

研究ノート

銀行の1980年代後半以降のリスク管理態勢の推移

新 保 芳 栄

東京国際大学論叢 経済学研究 第4号 抜刷
2019年（平成31年）3月20日

研究ノート

銀行の1980年代後半以降のリスク管理態勢の推移

新 保 芳 栄

要 旨

本稿は、1980年代後半以降の銀行のリスク管理態勢の推移を概観したものである。日本のバブル経済発生・拡大の主要因として、リスク管理を無視した銀行の積極的な融資行動が挙げられる。その後、金融検査マニュアルの制定に伴い、銀行のリスク管理態勢の整備・強化が進展した結果、不良債権問題が収束し、銀行の経営体力の向上が図られてきた。しかしながら、近時、銀行の金融仲介機能が十分発揮されていないのではないかとみられ、金融検査マニュアル・監督指針の見直しが実施されることとなった。今後、銀行のリスク管理態勢がどのように維持されていくかが注目される。

キーワード：金融検査マニュアル，統合的リスク管理，不良債権比率，自己資本比率，リスクテイク

The Transition of Banks' Risk Management System after the Second Half of the 1980's

SHIMBO, Yoshiei

Abstract

This paper overviews the transition of banks' risk management system after the second half of the 1980's. We can point out that the main cause of the appearance and expansion of the Japanese bubble economy was the behaviors of the banks which payed little attention to risk management in particular. After that, the development and enhancement of the banks' risk management system have been progressed based on the inspection manuals for deposit-taking institutions. As a result non-

performing loan problems were resolved and banks' corporate strengths were improved. However, as it has recently seemed that banks' financial intermediary functions have not worked enough, the reviews of the inspection manuals and the comprehensive guidelines for supervision were decided. It will be noticed on how to keep an appropriate banks' risk management system in future.

Key words: Inspection manual for deposit-taking institutions, Comprehensive risk management, Non-performing loan ratio, Capital adequacy ratio, Risk taking

1. はじめに

金融の自由化・国際化・証券化が進むことは、銀行の業務範囲の拡大を意味するが、同時に銀行経営を巡る諸リスクが高まり、¹⁾ オン・バランスとオフ・バランスのあらゆる項目について適切なリスク管理が求められ、リスクマネジメントが重要な課題となってくる。しかしながら、拙稿(新保(2016))で指摘したように1980年代後半の金融の自由化が進展した中、銀行のリスク管理を無視した積極的な融資行動の結果が、1986年12月～91年2月のバブル経済の発生・拡大につながり、銀行はバブル崩壊後長期にわたってその付けを払わされることとなった。

こうした状況下、銀行のリスク管理に関し手が打たれていなかったわけではなく、日本銀行による「リスク管理チェックリスト」の提示や、自己資本に関する国際統一基準の合意(バーゼル合意)等がみられた。しかし、大きな契機となったのは、1999年金融監督庁(現金融庁)から発出された「金融検査マニュアル」であり、それに基づきリスク管理重視の姿勢が強く打ち出された。その後マニュアルの改訂が行われたり、バーゼル規制の強化が実施されたりして、銀行のリスク管理態勢の整備・強化が進められてきた。

その結果、バブルの後遺症であった不良債権問題が終結をみたうえ、自己資本比率の上昇による経営体力の向上が図られてきた。しかしながら、近時、日本型金融排除や地方創生、成長戦略等の問題に鑑み、銀行の金融仲介機能が十分に発揮されていないのではないかとみられるようになり、金融検査マニュアルによる管理方法の副作用が指摘され、金融検査マニュアル・監督指針の見直しが実施されることとなった。2017年3月、金融庁から金融行政のあり方を議論してきた金融モニタリング有識者会議の報告書「検査・監督改革の方向と課題—金融モニタリング有識者会議報告書—」が公表され、それを踏まえて2018年6月に新しい検査・監督の基本方針となる「金融検査・監督の考え方と進め方(検査・監督基本方針)」が意見募集の手続きを経て公表された。これらにおいて、銀行は適切なリスクテイクを通じ、持続可能なビジネスモデルの構築に努める必要があり、そのためには収益性が確保されなければならない、収益・リスク・自己資本の三位一体が重要視されており、今後銀行のリスク管理態勢がどのように維持されていくのかが注目される。本稿はこうした銀行のリスク管理態勢の推移をフォローするとともに、付随する問題点等を探ろうとするものである。

以下、第2節では80年代後半以降の銀行のリスク管理態勢の整備・強化の過程を辿り、特に金融検査マニュアルの役割が大きかったことを指摘する。第3節では、金融検査マニュアル・監督指針に基づいたリスク管理の具体的方法をVaR(Value at Risk)等の統一的な尺度を利用した統合的リスク管理によって示し、第4節においては、リスク管理態勢の整備・強化が進められた結果、不良債権問題が収束をみたうえ、経営体力の向上が図られてきたことの検証を行う。第5節では、そうした中、銀行の金融仲介機能の一層の発揮を目指して実施された金融検査マニュアル・監督指

針見直しの過程・その内容・問題点を考察した。

2. リスク管理態勢の整備・強化の過程

1980年代後半以降の銀行のリスク管理態勢の取り組みに関してみると、まず日本銀行では金融の自由化等に伴う各種リスクの発生を見据え、80年代後半以降日銀考査においてリスク管理重視の姿勢を打ち出し、87年12月に日本銀行が考査を実施する際に担当者が使用する「リスク管理チェックリスト」を提示し（その後96年5月と98年6月に改訂）、銀行に対し同リストを利用したリスク管理策の充実を求めた。リスク管理の強化とともに、いまひとつのリスク対策は、リスクをゼロにすることはできないことから、リスクが顕現化した場合の最後の拠り所として自己資本の充実が必要になってくることである。²⁾ 金融の自由化・国際化・証券化に伴い、規制下の時代と比べ、銀行経営におけるリスクははるかに大きくなり、自己資本充実の重要性が高まってきた。こうした中、88年12月に銀行の自己資本に関する国際統一基準（バーゼルⅠ）が合意された。ここでは貸借対照表に計上されないコミットメントや金利・外国為替取引等のオフ・バランス取引が対象に加えられたほか、分母となるリスク量の算出に当たって、取引相手方の信用リスク度に基づくリスク・アセット方式がとり入れられた。全資産を同じウェイト付けで計上した場合、自己資本比率規制が強化されていくと、銀行は収益確保のためハイリスク・ハイリターン投資行動に走りがちになると考えられることから、リスクの高低に応じて各資産にリスク・ウェイトが乗じられることとなった（例えばリスク・ウェイトは、一般民間企業向けの場合は100%、抵当権付住宅ローンの場合は50%、OECD諸国の銀行向け債権の場合は20%、現金、OECD諸国の中央政府・中央銀行向け債権の場合は0%等である）。³⁾

しかし、日本銀行がリスク管理重視の考査の方針を打ち出した時点はバブル経済の真っ只中で、銀行の貸出競争が激化、既にかなり歪んだかたちで銀行の貸出ポートフォリオが形成されていたこと、当時の日銀考査が置かれていた脆弱な法制上の立場からすると、行政による検査（大蔵省による金融検査）の範囲を超えて、銀行の融資指導に乗り出していくのは困難だったとみられること等から、日銀考査は融資ポートフォリオの是正に向けて強い指導力を発揮することはできなかったとされる。⁴⁾ また、バーゼルⅠについては、その交渉過程において、わが国の強力な主張の結果、Tier2（補完的項目）への有価証券含み益の45%の算入が認められた経緯があり、合意時（88年7月）邦銀は株価高騰に伴う時価発行増資と多額の株式含み益の所有により楽に基準をクリアできると考え、将来的にもさほど大きな問題にはなるまいとしていた。その結果、バーゼル規制は、リスク管理の徹底と自己資本の充実という銀行経営の基本姿勢を示したものであったにもかかわらず、当時の邦銀の経営は規模の拡大がすべてで、規模の争いに勝てばよいという考えが根強く、かえって熾烈な融資拡大競争を展開することとなった。結局、バーゼル規制の本来の意味を理解できず、安易な融資拡大を競うゴー・ゴー・バンキングを続けた銀行経営者の姿勢が問題であった。⁵⁾ 何れにしても日本銀行のリスク管理重視の考査方針の打ち出しも、バーゼル規制の導入もバブルの発生・拡大の抑制に十分な効果をもたらすには至らなかったと言える。

