

融資に関する検査・監督実務についての研究会 第1回資料

平成30年7月4日
金融庁

バブル崩壊後の不良債権処理

金融庁は、バブル崩壊後の資産価格の下落を主な要因とする不良債権の拡大に対応し、金融機関の健全性を確保するため、以下のような検査・監督を行ってきた。

- ① 検査マニュアルに基づく定期的かつ網羅的な個別の資産査定(債務者区分、I～IV分類)の検証(1999年～)
- ② 不良債権処理の推進

破綻懸念先以下のオフバランス化に係る主要行向けルールとして、以下を設定。

- a. 2年3年ルール(新規発生分は3年以内、既存分は2年以内)(2001年)
- b. 5割8割ルール(新規発生分について、1年以内に5割、2年以内に8割)(2002年)

主要行の不良債権比率半減目標を達成(2002年8.4% ⇒ 2005年2.9%)

顧客の実態に応じた金融機関の取組みを尊重

他方で、金融庁は、検査マニュアルの示す外形的な基準だけが優先されることのないよう、検査マニュアル冒頭で「金融機関の規模や特性を十分に踏まえ、機械的・画一的な運用に陥らないよう配慮する必要がある。」旨を示すとともに、以下のような様々な取組みを行ってきた。

- a. 実現可能性の高い経営改善計画による債務者区分の改善を可能に
- b. 中小・零細企業の経営・財務面の特性や実態を踏まえた扱いを求める金融検査マニュアル別冊(中小企業融資編)を公表(2002年)
- c. リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラムを公表(地域金融機関を対象として、中小企業の再生と地域経済の活性化を図るための取組みを進めることにより、不良債権問題の解決を目指した)(2003年)

金融機関の融資行動の変化

検査マニュアルに基づく検査が繰り返されたことにより、一部の金融機関では以下のような**融資行動の変化**が生じているのではないか。

a. 財務指標への過度な依存：

財務指標などの定量データを重視した債務者区分や格付のプラクティスが定着した結果、与信判断まで均一化した。顧客の事業の将来性や金融機関の支援態勢など定性的な要因を適切に与信判断に織り込めていない。

b. 短期継続融資から証書貸付への転換：

書換継続されている手形貸付が貸出条件緩和債権に当たりうるとの検査指摘を受け、正常運転資金の範囲内のものまでが約定弁済付の証書貸付へ切り替えられ、顧客の資金繰り悪化の一因となった。

c. 目利き力の低下：

顧客の実態や各地域の経済環境等を把握・評価して与信判断を行うという本来的な融資スキルが失われた。

d. 担保・保証への過度な依存：

担保・保証による保全がない与信についてのリスクを見極めるスキルが失われた結果、担保・保証に過度に依存した融資慣行が定着した。

金融機関が認識しているリスクと引当の水準のズレ

現状の実務では、顧客の実態バランスを中心に債務者区分の判定を行い、過去実績を中心に将来の損失を見積もっているため、顧客の定性情報、特定の顧客に帰属しない足元や将来の情報(マクロ情報を含む)については、金融機関のリスク認識には反映されている場合でも、引当には反映されていないのではないかと。これにより金融機関のリスク認識と引当の水準にズレが生じているのではないかと。

将来の金融危機に対応できないのではないかと

過去実績や担保・保証を重視するこれまでの検査・監督は、バブル崩壊後の事後的な不良債権処理には有効であった。

他方で、バブル当時に戻って考えてみると、地価や株価が上昇している最中には、借手のほとんどが正常先であり、かつ、ほとんどの貸出が担保によりフル保全となっていたため、これまでの検査マニュアルに基づく検査では金融機関の融資ポートフォリオに関する信用リスクの高まりを事前に察知し、将来の金融危機に対応することはできないのではないかと。

近年の対応

金融庁は、上記のような課題も踏まえ、近時、以下のような取組みを行ってきたが、未だ課題の解決に至っていないのではないか。

- a. 大口与信以外の資産査定については、態勢が有効に機能していることを前提として金融機関の判断を尊重するとの方針を公表(2014年)
- b. 事業性評価に基づく融資への取組みを検証する方針を公表(2014年)
- c. オン・オフ一体の継続的なモニタリング方針を公表(継続的な情報収集と対話を基に各金融機関の特性を把握し、課題の性質に応じてオンサイトとオフサイトのモニタリングを機動的に使い分け、改善状況をフォローアップする)(2014年)
- d. 正常運転資金に対する短期継続融資が貸出条件緩和債権に該当しないことを明確化(2015年)
- e. ストレス・テストの実施状況や与信集中リスクの管理状況の検証を実施

