

大きく変容してきた金融モニタリングの軌跡と今後の在り方

金融検査マニュアルからの脱却と 新たなリスク要因への対応

金融庁
総合政策局 審議官

屋敷利紀

この四半世紀余りは、内外の中央銀行と金融監督当局が数々の難境に直面する時代だった。その間、日本における金融検査の主体は大蔵省から金融監督庁、金融庁へと移り、さらに近年は、金融機関の態勢と実態を一体的に把握する「モニタリング」の概念を確立した上で大きな進化を遂げてきた。本稿では、その軌跡と今後の在り方について私見を述べたい。

大蔵省から金融監督庁、 そして金融庁へ

私が初めて金融監督当局と接点を持ったのは1997年、日本銀行営業局証券課において、破綻の危機に瀕していた山一証券を担当している時であった。当時の金融監督当局・大蔵省は、

個別金融機関に対して必ずしも詳細なモニタリングをしていなかったのであろう。山一証券の資金繰りほかモニタリングはもっぱら日本銀行が担い、その結果を大蔵省証券局証券業務課に報告していた。その後も私は大蔵省金融企画局、金融庁総務企画部、検査局

への出向や日本銀行考査局、金融機構局での勤務を通じて、金融監督当局との接点を持ち続けた。推測の域を出ないが、当時の金融監督当局は、個別行政対応や国会対応で多忙を極めており、大きな問題が生じない限り、個別金融機関のモニタリングに本腰を入れて取り組む環境には

なかったのではないかと推察する。金融監督当局にとって、98年の金融監督庁発足から数年間は、わが国金融機関の不良債権問題や外資系金融機関の法令順守問題への対応が喫緊の課題だった。それを解決する手段として金融検査という行政手法が用いられた。その際、金融検査マニユア



ルを使ったチェックリスト方式による厳格な資産査定や無予告の臨店調査が活用された。不良債権問題に端を発したわが国金融機関の破綻や外資系金融機関の法令違反事案が相次ぎ、わが国金融システムへの信頼回復が急務だった90年代後半から2000年代前半にかけては、金融検査マニュアルに基づく資産査定は画期的であり、無予告の臨店調査も極めて有効な問題解決手段であった。

「不良債権問題」終息後の金融検査

その後、不良債権問題や法令順守問題が一段落した00年代中盤以降は、金融検査の運用を変える必要に迫られていたのではない。ただ、大きな組織が変化することは非常に難しい。

私は08年から11年にかけての3年間、金融庁検査局企画・情報分析室長として、被検査金融機関の経営実態を分析した上で

検査先や検証事項を選定するとともに、高難度の金融検査を指揮する役割を担っていた。その当時、検査班が作成する検査報告書や検査結果通知は、もっぱら「金融検査マニュアルに沿っているか」「評定段階（注）にふさわしい表現か」という観点で記載されていた。その記載方法では、被検査金融機関のリスク特性や脆弱性、リスク管理態勢の頑健性にまで十分評価が及ばず、一読しても被検査金融機関の問題点がどこにあるのかが何とも分かりにくい代物にならざるを得なかった。

今から数年前、突発した問題事案対応への参考にしようとして、幸い保存期限内にあったかつて私が企画・情報分析室長時代に手掛けた類似問題事案の検査報告書や検査結果通知を読み返してみた。果たして内容は難解で、問題の所在を突き止めるまでにかなりの時間を要してしまった。

当時の検査報告会は、評定段

階が妥当か否かに相当な時間が費やされていた。評定段階はご多分に漏れずBに集中していたため、報告会では「Aに近いBか」「Cに近いBか」という議論が延々と繰り返されていた。初めて報告会に参加した私は面食らった。恐らく、当時のほとんどの人は私と同じ感想を抱いたのではない。

