

「早期警戒制度」を見直した 意義と狙い

早め早めの経営改善で持続可能な ビジネスモデルの構築を促す

金融庁は6月28日、「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」(注1)の一部改正を行った。これは、既存の「早期警戒制度」のうち、「収益性改善措置」を見直し、足もとの実態にとどまらず、「持続可能な収益性」や「将来にわたる健全性」に着目したモニタリングを行い、早め早めの経営改善を促していくことを目的としたものである。本稿ではその概要や背景等を紹介する。なお、本稿に示された意見にわたる部分については筆者らの見解を示したものであり、筆者らが所属する組織のものではない。

制度の概要と 見直しの経緯

自己資本比率が最低基準を下回る金融機関への対応としては、銀行法26条2項に基づく「早期是正措置」(注2)が定められている。早期是正措置の対象とは

ならない金融機関に対しても、健全性の維持・向上に向けた経営改善を促すための仕組みとして2002年に導入されたのが「早期警戒制度」である。具体的には、①「収益性改善措置」(収益性の改善が必要と認められる金融機関に対する措

置)、②「信用リスク改善措置」(信用リスク管理態勢について改善が必要と認められる金融機関に対する措置)、③「安定性改善措置」(市場リスク等の管理態勢について改善が必要と認められる金融機関に対する措置)、④「資金繰り改善措

金融庁

総合政策局総務課

総括企画官

(前監督局銀行第二課

地域銀行監督調整官)

和田 良隆



監督局銀行第二課

課長補佐 後藤 克仁



置」(流動性リスクの管理態勢について改善が必要と認められる金融機関に対する措置)の四つのカテゴリーを定めている。

カテゴリーごとに設定した一定の基準に該当した金融機関に対しては、原因および改善策等について分析や対話等を行い、必要な場合には、銀行法24条に基づく報告徴求命令や同法26条に基づく業務改善命令を発出する。

金融機関の早期始めの経営改善の必要性については、金融庁が3月29日に公表した「金融システムの安定を目標とする検査・監督の考え方と進め方(健全性政策基本方針)」(注3)に以下のとおり記載されている。

「実際に最低基準に抵触してからでは、金融機関にとっても当局にとってもとりうる対応が限定され、中長期的な収益基盤や金融仲介機能を犠牲にするような措置をとらざるを得ない可能性があることから、早い段階から予防的に改善を求めることが必要になる。例えば、収益性の観点から中長期的な健全性の確保に懸念がある場合、改善・改革の取組みは当初はコスト増

となる場合も多いこと、成果が実現するまでには時間が必要であること、市場は将来予想に基づき先取りして反応し預金者の心理もその影響を受けることなどに鑑みれば、たとえ短期的には大きな問題の発生が見込まれないような場合でも、できる限り早期に対応を開始する必要がある」(同方針41ページ)

また、従来から金融行政方針等で示しているとおり、人口減少や高齢化の進展等により経営環境の厳しさが増すなか、地域金融機関が地域における金融仲介機能を継続的に発揮するためには、各金融機関において、持続可能なビジネスモデルを構築し、将来にわたる健全性を確保する必要がある。この点、これまでの早期警戒制度のうち、「収益性改善措置」に関しては、確定した決算に基づく指標に着目した「足もとの」収益の実態に基づく対応となっていた。

このような考え方や状況を踏まえ、今般、足もとの実態にとどまらず、「持続可能な収益性」や「将来にわたる健全性」に着目したモニタリングを行い、

地域金融機関に対して早期始めの経営改善を促していくために、既存の早期警戒制度のうち、収益性改善措置について見直しを行った。

将来性に着目した3ステップ

今回の見直しにおける主な変更点は、①より早期の対応を可能とするため、足もとの実態よりも将来の収益に着目すること、②従来は収益のみであったが、さまざまな事象のシミュレーションを踏まえ、将来の自己資本比率の見直しも勘案すること、③着目する指標や将来の見通しを勘案する際の着眼点(地域経済の見通し、実施予定の施策の効果、減損等の追加コストの可能性等)を明示したことである。

