

金融庁「金融検査監督の考え方と進め方（検査・監督基本方針）」（案）の解説

公認会計士 やぶはら やすまさ
藪原 康雅

1. はじめに

金融庁は、新しい検査・監督を実現するために基本的な考え方と進め方を整理した「金融検査監督の考え方と進め方（検査・監督基本方針）」（案）（以下、基本方針案という。）を平成29年12月15日に公表^{*1}した。基本方針案は、平成30年2月14日までの間パブリックコメントの受付に付されるが、受付期間中もその後も、ステークホルダーとの議論を行い、継続的な改善に努めることが明記されている。

本稿では、当基本方針案の概要について、特に「金融検査マニュアル」（以下、検査マニュアルという。）の取扱いに留意して解説を進めることとしたい。

2. 検査・監督の見直しの背景

金融庁は、これまでルールとプリンシプルの最適な組み合わせ、担保・保証に過度に依存しない、事業をみた融資への転換等、モニタリングの考え方や手法を適時に見直してきたところであるが、先般こうした新しいモニタリングの基本的な考え方や手法等について外部の有識者を交えて議論、整理する「金融モニタリング有識者会議」を設置し、平成29年3月17日に報告書「検査・監督改革の方向と課題」（以下、有識者会議報告書という。）^{*2}を公表した。有識者会議は、この中で今後目指すべき方向として以下の3点を提言していた。

- 金融行政の究極的な目標との整合性を確保すること
- 「形式・過去・部分」から「実質・未来・全体」へと視点を広げること
- 「最低基準の充足状況の確認」にとどまらず、「ベスト・プラクティスに向けた対話」や、「持続的な健全性を確保するための動的な監督」に検査・監督の重点を拡大すること

こうした提言の根底には、金融を巡る環境や金融行政が取り組むべき課題が近年大きく変化しているにもかかわらず、金融危機時の検査・監督手法を継続してきたことで目立つようになった弊害に鑑み、検査・監督の再構築を促す建設的な批判の視点があると考えられる。すなわち、金融庁の前身である金融監督庁が発足した1990

年代後半から2000年代前半は、金融システムの安定や利用者保護に深刻な懸念が生じており、金融機関の不良債権問題や法令遵守への対応が最優先課題とされた。こうした課題へ効果的かつ効率的に対応するためのツールとして検査マニュアルが用いられ、チェックリスト方式による厳格な資産査定や法令遵守違反の検査によって最低基準の充足は概ね実現された。一方、近年の金融機関を取り巻く経済環境の変化に伴い、従来の形式的かつ部分的なチェックでは、優先度の高い新たな課題に機動的な対応を図ることが難しいという問題意識が醸成されていた。

基本方針案は、有識者会議報告書の提言を踏まえ、金融行政の究極的な目標の達成により効果的に寄与できる新しい検査・監督を実現するために、金融庁自身としての考え方の整理や作業工程の明確化を行い、金融機関の経営者や利用者などとの対話を行いながら、具体的な取り組みを進めていくための指針として整理したものと位置づけられる。

3. 基本的な考え方

基本方針案は、金融行政の究極的な目標である「企業・経済の持続的成長と安定的な資産形成等による国民の厚生増大」を達成するための基本的な目標として以下の3点を位置付けている。

- **金融システムの安定と金融仲介機能の発揮**
- **利用者保護と利用者利便**
- **市場の公正性・透明性と市場の活力**

金融庁発足から数年は、「金融システムの安定」、「利用者の保護」、「市場の公正性・透明性」の確保に注力していたが、究極的な目標を達成するためには、「金融仲介」、「利用者利便」、「市場の活力」との間でそれぞれバランスを図っていくことが重要であると認識されており、この両立を通じてこれらを阻害する様々な市場の失敗に対応し、市場メカニズムや金融機関自身のガバナンスの発揮を促していくことを企図している。

こうした目標を実現するため、当局として「市場の失

*1 <http://www.fsa.go.jp/news/29/wp/wp.html>

*2 <http://www.fsa.go.jp/news/28/singi/20170317-3.html>

敗」と「当局の失敗」の総計を最小化できるよう、金融行政の視野を「形式・過去・部分」から「実質・未来・全体」に広げ、ルール・ベースの行政からルールとプリンシプルのバランスを重視していく方向性が示されている。なお、基本方針は、当局が検査・監督権限を有する全ての金融機関等の検査・監督全般に共通する基本的な考え方と進め方を内容としており、対象は特定の業態には限定されない。また、個々のテーマ・分野ごとのより具体的な考え方と進め方については、別途示していくことが明記されている。

