金融検査マニュアル検討会「最終とりまとめ」

第1部 基本的考え方

はじめに

(金融検査マニュアル等整備の趣旨)

我が国金融システムの安定と再生を図り、金融機関に対する内外の信頼を回復することは、新世紀に向かって我が国経済の展望を切り開いていく上で、避けて通ることのできないステップである。そのためにも、金融機関においては、不良債権の迅速な処理、戦略的な業務再構築やリストラ、経営内容の情報開示等に積極的に取り組むとともに、監督当局においても、検査監督体制の一層の充実を図り、国際的視点を踏まえつつ、預金者や納税者等の理解も得られるような金融機関経営や金融行政を確立していくことが求められている。

こうした観点も踏まえ、平成10年7月2日、政府・与党は「金融再生トータルプラン(第2次とりまとめ)」を策定し、検査監督体制強化策の一環として、「金融検査については、外部のノウハウを取り入れた検査マニュアル及びチェックリストを整備し、年内に公開する」との方針を明らかにしたところである。また、政府は、同年11月16日に策定された「緊急経済対策」においても、金融機関に対し実効性ある監督を行っていくために、検査マニュアル(チェックリストを含む。)の整備・公表等を通じて検査・監督手法の一層の充実を図ることとしている。

金融検査マニュアルを整備・公開することは、監督当局の検査監督機能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期待される。

(「金融検査マニュアル検討会」の審議経緯)

当検討会は、昨年8月25日に、金融検査マニュアルについて検討を行うため、金融監督庁検査部のプロジェクト・チームとして発足したものである。爾来、14回にわたり、当検討会は、我が国及び諸外国の金融検査を巡る動向やバーゼル銀行監督委員会における議論等を踏まえつつ、金融検査の基本的考え方、金融検査マニュアルのあり方、さらには具体的なマニュアル案等について、検討を重ね、昨年12月22日に「中間とりまとめ」を公表した。

その後、本年2月に審議を再開し、以後10回にわたり、「中間とりまとめ」に対

して寄せられたパブリック・コメント等を踏まえ、必要な見直しについて検討を行った。この間、パブリック・コメントを寄せた関係団体等よりヒアリングも実施したところである。

(今後の進め方等)

当検討会は、本日、その全24回にわたる検討の成果として、以下の「最終とりまとめ」を公表する。当検討会としては、今後、当局において、この「最終とりまとめ」に基づき作業を進め、金融検査マニュアルを確定・公表することを期待する。なお、金融を巡る環境の目まぐるしい変化等に鑑みれば、今後とも、マニュアルについては必要な見直しを不断に行っていく必要があることも加えて指摘しておきたい。

・金融検査の基本的考え方

(金融検査の目的)

金融機関は私企業である。自己責任原則に則った経営が基本である。しかし、金融機関の主たる債権者は、一般企業と異なり、預金者つまり一般公衆であり、その利益は適切に保護されなければならない。また、金融の特殊性から、一金融機関の破綻であっても、連鎖反応により、金融システム全体に、さらには信用収縮等を通じて实体经济全体に重大な影響が及ぶ場合がある。さらに、金融機関の資金供給面における機能は一国の経済活動全体にとって大きな意義を有している。ここに、国家が金融機関の業務の健全かつ適切な運営に関心を持たざるを得ない理由がある。

金融機関に対する監督当局の検査も、こうした観点から、「銀行の業務の健全かつ適切な運営を確保するため」に行うものである(銀行法第25条等)。検査に際しては、金融機関の業務の健全性及び適切性確保のために十分な検査を行っているか、逆に、健全性及び適切性確保の観点からは必ずしも必要のない点にまで調査に及んでいないかが、不断に問い直されなければならない。金融機関の業務の健全性及び適切性確保は、検査を行うに際して、常に立ち返って確認されなければならない基本目的である。

(金融検査の位置づけ)

しかし、業務の健全性と適切性は、ひとり、金融検査のみによって確保されるべきものではない。銀行法等の運用に当たっては「銀行の業務の運営についての自主的な努力を尊重するよう配慮しなければならない」のである(銀行法第1条)。金融機関

の業務の健全性と適切性は、まず自己責任の徹底と市場規律の強化によって達成されなければならないものとする。

金融機関の経営陣は、何よりもまず、監査役を含めた内部管理体制を充実させることにより、自らの責任において、業務の健全性と適切性を確保するよう努めなければならない。会計監査人等は、こうした内部管理体制を前提に、金融機関とは独立した視点に立って、財務諸表監査を通じて、業務の健全性と適切性が確保されているか否かについて厳正な外部監査を実施しなければならない。さらに、こうした手続きを経て策定された財務諸表、経営方針等の経営内容は広く開示され、市場を通じた、投資家等による監視（市場規律による監視）を通ることとなる。

