

連載企画：金融庁職員が語る！金融行政の実務 ～監督・モニタリング部門編①～

金融庁の組織や実務について、幹部職員や担当職員との対談を通してわかりやすく紹介します。今月号より、金融機関・金融システムの健全性・安定性等に関する監督・モニタリングを担当している監督・モニタリング部門について、数回にわたって掘り下げていきます。

※本インタビューの活字化等にあたり、東京大学の安斎由里菜さん、桑原佑弥さん、高橋亮弥さん、新田凜さんの協力を得ました。

<対談企画の参加者>

服部 孝洋	東京大学公共政策大学院特任准教授
柳瀬 護	金融庁総括審議官
楠本 純	金融庁監督局銀行第一課大手銀行モニタリング参事官室特別検査官
池田 友理	金融庁監督局銀行第一課大手銀行モニタリング参事官室・ 総合政策局リスク分析総括課検査監理官室モニタリング企画調整官
神谷 槁子	金融庁総合政策局リスク分析総括課金融犯罪対策室金融犯罪対策連携調整官

服部：本日は金融庁より、柳瀬護総括審議官をはじめとした4名に、主に銀行監督と検査についてお話を伺えればとおもいます。まずは、自己紹介をお願いしますでしょうか。

柳瀬：よろしくお願いします。私は1992年に大蔵省に入り、33年のキャリアのうち3分の2ほどの期間で金融行政に携わってきました。留学や国際通貨基金（IMF）での勤務経験も合わせて7年近く海外経験もあります。ここ8年ほどは金融庁に在籍していますが、金融庁の中では、主に銀行の監督を行ってきましたが、ここ3年ほどは、フィンテックを主な担当として、暗号資産や生成AIについても担当しました。それ以外では、いわゆる官房業務と呼ばれる、人事や国会対応といった業務にも長らく携わってきました。