4. 新しい検査・監督の進め方

3. に掲げる金融行政の基本的な目標のバランスの取れた実現のため、検査・監督のアプローチを以下のように広げることとされた。

●金融機関の取組みの「見える化」

利用者が比較・選択できるよう、開示等の充実や情報提供も含めた対話を通じて、金融機関が利用者に向き合い、自ずと高い水準を目指して努力を行うよう促す。

●将来を常に意識した議論

経済環境の変化等も踏まえ、金融機関のビジネスモデルの持続可能性を含め、将来を常に意識して議論をしていく。

●新しい検査・監督の基本的な考え方

金融機関が過去の一時点において特定の最低基準に形式的に抵触していたかどうかという「形式・過去・部分」に着目する検査・監督から、未来の動的な展開の可能性に照らして、全体のバランスの実現のために重要な課題を特定し、その実質的改善に注力する「実質・未来・全体」中心の検査・監督への転換を実現するための手法として、①「最低基準検証」、②「動的な監督」、③ベスト・プラクティスのための「開示と探究型対話」の3点を掲げている。それぞれの定義（以下、枠組み内に引用）と要点を整理すると以下のように考えられる。

① 最低基準の充足状況の確認（「最低基準検証」）

各金融機関が共通して遵守すべき最低基準の充足状況を検証し、最低基準に抵触している金融機関に対して改善を求める手法

「最低基準」としては、例えば、自己査定・償却・引当に関する会計ルール、自己資本比率規制、利用者保護や資本市場の公正・透明に関する諸法令、経営管理・顧客保護・リスク管理のために最低限必要とされる態勢等が挙げられる。これらは、引き続き重要な役割を負ってはいるが、その運用については、個々の問題事象を取り上げルールやチェックリストへ形式的に依拠した部分的な視点による評価・判断から、根本原因に遡り実質的な

プリンシプルに基づいた全体的な視点による実効的な評価・判断への転換が掲げられている。

② 持続的な最低基準充足を確保するための「動的な監督」

将来の環境と金融機関の動的な展開を見通し、金融機関が将来最低基準に抵触する蓋然性を評価して、金融機関と問題意識の共有を行い、改善に向けた対応を求めていく手法

近時メガバンクが打ち出している大規模な構造改革や地方銀行に目立つ経営統合の動き等を取り上げるまでもなく、金融機関を取り巻く経営環境は厳しさを増しており、目まぐるしい環境変化を機敏にとらえて経営戦略や経営計画を策定し、ビジネスモデルやリスク管理の見直しを機動的に行う必要性に迫られている。

したがって、当局もこうした金融機関の動きに対応し、最低基準への抵触が金融システムに大きなコストをもたらすことに鑑み、金融機関が将来の最低基準に抵触する蓋然性を評価し、蓋然性に依拠して対応する「動的な監督」が掲げられている。金融機関の健全性の将来的な持続可能性を把握するには、将来についてできるだけ確かな見通しを持てるよう、多様な情報・データを迅速に入手・蓄積し、フォワードルッキングな視点で効果的かつ効率的に分析することが求められる。その視点として、基本方針では「最低基準では十分に捉えられていないリスク」、「収益やビジネスモデルの持続可能性」、「ストレス・テスト」が例示されており、動的な監督上の着眼点を想定するうえでの検討材料と捉えることができる。

③ ベスト・プラクティスのための「開示と探究型対話」

それぞれの金融機関が経営環境の変化を先取りした業務運営や競争相手よりも優れた業務運営（ベスト・プラクティス）の実現に向けて競い合い、主体的に創意工夫を発揮することができるよう、開示の充実や探究的な対話等を進める手法

当局がこの手法に取り組む理由として、変化への対応、当局や市場の失敗への対応、好循環の実現、の3つが挙げられている。②で述べたように、金融機関は目まぐるしい経営環境の変化に対応して、継続的にビジネスモデルやリスク管理を見直していくことが必要である。また、①で取り上げた金融行政の3目標は、当局の努力だけで実現できるものではなく、各金融機関が自らの置かれた状況に応じ多様で主体的な創意工夫を発揮することが求められる。つまり、当局による①や②の手法の実践の対極にあるべき金融機関の最適な業務運営の実践を、開示の充実や探究的な対話を通じて監督上後押しすることを意図していると解される。