その後、90年代に入ってバブルが崩壊、銀行は不良債権問題に追われることとなったうえ、金融機関の経営破綻が続出、とりわけ多額の不良債権を抱えた住専に対する処理が急務となってきた。しかし、政治的混乱を経て96年7月に住専問題が一応の決着をみて、また景気面でも明るさが窺われるようになってきた中、96年11月当時の橋本内閣によって「日本版ビッグ・バン」構想が打ち出され、構造改革に取り組む必要も出てきた。銀行はバブル崩壊後の不良債権処理（金融

危機対応)を進めると同時に、将来を展望した制度改革に対応することも求められ、リスク管理態勢の整備は思うような進捗がなかったものとみられる。⁶⁾ この間、92年末(日本の銀行は93年3月末)に導入されたバーゼルⅠは、日米欧の主要銀行で最低基準を達成した。その後、93年4月に市場リスク規制が導入され、バーゼルⅠの改定が行われた。市場リスク規制の導入に関しては、銀行の内部管理手法を規制上活用するという銀行の裁量が認められた。その際、邦銀は市場取引のリスク管理は極めて遅れていたにもかかわらず、リスク管理をどう進めるかは二の次で、同業他社に後れをとらないかとの世間体を気にし、欧米のリスク管理の進んだごく一部の銀行と同様のモデルの採用を検討し、欧米のリスク管理の専門家たちの嘲笑を買ったとされる(実際は大蔵省は審査を厳しくし、認められたのは一部の銀行に止まった)。⁷⁾

こうした中、不良債権処理の一般的手法に関する制度の整備が進められ、96年6月に「金融三法」⁸⁾が成立し、それに基づき「早期是正措置」制度⁹⁾が導入され(実施は98年4月以降)、金融機関自身による適切な自己査定および外部監査の活用が前提とされることとなった。この流れの中で、98年3月にこれまでの金融検査体制・手法について抜本的な見直しを行い、検査の基本的なあり方を転換することとした通達「新しい金融検査に関する基本事項について」が当時の大蔵省から発表され、検査方式としてルール遵守体制やリスク管理態勢の実態把握が謳われた。これを受け99年7月、金融監督庁(現金融庁)から、「金融検査マニュアル」が発出された。そこでは護送船団方式への終焉が告げられ、金融機関は自己責任原則に基づき内部管理体制を確立し、適切なリスク管理を行う必要のあることが、繰り返し強調された。リスク管理の重要性が明記され、リスク管理態勢の確立は、金融再生のための出発点となり、それは資金供給を通じてわが国経済の産業構造の転換を進め、さらに国際的潮流の中でも重要であると説明されている。従来の当局指導型から自己管理型へ、また資産査定中心からリスク管理重視へ政策を転換するとの姿勢が、明確に打ち出された。その後、07年3月期から実施が予定されていたバーゼルⅡへの対応や、金融情勢の変化等へ対応するものとして、07年2月に改訂版金融検査マニュアルが公表され(バーゼルⅡへの対応に向けた改訂が06年12月、バーゼルⅡ以外の内容の改訂が07年2月)その後に至った。バーゼルⅡでは、信用リスクの計測方法が精緻化されたほか、新たにオペレーショナル・リスクが計測の対象に加えられた。そして10年7月に枠組みが合意されたバーゼルⅢ(19年以降完全導入)では、Tier 1比率が引き上げられ、またこれに上乗せして将来のストレス時に対するバッファが求められているほか、グローバルにシステム上重要な金融機関(G-SIFIs)に対しては自己資本水準が上乗せされている。自己資本比率規制は、不良債権処理費用の増大と分子対策の困難化に対応して、銀行に健全性維持の努力を促したという点で、導入当初(既に述べたとおり、バブル好況下自然に自己資本比率が上昇する傾向を示し、また増資等のエクイティ・ファイナンスも容易に実施できるなど分子対策も行いやすい環境であった)よりも、その後の時期においてより実効性が高まっていったとされる。¹⁰⁾ こうした一連の措置を受けて銀行のリスク管理態勢は、次第に整備が進められてきたとみられる。

3. 銀行のリスク管理態勢の状況¹¹⁾

銀行の直面しているリスクを金融庁の金融検査マニュアルにしたがって分類すると、表1のとおりで、主なリスクとして信用リスク、市場リスク、流動性リスクおよびオペレーショナル・リスクが挙げられ、これらのリスクについて管理態勢の整備・強化が図られてきた。金融検査マニュアルは、検査官が銀行を検査する際に用いる手引書として位置付けられたもので、各銀行は自己

責任原則に基づき、経営陣のリーダーシップの下、創意・工夫を十分に生かしながら、それぞれの規模・特性に応じた方針、内部規程等を策定し、銀行の業務の健全性と適切性の確保を図ることが期待されるとしていた。銀行は各リスク毎に、経営陣・管理者等の視点から、リスク管理態勢の整備・確立状況等を「……されているか」、「……しているか」、「……なっているか」、「……行っているか」等のチェックリスト形式でチェックを行ってきた。チェックリストに基づきリスク管理態勢の整備状況を検証することは、銀行にとってはやや形式的ながらもわかりやすいものであったとみられ、金融検査マニュアルには「本マニュアルの運用にあたっては、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」と記載されており、必ずしも各項目について、これを法令・細則（ルール）のように字義どおりに遵守することではなかったとされる。¹²⁾

金融検査マニュアルによると、リスク管理の手法については統合的リスク管理が求められており、それは銀行が直面するリスクに関して、それぞれのリスク・カテゴリー毎に評価したリスクを総体的に捉え、自己の経営体力（自己資本）と比較・対照することによって、自己管理型のリスク管理を行うことを言うと言われている。この中で、「統合リスク管理」とは、統合的リスク

表1 金融検査マニュアルにおける主なリスクと定義

リスク分類	定 義
信用リスク	信用供与先の財務状況の悪化等により、資産（オフ・バランス資産を含む）の価値が減少ないし消失し、損失を被るリスク
市場リスク	金利、為替、株式等の様々な市場のリスク・ファクターの変動により、資産・負債（オフ・バランスを含む）の価値が変動し損失を被るリスク、および資産・負債から生み出される収益が変動し損失を被るリスク。金利リスク、為替リスク、価格変動リスクの3つからなる
流動性リスク	運用と調達の間でのミスマッチや予期せぬ資金の流出により、必要な資金確保が困難になる、または通常よりも著しく高い金利での資金調達を余儀なくされることにより損失を被るリスク（資金繰りリスク）。および市場の混乱等により市場において取引ができなかったり、通常よりも著しく不利な価格での取引を余儀なくされることにより損失を被るリスク（市場流動性リスク）
オペレーショナル・リスク	銀行の業務の過程、役職員の活動もしくはシステムが不適切であること、または外生的な事象により損失を被るリスク等。事務リスク、システムリスク、法務リスク、人的リスク、有形資産リスク、風評リスク等

資料：金融庁「金融検査マニュアル」より作成。

管理手法のうち各種リスクをVaR（Value at Risk；過去のデータに基づき、金融資産を一定期間保有すると仮定した場合に、市場変動等により一定の確率で将来起こり得る最大損失額）等の統一的な尺度で計り、各種リスクを統合（合算）して、銀行の経営体力（自己資本）と対比することによって管理するものである。「統合リスク管理によらない統合的リスク管理」とは、例えば各種リスクを個別の方法で質的または量的に評価したうえで、銀行全体のリスクの程度を判断し、銀行の経営体力（自己資本）と対照することによって管理するものが考えられるとしている。

