

第3部 金融監督等

第8章 業態横断的な監督をめぐる動き

第1節 金融コングロマリット監督と国際監督

I 金融コングロマリット監督指針

1. 「金融コングロマリット監督指針」の概要（資料8-1-1参照）

平成17年6月24日に策定・公表した「金融コングロマリット監督指針」は、銀行業、保険業、証券業といった業態をまたがるグループ形態（金融コングロマリット）が多く見られることとなった状況を踏まえ、グループとしての財務の健全性や業務の適切性に重大な影響を与える可能性があるリスク等を整理するとともに、グループとしてのリスク管理態勢等に係る監督上の着眼点・留意点を明確化したものである。

コングロマリット化に伴って生じる新たなリスクが、グループ内の個々の金融機関の健全性に問題を生じさせていないか、本監督指針に基づき、当局として十分な実態把握を行うとともに、適時適切に監督上の措置を講じているところである。

2. 策定後の改正

本監督指針は、策定・公表した後、随時必要な改正を加えてきたところであり、18年7月31日及び19年3月30日に以下のとおり改正を行っている。また、19年4月13日には、金融商品取引法の施行に向けて、金融コングロマリットの定義を一部改正するなどの改正案を公表し、パブリックコメントを実施したところである。

- ① 18年7月31日：グループ内の各金融機関の適切な経営管理態勢の整備に係る着眼点や、グループ内の金融機関が、（証券取引法第45条ただし書に基づく弊害防止措置適用除外の承認を受けること等により）内部管理に関する業務を経営管理会社又は他のグループ内会社と共有の役職員によって行わせている場合における兼職態勢に係る着眼点の明確化。
- ② 19年3月30日：経営管理会社又はグループ内会社が増資を行う場合について、公募増資以外の形態であっても、法令等遵守の観点から相応のチェック機能が働くと認められる場合には、適切性の検証対象から除外。

II 金融コングロマリットの概況

「金融コングロマリット」とは、銀行、保険会社、証券会社等（証券会社、証券投資顧問業者又は投資信託委託業者）のうち、2以上の異なる業態の金融機関を含むグループをいう（「金融庁組織規則第8条第4項第1号」）。

19年6月30日時点において、「金融コングロマリット」に該当するグループは、国内系、外国系合わせて、123グループ、それらを構成する金融機関（銀行、保険会社、証

券会社等) は 326 機関存在する。

Ⅲ コングロマリット室について

「金融コングロマリット」に係る監督を担当するコングロマリット室は、従来、併任の職員からなる訓令室であったが、「金融コングロマリット」に対する実効性のあるモニタリングや、業態横断的な取引等に係る監督事務の企画、立案及び必要な調整を行う体制を一層整備する観点から、18年7月から専任の職員からなる府令室に格上げしたところである。

Ⅳ 国際監督室について

監督局の所掌事務に関して諸外国の監督当局等との連絡調整等を行うことを目的として、16年11月8日に監督局総務課に国際監督室が設置された。国際監督室では、行政処分発動の際などにおける海外監督当局（特にOCC、FRB、UKFSA等）への連絡及び情報交換等を行っている。

第2節 郵政民営化について

I 経緯（資料8-2-1～4）

郵政民営化については、平成17年10月14日に郵政民営化関連6法が成立し、19年10月1日から実施されることとなった。

金融庁としては、郵政民営化が円滑に行われるよう、民営化までに必要な措置について関係省庁（郵政民営化推進室及び総務省）と連携を図りつつ、郵政民営化の具体化に向けて対応を行ってきたところである。

II これまでの対応

1. 政令、内閣府令・総務省令の整備

郵政民営化法において、政令及び内閣府令・総務省令に委任されている郵便貯金銀行・郵便保険会社が民営化当初において行うことができる業務範囲等について、「郵政民営化法施行令の一部を改正する政令」及び「郵便貯金銀行及び郵便保険会社に係る移行期間中の業務の制限等に関する命令」（いわゆるビジネスモデル政省令）の整備を行い、郵政民営化委員会（18年5月17日）の審議及び行政手続法上の意見公募手続（18年5月27日～6月26日）を経て、同年7月26日に公布した。