こうした3つの手法に基づく新しい検査・監督に対応

するため、優先課題の重点的なモニタリング、オン・オフ一体の継続的なモニタリング等の視点からこれまでの進め方を見直すこととされている。

5. 具体的な取組みのポイントー「検査マニュアル」の廃止とその影響

基本方針は、4. で説明した新しい検査・監督の進め方を実践していくうえで必要となる当局の態勢整備についても踏み込んでおり、具体的には以下の柱が掲げられている。

- 外部からの提言・批判が反映されるガバナンス・品質管理
- 検査・監督に関する方針の示し方
 - ▶ 検査マニュアルの廃止
 - ▶ 主要なテーマ・分野ごとにより具体的な「考え方と進め方」などを用いた対話の促進

● 内部組織・人材育成・情報インフラ等の見直し
特に、チェックリスト形式の「検査マニュアル」は平成30年度終了後（平成31年4月1日以降）を目途に廃止することが明記されたことが特筆される。本廃止に当たっては、資産分類・償却・引当についての形式的な基準を定めた検査マニュアルの別表（以下、別表という。）についても、担保・保証への過度な依存等を生むことから廃止すると宣言され、今後関係者や有識者からなる勉

強会を開催し、本年夏を目途に考え方を示していくこととされた。

別表は、1999年に発出されて以来、実質的に我が国の銀行等金融機関の自己査定や償却・引当に関する実務上の指針として位置づけられてきた。例えば、債務者の財務状況、資金繰り、収益力等により、返済の能力を判定して、その状況等により債務者を正常先から破綻先までの6段階に区分するとともに、延滞や貸出条件変更の有無、担保・保証の有無等の外形的な基準を中心に用いて、債権をⅠからⅣに分類するよう求めており（概要は図表1を参照）、各行は別表に定める債務者区分や分類区分等の体系的な考え方に基づいて自己査定制度や償却・引当手続に関する枠組みルールを整備・運用しており、その制度体系のベースとして果たしてきた役割は大きい。また、こうした枠組みは、融資審査業務や信用リスク管理とも密接に関係しており、銀行等金融機関の金融仲介機能にも重要な影響を有しているといえる。

他方、当局は、自己査定制度の運用経験が蓄積されているにもかかわらず、別表が一種のセーフハーバーとなつて形式と過去への集中が続く原因となっているとの問題意識を抱いており、最近の我が国の銀行等金融機関を取り巻く内外の環境変化（国際的な動向と国内情勢の双方）に照らして、実質と未来の視点からの改善を進めていく方針が打ち出されている。

【図表1】債務者区分及び分類区分と償却・引当及び開示の区分に関する整理

金融検査マニュアル					償却・引当算定方法と損失見込み期間（注1）	金融商品会計基準	開示の区分（注2）	
債務者区分	分類区分						金融再生法	銀行法施行規則（リスク管理債権）
	優良担保・保証	一般担保・保証等	時価と処分可能額の差額	非保全額				
正常先	Ⅰ分類				予想損失率（平均残存期間または今後1年間） ・予想損失率（平均残存期間または今後3年間） ・与信額100億円以上の大口先にはDCF法適用が従済される ・破綻懸念先はⅢ分類額に予想損失率を乗じる	一般債権	正常債権	—
要注意先	Ⅰ分類	Ⅱ分類		要管理債権			3か月以上延滞債権 貸出条件緩和債権	
		Ⅲ分類		危険債権			延滞債権	
破綻懸念先	Ⅰ分類	Ⅱ分類	Ⅲ分類	Ⅳ分類	保全額を控除した全額	破産更生債権等	破産更生債権およびこれらに準ずる債権	破綻先債権

（金融検査マニュアル等より筆者作成）

（注1）本表では、償却・引当額の算定方法のうち典型的なものを掲載している。詳細については、検査マニュアルの別表及び日本公認会計士協会銀行等監査特別委員会報告第4号『銀行等金融機関の資産の自己査定並びに貸倒償却及び貸倒引当金の監査に関する実務指針』（後述）を参照されたい。

（注2）金融再生法やリスク管理債権の開示に関し、検査マニュアルの廃止に伴い、法令の適用・解釈の明確化等の面で実務上の支障が生じる場合には、監督指針の修正等により対応を図る旨が基本方針に記載されている。