監督当局による公的関与は、こうした自己責任原則と市場規律による監視だけでは金融システムの安定性確保等が十分に図れないと判断される場合に、これらを補強するためのものと位置づけられる。したがって、当局による検査は、金融機関による内部管理、会計監査人等による外部監査を前提としつつ、これらと十分な連携を保ちながら、金融機関の業務の健全性と適切性を確保するために、ルールに基づき、効率的・効果的に実施される必要がある。

（金融検査の基本原則）

以上を踏まえると、金融検査の基本的な考え方は次の通りとなる。

金融検査は、自己責任原則に基づく金融機関自身の内部管理と、会計監査人等による厳正な外部監査を前提としつつ、これらを補強するものである（補強性の原則）。したがって、当局は、検査を通じて、まず自己責任原則に基づく内部管理・外部監査が適切に行われるよう、強く促していく必要がある。また、検査は、これらの管理・監査が適切に行われることを前提に、管理・監査体制のプロセス・チェックを中心とした事後監視型チェックに重点を置くべきである。適切な内部管理ができていないかどうかについての説明責任はあくまでも金融機関自身にあり、当局はこれを検証する立場にあると考えるべきである。金融検査においては、すべてを検査することは、可能でもなければ、必要でもないのである。

また、当局及び金融機関の限られた資源を有効に利用する観点から、金融検査は、監査機能と十分な連携を保ちながら、効率的・効果的に行われる必要がある（効率性の原則）。検査においては、監査役、会計監査人等と連携し、監査機能の一層の活用を図るようすべきである。また、金融機関において定期的な資産査定を含めた自己管理が行われることを前提に、その実態に応じて検査頻度や検査範囲についてメリハリをつけ、重点的・機動的な検査が実施されるようにしなければならない。

さらに、金融検査は、金融機関の業務の健全性と適切性の確保に向けて、機能を十分に発揮するように、実施されなければならない（実効性の原則）。検査部局は、検査において経営の問題点を金融機関に対して的確に指摘するとともに、それが適時適切な問題点の是正につながるよう、監督上の措置をとる監督部局と緊密な連携を維持する必要がある。

・金融検査マニュアル等の基本的考え方

1 当局指導型から、自己管理型へ

金融検査の基本的考え方を踏まえると、検査マニュアルのあり方についても、当局による指導型から、金融機関による自己管理型への転換をさらに促進していく必要がある。

具体的にはまず、検査マニュアルは本来的には検査官のための手引書ではあるが、金融機関の自己責任に基づく経営を促す観点から、これらを公表するようにすべきである。また、金融機関の自己管理にも使用しやすいチェックリスト方式を中心としたマニュアルを目指すべきである。

次に、従来のように、不祥事件が生じていないかどうかといった結果のみに着目するのではなく、むしろ、そのような問題が生じないような内部管理・外部監査体制が確保されているか否かというプロセス・チェックに重点を置いた検査マニュアルを目指すべきである。

また、護送船団方式を前提とした、すべての金融機関に共通するチェック項目を中心としたマニュアルではなく、むしろ、先進的な金融機関を念頭においたチェック項目も積極的に採り入れたマニュアルとすべきである。

さらに、自己責任原則という観点から、経営陣、監査役、会計監査人等が、内部管理・外部監査体制の中で、それぞれ、どのような役割を担うことが適切か等、責任の所在を意識したマニュアルを目指すべきである。特に、経営陣自身が、金融機関の抱える各リスクの特性を十分理解し、必要な資源配分を行い、かつ、適切な内部管理を行っているか否かをまず確認していく、いわゆるトップダウン型の検査方式を念頭におくべきである。

2 資産査定中心から、リスク管理重視へ

これまでの金融検査は金融機関の資産を査定することに重点を置いてきたが、今日の金融機関は、信用リスク、市場リスク、事務リスク等の様々なリスクを抱えるようになってきている。資産査定は、金融機関の業務の健全性を確保する観点からは、引

き続き検査において重要な要素ではあり続けるものの、今後は、広く「リスク管理」という視点からの検査も重要になってくるものと考えられる。

その背景には、金融機関の抱えるリスクの多様化と拡大がある。金融グローバル化の進展、コンピュータ技術の発達に伴う金融の機械化、デリバティブ商品の登場に代表される金融技術の革新等により、金融機関の抱えるリスクは急激に拡大・多様化しつつある。また、長らく、我が国の貸出業務の前提となっていたメインバンク・システムや有担保主義にも明らかな変化の兆しが見える。

