

米国における金融検査・監督体制について

藤井正志*¹

はじめに

金融検査については、国によってその対応が異なっている。英国では、かつてはイングランド銀行が銀行検査権限を有していたが包括的な金融検査は実施せず、銀行監督局が検査を担当していた。その内容は聞き取り調査中心の検査であった。しかし、2000年の金融サービス・市場法 (Financial Services and Market Act) の成立を受けて、金融検査権限はイングランド銀行から金融サービス庁 (FSA) と移り、英国における金融検査はやや強化の方向にあると思われる。

ドイツでは、監督官庁である、連邦銀行監督局、連銀とも実地検査は基本的に実施せず、公認会計士による監査で代行されている。

米国は、最も厳格な銀行検査体制を取っており、日本の金融庁も米国型の金融検査システムを採用するに至っている。本稿では、米国の銀行検査体制とその背景をなす金融法制について考察し、わが国の金融検査のあるべき姿の参考とするものである。

1. 米国における銀行規制・監督の特徴

米国の銀行規制・監督の特徴の先ず第一に挙げられるのは、法律自体が比較的詳細であることに加え法律に基づく膨大な規則 (regulation) が細密な規定を置いていることであろう。連邦準備制度 (FRS) についてみると、レギュレーション A～Z をはじめとする数多くの規則を制定している他、解釈判断 (ルーリング) やスタッフ意見を通して法律や規則の解釈が明らかにされている。また、ガイドラインの性格を持つ通達も多数発出されている。

次に挙げられるのは、規則制定過程の透明性が高いということである。米国においては、規則の制定改廃過程は、行政手続法 (Administrative Procedure Act, APA) の手順によっており、銀行監督官庁による規則案の公表 (連邦官報に掲載) に際しては、事前に、関係者・一般公衆によるコメントの提出の機会が与えられた後、最終規則の制定 (連邦官報に掲載) がなされる。行政上の監督措置の発動に際しても、対象となる金融機関に正式・略式の聴聞 (ヒアリング) の機会が与えられる。特に、正式の聴聞 (行政審問) については、行政手続法を受けて、銀行監督官庁により統一的手続が定められている。行政法審判官の主催する原則公開の手続のもと、当事者 (銀行監督官庁) に対して処分を勧告する仕組みがとられている。

一方で、この手続を踏むことにより、規則改定の機動性が損なわれる側面もあり、銀行監督官庁に一定の裁量を与える方法も取られている。例えば、95年8月預金保険料率変更ルールを導入したが、上下0.5%の範囲内であれば、公式手続きを踏むことなく、連邦預金保険公社 (FDIC) の決定に基づいて年2回の変更が可能となっている。

*¹ ビジネスコミュニケーション学科

認可に際する手続きの整備も進んでおり、申請書の受理から認可に至るまでの手続進行の過程が明示されている。加えて、利害関係者に対してコメント提出の機会が設けられており、場合によっては公聴会が開催されることもある。最終的判断は、理由を付した書面により行われ、当該書面は公表される。

法規の違反者に対する厳格な責任追求も米国の銀行監督の特徴である。銀行監督官庁と司法当局には、法規違反者に対する、行政及び刑事上の多様かつ強力な制裁手段が与えられている。法規違反に対して厳しい制裁が課されることにより、市場経済の前提条件である自己責任原則が確保されている。

情報の公開については、米国が最も進んでいるとされているが、銀行監督官庁は、年次報告書や四半期報告書などの発行を通して、規制監督情報を一般に提供している。また、検査結果報告書などは非公開とされているものの、情報公開法（Freedom of Information Act, FOIA）に基づく情報公開制度により、一定の情報に対するアクセスが認められている。

また、議員立法の国であることから、法改正について、議会スタッフによる詳細な報告書が発表されており、立法者の意図や法解釈を知るための有益な資料となっている。米国は、金融訴訟が頻発する事でも世界に冠たる国であるが、金融訴訟頻発により、多数の判例が蓄積されており、法規制の明確化に寄与している。

一方で、多大な金融行政のコストの負担が非常に大きく国際的に見て、銀行業界の競争力をそぐのではないかとの懸念も指摘されている。それは、銀行監督官庁の運営経費は独立採算方式の採用により、税収に依存せず、銀行界が賦課金、手数料や預金保険料の形でそのコストの多くを負担しているためである。

2. 監督官庁の規制・監督権限に関する根拠法令

(1) 銀行免許の付与と監督権限

銀行免許を認可することができるのは、次の3つの銀行監督官庁である。

① 州の銀行局（State Banking Department）

州の銀行局は、州法に基づき設立される銀行と貯蓄機関に免許を与え、州法に基づき設立される外銀の支店・エージェンシーに認可を与える。

② 貯蓄金融機関監督局（OTS）

貯蓄金融機関監督局（OTS）は、国法に基づき設立される貯蓄機関に免許を与える。

③ 通貨監督局（OCC）

通貨監督局（OCC）は、国法に基づき設立される銀行に免許を与え、国法に基づき設立される外銀の支店とエージェンシーに免許を与える。

連邦準備制度（FRS）と連邦預金保険公社（FDIC）には、銀行免許を認可する権限はない。しかし、預金を受け入れる金融機関は全て、免許を受ける前に、連邦預金保険公社（FDIC）の連邦預金保険制度への加入を申請することが義務づけられており、連邦預金保険公社（FDIC）は、免許の付与に影響力を行使することができる。

