

平成 30 年 2 月 14 日

金融庁検査局企画審査課 御中

一般社団法人全国銀行協会

「金融検査・監督の考え方と進め方（検査・監督基本方針）」（案）
に対する意見について

今般、標記方針案（平成 29 年 12 月 15 日公表）に対する意見を別紙のとおり
取りまとめましたので、何卒ご高配を賜りますようお願い申し上げます。

以 上

「検査・監督基本方針(案)」に対する意見

No.	該当箇所	意見等	理由等
1	I. 本方針の趣旨	「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」とあるが、現在、金融審議会「金融制度スタディ・グループ」において議論されている横断的な金融法制との関係も十分整理したうえで進めていただきたい。	左記のとおり。
2	I. 本方針の趣旨	「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」とあるが、金融機関の規模・業態に応じたテーマを設定するという理解でよいか。	確認のため。
3	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	現行の「金融検査マニュアル」【本マニュアルにより検査を行うに際しての留意事項】(2)に「金融機関に対する検査の実施にあたっては、金融機関の事務負担の軽減等の観点や金融機関の規模・特性等を踏まえ」とある。今後、検査・監督の見直しを進めるにあたって、同様の視点を維持いただきたい。	左記のとおり。
4	III. 検査・監督の進め方 2. 優先順位の機動的な見直し	金融機関や行政のリソースをリスクベースでメリハリを付けて投入するためには、時々のテーマを機動的に「追加」したり優先順位を上げる一方で、金融機関の体制が整ったり、世の中における緊急度・重要性が落ち着いてきたテーマについては、「廃止」したり優先順位を下げていく事も必要である。そのような考え方も併せて明示し、検査・監督の見直しを進めていただきたい。	左記のとおり。
5	III. 検査・監督の進め方 3. 最低基準の遵守状況を確認する「最低基準検証」	内部管理態勢が実効的に機能しているか等を外部から確認することは困難であることから、最低基準検証にあたっては、金融機関と十分に対話いただきたい。	左記のとおり。
6	IV. 当局の態勢整備 3. 検査・監督に関する方針の示し方 (1) 検査マニュアル	検査マニュアルの廃止に伴い、「金融検査評定制度」の今後の取扱いをお示しいただきたい。 仮に、なんらかのかたちで制度が存続する場合には、III. 3. の「最低基準検証」との関係についても明らかにする必要があると考える。 ※金融検査評定制度Q&Aにおいて「金融検査評定制度は、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もの」とされている。	確認のため。
7	IV. 当局の態勢整備 3. 検査・監督に関する方針の示し方 (1) 検査マニュアル	金融検査マニュアルの廃止に伴い、平成17年7月に制定された「金融検査に関する基本方針」は廃止されるという理解でよいか。	確認のため。

