実現するために役割を果たすことが期待される。

金融仲介機能の発揮についても、個別金融機関の地域経済に対する貢献の効果を当該金融機関だけでは享受できないことから生じる外部経済、量的拡大路線から最初に離脱しにくい囚人のジレンマ、金融機関ごとの違いが顧客からは見えにくい情報の非対称性の問題等があり、これらに対処することが当局としての役割と考えられる。

第二に、金融機関と利用者の間には、情報の非対称性や問題への対処能力の格差が存在することから、当局は利用者保護のための役割を果たすことが期待される。利用者利便を巡っても、利用者が商品・サービスを比較検討し自らに合ったものを選ぶための環境が整っていないために、運用力や顧客本位の業務運営の水準の違いが顧客からの選択・支持に反映されず、さらには金融機関の成長の違いにつながらないという問題(情報の非対称性や個人の限定合理性の問題)等があり、これらに対処することが当局としての役割と考えられる。

第三に、資本市場においては、発行体と投資家との間、投資家と投資家との間に情報の非対称性が存在するので、当局は、市場の透明性・公正性を確保し、不特定多数の投資家が合理的な投資判断をできる環境を整備することが必要となる。市場の活力についても、市場全体にとっては市場集積によるメリットがあるにもかかわらず、自らの努力の成果が市場全体で享受されるため、個別参加者にとっては集積促進に向けて行動するインセンティブが働かない外部経済等があるため、環境整備の面を中心に当局として果たすべき役割があると考えられる。

3. 「当局の失敗」への対応

他方、金融行政には、他の分野の行政と同様、市場の失敗に対応するための施策により、「当局の失敗」が引き起こされるリスクも存在する。仮に市場の失敗に効果的に対応できる手法であっても、これを機械的に反復・継続する場合には、さまざまな副作用・弊害が生じ、当局の失敗が拡大する可能性がある。

当局の失敗としては、例えば、過剰規制・過剰介入によって市場を歪める、金融機関の創意工夫を不必要に制限する、過度な裁量により民間部門での予見可能性が損なわれる、当局の情報力・能力の限界から誤った判断を押し付けてしまったりタイミングが遅れてしまったりする、所掌事務の視点からの部分最適化を図る結果幅広い視点での国民全体の厚生最適化から乖離してしまう、コンプライアンス・コストが不必要に増大する、等の可能性が考えられる。

当局としては、「市場の失敗」と「当局の失敗」の総計をできるだけ小さくして、全体として市場の機能が最大限発揮される環境が確保されるよう目指していく。

4. 「形式・過去・部分」から「実質・未来・全体」へ

では、金融行政はどのようにすれば「当局の失敗」のリスクを小さくし、「市場の失敗」に効果的に対応して、金融行政の目標の実現に寄与することができるであろうか。

金融庁は 1990 年代末から 2000 年代初に、法令遵守状況の事後的な確認や個別資産の査定を中心とした検査・監督の手法を確立したが、これを機械的に反復する場合には、「形式への集中」、「過去への集中」、「部分への集中」の問題を惹起する。

形式への集中とは、借り手の事業内容ではなく担保・保証の有無を必要以上に重視する、顧客ニーズに即したサービス提供よりルール遵守の証拠作りに注力する、といったことである。

過去への集中とは、将来の経営の持続可能性よりも過去の経営の結果である足元のバランスシートを重視する、顧客ニーズの変化への対応よりも過去の法令違反行為に着目する、といったことである。

部分への集中とは、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する、個別の法令違反行為だけを咎めてガバナンスや企業文化といった問題発生の根本原因の究明や必要な対策の議論を軽視する、といったことである。

「形式・過去・部分」なしには「実質・未来・全体」は把握できないが、当局が「実質・未来・全体」の視点なしに「形式・過去・部分」だけで判断を行うならば、「当局の失敗」の原因となるとともに、「市場の失敗」にも効果的に対応できない。また、当局の側における「形式・過去・部分」への集中は、金融機関内部における「形式・過去・部分」への集中を促進・強化する傾向がある。金融行政の目標を実現するためには、金融行政は「形式・過去・部分」への集中を排し、「実質・未来・全体」に視野を広げなければならない。

すなわち、「形式から実質へ」と視野を広げ、規制の形式的な遵守の確認に留まらず、実質的に良質な金融サービスの提供やリスク管理等ができてきているかを重視していく。

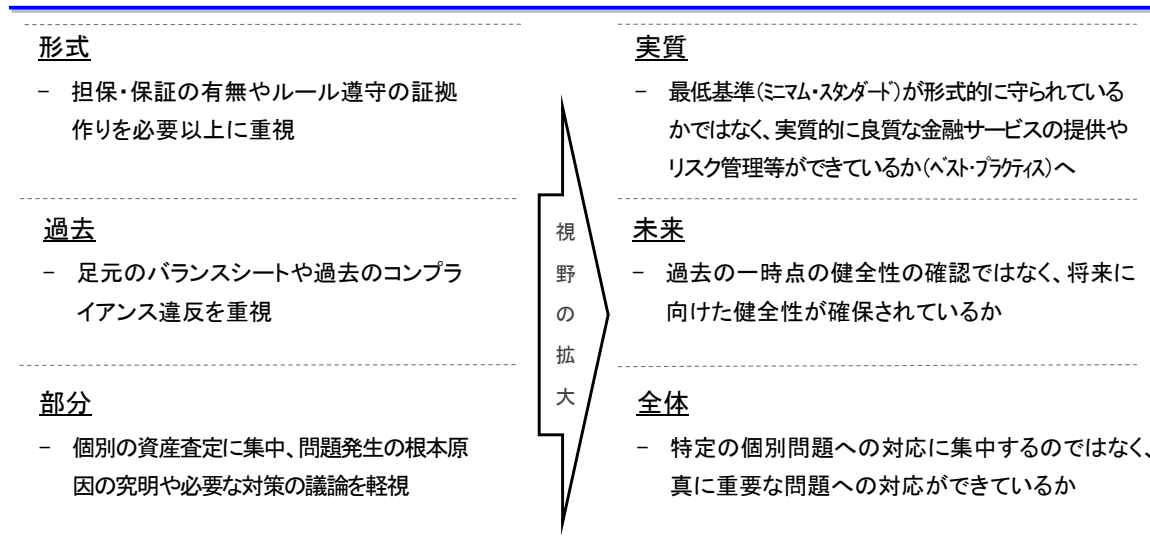
また、「過去から未来へ」と視野を広げ、例えば、過去の一時点の健全性の確認だけに留まらず、将来に向けた健全性が確保されているかも重視していく。

さらに、「部分から全体へ」と視野を広げ、特定の個別問題への対応に集中するより、真に重要な問題への対応ができてきているかを重視していく。

実質や未来や全体に関する判断は形式や過去や部分に関する判断よりも困難であり、しかも、判断者により重い責任をもたらす。このため、官僚制の自然の傾向として、「形式・過去・部分」への集中は金融行政のあらゆる局面において発生しうる。こうした傾向を点検し続け、意識的に「実質・未来・全体」へと視野を拡大する努力を継続する。

また、「実質・未来・全体」の視点からの行政には、当局の側によりの確な判断ができる能力が必要となる。それを担保するためには、検査・監督の進め方、金融庁のガバナンス、品質管理、諸規程、組織、人材、情報インフラ等について、具体的な改革を相互に整合性を持った形で計画的・組織的に進めていく。

「形式・過去・部分」から「実質・未来・全体」へ



III. 検査・監督の進め方

1. 「実質・未来・全体」を実現するための3つの手法

従来、形式・過去・部分への集中の傾向がみられた検査・監督を、実質・未来・全体の視点に重点を置いたものに転換し、金融行政の目標を各目標間のバランスの取れた形で実現していくために、検査・監督の進め方を見直す。

第一に、金融システムの安定、利用者保護、市場の公正性・透明性の3目標を巡っては、それぞれ最低限満たすべき基準が設定されているが、これらの充足状況の確認のための検査・監督は、従来は形式・過去・部分の視点に偏りがちであった。「最低基準検証」は今後とも重要であるが、その進め方を実質・未来・全体の視点から見直す。

第二に、当局が足元の状況で最低基準が充足されているか否かのみに着目するならば、金融行政の目標を将来に向かって確保することはできない。最低基準への抵触が利用者にも金融機関にも当局にも大きなコストをもたらすことに鑑み、金融機関が将来の最低基準に抵触する蓋然性を評価し、蓋然性に応じて対応する「動的な監督」を行う。

第三に、金融は日進月歩であり、金融機関は最低基準だけを念頭に置くのではなく、ビジネスモデルやリスク管理の高度化努力を続けることが必要である。また、金融仲介機能の発揮、利用者利便、市場の活力の3目標についても、各金融機関が自らの置かれた状況に応じ多様で主体的な創意工夫を発揮することが望ましい。こうしたベスト・プラクティスを追求する金融機関の努力を、当局として開示の充実（「見える化」）や探究的な対話を通じて支援する。

以上の「最低基準検証」、「動的な監督」及びベスト・プラクティスのための「見える化と探究型対話」の3つの手法は何が課題でそれをどう解決するかといった実質的な議論を行っていく上での当局の対応のパターンや視点を概念的に整理したものであり、金融機関と当局との間のやり取り一つ一つが3つの手法のいずれに該当するか等について形式的な分類を行うためのものではない。また、3つの手法は連続的につながっており、境界領域においては必ずしも明確に区分できるものではない。