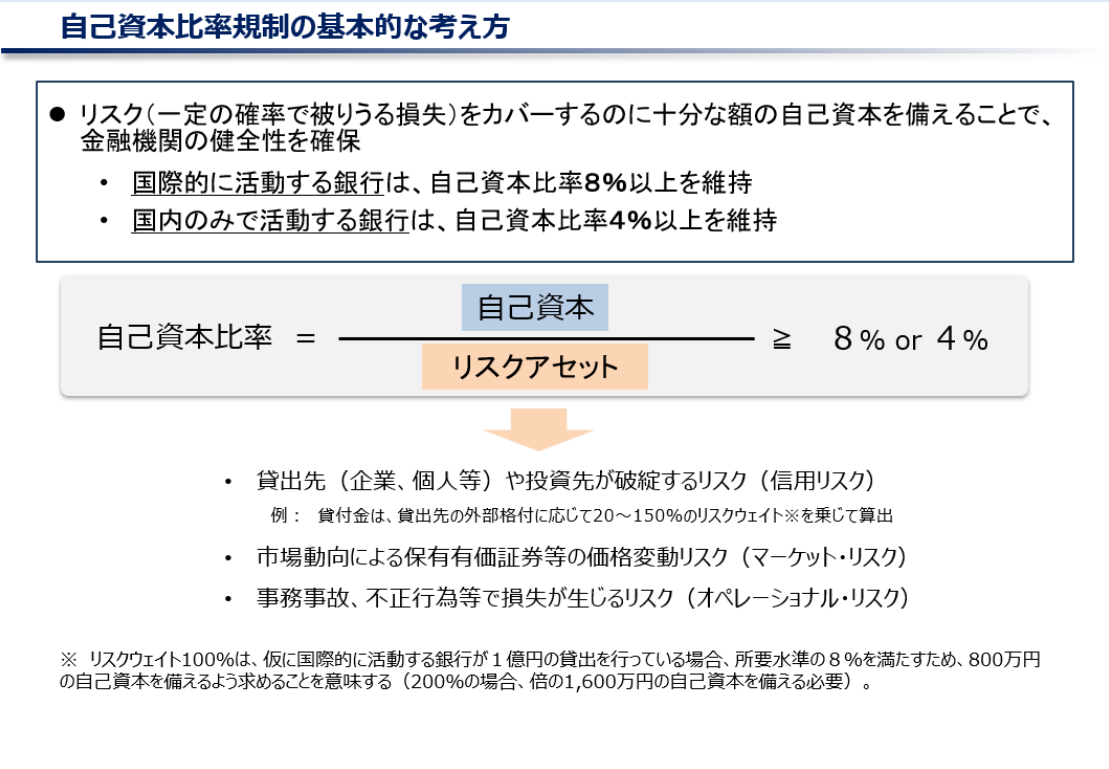
楠本：私は金融庁に2011年に採用され、銀行

や保険の規制に関する国際交渉や企画立案に関する業務を主に担当してきました。

ちなみに、銀行や保険の規制といっても多岐にわたりますが、最も多く関わったのが自己資本比率規制と呼ばれるものです。これは、貸出金が回収不能になったり、予想外の保険金支払いが発生したりするリスクに備えて、銀行や保険会社にしっかりとした財務基盤を維持してもらうためのもので、特に銀行分野（いわゆるバーゼル規制）で国際ルールの策定・運用が進んでいます。

現在は、「大手銀行モニタリング参事官室」という部署で、大手銀行がどのようなリスクを抱えているか、ガバナンスがきちんと機能しているか等を日々確認・チェックし、改善すべき点や課題がないかを検証する業務をしています。

図表 1 銀行の自己資本比率規制について



池田：私は2013年に金融庁に入庁し、銀行・証券・保険分野をそれぞれ経験してきました。日本銀行に出向し、大手金融機関の考査（いわゆる金融検査の日本銀行版）やモニタリングを担当したほか、サステナブルファイナンスに関する国際交渉・国内政策の推進を担当しました。

直近2年間は、「マクロ・データ分析参事官室」という市場をモニタリングする部署にいました。昨年日本株が急落した際や、米国関税政策の影響で市場が大きく変動した際の動向などを分析していました。そして、この7月からは、楠本と同じ「大手銀行モニタリング参事官室」において室内全体の調整を担当しているほか、「検査監理官室」も兼務しています。大手銀行モニタリング参事官室が個別の銀行ごとにモニタリングを行うのに対し、検査監理官室は、大手銀行や地域銀行について、市場リスクや信用リスクといったリスクカテゴリーごとに横断的に見ているチームです。

神谷：私は2014年に入庁しました。これまで様々な経験をしてきたと感じています。例えば、金融商品取引法の改正やメガバンク・ネットバンクの監督に携わったこともありますし、日本が国際会議の議長国を務めた時には、国際会議の運営業務も経験しました。その他、政府全体の成長戦略の金融庁における取りまとめのような仕事や、金融庁の人材育成といった官房業務も担当しました。加えて、日本政策投資銀行（DBJ）に2年間出向し、地方活性化に係るファンド運営を通じて融資にとどまらない投資の現場について貴重な経験をしました。

現在は、マネー・ローンダリングや金融犯罪の対策といった、いわゆる横串のカテゴリーを担当しています。最近、世間でも話題になることが多い分野かと思いますが、銀行だけでなく、当庁が所管する金融業者全般のマネー・ローンダリングや金融犯罪への対策について、モニタリングや情報収集を行っています。

銀行のビジネスモデルと規制の必要性

服部：今日は銀行を中心に議論を進めたいと思います。学生も参加しているということで、まず、銀行がどのようなビジネスを行っており、なぜ規制が必要なのかについてご説明いただければと思います。

楠本：銀行は、家計や法人から預金という形で資金を調達しているわけですが、その調達した資金を使って、金利を付して企業に貸し出したり、債券などの形で資金運用したりして、利益を上げるビジネスモデルです。

