

金融モニタリング有識者会議第1回会合 森金融庁長官による問題提起

なぜ金融モニタリングの見直しが必要か

ただ今、越智副大臣から本有識者会議開催の基本的な趣旨についてお話しがございました。私からは、副大臣のお話に補足いたしまして、より具体的な問題意識について敷衍させていただければと存じます。

金融危機のさなかに金融監督庁と金融再生委員会が創設されて18年、金融庁に移行して16年になります。この間、金融庁は個別の貸出が不良債権かどうかとか、銀行員に個別のミスがあったかどうかのチェックだけにずっと情熱を注いできたかのような印象が現在でも強いのではないかと思います。しかし、わたしどもとしては、副大臣からもお話のありましたとおり、この間、環境の変化や、政策の効果と副作用を踏まえ、検査・監督のアプローチについて、さまざまな試行錯誤を繰り返してきたつもりであります。

お手元の資料の1ページ目をご覧ください。金融監督庁の創設時にはルール重視の事後チェック型の行政ということを出しました。行政の客観性・透明性や金融機関の自己責任を強調したことは、金融行政への信頼の回復に大きく貢献したのではないかと考えます。また、既に生じてしまった不良債権問題の解決が最大の課題でしたので、「検査官の責務は正確なレントゲン写真を撮ってくることだ」という心構えで職務に当たり、そして不良債権問題と金融危機の克服になんとかたどり着いた、というのがわたしどもの出発点でした。

金融機関の財務の健全性の問題が一通りの解決を見た後には、利用者の保護に金融行政の焦点があてられることになりました。頻繁に行政処分が行われたことの功罪については後でも触れたいと思いますが、「金融機関が利用者保護に関するルール違反を行えば金融庁が黙っていない」という認識が金融機関にも国民にも浸透するに至ったといえるのではないかと思います。

こうした、金融行政への信頼の回復、不良債権問題の解決、利用者保護のためのミニマム・スタンダードの徹底、の3点は、金融監督庁・金融庁の体制になってからの金融行政の成果であったと考えます。

2ページ目をご覧ください。しかしながら、過去に成果をあげたからといって、従来の検査・監督のあり方・やり方をそのまま機械的に継続すれば、却って弊

害も生じかねません。金融危機時に確立した新しい検査・監督の手法をそのまま継続した場合に考えられるリスクとしては、形式への集中、過去への集中、部分への集中、の三つを挙げられるのではないかと思います。

形式への集中、とは、例えば、検査をする側も受ける側も、借り手の事業内容の実質よりは担保・保証があるかどうかといった形式に着目してしまう、とか、顧客のニーズに本当に即したサービスを提供できているかどうかという実質よりはルール遵守の証跡づくりという形式に注力してしまう、とかいった傾向がこれにあたります。

また、過去への集中、とは、例えば、ビジネスモデルの持続可能性といった将来の問題よりはバランスシートに表現された過去の経営の結果をもつぱら議論する、とか、変化していく顧客のニーズの先取りよりは過去のコンプライアンス違反をもつぱら議論する、とかいったことです。

第3の、部分への集中、ですが、これは、例えば、金融機関の直面する様々なリスク全体の中で重要性に応じた対応を議論するのではなく、個別の資産査定にもつぱらリソースを投入する、とか、個別の非違事例だけみて、その背後にある根本原因への対処に至らない、といったことです。

3ページ目をご覧ください。更に、金融を巡る環境にはさまざまな変化が生じており、金融業のあり方も変革を迫られています。

例えば、国内における人口減少や国際的に低金利環境の継続する下では、横並びの基準を満たしたうえで、量的な拡大競争に集中するビジネスモデルは限界に達しています。国内のサービス業の低生産性の解消、高齢化に向けた国民の資産形成などの課題が重要性を増し、多様化する顧客ニーズを的確に捉え、質の高いサービスを工夫し、顧客とともに成長するビジネスモデルを模索する必要性が高まっています。

また、金融機関を巡るリスクの形態と所在の変化スピードは年々加速しており、従来型のリスクのチェックだけではなく、新しいリスクを把握し機動的に対応できる力が一層重要となっています。