また、上記の3つの手法を、全てのテーマ、全ての金融機関に対し一律に適用するのではなく、金融機関の実態に応じて、適切な対応をとる。例えば、多くの金融機関において水準の底上げが急がれる分野については、最低限満たすべき水準を具体的に示し、最低基準検証に重点を置いて取り組む。また、基本的な財務の健全性や法令遵守態勢に問題がみられる金融機関に対しては、厳正な最低基準検証と要改善事項の明確な指摘を行う。他方、最低基準の充足に大きな問題はないが、環境の変化、社会

的な目線の変化等に照らし、実務の進展に遅れが見られるような分野や金融機関に関しては、「見える化と探究型対話」に重点を置いて取り組む。

厳正な検証を行うべき時に対話だけを行ったり、より良い実務に向けた対話が必要な場合に最低基準の検証だけ行ったりするのは、金融行政の目標は達成できない。日頃から金融機関について正確な実態把握を行い、事実に基づいて何が課題かを把握・分析し、それぞれについて適切な対応を行っていく。一旦行った分析に基づいて実施している検査・監督においても、新たな実態把握・分析に基づく課題が考えられる場合には、新たな課題の性質に応じて、適切な対応を行っていく。また、検査・監督の実施にあたっては、当局がどのような課題を認識したうえで、どのような議論を志向しているのかを、金融機関に対して丁寧に説明していく。

なお、金融システムの安定に向けた国際的な枠組みであるバーゼル合意においては、最低所要自己資本規制を「第一の柱」、最低基準を上回る適切な水準の自己資本を有しているかについての監督上の検証過程を「第二の柱」、開示を通じた市場規律を「第三の柱」と呼んでいる。上述の「最低基準検証」はバーゼルの第一の柱と、「動的な監督」は第二の柱と、「見える化と探究型対話」は第三の柱と、基本的な考え方において共通する面がある。

以上のような取組みを通じ、金融機関が過去の一時点において特定の最低基準に形式的に抵触していたかどうかという「形式・過去・部分」に着目する検査・監督から、未来の動的な展開の可能性に照らして、全体のバランスの実現のために重要な課題を特定し、その実質的改善に注力する「実質・未来・全体」中心の検査・監督への転換を実現する。

なお、以下では金融行政のうち、制度設計に関わる部分については対象としない。また、当局の検査・監督の対象となっている金融機関等について主に議論する。資本市場行政について言えば、「金融商品取引業者、取引所、監査法人、格付会社等の検査・監督」のみならず、「幅広い市場参加者を対象とする監視」が重要な柱となっている。後者では前者に比べルールに基づく事後的な検証が果たす役割が大きいと考えられるため、以下では資本市場行政については主として金融商品取引業者等に対する検査・監督の部分を念頭に議論する。

2. 優先順位の機動的な見直し

金融行政が6つの基本的な目標(金融システムの安定と金融仲介機能の発揮、利用者保護と利用者利便、市場の公正性・透明性と市場の活力)のバランスの取れた実現を目指すことはいつの時代においても変わらないが、目標との関係で現状のどこに

課題があり、目標間のバランスのどこに問題があるかについては、常に点検を行い、課題に適した手法となるよう見直しを続けていく。

個別金融機関についての検査・監督プログラムの策定にあたっては、金融庁全体の検査・監督プログラムの策定にあたっては、PDCA(計画・実行・検証・改善)過程を通じて、部分ではなく全体の視点から優先課題を前広に判断し、それに応じた手法となるよう見直しを続けていく。

(金融システムの安定と金融仲介機能の発揮)

金融システムの安定と金融仲介機能の発揮の実現についていえば、不良債権問題の処理が最優先課題であった 2000 年代前半までは、検査マニュアルに基づいて個別の貸出についての自己査定や償却・引当の適切性を検証し、最低自己資本比率の充足状況を確認する最低基準検証が当局の取組みの中心であった。

しかし、現在では多くの金融機関においては、こうした面での最低基準はおおむね充足されるようになっている。一方、人口減少や高齢化の進行、国内市場の縮小、世界的な低金利環境の持続、FinTech 等技術革新を通じた新たな競争の登場等により、金融機関の経営環境は厳しさを増している。こうした新しい経営環境の下では特に、適切なリスクテイクを通じた収益性の確保なしには持続的な健全性を確保することはできない。最低基準検証だけに留まらず、健全性についての将来を見据えた分析を行い、金融機関のビジネスモデルの持続可能性を検証する動的な監督に取り組んでいく。

さらに、我が国経済・地域経済の置かれた現状に鑑みれば、金融機関が、金融仲介機能を発揮し、顧客との共通価値の創造を通じて顧客と共に成長できるビジネスモデルを確立するための工夫を継続していくことが望ましい。こうした点について、当局の側においてはベスト・プラクティスの追求に向けた取組みのための環境整備を進める。

また、金融機関を巡るリスクの所在と形態の変化は加速しており、将来を見据えてリスクを把握し対応する能力の重要性が高まっている。リスク管理についても、当局設定の金融機関共通の目線の達成を目標とするのではなく、日々変化する環境を踏まえ、それぞれの金融機関のリスク特性に応じた改善努力が継続されることが重要である。当局の側もベスト・プラクティスの追求に資する手法を工夫していく。

(利用者保護と利用者利便)

同様のことは、利用者保護と利用者利便の実現についてもいえる。利用者保護上の問題が頻発した 2000 年代前半には、最低限の法令遵守態勢の確保のため、チェックリストに基づく個別非違の網羅的洗い出しが行われた。現在では、多くの金融機関に

において利用者保護のための基本的な規程類や手続等は整備されたと考えられるが、他方で、形式は満たしても、顧客の状況やニーズを十分に考慮しない商品やサービスの提供等「顧客本位」とは言えない経営姿勢や企業文化の金融機関も依然として存在する。顧客本位の業務運営の原則に照らし、各金融機関の業務運営について対話するとともに、顧客が良い商品・サービスを提供する金融機関を選びやすいよう、その活動内容の「見える化」に取り組んでいく。

(市場の公正性・透明性の確保と活力ある資本市場の実現)

同様に、市場の公正性・透明性を確保し、活力ある資本市場を目指していく上でも、新しい環境に対応した取組みが必要になっている。

活力ある資本市場を実現するためには、顧客・受益者から投資先企業へと向かう投資資金の流れ(インベストメントチェーン)に含まれる全ての金融機関が、顧客の最善の利益(ベスト・インタレスト)のために行動するとの原則に従い、創意工夫を発揮して運用力やより質の高い商品・サービスの提供を競い合い、それが利用者の信頼を高め、資本市場を通じた資金の流れを増大させ、市場に情報や知恵が集積していく好循環の実現が不可欠である。当局としても、そうしたベスト・プラクティスのための環境を整備していく。

また、市場は大きく変化を続けており、市場の公正性・透明性の確保についても、問題の早期発見のためには、国内外の経済情勢や取引手法の変化等について常時将来を見据えた情報収集・分析を行う。また、新しい環境におけるより先進的な態勢整備のあり方にも視野を広げていく。

3. 最低基準の遵守状況を確認する「最低基準検証」

(1) 最低基準検証の意義

最低基準の充足状況の確認(「最低基準検証」)とは、各金融機関が共通して遵守すべき最低基準の充足状況を検証し、最低基準に抵触している金融機関に対して改善を求める手法を指す。最低基準は、金融機関の最低限の財務の健全性の確保、利用者保護、市場の公正性・透明性の確保を目標として設定されており、例えば、自己査定・償却・引当に関する会計基準、自己資本比率規制、利用者保護や資本市場の公正・透明に関する諸法令、経営管理・顧客保護・リスク管理のために最低限必要とされる態勢等が挙げられる。

最低基準検証は金融庁発足当時の検査・監督の優先的課題であった。現在でも、金融機関の健全性を維持し、利用者保護を図り、市場の公正性・透明性を確保する観

点から、引き続き重要である。

(2) 従来の最低基準検証の課題

しかし、「全ての金融機関についてチェックリストに基づく網羅的検証を定期的に行い、個別の非違事項の指摘と処分を行う」という形での最低基準検証が繰り返されると、形式と過去と部分への集中を生じかねない。

例えば、当局においては些末な個別非違事例の指摘に注力する「重箱検査」の傾向を生じかねない。このような場合には、金融機関のコンプライアンス・コストが過剰なものとなる一方で、金融機関の経営全体の中で優先的に取り組むべき重要な課題が却って分からなくなり、優先課題の改善に経営資源を集中できなくなる恐れがある(部分への集中)。

また、当局がチェックリストに沿って内部規程の整備・実施状況や組織の整備状況の検証に注力する場合、諸規程や組織態勢が本来の機能を果たし、最低基準が実質的に充足されているかどうかの検証がおろそかになるおそれがある。これは、本来金融機関の側で行うべきような諸規程の整備状況等の検証に当局の経営資源が費やされることを意味する(形式への集中)。

さらに、個別の非違事例の指摘・処分に当局や金融機関や社会の関心が集中し、非違事例の根本にあるガバナンス・企業文化等の原因の分析や将来に向けた改善という本来の課題が進まず、個別の過去事例についての非難や弁護だけで議論が終わってしまうおそれもある(過去への集中)。