図表にも示しているとおり、新たなアプローチでは、「ステップ1」から「ステップ3」を段階的に実施し、金融機関への最終的な対応を検討・実施することとしている。

ステップ1(スクリーニング)

ステップ1では、ステップ2

の対象先を選定するための機械的な計算を行う。後述するが、今回の見直しでは、未確定の将来の収益や健全性に焦点を当てるため、当局と金融機関の相互理解に基づきしっかりとした議論が従来に増して重要になる。

ステップ2やステップ3では、そうした議論・対話をオンラインで、オフサイトのモニタリングで、きめ細かく行う必要がある。ただし、監督当局のリソースにも限りがあり、すべての地域金融機関に対してそうしたモニタリングを行うのは効率性の観点からもある程度ではない。したがって、ステップ1では、将来の収益性や健全性に関して、綿密な対話が必要な先(つまりモニタリングのリソースを重点的に割くべき先)をある程度機械的にスクリーニングしたうえで、リスクベースの対応を行うことを企図している。

具体的には、例えば貸出金・預金利息、有価証券利息配当金、役務取引等利益、経費等について足もとの傾向が継続すると仮定し、将来の一定期間(おおむね5年以内)のコア業務純益

〔図表〕 早期の経営改善を促すためのモニタリングの枠組みについて（監督指針の改正）

〈見直しの趣旨〉

○人口減少や高齢化の進展等により経営環境の厳しさが増す中において、金融機関が地域における金融仲介機能を継続的に発揮するためには、各行において、持続可能なビジネスモデルを構築し、将来にわたる健全性を確保することが必要。

○したがって、たとえ、足もとでは一定の健全性を維持していても、恒常的に収益が悪化すれば、将来の財務内容の懸念につながるため、足もとの実態にとどまらず、持続可能な収益性・将来にわたる健全性についてモニタリングを行い、早め早めの経営改善を促していく必要がある。

現行のアプローチ

「収益性改善措置」

足もとの基本的な収益指標を基準として、収益性の改善が必要と認められる銀行に対してヒアリング等を実施し、改善を促す。

必要に応じて、

- ・報告徴求命令（法24条）
- ・業務改善命令（法26条）を发出。

※ なお、上記のほか、

- ・信用リスク改善措置
- ・安定性（市場リスク）改善措置
- ・資金繰り改善措置がある。

「収益性改善措置」を見直し

新たなアプローチ

「持続可能な収益性」や「将来にわたる健全性」に着目した早め早めのモニタリングを実施

ステップ1

以下の項目について、足もとの傾向が継続すると仮定した場合の将来（おおむね5年以内）のコア業務純益（除く投資信託解約損益）やストレス事象を想定した自己資本比率を算出。

- ・貸出金・預金利息
- ・有価証券利息配当金
- ・役務取引等利益
- ・経費等

これらの状況が一定の水準を下回る銀行に対して、ステップ2の対応を実施。

ステップ2

銀行自らが想定する将来の収益や自己資本の見通しについて、以下の観点から総合的に妥当性を検証。

- ・地域の経済状況や顧客基盤の見通し
- ・実施予定の施策とその効果（トップラインの増強、経費削減、増資等）
- ・追加コストの発生（本店建替え・償却、システム更改費用、減損、繰延税金資産の取崩し、信用コスト等）
- ・有価証券の益出し余力等

その際、銀行が自らの経営理念・経営戦略に照らし、どのような金融仲介機能を発揮しようとしているか、必要な人的資源が十分に確保・育成・活用されているか等に留意。

ステップ3

ステップ2の結果、例えば、将来の一定期間（おおむね5年以内）に、コア業務純益（除く投資信託解約損益）が継続的に赤字になる、または最低所要自己資本比率を下回ることが見込まれる銀行に対し、

- ・検査等を実施し、業務運営やガバナンスの発揮状況等について深度ある検証を実施。
- ・報告徴求命令のほか、業務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、業務改善命令を发出。

（出所） 金融庁

（除く投資信託解約損益）や、ストレス事象時の将来の自己資本比率を試算することが考えられる。これらが「一定の水準」を下回る金融機関に対しては、ステップ2のよりきめ細かな対応に進んでいく。