統合リスク管理は、主要国の先進的金融機関が採用している高度なリスク管理手法であり、統合的なリスク管理の中でベスト・プラクティス（最先端の手法）として挙げられていた。そして金融庁「主要行等向けの総合的な監督指針」では、大規模かつ複雑なリスクを抱える主要行等は、統合リスク管理の枠組みを整備することが求められてきた。「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」によると、地域金融機関でも多種多様なリスクを総体的に把握するため、できる限り統合的なリスク管理の実施に努める必要があるが、直ちに高いレベルの統合的なリスク管理を求めるのではなく、金融機関の規模や特性等に応じてより適切なリスク管理態勢の構築を促していた。ただ、現実の各金融機関の対応や、金融庁「金融検査指摘事例集」¹³⁾等を見るならば、地域金融機関の場合でも、一定のレベルが要求されていたことは間違いない。

統合的リスク管理の具体的方法について、主要行等向けの総合的な監督指針に基づいてみると、次のとおりとなる（図1参照）。まず、銀行は予想されるリスク量をVaR等共通の尺度で可能な限り計量的に把握する（図1の②）。次に各リスク・カテゴリーないし事業部門毎にそのリスク量を勘案したうえで、資本（リスク資本）を自己資本の範囲内で配賦する（図1の③）。配賦されるリスクの総量（上限）については、すべてのリスクが顕現化した場合を想定して、通常は自己資本総額（Tier1 + Tier2）から配賦対象外のリスク、情勢変化等への備えとしてバッファ等¹⁴⁾の一定部分を差し引いた範囲内（図1①のシャドウ部分）としている。これを受け、各事業部門等がポジション枠等を設定し、リスク量がリスク資本を超過しないような業務の運営・管理を行うことに

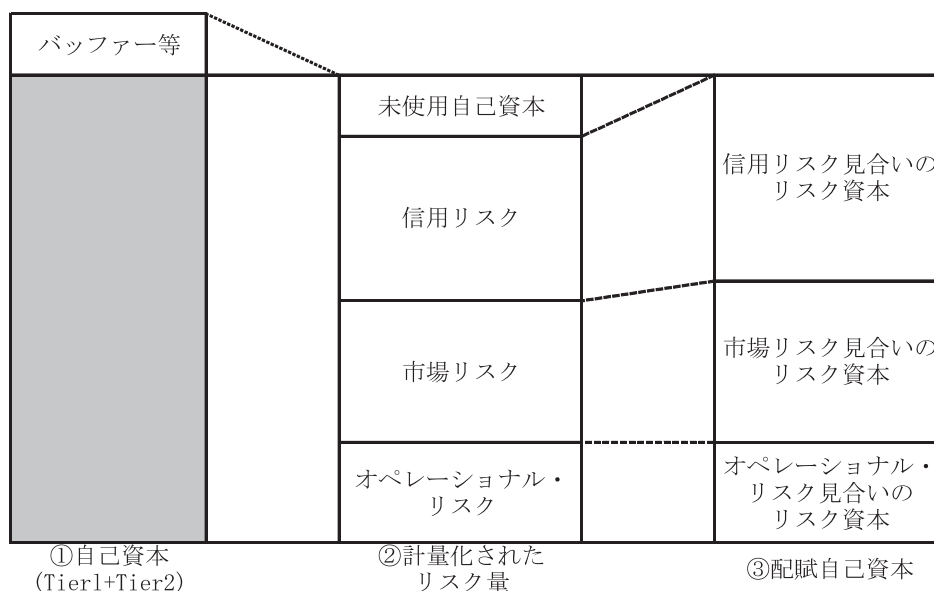


図1 資本配賦の仕組み

より、銀行の負うリスク量全体を常時経営体力（自己資本）でカバーできる範囲内に制御することが期待されていた。

リスク資本の使用状況は定期的にモニタリングされ、リスクテイクの量がリスク資本内に収まっていることを確認し、上回るような場合にはリスク削減策を講じなければならない。ただ、実際のリスク量算出において、あらゆるケースを想定した万能なモデルを構築することは不可能であるため、モデルで考慮できないシナリオを複数想定し（景気後退期の企業環境の悪化や、金利上昇、株価下落、地価の低下等のストレス・シナリオ）、それが顕現化した場合の影響を検証する（ストレス・テスト）などして、リスクの配賦の際の参考とする必要がある。

統合リスク管理においては、各種リスクをVaR等により計測し、これを経済（リスク）資本モデルを使ってリスク管理に活用する方法がとられている。VaRのデメリットとして①使用したデータに含まれないような大きな物価変動やショックが発生した場合のリスクは十分に把握できない、②従来リスクとして十分認識されていなかった要素や、新商品のようにデータの蓄積のない取引に関しては、そもそもリスクの計量化自体が困難である、③予想される損失について一定の確率分布を仮定したうえでリスクの計量化を行うため、前提が崩れた場合のリスクはわからないといった点が指摘されている。¹⁵⁾

他に絶対的に信頼できるリスク管理手法が見当たらないこともあって、VaR等によるリスク量計測は有用であり、リスクを統合的に把握できるなど、その効用は大きい。ただ、限界もある以上、それを認識したうえで適切に利用する必要がある、そのためにはVaRは過去の実績値に基づき推定した値であることから、それを「検証」するバック・テストの実施や、VaRの限界を「補完」する意味で、例えば将来の変動・損失を想定したシナリオ等に基づくストレス・テストの活用等が求められた。

4. リスク管理態勢の整備・強化の評価

4.1 態勢面の評価

こうした状況下、主要行等¹⁶⁾では、ディスクロージャー誌において、信用リスクVaRの計測、市場リスクVaRの計測、バック・テストの実施、ストレス・テストの実施等が述べられており、金融庁「主要行等向けの総合的な監督指針」によると、統合リスク管理の枠組みはまだ完全に確立されていないものの、これまで相当の取り組みが行われてきているとされている。ただ、大手金融機関では、各種のストレス事象を想定した影響評価（統合ストレス・テストや再建計画等）の活用が定着しつつあるが、テストの精度や検証体制、テスト結果の経営判断への活用に課題のある先がみられるとのことであった。¹⁷⁾

一方、地域金融機関では、日本銀行によると、多くの先がストレス・テストを実施しているものの、自らのリスク・プロファイルに即したシナリオの設定、テスト結果の評価、これらに対する経営陣の関与の面で課題があり、経営判断への活用につながっていない例が少なからずみられたとしている。¹⁸⁾さらに地域金融機関は、地域の成長力向上に貢献しつつ、収益力を向上させていくことが一段と重要になっている中、収益力の向上を企図した具体的な取り組みの進展している先が一部に止まっているほか、中長期的な収益力の向上に向けた課題認識が十分でない先もみられ、そうした下で、信用面や市場面でリスクテイク姿勢を強めている先が少なくなく、管理体制の整備に課題が残っているとされた。¹⁹⁾

それでは、金融検査マニュアルに基づいて実施されてきた銀行のリスク管理態勢は、全体とし

てどのような整備・強化の状況にあったのだろうか。金融庁が金融検査評定結果²⁰⁾について、その分布状況をとりまとめたのが表2である。金融庁によると、各年度における対象金融機関・対象項目が必ずしも同一でないこと、必要となる管理態勢が金融機関の規模・特性に応じて異なること等から、単純な比較はできないとのことながら、対象期間中では総じてC評価（経営陣による管理態勢の構築が不十分で、改善の必要が認められる状態）以下のウェイトが減少した一方、B評価（十分な管理態勢が経営陣により構築されている状態）やA評価（強固な管理態勢が経営陣により構築されている状態）の割合が増えている²¹⁾ことからすると、全体として改善の方向にあったとみられる。