免許を与える権限は限られているが、各監督官庁は各々が、合併、支店開設、支配権の変更に関する申請を承認する権限を有している。連邦準備制度（FRS）、連邦預金保険公社（FDIC）、貯蓄金融機関監

督局（OTS）は管轄下の金融機関の支店開設や合併を承認する権限を州当局と分かちあっており、一方通貨監督局（OCC）は国法銀行の支店と合併に関する申請を単独で審査する。銀行持株会社が合併する場合は、その傘下の大手金融機関の監督権限が貯蓄金融機関監督局（OTS）や通貨監督局（OCC）や連邦預金保険公社（FDIC）にあっても、持株会社の合併を承認するのは連邦準備制度（FRS）である。同様に、貯蓄金融機関監督局（OTS）は貯蓄金融機関持株会社の合併を承認する。銀行持株会社並びにその傘下の非銀行子会社の免許については連邦準備制度理事会（FRB）に承認権限が付与されている。

商業銀行に対する監督官庁の規制・監督に関する根拠法令は複雑であるが、下記の通りマトリックスを作成すると分かりやすい。具体的には、横軸を銀行組織の形態別、すなわち銀行持株会社、国法銀行、預金保険加盟州法銀行、外国銀行に区分する。さらに、預金保険加盟州法銀行をFRB加盟のもの、FRB非加盟のものとの2つに区分、外国銀行を州法免許の支店・エージェンシーと国法免許の支店・エージェンシーの2つに区分、計6つの銀行組織の形態に区分し表示する。

縦軸は、銀行監督官庁の承認事項の内容、すなわち設立承認、検査、定期報告、所要準備、規則の制定、合併承認、支店開設承認の計7項目に区分すると、銀行組織の形態別に監督官庁の規制・監督権限がどう行使されているかが、マトリックス上で一覧することができ比較的分かりやすい。ただし、そのマトリックスの1マス、1マスが3つの連邦監督官庁により、あるいは個別に、あるいは重複した規制・監督および規則制定の権限を持っている。ここでは、各監督官庁の検査権限を規定した法令について述べる（表-1）。

(2) 銀行検査の根拠法令

銀行検査に関する根拠法令は下記の通りである。

ア. 国法銀行

国法銀行の検査は、通貨監督局（OCC）、連邦準備制度理事会（FRB）並びに連邦預金保険公社（FDIC）の権限とされている。

- ① 通貨監督局（OCC）に付与された銀行検査に関する権限は、12U.S.C.481,1820(d)に規定されている。
- ② 連邦準備制度理事会（FRB）に付与された銀行検査に関する権限はU.S.C.248(a)(1),483,1844(c)に規定されている。
- ③ 連邦預金保険公社（FDIC）に付与された銀行検査に関する権限は、12U.S.C.1820(b)(3)に規定されている。

イ. 加盟州法銀行

加盟州法銀行の銀行検査については、連邦準備制度理事会（FRB）、連邦預金保険公社（FDIC）並びに州に銀行局の権限とされている。

(表-1) 米国商業銀行並びに銀行持株会社の監督官庁とその根拠法令 (citations)

	銀行 持株 会社	国 法 銀 行	預金保険加入州法銀行		外国銀行	
			FRB 加 盟	FRB 非 加 盟	州法支店 エイジェンシー	国法支店 エイジェンシー
設立承認	FRB(1)	OCC(8) FDIC(9) FRB(10)	SBD(24) FDIC(25) FRB(26)	SBD(41) FDIC(42)	SBD(53) FRB(54)	OCC(69) FRB(70)
検 査	FRB(2)	OCC(11) FRB(12) FDIC(13)	FRB(27) FDIC(28) SBD(29)	FDIC(43) SBD(44)	SBD(55) FRB(56)	OCC(71) FRB(72)
定期報告	SEC(3) FRB(4)	OCC(14) FRB(15) FDIC(16)	FRB(30) FDIC(31) SBD(32)	FDIC(45) SBD(46)	SBD(57) FRB(58) FDIC(59)	OCC(73) FRB(74)
所要準備		FRB(17)	FRB(33)	SBD(47)	SBD(60) FRB(61)	FRB(75)
規則の制定	SEC(5) FRB(6)	OCC(18) FRB(19) FDIC(20)	SBD(34) FRB(35) FDIC(36)	SBD(48) FDIC(49)	SBD(62) FRB(63) FDIC(64)	OCC(76) FRB(77)
合 併 承 認	FRB(7)	OCC(21) FRB(22)	SBD(37) FRB(38)	SBD(50) FRB(51)	SBD(65) FRB(66)	OCC(78) FRB(79)
支店開設 承 認		OCC(23)	SBD(39) FRB(40)	SBD(52)	SBD(67) FRB(68)	OCC(80) FRB(81)