当局がこうした対応となる場合には、金融機関も証跡を残すことや諸規程や組織・態勢を形式的に整備することに過度に注力することとなりかねない。一旦策定された内部規程の固定化により創意工夫が阻害されるおそれすらある。

(3) 今後の最低基準検証の進め方

最低基準検証を金融行政の目標に効果的に貢献できるものとするためには、その手法を形式・過去・部分の視点に偏ったものから実質・未来・全体の視点を重視したものへと進化させる必要がある。

具体的には、Ⅲ. 6. で述べる「検査・監督過程の見直し」(他の手法とも共通する)や、Ⅳ. 3. で述べる「検査マニュアル等の諸規程に関する見直し」を行い、ルールやチ

チェックリスト中心の姿から、プリンシプルや考え方と進め方中心の姿に転換する必要がある。このため、以下のような点を最低基準検証の方針とする。

- チェックリストの個別項目を満たしているか否かではなく、ガバナンス、企業文化、内部管理態勢が全体として必要な実効性を有しているか否かを評価することを検証の目的とする。
- 個別の内部規程の策定・実施状況の確認等で、金融機関自身に委ねるべきものは委ねる。
- 一旦受けた指摘に対する対応が固定化することのないよう、金融機関が過去の報告で示した改善の方法について修正を行うための手順を整備し、状況に応じた変更を容易にする。Q&Aや法令適用事前確認手続(ノーアクション・レター制度)を利用しやすいものとしていく。
- 個別の非違事項が見出された場合にも、一律に同程度の改善策を求めるのではなく、ガバナンスや企業文化を含めた根本原因に遡って分析し、その重要性を判断して、重要性に応じた対応を行う。根本原因の分析にあたっては、事実に基づき金融機関との間で十分議論を行い、安易に個別事案とガバナンス・企業文化を結びつけるのではなく、真に解くべき課題の構造をよく見極める。
- 個々の問題事象の検証と同種の問題の再発防止のみに集中するのではなく、問題事象の根本原因の追求を通じて、同原因の問題が形を変えて発生することを防ぐことが重要であり、将来に向けた実効性ある改善策を議論し、改善状況を継続的にフォローアップする。
- 個別の規定の適用にあっても、趣旨・目的に遡って法令の全体構造を把握した上で、保護すべき重要な利益を特定し、対応を判断する。

4. 持続的な最低基準充足を確保するための「動的な監督」

(1) 動的な監督の意義

持続的な最低基準充足を確保するための「動的な監督」とは、将来の環境と金融機関の動的な展開を見通し、金融機関が将来最低基準に抵触する蓋然性を評価して、金融機関と問題意識の共有を行い、改善に向けた対応を求めていく手法を指す。

金融機関が足元において最低基準を充足していても、それは一時点の状況に過ぎず、将来にわたって最低基準が満たされることを保証するものではない。しかし、実際に最低基準に抵触する段階になってからでは、既に利用者保護や市場の公正を損ない、または健全性回復のためにとりうる手段が限られることとなり、利用者、金融機関、当局を含めた社会全体にとってのコストが膨大になる。したがって、当局としては、足元では最低基準に抵触していない金融機関であっても、将来的に最低基準に抵触する蓋然性が高い金融機関については、実際に抵触するような事態に至らぬよう、早い

段階から予防的に問題点を指摘し、改善対応を求めていく必要がある。

金融庁は、発足当初、ルールに基づく事後確認型行政を標榜し、動的な監督は必ずしも重点業務とはしていなかった。しかし、将来に向けてのリスクの評価とそれに基づく改善指導は、諸外国の多くにおいては免許業種の監督の中核的な要素をなしている。金融機関の経営環境が厳しさを増し、金融機関を巡るリスクの性質と所在の変化が加速し、金融機関が新しいビジネスモデルを工夫して顧客からの変化する期待に応えていかなければならない現在の状況においては、動的な監督の重要性は特に高い。

動的な監督は、明確な最低基準抵触がない段階において、将来の蓋然性に基づいて金融機関に対して改善に向けた取組みを求めるものである。当局の側においては、将来についてできるだけ確な見通しを持てるよう、広く深く早く情報を把握・分析するとともに、一律の処方箋を押し付けるのではなく、個別の事情に応じた解決を模索するための金融機関との双方向の建設的な対話を行うための手法、最低基準検証とは異なる進め方を工夫していく。

(2) 将来を見据えた分析

足元では健全性に関する最低基準に抵触していないとしても、将来的に最低基準に抵触する蓋然性が高い場合としては、例えば

- 最低基準で十分に捉えられていないリスクを過大に抱えている場合
- 収益やビジネスモデルの持続可能性が損なわれている場合
- ガバナンスや企業文化に起因して、問題のある経営陣の行動・姿勢を防止・是正できない等の課題を抱えている場合

が挙げられる。

また、足元で利用者保護や不公正取引に関する問題事象が生じていなくても、金融機関のビジネスモデル・経営戦略、社会経済環境、規制動向、社会的な期待目線の高まり等から、将来において問題事象が発生する蓋然性が高まっている場合も考えられる。

こうした点について評価するため、内外の経済・市場・社会的状況・動向を把握するとともに、環境変化が金融機関の経営に影響を与える様々な波及経路について把握する。足元の好環境によって将来最低基準に抵触する原因となる問題が覆い隠されている場合等には、ストレス・テスト(BOX 参照)による検証も有効な手法となりうる。

また、過去の金融危機では、個々の金融機関からは合理的なリスクテイク・リスクヘッジであっても、多くの金融機関が同一方向の取引を行ったために、結果として予想外

の市場価格の変動や信用の拡大・収縮を引き起こしてしまう「合成の誤謬」の問題が発生している。個別金融機関についての分析に留まらず、金融システム全体の視点（マクロ健全性の視点）を持って分析を行っていく。

〈BOX〉 持続的な健全性に関するフォワードルッキングな分析の例

金融機関の健全性の将来的な持続可能性について把握するためのフォワードルッキングな分析の視点としては、以下のようなものがある。

(最低基準で十分に捉えられていないリスク)

内外の大きな金融危機に至る過程では、金融機関は健全性に関する当時の自己資本比率規制を満たしていたが、以下のような形で基準が捉えられないリスクを過剰に抱えていた。

- 一見多様な貸出先への分散がなされていたが、多くの貸出先は事業・担保等を通じ大きな不動産価格変動リスクを伴っていた。
- 金融機関が限定的なリスクしか負わない前提で取引が行われていたが、リスク分担のあり方が明確には取り決められておらず、実際には多大な負担を負った。
- 基準に捕捉されない形でリスクテイクができるよう取引が設計されていた。
- 好況が続いたため、過去実績を元に計測されるリスク量が過小となっていた。

また、大口先に対する与信の集中度や、リスクを適時適切に把握し機動的に対応する態勢の金融機関間の差異は、実際には損益に大きく影響するが、自己資本比率の計算には反映されない。これらの点に留意して、リスクテイクの実態を将来を見据えて把握していく必要がある。

(収益やビジネスモデルの持続可能性)

本邦金融機関の経営環境は厳しさを増しており、適切なリスクテイクを通じた収益性の確保なしには持続的な健全性を確保することはできない。当局においても、自己資本対比での過剰なリスクテイクの抑制のみに重点を置くのではなく、金融機関の収益性にも注意を払う必要性が高まっている。

また、足元時点での収益が良好であっても、例えば以下のような事情によりビジネスモデルに持続可能性がなければ、将来的には収益性が維持できなくなり、資本を毀損する可能性がある。

- 長期固定金利資産の満期が順次到来し低金利資産に入れ替わっていく。
- 地域の人口減少や高齢化が融資機会の減少につながるが見込まれるが、顧客と共に成長できるビジネスモデルを見いだせていない。
- 投資信託の回転売買により役務収益を確保しているが、中期的には顧客からの信頼を失いビジネスとして継続できなくなるおそれがある。
- 含み益の生じた有価証券からの益出しに毎期の決算を依存している

が、含み損となっている有価証券は放置されている。
こうした場合にはビジネスモデルの持続可能性に遡った検証が特に有用である。

(ストレス・テスト)

金融機関の経営環境が悪化するシナリオを設定し、その下での経営状況についてシミュレーションを行う手法をストレス・テストと呼ぶ。ストレス・テストは、過去データの統計的な分析だけでは捉えられない課題を洗い出す将来を見据えた分析手法の一つである。

金融機関が自らの置かれた環境やリスク特性に応じたシナリオを用いてストレス・テストを行うことは、リスクの波及経路についての認識を深め、環境変化への対応の準備を行う上で有効と考えられる。

他方、当局が特定のシナリオを用いたストレス・テストを実施して金融機関の資本の十分性の合否判断に用いる場合には、シナリオの選定の仕方が金融機関のポートフォリオ配分に意図しない歪みを与える可能性がある。また、共通シナリオの分析のみで足りるとする場合には、金融機関ごとのリスク特性の違いに応じた課題の洗い出しが不十分なままで健全性についての判断を下すことともなりかねない。

当局設定の共通シナリオを用いたストレス・テストを活用する視点としては、たとえば以下のようなものが考えられる。今後、上記のような副作用にも留意しつつ、活用のあり方について検討を深めていく。

