

〔論 説〕

バブル経済崩壊以後の不良債権問題期における  
金融検査の改革

齊 藤 壽 彦

目 次

はじめに

- I バブル崩壊以前の大蔵省の金融検査の概要
    - 1 戦後の大蔵省の金融検査略史
    - 2 検査権限, 検査機構, 検査プロセス
  - II バブル経済崩壊以後における大蔵省の金融検査改革
    - 1 金融不祥事, 不良債権問題の発生
    - 2 市場機能, 金融機関の自己責任重視の金融検査への要請
    - 3 当局指導型から金融機関自己管理型への金融検査の転換過程  
—金融機関自身の内部管理を重視する手法への金融検査方式への移行過程—
    - 4 早期是正措置の導入と金融機関の自己査定等へのチェック方式への金融検査方式の転換
  - III 金融監督庁, 金融再生委員会, 金融庁の設立と金融検査
    - 1 金融監督庁, 金融再生委員会, 金融庁の設立
    - 2 金融監督庁・金融庁のモニタリング (金融検査, オフサイト・モニタリング) 方式
  - IV 『金融検査マニュアル』の策定と金融機関経営の健全化, 金融システム・金融行政に対する信頼・信認の構築機能
    - 1 『金融検査マニュアル』(本冊)の策定過程
    - 2 『金融検査マニュアル』(本冊)の内容
    - 3 『金融検査マニュアル』(本冊)の機械的, 画一的運用回避方針と策定当初の実際の運用との乖離
    - 4 『金融検査マニュアル別冊 [中小企業融資編]』の策定
    - 5 『金融検査マニュアル』の金融機関経営健全化, 金融システム・金融行政に対する信頼・信認の構築機能
  - V 『金融検査マニュアル』の策定と中小企業金融の円滑化
    - 1 戦後の経済復興期～安定成長期の中小企業金融円滑化行政と金融検査マニュアル
    - 2 低成長経済への移行後の中小企業金融円滑化行政と『金融検査マニュアル』
  - VI 『金融検査マニュアル』の問題点, 限界
    - 1 『金融検査マニュアル』の内容上の問題点, 限界
    - 2 『金融検査マニュアル』の運用上の問題点
- むすび

## はじめに

地域金融機関の事業性評価融資が近年推進されるようになった背景として、バブル経済崩壊以後の金融監督機関の『金融検査マニュアル』重視の金融検査が、地域金融機関の、担保・保証に依存した、取引先の財務の健全性重視の融資をもたらしていたということが指摘されている。金融庁は、『金融検査マニュアル』には問題があったということを近年認めるようになり、これを2019年12月で廃止するに至っている。金融庁は、現在、『金融検査マニュアル』廃止後の融資に関する検査考査の考え方と進め方について検討している<sup>(1)</sup>。

だが地域金融機関の事業性評価軽視の融資の背景には、金融機関の業務構造の変化によって規定された地域金融機関の事業性評価能力の低下という事態があった。これについては齊藤壽彦[2019]で明らかにした。『金融検査マニュアル』が事業性評価融資低迷をもたらしたとは直ちに言えない。検査行政が銀行経営健全化および金融円滑化の役割を果たしてきたことも確かであり、その役割を無視することはできない。

それでは金融監督機関の金融検査が事業性評価融資低迷にどこまで責任があったのであろうか。本研究ではこのような視点から金融検査について考察したい。

金融機関、広義の銀行は、営利や経営の安全性・健全性の確保という目的だけでなく、預金者保護（銀行経営の健全性の維持の一環）、公序良俗の維持・国民経済に寄与するための適正な信用供与・社会貢献という公共性を有している。金融行政は、「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、①金融システムの安定と金融仲介機能の発揮の両立、②利用者保護と利用者利便の両立、③市場の公正性・透明性と市場の活力の両立を目指している<sup>(2)</sup>。これらの目的を達成するために金融検査が求められる。

金融機関の財務、経営の健全性を確認し、その維持を図ることは金融機関自体だけでなく金融監督機関にとっても重要な任務となっていた。これは預金者保護、金融システムの安定と決済システムの維持（信用秩序の維持）を図るという公共目的を果たすために必要なことであった。また中小企業金融の円滑化を図ることは国民経済の健全な発展を図るといふ公共目的に寄与するものであった。

金融機関の公共性を十分に発揮するために、金融監督機関によって金融制度の枠組みの決定、法に基づく金融機関への立入調査である金融検査（オンサイト・モニタリング）、立入検査を伴わない情報収集・整理に基づく金融機関調査であるオフサイト・モニタリング（監督の一環としての監視）、金融検査、オフサイト・モニタリングに基づく行政的処置（監督行政の一環）などが行われている。金融検査は、預金者保護、信用秩序の維持、適正な信用供与などという公共目的を達成するための重要手段の一つとして実施されているのである。

このような金融検査の日本における展開についてはすでに大江清一[2011]などによって研究がなされている<sup>(3)</sup>。だがバブル経済崩壊以後については日本の金融検査に関する本格的な研究は少ない。本論文では、バブル経済崩壊以後の不良債権問題期の銀行に対する金融監督機関の金融検査行政の背景、内容、評価について、金融検査に大きな影響を与えた金融監督行政と関連づけながら、総合的に考察する。

金融検査はさまざまの変遷を遂げているのであって、金融検査は金融環境の変化に応じ

てその内容の変化をとらえなければならない。本論文では、バブル経済崩壊以降の金融検査の研究の第一段階として、不良債権問題を生じさせる大きな原因となったバブル経済崩壊の開始期（1991年3月）から不良債権問題が収束するまで（2005年、ペイオフ全面解禁、主要行の不良債権比率半減目標達成）の時期までの不良債権問題期の日本の金融検査について詳しく検討したい。

『金融検査マニュアル』が登場する前後のこの時期の金融検査については、私はすでに齊藤壽彦 [1996]、同 [2001] 等でかなり詳しく論じているが、現時点から見ると、これらには不十分な点が認められる。本論文では『金融検査マニュアル』の策定をはじめとする不良債権問題期の金融検査の改革がなぜ実施されたのかということ进行を明らかにするために、その時代背景を明らかにする。また、この時期の金融検査の改革がいかに行われたのかという改革の過程やその内容、その特徴を解明する。この時期に金融検査にどのような変化があったかを明らかにするために、それ以前とそれ以後に金融検査がどのように行われていたかを略述する。さらにこの期の『金融検査マニュアル』に基づく金融検査の意義や問題点についての政策評価も行う。本論文は主として史的考察であるが、この政策評価のために、現在行われているこれに関する議論を参考にする。

## I バブル崩壊以前の大蔵省の金融検査の概要

### 1 戦後の大蔵省の金融検査略史

最初に、バブル崩壊以前の大蔵省の金融検査について概観しておきたい。明治以降太平洋戦争終結に至るまでの金融検査の変遷については、金融検査研究会編 [1988] 6-16 ページ、金融検査研究会編 [1991] 7-17 ページ、齊藤壽彦 [1996] 104-105 ページ、大江清一 [2011] 47-437 ページ等を参照されたい。

戦後の占領期には、GHQ の指示のもとに大蔵省の金融検査が実施されるようになった。新検査方式は、アメリカの金融検査機関である財務省通貨監督庁、連邦準備銀行、連邦預金保険公社の3機関の検査方式を参考として樹立された。戦後の我が国の金融検査の方法にはアメリカ式の検査方法の原則、すなわち、①徹底した実証主義および臨店主義、②科学的検査基準の確立による統一的検査、③検査とこれに基づく行政上の指示（狭義の監督行政）との分離、④法律の遵守という原則が大きく取り入れられたのである。

1951年に次のような内容の新検査方式が採用されることとなった。①検査の目的として、金融機関の「安全性」のみならず、「公共的機能の発揮」を掲げ、法令の遵守、適正な業務運営の確保もこれに含ませる。②資産の分類方式はアメリカ主義を採用する。③検査報告書様式を定式化する。④検査と監督行政（狭義）を徹底する。⑤検査報告の写しは相手銀行に対して交付する。このような新検査方式が定着し、その後の高度成長期における金融検査の基盤が確立したのである<sup>(4)</sup>。

その後、1960年6月の金融制度調査会の答申を受けて、金融機関検査の充実強化が図られた<sup>(5)</sup>。金融自由化・国際化が進展すると、これに伴うリスクに対応した検査事項の拡充が図られている。すなわち、①自己資本の充実度およびその充実方策、②資産の質、③経営管理、④収益管理、⑤流動性の実態把握に、より重点をおいた検査が行われることとなったのである<sup>(6)</sup>。

## 2 検査権限, 検査機構, 検査プロセス

次に大蔵省所管時代の金融検査の方式について略述する。

銀行法, 信用金庫法等の国による金融機関の規則, 監督を定める法規は, 普通銀行などの銀行や信用金庫は, 金融再生委員会が設立される以前においては, 大蔵大臣の一般監督権と検査権に服さなければならないと定めていた<sup>(7)</sup>。銀行法 25 条は大蔵大臣の普通銀行に対する立入検査権を, 第 26 条は業務停止権を, 第 27 条は免許取消権を規定していた。

大蔵省内には金融を管轄する部門として銀行局, 国際金融局, 証券局という行政部局があり, これら 3 局が政策立案, 指導監督, 行政処分を行っていた, これら 3 局内に検査担当部門が置かれていた<sup>(8)</sup>。金融検査は, 本省銀行局検査部が金融検査官を通じて行うことを原則としていた。

金融検査は地方財務局長 (財務支局長を含む) に委任することも行われていた<sup>(9)</sup>。信用金庫の金融検査は財務局が担当した。

1992 年 7 月 20 日から大蔵大臣官房金融検査部が金融行政担当三局から独立して検査 (金融検査・為替検査・財務の健全性に関わる証券検査) および示達を行うようになった。また証券に関しては, 証券取引等監視委員会が同日に新設されて, 同委員会が取引の公正性に関わる証券検査と犯則事件の調査と司法当局への告発を行うようになった<sup>(10)</sup>。これに伴い, 「金融検査官」は「金融証券検査官」と名称が変更された<sup>(11)</sup>。

信用組合に対する検査については, 「中小企業等協同組合法」第 111 条により, 組合の地域が 2 つ以上の都道府県にまたがるものは大蔵省が, 1 都道府県の範囲内に限られるものについては都道府県が実施することとなっていた。また「協同組合による金融事業に関する法律」第 7 条により, 都道府県知事が要請しかつ大蔵省が必要であると認める場合は大蔵省財務局が担当することとなっていた。

大蔵省は, 普通銀行や信用金庫などに対して金融検査 (立入検査) を行った。大蔵省時代の金融検査は, 1998 年 4 月以前においては, 抜打ち方式で行われていた。(予告検査が例外的にとられることもあった)。このプロセスは次の様なものであった。①検査計画の策定, ②金融検査官への検査命令, ③検査の事前準備, ④主要着眼点の決定, ⑤主要着眼点の決定, ⑤検査の着手と現物検査, ⑥資料の作成依頼, ⑦支店実地検査, ⑧資産の査定, ⑨本検査 (金融機関の担当者や役員からのヒアリング等), ⑩講評, ⑪検査報告書の作成と示達, ⑫事後の指導と検査結果の金融行政への反映<sup>(12)</sup>。

大蔵省は, 監督行政の一環として, 立入検査を伴わない, 財務諸表分析などを通ずる監視 (オフサイト・モニタリング) をも行った。大蔵省は, 金融検査やオフサイト・モニタリングの結果を金融機関に対する行政処分等の行政処置に活用した。

