

「金融検査・監督の考え方と進め方」のポイント

検査マニユアル対応で失ったものを取り戻すべき局面

2017年12月に「金融検査・監督の考え方と進め方（検査・監督基本方針）（案）」を公表し、18年2月14日まで意見募集を実施した。この間、金融庁は各業界団体や財務局で「対話会」を60回開催しており、金融機関や会計監査人などから直接悩みや懸念、実情をうかがい、意見交換をした。本稿では、寄せられた意見の一部を紹介しながら、あらためて新しい検査・監督方針について述べたい。



金融庁
検査局企画審査課長
渡辺 公徳

バブルの後処理から 新しい時代の枠組みづくりへ

過去20数年間の金融行政は、ひとりでいえば「金融検査マニユアルに基づく金融行政」だった。金融機関が抱える不良債権の問題やコンプライアンス（法令等遵守）への対応が急務であったため、チェックリスト方式の金融検査マニユアルに基づき

金融庁が事後的に検証する手法（数年に1回立入検査に入り、金融機関をチェック）を採用した。当時、日本の不良債権問題を解決するために採用されたものだが、規模の大きな金融機関もそうでない金融機関も基本的に一律に対象とされたため、小規模・中規模金融機関の多くには違和感を持って受けとめられてきたようだが、その後、こうした違和感を踏

まえ、金融庁としても、2002年には中小企業の経営の実態に即した見方を行えるよう金融検査マニユアルの別冊として「中小企業融資編」を設けたり、04年からはリレーションシップ・バンキングの機能強化に向けた取組みを進めたり、14年には個別の資産査定を検証について金融機関の判断を原則として尊重する方針を打ち出したりと、見直しを進めてきた。それでも、

金融機関は依然として、この20数年間、金融行政に大きな違和感を持って過ごしてきたことを、「対話会」の場で、特に小規模・中規模の地域金融機関の皆さまからうかがった。現時点で大きな課題と考えているのは、これまでの金融庁の取組みが、方向としては一貫していたとしても、個別の取組みが何を指しているのかという、整合的な全体像を必ずしも示す

ことができているのではないのか、ということ。個別的・技術的な議論よりも、金融機関がこの先10〜20年にわたり健全な業務運営を進めていくにはどのような枠組みが望ましいのか、という観点からしっかりと物事を考える必要がある。金融機関の方々が抱えている違和感や意見をしっかりと認識したうえで、新しい検査・監督の枠組みや全体像を一緒に作り上げていきたい。

ルールに基づく 検査・監督の限界

次に、今回の検査・監督基本方針のポイントについて述べたい。方針でも、「検査・監督の見直しの背景」と「従来の検査・監督の副作用」として金融機関・当局双方の問題点を記載している。

例えば、金融機関についていうと、商品やサービスの内容を法令で定められたとおりに説明したとの証拠を残すことには熱心だが、ニーズに合わない複雑な商品を高齢者に販売するなど

の実態があり、「本来やるべきことが後回しになってしまっている」とか、「記録を残すことに労力を取られるあまり、外回りができなくなっている」という指摘がある。

また、これまでの金融検査マニュアルでは、過去のバランスシートや収益の状況に基づいて債務者区分をしたうえで、担保・保証の有無で資産を分類する仕組みになっており、その点については具体的かつ詳細に書いてある一方、事業の将来性に関することは一般的な注意書き程度にとどまっていた。そのため、事業の将来性からキャッシュフローによる返済が十分に期待される債務者についても「検査で債務者の状況が形式的に判断され債務者区分を落とすよう指摘がなされた場合に備えて、担保・保証を取っておく」といった行動を招いた面もある。

一方、当局としても、何か問題が起きたときいちばん重要なのは、現在そして将来の業務の適切性をどう確保していくのかであるにもかかわらず、その根本原因についての分析や議論が

不十分であり、本当の意味での改善につながるような取り組みができていなかったのではないかと反省がある。金融検査マニュアルの形式的な枠組みが、場合によっては金融機関が創意工夫してその力を発揮することの芽を摘んだ面があるかもしれない。対話会では「もし検査で指摘されたら、と二の足を踏んだ」といった声が寄せられており、金融庁としても反省すべき点が多い。「何のために」「どういう目標のために」ということをもつとしっかりと考えて取り組まなければいけない。