他方、制度面においても、既に規制金利体系は過去のものとなり自由金利が定着しており、さらに、金融ビッグバンにより、金融業務の自由化も一気に本格化していく。金融機関の活動範囲は、伝統的な預貸業務と資金決済業務から、資金運用業務、資金調達業務（投資銀行業務）へと拡大していくことになる。護送船団方式は終焉し、金融機関が自己責任に基づき新たな業態構築を模索していく金融再編成時代の幕が上がり始めている。金融機関自らが責任をもって適切なリスク管理を行う必要に迫られているのである。

しかし、だからといって、リスクを最小化すればよいというわけではない。リスクの分散は金融機関の本源的な機能の一つであり、金融機関の役割は、適切なリスク管理を行いながら必要なリスク・テークを行っていくことにこそある。健全な事業を営む融資先に資金の円滑な供給を行うことは金融機関の責務である。

近年の金融機関の不良債権問題は、過去、金融機関において適切なリスク管理が行われていなかったことに原因があるが、他方、現在懸念されている信用収縮の背景に、適切なリスク管理に自信が持てないが故の「貸し渋り」という面がないかどうかを問うてみる価値はあろう。適切なリスク管理体制の確立こそ、我が国の金融業が現下の不良債権問題を克服し、真に再生するための出発点となるものである。

また、金融機関のリスク管理態勢の確立は、我が国経済の産業構造転換を進める観点からも重要である。欧米先進国から導入した基本技術を応用して量的拡大を図ることに重点を置いてきた、戦後の我が国のキャッチアップ型産業構造においては、過去の企業業績の延長線上に与信判断を行うことが適合的な場合が多かった。しかし、近年の我が国は、ベンチャー・ビジネスに代表されるように、むしろ一定のデフォルト発生の余地を認識しつつ、技術や経営の革新を目指す、創造型産業構造へと転換しつつある。我が国が、こうした必要なリスクをとることを躊躇しない創造型産業構造へと転換していくためにも、リスクを前提として必要な資金を供給していく金融業の存在は欠かせないのである。

さらに、リスク管理重視型の金融機関経営が基本となってきた国際的潮流の中で、我が国金融産業の真の再起を期すためにも、リスク管理の適切性を強く内外にアピールしていく必要がある。

以上を踏まえると、金融機関のリスク管理態勢の監視は、早期是正措置を中心としたバランス・シート規制と並んで、今後、監督当局にとって中核的な監督手法となっていくものと考えられる。

・金融検査マニュアルの位置づけ等

1 金融検査マニュアルの位置づけ

金融検査マニュアルはあくまでも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るものであり、各金融機関においては、自己責任原則の下、このマニュアル等を踏まえ創意・工夫を十分に生かし、それぞれの規模・特性に応じたより詳細なマニュアルを自主的に作成し、金融機関の業務の健全性と適切性の確保に努めることが期待される。

マニュアルの各チェック項目は検査官が金融機関のリスク管理態勢及び法令等遵守態勢を評価する際の基準であり、これらの基準の達成を金融機関に直ちに法的に義務づけるものではない。マニュアルの適用にあたっては、金融機関の規模や特性を十分踏まえ、機械的・画一的な運用に陥らないよう配慮する必要がある。チェック項目に記述されている字義通りの対応が金融機関においてなされていない場合であっても、金融機関の業務の健全性及び適切性確保の観点からみて、金融機関の行っている対応が合理的なものであり、さらに、チェック項目に記述されているものと同様の効果がある、あるいは金融機関の規模や特性に応じた十分なものである、と認められるのであれば、不適切とされるものではない。

当検討会は、このマニュアルの位置づけ等が、検査官及び金融機関に対して周知徹底されることが重要であると考える。

2 金融検査マニュアルの構成

以上の基本的考え方に基づき、当検討会では、バーゼル銀行監督委員会の「銀行組織における内部管理体制のフレームワーク」の原則を踏まえつつ、以下の構成によるマニュアル案を策定した。