- バブル的な状況が継続すると、収益と自己資本が積みあがる一方、リスクに関する認識が強硬化するため、リスクに対する自己資本の十分性もビジネスモデルの持続可能性も著しく改善したように受け止められがちである。このような場合に、現状の健全性についての認識が、バブル的な環境にどの程度依存したものであるかを明らかにできないか。
- 長短金利差の縮小等の新しい環境が一時的なものと受け止められている場合に、それが継続した場合の影響について認識する助けとならないか。逆に、低金利や流動性の潤沢な状況が長く続き、多くの金融機関のビジネスモデルが当該環境の継続を前提としたものとなっている際に、環境変化の影響について認識する助けとならないか。
- 以上のような場合に、個別金融機関のみならず、金融システム全体の健全性を評価する助けとならないか。
- 金融機関が用いているシミュレーションの手法の横比較を行う助けとならないか。

(3) 柔軟かつ実効性ある対応

将来を見据えた分析の結果、将来的に最低基準に抵触する蓋然性が高いと考えられる場合には、金融機関との間の認識の共有に努め、蓋然性を低くするための対応を求めていくことになる。

しかし、金融機関の経営環境が厳しさを増している現在、過剰なリスクテイクの抑制、経費の節減、営業努力による量的拡大等の対応だけでは健全性を持続可能なものとすることができない場合も多い。

そのような場合には、何らかの基準を機械的に適用し、画一的な改善策を求めたとしても、本質的な解決には至らない。実情に応じた解決の道を見出す柔軟性が必要である。

他方、こうした場合には、放置すればいずれは金融システムの安定、預金者・利用者の保護、市場の公正・透明に影響を及ぼしかねない以上、対応の実効性は十分に確保する必要がある。

すなわち、

- 金融機関ごとの経営環境（地域経済の動向、人口動態等）、ビジネスモデル（貸出や有価証券運用の経営方針等）、リスク特性を踏まえた分析を行い、根本問題について仮説を構築すること、
- 構築した仮説を起点に、金融機関の自己評価を十分に踏まえながら、金融機関との間で当局の見解を一方的に押し付けることなく深度ある対話を行い、課題及びその原因を明確化し、金融機関と共有すること（見方に違いが残る場合には違いを確認した上で議論を継続すること）、
- 共有された課題認識に基づき、金融機関において具体的な改善策が策定されるよう求め、改善状況のフォローアップを行うこと、

を通じて、改善に向けて継続的に取り組んでいく。

なお、具体的な改善策を策定・フォローアップするにあたっては、当局も金融機関も事実即時的確な現状把握を行い、真に解くべき課題を見極めた上で、改善策がそれに即した取組みとなっているか、対応のための対応となっていないか、確認することが重要である。

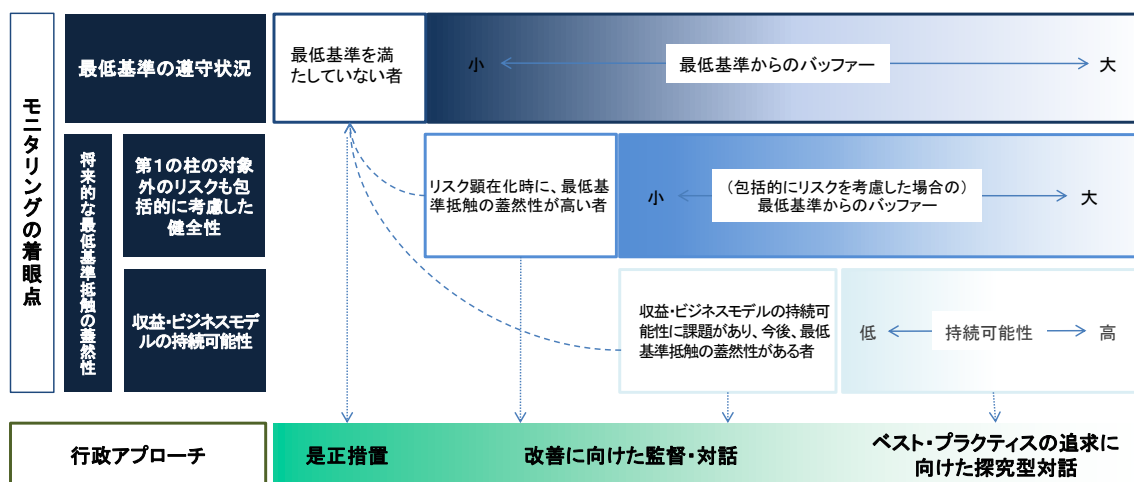
こうした取組みについては、最低基準抵触の蓋然性の度合い、当該最低基準の重要性、蓋然性の背後にある課題等に応じた内容のものとしていく必要がある。すなわち、過大なリスクテイクが原因となって最低基準に抵触する蓋然性が高くなっているような

場合には、期限を定めて具体的な改善策の策定と実施を求める必要がある。他方、現在の環境下では健全性は確保されているが、今後の環境変化を見据えた場合にビジネスモデルの持続可能性に懸念があるような場合で、経営陣自体も十分に課題を認識しているような場合には、むしろ後述の探究型対話に近い形で議論を行うことが適切と考えられる。

このように、動的な監督のあり方には、最低基準検証に近いものから探究型対話に近いものまで連続的な濃淡がある。3つの手法間の境界は必ずしも明確に線引きできる訳ではない。また、前述のとおり、3つの手法に関しては、金融機関の実態に応じて、適切な対応がとられるべきものであり、一旦行った分析に基づいて実施している検査・監督においても、新たな実態把握・分析に基づく課題が考えられる場合には、新たな課題の性質に応じて、適切な対応を行っていく。

なお、現在の早期警戒制度は特定の指標が一定水準を超えた場合にヒアリングや報告徴求を行うことを内容としており、必ずしも実質・未来・全体の視点に基づくものとはなっていない。分析の手法についても、対応の方法についても、以上に述べたような動的な監督の考え方に即したものに見直していく。

持続的な健全性を確保するための動的な監督の位置づけ



5. ベスト・プラクティスのための「見える化と探究型対話」

(1) ベスト・プラクティスのための「見える化と探究型対話」の意義と当局の果たす役割

ベスト・プラクティスのための「見える化と探究型対話」とは、それぞれの金融機関が経営環境の変化を先取りした業務運営や競争相手よりも優れた業務運営（ベスト・プラクティス）の実現に向けて競い合い、主体的に創意工夫を発揮することができるよう、開示の充実や探究的な対話等を進める手法である。

当局がこの手法に取り組む理由としては、以下のとおり、変化への対応、当局や市場の失敗への対応、好循環の実現、の3つが挙げられる。

第一に、変化が加速し続けている今日の経営環境においては、金融機関は、過去の経験に基づいて設定された最低基準を守ることを目指すだけでは、時代に遅れ、最低基準の趣旨すら実現できなくなる可能性が高い。例えば、仮に各種最低基準を満たしていたとしても、リスク管理の相対的に劣った金融機関には隠れたリスクのある商品が集まり、サイバー・リスクへの対応が相対的に遅れた金融機関は攻撃の対象となり、犯罪資金洗浄やテロ資金の送金を行おうとする者は管理の相対的に弱い金融機関を探し出して利用しようとする。当局の最低基準検証で指摘がなかったことに安住するのではなく、ベスト・プラクティスを追求する努力を続けることが、変化を生き延びるためには不可欠である。

第二に、市場メカニズムが有効に働くような環境の下では、民間企業としての金融機関は当然のこととしてベスト・プラクティスに向けた創意工夫を競い合うこととなる。しかし、実際には当局の失敗と市場の失敗が以下のような形で複合的に作用して、必ずしもそうした環境は実現しない可能性がある。すなわち、

- 当局が、金融機関の満たすべき最低水準を定めるのみならず、最低水準達成のための具体的な方法についてまで詳細に規定・介入するために、それが創意工夫を不必要に制約する。
- 商品・サービスの違いが利用者から見えにくかったり（情報の非対称性）、利用者の側に何が良い商品・サービスか判断するための適切な視点・知識・経験（金融リテラシー）が十分になかったりするために、金融機関の間の違いが評価の変化につながりにくい。
- 金融システムの安定のために設けられたセーフティネットが経営陣の危機感を弱め、内向きの文化や横並び意識が解消しない。
- 最初に別のモデルを工夫した金融機関が一旦競争上不利になるリスク（ファースト・ムーバー・リスク）がある。
- 地域経済や市場の活性化に対する個別金融機関の貢献の効果が当該金融機

関だけに帰属するわけではない外部経済がある。

当局としては、1)ルールとチェックリストを中心とした枠組みからプリンシプルや考え方と進め方を中心とした枠組みに移行(後述Ⅳ. 3. 参照)すること等により、創意工夫をできるだけ阻害しないようにするとともに、2)「見える化」等を通じて、ベスト・プラクティス追求の誘因を弱めている要因を取り除くように努める。

第三に、現在では、多くの金融機関において最低基準がおおむね充足され、当面の最低基準抵触の蓋然性も一定程度に抑えられているが、金融行政の究極的な目標との関係では、金融システムの安定と金融仲介機能の発揮、利用者保護と利用者利便、市場の公正性・透明性と市場の活力が、より高い水準で両立され、好循環が実現することが望ましい。