(資料) Shearman & Sterling の資料により作成。

- ① 連邦預金保険公社 (FDIC) に付与された銀行検査に関する権限は、12U.S.C.1820(b)(3) に規定されている。
- ② 連邦準備制度理事会 (FRB) に付与された銀行検査に関する権限は、12U.S.C.248(a)(1), 325, 483, 1844 (c) に規定されている。

ウ. 非加盟州法銀行

非加盟州法銀行の銀行検査については、連邦預金保険公社 (FDIC) 並びに州に銀行局の権限とされている。

- ① 連邦預金保険公社 (FDIC) に付与された銀行検査に関する権限は、12U.S.C.1820(b)(2) に規定されている。

3 金融検査とその評価体系

連邦預金保険公社改善法（FDICIA）にもとづいて、保険に加入した全ての金融機関は、連邦の銀行監督官庁の検査を年1回受けることになっている。ただし総資産額250百万ドル未満の規模で下記の基準等を満たす銀行については年1回の基準を1年半に1回とすることができる（FRB,SR97-8, April, 9, 1997, Revision to Examination Frequency Guidelines for State Member Banks）。これは、「経済成長並びに規制に関する文書の削減法」（Economic growth and Regulatory Paperwork Reduction Act of 1996）の主旨に沿ったものである。下記の基準とは以下の①～③をいう。

- ① 検査成績が総合（composite rating）5段階中、上位1または2であること
- ② 自己資本優良の基準を満たしていること
- ③ 経営管理がしっかりしていること

この検査は、当該機関の主管銀行監督官庁が行う。さらに、連邦預金保険公社（FDIC）は、銀行預金保険基金（BIF）の保護を目的として、どの銀行に対しても補完検査（backup examinations）を実施することができる。

法律で義務づけられた一般立入り検査は、金融機関の営業実態が安全で健全であるかを査定することを基本目的としており、通常、安全・健全性検査（safety-and-soundness examinations）と呼ばれている。この立入検査の目標は、次の通りである。

- ① 金融機関のシステム、内部管理、報告の信頼性について検査し、これについての結論を下す
- ② オフサイトのモニタリング（行外からの監視）と分析で判明した変化と異常について、調査を行う

(1) CAMELS（銀行格付制度）による銀行と貯蓄金融機関の格付け

連邦金融機関検査評議会（Federal Financial Institutions Examination Council）（注）は、1996年12月に、1979年以来使われてきた銀行検査の評価基準 CAMEL に新たにマーケットリスクの S（sensitivity to market risk）を加え CAMELS とすると発表した。CAMELS という新しい銀行格付概念の導入により、銀行監督官庁の検査方針がこれまでの貸付ポートフォリオ主体の検査方式から、リスク管理重視の検査方式へと移行したことを意味するものである。

マーケットリスクに係る感応度 S の導入により銀行監督官庁は当該機関のリスク・マネジメントと内部統制の格付けを行う。従来検査官は、業務上最も重要な5つの項目—すなわち自己資本の充実（C, Capital Adequacy）、資産内容（A, Asset quality）、経営管理（M, Management）、収益力（E, Earning）、流動性（L, Liquidity）について採点し、当該機関の状態を示す総合的な CAMEL 格付けを決めていた。CAMEL の格付けは、当該金融機関の状態を5段階評価（最良は1で最悪は5）で示すものである（表-2）。

1997年1月より、新たにマーケットリスクに係る感応度（S, Sensitivity）が導入され、リスク管理重視の検査方針が確認された（FFIEC release Dec. 17, 1997, Federal Register 67021）。

マーケットリスクに係る感応度（S）は同項目の導入により検査にリスク管理の要素が直接的に加味されただけでなく、他の5つの要素である資本（C）資産内容（A）経営管理（M）収益力（E）流動性（L）にも間接的な影響を及ぼすものである。リスクマネジメントの質という意味において経営管理（M）に及ぼす影響がもっとも大きいと考えられる。

(表-2) CAMELS レーティングの内容

	内 容
総合格付け 1	ほぼすべての面において健全な先で、法・規則の遵守がしっかりとされている
総合格付け 2	若干の問題点はあるものの、基本的には健全。銀行監督官庁のとるべき対応は少ない。法・規則の遵守がしっかりとされている
総合格付け 3	倒産の可能性はわずかだが、体質が脆弱。通常以上の監督を要する。法・規則の遵守が不十分である
総合格付け 4	資産内容が相当悪いか、その他の項目が劣悪で、差し迫っていないが倒産の可能性はある。銀行監督官庁による密接な監視と財務内容のチェックを要する。法・規則に対する違反が散見される
総合格付け 5	倒産の可能性が高い。銀行監督官庁の恒常的な監視下におく。