資金を借りる側、例えば企業や様々な事業者には資金不足が生じがちです。なぜなら、売上が立つ前に仕入・支払をしなければならないといった状況や、あるいは設備投資をしたいが手元に資金がない、といった状況が生じうるからです。こうした事業部門の資金不足と、家計部門の保有する資金余剰をうまくマッチングできないと、世の中の経済活動の効率が著しく悪化してしまいます。

そこで、銀行が預金という形で資金を預かり、それを貸出という形で資金を必要とする人々に回すことで、世の中の経済活動が円滑に回るようになるのです。それが銀行の社会的機能であり、あるいは預金者たる家計や資金需要者たる事業者の立場から見た便益でもあります。



写真：楠本特別検査官

では、なぜ銀行を規制する必要があるのでしょうか。ある人が銀行に預金をした場合、いづれどこかで返してもらえないと困りますよね。例えば、1000万円預けたくても、もし銀行が潰れるおそれがあったら、それは怖くて預けられないでしょう。一方で、利用者がそうした経営状況に問題のある銀行を、開示されている情報のみから見極めることは難しいです。

そこで、銀行が経営の健全性を確保できるよう（預金者から見れば預けた預金がきちんと返ってくるよう）、規制を行う必要があります。（前述した）自己資本比率規制はその重要な要素の一つで、銀行がどのような資産を保有しているのか、どのようなリスクを取っているのかに応じ、ちゃんと財務的な余力を確保してください、というルールを設けています。

服部：金融論では、銀行が有する別の重要な機能として、序盤で「満期変換機能」の説明を行います。銀行は、短期で資金を調達し、長期で貸し出すことで、マチュリティギャップが生じるという議論です。満期変換機能についてはどう整理されているのでしょうか。

柳瀬：実際にその通りなのですが、実務に携わる立場からは、満期変換機能自体は銀行にとって非常に大きな内在的リスクではあるものの、実際にモニタリングしている過程では、それ以上に、預金者にとっての情報の非対称性をどのようにカバーしていくかという視点のほうが大事に感じられます。私は実務ではもう少しガバナンス、つまりプリンシパル＝エージェント理論的な視点に引きつけて考える癖があります。結局、預金者一人ひとは、銀行の財務の健全性に対して十分なモニタリングを発揮することができません。そのような状況において、誰がそれを発揮し、預金者に対して一定の安全性を確保するのが非常に重要だという考えです。

ただし、その前提として、銀行というのは極めて不安定な存在だということがあります。先ほど服部先生が述べられたように、満期変換によって負債と資産の満期が全く異なるため、銀行に何かあった際には一気に問題が顕在化しま

す。確かに、それ自体への対応として、例えば「預金保険制度¹」がクッションとして機能します。これは、銀行が破綻したとしても、少なくとも一定額までは預金保険機構を通じて預金がきちんと返ってくることが保証されている仕組みで、実際に何かが起きると、預金保険機構が預金保険という形でお金を支払います。この時、預金保険機構はその瞬間に、銀行に対して一種のコミットメントライン、つまり何かあったら自動的に発動されるような融資枠を持っているようなイメージになるわけです。預金保険機構は銀行に対して融資を行うことになるからです。

一方、預金保険機構は、その銀行に対するガバナンスを機能させなければなりません。預金保険機構は結局、国の資金を元にしており、我々国民の財産ですので、それが下手に使われることがあってはなりません。そこで、我々金融庁が銀行に対してガバナンスを効かせる必要がでてきます。さらに情報の非対称性、あるいはプリンシパル＝エージェント理論といった文脈の中で、どのようにガバナンスを効かせるのか、という観点から、我々の規制・監督が介入してくるという実態的なイメージがあります。

服部：金融庁の業務や組織をみると、「監督」や「検査」という表現がよく出てきます。銀行に対して「規制」が必要であるというお話がありましたが、金融庁による規制について具体的に説明していただけるでしょうか。