こうした好循環を実現していく上で鍵となるのが、顧客との共通価値の創造である。マイケル・ポーターとマーク・クラマーは、2011年の論文「共通価値の創造」で、企業は本業を通じて顧客・地域社会と共通の価値を創造することにより、新しい市場と競争上の優位性を形成できると論じた。企業が顧客の真のニーズに応じた良質な商品・サービスを提供し、顧客の成長に貢献することは、安定した経営基盤の構築、ひいては企業価値の向上につながると考えられる。

経済の持続的成長に資するような金融仲介機能の発揮や、国民の安定的な資産形成に資するような商品・サービス提供は、金融機関自身の持続可能なビジネスモデルの確立の基礎となる。また、持続的な健全性の確保のために短期的な調整策を越えてビジネスモデルそのものの変革に取り組もうとすれば、顧客とともに成長していくための工夫に取り組まざるを得ない。

さらに、市場仲介者が市場の公正性・透明性の確保に向けたベスト・プラクティスを追求するとともに、その他市場関係者を含め資産運用や情報生産の機能を高めるならば、我が国資本市場の活力向上にも貢献できると考えられる。

こうした取組みが進むか否かは、金融行政の究極的な目標の実現を大きく左右することとなる。

以上のように、変化への対応の確保、当局や市場の失敗への対応、好循環の実現の観点から、当局としても金融機関によるベスト・プラクティスの追求を支援することが適切と考えられる。しかし、具体的なベスト・プラクティスは、当局が事例を示し、金融機関がその達成を目標とするという性質のものではなく、金融機関が自ら考え、より良いプラクティスに向けた取組みを進めていくことが重要である。この分野の取組みは比

較的新しく、その進め方も形成途上であるので、今後、改善と工夫を続けていく。以下では考えられる主な手法について論じる。

(2) 「見える化」

「見える化」は、市場の失敗を補い、金融機関が創意工夫を競い合う環境を実現する上で、中心的な役割を果たすと考えられる。すなわち、利用者の目から見て金融機関ごとの商品・サービスの違いが分かりにくい「情報の非対称性」の問題を補う上では、民間の第三者的な主体による評価指標の開発・公表や、金融機関による自主的な開示の充実が有効であると考えられる。また、利用者の側に何が良い商品・サービスか判断するための適切な視点・知識・経験(金融リテラシー)が十分でない場合には、当局が収集した情報を開示することによってこれを補うことが有効であると考えられる。

金融機関による自主的な開示については、顧客をはじめとしたステークホルダーにとって有用な情報ができるだけ比較可能な形で公表されるよう、近年、以下のような取組みを進めてきた。

- 資産運用の面では、「顧客本位の業務運営の原則」をとりまとめ、どの金融機関がプリンシプルを受け入れており、どの個別の原則について実施を表明し、どの個別の原則について実施しない理由をどのように説明しているかを比較できるようにした。また、比較可能な共通指標による「見える化」にも取り組んでいる。
- 地域金融の面では、顧客が主体的に金融機関を選択し、金融機関間の顧客本位の競争を実現する一助となるよう、金融機関の金融仲介(企業への付加価値提供等)を客観的に評価できる共通の諸指標を設定し、その改善に取り組んでいる。

また、当局が収集した情報の公表については、例えば商品・サービスの内容・品質等について金融機関の間でどの程度の違いがあるかを「金融レポート」等で公表することにより、利用者が選別眼を働かせる上での視点を提供するようにしている。

今後とも、利用者にとっての有用性の高い「見える化」を進めていく。

上記のような諸情報が提供され、さらに金融教育の取組み等により利用者の金融リテラシーが向上すれば、金融機関のベスト・プラクティス追求に向けた誘因が高まるとともに、より優れた商品・サービスを提供する金融機関が顧客から選択・支持されて成長・発展していくことにより、我が国全体として金融機能が向上していくことが期待される。

また、金融機関がどのような方針に基づき、具体的にどのような行動をとっているかという情報提供を充実させていくことは、株主によるガバナンスをより良く機能させていく上でも重要であり、コーポレート・ガバナンスのメカニズムを通じてベスト・プラクティスの追求に向けた誘因が高まることが期待される。

(3) 多様な創意工夫に向けた「探究型対話」

当局の対応が金融機関による変革の制約となる「当局の失敗」を解決するために、最低基準検証や動的な監督の進め方を「実質・未来・全体」の視点から見直し、金融機関による形式的・画一的な対応の原因とならないようにしていく。さらに、長年にわたって形成された横並び意識や内向きの意識を解きほぐしていくため、金融機関との間で、特定の答を前提としない、多様な創意工夫を志向した「探究型対話」を行っていく。

当局は、水平的レビュー等を通じ、幅広い金融機関の特徴ある取組みを把握することができ、また、企業ヒアリング等を通じ利用者の目から見た金融機関の状況を把握することができる。さらに、海外当局との情報交換等を通じ、海外金融機関のベスト・プラクティスについての知見を得ることもできる。このような個々の金融機関では把握しにくい情報を把握・蓄積し、営業上の秘密に留意しつつ金融機関に還元を行うことにより、取組みの意欲のある金融機関については気づきのためのヒントを、横並び意識・内向き意識の強い金融機関に対しては変革に向けた刺激を提供することができると考えられる。特に、当該金融機関が類似の状況にある金融機関全体の中でどのような特徴を有しているかについての分析を提供することは、対話を実効性のあるものとするための材料として有益と考えられる。

さらに、プラクティスの改善に向けてのプリンシプルをとりまとめることは、議論の視点を整理する効果があるとともに、原則を採択するか、実施するか、実施しない理由を開示するかの検討を通じて金融機関が考えを深める機会となると考えられる。

なお、言うまでもなく、ベスト・プラクティスの追求に向けた取組みには、単一の答があるわけでも、ここまでで十分という水準があるわけでもなく、それぞれの金融機関が自らの置かれた環境と特性に応じ多様な創意工夫を行うことが重要である。従って、当局と金融機関の対話が当局の正しいと考える特定のベスト・プラクティスを金融機関に押し付ける形となり、金融機関の自己責任原則に則った経営が歪むようなことがあってはならないことはいうまでもない。当局と金融機関の間には権限関係が存在するため、この点について特に注意していく。

また、当局からの問いかけが金融機関の実情を十分に踏まえないものである場合等には、金融機関の側が形式的に取組みの実績・事例をつくって当局に示すだけとな

り、当局にとっても金融機関にとっても経営資源の無駄遣いとなりかねない。日頃のモニタリングを通じた特性把握を基に、一つ一つの金融機関の置かれた経営環境や経営課題について深い理解を持った上で、特定の答を前提とすることなく、的確な問いかけを投げかけるように努めていく。

(4) 業界による自主的な取組み

個別金融機関だけの取組みでは、業界全体に対する利用者の信頼感の向上、市場の活性化等、ベスト・プラクティス追求のメリットが十分に実現しない場合には、業界の自主ガイドライン等の取組みが有効となる。

また、個別金融機関による開示だけでは利用者による比較・検討が進みにくい場合には、業界共通フォーマットに基づく開示を進め、業界団体において一覧性のある開示を提供することも有益と考えられる。

当局も、検討会へのオブザーバー参加等により、必要に応じて以上のような取組みを支援していく。

6. 「最低基準検証」、「動的な監督」、「見える化と探究型対話」を通じた進め方

「最低基準検証」、「動的な監督」、ベスト・プラクティスのための「見える化と探究型対話」を通じて、実質・未来・全体の視点からの検査・監督とするため、その進め方を以下のように見直す。なお、検査・監督過程の継続的な見直しや品質管理についてはIV. 1. 及び2. で述べる。

(正確な実態把握)

新しい検査・監督の下でも、全ての基礎となるのは正確な実態把握である。事実から出発し、事実に戻り、事実を最優先することを、検査・監督の全過程を通じて徹底する。自らの実態把握力を点検し、金融機関側の負担に配慮した上で、必要な情報を確実に把握できる態勢を構築する。

(優先課題の重点的なモニタリング)

以前の立入検査においては、金融機関それぞれの課題や特性(業態、所在地、規模、リスク特性等)を必ずしも十分反映せず、多くの金融機関に検査マニュアルのチェックリストに基づいて一律かつ網羅的な検証を行っていた。

このような手法が機械的に反復・継続されれば、当局側においては重要な問題の

議論でなく些末な問題の指摘に注力するいわゆる重箱検査の傾向すら生じかねない。また、金融機関の側でも、実質的な重要性の乏しい事項の改善に経営資源を集中せざるをえなくなることもなりかねない。

こうした「部分への集中」の傾向を避けるため、1)金融機関を巡る環境変化について把握するとともに、モニタリング・データや随時のヒアリング等により金融機関の分析を行い、金融機関の特性を把握し、2)その内容に応じて検証の重点を判断し、3)重点的な課題の性質に応じてオンサイト(立入検査)とオフサイト(立入を行わないモニタリング)、個別金融機関のモニタリングと水平的なモニタリング(同一課題についての金融機関横断的なモニタリング)等を使い分けていく。

また、過去においては、定期的な立入検査において何らかの指摘を行うことが期待される一方、金融機関との間で合意できる点のみを確認表によって確認し、検査結果通知に記載する手法がとられていた。こうした手法については、検査官にとって金融機関と合意しやすい事項の指摘に注力する誘因となりかねないとの指摘もあったところである。このため、現在では検査結果通知以外の還元方法を工夫し、認識が一致しない点については相違点を確認の上、継続的に議論を続けることとしている。今後とも、優先課題についての重点的な議論に適した進め方を工夫していく。