2. 日本郵政公社の業務等の承継に関する実施計画の作成について追加指示（18年9月1日）

日本郵政公社から18年7月31日付で実施計画の骨格の提出があり、これを受けて、郵政民営化委員会から「日本郵政公社の業務等の承継に関する実施計画の骨格に対する郵政民営化委員会の所見」が提出された。以上を踏まえ、実施計画の具体化に当たっては、民営化委員会の所見に十分留意するよう指示を追加した。

3. 郵政民営化の更なる推進に向けた指示（19年1月26日）

郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の上場を早期に実現するための具体的措置を検討することと日本郵政株式会社の株式の早期上場及び政府による処分を可能とするための準備を急ぐことを指示した。

4. 日本郵政株式会社が「日本郵政公社の業務等の承継に関する実施計画」について認可申請（19年4月27日）

日本郵政株式会社は、郵政民営化法（平成17年法律第97号）第163条第3項の規定に基づき、内閣総理大臣及び総務大臣に対し、「日本郵政公社の業務等の承継に関する実施計画」について、認可の申請を行った。

5. 日本郵政公社の業務等の承継に関する実施計画について意見聴取（19年5月21日）

日本郵政株式会社より提出を受けた「日本郵政公社の業務等の承継に関する実施計

画」について、郵政民営化法に基づき、郵政民営化委員会に対し、意見を求めた。

6. 郵政民営化委員会が日本郵政公社の業務等の承継に関する実施計画に対する意見を提出（19年6月8日）

当該意見においては、まず、当事者である承継会社等に望まれる事項等に関する基本的な認識が整理されている。次に実施計画と政府の方針との関係や留意点が具体的な意見として示され、更に当該意見提出以降における郵政民営化委員会の調査審議の進め方が付記されている。

7. 郵政民営化等の施行に伴う関連政令・府令の整備

郵政民営化法の施行に伴い、「郵政民営化法施行令」の規定の整備を行い、郵政民営化委員会に対して意見を求めるとともに（19年6月4日）、パブリックコメントに付した。（19年6月4日～7月4日）

また、郵政民営化法及び郵政民営化法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律の施行に伴い、「日本郵政株式会社が銀行持株会社等である場合の届出に関する手続等を定める内閣府令案」等を作成し、パブリックコメントに付した。（19年6月29日～7月30日）

第3節 オフサイト・モニタリング

I オフサイト・モニタリングの意義

監督部局の役割は、検査と検査の間の期間においても、継続的に情報の収集・分析を行い、金融機関の業務の健全性や適切性に係る問題を早期に発見するとともに、必要に応じて行政処分等の監督上の措置を行い、問題が深刻化する以前に改善のための働きかけを行っていくことである。

具体的には、金融機関に対して定期的・継続的に経営に関する報告を求める等により、金融機関の業務の状況を常に詳細に把握するとともに、金融機関から徴求した各種の情報の蓄積及び分析を迅速かつ効率的に行い、経営の健全性及び業務の適切性の確保等に向けた金融機関の自主的な取組みを早期に促している。

II オフサイト・モニタリングの実施

金融機関をとりまくリスクが多様化・複雑化する中、金融機関の経営の健全性の状況を継続的・定量的に把握する重要性が高まっていることから、財務会計情報に加え、金融機関の市場リスク、流動性リスク、信用リスクの状況等について報告を求め、常時把握し、分析を行っている。加えて、金融機関との定期的な面談や意見交換等を通じて、金融機関との日常的なコミュニケーションを確保し、財務情報のみならず、経営に関する様々な情報についても把握するように努めている。

1. 各業態におけるオフサイト・モニタリングの対応

(1) 預金取扱金融機関

毎期の決算に基づく報告のほか、市場リスク、流動性リスク、信用リスク等のリスク情報について、各リスクの顕在化速度に応じた頻度で報告を求めるとともに、経営の健全性に関する検証や決算ヒアリング、総合的なヒアリング等の各種ヒアリングを実施している。

加えて、平成18事務年度においては、主要行等に関しては、「平成18事務年度主要行等向け監督方針」を策定し、①利用者保護ルールの徹底と利便性の向上、②リスク管理の高度化、③金融の国際化等に重点を置いた監督を行った。