柳瀬：監督官庁なりが法律を定め、あとは放っておけば皆が自動的に規制を守ってくれるわけではありませんよね。経済学の用語で「規制（レギュレーション）」という場合、その「規制の実施（インプリメンテーション）」あるいは「規制の執行（エンフォースメント）」は、実は規制という言葉の中に含まれています。

一般的には、「インプリメンテーション」が注目され、「エンフォースメント」の方はあまり意識されません。これはなぜかという、執

行を普通の司法に委ねてしまうような規制も少なくないからです。例えば、ミクロ経済学で指摘される「レントコントロール」のような話があります。「家賃を規制したら、どのような経済学的な影響があるか」という話はミクロ経済学でよく扱われますよね。条例などで決めて、条例違反だと最終的には司法の場で解決するという話になってきます。ですから、既存の司法制度を前提とし、既存の司法制度に規制の実施をある意味委ねるのがよくあるパターンだと私は考えます。

金融規制は、「取引の公正性」、「独占の禁止」、「消費者保護」のような多くの経済規制とは異なります。その背景には、我々が行っている規制が、最終的には銀行のバランスシートを守るためのものである、という側面があります。これらの経済規制は、基本的に「行為」を規制するものです。我々の規制は、金融機関の健全性を維持するための規制なのです。

もちろん行為そのものに対する規制もありますが、自己資本比率規制のような規制、すなわち、「このようリスクを取ったら、これだけの資本を取り分けておかなければならない」といったルールである程度対応する部分もあります。さらに、金融機関が何か不正行為を行った際に、「それは悪いことだからやめなさい」と言える、という規制があります。銀行法第26条では、「銀行が適切な業務運営をしていない場合には、適切な業務運営をするように命令を発することができる」といった趣旨だけが書かれており、我々はその権限を持っています。

「どのような場合が適切ではないか」については、それ以下の下位法令で具体的に何か書かれているわけではありません。なぜかという、銀行のバランスシートの健全性を守るため、あるいは銀行の健全な業務そのものを守るためには、全てを網羅するルールを作ることはできないからです。そのため、我々は非常に広い裁量で銀行に対して要請することができます。ある

¹ <https://www.fsa.go.jp/policy/payoff/>

いは、適用した規制に違反したものに対して、我々がかなり広い裁量で、その銀行が何をすべきか、その銀行に対してどのような行政処分をするか、ということを決められるようになっていきます。

例えば、勝手に顧客の資金を使って融資を行った金融機関があれば、金融庁が行政処分を行うかもしれません。このようなことが起こってしまうと、先ほど申し上げたように、「自分の大切なお金を預けて、変なことに使われるのは困る」という、預金者の皆様の期待から大きく外れてしまいます。もちろん、それは刑法上の背任や横領にあたるかもしれませんが、警察の介入を待つだけではいけませんし、さらに警察はその個人を逮捕するだけで、その金融機関を立て直すようなことは別に行ってくれません。ですから、我々はそもそも、本来であれば金融機関にそのようなことが起きないように監督すべきであった、ということになります。



写真：柳瀬総括審議官

服部：金融機関に自ら改善計画を立てさせ、それを提出させるというものですよね。多くの人々が『半沢直樹』をみて金融庁に抱くイメージかもしれません。

柳瀬：『半沢直樹』のようなやり方をするかどうかはともかくとして、実はそのイメージで間違っています。例えば先ほどの述べた金融機関のように、明らかにおかしい融資をしている場合もあるかもしれません。しかし、規制の世界で、「ここから先はおかしい融資で、ここから手前はおかしい融資ではない」という明確なルールを書けるかということ、なかなか書けないわけです。「きちんとした融資のやり方」というものが漠然と存在するという期待があるとしても、全体的な枠組みとして非常に一般的な表現でしか書けないのです。つまり、「適切な融資を行うこと」「融資にあたっては適切に相手方の信用を確認すること」「相手方のリスクに応じた引当を行うこと」といったことしかルールには書けないのです。

