

# 検査マニユアル廃止後の融資に関する 検査・監督の考え方と進め方について

水谷登美男

金融庁監督局銀行第二課兼総務課課長補佐  
(地域金融企画室・総括)

富川

諒

金融庁監督局銀行第二課兼総合政策局リスク  
分析総括課金融証券検査官(弁護士)

## 一 はじめに

金融庁は、二〇一九年二月一日、検査マニユアルを廃止し、「検査マニユアル廃止後の融資に関する検査・監督の考え方と進め方」(以下「新方針」という)を公表した。

本稿では、金融庁がこれまで進めてきた金融検査・監督の見直しについて、特に資産査定を中心に、その歴史的経緯や新方針の概要、今後の見直しについて紹介する。なお、本稿の意見にわたる部分については、筆者らの個人的見解であることを申し添える。

## 二 金融検査・監督の見直しに係る歴史的経緯

金融検査・監督に関する方針は、これまで、実地検査のためのチェックリストである「検査マニユアル」と、法令の適用・解釈の明確化や許認可・行政処分の手順等を示した「監督指針」を中心に示されていた。

金融庁は、今般、検査マニユアルを廃止するなど、その方針について、示し方も含めた見直しを行った。その理由は、金融をめぐる環境や課題が大きく変化したことにある。

### 1 検査マニユアルの役割

検査マニユアルは、一九九九年、バブル崩壊後の金融危機の時代に策定された。当時は、金

## 目次

- 一 はじめに
- 二 金融検査・監督の見直しに係る歴史的経緯
  - 1 検査マニユアルの役割
  - 2 検査マニユアルの弊害と限界
  - 3 「検査・監督基本方針」の公表——検査マニユアルの廃止
  - 4 分野別の「考え方と進め方」(新方針を含む)の公表
- 三 「検査マニユアル廃止後の融資に関する検査・監督の考え方と進め方」の概要
  - 1 融資に関する新しい検査・監督
  - 2 償却・引当の考え方
  - 3 償却・引当の検証のポイント
- 四 今後に向けて

融機関の最低限のリスク管理態勢等が確保されることがきわめて重大な課題であった。こうした課題に対して、検査マニユアルは、そのチェックリストを通じ、最低限求められる水準を明らかにすることで、金融機関におけるリスク管理態勢等の整備に大きく貢献した。

資産査定についても、当時、金融機関における態勢整備が大きな課題であった(注二)。その中で、検査マニユアルは、債務者の財務内容や過去の貸倒実績、担保・保証等の外形的な基準を中心とした一定の簡便法を示し(注三)、金融機関が、資産分類、償却・引当実務を確立して

いく際の拠り所として、大きな役割を果たした。

## 2 検査マニユアルの弊害と限界

しかし、金融機関が最低限の実務を確立した後も、検査マニユアルが長年にわたって用いられたことで、その弊害も指摘されるようになった。たとえば、一部の金融機関からは、「最低基準さえ充足していればよい」という企業文化を生む、「検査マニユアルを念頭に策定された金融機関の詳細な内部規程が固定化し、自己変革を避ける口実として用いられ、創意工夫の障害となる」といった副作用が指摘されてきた。

さらに、近年、検査マニユアルの枠組みでは将来の課題に対応できないとの問題提起もなされた。たとえば資産査定について、検査マニユアルの枠組みでは、過去の情報である債務者の財務内容や貸倒の実績、担保価値等に影響が表れてはじめて対応することになるという（注三）。そのため、仮に、バブル崩壊よりも前に、検査マニユアルが整備されていたとしても、結局、金融機関に将来の危機を防ぐための行動を促すことはできなかった、という指摘もある。

また、金融をめぐるリスクの所在と形態の変化が加速し、将来を見据えてリスクを把握し対応することの重要性が高まる中、検査マニユアルのように当局が金融機関共通の一つの目線を設定するということの難しさも指摘されてい