(資料) 連邦準備制度理事会 (FRB) : "Uniform Financial Institution Rating System" SR 96-38(SUP), Dec.27,1996 に基づき作成

外国銀行の在米支店の検査については、従来から ROCA (後述) によりリスク管理中心の検査が行われてきたが、今回のマーケットリスクに係る感応度 (S) の導入により、米国内の銀行の検査にも ROCA の概念が、適用されるのと同じ効果を持つものと考えられる。

マーケットリスクに係る感応度 (S) の導入は、金融機関によって取り扱われる金融商品が多様化しており、金利・為替レート、株式価格等の変化による資産価値の変動による経営へのリスクを銀行がどう捕捉しているかについての検査を強化するものである。

検査作業の一環として、銀行監督官庁の検査官は毎回の検査を終えると、その銀行の監査委員会及び経営陣などと別途に会合 (exit meeting) を持ち、検査結果についての話し合いを行う。なお、総合格付け 4, 5 は問題銀行とされ、重点的に監督される。

(2) 外国銀行の在米支店に対して適用される ROCA

外国銀行の在米支店に対して適用される検査基準が ROCA と呼ばれるものである (表-3)。ROCA の格付は以下の通り行われる。

ア. 支店の格付

支店の格付は ROCA の各要素である、リスク管理、内部コントロール、法令遵守、資産内容の各項目について 5 段階で評価し、それらを総合して支店の格付を同様に 5 段階で評価する。

イ. 米国全支店の総合格付

複数の銀行監督官庁により監督されている外国銀行の支店の場合の総合格付は以下の方法で決定される。連邦準備制度理事会 (FRB) は総合格付の決定に当たり、

① 米国内の全支店のそれぞれの ROCA 格付

（表－3）ROCAの銀行格付マトリックス

格付	R	O	C	A
1	満足できる水準 Fully integrated	十分である Comprehensive	優れている outstanding	きわめて健全 Strong
2	やや弱さがある Modest weakness	満足できる Satisfactory	十分である Sufficient	満足できる Satisfactory
3	不十分 Lacking	不十分 Lacking	重大な欠如 Serious deficiencies	普通 Fair
4	きわめて脆弱 Serious weakness	重大な欠如 Serious deficiencies	関心が低い Insufficient attention	限界的な Marginal
5	危機的な欠如 Critical deficiencies	きわめて危険 Serious jeopardy	不満足 Unsatisfactory	不満足 Unsatisfactory

（資料）Price Waterhouse：“A regulatory Guide for Foreign Banks in the United States”-1996

R・・・Risk Management（リスク管理）

O・・・Operational Controls（内部コントロール）

C・・・Compliance（法令遵守）

A・・・Asset Quality（資産内容）

② 米国内の全支店を総合したリスク管理のレベル

③ 銀行並びに非銀行業務を行う関係会社の実際の検査結果

の3つを考慮し、最終判定を行う。

総合格付については、銀行の経営陣、上級スタッフ、他の銀行監督官庁には情報開示されるが、一般公衆への開示は禁止されている。

ウ．海外の親会社のサポート力の評価

加えて外国銀行の場合は、外国の親会社がどの程度米国での支店経営をサポートしているかの基準が総合格付けの判定に加味される。これがSOSA格付である。SOSA格付は、Strength Of Support Assessmentの頭文字を取ったものである。SOSAの格付は、AからEまでの5段階がある。SOSA格付は、米国銀行監督官庁の内部資料として活用され、当該銀行、支店、エイジェンシーないし親会社の所在国の銀行監督官庁には開示されない。

(3) 銀行持株会社の検査

連邦準備制度（FRS）と貯蓄金融機関監督局（OTS）は、銀行持株会社の検査を行う。銀行持株会社の検査は、銀行検査と異なり、その主眼は銀行持株会社の体力が維持されていることを確認し、親会社である銀行持株会社、銀行子会社及び非銀行子会社の間の取引の影響を判定することにある。連邦準備制度（FRS）と貯蓄金融機関監督局（OTS）のガイドラインによれば、検査内容は以下の通りである。

- ① 銀行持株会社、銀行子会社及び非銀行子会社の財務状態に係る検査
- ② 関連会社間の取引関係の検査
- ③ 当該会社と経営陣の現在の成績の評価
- ④ 当該会社が準拠法規を守っているかの検査

検査官は銀行持株会社で最も重要な5つの点——すなわち銀行子会社 (B)、その他の非銀行子会社 (O)、親会社 (P)、収益力 (E)、自己資本比率 (C) について採点を行い、いわゆる BOPEC という総合採点をつける。検査官は、銀行や貯蓄金融機関を対象にした CAMELS に似た5段階評価で採点を行う。また経営陣についても別途に、良 (satisfactory)、可 (fair)、不可 (unsatisfactory) を採点する。