そういったものが我々の「監督」と称するものには書いてあります。そして、それに従ったことを金融機関が実行するようにさせなければなりません。我々自身は、それが国民全体、経済全体の期待だと思っています。『半沢直樹』で描かれているのはかなり誇張された世界ですが、そのような期待に応じた対応を銀行の中で本当に行っているのか、ということを時々チェックしなければなりません。

「監督」と「検査」の違い

服部：「監督」と「検査」はどのように整理するのがよいのでしょうか。

柳瀬：検査と監督の分け方は法律上の違いです。銀行法第25条で、金融庁は銀行の営業所に立ち入ったり、書類を提出させたりすることができる、ということが書かれているのですが、それが「検査」です。法律上は「検査」は「監督」に包含される監督手段の一つと位置付けられます。

(参考) 検査や監督に関する法律

○金融庁設置法

第二章 金融庁の設置並びに任務及び所掌事務等 (所掌事務)

第四条 金融庁は、前条第一項の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

一・二 (略)

三 次に掲げる者の検査その他の監督に関すること。 (以下略)

○銀行法

第四章 監督

(立入検査)

第二十五条 内閣総理大臣は、銀行の業務の健全かつ適切な運営を確保するため必要があると認めるときは、当該職員に銀行(当該銀行を所属銀行とする銀行代理業者を含む。)の営業所その他の施設に立ち入らせ、その業務若しくは財産の状況に関し質問させ、又は帳簿書類その他の物件を検査させることができる。

服部：『半沢直樹』に出てくる黒崎検査官が行っているイメージがまさに検査ですよ。

柳瀬：そうです。彼は検査官という立場です。検査官は、そのようなことを相手側に要求する権限がありますが、金融庁の中でも、「検査官」しかその業務をすることはできません。例えば、私には検査官の発令がないため、私が直接それを言うことはできません。

服部：検査は分かりやすいと思いますが、金融庁の監督はイメージしにくい概念の一つだともいます。私のイメージでは、監督というと、まずは銀行等がビジネスをする上で許可をする権限というイメージをもっています。

柳瀬：グローバルな視点で見ると、我々金融庁が銀行に対して行っていることは、大きく四つに分けられると思っています。

一つ目は「許認可」です。先ほど服部先生がおっしゃった、ビジネスをする上での許可がこれにあたります。そもそも銀行を始める時には、

免許をもらわなければならないのですが、この免許を与える行為が許認可です。海外では、許認可はたいてい監督当局とは別の組織や局が担当しています。これは諸外国では法律家が担当する話だからです。そうした部門は“licensing and authorization”などと呼ばれる部門になっていることが多いです。

二つ目が「狭義の監督」です。これが日本で一般的に言われる「監督と検査が一体になっている」組織です。諸外国だと、公認会計士のような専門家が担うことが多いです。というのも、そういう人たちは日常的に、金融機関の健全性がきちんと守られているかをみているからです。まず普通は最初に「ガバナンス」から入ります。例えば、取締役会できちんとした議論がなされているか、取締役会できちんとしたリスク認識がなされているか、といったところから始まります。その次は「統制」です。こうした枠組みがしっかりしているか、具体的には「スリーラインディフェンス」、つまり第1線の業務執行、第2線のリスク管理、第3線の内部監査という三つのラインがきちんと機能しているかなどを見ます。

これを外部から検証しようとする、例えば内部監査部門のレポートを提出させるといった形でチェックできるわけです。信用リスクについても、信用リスク部門のレポートをもらいます。そのレポートに書かれているのは、例えば「優良な債務者であると評価している人たちに対して、どれくらいのデフォルト確率があって、どれくらいの損失が出ると当初見込んでいたのか。それが実際にどうであったか、当初の見込みからどれくらい外れたのか」といった情報です。そして、見込みからもし外れていたならば、それを直さなければなりませんよね、という話になります。こういうプロセスは、海外では「スーパービジョン (supervision)」といいます。