「検査・監督基本方針(案)」に対する意見

No.	該当箇所	意見等	理由等
8	III. 検査監督の進め方 3. 最低基準の遵守状況を確認する「最低基準検証」	<p>次の記載は、本来、各金融機関の内部監査にも諸規程の整備状況等の検証に加え、諸規定や組織体制が本来の機能を果たしているかどうかも含めて検証すべきところ、諸規定の整備状況等の検証を行うのが内部監査で、諸規定や組織体制が本来の機能を果たしているかどうかは当局が検証するといったようにとられかねない。金融機関に委ねるべき検証にまで当局の経営資源を費やす必要はないという趣旨であれば、以下のとおり修正してはどうか。</p> <p>> (2) 従来の最低基準検証の課題 (原案)「これは、本来内部監査が行う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・・・」 (修正案)「これは、本来各金融機関に委ねるべき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・・・」</p> <p>> (3) 今後の最低基準検証の進め方 (原案)「個別の内規の策定・実施状況の確認等、内部監査に委ねるべき事項は内部監査に委ねる」 (修正案)「個別の内規の策定・実施状況の確認等、各金融機関に委ねるべき事項は各金融機関に委ねる」</p>	左記のとおり。
9	III. 検査・監督の進め方 3. 最低基準の遵守状況を確認する「最低基準検証」 (3) 今後の最低基準検証の進め方	<p>最低基準検証の方針の1つとして、「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」旨が掲げられている。</p> <p>こうした手順の整備は、形式・過去・部分の視点からの転換を図るうえで有用と思われる一方、手順自体が画一的・硬直的であると、かえって形式・過去・部分への集中が起きたり、金融機関の実務において過度の負担が発生したりしかねないおそれがある。</p> <p>最低基準検証の目的(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)が実現できるよう、柔軟かつ実効性のある手順を整備・運営いただきたい。</p>	左記のとおり。
10	III. 検査監督の進め方 4. 持続的な最低基準充足を確保するための「動的な監督」	<p>動的な監督について、「金融機関が将来最低基準に抵触する蓋然性を評価」とあるが、一方、「<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」では、最低基準が捕捉できないリスクについても触れている。</p> <p>動的な監督の目線は、全行的／定量的な最低基準の将来変化のみにフォーカスを当てるわけではなく、局所的／定性的な将来リスク評価を含めたものであるという理解でよいか。</p>	確認のため。
11	III. 検査監督の進め方 4. 持続的な最低基準充足を確保するための「動的な監督」	<p>将来の蓋然性に関する評価は大変難しく、評価・改善に向けた取組みにあたっては十分な認識共有と対話を図っていただきたい。</p> <p>将来シナリオの重要性和蓋然性評価は以下のように、各主体によって異なるものであり、事前にある程度の目線がないと議論が噛み合わない可能性がある。</p> <p>一個別行間のバラつき: 各ポートフォリオ特性に応じたリスク認識範囲とシナリオ深度の差異</p> <p>一個別行と当局間でのバラつき: 個別行にとってリスク認識はされていないが、マクロブルーデンスの観点から重要なリスク、またはその逆</p>	金融機関毎に経営環境、ビジネスモデル、リスク特性等が異なることから、将来の経営環境や動向の見通しも異なる。当局が定めた特定の見通しを一律に適用した場合、各金融機関の実態に即した検査・監督がなされないおそれがあるため。

「検査・監督基本方針(案)」に対する意見

No.	該当箇所	意見等	理由等
12	<p>III. 検査・監督の進め方 4. 持続的な最低基準充足を確保するための「動的な監督」</p> <p>III. 検査・監督の進め方 5. ベスト・プラクティスのための「見える化と探求型対話」</p>	<p>ご指摘のとおり、金融機関は日進月歩であり、金融仲介機能の発揮、利用者利便、市場の活力の3つの行政目標達成のためには、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く、「形式・過去・部分」から「実質・未来・全体」へ検査・監督手法を転換する方針には賛同する。</p> <p>金融機関の創意工夫がより一段と必要となる環境下、抜本的なビジネスモデルの変換等には、貴庁のサポートが必要不可欠であり、双方向の建設的な対話を行うにあたり、金融機関の創意工夫を後押しいただくような貴庁のサポートをいただきたい。</p>	左記のとおり。
13	<p>III. 検査・監督の進め方 5. ベスト・プラクティスのための「見える化と探求型対話」</p>	<p>III. 1. では「開示と探求型対話」、III. 5. では「見える化と探求型対話」と、表記が異なっている。</p> <p>同一の趣旨であれば、誤認防止・明確化の観点から、「開示と対話型探究」に統一いただきたい。</p>	左記のとおり。
14	<p>III. 検査・監督の進め方 5. ベスト・プラクティスのための「見える化と探求型対話」</p>	<p>今後も「比較可能な共通指標」を設定する場合には、真に利用者の選別眼を働かせるうえで有用かといった点や、金融機関の実情を踏まえ、事前に金融界とよく協議いただきたい。</p> <p>また、「金融機関の間でどの程度の違いがあるか」を、社名等、個社を特定できるかたちで公表する場合には、当該金融機関との合意を経たうえでお願いしたい。</p>	左記のとおり。
15	<p>III. 検査・監督の進め方 5. ベスト・プラクティスのための「見える化と探求型対話」 (4) 業界による自主的な取組み</p>	<p>「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」との記載があるが、本来、当局がその責任において示すべき方針等を、業界の自主ガイドライン等に盛り込むことを求めるなど、「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」ようなことがないよう配慮いただきたい。</p> <p>また、業界団体の取組みは、公正取引委員会が定める「事業者団体の活動に関する独占禁止法上の指針」の禁止行為に抵触しない範囲に限られ、業界内の競争を制限するような取り決めはできないことに留意いただきたい。</p>	左記のとおり。
16	<p>III. 検査・監督の進め方 5. ベスト・プラクティスのための「見える化と探求型対話」</p>	<p>「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、…が有効であると考えられる」とあるが、仮にこうした評価指標を設定する場合には、金融機関と事前に協議いただき、各金融機関のビジネスモデルや業容等に応じて選択できるよう複眼的に設定いただきたい。</p> <p>また、指標の開示や提出を金融機関に依頼する際には、十分な作業時間を確保するなど、金融機関の負担にも配慮いただきたい。</p>	左記のとおり。