これまでの取り組み

4ページをご覧ください。ここ10年近く金融行政は、それまでの成果を踏まえた上で、ただ今述べましたようなリスクや環境変化を念頭に、検査・監督の視点を広げるための努力を続けて参りました。

例えば、2007年には「ルールとプリンシプルの最適な組み合わせ」などの方向性を打ち出しましたが、しかし、宣言するだけでこれが実現するわけではありません。基本理念を具体的な目線や手法、組織の仕組み、そして現場の基本動作にまでオペレーショナライズしていかなければ、一旦確立した行政手法はなかなか変わっていきません。実質や将来や全体を考えるほうが、形式や過去や部分を見るよりも遥かに難しいのですからなおさらです。

このため、具体的な仕事の仕方についてもこうした基本理念に沿って大きく変えてきました。主なものを申し上げます、

- ・ 個別資産査定は、金融機関の判断を極力尊重すること
- ・ 担保・保証に過度に依存しない、事業をみた融資への転換促進
- ・ 将来の課題を見据えた(フォワードルッキングな)問題提起と対話による自主改善
- ・ 金融機関の優れた取組み(ベストプラクティス)の掘り起こしと情報提供
- ・ 金融機関の顧客企業との対話による金融機関の課題の抽出(企業1000社ヒアリング)

といったことを進めてきました。しかし、当庁の現状は正直いって依然、道半ばの状態ではないかと思っております。また金融業界においても、新しい考え方、取り組みは必ずしも十分に浸透していないと感じております。

今回、皆様にこの有識者会議へのご参加をお願いいたしましたのは、基本理念から現場の基本動作に至る一貫性を持った新しいシステムを描くのを助けていただけないだろうか、という願いからです。

国際的な金融規制改革

5ページをご覧ください。他方、我が国の金融行政の枠組みは、金融規制の国際基準のあり方を離れては描くことができません。しかし、ちょうど、日本の金融危機後の金融行政にも大きな成果があったが、それを更により広い視点に進化させる必要があるのと同様に、国際的な規制改革の努力についても、形式への集中、過去への集中、部分への集中の傾向がみられるのではないかと思います。

このため、昨年秋から、公開の講演などを通じて、今後の金融規制・監督のあり方についてさまざまな点を指摘して参りました。金融システムの安定と持続的な成長の両立、規制の複合的な影響の評価、規制と監督の適切な役割分担、過去の危機より将来の危機を念頭に置いた対応、などの必要性を主張して参りました。これらの点については、国際的にもわたしどもと問題意識を共通

にする議論もみられるようになってきているように思います。G20 や G7 の声明の金融規制改革部分の表現ぶりも徐々にこうした方向に変化しつつあります。

しかし、こうした発信に際しても、単に批判のための批判では説得力を持ちません。現在の方向に対する問題意識の共有が第一段階とすれば、第二段階としては新たな方向の具体像の提示が必要です。日本の金融行政が、自らの金融危機後の試行錯誤の経験を踏まえて新しいアプローチを提言することができれば、それは、国際的な金融規制改革の動きへのインプットとしても、一番付加価値の高いものになるのではないかと思います。

金融行政の基本目標との整合性

そうした新しいアプローチとしてどのようなものが考えられるか、幅広い観点からご議論頂きたいと思っておりますが、以上申し上げたような点に鑑みますと、金融行政の目標との整合性、新しい環境・課題に対応した行政手法の開発、という二つの視点が考えられるのではないかと思います。

6ページをご覧ください。まず、金融行政の目標との整合性です。まず左半分をご覧頂きたいのですが、市場経済における金融行政の基本的な役割は市場の失敗に対処することです。

第一に、金融システムのネットワーク性や金融機関と利用者間の情報の非対称性等から、金融システムにはシステムリスクを生み出す性質があり、このため、当局として金融システムの安定を実現するために役割を果たすことが期待されます。これが金融行政の中核的な目標の第一です。