また、中小・地域金融機関に関しては、「平成18事務年度中小・地域金融機関向け監督方針」を策定し、①地域の利用者保護ルールの徹底と利便性の向上、②事業再生・中小企業金融の円滑化、③リスク管理の高度化等に重点を置いた監督を行った。

(2) 保険会社

毎期の決算に基づく報告（業務報告書等）のほか、契約動向や資産の保有状況等について定期的に報告を求めるとともに、財務の健全性に関する検証や決算ヒアリング、保険経理人ヒアリング等を実施している。

加えて、18 事務年度においては、19 年 4 月から適用される第三分野商品の新たな責任準備金積立ルール・事後検証等の一環として、第三分野商品の事故発生率等にかかる徴求項目の追加を行うなど、今後のオフサイト・モニタリングの一層の充実に取り組んだ。

(3) 証券会社

毎期の決算に基づく報告（業務報告書等）のほか、証券取引法上の健全性指標である自己資本規制比率、主要勘定残高等について月次で報告を求めるなど財務の健全性に関して検証を行っている。

加えて、18 事務年度においては、証券会社等に関し、「平成 18 年度証券会社等向け監督方針」を策定し、①利用者保護、②適正な業務運営態勢の構築、③市場仲介機能等の適切な発揮に重点を置いた監督を行った。

また、2.にて後述する新システムの導入に際して、財務の健全性等の迅速な把握を行う観点から、オンラインによる報告の促進、普及に努めた。また、証券会社の財務の健全性等を検証するため、オフサイト・モニタリングの分析手法の拡充及びその運用を行った。

2. モニタリング・システムの整備

限られた人員・予算の下で、金融機関に対して有効なオフサイト・モニタリングを行うためには、報告・分析の対象となる情報の処理をコンピュータ・システムで迅速かつ効率的に行うことが不可欠であり、システムの機能強化を図っている。

16 年 10 月より預金取扱金融機関を対象に利用を開始した新システムでは、データを暗号化し、オンラインでデータ徴求を行うことが可能となったことにより、事務の効率化や利便性の向上が図られるとともに、情報管理面においても安全性が向上した。

18 事務年度においては、証券会社及び保険会社についても、新システムへの移行を実施し、18 年 10 月に証券会社、19 年 4 月に保険会社の移行がそれぞれ完了し、預金取扱金融機関と同様の効果を得ている。

Ⅲ 早期警戒制度について

1. 趣旨（資料 8-3-1 参照）

14 年 10 月の「金融再生プログラム」においては、「早期警戒制度の活用」として「自己資本比率に表されない収益性や流動性等、銀行経営の劣化をモニタリングするための監督体制を整備する」こととされた。

これを受け、早期是正措置の対象とはならない段階における金融機関であっても、その健全性の維持及び一層の向上を図るため、継続的な経営改善への取組みがなされる必要があるとの観点から、行政上の予防的・総合的な措置を講ずることにより、金融機関の早め早めの経営改善を促す仕組みとして「早期警戒制度」を整備した。

2. 概要

基本的な収益指標、大口与信の集中状況、有価証券の価格変動等による影響、預金動向や流動性準備の水準を基準として、収益性、信用リスク、市場リスクや資金繰りについて経営改善が必要と認められる金融機関に関して、原因及び改善策等についてヒアリング等を行い、必要な場合には 銀行法第 24 条等に基づき報告を求めることを通じて、必要な経営改善を促すこととしている。

さらに、業務の改善を確実に実行させる必要があると認められる場合には、銀行法第 26 条等に基づき業務改善命令を発出することとしている。

なお、14 年 12 月の制度の導入時に設けられた収益性改善措置、安定性改善措置、資金繰り改善措置の 3 つの措置に加え、15 年 3 月の「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」を受けて、同年 6 月末から新たに「信用リスク改善措置」を追加した。

また、19 年 3 月末から実施されたバーゼルⅡの第 2 の柱への対応として、18 年 3 月には主要行等向け及び中小・地域金融機関向けの各監督指針を改正し、銀行勘定の金利リスクに係るモニタリング（19 年 4 月より実施）を含む早期警戒制度の規定の見直しを行った。