た。

## 3 「検査・監督基本方針」の公表——検査マニユアルの廃止

金融庁は、こうした指摘も踏まえ、検査マニユアル等の示す形式面だけが優先されることのないよう、これまでもさまざまな取組みを進めてきた（注四）。そして、二〇一八年六月、これまでの一つひとつの取組みの全体の基本にある考え方や、今後さらに取り組むべき課題に対する方針を「金融検査・監督の考え方と進め方（検査・監督基本方針）」として取りまとめ、公表した。

金融庁は、その中で、金融行政の目標を明確化するとともに、ルールとチェックリスト中心の検査・監督からプリンシプルと考え方と進め方中心の検査・監督へと転換すること等を示し、併せて、一定の準備作業の後、検査マニユアルを廃止する方針を明らかにした（注五）。

### 4 分野別の「考え方と進め方」（新方針を含む）の公表

検査マニユアル廃止の準備作業として、金融庁は、分野別の「考え方と進め方」など新しい検査・監督のあり方に関する方針を公表した（注六）。

特に資産査定については、金融機関、公認会計士、有識者等の関係者をメンバーとする「融

資に関する検査・監督実務についての研究会」（座長・岩原伸作早稲田大学大学院法務研究科教授）が設置され、現状の実務を出発点とした、今後の改善の道筋について議論・検討が進められた。

新方針は、この研究会の議論・検討の結果をとりまとめたものであり、二〇一九年二月一八日、最終化された。検査マニユアルは、同日、廃止された。

### 三 「検査マニユアル廃止後の融資に関する検査・監督の考え方と進め方」の概要

#### 1 融資に関する新しい検査・監督

新方針のとりまとめや検査マニユアルの廃止は、前述のとおり、金融をめぐる環境や課題の大きな変化を受けたものである。その問題意識を敷衍すると、次のとおりとなる。

○ 検査マニユアルが、金融危機以降も長年用いられた結果、多くの金融機関において、検査マニユアル対応のための受け身のリスク管理や償却・引当が定着してしまい、リスクテイクのためにリスク管理を行い、支援するために引き当てるといったことが難しくなっているのではないか、

○ 本来、リスク管理や償却・引当に関する実務は、各金融機関のビジネスモデルに応じて

多様な形で設計されるべきところ、実際は、検査マニュアルがくびきとなり、金融機関それぞれによる創意工夫・特徴ある取組みを制約しているのではないか、

○ さらに、このように制約された選択肢だけでは、現在のような金融機関が借り手から選ばれる時代、人口減少や高齢化、低金利環境などの難しい経営環境の中で、金融機関が各々の持続可能なビジネスモデルを見出すことは困難なのではないか。

そこで、新方針では、金融機関の融資業務について、その经营理念・戦略と整合的な形で融資方針・内部管理態勢等が構築され、融資方針からリスク管理、償却・引当までの実務が一貫性をもって進められるように、検査・監督のあり方を再設計することを目指した。資産査定も含めた、融資業務全体に関する新しい検査・監督のあり方として、単なるチェックリストに基づく検証ではなく、金融機関の多様性や個性・特性を理解した上で、これに即した実効的な改善の道筋を議論する、という姿を提示した。資産分類や償却・引当についても、今後は、個々の債務者の格付(債務者区分)の指摘に終始するのではなく、融資方針等を踏まえ、融資ポートフォリオ全体の信用リスクを将来を見据えて理解した上で、償却・引当への反映や自己資本の配賦などについて議論していくこととなる。

こうした検査・監督の転換を通じて、金融機

関において、健全性の維持を前提としつつも、その经营理念・戦略に沿った形で顧客の多様なニーズに応えるための創意工夫に取り組みやすくなることが期待されている。

## 2 償却・引当の考え方

新方針では、こうした新たな検査・監督を提示するに当たり、特に償却・引当の考え方について、詳細に検討した。従来の償却・引当実務が、過去の情報である債務者の財務内容や貸倒の実績、担保・保証等に依存したために、結果として、事業の将来性をみた融資など金融機関による適切な金融仲介の取組みを妨げているとの指摘があったためである。