第二に、金融機関と利用者間には、情報の非対称性や問題への対処能力の格差が存在することから、当局は利用者保護のための役割を果たすことが期待されます。

第三に、資本市場においては、発行体と投資家の間、投資家と投資家との間に情報の非対称性等が存在するので、当局は、市場の透明性・公正性を確保し、不特定多数の投資家が合理的な投資判断をできる環境を整備することが必要です。

こうした中核的な目標を確保することは不可欠であり、当局自身のイニシアチブで、共通の最低基準を定め、最低基準の充足状況をチェックする必要があります。

しかし、ここで注意すべきことは、第一に、当局だけでこうした中核的な目標を達成することはもとより不可能であり、当局の規制監督が民間当事者の主体的な取り組みを損なうようになっては元も子もないという点です。特に、規制監督が、形式や過去や部分にばかり集中する場合には、こうした中核的な目標の達成にも却ってマイナスとなりかねないことは既に述べたとおりです。

第二に、こうした中核的な目標は極めて重要なものではありませんが、それらは一番右側に書いてあります金融行政の究極的な目標、すなわち、経済や企業の持続的成長、国民の安定的な資産形成、それらを通じた国民の厚生を増大、といった目標のための手段に過ぎず、また、究極的な目標の達成のための必要条件ではあっても十分条件では必ずしもありません。この点を補う意味で、中核的な目標に加え、付加的な目標についても金融行政の目標としてきちんと位置づけることが必要ではないかと考えます。

そうした付加的な目標—付加的という言葉が適切かどうか分かりませんが、便宜的に使わせていただきます—の第一は、「金融仲介機能の発揮」です。世界的な金融規制改革においては、金融システムの安定に注力する余り、経済の持続的成長という最終的な目標が置き去りにされる傾向も生じているように思います。しかし、金融仲介機能が十分に発揮されなければ、金融システムの安定だけでは経済や企業の持続的成長という究極的な目標の達成はできません。

第二は、「利用者の最善の利益に沿った商品・サービスの提供」です。これについては、従来「利用者利便」とも呼んで来ましたが、利便だけに限らない利用者の利益を幅広く図っていくことが必要と考えます。利用者保護のためのルール遵守は当然のことですが、ルールさえ守っていればよい、という風潮が広まれば、国民の安定的な資産形成に寄与するという最終的な目標とは別のところにばかり注力することにもなりかねません。

第三は、「市場の活力」です。公正透明だが活力のない市場では、企業の持続的成長にも国民の安定的な資産形成にも十分な寄与はできません。世界中から情報が集まり、優れた市場仲介者や資産運用業者が集積し、利用者さまさまざまな機会を提供できる市場を目指す必要があります。

ただし、こうした付加的な目標を追及するにあたって注意すべき点は、これらの目標の実現にあたっては、中核的な目標の場合にもまして、民間当事者のイニシアティブの役割が大きいということです。金融機関やその他の市場参加者によって、多様な工夫が主体的に継続されることが何よりも望ましいと考えられます。

したがって、金融行政の側でも、最低基準の充足チェックのために開発してきたアプローチやツールとは別に、付加的な目標の性質に即したアプローチやツールを工夫していくことが重要ではないかと考えます。

新しい環境や課題への対応

7ページをご覧ください。ただいま申し上げた中核的な目標と付加的な目標はいずれも重要ですが、金融行政における相対的な比重は目標の達成状況や環境に応じて変化するものと考えます。

90年代から2000年代前半のように、中核的な目標の達成に深刻な懸念が生じている状況においては、懸念の解消に何よりも最優先で取組まなければなりません。他方、現在のように、中核的な目標に対する直接的な懸念が後退する一方、究極的な目標を達成する上での課題が大きくなっている状況では、金融行政も、中核的な目標だけに自己限定するのではなく、積極的に付加的な目標の実現に力を注いでいくことが必要ではないかと考えます。

また、中核的な目標の達成についても、たとえば金融システムの安定についていえば、リスクの形態と所在の変化スピードが加速する中で、「フォワード・ルッキングなリスク把握と対応」といった課題の重要性が増しています。