更に、保険会社に対しても、15 年 8 月に早期警戒制度を導入し、早期是正措置の対象とはならない保険会社であっても、その健全性の維持及び一層の向上を図るため、早め早めの経営改善を促すこととした。

IV 早期是正措置の概要及び運用

1. 早期是正措置の趣旨（資料 8-3-2 参照）

10 年 4 月に導入された早期是正措置は、金融機関の経営の健全性を確保するため、自己資本比率という客観的な基準を用い、当該比率が一定の水準を下回った場合、予め定めた是正措置命令を発動するものである。

これにより、

- ① 金融機関の経営状況を客観的な指標で捉え、適時に是正措置を講じることにより、金融機関経営の健全性確保と経営破綻の未然防止を図ること、
- ② 是正措置の発動ルールを明確化することにより、行政の透明性確保にも資すること、
- ③ 結果として、金融機関が破綻した場合の破綻処理コストの抑制につながることで、などが期待される。

2. 発動基準

早期是正措置は、いわゆる業務改善命令、業務停止命令（銀行法第 26 条第 1 項等）の 1 形態として、自己資本の充実の状況によって必要があると認めるときに発動するものとして定められている（同条第 2 項等）。

早期是正措置の発動基準となる「自己資本の充実の状況」については、国際的にも認められた「自己資本比率」という基準を用いることとしている。

この自己資本比率は、国際的に統一的なルールとして認められた方式により算出されるものであり、株主資本（資本金、法定準備金、剰余金等）等の自己資本を分子として、また、リスクアセット（金融機関の保有資産やリスクの種類に応じて算出されたリスク資産額の合計額）を分母として算出される。

自己資本は、各金融機関の抱えるリスクを吸収するために経営の安定上必要不可欠な財務基盤であり、その充実は、各金融機関が金融市場において預金者や投資家からの十分な信認を確保する上で極めて重要である。

$$\text{(注) 自己資本比率} = \frac{\text{自己資本額 (資本金等)}}{\text{リスクアセット額}}$$

3. 措置区分（資料8-3-3参照）

早期是正措置の措置区分は、自己資本比率の状況に応じて定められている。

当初は第1から第3までの3段階であったが、平成10年10月に成立した早期健全化法において、金融再生委員会が同法に基づき施策を講じるにあたって、早期是正措置との効果的な連携を確保するべきものとされたことを受けて見直しを行い、現在は4段階となっている。

また、10年12月の金融システム改革法の施行に伴い、早期是正措置の発動基準について、国際基準、国内基準に関わらず、連結ベース及び銀行単体ベースそれぞれの自己資本比率に基づくこととなった。

さらに、14年12月の事務ガイドラインの改正で、早期是正措置に係る命令を受けた金融機関の自己資本比率改善までの期間を3年から1年へ短縮するなどの厳格化を行った。

| | 自己資本比率 | | 措 置 の 内 容 |
|------------|----------|----------|---|
| | 国際基準行 | 国内基準行 | |
| 第1区分 | 8%未満4%以上 | 4%未満2%以上 | 経営改善計画（原則として資本増強に係る措置を含む）の提出及びその実行 |
| 第2区分 | 4%未満2%以上 | 2%未満1%以上 | 資本増強に係る合理的と認められる計画の提出・実行、配当・役員賞与の禁止又はその額の抑制、総資産の圧縮又は抑制等 |
| 第2区分 の2 | 2%未満0%以上 | 1%未満0%以上 | 自己資本の充実、大幅な業務の縮小、合併又は銀行業の廃止等の措置のいずれかを選択した上当該選択に係る措置を実施 |
| 第3区分 | 0%未満 | 0%未満 | 業務の全部又は一部の停止 |

4. 発動実績

18 事務年度における早期是正措置に基づく是正命令の発動実績はなし。

※ 早期是正措置導入後の発動実績の累計

| | |
|--------|------|
| 銀行等 | 14 件 |
| 信用金庫 | 23 件 |
| 労働金庫 | 0 件 |
| 信用組合 | 61 件 |
| 系統金融機関 | 3 件 |