(4) 20条証券子会社の検査

20条証券子会社は、連邦準備制度 (FRS) 及び証券取引委員会 (SEC) の両者から検査されてきたが、1999年のグラ・ムリーチ・ブライリー法の成立によって正式に呼称された機能別監督 (functional regulation) の規定により SEC の監督下に入った。

もっとも、証券子会社の経営がその金融グループ全体に影響を及ぼすことが懸念される場合には、FRB が監督権限を行使する余地が残されている。

20条証券子会社は、SEC への登録と同時に SRO (Self Regulatory Organization) である証券取引所ないし NASD (National Association of Securities Dealers) への加入が義務づけられている。SEC や SRO は、20条証券子会社が、SEC 規則によって定められた自己資本規制 (Net Capital Requirement) やインサイダー取引規定が順守されているかどうかなどを中心に検査を行う。

(5) 消費者保護法や地域再投資法への適合検査

銀行監督官庁は、安全性・健全性検査に加えて、各種の消費者保護法 (15U.S.C.1601, Consumer Protection Act, 15U.S.C.1601) や地域再投資法 (Community Reinvestment Act, CRA, 12U.S.C.2901) の遵守状況を調べる金融機関検査も行うことになっている。

ア 消費者保護法に関する検査

消費者保護法遵守度検査により、金融機関が消費者保護法を遵守しているかどうかを総合的に示す遵守度評価を行う。遵守度評価は、金融サービスが公正になされているか、銀行が社会の一員として企業の義務を果たしているか、公益という法的・倫理的な基準に沿ったサービスの提供がなされているかの観点から行われるものである。遵守度評価は、最高ランクの1から最低ランクの5までの5段階でなされる。

イ CRA (地域再投資法遵守度) 検査

CRA (地域再投資法遵守度) 検査については、銀行監督官庁はこれを消費者保護法遵守度検査とは別途に行うこともできるが、4つの銀行監督官庁のいずれでも、この二つの検査は普通同時に行なわれている。CRA 検査の目的は、当該金融機関が一連の個々の規則を遵守しているかどうかを純法律的に評価するとともに、地域社会全体の与信ニーズ特に中・低所得者層に対する与信ニーズを満たす面での当該金融機関の取組みと実績を定性的に評価することである。

CRA 検査の採点は、「優 (outstanding)」「良 (satisfactory)」「改善を要す (needs to improve)」「基本的に遵守していない (substantial noncompliance)」という 4 段階の評価によっている。

CRA 検査は「1989年金融機関再建改革執行法」(FIRREA) をうけて改正され、銀行監督官庁の検査による採点と査定項目別の評価書を公開することが義務づけられた。これは安全・健全性検査の評価が非公開であるのと異なっている。

CRA 検査の評価が「良」以上でない銀行の持株会社については、連邦準備制度理事会 (FRB) に対する申請書が、承認されにくいという話も聞かれる。

6. モニタリングによる検査機能の補完

金融機関の立入検査に加えて、銀行監督官庁は各々、オフサイトのモニタリング（立ち入り検査以外の監視活動）も行っている。オフサイト (off-site) とは、現地（金融機関）に立ち入らないとの意味である。

オフサイトのモニタリングとは、銀行監督官庁が、金融機関から四半期ごとに提出されるコールレポートなどの報告書に基づき財務分析を行い、検査と検査の間に金融機関の経営実態を常時把握する仕組みのことである。コール・レポート等の銀行提出書類や銀行経営陣のレターの内容の検討分析をその内容としているが、銀行監督官庁にとっては銀行経営に関するいろいろな問題点、会計処理上の諸問題等を洗いだし、命令処分等の規定を遵守しているかを監視し、銀行に対する規制・監督戦略を立てる材料にしている。

銀行監督官庁は、オフサイトのモニタリング活動においては、リスク評価を重点に置いている。連邦預金保険公社 (FDIC) によれば、コールレポートの検討などのモニタリング活動は、金融機関のリスク状況の変化を早めに発見するのを目的としており、モニタリング活動を通してリスクの発見・監視状況の改善を図るのがその狙いである。連邦預金保険公社 (FDIC) はオフサイトのモニタリングに新しい手法を導入している。そのひとつは、金融機関の抱えるリスクとその対処方法を検査官が探るのに役立つ判定フローチャートを作成したことであり、もうひとつのは、自動検査ソフトを開発して最新技術を援用するとともに、検査官がアクセスできる内外のデータベースを拡大して、検査官が立入検査に先だって関係データを見て個々のリスク分野を割り出せるようにしたことである。

連邦準備制度理事会 (FRB) は、93年に金融機関監視システム (FIMS) を導入し、個別金融機関の最新のコールレポートのデータに基づきレーティング(現行四半期におけるその CAMELS の総合評定を推定)とリスクランク (当該金融機関が今後 2 年間に破綻する可能性を推定) の 2 つの相互補完的な指標から経営実態の把握に努め、銀行立入検査の計画にも役立てている。