ですが、相手からレポートをもらっているだけだと、相手に嘘をつかれても分からない、という懸念があるので、「スーパービジョン」の

一部として「オンサイトインスペクション (on site-inspection)」が存在します。これが三つ目の機能で、いわゆる「検査権限」です。実際に相手のところに行って、普段はもらわないような相手の内部文書などを全て見せてもらったり、普段は話さない様々な職員にインタビューをしたりして、実際に普段もらっているようなレポートが正しいかどうかを時々確認するので、ですから、オンサイトインスペクションは、日本では「立入検査」と呼びます。

四つ目の機能は「行政権限」です。諸外国だと、規制当局に属していない中央省庁、例えば「Finance Ministry」が一国における金融機能を推進する機能も持っています。つまり政策として、政府全体の政策として金融をどのように発展させていくか、という役割です。その役割は多くの国では中央省庁が持っていて、中央銀行や規制監督当局には委ねられていません。


ところが日本では、大蔵省の不祥事の後の議論の際に、大蔵省あるいは財務省の下に金融監督庁を作るという話で終わらず、財務省が中央

省庁として持っている、金融部門の政策に関する権能を全て担当する「金融庁」を作るという話になりました。ですから、先ほど申し上げた「許認可権限」「監督権限」に加えて「行政権限」という三つの機能が、規制当局である金融庁に合わさって存在しているのです。

例えば、神谷が担当している金融犯罪対策という領域でも、「（詐欺等の）金融犯罪にみんなでどのように対応しましょうか」といった話になると、狭い意味での監督ではないので、諸外国だとどこまで監督当局がやっているのか、とう議論があるわけです。

あるいは「地域の金融の活性化」などについても同様に議論されています。多くの国においては、こうした権能は、いわゆる監督当局としての中央銀行や米国のOCC（通貨監督局）、英国のPRA（健全性規制機構）のようなところではなく、米英ならU.S. Department of the Treasury、HM Treasuryといった、日本でいう財務省に該当する組織が持っていたりします。

図表2 主要国の監督体制について

主要国の監督体制					
	アメリカ	EU	イギリス		日本
企画	財務省(UST)	欧州委員会(EC)	財務省(HMT)		<div>金融庁</div> <div></div> <div>証券取引等監視委員会</div>
銀行監督	通貨監督庁(OCC)	欧州中央銀行(ECB)	ブルーデンス	コンダクト	
	連邦準備制度理事会(FRB)				
	連邦預金保険公社(FDIC)	欧州銀行監督機構(EBA)	健全性規制機構(PRA)	金融行為規制機構(FCA)	
	信用組合監督庁(NCUA)				
	州銀行監督当局				
証券会社監督	証券取引委員会(SEC)	欧州証券市場監督機構(ESMA)			
保険監督	州保険監督当局	欧州保険企業年金監督機構(EIOPA)			

服部：非常に複雑ですね。

楠本：海外の当局者と議論する時にはこの違いが話を難しくしてしまいます。特段必要がなければ、敢えて「検査」と「（狭義の）監督」を区別せずに、まとめて「スーパービジョン」として話をする人も多いです。

柳瀬：金融庁の、監督局の英語名はSupervision Bureauです。

楠本：かつて金融庁に存在した「検査局」の英語名はInspection Bureauですね。

柳瀬：こうした分類の議論はガラパゴス的であり、複雑です。元々、大蔵省の不幸事によって、その「検査」と「監督」が対立する概念としてできたという経緯があります。

服部：4つ目の機能である「行政権限」「金融機能の推進」といった話も、日本では「監督」に含まれるということでしょうか。

柳瀬：日本だと、その機能は監督局がやっているので、「監督」という感覚はあります。

金融庁の歴史

服部：以前、新発田審議官にお話を聞いた際、金融庁はもともと監督というより検査が求められてスタートしたという話がありました²。しかし、2000年代半ばぐらいに、不良債権問題が解決していく一方で、マーケット関係の問題が生まれてきて、市場の強化と共に、検査の色を落としていき、銀行のビジネスをサポートするような役割を強めていったという話をいただきました。金融庁の歴史的な経緯についてどう考えられていますか。