「検査・監督基本方針(案)」に対する意見

No.	該当箇所	意見等	理由等
17	III. 検査監督の進め方 5. ベスト・プラクティスのための「見える化と探求型対話」 (3) 多様な創意工夫に向けた「探求型対話」	「海外金融機関のベスト・プラクティス」は、大変貴重な情報であり、実効的な対話の材料としてぜひ還元いただきたいが、海外金融機関の規模等に応じたベスト・プラクティスの提供も検討いただきたい。 なお、「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」とあり、提供いただいた情報がそのまま本邦の商業銀行業務に適用できないケースもあると想定される。 どのように銀行界・個別行において活用するかは特定の答えを前提とせずに、対話の中で考え方を深めて参りたい。	左記のとおり。
18	III. 検査・監督の進め方 5. ベスト・プラクティスのための「見える化と探求型対話」 (1) ベスト・プラクティスのための「見える化と探求型対話」の意義と当局の果たす役割 等	「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」することの趣旨には大いに賛同するものの、以下にご留意いただきたい。 ールールベースのメリット・効果として、行政の恣意性の排除、(規制される側の) 予見可能性の向上があったところ、新たな金融行政の枠組みにおいてもこうした状況が維持されるよう各種情報発信等により工夫いただくこと	左記のとおり。
19	III. 検査・監督の進め方 5. ベスト・プラクティスのための「見える化と探求型対話」 (2) 「見える化」	「当局が収集した情報の公表」や「共通の諸指標の設定」により顧客が主体的に金融機関を選択し、顧客本位の競争を実現する一助となるとの意図は理解するが、以下のような弊害等についても留意いただきたい。 ー各金融機関の創意工夫・差別化された戦略が望まれるところ、共通指標を追いかける、あるいは共通指標で評価されることで戦略・施策が均一化してしまうおそれ ー顧客にとっての価値創造が望まれるところ、共通指標の改善が目的化し、真に顧客本位の運営が疎かになるおそれ ー共通指標の算出・開示負担の増大	左記のとおり。
20	III. 検査・監督の進め方 6. 「最低基準検証」、「動的な監督」、「見える化と探求型対話」を通じた進め方	新たな検査・監督の考え方、進め方における「検査」「監督」それぞれの役割や定義について、考え方を明確化いただきたい。	「以前は『検査は態勢確認、監督は実態確認』との役割分担」と過去の役割が明記される一方、新たな考え方・進め方においては全編を通じ「検査・監督」と併記されるのみで、考え方や意図を明確化いただくほうが望ましいため。
21	III. 検査・監督の進め方 6. 「最低基準検証」、「動的な監督」、「見える化と探求型対話」を通じた進め方 (態勢と実態)	「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ったりする事例が見られた」とあるが、検査を受ける側としても態勢と実態の区別について見識を深めることは有益であると考えられることから、可能であれば具体的な事例をお示しいただきたい。	左記のとおり。
22	IV. 当局の態勢整備 3. 検査・監督に関する方針の示し方	金融機関における内部監査業務のフォワードルッキングな視点を強化するため、ディスカッション・ペーパー等で内部監査部門への当局目線での期待領域を示していただきたい。	左記のとおり。