すなわち、以前は、当然なすべきことができていることが最大の課題でしたので、最低基準の充足チェックのための行政ツールを揃えていくことが最優先でした。こうしたツールは現在でももちろん大切ですが、しかし、現在の環境の下では、みなが共通の最低基準を充足していればそれで十分ということではなくなっているように思われます。「顧客とともに成長する持続可能で多様なビジネスモデルの実現」、あるいは「フォワードルッキングなリスク把握と対応」といった課題には、単一の正解があるわけでも、ここまでやれば十分という基準があるわけでもありません。それぞれの金融機関が自らの実情に応じPDCAを通じて継続的なレベル向上に努めていくしかありません。

こうした新しい課題に対応するには、金融行政の側でも、「最低基準の充足チェック」のための行政ツールだけに甘んじるのではなく、「ベストプラクティスの追求に向けた対話」のための行政ツールを工夫していくことが必要ではないかと思えます。現在、金融庁では、ベンチマークの活用、金融レポートの公表など当局による情報発信、金融機関によるディスクロージャーの促進、コードやプリンシプルの設定といった手法の活用を試行錯誤で検討しています。リスクを巡る対話を深めることも重点課題です。「規制と検査と処分」といったアプ

ローチとは別に、金融行政のもう一つのアプローチを作っていく必要があるのではないかと思います。

8ページをご覧ください。新しい環境や課題に対応し、金融行政の目標を実現できるような新しい検査・監督のイメージとしてはどのようなものが考えられるでしょうか。

目指すべき金融の姿としては、「顧客との共通価値の創造」に根ざしたビジネスモデルの確立」と書いてあります。経営戦略論のマイケル・ポーターは、「共通価値の創造」という考え方を提唱しておりますが、これを金融機関にあてはめて考えれば、「金融機関は、顧客ニーズにあった良質なサービスや金融商品を提供し、企業の生産性向上や国民の資産形成の拡充を後押しする。金融機関自身も、企業や国民資産の成長を通じて持続的な収益を確保し、成長していく。」といった姿が考えられるのではないかと思います。

また、検査・監督見直しの柱として、3つの柱を考えてみました。一つ目は「形式から実質へ」で、すなわち、最低基準、ミニマム・スタンダードが形式的に守られているかだけでなく、実質的に良質な金融サービスが提供できているか、ベストプラクティスの実現を志向する方向です。二つ目は「過去から未来へ」で、過去の一時点の健全性の確認ではなく、将来に向けたビジネスモデルの持続可能性があるかを見ていく方向です。三つ目は、「部分から全体へ」で、特定の個別問題への対応に集中するのではなく、真に重要な問題への対応が出来ているかを問う方向です。

こうした方向について、どのようにお考えになりますでしょうか。また、9ページをご覧くださいいただきたいのですが、仮に方向はいいとしても、いずれも言うは易くして、実行するのは容易ではありません。これらを金融モニタリングの具体的なオペレーションにどう落とししていくかも課題になると考えています。

例えば、ベストプラクティスの追求に向け、金融機関の主体的な取り組みを軸にした実効性のある対話を実現するためには、どのようなツールが考えられるでしょうか。

金融システムの安定を目指すための手段としては、多くの海外当局は、ストレステストやマクロ・プルーデンス政策を重視する姿勢を示しています。しかし、リスクを巡るフォワードルッキングな対話を充実させ、動的な監督を実現するためには、これらをそのまま輸入するだけでいいのでしょうか。

また、最低基準の充足の確認は引き続き必要ですが、これを「形式・過去・

部分」ではなく、「実質・未来・全体」の観点から行えるようにするにはどうしたらよいでしょうか。

理念や方向性の議論と併せて、こうした課題についても順次ご議論いただければと考えております。

おわりに

以上、金融モニタリングの見直しが必要な理由として私どもが考えている点や、これまでの取り組み、私どもの問題意識などについて申し上げさせていただきました。有識者会議の皆様方には、方向性や理念から、具体的なオペレーションに落とししていくための手法まで、幅広くご議論いただければと考えております。大変広範な課題になってしまいますが、越智副大臣からもお話のありました通り、日本経済の再生にも寄与するものと考えております。どうぞよろしくお願いいたします。

以上