柳瀬：実は不良債権問題が生じる前に大蔵省銀行局にいたのは、もはや金融庁では私ぐらいになってしまっているのですが、その大蔵省銀行局は、その下にある検査部も含めて、先ほど申し上げた機能を元々全て一体として持っていたわけです。金融にかかる政策全体が、ほぼ全て不良債権処理に対応するという環境下で、金融庁ができましたが、元々の銀行行政が最初から

その検査・監督に特化していたかということ、別にそうではありません。

世界的に固定相場制から変動相場制に移行するにあたって、1970年代ごろからどこも金融自由化を進め、金利規制などをだんだん緩めていきました。ですから、1970年代から80年代後半にかけて、世界における金融政策・金融行政のテーマは、「どのように金利自由化・金融自由化を進めていくか」ということだったのです。大蔵省銀行局にとっても、その頃のテーマとしてはそれがメインでした。ただ、一方で金融自由化・金利自由化を進める中で、それに見合う形での、先ほど申し上げた狭い意味での「監督」、つまり海外でいうところの「スーパービジョン」をうまく維持し続けられなかったせいで、バブルが起きてきたのだらうとも思います。要するに、歴史的にはそもそも規制がガチッと固まっていたので、「スーパービジョン」の機能自体が弱かったのです。

服部：かつては今で考えられないようなガチガチな業界だったのですよね。

柳瀬：まさにガチガチでした。預金金利も貸出金利も決まっていたので、もう自動的にマージンが決まってくる、という時代だったのです。

服部：それから自由化が進むと共に、金融庁もできていくわけですね。

柳瀬：そうです。自由化して皆がバブルの中で不動産を前提とした融資にのめり込み、それが破裂したのです。そして、その後始末をどうするのか、ということで、それまで正直きちんと行っていなかった「スーパービジョン」をどうにかしなければならない、という話になったのですが、政治的にも「それは大蔵省には任せておけないよね」ということになり、大蔵省から分離して金融庁が作られたのです。ですから発足当初、金融庁はスーパービジョン、しかもスーパービジョンの中でも一番強度の高い「検査」をメインにやるべきだ、という感じではありました。

² 下記を参照

https://www.mof.go.jp/public_relations/finance/202507/202507g.pdf

しかし、不良債権処理という過程だったからそこにスポットライトが当たっていたのであって、もっと長期的に見れば、「金融というものが、いかにあるべきか」というものを誰かが議論する必要があります。そして日本においては、「財金分離」の時にその役割まで含めて金融庁に持っていったので、不良債権処理や金融危機が一段落すれば、金融庁の中でもその部分の役割がどんどん増えてくるという認識です。

学生：金融庁発足当時と比べれば、金融庁における検査の重要性や比重はどんどん下がってきている、という認識で良いのでしょうか。

柳瀬：はい。そのような側面はありますが、私自身の意識からすると、検査の重要性が下がったというよりも、金融庁の政策において「資産運用立国」などそれ以外の部分がどんどん増えてきている、というイメージです。不良債権処理が一段落して危機の時代ではなくなってくると、世の中が金融に求めるものは変わってきますし、その中で我々も変わってきています。そして、難しいのは、その中で「検査で何をやるのか」という話もあります。例えば「世の中が求めているからといって無茶な貸出をしてはいけない」ということを守るために、検査で見るのか、あるいは他の形で見るのかという議論は我々の中でもあります。

(次回に続く)