## II バブル経済崩壊以後における大蔵省の金融検査改革

### 1 金融不祥事, 不良債権問題の発生

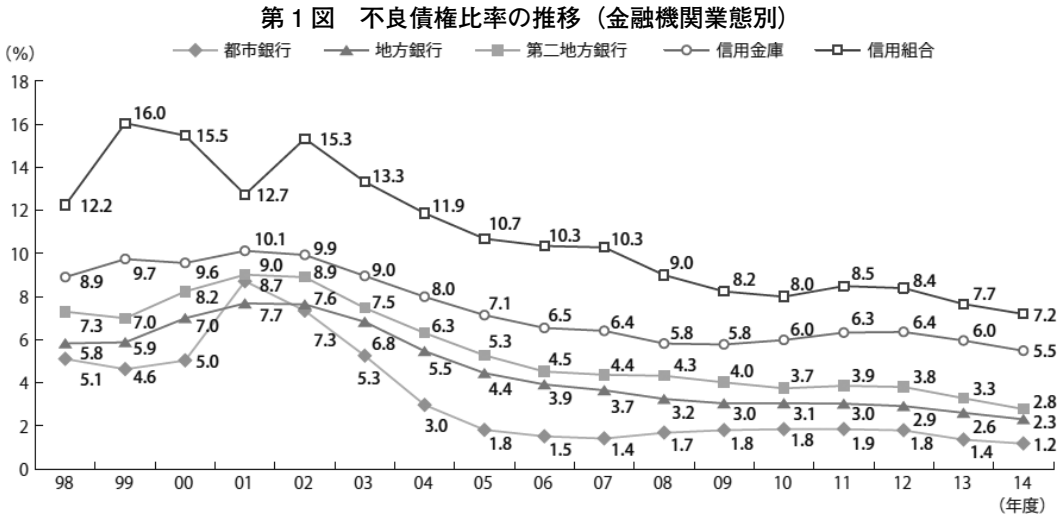
1980 年代後半, 1990 年代初めに我が国はバブル経済に陥った。バブル期以降金融不祥事 (金融犯罪, 金融スキャンダル) が相次いだ。すなわち, ①銀行関係会社や銀行員の脱税, ②経営者が業務上横領罪, 特別背任在で起訴された不動産会社への巨額融資, ③暴力団関係者への融資, ④株価操縦に関係した融資, ⑤銀行員の出資法違反, ⑥銀行員の預金

証書、質権設定証書などの有印私文書偽造・同行使、詐欺などが発覚した<sup>(13)</sup>。

不動産への融資が1990年に規制されると、1991年に地価は下がりはじめ、担保となった不動産価格も下落し始めた。1991～1993年にバブル経済が崩壊し、金融機関の不良債権問題が深刻化することとなった。我が国経済は安定成長から低成長経済に移行した。

バブル経済崩壊当初は、1991年に小規模金融機関の破綻が相次いだものの、債権回収は大きな問題とはなっていない。1994年以降、金融機関の経営破綻が相次いだ。1994年に東京協和信用組合、安全信用組合が破綻し、バブル崩壊後の金融システム不安が顕在化し、1995年に住宅金融専門会社の破綻問題で銀行の不良債権問題が表面化した。1996年に住宅専門金融機関7社が破綻した。1997年には北海道拓殖銀行、1998年には日本長期信用銀行（10月）、日本債券信用銀行（12月）が破綻し、1997～1998年に我が国は金融危機に陥った。その後も、景気低迷などもあり、金融不安は続いた<sup>(14)</sup>。

第1図に見られるように、金融機関の不良債権比率は1998年から2002年にかけて高い比率を示している。不良債権問題が収束したのは2005年になってからのことである。



（出所）『中小企業白書』2016年版、304ページ。

不良債権には様々のとらえ方がある。自己査定における「第I分類」及び「要管理先以外の要注意先」を除く債権資産、金融再生法開示債権における「正常債権」を除く債権（破産更生債権およびこれらに準ずる債権、危険債権、要管理債権）、金融システム改革の一環としての銀行法等の改正に基づくリスク管理債権（破綻先債権、延滞債権、3か月以上延滞債権、貸出条件緩和債権）がある<sup>(15)</sup>。

不良債権問題の深刻化に対処するためには金融機関の財務の健全性を確保する必要がある。とりわけ自己査定に基づく引当・償却金の算定に対応した自己資本の確保が必要となる。これを的確に行うために『金融検査マニュアル』という統一基準が求められることとなるのである。

## 2 市場機能、金融機関の自己責任原則重視の金融検査への要請

前述のように1990年代に我が国で銀行破綻が一般化した。この最も直接的な原因として、バブル経済の崩壊がもたらした深刻な不良債権問題を挙げることができる。この不良債権問題の発生と金融破綻には、80年代に低成長・資金余剰と大企業の銀行離れによる金融環境の悪化を背景とする融資拡大志向やハイリスク融資の拡大という銀行の融資姿勢、マクロ経済の低迷、発生した不良債権を認識し処理することの遅れなどの要因があったのである<sup>(16)</sup>。

不良債権問題の深刻化の背景には、第1に、金融環境の変化があった。これには、①情報処理・通信技術の飛躍的進歩とそれに支えられた金融技術革新、②金融取引の国際化・グローバル化と市場の強化、③信用秩序維持政策（ブルーデンス政策）の一環をなす競争制限的規制の有効性の喪失、金融自由化の進展、④日本経済の成長率低下と資金余剰型経済への移行の進行とがあった<sup>(17)</sup>。

第2に、銀行業のリスク管理における経営規律の欠如が大きな問題であった。銀行役員の実務能力とモラルの低下、銀行のリスク管理が不十分であり、ことにバブル期に業容拡大、収益至上主義が採用され、このもとで審査機能が麻痺して放漫な貸出が行われた。監査制度が十分に機能しなかった。金融不祥事もこのような状況のもとで発生した<sup>(18)</sup>。

金融機関の経営規律の欠如の要因として、①資金不足型経済から資金余剰型経済への移行とこの環境変化に対する認識不足、②金融自由化の進展に対する自己責任原則に基づく銀行の経営の自己管理の強化という対応の欠如、③規律付けメカニズムの整備の遅れ、すなわち、デイスロージャー制度を前提とする市場規律（株主・債権者・預金者等による銀行の選別という市場機能の活用ないし銀行経営のチェック）の立ち遅れ、資産査定・償却引当ルールの不明確や、問題を孕んだ財務諸表などの事後的財務データに基づいた当局による金融検査・監督の限界を指摘する指摘することができる<sup>(19)</sup>。

第3に、多額の不良債権が発生したのは大蔵省の金融機関に対する検査・監督が不十分であったからでもある<sup>(20)</sup>。金融検査では金融不祥事を防止できなかった。1996年12月の大蔵大臣談話の中では「バブル経済期において、異常な金融の量的膨張を金融機能の発展と錯覚し、金融機関が必要なリスク管理を怠る一方、行政当局においても事前のチェック機能を果たせなかったことは十分に反省しなければならない」と述べられている。1996年当時、金融機関にどれだけの不良債権があるか、当局は十分把握できていなかった。バブル崩壊から金融危機が発生するに至る期間において不良債権問題に対する金融監督機関の認識は極めて低かった<sup>(21)</sup>。

バブル経済期以降の大蔵省の金融検査には機構上の問題点が存在していた。まず第1に、検査官が不足していた。特に、400人程度の大蔵省の検査要員では全国に370もあった信用組合について、都道府県知事の要請を受けて大蔵省が検査を引き受ける余裕がなかった。第2に、金融自由化、国際化、金融技術革新が進み、金融機関が直面するリスクが多様化、複雑化したのに、これに対応する金融実務の習得が検査官になされていなかった。リスクの多様化、複雑化に対応した新しい検査手法の確立が求められていた<sup>(22)</sup>。第3に、金融検査の結果が金融行政に有効に活用されていなかった。金融検査部が問題点を掴んでも、銀行局は金融機関経営改善要求、処分の先送りを行ったのである<sup>(23)</sup>。

このような状況の下で、金融監督機関が従来手法で金融機関の経営の健全化を図るこ

とは困難となった。銀行の経営の健全化を維持するためには、上からの当局金融検査の強化という手法ではなく、市場機能・市場規律、金融機関の自己責任原則重視による銀行自身のリスク管理が1990年代以降、強く求められるようになったのである。金融検査は、市場機能、銀行の内部管理を前提とした、リスクの事後的チェックをするものに改めることが要請されたのである。

このような金融検査方式の転換はバーゼル銀行監督委員会の自己資本比率規制（バーゼルⅠ）によって要請されたものでもあった。

### 3 当局指導型から金融機関自己管理型への金融検査の転換過程

#### ——金融機関自身の内部管理を重視する手法への金融検査方式の移行過程——

大蔵省の金融検査方式は、1987年度からは、従来の検査手法を踏襲しつつ、アメリカが1978年以来採用してきたCAMEL検査手法を導入した。CAMELとは、資本の充実度（Capital）、資産の健全性（Asset）、経営管理（Management）、収益力（Earnings）、流動性（Liquidity）の各項目ごとに金融機関の経営状況を把握し、さらにそれらを総合的に勘案して、金融機関の健全性を評価するものである<sup>(24)</sup>。

日本の金融自由化は1984年の大蔵省が発表した「金融の自由化および円の国際化についての現状と展望」を画期として本格化したが、これによるリスクの増大に対する対応として自己資本の充実の重要性を大蔵省は認識するようになった<sup>(25)</sup>。米・英においても、1980年代には自己資本比率規制の国際的統一を図ることへの要求が高まった。国際金融業務の急速な拡大、オフバランス取引等新金融商品の登場に伴い銀行の経営環境が激変する中であって、銀行の健全性確保、世界的な金融システムの安定性・信用秩序維持の必要性がとみに高まった。同時に米・英民間銀行サイドで、主として邦銀を意識して競争条件の平等を求めるようになった<sup>(26)</sup>。

1988年のバーゼルⅠの合意成立以降は特に自己資本比率規制に着目した銀行規制が我が国でも重視されるようになった。

金融不祥事や不良債権問題に直面して、大蔵省はバブル経済崩壊以後に金融検査・監督の改善を図った。同省は、大和銀行事件の反省に伴い、1995年12月26日に「今後の金融検査・監督等のあり方と具体的改善策について」と題する報告書をまとめた<sup>(27)</sup>。これは、金融の自由化、国際化に伴って金融機関が直面するリスクが非常に多様化・複雑化しているなかで一連の中小金融機関の経営破綻、銀行の海外拠点の不祥事が生じたことは我が国の金融機関のリスク態勢および海外の業務体制が不十分であることを示していると考えられたためであった。また、監督当局の監督検査を通じた事前の経営チェックが十分に機能せず、銀行の内部管理の実態を的確に把握できていなかったからでもあった<sup>(28)</sup>。

同報告書は、金融機関の経営の安定のため、個々の金融機関が自己責任原則の下でリスク管理能力を高めることを促すとともに、監督当局においては「業務規制の緩和」に対応した「監督・検査の充実」を図ることを課題とした。特に、金融行政を、これまでの保護的規制行政から市場によるチェック機能を一層活用する行政へ大胆に転換することを求めた。その上で、市場規律を補完するものとして、監督当局は、金融機関自身によるリスク管理・内部管理体制の徹底を求めるとともに、その整備状況を検査・モニタリングなどを通じて把握し、できる限り裁量を排除した透明性の高い形で、的確な措置を講じていくこ

とが必要であるとした。

このような視点に立って金融監督行政を行っていくための中核的手法として早期是正措置の導入を提唱した。この制度が適切に機能するためには、金融機関自らの資産内容的確な把握、監督当局の検査・モニタリングの整備が不可欠の前提であるとされたのである。

このような認識の下に、同上報告書は次の様な措置を講ずることを提案した。第1は、金融機関のリスク管理態勢・内部管理体制の充実である（① 内部検査の充実、② 外部の専門家による業務監査の実施、③ 内部監査担当者および法令遵守担当者の設置等）。第2は、金融行政手法の抜本的見直しである（① 早期是正措置の導入および外部監査の活用、② 金融機関における不祥事件の取扱いの適正化）。第3は、国内および海外拠点を通ずる金融検査の見直しである（① 早期是正措置の導入に伴う、自己資本の充実度等の正確な把握のために必要な、金融機関による自己査定及び外部監査の活用を前提とした新しい金融検査方法の確立、② リスク管理・内部管理等に関する検査内容の充実、すなわち、前述のCAMEL検査に加え、金融機関のリスク管理（Risk management）・内部管理（Operations）・および諸規制の遵守（Compliance）の状況について、管理態勢を整備し、内部検査を行うことを前提として、その状況について当局がモニタリングを行うとともに、機動的・重点的な検査を行うROC検査の実施、③ 海外拠点に対する検査の充実）、第4は、外国監督当局との一層の緊密な情報交換の促進である<sup>(29)</sup>。