金融庁が金融レポート等で示している「顧客向けサービス業務の利益」（注4）を指標や判断基準とすることも考えられるが、今回の見直しで着目する「持続可能な収益性」に関しては、金融機関として持続可能であり、総合的な収益力がどれくらいなのかを確認することが適当と考えている。そのため、貸出金利や手数料収入のみで構成される顧客向けサービス業務の利益ではなく、有価証券利息配当金等を含めた「コア業務純益（除く投資信託解約損益）」を指標としている。なお、表面上の収益力は良く見えるものの、経営体力やリスク管理態勢に照らしてリスクの高い市場運用等を行っている金融機関については、別途、そうした観点を踏まえ、適切にモニタリングを行っていく（注5）。

また、将来の一定期間を「おおむね5年以内」としているが、これはあくまでも目安である。長すぎると計算の精度が低下する可能性がある一方、短すぎると将来にわたる収益性や健全性を見積もることが難しいため、バランスよく運用していく。

将来の一定期間（おおむね5年以内）のコア業務純益（除く投資信託解約損益）や、ストレス事象時の将来の自己資本比率の「一定の水準」や計算方法については、その時点の経営環境や市場の状況等を踏まえ設定されるものであり、また、具体的な基準や計算方法を示した場合、基準に該当する金融機関に無用の風評が生じるおそれがあるため、具体的に示すことは難しい。なお、ステップ1はあくまでもステップ2の対応先を選ぶためのスクリーニングであり、ステップ2以降の対応においては、金融機関の状況を総合的に把握して必要な対応を判断し、画一的な運用を行うものではない。また、ステップ2以降の対応においては、金融機関の納得感を得ながら進めていくことが重要

であるため、ステップ1の分析結果についても示しながら行っていく。

ステップ2（選定先に対するヒアリング・対応方針の決定）

ステップ1では、あくまでも効率性の観点から、機械的な試算に基づきモニタリング対象先を絞り込むが、ステップ2では「金融機関自らが作成した」経営計画等における各種収益や自己資本比率の将来見通しが確認できる資料を土台にして議論・対話を行うことを前提としている。

大半の金融機関では、経営のかじ取りの中で、一定期間（3～5年程度）の将来の見通しを立て、足もとの営業目標に反映していくプラクティスが確立されていると考えられる。ステップ2では、そうした将来の見通し（収益性や健全性）について、合理性があるかどうか、対話を通じて詳細に検証していくことになる。その際、地域の経済状況や顧客基盤の見通し、実施中・実施予定の施策とその効果（トップラインの増強、経費削減、増資等）、追加コストの発生（本店建替え・償却、システム更改費用、減損、繰延税金資産の取崩し、信用コスト等）、有価証券の益出し余力等の観点をしっかりと勘案していく必要がある。

また、金融機関が自らの経営理念・経営戦略に照らし、どのような金融仲介機能を発揮しようとしているのか、すなわち経営陣がどのようなビジネスを中心に据え将来の収益性や健全性を確保しようとしているのかをしっかりと確認し、それに応じたトップラインの見通しや費用の計上の仕方が合理性のあるものかどうか議論していく。さらには、そうした経営陣の考え方を反映した経営計画等を実行するために必要な人的資源が十分に確保・育成・活用されているか、計画等が「絵に描いた餅」になっていないかについても当然考慮される。職員の人材育成は、多くの地域金融機関が抱える共通の課題であり、無形資産であるヒューマンアセットの質の向上に向けた対策が重要と考

えられる。

ステップ2では、金融機関と当局の間の綿密なコミュニケーションが重要であり、金融機関には自らの経営計画や将来の見通しについて論理性を持って説明することが期待される。一方、当局側には、それを土台とし、建設的なチェック機能を果たす専門性・対話能力が求められる。

ステップ3（深度ある検証・行政対応）

ステップ2の結果、例えば5年以内にコア業務純益（除く投資信託解約損益）が継続して赤字になる、または最低所要自己資本比率を下回ることが見込まれる金融機関については、定性面についても総合的に勘案したうえで、必要に応じ、銀行法24条に基づく報告徴求や銀行法25条に基づく検査を実施し、業務運営やガバナンスの発現状況等について深度ある検証を行い、必要な業務改善を促していく。そのうえで、経営上の重大な問題を抱えており、業務改善を確実に実行させる必要があると判断した場合には、銀行法26条に基づき業務改善命令を発出する