(注) 労働金庫は、厚生労働大臣と金融庁長官の連名、系統金融機関については、農林水産大臣と金融庁長官の連名で命令が発出される。

第4節 金融上の行政処分について

I 行政処分の趣旨（資料8-4-1参照）

信用秩序の維持、預金者、保険契約者、有価証券の投資者等の利用者保護、及び公正・透明で活力ある市場の整備といった目的に則し、明確なルールの下、公正かつ透明な行政を実施するという基本的考え方に基づき、当庁では、立入検査、報告徴求等により事実関係を把握し、必要があると認められた場合には厳正かつ適切な行政処分（注1）を行っているところである。また平成19年3月には、こうした行政処分に対する基本原則や、実際に処分を行う際の勘案要素について「金融上の行政処分について」として取りまとめ、公表を行った。

II 行政処分の業態別発動状況（資料8-4-2～3参照）

18事務年度における行政処分の業態別発動件数は、以下の通り。

※【 】内の件数は業務停止命令等（注2）の件数。

| | | |
|-------------|---|----------|
| ① 銀行等 | : | 16件【 1件】 |
| ② 協同組織金融機関 | : | 23件【 0件】 |
| ③ 証券会社等（注3） | : | 38件【12件】 |
| ④ 保険会社等（注4） | : | 21件【 8件】 |
| ⑤ 金融先物取引業者 | : | 11件【 4件】 |
| ⑥ 貸金業者 | : | 11件【11件】 |
| ⑦ 前払式証票発行者 | : | 8件【 4件】 |
| ⑧ 商品投資販売業者 | : | 2件【 0件】 |
| ⑨ 抵当証券業者 | : | 0件【 0件】 |

（注1）本節でいう行政処分とは、金融庁及び財務局等から発出・公表を行った不利益処分等（業務改善命令、業務停止命令、登録取消し、許可取消し、認可取消し等）をいう。

（注2）本節でいう業務停止命令等とは、業務停止命令、登録取消し、許可取消し、認可取消しをいう。

（注3）本節でいう証券会社等とは、証券会社、証券仲介業者、投資顧問業者、投資信託委託業者及び投資法人をいう。

（注4）本節でいう保険会社等とは、生命保険会社、損害保険会社及び少額短期保険業者をいう。

第5節 反社会的勢力への対応について

I 経緯

「犯罪に強い社会の実現のための行動計画-「世界一安全な国、日本」の復活を目指して」(平成15年12月犯罪対策閣僚会議)を踏まえ、公共事業からの暴力団排除、企業活動からの暴力団排除等の暴力団の資金源に打撃を与えるための総合的な対策を検討するため、18年7月21日、関係省庁の申合わせにより暴力団資金源等総合対策に関するワーキングチームが設置された。金融庁としては、関係省庁と連携を図りつつ、上記の目的の具体化に向けて対応を行ってきたところである。

II これまでの対応

1. 暴力団資金源等総合対策に関するワーキングチーム

18年6月20日、第7回犯罪対策閣僚会議において暴力団資金源等総合対策に関するワーキングチームの設置を指示され、同年7月21日、関係省庁の申し合わせにより設置された。

2. 企業活動からの暴力団排除

- (1) 暴力団資金源等総合対策に関するワーキングチームの下部組織として企業活動からの暴力団排除グループが設置された。同グループにおいて、企業における反社会的勢力による被害を防止するための基本的な理念や具体的な対応に関する「企業が反社会的勢力による被害を防止するための指針」の策定に向けた検討を重ねた。19年6月19日、犯罪対策閣僚会議幹事会における申し合わせにより同指針が策定された。
- (2) 全国暴力団追放運動推進センターが実施する「企業の内部統制システムと反社会的勢力との関係遮断に関するアンケート調査」に警察庁組織犯罪対策部等が協力し、19年2月に調査結果が取りまとめられた。
- (3) 証券取引に介入してくる暴力団等の反社会的勢力の違法又は不当な行為の防止を図り、健全で公正な証券市場の構築に寄与するため、金融商品取引業から暴力団を排除する法令の整備を検討しているとともに、行政機関と東京証券取引所、日本証券業協会をはじめとする証券関係者との連携を強化した。