そこで、新方針では、金融機関が、将来見通しをよりの確に引当に反映できるよう、その見積りの道筋につき、多様な事例を用いて検討した(注七)。たとえば、金融機関が自身の融資方針や管理態勢、融資ポートフォリオのリスク特性等を踏まえ、債権を地域・業種などのセグメントに分けた上で、内部環境や外部環境の変化、貸出先の信用状態に大きな影響を与えるような情報などを引当に反映する事例を紹介した。より具体的には、

○ 業況や担保価格の変動が大きい業種について、担保処分ではなく事業継続によるキャッシュフローから回収する方針・管理態勢である場合に、その業種に対する債権全体につい

ては、事業のキャッシュフローからの回収見込み額を想定し、引当を見積もることや、

○ 自然災害が発生した場合、顧客の財務内容に影響が出ていない段階でも、航空写真を用いるなどして被害状況から大まかに損失見込額を推計し、引当に反映する、といった方法である。

こうした同質のリスク特性を有する債権は、集散的・統計的に分析・評価することで、将来の損失に関する見積りの精度を高めると考えられるためである(注八)。

こうして、金融機関が、将来見通しを的確に引当に反映することができれば、たとえば、○ 顧客の将来のキャッシュフローに基づく返済可能性にも着目するなど、将来を見据えた幅広い情報に基づく、よりの確な金融仲介を行うことが期待されるほか、

○ 外部環境の変化を迅速に引当に反映し、顧客に対して早期に支援(たとえば、事業の再構築に伴う金融支援等を通じて、抜本的な事業再生支援)を行う、といったことも期待される。

無論、これらはいくまでも例示である。引当の見積方法は、金融機関の経営戦略・方針、内部管理態勢、融資方針やリスク管理方針等によりさまざまあり得ることを、あらためて強調したい。

### 3 償却・引当の検証のポイント

今後、償却・引当の見積手法が金融機関の方針や態勢等に応じ多様化していくことを前提に、新方針では、これに即した検証方法についても検討した(注九)。

当然、償却・引当の見積りについて、恣意的な信用状態の仮装や根拠のない引当の過少見積りなど健全性・適切性の観点から問題が認められる金融機関に対して、ガバナンス・内部管理態勢の是正等を求めることになる点は、従来から変わらない。

他方、集合的・統計的な評価が適切な場合などには、引当の見積りは幅のある推計とならざるを得ないため、その公正性の確保・恣意性の排除のため、融資方針や内部管理態勢を含む金融機関のガバナンスや、見積りの基礎となる事実や見積結果に至るロジックなど、見積りのプロセス全体を検証することとしている。その結果、そのプロセスが妥当と考えられる場合には、基本的に金融機関の判断を尊重した上で、その後の状況の変化やバックテスト等の事後的な検証も含め、継続的にモニタリングしていくこととしている。

なお、利害関係者への情報提供や比較可能性の確保の観点から、償却・引当の見積手法に関する情報開示を充実させることも求められる。望ましい開示のあり方については、今後、事例

の蓄積をみながら、関係者との意見交換等を通じて議論を深め、検討を進めていくこととなっている(注一〇)。

### 四 今後に向けて

新方針では、金融をめぐる環境が大きく変わる中で、金融機関が顧客の多様なニーズに応えるための創意工夫に取り組みやすくなるよう、新たな検査・監督のあり方を示した。しかしながら、特に償却・引当の実務の現場では、新方針の事例を超え、依然として、創意工夫を躊躇させるようなさまざまな悩みや課題が生じることが想定される。