(オン・オフ一体の継続的なモニタリング)

以前の検査・監督においては、定期的な立入検査によって一時点の状況について検証と問題点の指摘を行い、必要に応じオフサイトの監督で改善状況のモニタリングや処分を行う手法がとられていた。しかし、このような手法による場合、環境が変化し、時々の課題が生まれる中で、定期検査の間の期間における環境変化や新たな課題の発生に機動的に対応できない。また、検査の際に得られた個別金融機関についての知見が改善状況のフォローアップに十分に活かされない可能性がある。

このため、継続的な情報収集と対話を下に各金融機関の特性を把握し、課題の性質に応じてオンサイトとオフサイトのモニタリングを機動的に使い分け、改善状況をフォローアップする「継続的なモニタリング」への転換を進めてきたところであり、より一体性を高めていく。

(態勢と実態)

以前は「検査は態勢確認、監督は実態確認」との役割分担がなされていた。しかし、立入検査で実態面の問題が確認されているのに検査報告書では態勢面の問題を中心に記載されたり、監督では実態の確認が十分できなかつたりする事例が見られた。態勢と実態は原因と結果の関係にあり、モニタリングの過程全体を通じて一体的に把握していく。

(高い専門性)

新しい検査・監督において実効性のある対話を実現するためには、各金融機関固有の実情についての深い知見の蓄積が不可欠である。また、ビジネスモデル・経営分析、ガバナンス、リスク管理、資産運用等、課題に応じた高い専門性に基づく分析が必要となる。従来もメガバンクについて常時継続して担当する検査官(日本版 Examiner in Charge)の設置や業務・リスクカテゴリーごとの専門検査チームの編成を試みてきたところであるが、検査・監督の過程、組織、人材面を通じ、取組みを更に深化させていく。また、金融機関の顧客についての理解、産業についての理解も高めていく。

(幅広い対話)

従来の検査・監督では金融機関の当局対応部署の担当者とのやりとりが中心となっていたが、チェックリストの遵守状況の確認ではなく、経営上の優先課題を重点にガバナンスや企業文化のあり方等にも遡って議論できるよう、社外取締役、監査役、経営トップ、顧客等、金融機関内外の様々なレベルの者との対話を行っていく。

また、国際的に活動する金融機関については、監督カレッジ等を通じた海外当局との連携を引き続き深めていく。

IV. 当局の態勢整備

「実質・未来・全体」の視点からの行政には、当局の側によりの確な判断ができる能力が必要となる。それを担保するため、金融庁のガバナンス、品質管理、検査マニュアル等の諸規程、組織、人材、情報インフラ等について、具体的な改善を相互に整合性を持った形で計画的・組織的に進める。

1. 金融庁のガバナンス

検査・監督プログラムの設定については、事務年度初に「金融行政方針」で優先課題を設定し、事務年度内の進捗を「金融レポート」で総括し、残された課題・新たな課題への取組みを次事務年度の「金融行政方針」で示す、という金融庁全体の PDCA（計画・実施・点検・改善）サイクルの中で見直しと改善を行っている。

サイクルの実効性を確保するため、「金融レポート」や「金融行政方針」を材料に金融機関、利用者、有識者等と対話し、意見を求め、外部からの批判を改善につなげる。独立社外取締役が重要な役割を果たし優れたガバナンスを構築している民間企業を一つの手本として、政策評価有識者会議において、政策評価に加え、金融行政を俯瞰した観点から金融行政として新たに取り組むべき重要な課題についての議論を定期的実施する。各分野の個別の重要課題についても、各種有識者会議等を活用し、外部有識者の意見が継続的に行政に反映される枠組みを確保する。

また、国際通貨基金(IMF)による金融システム評価プログラム(FSAP)や金融安定理事会(FSB)等による相互評価(ピア・レビュー)の結果、海外当局との意見交換から得た知見等で参考になるものについては、我が国の実情を踏まえつつ主体的に改善に活かし、世界的にみても高い水準の検査・監督を目指していく。

2. 検査・監督の品質管理

新しい検査・監督においては、モニタリングの質や深度、当局としての対応についての適切な判断が確保されるよう、品質管理の仕組みを組織として整備することが、チェックリストを用いた最低基準検証が主であった時代に比べ、一層重要になる。

必要な改善を求めているか、問題の重要性に応じた的確な議論ができているか、些末な問題を指摘していないか、的外れな質問をしたり、意味のない議論に時間を費やしたりしていないか、不適切な経営介入を行う結果となっていないか、といった点について、金融庁内部において、関係する幹部も含めた重層的・多角的な内部確認態勢

を整備し、現場任せ・担当者任せにせず、組織として品質管理する仕組みを強化する必要がある。当局担当者の思い込みに基づく対話にならないよう、また、対話が一方的な指導にならないよう、組織的・横断的に判断を行っていく。

新しい検査・監督においては、金融機関等からの情報収集について、目的に対して過不足のないものとなるよう、費用対効果に十分留意するとともに、重複徴求の生じないような庁内の情報共有のあり方を実現する。また、金融機関等に対しては、情報収集の目的や問題意識についての十分な説明を行うとともに、収集した情報の分析結果を可能な限り還元する。

さらに、金融機関、利用者その他の幅広いステークホルダーから適時に率直かつ不安なく意見・提言・批判が出され、問題点の是正・継続的な改善を可能とする仕組みを整備する。現状、被検査機関からの「意見申出制度」や、被検査機関の経営陣等から面談ないしアンケートにより意見を聞く「検査モニター制度」を実施している。また、中立的な第三者である外部専門家が意見・提言・批判等を聞く「金融行政モニター」、金融庁に対して意見等を提出する「金融行政ご意見受付窓口」を設けている。

新しい検査・監督の考え方に沿った対応が適時適切に取られるよう、また、より忌憚のない意見を得るため、外部有識者による確認機能の強化を含め組織のガバナンスを強化した上で、金融庁側の思い込み等で悪しき裁量行政に陥らないよう、以下のような金融機関との対話の枠組みや金融行政に対して外部からの提言・批判が反映される工夫を更に進める。

- 金融モニタリング有識者会議における外部有識者による継続的な議論の実施及び得られた指摘の検査・監督への活用
- 「金融行政モニター」の一層の周知・活用
- これまでの検査モニターを廃止し、新たに、専門家による金融機関等へのヒアリング等を通じた外部評価を実施
- 意見申出制度を、オフサイトを含めたモニタリングにおける対話・議論を対象とするものへ見直し
-
- 金融機関から法令解釈その他の相談を広く受け付ける相談態勢の整備・対応事例の公表

外部からの提言や批判に対する金融庁の対応の適切性・十分性については、金融モニタリング有識者会議による確認を受け、更なる改善につなげていく。

3. 検査・監督に関する方針の示し方

検査・監督に関する方針は、実地検査の手引きである「検査マニュアル」と、法令の適用・解釈の明確化や許認可・行政処分の手順等を示した「監督指針」を中心に示されている。このうち、検査マニュアルは、金融行政の目標を踏まえた考え方の経路を十分に示すことなく、金融機関が対応すべき事項のみを網羅的かつ簡潔に示すチェックリストの形となっており、「形式・過去・部分」への集中を生じやすい。「実質・未来・全体」に重点を置いた検査・監督を実現していくためには、結論よりはむしろ考え方・進め方やプリンシプルを示し、検査・監督に際し金融行政の目的に遡った判断ができるようにしていく必要がある。

また、必ずしも考え方や進め方が確立しきっていない問題について対話の材料を提供していくため、分野別の「考え方と進め方」を活用する。考え方やプリンシプルを事例の紹介で補い、透明性を高めていく。環境や優先課題の変化に機動的に対応していくために、年度の金融行政方針、事務連絡、意見交換会の発言概要等を事案の性質に応じ適宜活用していく。

(1) 検査マニュアル

検査マニュアルは、検査官が金融機関を検査する際に用いる手引書として位置づけられたものであり、金融機関がマニュアルを参照して自らの方針や内部規程を作成することを期待する形となっている。

検査マニュアルはチェックリストの形式をとっており、金融行政の目標との関係や考え方を詳細には示さずに、金融機関が対応すべき事項のみを列記している。また、金融機関の内部管理態勢が満たすべき実効性の水準を示すのではなく、方針・内部規程の策定、専門組織の設置等、実効性を確保するための特定の方法を示している。

検査マニュアルは、金融危機の時代に、最低限の自己査定、償却・引当、リスク管理態勢、法令遵守・顧客保護態勢を確立する上で、大きな役割を果たした。しかし、長年にわたりマニュアルを用いた定期的で網羅的な検査が反復された結果、以下のような点が懸念されるに至っており、現時点では実際の検査には用いられていない。

- チェックリストの確認が検査の焦点になり、検査官による形式的・些末な指摘が助長され、実質や全体像が見失われる。
- 金融機関がチェックリストの形式的遵守を図り、自己管理の形式化・リスク管理のコンプラ化につながる。
- 最低基準さえ充足していればよいという企業文化を生む。
- 検査マニュアルに基づく過去の検査指摘が、環境や課題が変化したにもかかわらず