こうした反省を踏まえて策定した新しい検査・監督の進め方のポイントは以下のとおりである。

第一に、「金融機関が利用者に向き合い、おのずと高い水準を目指して努力することを促す」という点である。これからは、金融機関が「経営を改善していこう」というインセンティブを持ち、自らの力を発揮していくことが重要になる。金融庁としては、「金融機関が利用者」と向き合い、より良いサービス

を提供し、選んでもらう。選ばれなければ、なぜ選ばれなかったのかを分析し、改善をしていく」というメカニズムを働かせたい。これには金融機関単独の創意工夫でできるもの、あるいは業界全体で取り組んだほうが良いもの、もしくは金融庁と連携したほうが良いものなど、いろいろなパターンがあると思う。

第二に、「常に将来を意識して議論をすること」である。過去に起きたことを重視するのはなく、将来を意識して議論をし、経営の持続性の確保や重大な問題発生の未然防止に取り組む必要がある。

第三に、検査・監督の基本的な考え方を整理する必要がある。現在の業務運営、将来の業務運営の適切性をどのように確保していくのかという目標からすれば、「金融庁がチェックリスト方式で、金融機関の行動の是非を判断していく」という方法は限界がある。今後は金融庁の考え方を示したうえで、「その範囲内ではいろいろな工夫ができる」といった柔軟な方針に変えていく必要がある。

以上の考え方や方針を踏まえ、金融庁では主要なテーマ・分野ごとに、より具体的な「考え方と進め方」を示し、対話を行っていききたい。特に償却・引当については、金融検査マニュアルの別表が銀行実務に浸透していることを踏まえ、有識者で構成される勉強会を開催したい。そのうえで、19年4月をメドに、別表も含め金融検査マニュアルを廃止する予定である。

すでに、「これまでの金融検査マニュアル別表の枠組みでは経営実感に合った償却・引当ができない」との意見を多くいただいている。勉強会では、「引当の十分性」をどう考えたらいいのか、さらに「お客さまや地域の特性を踏まえたいろいろな創意工夫をどう促すのか」といった点について関係者と十分に議論していきたい。

「対話会」を踏まえた 金融行政改革の方向性

また、意見募集期間中に、検査局の企画審査課と各財務局・財務支局とで、全国各地で60回、

すべての預金取扱い金融機関、監査人、財務局職員を対象に対話会を開催した。対話の間ではさまざまな意見をいただいたが、そのうち主なものを「対話会等で得られた今後の検査・監督の見直しに関する意見」として、3月27日に金融庁のホームページで公表している。是非、参考にしていただきたい。

なお、今回公表しているものは各地の対話会で得られた意見を取りまとめたものであり、金融庁としての方針を示すものではない。各金融機関が自らの業務や顧客の特性に応じて工夫したものであるため、特性が異なる金融機関に機械的に導入しても意味がないことを申し添える。一般的な話でいえば、例えば「対話の場が出た意見・問題意識、金融庁内の検討経緯・状況について、適時・適切に関係者にフィードバックしてほしい（当局についても「見える化」してほしい）」「検査マニュアルに基づいて検査していたときよりも検査官の判断に差が出てくる可能性があるので、検査官の人材育成や目線合わせが必要で

ある」「当局へ相談することも増えると思うが、当局担当者の違い・交代などで、金融機関への対応が異なることがないようにしてほしい」といった声が聞かれた。ほかには、当局と監査法人・公認会計士協会との調整を要望する声、日本銀行との連携を求める声が多かった。前向きに取り組んでいきたい。

また、金融機関が新しく取組みを行う分野のほか、マネー・ローンダリングやテロ資金供与対策などについては、他の分野と比べて詳細な基準を示す必要があるとの声も強かった。すでに担当部門にフィードバックしており、場合によってはガイドラインやガイダンスを示すことも考えられると思う。「ゼロから創意工夫を考えるのは、小さな金融機関にとっては難しい。できれば工夫のためのヒントのようなものを、金融庁や監査法人から示してもらいたい」との意見はもっともであり、何かしらの対応を考える必要があると思う。

また、コンプライアンスについても意見をいただいている。

いわゆる「コンプラ疲れ」との声は多数聞かれた。金融機関の中には、コンプライアンスを単に減点主義でとらえるのではなく、より積極的に業務改善運動の一環と位置付けたり、顧客が満足するサービスを自らが提供できているかの確認の活動と位置付けたりしている先例があった。また、一部では既存のやり方の棚卸しを行い、より良い方法を模索している例もある。