なぜこのような課題が生じたのか？

- ① 債務者の実態バランスをベースに定量情報で債務者区分を判定し、過去データを基に引当の見積りを行ってきた。
 - a. 資金使途(運転、設備、赤字補てんなど)が考慮されにくい
 - b. 将来変化(支援による改善、外部環境による影響など)などが十分に反映されない
 - c. 定性情報が反映されにくい
 - d. 業務方針、顧客との関係を深めて得た情報、金融機関からの働きかけによる顧客の行動の変化などが十分に考慮されない

- ② 個別債務者毎に債務者区分を議論してきた。

過去のバブル崩壊後は、不動産等の資産価格の下落を背景に多くのケースにおいて個別の大口与信先に対する不良債権のリスクが重要だったが、現在は重要なリスク要因が多様化しているため、個別の債務者毎に債務者区分を議論しても本質的なリスクに対応できない可能性がある。

- a. 信用毀損に至っていない大口与信先に大きなリスクがあるケース
- b. 産業集中(不動産などの特定産業)によりリスクが高まっているケース
- c. 高齢化・人口減少が著しい地域において市場縮小・廃業などのリスクが高まっているケース
- d. 新しく手がけた与信(新たな産業、商品、地域など)に関するリスクが既存の与信とは異なるケース

金融機関の実務の改善に向けた環境整備

1. 実務の改善を希望する金融機関が前述の課題に対処し実務の改善を進めやすくするためには、どのような環境整備が必要か。
2. 金融機関は、これまで融資ポートフォリオの信用リスクを把握する際に、少なくとも**個社の定量情報**や**過去実績**などの情報を評価するよう求められてきた結果、これらの点を注視するようになった。
3. 他方で、検査マニュアルにおいては、定量的な基準だけが優先されることのないよう、**個社の定性情報**も勘案することとされているが、共通に設定された債務者区分という枠組みの中での反映に限られてきた。
4. また、個社に帰属しない**足元の情報**や**将来の情報**については、具体的な評価方法が明らかでなく、当局も検査の際に検証の対象にしていなかったため、ほとんどの金融機関において信用リスクを評価する際に用いられていない。
5. このような状況の下、現状の実務を継続する金融機関も存在する一方で、将来の損失を**よりの確に見積もるための改善**に取り組んでいこうとする金融機関も存在する。
6. 金融機関によって業務方針や顧客の層・地域・産業が異なるため、**融資ポートフォリオの特性は様々**である。金融機関が重要な順にリスクを評価した上で合理的に行動したい場合、金融機関が**不安なく工夫できる環境**が望ましいが、どうしたら作ることができるのか。

どのような検査・監督が必要か

全ての金融機関に画一的な最低基準を適用するスタイルの検査・監督を改めるとすれば、今後の融資に関する検査・監督にあたってどのような対応が必要か。例えば以下のような方向性が考えられるがどうか。

- ① リスクを適切に評価する切り口を検討するために金融機関の**実態を把握**する
- ② **より広い範囲の情報**からリスクを認識する
- ③ 金融機関の**ビジネスモデル**や**ポートフォリオの多様性**を踏まえて情報を評価する

金融機関の実態を把握する

リスクを適切に評価する切り口を検討するために全ての金融機関を一律の手法に当てはめるのではなく、金融機関の**実態を把握し、多様性を理解**する。

- a. 金融機関のビジネスモデルはどのようなものか
- b. どのような経営方針、融資戦略、クレジットポリシーを掲げているのか
- c. これまでどのように融資ポートフォリオ構成が推移し、今後はどのような姿を目指しているのか
- d. どのような顧客特性があるのか、地域・産業に関してどのような特徴があるのか

より広い範囲の情報からリスクを認識する

当局が、金融機関の融資ポートフォリオに関するリスクを評価するに当たり、過去の実績だけでなく、**足元や将来の情報**を含め、金融機関にとって合理的に利用可能な情報を幅広く活用する。