ならず、暗黙のルールのようにになってしまう。

- 検査マニュアル対応を念頭に策定された金融機関の詳細な内部規程が固定化し、行内において自己変革を避ける口実として用いられ、創意工夫の障害となったりする。

検査マニュアルの別表は、自己査定や償却・引当に関するチェックリストを定めている。

1998年、大蔵省の決算経理基準通達が廃止されて金融機関にも一般の会計基準が適用されることとなり、また、債権償却証明制度を中心とした償却・引当から自己査定を中心とした償却・引当への転換がなされた。1999年に発出された検査マニュアルの別表は、延滞や貸出条件変更の有無、担保・保証の有無等の外形的な基準を中心に用いて、債権をIからIVに分類するよう求めた。これは、金融機関に自己査定の態勢が整っていない状況の下で、十分なデータの蓄積がない場合にも用い得る一定の簡便法を示したものと考えられる。別表は、特別検査の実施とも相まって、自己査定、償却・引当に関する最低限の実務を確立する上で大きな役割を果たしたと考えられる。

しかし、その後、国際的には考え方に進展が見られる。例えば、米連邦準備制度理事会の『貸倒引当金の適正水準の認定』（2002年）では、当局の役割を「経営陣が引当金の全体的な見積もりを行うために用いている方法と過程の評価（下線部は原文ではイタリック、以下同じ）」「外的な経済環境や内的な経営方針の変化が引当金の見積もりに与える影響の理解と評価」「経営陣による引当金の全体的な評価の正確性と妥当性の判定」「資産の質の問題を特定し、モニターし、処理するシステムと管理の質の評価」の4つであると位置づけている。国際会計基準では2018年から、米国会計基準では2020年から、合理的に予測可能な将来情報を引当に反映することを求める新しい基準の適用が開始される。また、バーゼル銀行監督委員会においては、自己資本比率規制上の期待損失額と会計上の償却・引当額の関係について議論が進められている。

我が国においても、別表の示す外形的な基準だけが優先されることのないよう、2002年に公表された「金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕」では、借り手の経営の実態に即した運用を行う上での留意点を事例を用いながら確認的に示している。さらに、最近の検査・監督に当たっては、別冊に示された考え方を更に進め、事業の将来性等、企業の実態のより深度ある把握を促すことに重点を置いている。

また、2014年の金融モニタリング基本方針においては、「個別の資産査定の検証について、小口の資産査定は、金融機関において引当等の管理態勢が整備され、有効に機能していれば、引き続き、その判断を原則として尊重する。さらに、引当等の管理

態勢や統合リスク管理態勢の検証を前提として、金融機関の健全性に影響を及ぼす大口与信以外についても原則として金融機関の判断を尊重することとする。」としている。

しかし、これらの取組みにもかかわらず、金融機関によっては依然別表の外形的な基準が絶対視されている場合があると考えられる。別表が一種のセーフハーバーとなり、借り手の実態を把握し、将来の損失発生確率をよりの確に見通す努力を行うよりも、過去データや担保・保証等に着目した実務を続ける方が安心であるとの印象をもたらしているのではないか、自己査定制度の運用経験が蓄積しているにもかかわらず、形式と過去への集中が続き、実質と未来の視点からの改善が進みにくい原因となっているのではないか、との指摘もある。

いうまでもなく、適切な自己査定と償却・引当は金融機関が自らの健全性を把握するための最も基礎的な要件の一つである。また、全体として償却・引当が十分な金融機関は、ストレス時であっても借り手の再建や退出等も含め、幅広い選択肢の中から適切な支援策を適時に講じることが可能となる。適切な償却・引当は金融仲介機能の強靱性の基礎である。

しかし、当局として着目すべきなのは、一つ一つの借り手についての見方が当局と金融機関で一致しているか否かや、別表に示された特定の簡便法に沿った運用がなされているかどうかではなく、金融機関の自己査定・償却・引当の態勢が、当該金融機関の業務や顧客の特性に基づいたものであって、しかも会計基準に沿った適切な償却・引当が実現できるよう全体として適切に機能しているか否か、償却・引当の水準が全体として適切か否かである。

また、個別貸出の査定は、不良債権問題の後始末には効果的であったが、必ずしも問題の予防にはつながらないし、個別貸出の査定だけで金融機関の全体的な健全性が担保できるわけでもない。ポートフォリオの集中度合い、環境変化に対する脆弱性の累積等を、Ⅲで述べたように、実質・未来・全体の観点からモニターし、健全性を確保するための手法を工夫していく必要がある。

さらに、「不良債権を絶対につくらない」のではなく「適切なリスクテイクを通じて収益性と健全性を両立させていく」ビジネスモデルを実現しようとする場合には、たとえ簡素ではあっても機械的ではない的確な実態把握に基づいて債権管理を行っていくことが必要になる。ビジネスモデルやリスク特性が単純な金融機関において複雑な推計方式を構築する必要はもとよりないし、定着した実務を変更することには十分な検討が必要であるが、別表が金融機関のビジネスモデルや顧客の特性に応じた改善の取組みを制約することは望ましくない。

以上に鑑み、検査マニュアルは、別表も含め、廃止することとする。検査マニュアルの廃止は、別表の廃止も含め、これまでに定着した金融機関の実務を否定するものではなく、金融機関が現状の実務を出発点により良い実務に向けた創意工夫を進めやすくするためのものであるが、実務での誤解や戸惑い、混乱の生じないよう、準備期間を設けることとし、廃止の時期は平成30年度終了後(平成31年4月1日以降)を目途とする。

今後、廃止に向け、以下のような準備を進めていく。

- 健全性政策(金融システムの安定を目標とする政策)やコンプライアンス・リスク管理について、後述の分野別の「考え方と進め方」を用いて幅広い関係者と対話を進め、新しい検査・監督についての理解を共有する。
- 資産分類と償却・引当について、現状の実務を出発点に、今後の改善の道筋としてどのようなことが考えられるか、金融機関、公認会計士、有識者等との検討を進め、結果を分野別の「考え方と進め方」にとりまとめた上で、幅広い関係者との対話を更に行う。
- 検査マニュアルの廃止に伴い、法令の適用・解釈の明確化等の面で実務上の支障が生じる場合には、監督指針の修正等により対応を図る¹。

(2) 監督指針

監督指針は、法令の適用・解釈の明確化や許認可・行政処分等の手順を示したものである。こうした点について予見可能性を確保することは引き続き重要と考えられることから、監督指針については利用を継続する。ただし、オフサイト・モニタリングの着眼点について述べている部分については、今後適宜整理する。また、過度に細かく特定の方法を記載する等行き過ぎたルール・ベースとなって、金融機関の創意工夫を妨げている場合は、見直しを行う。

(3) 考え方、進め方、プリンシプル

「実質・未来・全体」に重点を置いた検査・監督を実現していくためには、結論よりは考え方・進め方・プリンシプルを示し、金融行政の目的に遡った判断ができるようにして

¹ 例えば、銀行法に基づくリスク管理債権の開示や金融再生法に基づく要管理債権等の開示については、法令に基準が定められているが、適用の詳細については監督指針と検査マニュアルによって明確化がなされている。検査マニュアルの廃止により法令の適用・解釈に疑義が生じるような場合には、必要に応じ監督指針の修正等を検討する。

いく必要がある。本方針は金融機関の検査・監督に共通する考え方と進め方を示すものであるが、分野ごとの固有の考え方や進め方についても、別途示していく必要がある。分野別の「考え方と進め方」の策定に当たっては、以下のような点を方針とする。

第一に、そこでの記載を振りかざして議論を打ち切る根拠として用いられるようなものとはしない。基本的な考え方や金融行政の目標に遡って議論を深めるための視点を提供するような内容のものとする。

第二に、あらゆる問題に体系的・網羅的に解答を提供することを目指すのではなく、考え方や進め方の整理が有益と考えられるテーマを順次扱っていく。テーマとしては、健全性政策、コンプライアンス・リスク管理、金融仲介機能の発揮、といった一般的なテーマ、保険会社等特定の業態に固有のテーマ、ストレス・テストの進め方、IT ガバナンスのあり方、資産分類や償却・引当といったより具体的なテーマ等、様々な次元のものが考えられるが、特定の次元に揃えることなく、必要性の高いと思われるものから扱っていく。

第三に、具体的なテーマについての考え方と進め方は、金融機関の規模・特性に応じた内容とし、小規模金融機関等に対して不必要に複雑な議論を求めないことを明確にする。

第四に、検討の熟度に応じた対話の材料を提供していくため、議論のための材料であることを明示した文書（ディスカッション・ペーパー）を活用していく。分野別の「考え方と進め方」について、これを用いた対話を進め、考え方が熟した場合には、必要に応じプリンシプルの形に整理していく。

第五に、実例を類型化した「事例」の公表によって考え方やプリンシプルを補い、透明性を高めていく。内外の重要実例についてのケース・スタディをとりまとめ、職員の研修等に用い、考え方を深める材料とする。

なお、分野別の「考え方と進め方」は、より良い実務に向けた対話の材料とするためのものであり、その公表の度に金融機関に個別の取扱いや内部規程の修正を期待するものではない。また、検査・監督において、分野別の「考え方と進め方」の個々の論点を形式的に適用したり、チェックリストとして用いることはしない。