このように、金融行政は、市場によるチェック機能を一層活用する行政への転換が必要であると考えられるようになり、金融機関における自己責任原則の徹底と市場規律を基軸とした透明性の高い行政の実施という2つの原則に基づいた金融行政が行われることとなったのである<sup>(30)</sup>。

上記の提言に基づき、1996年6月28日に大蔵省銀行局は銀行の検査を強化するために業務運用のあり方を定めた基本通達（「普通銀行の業務運営に関する基本事項等について」と題する1982年4月に出された通達）の改正を金融機関に通達した。この改正点は大きく分けて7つあったが、その内容は前年末に出された上記報告書の内容をほぼ忠実に沿ったものであった<sup>(31)</sup>。

この通達に呼応する形で、大蔵大臣官房金融部は1996年6月28日に「市場リスク管理態勢のチェックリスト」と「海外拠点検査のチェックリスト」を各金融機関に提示した。これらのチェックリストは1995年以来、検査官が立入検査において実際に試行的に使用してきたものを整備したものであった。本来金融証券検査官のためにリスク管理態勢の際の着眼点及び評価のメルクマールとして策定したチェックリストを各金融機関に通知したのは、金融機関自身がこれを内部検査等に活用することによりリスク管理・内部管理態勢の整備・充実させることを期待し、その拡充を促すためであった。「市場リスク管理態勢のチェックリスト」のチェック項目は、①リスク管理の基本方針、②経営陣の認識および役割、③リスク管理のための組織・体制、④各種リスクの管理、⑤諸規則の遵守、⑥その他からなっていた<sup>(32)</sup>。

1997年3月5日、大蔵大臣官房金融検査部は、1998年度の早期是正措置導入後の資産査定に関するガイドライン「早期是正措置導入後の金融検査における資産査定について」を発出した。これは金融機関が自己査定等を実施していることを前提とした金融検査にあたっての金融証券検査官向けの実務マニュアルであると同時に、自己査定の態勢整備を進



める金融機関の参考に供するものであった<sup>(33)</sup>。

我が国の金融環境は、自由化の進展、利用者ニーズの多様化・高度化、金融技術の革新、国際化の進展等により大きく変化した。これに金融検査・監督行政が的確に対応していくためには、自己責任原則の徹底と市場規律を基軸に、明確なルールを前提とした透明性の高い行政に転換することが必要不可欠となったのである<sup>(34)</sup>。

大蔵省は、1998年3月31日付で「新しい金融検査に関する基本事項について」（蔵検第140号）を通達した。これは同年4月からの新検査方式導入を財務局長、金融証券検査官等に通達したものであった。新検査方式は、事後の実態把握を主眼としていた。この中で、自己責任原則、ルールの遵守状況、リスク管理態勢などの概念が明記されていた。

金融監督庁の1999年8月刊行の『金融監督庁の1年』は、「金融監督庁は、明確なルールに基づく透明かつ公正な金融行政を確立することを基本としている。このような観点から、金融機関の監督については、金融機関の経営に市場規律と自己責任の原則を徹底させ、市場の信認を得ていくことが重要であると考えている」と述べている<sup>(35)</sup>。

厳しい大蔵省時代の検査を改め、金融機関の自己責任原則に基づく金融機関自身の内部管理を重視するこの考え方は2005年7月1日の金融庁の「金融検査に関する基本指針について」に受け継がれ、その後の金融庁の金融検査を規定することとなったのである。この意味では、裁量行政・護送船団行政、事前承認行政から「ルール先行事後フォロー」行政、金融行政の転換を示すものとして、1998年3月の通達の意義は大きい。IT化、国際化、専門化が進んだ銀行業務は、自己責任原則に基づく金融機関自身の内部管理重視を行うことによってしか管理、統制はできないと金融当局は考えたのである<sup>(36)</sup>。

このように金融検査は監督機関による事前的信用秩序維持方式から金融機関の内部管理を重視し、これを事後チェックする方式に転換することとなったのであり、金融監督機関は金融リスク管理の補完的役割に徹することが明確となったのである。

#### 4 早期是正措置の導入と金融機関の自己査定等へのチェック方式への金融検査方式の転換

##### (1) 早期是正措置の導入の背景—バーゼルⅠの成立および不良債権問題の深刻化—

###### ① バーゼルⅠの成立と日本への導入

###### バーゼルⅠの成立

金融検査の金融機関自己管理を重視した方式への転換に大きな役割を果たしたのは早期是正措置の導入であった。この導入の背景は以下のようなものであった。

1975年にG10諸国の中央銀行総裁会議によってスイスのバーゼルにバーゼル銀行監督委員会に設立された。同委員会は、銀行監督などの国際的な協力を協議する場であって、主要国（現在は日本を含む27の国・地域）の中央銀行と銀行監督当局の代表などから構成されている。同委員会の合意をバーゼル合意と呼ぶ。同委員会が決められているのはガイドライン（指針）であって、これには法的な拘束力、強制力はないが、多くの国ではこれを指針として銀行の活動を規制しているので、この合意をバーゼル規制とも呼ぶ。バーゼル合意（バーゼル規制）は国際的に活動する銀行の自己資本比率や流動性比率等に関する国際統一基準のことである。バーゼル合意では、銀行業務の健全な運営を保つことを目的として、銀行の自己資本比率を8%以上とすることが決められている。

同委員会は1988年に、国際的な銀行システムの健全性の強化と、国際業務に携わる銀

行間の競争上の不平等の軽減を目的として、銀行の自己資本比率の測定方法や、自己資本比率の達成すべき最低基準（8%以上）を定めた。この合意をバーゼルⅠという<sup>(37)</sup>。

金融のグローバル化に対応して日本も銀行監督の国際的協調を図る必要に迫られたのであった。

### バーゼルⅠの日本への導入

日本においては戦後、金融機関の最終的な信頼は金融制度・金融行政によって確保されていたが、1980年代後半以降、規制金利、専門制・分業制、参入・退出規制を特色とする金融制度（いわゆる護送船団方式）は大きく変わり、従来の制度・行政による金融機関の信頼性の補完機能は期待できなくなった。金融の自由化・国際化の進展の下でリスクが増大するという状況のもとで、金融制度調査会答申「金融自由化の進展とその環境整備」（1985年6月）において、「資産・負債の規模の拡大は、当該金融機関のリスク負担能力と均衡のとれた形で行うことが必要である旨指摘され、19865月、いわゆる「経営諸比率指導」の一環として新たな自己資本比率の基準を設定した指導が行われていた。日本は国内の環境変化からもバーゼル合意を受け入れることとなったのである<sup>(38)</sup>。

我が国では、当初、バーゼル合意を、行政指導の形で国内規制化していた<sup>(39)</sup>。

1992年度から自己資本比率規制は明確な法的根拠を持つようになり、バーゼルⅠが本格的に適用された<sup>(40)</sup>。1996年6月には金融機関健全性確保法が成立し、これに基づき銀行に対する業務改善命令を定めた銀行法第26条が改正され、早期是正措置の根拠規定が置かれたのである<sup>(41)</sup>。

我が国では、銀行業務の健全な運営を保つことを目的として、自己資本に関し、海外営業拠点を持つ銀行に対しては国際統一基準の採用が、海外営業拠点を持たない銀行に対しては国内基準の採用が求められた。国際統一基準行が達成すべき自己資本比率は8%以上、国内基準行が達成すべき自己資本比率は4%以上とされた<sup>(42)</sup>。

1998年4月から金融機関に対する早期是正措置が導入された。これにより、自己資本比率規制の効力がいっそう高まったのである。

### 自己資本比率の算定

自己資本比率は自己資本額をリスク・アセット額（リスク加重資産）で割って算定された。この際、比率算定の際に分子となる自己資本の額は、株主資本という基本的項目（Tier 1）に劣後債、有価証券含み益等の補完的項目（Tier 2）を加えたものから控除項目を引いて算出された。分母となるリスク・アセット額は、当初は信用リスクにさらされた額（融資先や保有する有価証券の発行体の支払い不履行のリスク）しか含まれていなかった<sup>(43)</sup>。1997年に市場リスク規制が導入された。日本では1998年1月からこの規制が導入された<sup>(44)</sup>。

なお、国内基準行については、リスク・アセット額は当初総資産とされていたが、1998年3月期決算以降は、バーゼル規制にならってリスク加重資産とされた<sup>(45)</sup>。

自己資本比率という客観的な基準の算定のためには、その前提として、分子である自己資本、分子であるリスク・アセットを算定する必要がある、その前提として財務上の資産査定と正確化、償却・引当算定の適正化を図ることが求められた。償却・引当基準の実施が銀行の自己資本に及ぼす影響については、佐藤隆文 [2003] 230 - 234 ページを参照さ

りたい。その財源をどこに求めるか（期間利益，有価証券売却益，準備金の取崩し）によって自己資本の額に差違がでてくる<sup>(46)</sup>。

## ② 不良債権問題に対する対策の本格化

1997～1998年に金融システム不安が深刻化した。その後も不良債権問題が深刻な問題となっていた。このような環境変化に伴い，不良債権処理対策が本格化し，1998年以降，金融監督行政が強化されることとなった<sup>(47)</sup>。

1998年2月に金融機能安定化法が成立し（公的資金による資本増強，10月に金融再生法の成立にともなって廃止），同年4月に早期是正措置が導入された。同年10月に金融機能再生緊急措置法（金融再生法，破綻処理制度，金融機関の破綻処理の原則を定めたもの），金融機能早期健全化法（公的資金増強），が施行され，1998年から99年にかけて，①預金全額保護のための公的資金投入，②大手銀行に対する公的資本の投入，③銀行の一時国有化（日本長期信用銀行，日本債権信用銀行），④公的資本による健全銀行からの不良債権購入などが相次いで決定された<sup>(48)</sup>。

だが全般的な景気低迷が続くなか，不良債権問題はなかなか収束しなかった。

早期是正措置の導入は，不良債権問題に対する対策としての金融監督政策，金融行政の本格化の一環としてなされたものでもあったのである。

### (2) 早期是正措置導入の趣旨

バーゼル自己資本比率規制は日本も導入したが，それは自己資本比率基準未達成がそのまま銀行法に基づく処分と結びつくものではなかった。

早期是正措置は，金融機関の経営の健全性を確保するために，自己資本比率という客観的な基準を用い，当該比率が一定の水準を下回った場合，あらかじめ定めた是正措置命令を発動するものである。自己資本比率に則って，業務改善命令などの措置を厳格にするものである<sup>(49)</sup>。

銀行の自己査定に基づいて算出された自己資本比率が基準を下回った金融機関（自己資本比率が国際基準は8%未満，国内基準は4%未満）に対して，監督当局が業務改善を求めるもの（業務改善命令や業務の一部または全部の停止を命令）であり，金融機関の破綻を早期に防ぎ，銀行経営の健全化を図ることを目的としていた。

早期是正措置制度は，金融機関が，企業会計原則等に基づき，自らの責任において適切な償却・引当を行うことにより，資産内容の実態をできる限り客観的に反映した財務諸表を作成することを前提としたものであった。その際，金融機関が行う資産の自己査定が，金融機関が適正な償却・引当を行う準備作業として重要な役割を果たすこととなったのである<sup>(50)</sup>。

この制度の導入にあたっては，検査・監督に際して，検査・監督の効率性の確保，金融機関の自己責任原則の観点から，金融機関の自己査定を基本とし，監査人による外部監査の活用を図ることとした<sup>(51)</sup>。

早期是正措置は，金融機関自らの責任において算出された自己資本比率を前提とするものであり，その正確な算出のためには金融機関の正確な自己査定に基づく償却・引当の適切性が求められ，これらを確認することが金融検査の重要な役割となったのである。