金融庁自身、すぐには変わらないところや、至らない部分があると思う。金融庁に直接、または財務局、各協会を通してなど、さまざまなルートがあるので、ぜひご意見をいただきたい。

償却・引当に関する 取組み事例

金融検査マニュアルの廃止については、廃止後の姿が見えないことへの懸念の声も多かったが、方向自体については「おおむね賛成だ」という声が多かった。特に、「これまでの金融検査マニュアル別表の枠組みでは経営実感に合った償却・引当

ができない」といった意見が聞かれた。

金融検査マニュアル「別表」における資産分類、償却・引当に関しては、これまでの検査・監督の見直しの中で中小企業融資編のようなさまざまな「補正」を加えてきたが、こうした部分的な補正がすでに限界にきている。金融機関がこの先10

20年にわたり健全な業務運営を進めていくにはどのような枠組みが望ましいのか、金融機関とともに考えていきたい。また、対話会等で得られた意見のうち自己査定・償却・引当に関する取組み事例等については、別紙2として公表しているので、参考にしていただきたい。

いろいろな意見をいただいたが、大きな論点として、まず貸出先の業種・規模・特性や金融機関自身の業務方針をどのように考慮すべきか、という問題がある。例えば、創業資金融資先や新たに取組むリスクの高い先（ミドルリスク先）をほかと区分して引当をしている例がある。この例は、引当の計算手法という問題にとどまらず、「自

分たちの業務はこうだ」「この業務にはこういったリスクがある」「このリスクを組合員（株主）を含めた関係者に責任を持って説明するためには、こういった引当が必要」ということが、金融機関の中で一体的に動いているという点で参考になる。

また、担保の回収の仕方についても、ある金融機関では「自分のところではマッチングをして、お客さまの事業を評価してくれる先を見つけて引き継いでいるので、だいたい簿価に近いかたちで回収ができています」というところもあれば、「そこには人手を掛けたくないで、バブルで売る」という金融機関もある。今はそのような業務方針を考慮する仕組みになっていないが、その点を考慮した、正確なコスト認識を促すべきではないか、という声もいただいている。

そのほか、「大口先については影響も大きいので、正常先やその他要注意先でももっとリスクを反映したやり方ができないか、その場合には事業キャッシュフローを見ることが必要だが、

現行のDCF法よりももっと簡易なやり方ができないか」といった声もいただいている。また、短期継続融資について「現在の検査マニュアルでは、正常運転資金（短期継続融資）の計算方法が形式的であるため、貸出先にとって必要な運転資金の融資であっても、正常運転資金の範囲を超えて貸出条件緩和債権となってしまうものがあるためなんとかしてほしい」との意見をいただいている。

公認会計士との関係で言えば、コミュニケーションの仕方を改善する必要があると思われる。例えば、貸倒実績率の低下を背景に下限値の設定を検討したものの根拠が説明できず断念した金融機関もあるが、技術的な基準の問題というよりは、どのような考え方に基づくのかをきちんと整理する必要があるように思われる。そうしたことにより、金融機関と公認会計士のコミュニケーションを円滑にすることが

できるのではないかと。*

繰り返しになるが、金融行政

は大きな転換期にある。「金融の機能を十分發揮させるためには金融機関の健全性や業務の適切性をどう確保していけばいいのか」という視点から、経済的合理性に基づいた行動を歪めない仕組みを作っていくことが必要だ。これからは金融機関が積極的に創意工夫ができるよう意見を出してもらい、金融庁は利用者も含めた関係者の意見を生かして金融行政の質を高めていく、金融庁も金融機関も日々自己革新を行いともに前に進んでいく、そうした循環が生まれることを期待している。（談）

（本稿は4月17・18日に当会が開催した「地方金融懇談会」の講演内容をベースにまとめたものである。なお、文中、評価・分析・意見の部分は個人的な見解である。）

わたなべ こうとく
 静岡県出身。94年東京大学法学部卒、大蔵省（現財務省）入省。金融庁総務企画局政策課総括企画官、市場課資産運用企画室長、内閣官房「まち・ひと・しごと創生本部」参事官等を経て、17年7月から現職。