4.2 不良債権比率の低下，自己資本比率の向上

銀行のリスク管理態勢の整備が進められてきた結果を表わすエビデンスとして、不良債権比率の大幅な低下と経営体力の向上を挙げることができる。不良債権問題については、そもそも金融庁はその発足（1998年6月設置）当初から緊急課題として取り組み、その克服に努めてきた経緯がある。銀行のリスク管理態勢の整備も相まって「金融再生プログラム」（2002年）で打ち出された「2004年度（2005年3月期）には、主要行の不良債権比率を現状（2001年度<2002年3月期>8.4%）の半分程度に低下させ、問題の正常化を図る」との目標²²⁾が、2004年度決算で主要行の不良債権比率は2.9%となり達成された。その後図2のとおり、主要行の不良債権比率は05年度以降1%台に低下したまま推移している（2016年度末0.9%<2017年9月期末0.7%>）。全国銀行もほぼ同様の動き（同1.3%<1.2%>）ながら、信用金庫・信用組合（2016年度末4.3%、4.6%）は低下してきているとは言え、依然として4%台の水準。不良債権問題は2000年代半ばには一応の終結をみたとの評価。²³⁾各業態とも08年のリーマン・ショック後若干の上昇があったものの、近年再び低下に転じている。

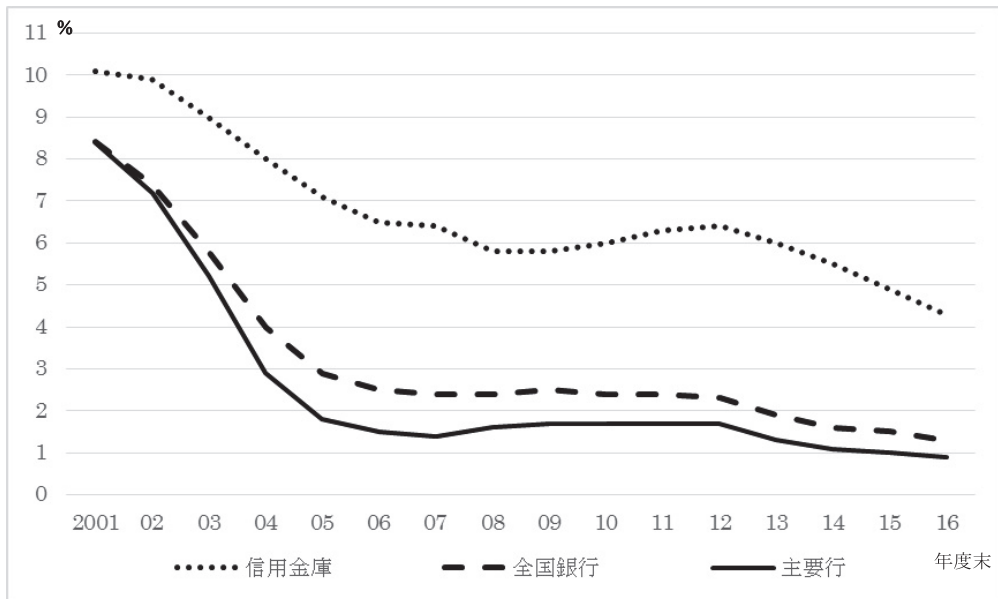
次に自己資本比率の推移を表3でみると、わが国の銀行（国際基準適用行）の平均自己資本比率は、運用開始の直前である1989年度末の8.8%からスタートし、90年度中は概ね9%台で推移し、99年度末には11.8%まで上昇した。²⁴⁾2000年代入り後は、リスク管理態勢の整備→不良債権比率の低下→期間収益の積み上げ→内部留保蓄積の進展を背景に、変動を伴いながらも上昇。直近時点において、国際統一基準行および国内基準行とも規制水準を十分に上回っている状況。²⁵⁾

表2 金融検査評定結果での評価の分布状況

(単位；先、%)

対象期間		2007/4～	2008/7～	2009/7～	2010/7～	2012/7～
		2008/6月末	2009/6	2010/6	2012/6	2013/6
検査実施先		314	234	176	325	206
評定分布	A 評価	1.6	5.5	0.9	0.4	1.8
	B 評価	72.2	84.7	79.0	79.7	85.4
	C 評価以下*	26.2	9.8	20.1	19.9	12.8

*C 評価以下は C 評価と D 評価で、D 評価は「管理態勢に欠陥または重大な欠陥が認められる状態」。
資料：金融庁「金融検査評定結果の分布状況について」より作成。



資料：金融庁ウェブサイトより作成。

図2 不良債権比率の推移 (金融再生法開示債権ベース)

表3 自己資本比率の推移*

年度末	主要行等 ¹⁾	地域銀行
2001	10.8	9.3
2002	10.1	9.1
2003	11.1	9.0
2004	11.6	9.4
2005	12.2	9.8
2006	13.3	10.4
2007	12.30	10.3
2008	12.42	10.5
2009	15.82	11.3
2010	17.33	11.6
2011	17.95	11.9

年度末	主要行等 ¹⁾		地域銀行	
	国際統一基準行 ^{2) 3)}	国内基準行 ³⁾	国際統一基準行 ²⁾	国内基準行
2012	17.45	14.70	14.3	11.2
2013	15.18	14.27	14.28	11.04
2014	15.63	13.95	14.64	10.50
2015	16.17	13.30	14.10	10.20
2016	16.29	11.88	13.94	9.86

注：1) 2001～05年度は主要行。

2) 2012～16年度は総自己資本比率、それ以外は自己資本比率。

3) 2013～16年度はグループ連結ベース、それ以外は銀行単体ベース。

資料：金融庁「主要行（等）・地域銀行の決算の概要」等から、直近時点でリサイズして作成。

*1989～99年度の自己資本比率の推移

年度末	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
自己資本比率	8.8	9.0	8.3	9.3	9.8	9.0	9.2	9.2	9.5	11.4	11.8

注：2003年3月期における国際基準行（26行）が対象。

資料：佐藤（2003）p. 253.

5. 金融検査マニュアルの見直し

5.1 見直しの過程、背景

(1) 金融検査マニュアルの副作用

以上のような金融検査マニュアルや監督指針を通じ、金融庁の厳格・適切な検査・監督手法が確立し、銀行のリスク管理態勢の整備・高度化が進められ、バブル崩壊後の金融システムの安定に寄与してきたと言える。しかし、こうした態勢整備も次第に様々な副作用の生じる惧れが認識されるようになってきたとして、金融庁では2017年3月金融行政のあり方を議論してきた有識者会議の報告書「検査・監督改革の方向と課題—金融モニタリング有識者会議報告書—」を公表した。報告書によると、金融検査マニュアルや監督指針については、①チェックリストの確認が検査の焦点になり、検査官による形式的・些末な指摘が助長され、実質や全体像が見失われる、②金融機関がチェックリストの形式的遵守を図り、自己管理の形式化・リスク管理のコンプラ化（形式的な問題点の指摘とその改善策の対応に追われる「コンプラ疲れ」²⁶⁾）につながる、²⁷⁾ ③最低基準さえ充足していればよいというカルチャーを生む、④環境や優先課題の変化への機動的な対応への妨げや、自己改革を避ける口実となる、といった懸念が示されるとする。²⁸⁾

そして、こうした金融検査マニュアルや監督指針については、検査・監督の見直しの基本的な方向性や手法の深化を踏まえて、抜本的な見直しを図ることが適当であるとし、その場合の留意点等は次のとおりとした。大前提は人口減少や高齢化等が進行する中で、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という究極的な目標を達成するためには、銀行は適切なリスクテイクを通じ収益性が確保されなければ、将来にわたる持続的な健全性は確保されない可能性が高まる。まず、銀行は規制の形式的な遵守のチェックよりも、実質的なリスク管理やガバナンスの向上を自主的に行う必要がある。銀行は最低基準（ミニマム・スタンダード）の達成に止まらず、より優れた業務運営（ベスト・プラクティス）を目指すこと。借り手の担保や保証に過度に依存することなく、将来の収益性やキャッシュフローといった事業性評価を重視すること（特に地域金融機関）。また、銀行を巡るリスクの所在と形態の変化はスピードを速めており、フォワードルッキングなリスク把握と対応の能力を高める必要性も強まっていることから、銀行が自らのリスク・プロファイルやビジネスモデル、環境の変化に応じ、工夫を続けるべきものであるとする。さらに従来のリスクと自己資本のバランスの評価に加え、収益性が重視され、銀行は収益・リスク・自己資本を三位一体で適切なバランスを維持することを通じて、変化する経済環境の中でビジネスモデルを確保することが求められる。なお、当局としては、特定の個別問題への対応に集中するより、金融セクター全体の潜在的リスクを特定し、検査・監督に生かしていくマクロ・プルーデンスの手法をさらに深化させるべきであり、またオン・オフ一体の継続的なモニタリングをさらに進め、そのプロセスの全体像を示すため、金融検査マニュアル・監督指針等を統合するとした。