こととなる。

今回改正した監督指針にもあ
るとおり、必要な業務改善には、
「店舗・人員配置の見直しなど
の業務効率化を含む収益改善施
策、資本増強、社外流出の抑制
およびこれらを確実に履行する
ための経営管理態勢の確立等」
が考えられる。

一部報道では、「経営責任の
明確化」や「経営統合」が求め
られているが、金融機関が業務改
善を確実に実行するために必要
な場合には、「経営責任の明確
化」を業務改善命令の中で求め
る場合もあると考えられる。こ
れは従前の行政対応と同様であ
る。なお、仮に業務改善命令を
発出する場合においても、それ
までの過程での十分な検証と金
融機関との対話を行ったうえで
の対応になることは言うまでも
ない。また、「経営統合」につ
いては、早期警戒制度の過程に
おける議論にかかわらず、金融
機関にとって持続可能性を確保
しつつ地域における金融仲介機
能を維持していくうえでの選択
肢の一つであり、金融機関自身

の経営判断に委ねられる。

早め早めの 業務改善を期待

今回の見直しによって、「金
融庁が地域金融機関の健全性の
見方をこれまで以上に厳しく変
更した」と受け止めている金融
機関もあるが、決してそのよう
なことはない。金融庁では、地
域金融機関の収益性や健全性
に関するモニタリングは、従前よ
り注意深く行っており、それに
ついて変わりはない。すでに近
年、足もとの財務諸表だけでな
く、将来の見通しを勘案して、
さまざまなシミュレーションを
対話や議論に組み入れてきてい
る。今回の見直しは、こうした
手法と着眼点について、監督指
針上、明確化すべく実施してい
るものであり、この点をご理解
いただければ幸いである。

また、前線にいる担当者の感
覚としては、制度の正式名称は
「早期警戒」であるものの、真
の意図としては、地域金融機関
としつかりとした議論を積み重
ね、合理的な将来の見通しに基
づいて、できる限り早め早めの

経営改善を伴走するかたちで図
っていく「早期改善」をイメー
ジしている。そうすることが最
終的に、将来にわたる十分な金
融仲介機能の発揮を確保し、ひ
いては国民経済の発展に結実す
るものと考えている。

今後、新たな早期警戒制度が
運用される中で、地域金融機関
と当局が、地域金融機関に期待
される金融仲介機能の発揮に向
け、将来にわたる収益性や健全
性について前向きに議論し、必
要に応じ早期の業務改善が図ら
れることを切に期待したい。

(注) 1 地方銀行、第二地方銀行、
信用金庫、信用組合、労働金庫
を対象としている。

2 1998年に導入。自己
資本比率が一定の水準（国際
統一基準行…8%等、国内基
準行…4%）を下回った銀行
等に対し、あらかじめ定めた
是正措置（経営改善計画の提
出命令等）を発動するもの。

3 [https://www.fsa.go.jp/
news/30/ginkou/20190329-5.
html](https://www.fsa.go.jp/news/30/ginkou/20190329-5.html)

4 顧客向けサービス業務の

利益Ⅱ貸出残高×預貸金利回
り差＋役務取引等利益Ⅰ営業
経費

5 例えば、複雑な投資商品
から、会計上、アップフロン
ト収益を計上している場合な
どは、そうした投資商品のテ
ールリスク等を適切に反映さ
せた判断を行っていく。

わだ よしたか

02年京都大学法学部卒、金融庁
入庁。米国留学後（ノースウェ
スタン大学ロースクール）、監
督局保険課、銀行第一課、検査
局総務課・審査課で課長補佐を
歴任。17年7月から銀行第二課
地域銀行監督調整官。19年7月
から現職。

ごとう かつひと

08年あらた監査法人（現PWC
あらた有限責任監査法人）入所。
主に金融機関に対する会計監査
業務、アドバイザー業務に従
事。16年7月から現職。公認会
計士。