また、分野別の「考え方と進め方」だけではなく、例えば、利用者保護上の特定の課題などについて、重点的にモニタリングを行った場合には、ある程度成果がまとまった段階で、必要に応じその結果と今後の課題や着眼点等を公表する。

さらに、幅広い金融機関において水準の底上げが急がれる分野や、個別金融機関による経験の蓄積に限界があるような分野等については、当局が考え方とあわせて具体的な基準を示すことも検討していく。また、一度示した考え方や基準は、固定化させることなく、より良い実務に向けた見直しや改善を続けていく。

(4) 適時の意見発信・注意喚起

従来、事務年度ごとに検査基本方針と監督方針を公表していたが、平成 27 事務年度からは検査・監督のみならず金融行政全体の方針を一体として示す金融行政方針を公表している。また、環境や優先課題の変化に機動的に対応していくために、事務連絡を発出しているが、これに加え、2017 年からは、金融機関との月次の意見交換会における当局側の発言概要を公表している。これらを事案の性質に応じ適宜活用し、適時の意見発信・注意喚起に努めていく。

(5) 「バイブル」から「対話の材料」へ

以上のような見直しは、詳細なルールを示した固定的な「バイブル」に依拠した行政から、当局と金融機関が双方向の対話を通じて互いにレベルの向上を目指す行政へと転換するための手段である。「考え方と進め方」や「プリンシプル」や「意見交換会における当局側発言概要」が、部分だけを取り出した解釈学の対象となり、考え方や趣旨を置き去りにした固定的なルールとして用いられることとなれば、見直しの趣旨は実現しない。検査・監督に関する方針の示し方の新旧の姿は下記の表のとおりであるが、当局が検査・監督を行うに当たっては、新旧の文書の趣旨・目的の違いを踏まえた使い方をするとともに、金融機関に対し趣旨をよく説明していく。

検査・監督に関する方針の示し方

| ルールとチェックリスト中心 →方針に示された結論の適用 | → | プリンシプルと考え方・進め方中心 →金融行政の目的に遡って判断 |
|--|---|---|
| 検査マニュアル (網羅的・包括的なチェックリスト集) | | 平成30年度終了後(平成31年4月1日以降)を目途に廃止 (金融機関の現状の実務の否定ではなく、より多様な創意工夫を可能とするために行う) |
| 監督指針 (法令等の適用・解釈の明確化、国際基準の国内実施細則、免許・許認可・指導・処分等の事務処理について記載) | | 監督指針 (過度に詳細なルール等は見直し) |
| | | 金融検査・監督の考え方と進め方(本文書) (検査・監督基本方針。チェックリストを示さず、検査・監督全般に共通する考え方と進め方を記載) |
| | | プリンシプル (例) ・顧客本位の業務運営に関する原則(2017-) |
| | → | 分野別の「考え方と進め方」 (まだ確立しておらず、熟度の低い考え方・進め方については、ディスカッション・ペーパーの形で提示) また、ディスカッション・ペーパーの形以外でも、時々重要な課題に対する、今後の課題や着眼点等の公表を検討 (例) ・コンプライアンス・リスク管理態勢 ・健全性政策 ・金融仲介機能の発揮 ・ITガバナンス ・融資に関する検査・監督実務 |
| | | 上記のほか、必要に応じ特定の分野に関する具体的な基準を示すことも検討 |
| 年度検査方針、年度監督方針 (事務年度ごとの方針) | | 年度金融行政方針(2015-) (事務年度ごとの方針。金融レポートで実施結果を検証、次年度方針に反映) |
| 事務連絡 (一定の局面下でタイムリーな意見発信や注意喚起を行うための文書) | | 事務連絡、意見交換会の発言概要(2017-) (同左) |

4. 組織、人材、情報インフラ等

(1) 金融庁の内部組織

新しい検査・監督においては、国内外の経済情勢等の変化に対応して、金融行政の目標に照らし、優先順位を継続的に見直し、的確に重点領域を定めることがこれまで以上に重要となる。金融行政全体を俯瞰し、全庁的な戦略立案・総合調整を行う機能を強化していく必要がある。

また、与えられたチェックリストに基づく一律・網羅的な検証ではなく、金融機関ごとの課題に応じた重点的なモニタリングを行うためには、内外の市場や経済についての見識、リスク管理についての知見、経営分析の技能等、金融行政の専門性を向上させ、より高度な検証を行えるようになっていく必要がある。金融システム全体のリスクや業態横断的な課題に対応するためにも、専門分野別のチームの機能を強化する必要がある。

さらに、ベスト・プラクティスの追求に向けた質の高い対話や、持続的な健全性の確保のための動的な監督を適切に行うためには、それぞれの金融機関固有の実情についての深い知見に基づく継続的な対話を進める必要がある。従来、業態別のオンサイト・チームは検査局に、オフサイト・チームは監督局に属していたが、これを一体化し、

それぞれの金融機関をより深く知ることのできる態勢とする必要がある。

併せて、既存の法体系の高度化に加え、フィンテックや市場機能の強化等、技術の進展等に応じた制度等の企画能力も一層強化していく必要がある。

上記の観点から、金融庁の内部組織の見直しを進めていく。また、新しい検査・監督が財務局職員にも浸透し実行されるよう、金融庁と財務局が一体となった運営態勢の整備に取り組む。

(2) 人材の育成・確保

金融庁職員のあり方については、国益を意識して働く、国益を担うことができる個の確立を図る、個の力を引き出し育てる職場を作る、の3つを目指してきた。新しい検査・監督において、職員は与えられた規程の機械的な適用に留まらず、金融行政の目標に立ち戻って的確な判断を行う必要がある。このため、上記の3つを実現することが従来にもまして重要となる。

また、本方針に示したような新しい検査・監督を実現するためには、職員の多様性、専門性、変化への対応力を高め、さらに、管理職については適切な課題を設定しそれを実現するマネジメント能力を、幹部職員については金融行政のあるべき姿を構想し変革を実現できるリーダーシップを高める必要がある。

以上に鑑み、以下のような取組みを通じて、財務局を含め、職員一人ひとりが多様な成長を遂げ、それぞれの個性に応じて金融行政の目標の達成に向けて存分に力を発揮できる組織の実現を目指す。

- 国民のため、国益のためにチャレンジし、行動しているか、職業人(プロフェッショナル)としての技能・能力を身につけているかを基準とした、成果主義・能力主義の人事評価の徹底
- 職階・ポストごとの課題や課題遂行に必要な能力・スキル・経験を明確化した上で、それを基準とし年功序列に囚われない能力主義の人材配置や外部専門人材の積極的な登用
- 専門分野におけるスキル・知識向上を図るための人事ローテーションの長期化(同一専門分野内での人事異動を含む)
- 専門性が育つキャリア設計に向けた職員と人事当局の対話
- 外部における専門性の高い研鑽の場の拡大
- 庁内の研修においても、過去の重要・困難事例を用いた事例研究方式の討論等、必ずしも単一の正解のない問題についての判断力を高めることのできるプログラムを開発

- 職員の専門的な調査・研究とその成果の公表を支援できる態勢の整備
- 業務過程の継続的な合理化
- 多様な勤務形態を受け容れることができ、また、新しい発想や活発な議論が湧き出るような職場環境の実現

(3) 情報インフラの整備

検査・監督の高度化は、情報の収集・分析・活用と不可分である。新しい検査・監督にとって優先度の高い分析を特定し、情報の収集・分析・活用のためのインフラ・態勢の整備に戦略的に取り組んでいく。情報の利用者の側のコミットメント、利用者・分析者・情報収集者・品質管理者・システム設計者・管理者間の連携を実現するガバナンスを確保する。

優先度の低い情報の報告義務については見直しを進める。ただし、報告内容の頻繁な変更やアドホックな報告徴求は、金融機関の負担を高め、また、徴求情報を利用した時系列分析を困難にする。こうした点も踏まえ、総合的に判断していく。

金融機関の側における情報技術を活用した規制対応（いわゆる RegTech）の進展も念頭に置きながら、当局の側においても効率的でリアルタイムかつ深度ある実態把握を行うための情報技術の活用について知見を深める。

(4) 日本銀行との連携

日本銀行との間では、長官・副総裁レベルでの金融庁・日本銀行連絡会の定期的開催をはじめとして、様々な分野・レベルでの連携を行っている。世界の中央銀行間の議論、金融市場や経済についての分析、考査、金融システム・レポートの作成等を通じて得られた日本銀行の知見を、金融庁の検査・監督にも活かしていく。また、日本銀行に有益と考えられる金融庁の知見を提供していく。

自己資本比率規制上のカウンターシクリカル・バッファー（将来の景気変動によって生じるおそれのある損失に備えるための資本）の枠組みの運用については既に金融庁と日本銀行が協力して分析に取り組むこととしている。これ以外の面でも、情報インフラ面を含め、共同作業の可能性を模索していく。

(5) 内外一体

我が国の金融行政のあり方は国際的な基準のあり方と独立には考えられない。し

かし、従来は金融庁の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し、国内部門は国内の課題に独自に対処して、それぞれが狭い視野だけで自らの仕事を完結させようとする面があった。

国際的な規制改革が解決しようとしている課題と我が国が直面している課題には共通するものも多い。国際的な議論に対して国内の議論の積み重ねに根ざす建設的な提言を行うとともに、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るよう、内外一体の対応に努める。

以 上