### (3) 統一基準に基づく資産の自己査定

1997、1998年以降、金融機関の資産の査定の明確化が図られるようになった。これは自己資本比率の算定のためにも必要なことであった。

資産の査定方式にはまず第1に自己査定があった。

1996年6月に成立した「金融機関健全性確保法」によって早期是正措置制度が導入されることとなった。これに伴い、従来銀行の資金査定を当局に依存していた銀行は自ら資産査定をしなければならなくなり、そのための基準を明らかにするために大蔵省金融検査部は1997年3月5日に資産査定についての通達を発した。これは、金融機関の自己査定の基準を示したもので、各金融機関の自己査定基準は適度に統一が確保されていることが望ましいとの観点に立ち、各金融証券検査官がマニュアルにより検査を統一的に行い得るように作成したものである。金融機関が行う自己査定が共通の基本的考え方に基づいて行われるようにするための態勢整備のための参考となるよう、関係金融団体を通じて各金融機関に公表したものであった<sup>(52)</sup>。その中の「資産査定について」という部分は、金融検査に際して、金融機関の資産の状況を検査官がチェックする際に使用する「資産査定マニュアル」と位置付けられた。中川隆進大蔵省大臣官房金融検査部長が述べているように、これによって「自己査定基準の適度の統一性の確保」を図ることとなったのである<sup>(53)</sup>。

検査官用の資産査定マニュアルを文書の形で対外的に示したのは初めてのことであった。早期是正措置制度のもとでは、各金融機関が自ら自己査定基準をつくる必要があったが、それは適度に統一性が確保されていることが望ましいと金融検査部は考えた。上記通達は、各検査官がマニュアルにより統一的に検査を行うことにより、金融機関の資産査定についての共通の基本的考え方を確保することに資するものと大蔵省金融検査部によって位置づけられていたのである<sup>(54)</sup>。このチェックリストが後の自己査定の基礎となったのである。

資産査定とは、金融機関が保有する資産を個別に検討して、回収の危険性または価値の危険性の度合いに従って区分することである。上記通達は、資産査定における資産の4段階区分、貸出金・有価証券等の分類方法、債務者の5段階分類を提示していた<sup>(55)</sup>。金融機関の自己査定が、金融監督機関のガイドラインに従って進められることとなった。

上記通達を受けて、全国銀行協会はこの考え方を取りまとめた「『資産査定について』に関するQ&A」と題する文書を1997年3月に作成し、それを銀行の融資担当部長に充てて送付した。各金融機関の自己査定はこれに基づいて行われた<sup>(56)</sup>。自己査定とはいえ、それは金融検査当局の統一基準に基づくものであったのである。『金融検査マニュアル』策定後は、この統一基準を基礎とする自己査定が行われたのである。

早期是正措置の導入が統一基準による自己査定の導入を決定づけたのであって、『金融検査マニュアル』による自己査定はこれを踏襲するものであったのである。

自己査定は、早期是正措置発動の前提としての自己資本比率算定のために必要となる「適正な償却・引当を行うための準備作業」となることを目的としていた。自己査定は内部手続きであり、金融機関の間で比較することを前提としたものではなく、不良債権を開示することを目的としたものではない。

#### (4) 貸倒償却・貸倒引当の適正化

バブル経済崩壊後の不良債権問題に直面した際の償却・引当制度は、当時の大蔵省が実施していた資産査定および「不良債権償却証明制度」が基礎となっていた。「不良債権償却証明制度」は、大蔵省と国税庁との取決めにより、金融証券検査官が無税償却を認定する制度であった。この引当制度のもとでは、当局が資産査定の結果、回収不能または無価値として証明した債権等については、損失額が貸倒引当金として計上されるとともに、税務上も損金に認定されていた。当局が認定した損失額を超えて貸出を計上する、いわゆる有税償却については、いわゆる有税償却については、金融機関の自主性・裁量に任されていた<sup>(57)</sup>。1990年代半ば頃までの銀行の不良債権処理については、損失の発生が確実と見込まれるものについては損失処理（税務処理上経費として認められて「無税償却」に該当するものが多い）はほぼ適切に行われていたが、それ以外の債権に対する償却・引当（「有税償却」になるものが多い）については各銀行の判断に多くが委ねられていたから、必ずしも適切に処理されていたとはいえなかった<sup>(58)</sup>。

不良債権の無税償却に関しては、大蔵省の意向が作用する「不良債権償却証明制度」は1997年7月に廃止された<sup>(59)</sup>。不良債権償却証明制度がなくなれば、金融機関は国税庁から無税償却の了解を取りつつ不良債権償却を進めることとなる。だが新たに税効果会計が導入され、有税償却後に実際に損失が発生した場合に、納付した回収の見込みのある税金（繰延税金資産）の還付が期待できることとなり、無税償却と有税償却の決算上への影響の違いも事実上なくなり、無税償却に係る税務面でのチェックも事前から事後に大きく変更された。こうして金融機関が金融監督当局や税務当局のスタンスを口実に不良債権償却を遅らせる口実の余地はなくなっていった<sup>(60)</sup>。

不統一な償却・引当については、このような状況を改善し、償却・引当について各銀行がまず自らの自己査定によって状況を的確に把握し、これに基づいて適正な、統一的な枠組の構築が求められた。自己資本比率の算定の正確性を期するためにも統一的な枠組が必要であった。統一的な新しい償却・引当制度としては、不良債権償却証明制度を中心とした償却・引当から自己査定を中心とした適切な、統一的な償却・引当への転換がなされることとなったのである。

この準備過程として、銀行局長の私的研究会である「早期是正措置に関する検討会」は、1996年12月に「中間とりまとめ」を発表した<sup>(61)</sup>。同検討会は、我が国の金融行政が自己責任原則の徹底と市場規律に立脚した透明性の高い行政への転換が進められつつあり、早期是正措置が今後の新しい金融行政の中核的な手法となるものであるとしたうえで、早期是正措置の導入に当たっては、適正な償却・引当を行うことにより、資産内容の実態をできる限り客観的に反映した財務諸表を作成することが前提となる、各金融機関が行う資産の自己査定は、適正な償却・引当のための準備作業として重要な役割を果たす、この自己査定は、適度な統一性の確保という観点から、各金融機関においてできる限り共通の基本的考え方が確保されていることが望ましい。会計監査人においては、財務諸表についての深度ある監査を行うことが求められる、こうした一連の作業を経て作成された財務諸表が開示されることにより、金融機関経営の透明性の向上に資するとともに、市場規律による経営の自己規制効果が働くことになる、早期是正措置は市場規律を發揮させていくための補完的役割を果たすものである、と述べている。同「中間とりまとめ」は、日本公認会

計士協会が償却・引当についての明確な考え方を実務上の指針（ガイドライン）として示すことが望ましいとし、同報告書は、公認会計士協会の「貸倒償却及び貸倒金の計上基準」についての検討を踏まえて、金融機関の償却・引当の計上基準のガイドライン（債権区分に応じた計上）を提示した<sup>(62)</sup>。

日本公認会計士協会は、1997年4月15日に、金融機関の資産自己査定導入を前提とした監査ガイドラインを公表した。同協会の「銀行等金融機関の資産の自己査定に係る内部統制の検証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」と題する報告は、早期是正措置に伴って導入される自己査定制度の整備状況の妥当性および査定作業の査定基準への準拠性を確かめるための実務指針を示すとともに、貸倒償却および貸倒引当金の計上に関する監査上の取扱いを明らかにしたものであった。この中では、債権区分ごとの貸倒償却および貸倒引当金の計上に関する監査上の取扱いが示されている<sup>(63)</sup>。

早期是正措置の導入の準備として、金融機関の償却・引当基準の明確化、厳格化、統一化がこのような報告書を基に図られたのである<sup>(64)</sup>。この方式が『金融検査マニュアル』に取り入れられることとなるのである<sup>(65)</sup>。

『金融検査マニュアル』は国際的・国内的環境の変化という背景の下で展開された早期是正措置の導入に伴って策定されることとなったものであったのである。

## (5) 早期是正措置の発動基準と措置区分

### 1) 早期是正措置の発動基準

早期是正措置の発動基準となる「自己資本の充実の状況」については、国際的にも認められた「自己資本比率」という基準を用いることとした。これはリスクアセット額を分母とし、自己資本額（資本金等）を分子として産出するものであった。

リスクアセット額は、バーゼルⅠでは当初は信用リスクだけであったが、1997年末には市場リスク額（マーケット・リスク額）が追加された。市場リスク（金利、株価、為替、諸品価格の変動リスク）規制は日本では1998年3月期から導入された。国内基準行については、当初市場リスクを分母に参入しないことが認められていたが、後に、原則として、参入することとなった<sup>(66)</sup>。

バーゼルⅡ（我が国では2007年3月から全面実施）では、自己資本比率算定基準が変更されることとなる。

### 2) 早期是正措置の措置区分

早期是正措置の行政措置区分は、自己資本比率の状況に応じて定められた。当初は3段階であったが、1998年10月に成立した早期健全化法を受けて見直しが行われ、第1表に見られるように4段階となった<sup>(67)</sup>。

### 3) 早期是正措置の措置区分の改正

2002年12月の事務ガイドラインの改正で、早期是正措置に係る命令を受けた金融機関の自己資本比率改善までの期間が3年から1年へ短縮するなどの厳格化が行われた<sup>(68)</sup>。

その後、2013年から段階的に導入されるバーゼルⅢを踏まえて早期是正措置の措置区分に大きな変更が見られることとなる<sup>(69)</sup>。

第1表 早期是正措置の措置区分

	自己資本比率		措置の内容
	国際基準行	国内基準行	
第1区分	8%未満	4%未満	経営改善計画（原則として資本増強に係る措置を含む）の提出・実施命令
第2区分	4%未満	2%未満	資本増強に係る合理的と認められる計画の提出・実施，配当・役員賞与の禁止又は抑制，総資産の圧縮又は抑制等
第2区分の2	2%未満	1%未満	自己資本の充実，大幅な業務の縮小，合併又は銀行業の廃止等の措置のいずれかを選択した上当該選択に係る措置を実施
第3区分	0%未満	0%未満	業務の全部又は一部の停止命令

（出所）金融庁編「2003」99ページ。

### （6）早期是正措置の導入に伴う金融検査の事後的チェック方式への転換

早期是正措置の導入とともに、従来のきめ細かな事前指導を中心とする行政に即応した金融検査体制・手法が抜本的に転換することとなった。大蔵省金融検査部は1998年3月31日に「新しい金融検査に関する基本事項について」という通達を発し、金融をめぐる環境の変化に応じた金融検査の基本的なありかたとして、事後的実態把握を中核とする行政に転換することを明らかにした。

この通達の中で、内部管理体制の整備・機能と資産内容の自己査定、償却・引当の適正さをチェックすることを検査の目的とし、監査人・公認会計士の活用、経営実態に応じた検査、日銀考査との連携、民間専門家の戸用、検査日の事前予告制などの新機軸が打ち出された。金融検査は、金融機関等の自己責任原則を前提とした実態把握と金融機関等に係るルール遵守状況等についての事後的な実態把握を重視するものとなったのである<sup>(70)</sup>。

新検査方式の基本的な考え方に関しては、まず第1に、検査による実態把握の主眼をどこに置くかということが課題となった。これには①金融機関等による自己査定の正確性や償却・引当の適切性等について実体把握する「資産内容の健全性に係る検査」と、②ルール遵守体制やリスク管理体制について実体把握する「ルール順守状況、リスク管理状況に係る事後的確認検査」の2つが挙げられた。前者については、従来は、金融検査官が検査先の個々の資産内容を分類、査定することが基本となっていたが、早期是正措置制度採用以後は、金融機関がまず資産を査定し、それを監査法人が監視し、金融検査において、自己査定の正確性等のチェックを行う方式に転換した。検査官は金融機関自らが実施した自己査定で出した個別の債務者に関する資料を適宜取り出し、自己査定の正確性をチェックすることとなった。

金融検査が自己査定に基づくこととなったのははじめてのことであった<sup>(71)</sup>。

基本的な考え方の第2は、検査を的確かつ効率的に、効果的に実施するということであった。このために、公認会計士・監査役等の監査機能の活用、金融機関の経営実体に応じた検査頻度の繁簡の設定、日銀考査との連携、効率的・効果的な検査資料の徴求に努めることがあげられている。