一般に、金融機関の経営陣との会合は、オフサイトの監視活動の一環としては、定期的には行われていないが、当該銀行に影響を与えるおそれのある重要な変化や問題がモニタリングにより判明した場合には、検査官は、経営陣と直接面談をしたり、電話をしたりして、その問題を話しあうのが通常である。

7. 公認会計士との連携の必要性

(1) 公認会計士の報告書の活用

公認会計士の報告書は、本来、金融機関が株主に開示した情報が正確であることの証明として作成されるものである。当該機関の財務諸表が公正に表示されていることを証明するとともに、銀行の内部コントロールが正しくなされており、定められた法律が遵守されているという経営陣の説明を証明するものである。

銀行監督官庁は、公認会計士による金融機関の監査については、監査の規模には関わりなく経営陣のレターやその他の通信連絡を含めて、規定の期限内に報告書を出すことを義務づけている。検査官は、これらの情報を検討することによって、立入検査のねらいを金融機関の特定分野、例えば内部コントロールの一部などに絞り込むことができるし、逆に検査計画からその一部を省略することもできる。

外部監査と安全性・健全性検査とはその目的を異にしているし、その基準、方法等も異なっている。一方で、公認会計士と検査官は、多くのオーバーラップした情報を検討している可能性があり、公認会計士が行った作業を検査官が繰り返さなくて済むのであれば、検査の効率率は上がるであろうし、金融機関の負担も軽減されよう。

米国会計検査院（General Accounting Office, GAO）が検査官に実際に意見聴取した結果、各銀行監督官庁、米国会計検査院（GAO）等の思惑とは異なり、現状では、検査官は公認会計士の作業結果を活用することには必ずしも積極的ではないことが判明している。検査官は、公認会計士の監査が検査に直接役立つかどうかについて確信が持てないことや、検査と公認会計士の監査との時間的なズレがあることを、その理由として挙げている。

(2) 公認会計士との連携の検討

ア. 通貨監督局（OCC）と連邦預金保険公社（FDIC）の取組み

通貨監督局（OCC）と連邦預金保険公社（FDIC）は、公認会計士の作業結果の検査官による活用について検討を行った。この検討の引き金となったのは、1995年にグループ・オブ・サーティイー（G30）が出した報告書「米国における会計士、銀行、銀行監督官庁の役割について（"Defining the Roles of Accountants, Bankers and Regulators in the United States"）」であった。この報告書は特に、

- ① 相互に相手の仕事を信頼できる分野について、会計士業界と銀行監督官庁が共同で調査すること
- ② 銀行監督官庁、公認会計士及び金融機関の経営陣の三者の対話をうながす取り組みを外部監査委員会（independent audit committees）が進めること
- ③ 検査官が日頃から監査報告書を活用すること
- ④ 銀行監督官庁、証券取引委員会（SEC）、会計士業界、銀行業界の各代表からなる常設委員会（permanent board）を設けて監督官庁と公認会計士との関係改善を進めていくこと等を勧告している。

イ. 通貨監督局（OCC）の取組み

通貨監督局（OCC）は、1995年11月に、検査官と公認会計士との協力を進めて、監督負担を減らしてゆくためのプログラムを実施した。このプログラムには大手のリージョナルバンクと多国籍銀行10行以上が参画し、このプログラムにより検査官と公認会計士がどのようにして、そしてどのような状況で互いに協力し合い、互いの作業を活用してゆけばよいかに関するガイドラインが設定された。

関係者は、内部管理統制に関する資料やフローチャートの作成、あるいは銀行資産の適正価値の確認

等、公認会計士と検査官が同じ情報を集計しチェックしているデータ处理的な実務分野については、検査官も公認会計士の調査結果を活用できるとしている。

ウ. 連邦準備制度（FRS）の取組み

連邦準備制度（FRS）も、公認会計士との協力を緊密化する手続を定めようとしている。連邦準備制度（FRS）のスタッフは、1996年6月現在、監査情報とその分析技術を公認会計士と検査官が共有する可能性を探るべく、理事会（FRB）に勧告する草案の作成に取り組んでいる。

エ. 連邦預金保険公社（FDIC）の取組み

連邦預金保険公社（FDIC）の関係者によれば、連邦預金保険公社（FDIC）の代表者が公認会計士と定期的に面談しており、検査官の方も、特定の公認会計士の監査の作業用調書の活用について検討を始めている。これは、財務報告上重要でないと見なされ、監査報告書では報告されない情報でも規制・監督の視点からすると有益な情報であることもあり得るため、監査の作業用調書の情報は役立つ可能性があるためである。