「検査・監督基本方針(案)」に対する意見

No.	該当箇所	意見等	理由等
23	IV. 当局の態勢整備 3. 検査・監督に関する方針の示し方 (1)検査マニュアル	<p>実態把握にもとづくビジネス促進、健全性確保の工夫の促進という趣旨や、会計基準に係る国際的潮流を踏まえれば、別表のような外形的基準を廃止する方向性に賛同する。</p> <p>また、債務者区分や実態認定、貸出条件緩和債権の定義・考え方等、すでに多くの金融機関に広く定着している実務を否定することなく、これを維持し、継続的に高度化していくことも非常に重要であり、特に償却・引当手法に関しては、比較可能性を確保する観点から、引き続き、一定程度の監督上の指針が明示されることが望ましい。したがって、「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」ととりまとめた上で、幅広い関係者との対話を更に行う」ことも極めて重要であり、銀行界としても検討に参画して参りたい。</p>	左記のとおり。
24	IV. 当局の態勢整備 3. 検査・監督に関する方針の示し方 (1)検査マニュアル	<p>検査マニュアルは自己査定実務(債務者区分判定、担保保証評価)に深く浸透しており、実務・業務システムとも検査マニュアルをベースに構築されている。検査マニュアル廃止後の考え方に関する一定の目線もしくはガイドラインの提示とともに、十二分な準備期間の設定が必要と考える。</p> <p>銀行法および金融再生法にもとづく開示債権は、検査マニュアル上の債務者区分に則って区分している。検査マニュアル廃止後、自己査定結果と開示債権との整合性がどのようなかたちで求められるか、明確な方針を提示いただきたい。</p> <p>また、金融機関間毎で債務者区分の判断目線が相違すると、投資家判断に影響を与えることも考えられるため、慎重に議論いただきたい。</p> <p>分類区分においては、検査マニュアル上の記載(担保・保証区分の考え方、処分可能見込額の算出等)にもとづく計算ロジックがシステム実装されており、効率的かつ正確な集計が実現可能となっている。検査マニュアル廃止後、どのような考え方にもとづく自己査定が求められるかを問わず、改修には相応の対応期間が必要になる。各社実務に混乱が生じないよう、十二分なご配慮をいただきたい。</p>	左記のとおり。
25	IV. 当局の態勢整備 3. 検査・監督に関する方針の示し方 (1)検査マニュアル	<p>債務者区分、分類区分、予想損失額見積期間、予想損失率、DCF法の対象範囲等については、すでに実務が深く金融機関に浸透しており、検査マニュアルの廃止により実務に混乱が生じないよう、十分な手当および準備期間を望む(準備が十分でないのに、検査マニュアルが廃止されるようなことがないように留意いただきたい)。</p> <p>特に、予想損失額見積期間(いわゆる1-3年基準)については、当該目線が実務から失われた場合に、銀行に大きな財務上の影響を与える可能性があることから、しっかりとした議論が必要と認識しており、分野別の「考え方と進め方」において一定の目線を示す等、適切な手当を用意する必要があるものとする。</p> <p>また、DCF法の対象範囲についても、現在は検査マニュアルが実務上の唯一の拠り所となっていることから、検査マニュアル廃止時においても、実務の混乱とならないように、分野別の「考え方と進め方」等において一定の目線を示す必要があるものとする。</p> <p>財務諸表計数に影響を及ぼす項目については、プリンシプルや考え方しか示されないことで、比較可能性が担保されないことを避けることが必要であり、定義・算出方法などガイダンスの充実を検討いただきたい。</p>	左記のとおり。