(2) 不十分な銀行の金融仲介機能

なお、こうした状況の背景には、超金融緩和状態の下で、大型予算が編成され、東京オリンピック・パラリンピックの開催が予定されている等にもかかわらず、銀行貸出の伸び率が2～3%台に止まっていること²⁹⁾が指摘できる。近年の銀行貸出金の動向を前年比でみると（表4）、2000年代入り後低下を続け、リーマン・ショック（08年9月）後一時的に伸長したものの、景気低迷とともに減速した。その後、11年3月の東日本大震災を契機に減少幅が縮小し、11年10月からは増加に転じ、13年春以降2%台の伸び率で推移し、17年3～9月は3%台の伸び率を示したが、10月以降再び鈍化している。

この間、日本銀行では、リーマン・ショック後の金融システム安定化策やデフレ対応のため、相次いで金融緩和策を打ち出し、とりわけ2013年4月の「量的・質的金融緩和」策の決定後、日本銀行から金融システム（銀行）に直接通貨供給するマネタリーベースの量が大幅に増加している。量的・質的金融緩和の波及経路に関して、日本銀行では物価上昇目標の設定と、それに向けた大胆な金融緩和が予想インフレ率の上昇をもたらし、それを通じて予想実質金利の低下を促すことが、様々な経路によって需要の増加につながっていくとした。³⁰⁾そして需要が増加して、前向

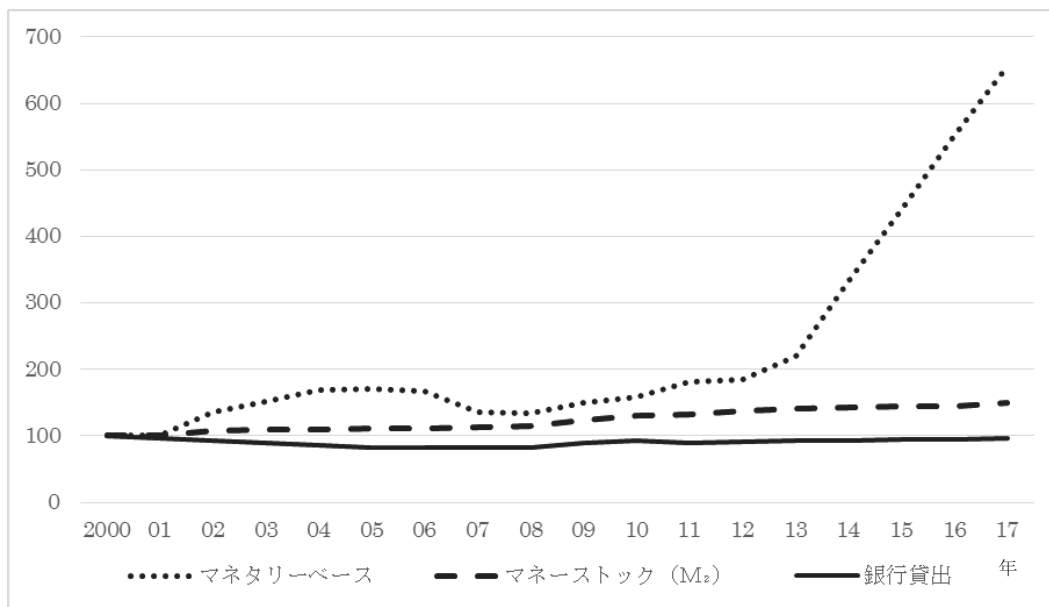
表4 リーマン・ショック後の銀行の貸出平残前年比推移

（単位；％、前年比増減（△）率）

	2008年	09	10	11	12	13	14	15	16	17
3月	1.2	3.6	△2	△1.8	0.9	1.8	2.2	2.7	2	3
6	2	2.5	△2.1	△0.6	0.8	2.1	2.5	2.5	2	3.3
9	1.8	1.6	△1.8	△0.3	1.2	2.2	2.4	2.7	2.2	3
12	4.1	△1.2	△2.1	0.5	1.4	2.5	2.7	2.2	2.6	2.4

資料：日本銀行「貸出・預金動向（速報）」より作成。

(2000年3月=100)



資料：日本銀行ウェブサイトより作成。

図3 マネタリーベース・マネーストック・銀行貸出 (GDP比) 推移

きな経済活動が喚起されてくれば、銀行貸出も増加して、銀行の収益性や資産内容の問題も改善方向に向かっていくことが想定されるとした。しかし、マネタリーベースとマネーストック、銀行貸出の動向を名目GDP対比で2000年3月末を100としてみると、図3に示されるように、マネタリーベースは6倍強増加している一方、マネーストックは約5割の増加に止まり、銀行貸出は依然として00年の水準を割り込んでいる。これはマネタリーベースが増加しても、それが銀行貸出やマネーストックの増加につながらないことが示されている。

特に日本型金融排除（「十分な担保・保証のある先や高い信用力のある先以外に対する金融機関の取組みが十分でないために、企業価値の向上が実現できず、金融機関自身もビジネスチャンス逃がしている状況」³¹⁾）や、地方創生における銀行の役割、地域金融機関の中長期的に持続可能なビジネスモデル（営業地域において顧客層のニーズを的確に捉え、企業価値や生産性向上への貢献を行う）の構築の問題等がクローズアップされている。金融検査マニュアルの存在とそれに基づく厳格な検査の実施が銀行の貸出行動を慎重化させたものとし、金融検査マニュアルの廃止に伴う与信のフリーハンドの拡大により、相手の特性に合わせた与信の創出を検討すべきではないかとされる。³²⁾

(3) 個別リスクへの対応

こうした中で、金融庁では、銀行の晒されているリスクの変化をアップデートし、リアルタイムに個別プロファイリングを把握、そこでリスクがよくわからない場合はオフサイト・オンサイトモニタリングで集中的に議論するなど、機動的に各々の銀行に対してテーラーメードで対応するというのが新しいモニタリングの基本的発想であるとしている。³³⁾ 具体的事例について、新聞報道と併せてみると表5のとおりである。

表5 金融庁のリアルタイムモニタリングの事例

項目	新聞報道	金融庁関係者の講演録等
地域金融リアルタイムモニタリングチーム	<ul style="list-style-type: none"> ・地方銀行が抱える市場リスクを分析する専門チームを立ち上げ（『日本経済新聞』2016年11月5日（夕刊））。 	<ul style="list-style-type: none"> ・マクロ経済市場の動向が金融機関の健全性に与える影響について、より迅速かつリアルタイムに把握して、潜在するリスクが今後どうなるかを見据えたモニタリングを行う必要があるという問題意識の下に、2016年10月地域金融リアルタイムモニタリングチームを編成。2017年1月からは、チームを拡充し、有価証券運用に加えて、与信管理・信用リスクも対象に含む（柴田（2017））。
有価証券運用に係るモニタリング	<ul style="list-style-type: none"> ・運用部門に焦点を当てた特別検査を実施（『日本経済新聞』2017年3月9日）。 ・地方銀行との意見交換会で、外債の含み損がコア業務純益を上回っている銀行があると指摘（『日本経済新聞』2018年2月16日）。 	<ul style="list-style-type: none"> ・トランプラリー以降の外債運用に関して金融機関からオフサイトのヒアリングを行い、あるいはいくつかの金融機関にはオンサイトのモニタリングで頭取ほか経営陣と議論（遠藤（2017b））。 ・「金融庁では、地域銀行の有価証券運用について、平成28事務年度以降、検査を含めた重点的なモニタリングを実施してきました。今般、その結果と併せて、今後の金融庁の問題意識をとりまとめましたので、公表します」（金融庁ウェブサイト2018年7月13日）。
カードローンの調査 ・検査	<ul style="list-style-type: none"> ・カードローンを巡り、過剰な貸出や過度な宣伝がないか実態調査を開始（『日本経済新聞』2016年12月14日）。 ・銀行カードローンについて、メガバンクや地方銀行などに9月から立入り検査をする（『日本経済新聞』2017年9月2日）。 	<ul style="list-style-type: none"> ・カードローン残高の多い銀行や、その伸び率の高い銀行からヒアリングを実施（柴田（2017））。 ・「今般、業務運営の詳細な実態把握を進めるとともに、審査の厳格化を徹底するためにカードローン業務に関わる検査を実施し、ま