当時の検査局幹部は、さまざまな問題を指摘しがちな、いわゆる「重箱検査」の傾向に強い危機意識を抱いていたはずだ。金融検査マニュアルの形式的、画一的な運用とならないよう、金融検査の基本的な考え方と実施手続きを定めた「金融検査に関する基本指針」が幾度となく改訂された。「本質を突いた検査をせよ」と繰り返し検査官を叱咤激励していたことから、歴代検査局幹部はおそらく金融検査の変革に向けて最善の努力を払っていたに違いない。

もちろん、当時の検査官を

じめとする職員の方々は、誠心誠意取り組んでいたと思う。しかし、金融検査がチェックリストに基づいて行われ、検査指摘事項を金融機関と合意できるものに限り、変革には自ずと限界があったのではない。

金融検査の抜本的改革

13年に当時の森信親検査局長の号令の下、これまでの金融検査を根本的に見直す大変革が実施された。まず、検査指摘事項に関する認識が金融機関と一致しない場合でも、検査結果通知以外の方法で金融庁の認識を還元し、相違点は継続的に議論するよう改められた。そして、形式的、画一的な金融検査の象徴として批判を浴びていた金融検査マニュアルも廃止に向けた検討が開始され、19年12月に廃止された。

金融検査は、普段から金融機

関への理解を深め、重点課題に焦点を当てる実質重視の最低基準の検証とするなど、探究型の対話に向けて転換した(注2)。同時に、検査報告書や検査結果通知の記載も、被検査金融機関のリスク特性や脆弱性、リスク管理態勢の頑健性を評価するよう改められた。

こうして金融検査は、それまでのチェックリスト方式によって一律かつ網羅的に確認する運用から、金融行政の目標にさかのぼり、真に重要な問題について金融機関と深度ある対話を行う方向に大きくかじが切られた。また、当時の「検査は態勢確認、監督は実態確認」という役割分担も見直され、態勢と実態を一体的に把握する「モニタリング」という新たな概念が確立された。

新たに誕生した総合政策局 モニタリング部門

金融庁の組織体制についても、

随時見直された。15年には、マクロ経済や金融資本市場などのマクロ環境と3メガバンクグループ(注3)の行動を把握することを通じてわが国金融システム全体のリスクを確認する目的で、当時の総務企画局にマクロプルーデンス総括参事官室が設置された。18年には、専門分野別機能を強化してわが国金融システム全体の課題や業態横断的な課題に対応する目的で、同室と検査局が担っていた機能が総合政策局モニタリング部門に統合・再編された(注4)。その後、20年には、データ分析機能の高度化によってモニタリングの実効性・効率性を高める目的で、モニタリング部門にデータ分析統括室が設置された(注5)。

金融庁の目標は、(1)金融システムの安定/金融仲介機能の發揮、(2)利用者保護/利用者利便、(3)市場の公正性・透明性/市場の活力——のそれぞれを両立させることを通じて国民の厚生を

増大を図ることだ。モニタリング部門では、(1)の目標を達成するため、主に大手行グループ(注6)を切れ目なくモニタリングしている(注7)ほか、市場リスク管理や信用リスク管理、ITガバナンス、サイバーセキュリティについて、地域銀行を含め業態横断的にモニタリングしている。同様に、(2)の目標を達成するため、顧客本位の業務運営やコンダクトリスクについて、金融庁に寄せられる苦情・相談などを分析した上で、地域銀行や証券会社を含め業態横断的にモニタリングしている(注8)。

先に、大きな組織が変化することは非常に難しいと述べた。実際、金融庁におけるモニタリングの進化において最も重要なのは検査官をはじめとする職員の思考態度の変革であった。検査官やバックオフィスで新しいモニタリングを支える職員は、長年慣れ親しんだチェックリスト型検査からの脱却に、最初は

大いに戸惑ったに違いない。しかし、モニタリング部門の職員は、多少時間を要したとはいえ、ここ数年で見事なまでに思考態度を変革してみせた。金融庁モニタリングの進化は、ひとえに職員の努力の上にある。