基本的な考え方の第3は、検査の実効性の確保を図ることであった。

「基本的な考え方」に次いで、新検査方式に係る体制の整備・確立が挙げられている。さらに、新検査方式の要点が具体的に示された。このなかでは検査の予告制が採用されることとされた。

また銀行経営者に対する質問・応答が重要視されるようになってきている<sup>(72)</sup>。このようにして早期是正措置の導入にともなって、市場規律、自己責任原則を基軸とした事後チェック型金融検査が本格的になされるようになったのである。

とはいえ、主任検査監督機関が検査終了後速やかに、検査を通じ実態把握した事項、問題点を取りまとめた検査結果通知書を作成し、これが金融機関に交付されるとともにするとともに、大蔵大臣（財務局長等を含む）に提出され、このことが監督機関の金融機関に対する業務改善、業務一部停止等の命令、資産査定に規定された自己資本比率の水準いかんにより所要の早期是正措置が発動されることにつながっていた。

かくして、金融検査は、市場機能、金融機関の自己責任を重視する一方で、金融機関のたんなるリスク管理補完にとどまらない大きな役割を果たすものとなっていたのである。

#### (7) 早期是正措置の問題点

早期是正措置には問題点もあった。金融機関には、都市銀行、地方銀行、第二地方銀行という普通銀行や信用金庫、信用組合という協同組織金融機関など様々な金融機関がある。各金融機関にはそれぞれの役割、経営形態がある。それらに対して一律に自己資本比率規制という統一基準を適用しようとするれば、中小企業金融難、貸し絞りを発生させたり、中小企業金融機関の破綻を生じさせたりする恐れがある<sup>(73)</sup>。

統一基準の導入は特に『金融検査マニュアル』の策定に際して大きな問題を生じさせることともなるのである。

#### (8) 早期警戒制度

2002年10月の「金融再生プログラム」において、「早期警戒制度の活用」として「自己資本比率に表されない収益性や流動性、銀行経営の劣化をモニタリングするための監督する」こととされた。

これを受けて、早期是正措置の対象とはならない段階における金融機関であっても、その健全性の維持および一層の向上を図るため、段階的な経営改善への取組がなされる必要があるとの観点から、金融機関の早め早めの経営改善を促す仕組として同年12月に「早期警戒制度」を整備した<sup>(74)</sup>。

これは、収益性、信用リスク、市場リスクや資金繰りについて経営改善が必要と認められる金融機関に対して、原因および改善策等についてヒアリング等を行い、必要な場合には、銀行法24条等に基づき報告を求めることを通じて、必要な経営改善を促すこととしたものである。さらに、業務の改善を確実に実行させる必要があると認められる場合には、銀行法第26条等に基づき、業務改善命令を発出することとされた。

2002年12月の制度の導入時に設けられた収益改善措置、安定性改善措置、資金繰り改善措置の3つの措置に加え、2003年6月末から新たに「信用リスク改善措置」が追加された。これは特に大口与信の集中を抑制しようとするものであった<sup>(75)</sup>。



### Ⅲ 金融監督庁、金融再生委員会、金融庁の設立と金融検査

#### 1 金融監督庁、金融再生委員会、金融庁の設立

##### (1) 金融監督庁の設立

次に金融検査・監督の組織体制について述べておきたい。

住専問題や経営破綻した金融機関の処理をめぐって大蔵省批判が高まり、大蔵省を中心とした金融検査・監督組織体制が改められることとなった<sup>(76)</sup>。1997年6月に金融監督庁設置法が国会で成立し、金融監督庁が、国家行政組織法第3条第2項の規定に基づいて、1998年6月に総理府の外局として設立された。金融検査・監督行政が大蔵省から独立するに至った。金融監督庁が我が国における公的金融検査・監督の中核官庁となった。金融監督庁長官が内閣総理大臣の委任を受けて検査権限を行使するようになった。金融再生委員会が設立されると、金融監督庁は同委員会のもとに置かれた。

民間金融機関の検査・監督は金融監督庁が実施することとなった。だが全国に9つある大蔵省財務局は、経済の動向をよりよく把握し、分析しうる立場にあることから、金融監督庁の指揮監督の下に、大蔵省財務局が、引き続き信用金庫等の検査、監督の実施にあたった。

##### (2) 金融再生委員会の設立

前述のように金融システム不安の深刻化のもとで金融危機に対応した金融監督行政が採られることとなり、不良債権処理対策が本格化した。

1998年10月に「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」(金融再生法)、金融機能早期健全化法(公的資金増強)が施行された。金融再生法は、経営が破綻した金融機関の処理方法などを定めた法律である。公的資金で経営破綻金融機関を一時国有化する特別公的管理や、政府が管財人を派遣して管理下に置くブリッジバンク方式などの処理方法が規定されていた。金融再生法などの法律に基づいて、1998年から99年にかけて、①預金全額保護のための公的資金投入、②大手銀行に対する公的資本の投入、③銀行の一時国有化(日本長期信用銀行、日本債券信用銀行)、④公的資本による健全銀行からの不良債権購入などが相次いで決定された<sup>(77)</sup>。

1998年10月制定の金融再生委員会設置法に基づき、同年12月に総理府の外局として金融再生委員会が設置された。金融再生委員会設置法に基づき、12月に総理府の外局として金融再生委員会が設置された。

金融再生委員会の所管事務は、①金融破綻処理制度および金融危機管理に関する調査、企画および立案、②金融整理管財人による管理、特別公的管理その他の金融機関の破綻処理等、③銀行等、銀行持株会社、信用金庫等の免許ならびにこれらの検査・監督、④信用組合等の検査・監督、⑤保険業者の免許、検査・監督、⑥証券業者の登録、検査・監督であった。

金融監督庁は金融再生委員会のもとに置かれた。金融機関の破綻処理、金融危機管理に関する企画立案、預金保険機構の監督等が金融再生委員会と大蔵省の共管事項となった。金融再生委員会設置後は、金融検査は金融再生委員会が所轄することとなり、同庁からの委任を受けて金融監督庁が金融検査・監督の実務を実施した。

### (3) 金融庁の設立

金融制度の企画立案にかかる事務は金融監督庁設置後も大蔵省に存置されていたが、2000年7月に、金融再生委員会に置かれていた金融監督庁と大蔵省金融企画局を統合して金融庁が設置された。これにより「財政と金融の分離」が達成された。金融庁は当初、金融再生委員会のもとにおかれることとなっていた。

大蔵省は2001年1月に、中央省庁等改革基本法により、財務省に改編改称された。同月に金融再生委員会が廃止された。中央省庁再編により、金融庁は改めて内閣府の外局として設置された。以後、金融庁が内閣総理大臣の委任を受けて検査権限を行使することとなった。

内閣府設置法第11条により、金融庁の所管する事項および金融の円滑化を図るための総合的な整備に関する事項については特命担当大臣（金融担当大臣）がこれらの事務を掌理することとなった。特命担当大臣は2003年9月に内閣府特命担当大臣（金融担当）と呼称が変更された。

金融庁が所掌する業務は、①民間金融機関等に関する免許、検査・監督、②国内金融制度および民間金融機関等の国際業務の企画・立案である。金融再生委員会が廃止されてからは金融庁が金融破綻処理および金融危機管理に関する企画・立案およびそれに関連する事務等を財務省と共管で行うこととなった。財務省が所掌するそれらの事務は、財政、国庫、通貨・外国為替等の観点からのものとされた。

銀行免許、金融検査・監督は銀行法（第4条、第4章、立入検査は4章中の第25条）に基づき、内閣総理大臣が所管していたが、その権限は金融庁長官に委任され（第59条）、金融庁が銀行を所管した。金融庁が委任を受けて、銀行に対する免許、検査・監督を実施した<sup>(78)</sup>。

地方銀行、第二地方銀行の一部については、金融検査は内閣総理大臣から委託を受けた金融庁長官がさらに財務局長に委任され、財務局が実施した。信用金庫は信用金庫法第4条により、内閣総理大臣が免許権を有していたが、内閣総理大臣の権限は同法第88条により金融庁長官に委任された。信用金庫法第89条により、銀行法が準用され、金融庁が信用金庫の検査・監督を所管した。金融庁が信用金庫を所管した。信用金庫法第88条に基づき、信用金庫検査は金融庁から委任を受けて財務局が実施した。

信用組合の検査は実質的に地方自治体（都道府県）に委ねられてきたが、2000年4月からは国の執行事務となった。信用組合は中小企業等共同組合法第111条に基づき内閣総理大臣が所管していたが、その権限は同条により金融庁長官に委任され、金融庁が信用組合を所管した。金融庁長官はさらにその権限を財務局長に委任し、財務局が信用組合に対して免許を与えるととともに金融検査を実施した。

このような大蔵省時代から転換した組織体制のもとで金融検査が行われることとなったのである。

## 2 金融監督庁・金融庁のモニタリング（金融検査、オフサイト・モニタリング）方式

### (1) 当局金融検査

#### 1) 金融検査方式

金融機関の状態を把握（調査）するためのモニタリングには金融検査とオフサイト・モニタリングとがあった。

金融監督庁、金融庁という監督当局の金融機関への金融検査は立入検査として行われた。金融監督庁、金融庁の金融検査は、大蔵省時代の検査方法に1998年以降の変化を加え、さらに金融検査マニュアルの策定を重視したものであった。それには大蔵省時代との違いがあった。立入検査の前には予告が行われることとなった。資産査定は検査官による査定から自己査定の検査に転換した。金融監督庁、金融庁の立入検査（オンサイト・モニタリング、金融検査）においては、米国監督当局の現地検査にみられる、効率的な検査方式であるトップ・ダウン・アプローチが採用された。金融監督庁、金融庁の現地検査においては、最初に本店検査が行われ、その後に支店検査が適宜実施されることとなった。トップの検査が重要化した。検査官と金融機関の側との間で議論の場が設けられた。「講評」の「示達」に変わり「検査結果通知書」で検査結果が通知されることとなった。

金融監督庁は、主要行に対して原則として1年に1回、地方銀行・第二地方銀行に対して1～2回、その他の業態については3年に1回、現地検査をすることを目標としていた。検査結果は当該銀行に伝えられるとともに、監督行政に活用された。

大蔵省検査において1987年度からCAMEL検査手法が採用されたが、金融監督庁、金融庁も資本の充実度、資産の健全性、経営管理、収益力、流動性という項目をみて金融機関の経営状況を把握し、さらにそれらを総合的に勘案し、金融機関の経営の健全性を評価するというこの方式を引き継いでいる<sup>(79)</sup>。