公認会計士による作業用調書は、経営陣の注意を喚起すべき問題点を洗いだすとともに、そうした問題に対処しようとする経営陣の熱意や能力を示すヒントを得るのにも役立つと考えられる。この作業用調書の活用に関する検討により、検査官と公認会計士の交流と対話が進み、両者が互いの技術、方針、手続、目標に対する相互理解を深められることが期待される。

連邦預金保険公社（FDIC）によれば、トレーディング業務等のハイリスク業務を大量に行う金融機関のインターナル・オーディター（internal auditor）による監査及び公認会計士による監査の作業用調書を検討するポイントを解説した検査官向けのマニュアルが出される予定である。

また、連邦預金保険公社（FDIC）の検査官は銀行の監査役とコンタクトして、監査役が前回検査以来、行内で行った作業で入手した情報の提供を依頼することも検討している。このマニュアルは全ての銀行監督官庁の地方事務所に、銀行監督官庁と地元の会計士らが毎年会合するようなプログラムを設けるように義務づけ、両者が会計処理、監督、検査等の方針に関する諸問題を非公式に話し合うことが検討されている。

オ. 貯蓄金融機関監督局（OTS）の取組み

貯蓄金融機関監督局（OTS）、そしてその前身である連邦住宅貸付銀行理事会（Federal Home Loan Bank Board, FHLBB）は公認会計士とは以前から協力してきており、同局の検査官は公認会計士の仕事をよく利用して検査範囲を調整しているとされている。

7. 立入検査の金融監督における役割

連邦準備制度（FRS）と連邦預金保険公社（FDIC）は、主管する銀行の規制・監督業務以外についても多岐にわたる業務を担当している。連邦預金保険公社（FDIC）の主要な責務には、連邦預金保険基金の管理運営、破綻銀行・破綻寸前の銀行の問題の解決・資産処分などがある。連邦預金保険公社（FDIC）は、立入検査等の具体的な監督業務を通して、制度上の諸問題に対する認識を深め、金融機関のリスクを監督・評価する職員を維持できるとしており、本来業務である預金保険業務を果たす際にも、先手を打つことができ有益であると述べている。

連邦預金保険公社 (FDIC) は、そのコメントレーターで、金融機関の健全性維持については、監督業務を通して入手する金融機関に関する情報の必要性を改めて主張し、定期的な立入検査は、そうした情報を得るための最も重要な手段の一つであると述べている。

連邦準備制度 (FRS) は、通貨政策の策定・実施、支払決済制度の運営・監督、流動性の供給といった重要な責務を担当している。FRS 関係者は、金融危機にうまく対処できるかどうかは、銀行の監督業務で培った眼力と専門知識、そしてマクロ経済の安定性を追求するなかで得てきた眼力と専門知識を、いかに組み合わせるかによって決まることが多いとしている。事実、1987年10月の株式市場暴落など、金融情勢が緊迫した際には、FRS は財務省その他と緊密に連携しながら対処することに成功している。

連邦準備制度 (FRS) は、そのコメントレーターの中で、FRS が中央銀行としての機能を果たすためには、米国の大手銀行及びその他の代表的金融機関の監督業務に直接携わり、銀行の規制・監督情報を積極的に入手することが必要であるとしている。

連邦準備制度 (FRS) と連邦預金保険公社 (FDIC) に共通するのは、その業務遂行にあたっては、それぞれの監督権限により得た情報に依存しており、業務の効果的な遂行にあたっては、銀行の経営実態に、踏み込んで検査・監督する必要があると述べている点である。

米国における、金融検査の実施官庁は、連邦準備制度理事会 (FRB)、連邦預金保険公社 (FDIC)、通貨監督局 (OCC)、貯蓄金融機関監督局 (OTS) 及び各州の銀行監督局であり、商業銀行 (外国銀行の支店・エイジェンシーを含む) の検査を実施する銀行監督官庁は、連邦準備制度理事会 (FRB)、連邦預金保険公社 (FDIC)、通貨監督局 (OCC) の3銀行監督官庁である。

8. わが国における金融検査のあるべき姿

これまで述べてきたように、米国においては、複数の銀行監督官庁が銀行持株会社及び銀行を検査・監督するのが一般的である。現在、米国の銀行と貯蓄機関の約6割は、2つ以上の異なる連邦の銀行監督官庁の監督下にあり、銀行持株会社の中には、3つ、或いは4つの連邦銀行監督官庁から監督されているケースもみられる。このため、各監督庁間にまたがる規則の制定には、調整に時間と体力を伴うといった非効率性が指摘されている。

米国の銀行監督制度には、検討されるべき課題があるが一方でその長所も指摘される。検査・監督権限の単一監督官庁への集中は、わが国の例に見るように監督体制の硬直化を招き、市場の変化への迅速な対応を困難にし、長期的には金融機関の革新を妨げるなどのリスクがある。複数の監督官庁の存在は、銀行監督官庁間の競争による切磋琢磨から、金融システムの多様性、創造性、柔軟性を育て、金融の技術変化に迅速に対応するため応用力を養うものと考えられる。また、複数の監督官庁の存在は相互牽制機能を内在するが故に、市場の変化や革新への対応を可能にする柔軟性を備え、金融産業の健全な成長の芽を摘む恣意的な行政措置に対するチェックアンドバランス機能を発揮するものとなろう。