		<p>たカードローンのホットラインを開設して利用者から直接情報を収集することとした」(麻生大臣記者会見、2017年9月1日)。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「昨年9月から、銀行カードローンに関する検査を実施しており、今般、昨年12月末時点の結果をとりまとめたので、公表します」(金融庁ウェブサイト2018年1月26日)。 ・「昨年9月から、銀行カードローンに関する検査を実施し、その結果を本年1月に「銀行カードローン検査中間とりまとめ」として公表したところです。さらに今般、昨年の検査実施先以外の、銀行カードローンを取り扱う全銀行(108行)に対して、業務運営の実態把握を行うとともに、検査実施先の銀行についても、その後の業務運営の改善状況を確認し、これらを取りまとめたので、公表します」(金融庁ウェブサイト2018年8月22日)。
<p>投資用不動産向け融資の実態調査</p>		<ul style="list-style-type: none"> ・投資用不動産向け融資に関して、横断的なアンケート調査を行い、検査も活用しつつ深度あるモニタリングを実施する(金融庁「変革期における金融サービスの向上にむけて～金融行政のこれまでの実践と今後の方針～(平成30事務年度)」(2018年9月))。

5.2 今後の金融検査・監督の基本方針と課題

(1) 検査・監督基本方針

金融庁はこれまでの検査・監督のあり方を大きく見直すこととし、2017年3月の金融モニタリング有識者会議報告書を踏まえ、その土台となる基本方針である「金融検査・監督の考え方と進め方(検査・監督基本方針)」(案)を同年12月に発表し、パブリックコメントや全預金取扱金融機関・監査法人・財務局職員を対象とした全国での対話会を経て、2018年6月正式に発出した。

この中で、金融検査マニュアルについては、別表も含め2018年度終了後（2019年4月1日以降）を目途に廃止、監督指針に関しては、利用を継続するものの、オフサイト・モニタリングの着眼点について述べている部分は適宜整理し、また過度に細かく特定の方法を記載する等行き過ぎたルール・ベースとなって、銀行の創意工夫を妨げている場合は、見直しを行うとしている。リスク管理やストレス・テストの進め方といった主要なテーマ・分野については、議論のための材料であることを明示した文書（ディスカッション・ペーパー）³⁴⁾を活用し、必要に応じプリンシプルの形に整理する。そして、これまでの「形式・過去・部分」への集中³⁵⁾から、「実質・未来・全体」に重点を置いた検査・監督を実現していくためには、ルールやチェックリスト中心の姿から、プリンシプルや考え方や進め方中心の姿に転換する必要があるとする。

リスク管理に関する視点について整理すると次のとおりとなる。まず、金融機関がリスクをとることに對して過度に委縮し、金融仲介機能が十分に発揮されない事態となれば、経済や企業の持続的成長を阻害し、結局は金融システムの安定すら困難にしかねないと指摘する。人口減少や高齢化の進行、国内市場の縮小等の新しい経営環境の下では、金融機関は適切なリスクテイクを通じた収益性の確保なしには持続的な健全性を確保することはできない。³⁶⁾また、金融機関を巡るリスクの所在と形態の変化は加速しており、将来を見据えてリスクを把握し対応する能力の重要性が高まっているとする。そのため、リスク管理について、高度化努力を続けることが必要で、ベスト・プラクティスの追求が重要である。この間、当局としては将来的なリスクテイクの検証としてストレス・テストが有効な手段となりうるとし、さらに個別金融機関についての分析に止まらず、金融システム全体の視点（マクロ健全性の視点）をもって、分析を行っていくとしている。そもそもリスク管理の要諦は、いたずらにリスクを回避するのではなく、リスクを正しく認識することによって、収益チャンスを求めていかにリスクテイクするかにかかっていることは論を俟たない。³⁷⁾こうした考え方にに基づき、統合的リスク管理の具体的方法において述べたとおり（本稿3. 銀行のリスク管理態勢の状況）、銀行はリスク資本の配賦を行ってきたとみられる。

こうした中、今後の検査・監督においては、ベスト・プラクティスの追求に向け、銀行との間で特定の答えを前提としない、多様な創意工夫を志向した探求型対話を行っていくとする。当局は個々の銀行では把握しにくい情報を把握・蓄積し、これを銀行に還元することにより、取り組み意欲のある銀行については気付きのためのヒントを、横並び意識・内向き意識の強い銀行に対しては変革に向けた刺激を提供することができるとしている。そのためには、銀行固有の実情についての深い知見の蓄積や高い専門性に基づく分析が必要となるが、金融庁ではそれに対応した組織改編を行うとともに、人材の育成・確保に努めるとか、内部確認体制の整備を行うなど、組織として品質管理する仕組みを強化するとしている。十分な評価が行われるためには、まず当局の側に的確な判断ができる能力が必要となる。ただ、金融実務の複雑化・変化のスピードが加速する中、基準となる金融検査マニュアルが存在しないまま、検査する側でどこまでレベル・アップを確保できるかは課題となろう。³⁸⁾また、チェックリストに拠らないとすると、当局の裁量の余地が広がることが懸念されるが、その点については、金融庁側の思い込み等で悪しき裁量行政に陥らないよう、銀行との対話の枠組みや、金融行政に対して外部からの提言・批判が反映される工夫をさらに進めるとしている。

当局が銀行と双方向の対話を通じてレベルの向上を目指すということは、銀行側でも従来のチェックリストに基づく検証から、持続可能なビジネスモデルの構築を前提とした多様で主体的な創意工夫を発揮した対応が求められる。³⁹⁾当局からの問い掛けに対し、形式的に取り組みの実績・事例を作って示すだけでは応えきれない。また、当局では社外取締役、監査役、経営トップ、

顧客等銀行内外の様々なレベルの者との対話も行っていくとする。金融庁の求める対話に銀行がこれまでのリスク管理態勢の構築を踏まえて、十分対応できるかが課題となる。⁴⁰⁾ なお、具体的なテーマについての考え方や進め方は、金融機関の規模・特性に応じた内容とし、小規模金融機関等に対して不必要に複雑な議論は求めないと明確にされている。ただ、3. 銀行のリスク管理態勢の状況で述べたとおり、議論が進む中で、小規模な金融機関等でも何れ一定のレベルへの到達が要求されてくることは自然の流れであるとみられ、それに達するまでのスピードにも十分留意する必要があろう。

今後基本方針に基づいて、金融行政が具体的に進められていく中であって、銀行のリスク管理態勢がどのように維持されていくか注目される。⁴¹⁾

(2) 健全性政策基本方針

その後、金融庁から、検査・監督基本方針を踏まえ、個々のテーマ・分野ごとのより具体的な考え方や進め方を明示したディスカッション・ペーパーが示され、その一環として2018年6月「金融システムの安定を目標とする検査・監督の考え方や進め方（健全性政策基本方針）」(案)が公表された。⁴²⁾

そこでは、まず金融検査マニュアルの廃止は、これまでに定着した実務を否定するものではなく、金融機関が現状の実務を出発点によりよい実務に向けた創意工夫を進めやすくするためのものであると説明している。健全性政策において、銀行はリスクをとらないことを健全と考えるのではなく、将来にわたって収益を上げるために、持続可能なビジネスモデルを構築し、適切なリスクテイクを行うことが重要であるとする。リスク管理は、資本や流動性に関する意思決定など他の健全性の評価の視点すべてに関連し、健全性の確保にとって重要な要素である。