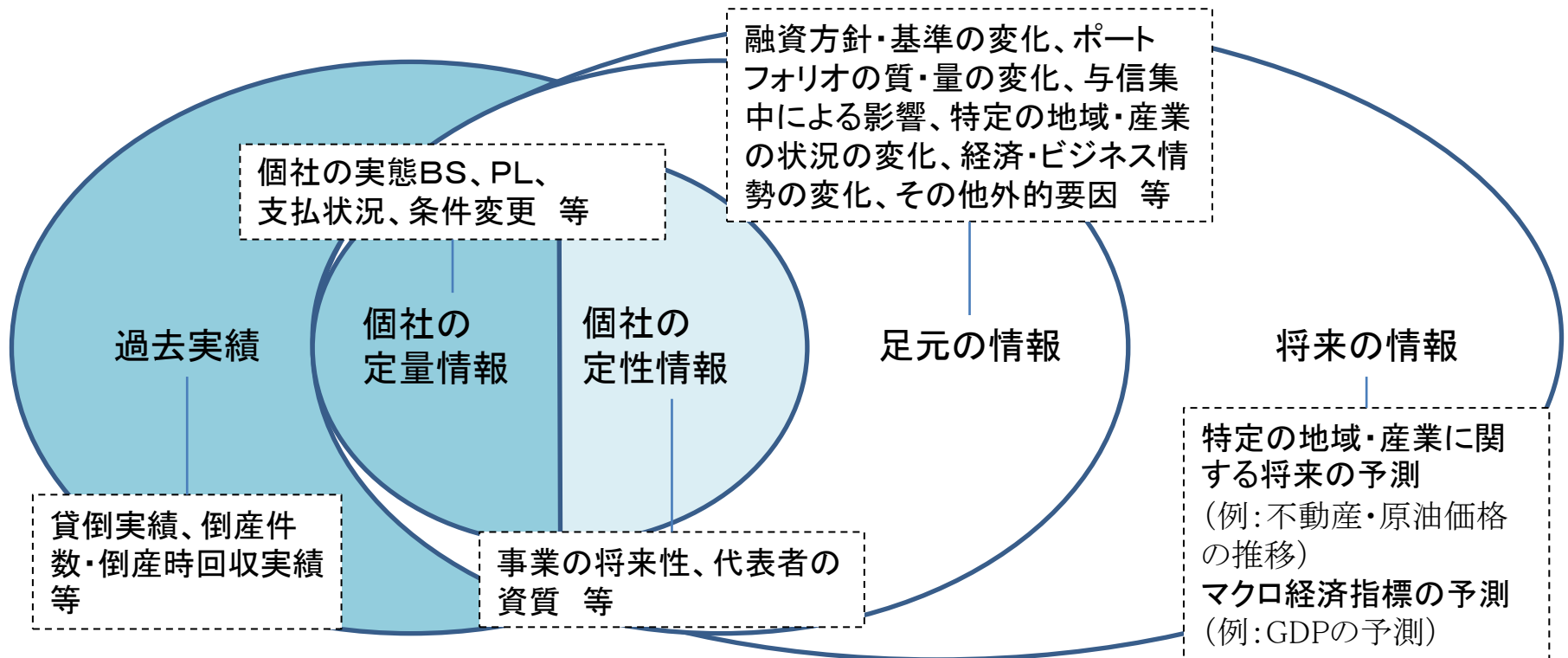
金融機関の多様性を踏まえて情報を評価する

認識した情報を基に、信用リスクのうち、どこまでが引当に反映され、どこからが資本でカバーされているかを評価していく。その際、情報の評価に当たっても、**金融機関のビジネスモデルや融資ポートフォリオの多様性**を勘案するよう留意する。

融資ポートフォリオの信用リスクに関する情報

1. 各金融機関のビジネスモデルや融資ポートフォリオ構成に応じて、どのような情報が考えられるか。
2. 各金融機関にとって合理的に利用可能な全ての情報が適切に評価されていれば、それをもって全体として十分なリスク認識がなされていると考えられないか。