わが国における、銀行の検査・監督体制を考える場合は、このチェックアンドバランス機能を考慮に入れた検査・監督体制とすることが望ましいと思われる。それがかなわないとするならば、少なくとも検査情報の積極的な開示を通して金融監督の透明性を高めることがそれを補完できると考えられる。

わが国においても、2001年以降金融検査マニュアルが公開され、資産の自己査定や早期是正が適切に

機能するために必要な検査情報、行政情報がアップツーデイトなものになりつつある。今後は、公認会計士や各銀行の内部監査情報等をも活用できるオフサイトのモニタリング機能を活用できる体制を作り上げることが肝要であろう。米国の大手銀行には、監督官庁の検査官が常駐しており、検査官のモニタリングにより不明な点は銀行のコンプライアンスオフィサー等から適宜ヒヤリングしてこれを解明し、アップツーデイトな情報の維持に努めている。

米国においても銀行検査情報は、情報公開法の適用が免除されているが、それは非公式な銀行監督官庁と個別銀行の経営再建に関する合意の段階までの間の話であり、銀行監督官庁の問題点の指摘に対し経営陣が対処し得ずにその合意が破棄された場合には、銀行監督官庁は銀行法で許された公式の強制措置（formal enforcement actions）に訴える。

この場合には、銀行免許の取り消しや預金保険対象金融機関からの排除などの厳しい措置が採用される。これらの公式な措置については、銀行監督官庁の命令（order）等の公式文書によりなされ、検査に関する情報公開法の適用免除規定は、公式文書になったときには適用されない。すなわち、検査関連情報とはいえ公式文書となった時点からすべて一般公衆へのディスクロージャーの対象となる訳である。

わが国においても、公的な資金の導入が特定の銀行になされる場合においては、これは行政と個別銀行の問題を離れ納税者の関与すべき公的な措置となる訳であるから、当該銀行の経営内容のすべてが国民に公開されることが必要であり、この経営情報の適切な情報開示こそが、わが国の金融検査・監督システムの公正性・透明性を証明するものとなりうるものとする。

（注）連邦金融機関検査評議会（Federal Financial Institutions Examination Council, FFIEC）は連邦金融機関検査評議会法により、設置されたもので、メンバーは連邦銀行監督官庁の担当で構成されている。FFIECが設置されたのは、金融機関の検査について統一的な原則、基準、報告様式を確立・実施するためである。

(参考文献)

- AICPA, Audit and Accounting Guide April 1,1996
- D.B.Crane,The Global Financial System-A Functional Perspective-,Harvard Business School Press
- L.M.DeFerrari and D.E.Palmer,Supervision of Large Complex Banking Organizations,Federal Reserve Bulletin February 2001
- Federal Reserve System:Commercial Bank Examination Manual,March 1994
- General Accounting office, Bank Oversight Structure U.S. and Foreign Experience May Offer Lessons for Modernizing U.S. Structure, November 1996
- General Accounting office, Bank Securities Activities Oversight Differs Depending on Activity and Regulator, September 1995
- General Accounting office, Bank and Thrift Regulation Implementation of FIDICIA's Prompt Regulatory Action Provisions, November 1996
- House of Representatives, Compilation of Securities Laws Within the Jurisdiction of the Committee on Commerce, January 1997
- House of Representatives, Compilation of Basic Banking Laws, May 1995
- House of Representatives, H.R.1505,Financial Institutions Safety and Consumer Choice Act of 1991
- KPMG, Banking & Finance in the United States, October 1993
- Michael Gruson, Regulation of Foreign Banks, Butterworths, May,1995
- Securities Exchange Commission, Statistical Disclosure by Bank Holding Companies, Commerce Clearing House, Inc.1993
- Secretary of the Treasury, Modernizing the Financial System, Recommendations for safer, more competitive Banks, Feb 1991
- SEC Letter, Interpretation of Section 3(a)(2) of the Securities Act of 1933, September 29,1986
- 糸瀬茂『銀行のディスクロージャー』東洋経済新報社, 1996年5月
- 貝塚啓明『金融資本市場の変貌と国家』東洋経済新報社, 1999年9月
- 櫻田照雄『銀行ディスクロージャー』法律文化社, 1995年5月
- 野々口秀樹, 武田洋子「米国における金融制度改革の概要」(日本銀行調査月報2000年1月号)
- 野々口秀樹「最近の米国の金融規制をめぐる動き - 金融持株会社に関する規制を中心に」(International Department Bank of Japan)
- 藤井正志『金融業の情報開示と検査・監督』東洋経済新報社, 1998年12月