そのため、金融庁は、業界団体や金融機関からの相談を受け付けるための窓口を設置した。今後、寄せられた相談事例について、日本公認会計士協会や日本銀行とともに具体的に議論し、事例を積み重ね、関係者間の目線をすり合わせていくことで、現場の課題を解決していくことを目指している。

新方針が、こうしたプロセスを進めていくための出発点として、広く活用されることを期待している。

(注一) それまでは、大蔵省の「不良債権償却証明制度」の下、貸出金について回収不能または無価値と判断されてはじめて資産分類、償却・引当の対象となるという実務慣行が形成されて

いた。この不良債権の認識の遅さが、当時の金融危機・信用不安の要因の一つであったといわれている。こうしたすでに発生していた(が認識されていなかった)不良債権を正確に認識するための態勢整備を金融機関に求めることが、検査マニュアルの役割の一つであった。

(注二) より正確には、一九九七年の大蔵省の資産査定通達によつてはじめて、債務者区分の概念など、当局による資産分類、償却・引当の基準が明らかにされた。検査マニュアルは、その内容を、債務者区分の基準の明確化等を加えつつ継承した。

(注三) こうした運用が定着したのは、検査マニュアルが、過去情報等に基づく外形的な基準について詳述する一方で、債務者の財務内容に表れていない足元や将来の情報等を織り込むための方法について具体的な記載を欠いたことによる、との指摘がある。

(注四) たとえば、中小・零細企業の経営・財務面の特性や実態を踏まえた債務者区分の判断に係る検証ポイントや運用例を記載した検査マニュアル別冊「中小企業融資編」の策定(二〇〇二年)、リレーシヨシップ・バンキングの機能強化に向けた取組み(二〇〇三年)、個別の資産査定への検証について、小口の資産査定は、金融機関において引当等の管理態勢が整備され、有効に機能していることを前提に、その判断を極力尊重(二〇一三年)、正常運転資金に対する短期継続融資は貸出条件緩和債権に該当しないことを明確化(二〇一五年)、などがある。

(注五) 監督指針は、法令の適用・解釈の明確化

や許認可・行政処分等の手順について引き続き予見可能性を確保するために、存置された。ただし、人事ローテーションや職場離脱制度に関する規定など、行き過ぎたルール・ベースとなつて、金融機関の創意工夫を妨げている箇所については、見直しが行われた（新方針公表と同日改正）。

（注六） これまで、コンプライアンス（二〇一八年一〇月）、健全性（二〇一九年三月）、ＩＴガバナンス（二〇一九年六月）に関する基本方針を公表している。

（注七） なお、よりの確な引当の見積方法の採用は、「会計上の見積りの変更」に当たするため、会計上、遡及適用の対象とはならない。

（注八） これに対し、たとえば、すでに事業の持続可能性に重大な問題が生じているなど、リスク特性が他と異なる債権については、個別に回収不能見込額を見積もり、適時に償却・引当を計上することが適切となる。また大口債権についても、リスク特性が異なるため、個別に引当を見積もることが考えられる。なお、その見積方法の一つであるデイスカウント・キャッシュ・フロー法（DCF法）については、過度に複雑な見積過程を要し、金融機関の負担も大きいとの指摘もあるため、より債務者の実態に近づけつつ、相当数の個別見積りを行うのに適した方法について、日本公認会計士協会においてさらに検討・研究が行われることが期待されている。

（注九） 日本公認会計士協会の銀行等監査特別委員会報告第四号も、今後改正される予定であ

る。

（注一〇） 銀行法上のリスク管理債権および金融再生法上の開示債権は、従前どおり開示が求められる（金融再生法開示債権の開示区分の記載は、検査マニュアル廃止に伴い、監督指針に移設された）。なお、リスク管理債権および再生法開示債権の開示の一本化に向けた銀行法施行規則等の改正作業も進められており、二〇一九年五月、意見募集手続が開始された（本稿執筆時点で、意見募集の結果等は未公表）。

（みずたに・とみお  
とみかわ・りょう）