〔信用リスクに関する情報の例〕



認識した情報をどのように評価すべきか

1. 認識した情報を評価して、将来の損失をできるだけ的確に見積もるという目的は、金融機関によって変わらない。
2. 他方、リスク管理・融資審査・期中管理・引当等の態勢は、本来、金融機関が目指す**ビジネスモデルをどう実現するか**という視点をもって構築されるべきであり、一律なものではなく、金融機関毎に異なるのではないか。
3. そうであるとすれば、**金融機関のビジネスモデルや貸出先の実態**に応じて、将来の損失をできるだけ的確に見積もるという目的を実現するための方法は、**金融機関毎に異なる**と考えられる。
4. また、認識した情報を基に、自己資本が十分かどうかを議論したり、引当が十分かどうかを議論したり、今後継続的にモニタリングしていく課題とするものなど様々な対応があり得る。その中で特に引当に関してはどのような**反映方法の改善**が考えられるか。
5. 他方、各々の金融機関において見積りの基礎となる情報、金融機関の人員、コスト、時間などには限界もあり、会計基準に照らして**最低限求められる水準**としては、どのように考えればよいか。

(※)引当を超える信用リスクやその他のリスクに対するバッファである資本の十分性については、プルーデンス政策全般の中で議論。

今後の改善に関して金融機関が直面している課題(例)

- 検査・監督基本方針(案)では、別表を含め検査マニュアルを廃止することとしている。同方針の意見募集期間中に、全預取金融機関(銀行・信金・信組・労金)・監査法人等を対象に、全国で対話会を開催し、引当に関する様々な取組事例や検討内容等を伺った。
- 一部の金融機関は、自らのポートフォリオが抱えている信用リスクに照らしてよりの確かな将来損失を見積もる方法を検討する中で、例えば以下のような課題に直面している。
 - a. 貸出先の財務諸表には反映されていないものの経済状況や外的環境の変動により将来的に貸出先の信用状態への影響が見込まれる場合に、これらの見込みをどのように引当に反映すればよいのか。
 - b. 顧客を実効的に支援する態勢を整備しているが、このようなプロセスを引当に反映するにはどうすればよいのか。
 - c. 顧客とのリレーションに基づいて顧客の信用状態の変化に対して早期に対応できる態勢を整えているが、このようなプロセスを引当に反映するにはどうすればよいのか。
 - d. 貸出先からの回収可能額を個別に見積もる場合には、将来の事業キャッシュフローからの回収をまず見込むべきではないか。また、貸出先の実態や事業の将来性を実質的に勘案して簡易に将来キャッシュフローを見積もる方法はないのか。
 - e. 大口先の扱いに悩んでいる。大口先を他の与信のグループに含めると、貸倒実績値が大きく変動し、統計的に適切な見積りができない。大口先は、正常先であっても個別に見積もるべきではないか。

その他の整理すべき論点

- 上記論点の検討に際し、以下の点についてはどう考えるか。
 1. 顧客や金融機関にとって、**経済的に合理的な行動**を妨げないようにするにはどうすればよいか。
 2. 融資に関する**各業務態勢**(融資審査や信用リスク管理など)と**引当との関係**をどう考えるべきか。
 3. 営業店、融資審査、リスク管理、引当など各部署のインセンティブ構造が、金融機関の融資行動や将来損失の見積りにどのような影響を与えるのか。
 4. 今後は**資産査定と引当との関係**をどのように考えればよいか。
 - リスクに応じた引当を計上しようとしても債務者区分を変更しないと引当額が変わりにくい。他方で、債務者区分を落とすと融資に消極的になる金融機関も存在。
 5. 当局の検証にあたり、検査官の恣意的な判断となることがないよう、当局はどのように組織として**検査・監督の品質管理**を図るべきか。
 6. 過去の金融機関の破綻事例などについての問題点を適切に把握し、対応することは可能か。
 7. 金融機関(内部監査含む)、監査法人との関係で、当局はどのような役割を担うべきか。

今後のスケジュール

	本研究会	DP
《前半》	<p>主に地域金融機関を想定して融資に関する当局の検査・監督の考え方を検討(ただし、大手金融機関に関する議論も必要に応じて行う)</p> <p>《論点》</p> <ul style="list-style-type: none">① 融資ポートフォリオの信用リスクに関する情報② 認識した情報の評価方法③ その他の整理すべき論点	ディスカッション・ペーパーの意見募集を開始
《後半》	<ul style="list-style-type: none">① 地域金融機関に加え、大手金融機関を想定して考え方を整理② 必要に応じて各論的な考え方を検討	必要に応じてディスカッション・ペーパーを改訂