基本方針は、国際的な動向に関して、金融商品の減損に係る会計基準を巡る議論及び規制ルール等に触れている。国際財務報告基準（IFRS）では、将来予測を反映した予想信用損失の算定を求めるIFRS第9号「金融商品」（2014年）が2018年1月1日以降開始される事業年度より適用され、米国会計基準でも、予想信用損失を見積もる際、キャッシュ・フローの回収可能性の評価に関連する利用可能な情報を考慮することで将来予測も反映されるよう求める会計基準更新書（ASU）第2016-13号「金融商品一信用損失（Topic326）：金融商品の信用損失の測定」が（SEC登録企業については）2019年12月16日以降に開始される事業年度より適用される点を挙げている。また、パーゼル銀行監督委員会における議論に関しても、「信用リスクと予想信用損失会計に関するガイダンス」（2015年12月）や「自己資本規制上の引当金の取扱い一当面の措置及び経過措置」（2017年3月）等を意識して言及していることが窺える。

国内情勢に関しては、2002年に公表された「金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕」や2014年の金融モニタリング基本方針に紐づけ、当局が、金融機関の健全性に影響を及ぼさない範囲で、別表の示す外形的な基準だけが優先されることのないよう金融機関の判断を原則として尊重する取組みを継続してきている点を再確認し、金融機関が現状の実務を出発点により良い実務に向けた創意工夫を進めやすくするため、別表の廃止の必要性を訴えている。

もっとも、別表の廃止は、自己査定や償却・引当に係る従来の体系的な整理にメスを入れる契機となる点に留まらず、融資審査業務や信用リスク管理等への波及についても想定した場合、銀行等金融機関のビジネスモデルに重要な影響を与える可能性があることから、実務の混乱が生じないよう周到な準備が望まれる。基本方針の中においても「一定期間を経て定着した実務を否定するものではない」と断ったうえで、これを変更するうえで必要となる検討を行うための準備内容について触れられている。特に、資産分類と償却・引当について、「現状の実務を出発点に、今後の改善の道筋としてどのようなことが考えられるか、金融機関、公認会計士、有識者等との検討を進める」とあり、その検討結果を分野別に策定する「考え方と進め方」の一つに取り纏めることが示さ

れている。また、今後の議論の基本的な方向性になると推察される着目点についても言及されていることから以下に引用する。

- 「当局として着目すべきなのは、一つひとつの借り手についての見方が当局と金融機関で一致しているか否かや、別表に示された特定の簡便法に沿った運用がなされているかどうかではなく、金融機関の自己査定・償却・引当の態勢が、当該金融機関の業務や顧客の特性に基づいたものであって、しかも会計基準に沿った適切な償却・引当が実現できるよう全体として適切に機能しているか否か、償却・引当の水準が全体として適切か否かである」

- 「「不良債権を絶対につくらない」のではなく「適切なリスクテイクを通じて収益性と健全性を両立させていく」ビジネスモデルを実現しようとする場合には、たとえ簡素ではあっても機械的ではない的確な実態把握に基づいて債権管理を行っていくことが必要になる。」

これらの検討結果は、銀行等金融機関の会計処理に加えて、会計監査の領域にも波及することが想定される。具体的には、日本公認会計士協会が『銀行等金融機関の資産の自己査定並びに貸倒償却及び貸倒引当金の監査に関する実務指針』（銀行等監査特別委員会報告第4号、平成24年7月4日最終改正）^{*3}を公表しているが、本指針が定める「貸倒償却及び貸倒引当金の計上に関する監査上の取扱い」は、基本的に別表に基づく自己査定及び償却・引当の実務に即して整理されている。また、同じく日本公認会計士協会は『会計監査及び内部統制監査と金融検査との連携に関するガイドライン』（業種別委員会実務指針第46号、平成24年7月4日最終改正）^{*4}を公表しており、内部統制やリスク管理体制の向上に関してお互いの目的達成に資するよう外部監査と金融検査の連携の在り方について整理されている。こうした実務指針やガイドライン等も影響を受ける可能性があることから、銀行等金融機関の会計監査人も新しい検査監督の考え方と進め方を適切にキャッチアップしていくことが求められる。いずれにせよ、資産分類や償却・引当に関して策定される「考え方と進め方」に盛り込まれる具体的な内容については、本年夏に向けて進められる議論を注視しつつ考察する必要がある。

以上

*3 http://www.hp.jicpa.or.jp/specialized_field/files/2-9-4-2-20120713.pdf

*4 http://www.hp.jicpa.or.jp/specialized_field/files/2-9-46-2-20120713.pdf