リスク管理について、従来は金融検査マニュアルを含むチェックリストの形式的適用や損失が生じた際の個別原因分析と対処方針の確保に重点が置かれる傾向があったが、今は環境変化に対して、リスクの顕在化を防ぐために機動的に対応することができるかを重視していくことが必要である。機動的な戦略の見直しのためには、銀行が規模・特性に応じて、抱えるリスクを適時適切に把握することが求められる。例えば、過去の危機においては、グループ全体のリスクを把握できておらず、集計しようとしても時間がかかるとか、統計的な手法に過度に依存したリスク計測や格付に依存した価値評価を行っていたため、景気循環を含む環境変化を見越してリスクを十分に把握できなかったケース等が多い。適時適切にリスクを把握するためには、経営陣、フロント部門、リスク管理部門等の中で、市場・経済動向の分析に基づき、様々なリスクシナリオとそれが各ビジネスに与える影響について活発なコミュニケーションを行うことが重要であり、それには全社的なリスクや収益に関するデータの集計を迅速に行い、それを柔軟に加工するためのインフラ整備が必要となる。

また、環境変化に対し機動的に対応するためには、経営陣がフロント部門やリスク管理部門とコミュニケーションをとりつつ、リスクの実態を把握したうえで、リーダーシップを発揮することが求められ、それに関し取締役会やリスク管理部門が牽制機能を発揮することが重要である。リスク管理部門はこれまで技術的なリスク計測に主眼が置かれることが多かったが、フロント部門に対し実効的な牽制機能を発揮するためには、独立性を確保する一方で、フロント部門との日常的なコミュニケーションを通じてビジネスを深く理解し、様々なリスクシナリオでどのような影響が生じるかを分析し、経営陣やフロント部門にフィードバックすることが求められる。⁴³⁾

なお、当局と銀行が対話を行うに当たり、リスクアペタイト・フレームワーク⁴⁴⁾の考え方が参考になるともしている。⁴⁵⁾ 何れにしても、本文書の位置付けについては、既にディスカッション・

ペーパーの趣旨について説明されている（本稿5.2（1）検査・監督基本方針）ように、よりよい実務に向けた対話の材料とするためのものであり、検査や監督において、本文書の個々の論点を形式的に適用したり、チェックリストとして用いたりすることはしないと、改めて本文書の「はじめに」でも述べられている（2018年10月15日脱稿）。

注

- 1) 横山（1989）によると、業務範囲の自由化は、業務多様化に伴うリスク分散効果によりリスクの縮小、経営安定化に寄与するとの立論も可能ながら、現実には特にその移行過程において当該業務分野への新規参入の増加から過当競争を招きやすく、また新規業務に対するノウハウ不足、コスト収益分析不十分、巨額な初期投資の必要性などのため、リスク増大要因となることを認識しておくべきだとしている（pp. 18-19）。
- 2) 佐藤（2010）では、健全性規制の強化という課題は、大きく分ければ、リスク管理態勢の改善といった定性的なもの、所要自己資本水準の引き上げといった定量的なものから成るとしている（p. 276）。
- 3) 88年のパーゼルⅠを単純化して表現すると、TierⅠ（株主資本）+TierⅡ（劣後債務、有価証券含み益等）／企業向け与信×100%＋銀行向け与信×20%＋住宅ローン×50%＋国債保有額×0%≥8%となる（氷見野（2005）p. 50）。
- 4) 熊倉（2008）pp. 77-119。
- 5) 太田（2011）pp. 52-58。
- 6) 西村（2011）によると、日本版ビッグ・バンについて、特に拓銀・山一破綻後の97年秋以降は、金融システム改革と不良債権処理の二正面作戦となり、その後の推移をみるとむしろ不良債権処理、金融危機への対応が金融行政の主たる課題となったとする。バブルの後始末としての不良債権処理と将来構想としての金融改革に同時に取り組むのは、資産価格の下落で体力の低下したわが国の金融にとって重すぎる課題であったのではないかと指摘している（p. 424）。
- 7) 太田、前掲書、pp. 84-86。
- 8) 金融三法とは、「金融機関等の経営の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律」、「金融機関の更生手続の特例等に関する法律」および「預金保険法の一部を改正する法律」で、これにより金融システムを法制面から支える環境が整備されることとなった。
- 9) 早期是正措置は金融三法の中の「金融機関等の経営の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律」に基づき導入されたもの。米国の制度（1991年導入）に倣い、監督当局が金融機関の自己資本比率の段階に応じて、経営改善計画の策定や業務改善命令を発出し、経営の悪化を未然に防止することを目的とする。
- 10) 佐藤（2003）pp. 289-291。同（2007）pp. 29-30。
- 11) 以下3. に関しては、新保（2013）参照（pp. 9-24）。
- 12) 三原（2016）。
- 13) 金融庁は、金融行政の透明性・予測可能性をさらに向上させるとともに、金融機関の自己責任原則に基づく内部管理態勢の強化等を促す観点などから、2005年以降金融検査での指摘事例を中心に事例集を作成・公表してきた。毎年7月から翌年6月までの検査事務年度に通知された検査内容をまとめ、年2回公表し、2011年2月発表分より「金融検査結果事例集」に名称変更した。
- 14) 日本銀行「統合リスク管理の高度化」（2005年7月）によると、金融機関が直面するリスクについて、その顕現化に備え保有すべき資本のことを、規制上必要とされる資本（規制資本）と区別し、経済資本と呼ぶとしている。そして経済資本の上限がリスク資本を配賦するための原資となり、「Tier1」資本から「Tier1＋Tier2」資本の範囲内に設定される。
- 15) 日本銀行「統合リスク管理の高度化」（2005年7月）。
- 16) 金融庁発表資料で使用されており、主要行（みずほ銀行、三菱東京UFJ銀行（2018年4月以降三菱UFJ銀行）、三井住友銀行、りそな銀行、三菱UFJ信託銀行、みずほ信託銀行、三井住友信託銀行）および新生銀行、あおぞら銀行が対象（「主要行等向けの総合的な監督指針」では、この他にシティバンク銀行、