金融検査の実施手続き（基本的な流れ）は第2図の通りである。

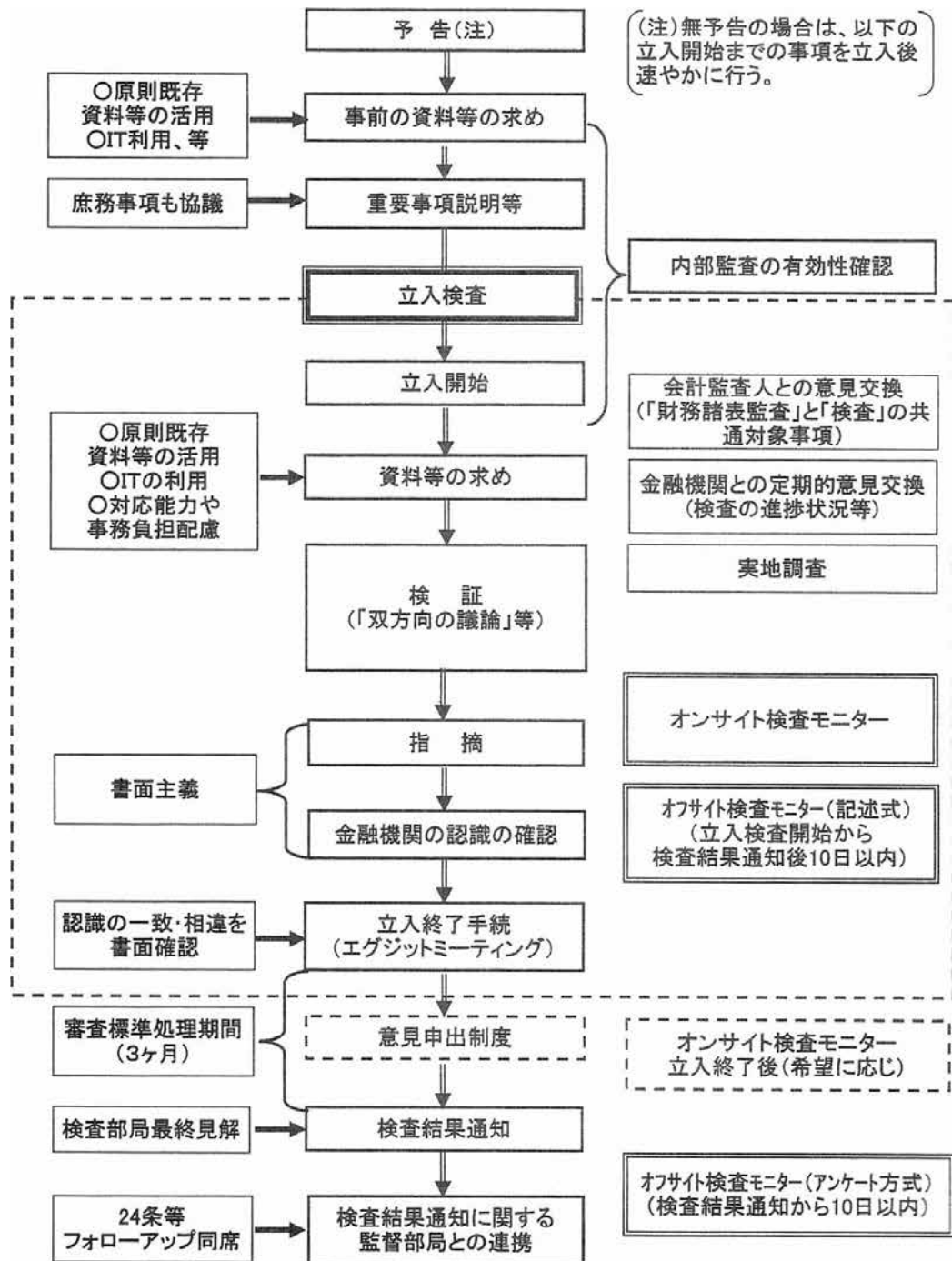
## 2) 金融検査の法的性質

金融検査は、法的性質については、行政調査の1種であり、銀行法第25条第1項に基づいて行われる準強制調査である。内閣総理大臣は、銀行の業務の健全かつ適切な運営を確保するため必要があると認めるときは、当該職員に銀行（当該銀行を所属銀行とする銀行代理業者を含む）営業所その他の施設に立ち入らせ、その業務若しくは財産の状況に関し質問させ、又は帳簿書類その他の物件を検査させることができる（銀行法第25条第1項）。実際の検査は内閣総理大臣の委任を受けて金融庁または財務省財務局の検査官が行う。検査官は、金融機関、保険会社等の業務および財産の検査を実施する（金融庁設置法第4条、金融庁組織令第4条）。

これは銀行の任意の協力に基づいて行われるという意味では「任意調査」ともいえる。だが、その拒否等に対しては銀行法第63条第3号に基づく刑事罰の威嚇がある。この意味では「準強制調査」ということができる。

行政手続法の第3章においては、行政庁によって不利益処分がなされる場合には、相手方の利益保護のために不利益処分子の提示等の一定の手続きがなされることとされているが、立入・質問・検査は「事実上の行為」であるために「不利益処分」には含まれないと解され、金融検査には行政手続法の適用はないと理解されている。もっとも、金融検査終了後に行政処分がなされる場合には、この適用が行われるとされている。金融検査は法的には「行政調査」とされているが、実際には事実関係の把握を超える監督的要素（問題点の指摘、問題点についての認識の確認、検査官と金融機関との認識共有のための議論、適切な取組などに対する評価、検査結果の通知など）が含まれている。だが当局側は、金融検査は行政調査であって行政指導等ではないと理解しているとみられる<sup>(80)</sup>。

第2図 金融検査の実施手続き (基本的な流れ)



(出所) 金融機関自己査定研究会編『最新版 金融検査マニュアル』地域金融研究所, 2007年, 359ページ(原資料は金融庁「金融検査に関する基本指針」)。「金融財政事情」2006年9月18日号, 22ページにも掲載。

検査官と被検査機関とが十分な議論を尽くしたうえでも、認識が相違した項目がある場合に、被検査機関が当該相違項目について意見を申し出る意見申出制度が創設され、2000年1月から試行的に実施された。同年9月11日に検査局長通達「意見申出制度について」（金検第74号）が発出され、同日からこの制度が本格的に実施されている<sup>(81)</sup>。

当局によって選択された実施方法による金融検査が違法とされるのは裁量権の乱用など特別の事情がある場合に限られる<sup>(82)</sup>。

金融機関は立入検査終了後希望に応じて意見を申し出ることができた。また金融検査官から問題点の指摘を受けても業務改善の余地があり、それが行政処分と直結するものではなかった。だが金融検査の結果は行政処分に繋がる可能性がある。このことから、金融機関が当局の意向を忖度して行動するという傾向が生まれるのである。

## (2) オフサイト・モニタリング

金融監督庁、金融庁は、監督の一環としてのオフサイト・モニタリング（監視）も行った。このオフサイト・モニタリングは、帳簿等の取引関係書類の立入調査を行わずに、金融機関・市場関係者から報告、資料の提出を受けて金融調査を行うものである。金融検査とオフサイト・モニタリングを合わせたモニタリングによって金融監督庁、金融庁は金融機関の状況を把握している。

金融庁の調査権は銀行法第24条第1項に基づく。内閣総理大臣は、銀行の健全かつ適切な運営を確保するため、必要があると認めるときは、銀行（当該銀行を所属銀行とする銀行代理業者を含む。）に対し、その業務又は財産の状況に関し報告又は資料の提出を求めることができる（銀行法第24条第1項）。銀行法24条の規定による報告ないし資料の徴求は、行政上の任意調査であって、司法権あるいは税制上の強制調査とは異なる。だが銀行は、銀行法に基づき、内閣総理大臣の調査権の行使に対し、受忍義務、すなわち、業務や財産に関し内閣総理大臣から報告を求められればこれに応じて報告をなし、また、書類、帳簿の提出を求められればこれを提出するなど、行政上の命令に応じる義務を負う（銀行法第19条等）。正当な事由なくして報告や書類の提出を拒んだ場合には、1年以下の懲役または300万円以下の罰金に処せられる（銀行法第63条）。

監督部局は、検査と検査の間の期間においても、継続的に情報の収集・分析を行い、金融機関の業務の健全性や適切性に係る問題を早期に発見するとともに、必要に応じて行政処分等の監督上の措置を行い、問題が深刻化する以前に改善のための働きかけを行う<sup>(83)</sup>。

オフサイト・モニタリングは金融検査にも寄与する。このために金融再生委員会、金融監督庁、金融庁はこれを実施したのである。

かくして、大蔵省に代わって、金融監督庁や金融庁によってこのようなオフサイト・モニタリングが実施されることとなったのである。

## IV 『金融検査マニュアル』の策定と金融機関経営の健全化機能

### 1 『金融検査マニュアル』（本冊）の策定過程

金融検査は『金融検査マニュアル』に基づいて行われることとなった。そこでこのマニュアルが策定されるに至った経緯を明らかにしよう。

1998年(平成10年)4月以降、金融検査手法が抜本的に改められることとなった。また的確かつ効率的・効果的な検査(公認会計士、監査役の活用、重点的・機動的検査、日銀考査との連携、効率的・効果的検査資料の徴求)が実施されることとなった。金融検査方式の転換は『金融検査マニュアル』の策定とその公表をもたらした<sup>(84)</sup>。金融検査マニュアルの策定は金融機関の自己査定、償却・引当に関する態勢を整備することが急務となったことを背景としていた。

1998年7月2日に政府・与党は「金融再生トータルプラン(第2次とりまとめ)」を発表し、その中で金融検査マニュアルおよびチェックリストを整備し、年内に公開することを明記した。これを受けて同年8月に金融監督庁内に「金融検査マニュアル検討会」が設けられた。同検討会がその検討を開始し、その成果を同年12月に「中間とりまとめ」として公表した。業態が異なり融資先も違う金融機関を同列にみなす金融監督庁の方針に多くの疑問と憂慮があり、「中間とりまとめ」に対しては、中小企業、地銀や第二地銀あるいは信金・信組からのクレームが次々に寄せられた<sup>(85)</sup>。外部のコメントを検討して、1999年4月8日に「最終とりまとめ」が公表したのである。反発が激しかったが、「最終とりまとめ」では中小企業および中小企業金融関係者の要望が一部取り入れられた<sup>(86)</sup>。

金融検査マニュアル検討会の「最終とりまとめ」に基づき、金融監督庁は1999年7月に『預金等受入金融機関に係る検査マニュアル』を制定し、同年度からの検査にこれを使用し、不良債権処理を積極的に進めた。貸出金の資産査定が厳格化された<sup>(87)</sup>。

『金融検査マニュアル』は諸外国の金融検査を巡る動向やバーゼル銀行監督委員会における議論を勘案するなど、グローバル・スタンダードを踏まえて作成されたものであった。これはバーゼル銀行監督委員会の諸提案(1998年にバーゼル銀行監督委員会が公表した「銀行組織における内部管理体制のフレームワーク」など)、米国連邦制度理事会の『商業銀行検査マニュアル』(Commercial Bank Examination Manual)、米国トレッドウェイ委員会支援組織委員会(COSO)によって1992年に発表された「内部統制の統合的枠組」などを基礎として作られたものであった。この策定は、アメリカの金融当局が「護送船団方式」と呼ばれた金融行政を改め、日本の金融機関に対して、欧米流の「市場規律」を、金融行政を通じて機能させようとするものであったのである<sup>(88)</sup>。

また、『金融検査マニュアル』は国内環境の変化から策定されたものでもあった。

金融検査マニュアルは、直接的には金融検査官の検査手引書であり、金融検査・監督体制の一層の充実を図るものとして位置づけられている。この公表は透明な行政の確立に資するものである。と同時に、その公表は、自己責任原則のもとに、各金融機関がこのマニュアルを踏まえて自己の業務を自主的に点検し、銀行業務の健全性と適切性の確保に努めることを金融監督庁が期待していることを意味していたのである。

## 2 『金融検査マニュアル』(本冊)の内容

### (1) 『金融検査マニュアル』(本冊)の全体の構成

次に、策定された『金融検査マニュアル』(本冊)の内容、その特徴を明らかにしよう。同マニュアルは国際的な銀行監督の変化や国内の金融環境の変化によって内容がしばしば改訂されている。2007年2月に全面改訂が実施される前の『金融検査マニュアル』(本冊)では、第1として、「基本的考え方等」が述べられていた<sup>(89)</sup>。

金融検査の基本的な考え方として、次の原則を掲げた。① 補強性の原則（自己責任原則に基づく金融機関自身の内部管理と、会計監査人等による厳正な外部監査を前提としつつ、これらを補強）、② 効率性の原則（監査機能と十分な連携を保ちながら、効率的・効果的に実施）、③ 実効性の原則（金融機関の業務の健全性と適切性の確保に向けて、機能を十分に発揮するように実施）の3原則である<sup>(90)</sup>。

『金融検査マニュアル』の基本的な考え方として、補強性の原則を基本に、① 従来の当局指導型から自己管理型への転換を進めること（特に経営者自身が、金融機関の抱える各リスクの特性を十分に理解し、必要な資源配分を行い、かつ適切な内部管理を行っているか否かをまず確認していく、トップダウン型の検査方式を採用するとともに、その内容は、金融機関の自己管理に使用しやすいチェックリスト方式が中心）、② 従来の資産査定中心の検査からリスク管理重視の検査への転換を図る（金融の自由化、グローバル化、機械化、金融技術の革新等によるリスクの多様化、拡大等を背景として、金融機関自らが責任をもって適切にリスク管理を行う）ことに重点を置いて作成された<sup>(91)</sup>。