「検査・監督基本方針(案)」に対する意見

No.	該当箇所	意見等	理由等
26	IV. 当局の態勢整備 3. 検査・監督に関する方針の示し方	本方針の適用開始や、検査マニュアルの廃止に向けては、十分な準備期間を設けていただきたい。 また、これらのスケジュールについて、現時点の想定があれば開示いただきたい。	確認のため。
27	IV. 当局の態勢整備 3. 検査・監督に関する方針の示し方	検査マニュアルの廃止時期は記載されているが、円滑な移行を確保する観点からは、分野別の「考え方と進め方」についても、導入予定時期(目途)を記載いただきたい。	左記のとおり。
28	IV. 当局の態勢整備 3. 検査・監督に関する方針の示し方	本方針の制定に伴い、定期的(月次・四半期等)に貴庁に提出している報告物に変更が生じるか、確認したい。 変更がある場合には、システムの改修を含め、データの集計方法の見直し等に相応の対応期間が必要となるため、実務に混乱が生じないよう、十分な配慮をいただきたい。	確認のため。
29	IV. 当局の態勢整備 3. 検査・監督に関する方針の示し方	今後、本方針、監督指針、ディスカッションペーパー、ガイドライン等が制定されていく事となるが、それぞれの位置付け・関係性(概念的な上位/下位、行政における位置付け)が未だ不明確であり、用語の使い方も含め、体系的な整理に一層留意して進めていただきたい。	左記のとおり。
30	IV. 当局の態勢整備 3. 検査・監督に関する方針の示し方	検査マニュアルの廃止と監督指針の見直しに加え、金融機関における創意工夫を妨げる一因となっている貸出条件緩和債権関連Q&Aについても、詳細なルールを廃止し、プリンシプルや考え方を示すものへの改定を検討いただきたい。	左記のとおり。
31	IV. 当局の態勢整備 3. 検査・監督に関する方針の示し方 (1)検査マニュアル	「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」との記載があるが、「リスク管理のコンプラ化」の趣旨を、より具体的にお示しいただきたい。	確認のため。
32	IV. 当局の態勢整備 3. 「検査・監督に関する方針の示し方」 (1)検査マニュアル	償却・引当の態勢について「当局として着目すべきなのは」、「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」とあるが、これは、例えば各金融機関が、予想損失率の算定方法等の見直しをするにあたり、現状を分析し、見直しに着手する等、あるべき姿に向けて適切に進んでいるのかに着目するという理解でよいか。	確認のため。
33	IV. 当局の態勢整備 3. 「検査・監督に関する方針の示し方」 (3)考え方、進め方、プリンシプル	本方針と同様に、「(分野別の)考え方と進め方」も、パブリックコメント等を経たうえで一般向けの公表が予定されているという理解でよいか。 また、「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」とあることに鑑みると、業態別・規模別に分けた形式での記載や分冊形式となることが想定されているという理解でよいか。 さらに「ディスカッション・ペーパー」については、その趣旨も踏まえ一般向けには公表されず、金融機関個社との議論のために作成・使用されるものであるという理解でよいか。	確認のため。

「検査・監督基本方針(案)」に対する意見

No.	該当箇所	意見等	理由等
34	IV. 当局の態勢整備 3. 「検査・監督に関する方針の示し方」 (3) 考え方、進め方、プリンシプル	「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」とあるが、金融機関は、検査マニュアルのチェック項目に沿った態勢整備を行っていることから、今後の態勢整備の参考とするため、検討テーマについては前広にお示しいただきたい。特に、金融円滑化法の期限到来後約5年が経過する中、「金融円滑化管理態勢」の今後の取扱い・考え方について、前広にお示しいただきたい。	左記のとおり。
35	IV. 当局の態勢整備 4. 組織、人材、情報インフラ等	検査・監督の優先順位の機動的な見直しにより、報告義務も従来以上のスピードで変化していくことが予想される。金融機関側に過度な負担が発生することないよう、報告義務の内容・頻度・提出方法、その後の必要な金融庁内情報共有については、近年の情報技術の進展も踏まえ、金融庁内で適切なインフラ・体制整備が行われることを希望する。 また、こうした対話にあたっては、特定領域における高度な専門知識に加え、大局的・経営的視点も必要と考えられ、両面からの対話が可能な人材を育成・確保いただきたい。	左記のとおり。
36	IV. 当局の態勢整備 4. 組織、人材、情報インフラ等	探求型対話を実施するにあたっては、本方針案に記載のとおり、特定の領域では高度な専門知識が必要と考えられる。 また、本方針案の実現に向けては、単に専門的であるだけでなく、特定の領域であっても大局的な視点や経営的な視点を踏まえて対話できる必要があることから、こうした人材を育成・確保いただきたい。	左記のとおり。

以上