法令等遵守態勢（コンプライアンス）

金融機関及びその役職員の法令等の遵守態勢（コンプライアンス）を確認検査するためのマニュアル案を策定した。

リスク管理態勢

金融機関の抱える各種リスクの管理については、以下のリスク区分を踏まえて、管

理態勢を確認検査するためのマニュアル案を策定した。

(イ) 信用リスク

信用リスクとは、信用供与先の財務状況の悪化等により、資産（オフバランス資産を含む。）の価値が減少ないし消失し、金融機関が損失を被るリスクである。このうち、特に、海外向け信用供与について、与信先の属する国の政治・経済情勢等により金融機関が損失を被るリスクを、カントリー・リスクという。

(ロ) 市場リスク

市場リスクとは、金利、有価証券等の価格、為替等の様々な市場のリスク・ファクターの変動により、保有する資産（オフバランス資産を含む。）の価値が変動し、金融機関が損失を被るリスクであり、具体的には、金利リスク、価格変動リスク、為替リスクが含まれる。

(ハ) 流動性リスク

流動性リスクとは、予期せぬ資金の流出等により、通常よりも著しく高い金利での資金調達を余儀なくされたり、市場の厚みが不十分なこと等により、通常よりも著しく不利な価格での取引を余儀なくされることなどにより、金融機関が損失を被るリスクであり、具体的には、市場流動性リスクと資金繰りリスクが含まれる。

(ニ) 事務リスク

事務リスクとは、役職員が正確な事務を怠る、あるいは事故・不正等を起こすことにより金融機関が損失を被るリスクである。

(ホ) システムリスク

システムリスクとは、コンピュータ・システムのダウン又は誤作動等、システムの不備等に伴い金融機関が損失を被るリスク、さらにコンピュータが不正に使用されることにより金融機関が損失を被るリスクである。

．金融検査と監督上の措置のあり方等

監督当局による検査監督体制の充実を図るためには、検査部局による金融検査と、監督部局によるモニタリング及び監督上の措置が、十分連携しつつ、それぞれの機能を発揮できるようにする必要がある。

1 金融検査と監督上の措置との関係

金融検査の実効性を確保するためには、検査部局による検査と監督部局による監督上の措置との連携が十分確保されることが重要である。

金融検査から監督上の措置へ到る流れを、銀行法に従い整理すると、以下のような形になる。なお、通常は以下の各段階を踏むこととなるが、問題点の内容や問題点が

経営又は金融システムに与える影響の度合いに応じて、同じ段階の措置を繰り返したり（例．第 2 4 条に基づく報告の求めを繰り返す）、あるいは、ある段階での措置を飛ばして次の段階の措置をとることもある。なお、検査における指摘が直ちに特定の監督上の措置に結びつくわけではない。また、銀行法第 2 6 条又は第 2 7 条に基づく命令が発せられる際には、対象金融機関の弁明の機会等が確保されることになる。なお、第 1 段階においても、検査官は、金融機関と十分な意見交換を行う必要があると考える。

（第 1 段階）

立入検査において発見された問題点及びその改善策について、検査官は、金融機関と意見交換を行う。

（第 2 段階）

当局は、検査結果通知を踏まえ、銀行法第 2 4 条に基づき、金融機関から改善状況の報告を求める。

（第 3 段階）

金融機関自身による改善が認められない場合、当局は、銀行法第 2 6 条に基づき、改善計画の提出及びその実行命令を発する。

（第 4 段階）

さらに改善が認められない場合、当局は、銀行法第 2 6 条に基づき、業務改善命令を発する。

（第 5 段階）

なお改善が認められない場合、当局は、銀行法第 2 6 条に基づき、業務の全部又は一部の停止命令等を発する。場合によっては、銀行法第 2 7 条に基づき、取締役等の解任命令を発する。

（第 6 段階）

当局は、銀行法第 2 7 条に基づき、免許の取消を行う。

当検討会としては、今後、当局において、以上の枠組みを踏まえ、諸外国の例も勘案しながら、金融検査と監督上の措置との関係やプロセスについての考え方をより明確な形で整理することを早急に検討する必要があると考える。

2 モニタリングの強化

また、銀行法第 2 4 条等に基づく当局のモニタリングの強化も必要である。オンサイトの調査方式である立入検査と、オフサイトの調査方式であるモニタリングは、いわば車の両輪であり、諸外国においては、バランスシート等の定量的な分析に重点を置くモニタリングと、リスク管理体制等のチェックに重点を置く金融検査との効果的

な連携が図られている例が見られる。我が国においても、監督当局の検査監督体制を充実するためには、本「最終とりまとめ」における検査マニュアルの考え方等を踏まえつつ、当局において、モニタリング体制の充実、さらにモニタリングと検査の連携の確保について、早急に検討する必要があると考える。

以上