金融庁は2005年7月に「金融検査に関する基本方針」（17.7.1 金検第369号）を策定し、これに基づく検査を実施することとした。これに伴い、金融検査の「基本的考え方等」については2007年2月16日に全面改訂された『金融検査マニュアル』からははずされることとなった<sup>(92)</sup>。

2007年2月に全面改訂が実施される以前の『金融検査マニュアル』では、第2として、「チェックリスト等」が掲げられていた。このチェックリスト等は、上述のマニュアルの基本的な考え方に基づき、また、バーゼル銀行監督委員会の「銀行組織における内部管理体制のフレームワーク」の原則をも踏まえ、Ⅰ「法令等遵守態勢（コンプライアンス）の確認検査用チェックリスト」と、Ⅱ「リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト等」との2つの柱から構成されていた。

当初のマニュアルがこのような二元的構成をとっていたのは当時の時代背景を反映するものであり、大手都市銀行による総会屋への利益供与事件等を反映するコンプライアンス上の問題と不良債権問題への対処が金融行政上の緊急課題となっていたことによるものである。二元的構成を取ったことは法令等遵守の部分とリスク管理の部分とに重複した記述を生むという歪みをもたらしていた<sup>(93)</sup>。2007年2月に『金融検査マニュアル』本冊が全面改訂された際、このような二元的構成は改められ、「法令等遵守態勢」は10のチェック項目の一つとなっている。また「顧客保護等管理態勢」が新たにチェック項目に付け加えられることとなる<sup>(94)</sup>。

「法令等遵守態勢（コンプライアンス）の確認検査用チェックリスト」は、金融機関全体にコンプライアンス重視の企業風土が醸成されることにより金融機関としての公共性が発揮されることを促すとともに、その態勢を確認検査するために作成されたものである。経営陣が金融機関の社会的責任と公共的使命を柱とした企業倫理を構築し、法令等が遵守される態勢を整備しているかをチェックするものであった。

金融検査の目的の中には「公正な業務運営の確保」があったが、これが『金融検査マニュアル』の中でもコンプライアンスの確認として活かされていたのである。

当初のマニュアルにおける「リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト等」については、(1)「リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト（共通編）」に加えて、リスク区分

に応じて、(2)「信用リスクに関する検査に係るチェックリスト及びマニュアル」、(3)「市場関連リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト」、(4)「流動性リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト」、(5)「事務リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト」、(6)「システムリスク管理態勢の確認検査用チェックリスト」、という6項目についての詳細な記述がなされていた<sup>(95)</sup>。「リスク管理態勢の確認用チェックリスト」(共通編)については、自己責任原則のもと、監査役を含めた経営陣や会計監査人等の役割を明確化するとともに、当局による検査において、経営陣等が各種リスク管理の重要性を認識し、リスク管理のための方針を策定し、態勢の整備を行っているかをチェックすることとなった。これにより、経営のトップがきちんと全体の、きわめて多様で複雑なリスクを統一的、統合的に把握できているかどうかチェックされた(『金融財政事情』2002年9月23日号、15ページ)。また、各リスク区分に応じてマニュアルまたはチェックリストが整備されたのである。

『金融検査マニュアル』の「基本的考え方」としては「資産査定中心から、リスク管理重視へ」移行するとされていて、信用リスク、市場リスク、事務リスク等の管理を重視することとなっていた。だが不良債権問題期には、実際には「法令順守」と資産査定をはじめとするリスク管理が重視されていて、特に金融機関経営健全化、金融システムの安定化機能が重視されていた。『金融検査マニュアル』にリスク・マネジメントが本格的に重視されるようになるのは、不良債権問題が2005年に終息するとともに、バーゼル銀行監督委員会のバーゼルⅡ自己資本比率規制が2007年3月末から全面実施されることになってからのことであり、2007年2月に『金融検査マニュアル』は大改正されている(金融機関自己査定研究会編[2007])。『金融検査マニュアル』に「金融円滑化編」が新たな編として追加されるのは2008年のリーマンショック後の2010年のことである。

『金融検査マニュアル』は、基本的な考え方としては金融機関の抱える多様なリスク全般に関する管理態勢についてのプロセス・チェックに重点を置いていた。だが不良債権問題への緊急対応を優先した時期には、個別貸出の資産査定を重視せざるをえなかった。金融検査を「資産査定中心から本来のプロセス・チェック重視へ」という「本則」にもどる方針を金融庁が明らかにしたのは2005年7月のことである(『金融財政事情』2005年7月、12-16ページ)。

『金融検査マニュアル』のチェック項目はきわめて詳細であったが、アメリカの検査マニュアルと比べると多すぎはしなかった。このマニュアルでは、基準の達成を金融機関に直ちに法的に義務づけるものではないことが明記された。

## (2) 「信用リスクに関する検査に係るチェックリスト及びマニュアル」

### 1) 「信用リスク管理態勢の確認用チェックリスト」

不良債権問題期にはリスク管理として信用リスク管理が重視されていた。信用リスクに関する検査用マニュアルについて立ち入って述べよう。これは「信用リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト」と「信用リスク検査用マニュアル」から構成されていた。前者は検査官が信用リスクの管理態勢の確認検査を行うためのものであった。

不良債権問題期には「信用リスク検査用マニュアル」が重視されていた。



## 2) 「信用リスク検査用マニュアル」

「信用リスク検査用マニュアル」は検査官が自己査定、償却・引当および自己資本比率等に関する検査を行うためのものであり、「自己査定に関する検査について」、「償却・引当に関する検査について」、「自己資本比率等に関する検査について」から成っていた。

「自己査定に関する検査について」には「別表」がついており、「自己査定基準の適切性の検証」と「自己査定結果の正確性の検証」のチェック項目が記載されていた。「償却・引当に関する検査について」にも「別表」がついており、「償却・引当の結果の適切性の検証」のチェック項目が具体的に記されていた。

### ① 「自己査定に関する検査について」

「自己査定に関する検査について」においては、「自己査定に関する検査について」において、その目的について、「資産査定とは、金融機関の保有する資産を個別に検討して、回収の危険性又は価値の毀損の危険性の度合いに従って区分することであり」、「資産の不良化によりどの程度の危険にさらされているかを判定するものであり、金融機関自らが行う資産査定を自己査定という。自己査定は、金融機関が信用リスクを管理するための手段であるとともに、適正な償却・引当を行うための準備作業である」と規定された。

検査官が、金融機関の自己査定および会計監査人による監査を前提として、自己査定を行うための体制（態勢）整備等状況の検証を行い、自己査定基準の適切性および自己査定結果を検証することとされた。

自己査定の対象資産は総資産である。その大部分は債権である。

分類方法は、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」、「要注意先」（「要管理先」を含む）、「破綻懸念先」、「実質破綻先」、「破綻先」に区分したうえで（債務者区分）、担保による保全状況を勘案して、実質的な回収可能性に基づき、第3図にみられるように、資産（債権）を4分類する<sup>(96)</sup>。Ⅰ分類は非分類資産（正常債権）、Ⅱ分類（回収に注意を要する債権）、Ⅲ分類（回収に重大な懸念のある債権）、Ⅳ分類（回収不能債権）が分類資産ともいわれる。

個々の金融機関においては、自己査定の資産分類結果について公表されておらず、金融庁が、金融機関全体の集計値を、「リスク管理債権」と併せ、参考として公表している。前述のように、当局による集計結果は総資産ではなく総与信ベースとなっている<sup>(97)</sup>。

金融機関の自己査定が適正であるかどうか（「自己査定基準の適切性」および「自己査定結果の正確性」）が「別表」で示された項目について金融検査でチェック（「検証」）されることとなった。

### ② 「償却・引当に関する検査について」

金融検査マニュアルにおいては、金融機関は債権の自己査定が終わると貸倒引当金や償却金を算定することとなっていた。

「償却・引当に関する検査について」においては、「償却・引当とは、自己査定結果に基づき、貸倒等の実態を踏まえ債権等の将来の予想損失等を適時かつ訂正に見積もることである」、「信用リスクの程度に応じて償却・引当を行うことは、資産の健全性を確保する上で、極めて重要である」と規定された<sup>(98)</sup>。

第3図 金融検査マニュアル別表における資産（債権）分類基準

債務者区分		担保などの分類	（保証協会の保証） （優良債権の担保） （預金・国債などの担保） （優良担保）	回収の可能性		担保なし
				高い ←	→ 低い	
				一般担保（不動産担保等）		
				相（処分可能の見込額） 当（評価額） 分（額） の（見込額） の（70%）	相（見込額との差） 当（評価額） 分（額） の（30%） の（処分可能額）	
不良 ↑ 財務内容 ↓ 健全	破綻先	先	I	II	III	IV
	実質破綻先	先	I	II	III	IV
	破綻懸念先	先	I	II	III	III
	要管理先	先	I	II	II	II
	要注意先	先	I	II	II	II
	正常先	先	I	I	I	I

(出所) 金融庁編 [2003] 369, 372 ページ。金融庁編 [2004] 369-370 ページ。融資に関する検査・監督実務についての研究会 (第1回) 参考資料1, 金融庁, 2018年7月4日, 5 ページ。

検査官は、会計監査人による財務諸表監査を前提として、償却・引当を行うための体制（態勢）整備等の状況等の検証を行い、さらに、償却・引当基準の適切性および償却・引当額の算定の合理性を検証の上、その総額が信用リスクの程度に応じた十分なものとなっているかを検証することとされた。

償却・引当に関しては、貸倒引当金について関して、次のように規定された。一般貸倒引当金に関して、正常先に対する債権および要注意先に対する債権（貸出金等）について、債務者区分ごとに、過去の貸倒実績率または倒産確率に基づき、予想損失率を求め、債権額にこれに乗じて予想損失額を算定し、この額に相当する額を貸倒引当金として計上する。

個別貸倒引当金および直接償却については、破綻懸念先および破綻先に関する債権について、原則として個別債務者毎に予想損失額を算定し、これに相当する額を貸倒引当金として計上するか直接償却を行うこととされた。

マニュアルは貸倒引当金以外の引当金についても規定している。

償却・引当基準が適正であるかどうか（「償却・引当基準の適切性」）および「償却・引当結果の適切性」が「別表」で示された項目について金融検査でチェック（「検証」）されることとなった<sup>(99)</sup>。

### ③ 「自己資本比率等に関する検査について」

引当・償却の算定に基づいて自己資本比率が計算されることとなる。

「自己資本比率に等に関する検査について」においては、自己資本比率の算定の正確性を検証し、また、償却・引当に関する検査の結果、追加的に償却・引当が必要とされた場合にこれを行った場合に自己資本比率がどの程度低下することを検討し、さらにこの低下に対する金融機関の対応策を把握するということが述べられている。

策定当初の『金融検査マニュアル』（本冊）の内容は以上のようなものであった。

## 3 『金融検査マニュアル』（本冊）の機械的、画一的運用回避方針と策定当初の実際の運用との乖離

### (1) 『金融検査マニュアル』（本冊）の機械的、画一的運用回避方針

検査マニュアルの形式的な適用は信用収縮を招く恐れがあったが、金融検査部長は『金融検査マニュアル』が機械的・画一的な運用に陥らないような配慮を金融証券検査官に求めていた。金融検査マニュアルの発出に際して、金融監督庁の五味検査部長は、「金融マニュアルはあくまでも検査官が検査をする際に用いる手引書として位置づけられるものであり、各金融機関においては、自己責任原則の下、このマニュアル等を踏まえ、創意工夫を十分に生かし、それぞれの規模・特性に応じたより詳細なマニュアルを自主的に作成し、金融機関の業務の健全性と適切性の確保に努めることが期待される。また、マニュアルの各チェック項目は検査官が金融機関のリスク管理態勢及び法令等遵守態勢を評価する際の規準であり、これらの基準の達成を直ちに法的に義務づけるものではない。マニュアルの適用にあたっては、金融機関の規模や特性を十分踏まえ、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」と金融検査官に注意していた<sup>(100)</sup>。