- ゆうちょ銀行を含む)。日本銀行発表資料で使われている大手金融機関もほぼ同義。
- 17) 日本銀行「2017年度の考査の実施方針等について」(2017年3月)。
 - 18) 日本銀行「2011年度の考査の実施方針等について」(2011年4月)。また、2013年度考査では、小規模金融機関を中心に、リスク・プロファイルに応じたストレス・シナリオの策定やテスト結果の経営判断への活用の面で課題のある先が引き続きみられたとしている(「2014年度考査の実施方針等について」(2014年3月))。
 - 19) 日本銀行「2017年度の考査の実施方針等について」(2017年3月)。
 - 20) 金融検査評定制度は、金融庁が金融検査マニュアルに則った検査を行い、その結果について段階評価を示したもので、2008年1月以降全金融機関で実施(2013事務年度「金融モニタリング基本方針」で、水平的レビューの新たなモニタリング方式の導入に伴い評定を実施しない旨明示)。
 - 21) 2012年7月～2013年6月末のB評価85.4%のうちAに近いBの割合は12.7%。
 - 22) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」でも「金融分野においては、2004年度末までに「金融再生プログラム」の着実な推進により、不良債権問題を終結させる」とした。
 - 23) 遠藤(2017a)。
 - 24) 佐藤(2003) p. 251。
 - 25) 日本銀行「金融システムレポート」(2017年10月)。
 - 26) 三原、前掲書。
 - 27) 金融検査マニュアルのコアな部分として、「プロセス・チェック」あるいは「チェックリスト」という枠組みが存在し(三原、前掲書)、金融機関の外形的な態勢をチェックリスト形式でチェックするという検査マニュアルのあり方が、「形式への集中」を促してしまったとされる(遠藤(2017b))。
 - 28) 遠藤(2017a)では、金融行政は不良債権問題の一応の終結をみた2000年代半ば以降もそれまでの行政の形を引きずっていたことから、様々な弊害が生ずることとなり、その弊害は「形式への集中」、「過去への集中」、「部分への集中」の3つの副作用に分類できるとする。
 - 29) 1980年代後半のバブル期に類似するとみられるような最近の金融経済状況の下での銀行貸出の特徴については、新保(2015a, b)参照。
 - 30) 黒田東彦「量的・質的金融緩和と金融システム—活力ある金融システムの実現に向けて—」(日本金融学会2013年度春季大会における特別講演, 2013年5月6日)、岩田規久男「「量的・質的金融緩和」のトランスマッション・メカニズム—「第一の矢」の考え方—」(京都商工会議所における講演, 2013年8月28日)等。
 - 31) 金融庁「平成28事務年度金融行政方針」(2016年10月)。
 - 32) 野崎(2017)。
 - 33) 遠藤(2017b)。
 - 34) 金融庁「コメントの概要及びコメントに対する金融庁の考え方」(2018年6月)では、分野別の「考え方と進め方」(ディスカッション・ペーパー)は、議論のための対話の材料として示していくものであり、金融検査マニュアルのようにチェックリストで示された結論の通りに対応するという方式を改めるものとしている。
 - 35) 注28)参照。
 - 36) 家根田(2018)では、金融検査マニュアルを前提としたリスク管理は受け身の場合が多く、リスクを取るためにリスク管理を行うというのではないとする。また、リスク管理がマニュアルで想定されているものに固定されると、各行毎の工夫をこらしたビジネスモデルを見出すための選択肢が制約され、人口減少などの難しい環境の中で、生き延びるための道を見出すことが難しくなっているのではないかとしている。
 - 37) 日本銀行では、「2018年度の考査の実施方針等について」(2018年3月)において、2017年度考査の結果として、多くの金融機関でリスクテイク姿勢を強めているとしている。そして2018年度考査の基本的な考え方として、各種のリスクテイクの積極化に伴いリスクプロファイルが変化している状況下、金融機関のリスクプロファイルについて、その足許の状況と先行きの方向性を把握し、把握されたリスクプロファイルおよび収益力を踏まえて、金融機関のリスクへの対応力とストレス耐性を点検するとの方針を示している。

- 38) 「金融検査・監督の考え方と進め方(検査・監督基本方針)」(案)についてのコメントの中で、「検査マニュアル廃止後も、統一的に重視すべき考え方・最低限のルールを残してほしい」に対し、金融庁では「検査マニュアルの廃止後、統一的に重視すべき考え方や最低限のルールは、法令・告示に基づくものの他、監督指針等の一部が構成することとなる。新しい検査・監督においては、各分野の考え方・進め方に関するディスカッション・ペーパー等を活用する。また幅広い金融機関において水準の底上げが急がれる分野や、個別金融機関による経験の蓄積に限界があるような分野等については、当局が考え方とあわせて具体的な基準を示すことも検討していく」としている。また、「実効性のある検査・監督となるよう、当局の人材の育成・確保を進めてもらいたい」に対し、「人事ローテーションの長期化や研修のあり方の見直し、外部専門人材の積極的な登用等により、専門分野におけるスキル・知識向上を図るとか、能力主義の人材配置を進める」としている(金融庁「コメントの概要及びコメントに対する金融庁の考え方」(2018年6月))。
- 39) 金融庁および銀行の対応姿勢については、野村(2018)参照。
- 40) 野崎(2018)では、必要なことは行政・業界双方の共通理解を確保することであると、①全国銀行協会など業界団体による自主的なガイダンスづくりと、②事例積上げにより銀行の積極的取組みをサポートするコモン・ロー(慣習法)づくりを提案している。
- 41) 銀行のリスク管理については、過去の実績・結果に対するリスク評価ではなく、フォワードルッキングな見方が要求されることから、先を読む力が必要で、高度・的確な知識・判断力の涵養や恣意性を排除した客観的な把握の方法等が課題となろう。
- 42) その他「コンプライアンス・リスク管理に関する検査・監督の考え方と進め方(コンプライアンス・リスク管理基本方針)」(2018年10月)等。
- 43) こうしたリスクのあり方・方向性に関しては、新保(2013)においても、リスク管理部署が他の部署とのコミュニケーションを深めながら、特にリスク管理方針(目的)を明確にしたうえで、経営陣をはじめとする全体のコミュニケーションの円滑化を通じ、リスク・カルチャーの構築に努めることが重要であると指摘(pp. 20-22)。
- 44) リスクアバタイト・フレームワークについては、金融庁「平成27事務年度金融行政方針」(2015年9月)で、「自社のビジネスモデルの個別性を踏まえたうえで、事業計画達成のために進んで受け入れるリスクの種類と総量を「リスクアバタイト」として表現し、これを資本配分や収益最大化を含むリスクテイク方針全般に関する社内の共通言語として用いる経営管理の枠組み」と定義し、国際的な金融機関経営において既に定着しており、わが国においても、メガバンクを中心に導入が進んでいるとしている。
- 45) 「コンプライアンス・リスク管理に関する検査・監督の考え方と進め方(コンプライアンス・リスク基本方針)」(2018年10月)では、本文書において、比較的新しい概念を用いているが、銀行に対し同様の定義を用いることを求めたり、これに関する新たな社内規程を整備することを求めるものではなく、それぞれの銀行が、既存のリスク管理の枠組みを踏まえつつ、自らにとって最適なかたちで、実質的な管理態勢の向上を図っていくことが重要となると、述べている。

参考文献

- 遠藤俊英(2017a)「金融行政の方向性について」『New Finance』47(1)
- 遠藤俊英(2017b)「金融行政の方向性について」『New Finance』47(7)
- 太田康夫(2011)『パーゼル敗戦 銀行規制をめぐる闘い』日本経済新聞出版社
- 熊倉修一(2008)『日本銀行のブルーデンス政策と金融機関経営—金融機関のリスク管理と日銀査査—』白桃書房
- 佐藤隆文(2003)『信用秩序政策の再編—枠組み移行期としての1990年代—』日本図書センター
- 佐藤隆文編著(2007)『パーゼルIIと銀行監督—新しい自己資本比率規制—』東洋経済新報社
- 佐藤隆文(2010)『銀行行政の座標軸—平時と有事を越えて—』東洋経済新報社
- 柴田 聡(2017)「地域金融行政の基本的考え方について」『New Finance』47(5)
- 新保芳栄(2013)『金融機関のリスク管理再考』八潮社
- 新保芳栄(2015a)「最近の銀行貸出の特徴とリスク管理上の問題点」『New Finance』45(6)

- 新保芳栄 (2015b) 「当面の銀行貸出に対する見方」『New Finance』45 (10)
- 新保芳栄 (2016) 「バブル期における銀行行動の特徴とその背景」『東京国際大学論叢 経済学研究』1
- 西村吉正 (2011) 『金融システム改革50年の軌跡』金融財政事情研究会
- 野崎浩成 (2017) 「改革を活用した意識改革こそ銀行の持続可能性を確保する道—「当局の失敗」に変容した金融行政から目覚めるとき—」『金融財政事情』68 (40)
- 野崎浩成 (2018) 「金融行政改革がもたらす銀行のあした—持続可能な金融システムの構築に向けて求められる組織改革—」『金融財政事情』69 (18)
- 野村修也 (2018) 「金融庁の組織再編から見えること—一体型モニタリングの実現に向けて—」『金融ジャーナル』59 (1)
- 水見野良三 (2005) 『検証BIS規制と日本 (第2版)』金融財政事情研究会
- 三原 治 (2016) 「これからの金融検査 (金融モニタリング) について」『New Finance』46 (5)
- 家根田正美 (2018) 「金融検査・監督の考え方と進め方 (検査・監督基本方針) (案) に関する対話について」『New Finance』48 (6)
- 横山昭雄監修 (1989) 『金融機関のリスク管理と自己資本—1990年代の金融機関経営の原点—』有斐閣