問われ続ける 金融庁モニタリングの真価

昨年10月、そして今年3月、スイスや米国では、これまでの常識では考えられない速度と規模で預金が流出した(注9)。その引き金を引いたのはSNSによる情報発信であり、時間や場所を問わない急速かつ大規模な預金流出を可能にしたのはスマホやネットバンキングアプリの普及などデジタルイノベーションの進展だ。このほかにも、新たなリスク要因が次々とあらわになった。

他方、大口法人預金への過度な依存や満期保有目的有価証券勘定の含み損の扱いなど、伝統

的なリスク要因にも再び脚光が当てられた。結果として、流動性リスク管理、金利リスク管理、ALMをはじめとするリスク管理や内部統制の重要性はもとより、現代銀行の存亡は預金者からの信認次第という当然だが厳しい現実が、あらためてわれわれに突き付けられた。そして何より金融機関にとつては健全なリスクカルチャーと強固な内部統制、リスク管理態勢が至要であることをあらためて了知させられた。

主要海外監督当局と比較すると、金融庁モニタリング部門の職員は著しく少ないのが実態だ。にもかかわらず、今回、米欧銀の破綻や経営不安に直面する中で、わが国金融システムに特段の問題は生じなかった。もちろん金融庁のモニタリングの効果もあるだろう。他方、わが国金融機関が、平成金融危機の経験などから、過大なリスクテイクをしないカルチャーの育成とと

もに、内部統制やリスク管理態勢の強化に努めてきたことも背景にあるのではないか。しかし、この動きが永続する保証はない。金融庁は決して油断してはならないし、自己満足に陥つてはならない。ここで歩みを止めず、今回の米欧の経験から多くを学び取り、モニタリングの進化に一層努めなければならぬ。

過去を振り返ると、07年8月に発生したパリバショックから6カ月後の08年2月、英ノーザンロック銀行が国有化され、3月には米ベアスターンズが破綻。その半年後の9月にはリーマン・ブラザーズが破綻した。今回も当面、金融庁のモニタリングの真価が問われ続けるのは間違いない。

* * *

私が学生時代に在籍した京都大学アメリカンフットボール部では、当時の水野彌一監督から「できない理由を百考える暇があったら、できる方法を一つ考

えろ」「ベストを尽くすな、ベストを超えろ」と毎日厳しく指導された。モニタリング部門に限られた職員で、来るべき難境を乗り切る方法を一つでも考え、われわれのベストを超えて、金融庁のモニタリングをさらに先へ進化させていきたい。

(本稿において意見に係る部分は筆者の個人的見解であり、所属組織の見解を示すものではない)

(注) 1 A評価は、強固な管理態勢が経営陣により構築されている状態。B評価は、十分な管理態勢が経営陣により構築されている状態。C評価は、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。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。

2 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)」(18年6月29日)

3 みずほフィナンシャルグループ、三菱UFJフィナンシャルグループ、三井住友フィナンシャルグループ

4 屋敷利紀「マクロブルーデンス総括参事官室を中心とした一体

的モニタリング」(週刊金融財政事情)2015年11月9日(日)

5 金融庁「金融庁の組織再編について」(18年7月10日)

6 3メガバンクグループ、りそなホールディングス、三井住友トラスト・ホールディングス、SB

I新生銀行、あおぞら銀行、農林中央金庫、ゆうちょ銀行

7 大手行グループに対しては検査期間を定めない「通年検査」を実施している。

8 屋敷利紀「金融システムの安定に資する新たな「金融モニタリング」の全貌」(週刊金融財政事情)2023年6月6日(土)

9 クレディ・スイスは22年10月22年第3四半期の財務報告書において、同月にSNS等による不正確な噂によって多額の預金流出が発生したことを明らかにしていた。

やしき としのり

89年京都大学文学部卒。95年米イェール大学経営大学院修了。89年日本銀行入行。98年大蔵省金融企画局、00年金融庁総務企画部、08年検査局企画・情報分析室長、15年総務企画局マクロブルーデンス総括参事官、18年総合政策局参事官。20年から現職。