また『マニュアル』の「法令等遵守態勢の確認検査用チェックリスト」や「リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト（共通編）」には、検査を行うに際しての留意事項として、その機械的・画一的な運用を避けることが次のように明記されていた。「マニュアルの適用にあたっては、金融機関の規模や特性」を十分踏まえ、機械的・画一的な運用に陥らないように配慮する必要がある」と。

監督当局には『金融検査マニュアル』が機械的・画一的に運用されることに対する警戒心があったのである。

### (2) 『金融検査マニュアル』（本冊）の策定当初の機械的、画一的運用

実際には策定された金融検査マニュアルには金融検査において機械的・画一的に運用されるという問題点があった。このことは中小企業や金融機関の実用に合っていないとの指摘が数多くなされたことから明らかである<sup>(101)</sup>。

バーゼル合意においては信用リスク計量化手法、リスクに対応した引当・償却金、自己資本金の確保というリスク管理手法が採用されたが、この手法にはリスク量の正確な計算の困難性や景気循環増幅効果（Procyclicality、自己資本比率規制は不況期には景気悪化を促進する）という問題が存在していた。金融検査マニュアルは、そのような手法を導入したから、そのような問題点を抱えていたということが出来る<sup>(102)</sup>。

バーゼル銀行監督委員会のリスク管理態勢ならびに資産評価の諸原則は、グローバル金融の安定という視点からのものであり、基本的には大企業・大銀行を想定した基準であった<sup>(103)</sup>。バーゼル銀行監督委員会は、あらゆる国の金融機関経営の健全性を高めるために有効な一般的・普遍の原則を提起したが、各国の経済・金融構造の多様性を無視した一般原則の機械的適用は大きな弊害をもたらす。1988年バーゼル合意における画一的リスク・ウェイトの適用が1997-98年国際金融危機の一原因となったという教訓から、金融監督当局が画一的なリスク管理基準、資産評価基準を押し付けるのではなく、各金融機関がその特性に応じたリスク管理態勢を自己責任で確立し、金融監督当局はその手法が正しくかつ適正に実行されているかのプロセスに集中すべきであると考えられるようになった<sup>(104)</sup>。

だが2002年2月27日の衆議院財務金融委員会では、吉井英勝委員が、信金、信組の貸出先の中小企業の実態を全く知らないままに、機械的、一律に金融庁の検査マニュアルで財務諸表を中心として貸付資産、債権の査定をして、そして機械的に割り振り、引当金の積み増しを求め、債務超に追い込んで破綻をさせる、ということが行われており、これは職員に問題があったというよりも、国際金融の世界で活躍している都銀のためのマニュアルと、地域、中小企業向けの金融を行い、相互扶助の総合組織としての信用金庫、信用組合を含んでいる地域金融機関のためのマニュアルとの区別がなかったことの方に問題があった、ということを指摘している<sup>(105)</sup>。

1997年第1四半期から2000年第1四半期にかけての「中小企業向け貸出金」の動向を見ると、かなりの収縮が見られる。これには金融検査マニュアルの影響が考えられる<sup>(106)</sup>。東谷暁[2003]は「九九年から金融行政に導入された『金融検査マニュアル』は、大企業向けの融資を前提としてつくりあげられたため中小企業にとって過酷なものとなり、中小企業向け金融機関を破綻に押しやる効果を生み出していた」と述べている<sup>(107)</sup>。中小企業の経営が極めて厳しかったにもかかわらず、金融検査官は厳しい債権分類を地域金融機関に要求し、貸倒引当金の積増しを求め、このために破綻する信用金庫があったことが報告されている<sup>(108)</sup>。

大企業への融資と中小企業への融資を同じマニュアルに基づいて金融検査・監督行政を行うことは無理であっただけでなく、金融検査には中小企業に対してマニュアルの文面どおり、あるいはそれ以上の厳密さをもって運用された。この一因として、金融検査の結果として正常という判断がなされた後に当該金融機関が破綻した場合に検査責任が問われることを当局が恐れたことが指摘できる。一方で、地域金融機関が金融官から文句を言われないような行動をとり、金融検査をおそれて引当を積み上げ、さらに貸出を減少させていったことも考えられる<sup>(109)</sup>。

銀行の業務は建前としては銀行の自己責任において行われていたが、金融検査が一方的な行政指導の色彩を強め、銀行の「自己査定」が有名無実と化するという面が見られたが、これには「お上には逆らわない」という金融機関の体質が作用していたと考えられるのである<sup>(110)</sup>。

このように当局の意図とは異なり、現実には『金融検査マニュアル』は画一的な運用がされて貸し渋りや金融機関の破綻が生じたりしたのである。

#### 4 『金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕』の策定

金融庁は、金融検査マニュアルに対する批判に直面して、金融検査マニュアルを用いた金融検査が、中小企業への円滑化を阻害して、「貸し渋り」や「貸し剥がし」が生まれているということ認識するようになった<sup>(111)</sup>。中小企業金融の実態に即した新たな検査マニュアルの策定に着手するようになった。2002年2月、政府が打ち出した「デフレ対策」には「金融検査マニュアルの弾力的運用」という項目が盛り込まれ、同年4月に『金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕』案が公開され、パブリックコメントが募集され、事例をいくつか追加して、『金融検査マニュアル』の別冊が公表されることとなった<sup>(112)</sup>。

2002年6月に『金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕』が策定された。これには中小企業金融機関に対して厳しすぎる検査を改善するという目的があった。同別冊は、中小企業が①赤字になりやすい、②債務超過になりやすい、③財務状況の回復に時間がかかる、④貸出期間が短い、という点に配慮したものである<sup>(113)</sup>。

同別冊は、債務者の経営実態の把握の向上に資するために、中小・零細企業等の債務者区分の判断にかかる検証ポイントおよびこれに係る運用例からなるマニュアルを作成したものである<sup>(114)</sup>。その構成は、1 はじめに、2 検証ポイント、3 検証ポイントに関する運用例からなっていた。当初の事例は16であった。2004年2月には別冊の改正が行われている。この改正では事例は27となっている。

金融検査マニュアル別冊は、『金融検査マニュアル』（本冊）が金融機関に経営健全化を促し、組織やシステムを持続するために守り抜くべきガイドラインとしての性格に主眼がおかれていたため、そこに欠けていた中小企業の定性分析を盛り込んでいた。具体的には、販売力、技術力、経営者の資質やこれらを踏まえた成長性など企業の将来返済力を現す項目や企業オーナーの資産や収入状況などの潜在返済力を現す項目を重視した指針であった。経営改善計画、貸出条件およびその履行情況、貸出条件緩和債権、信用保証協会保証付き融資の取り扱いも検証のポイントとして挙げられていた<sup>(115)</sup>。

各事例はどれも「概況」・「業況」、「自己査定」、「金融庁の解説」の順で書かれていた。「概況」・「業況」では、取り上げられた中小企業の現状が示され、「自己査定」では、これらに対して銀行がどのような債務者区分を行ったかを述べ、「金融庁の解説」では金融庁の見解が示されていた。

『金融検査マニュアル』別冊は中小企業の経営実態を正確に把握するために作成したものであった。それは中小企業の質的評価を行うものであった。別冊の公表後、銀行の貸出現場での対応は、徐々に改善されていった<sup>(116)</sup>。同別冊は、財務体質の脆弱な中小・零細企業にも機会的・画一的に適用して債務者区分を厳しくした結果、中小・零細企業の経営に支障をきたし、貸し渋り、貸しはがしが横行するという『金融検査マニュアル』の行き過ぎの是正を行うものであり、中小企業に対する貸し渋り、貸しはがしに一定の役割を果たしたといえるのである<sup>(117)</sup>。

2004年2月に『金融検査マニュアル別冊』の全面見直しが実施された。この改定は、①「債務者との意思疎通」、②「疑似エクイティへの対応」、③「小口・多数の債権の分散効果」、④「運用の改善」、⑤「事例の大幅な拡充」の5つの柱を立てていた。①は金融機関の「債務者との意思疎通」を検証し、それが良好な場合には企業の成長性等について金融機関の評価を尊重し、また金融機関による中小・零細企業の再生支援の実績を引当率に

反映させることとするものであった。②は要注意先債権で貸出債権が経営改善計画の一環として一定の要件を満たす貸出金（「資本制劣後ローン」）に転換している場合には、これを債務者の資本とみなすことができることとするものである。③は小口・多数の貸出債権のリスク分散効果を勘案し、検査における自己査定 of 正確性の検証の対象となる「金額抽出基準」を引き上げることであった。④は債務者区分において、赤字や債務超過のみから判断するのではなく、キャッシュフローを重視して検証するということであった。また、経営者の資質等に関する検証ポイントが追加された。さらに法律等に基づき承認された計画等を活用することとされた。疎明資料の範囲の明確化も行われた。⑤は事例を16事例から27事例に大幅増加したことであった（神吉薫「金融検査マニュアル別冊〔中小企業編〕改訂の概要」『リージョナルバンキング』2004年3月号、4-9ページ）。

このような別冊の全面的改訂により、金融機関の資金仲介機能の活発化が図られたのである。そこには事業性評価の観点があった。

## 5 『金融検査マニュアル』の金融機関経営健全化、金融システム・金融行政に対する信頼・信認の構築機能

金融監督庁の五味廣文検査部長は1999年7月1日に金融証券検査官などに対して「金融証券検査官などに対して「預金等受入金融機関に係る検査マニュアルについて」という通達を発出している。この中で、「我が国金融システムの安定と再生を図り、金融機関に対する内外の信頼を回復することは、新世紀に向かって我が国経済の展望を切り開いていく上で、避けて通ることのできないステップである。そのためにも、金融機関においては不良債権の迅速な処理、戦略的な業務再構築やリストラ、経営内容の情報開示等に接客的に取り組み、監督当局においても検査監督体制の一層の充実を図り、国際的視点を踏まえ、かつ、預金者や納税者等の理解も得られるような、金融機関経営や金融行政を確立していく必要がある。金融検査のためのマニュアルを整備・公表することは、監督等脚の検査監督機能の向上及び透明な行政の確立に資するだけでなく、金融機関の自己責任に基づく経営を促し、もって金融行政全体に対する信頼の確立につながるものと考えられる」ということが述べられている<sup>(118)</sup>。『金融検査マニュアル』の策定・公表には、金融行政全体に対する信頼・信認の確立を図るという狙いがあったのである。

また、『金融検査マニュアル』の公表は、我が国の金融システムに対する内外の信頼・信認度を高めることが期待されていたのである。

銀行の貸出現場において、『金融検査マニュアル』（以下別冊を含む）で最も重要な点は、「信用格付け」と「債務者区分」項目であった。銀行は、安定的な経営基盤を確立するために、銀行自体の自己資本比率を高めること、同時に銀行の保有資産である貸出債権などの資産価値評価を厳格に行うこと、その貸出金の回収が行われなく危険（リスク）に応じて、貸出引当金を十分に積み立てることが必要であった。また、新規融資を行う上で、その対象先の財務内容や返済能力を査定して格付した区分（債務者区分）に応じて融資を行うことが必要であった。『金融検査マニュアル』は債務者区分に応じた銀行の対応基準を強調したのである<sup>(119)</sup>。

金融監督庁、その後の金融庁は、バブル崩壊後の資産価格の下落を主な原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に、①『金融検査マニュアル』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、債権のⅠ～Ⅳ分類）や償却・引当に対する検査・検証（1999～）や、②不良債権処理の推進という検査・監督を行った。不良債権処理に関しては、2001年4月の緊急経済対策以来、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次のことを設定した。①2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）、②5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）。これに則って不良債権の最終処理が着実に進められた。不良債権額は2001年には40兆円以上あったが、2005年にかけて減少傾向をたどっていった。主要行の不良債権比率は2002年には8.4%あったが、2005年には2.9%となり、2002年に掲げられた主要行の不良債権半減目標は2005年に達成された。引当額は2001年から2005年にかけて減少する一方で、引当率は2001年の24%台から2004年の31%台にまで引き上げられた<sup>(120)</sup>。

金融監督庁、金融庁は、不良債権処理といった、発足当初の優先課題に対応するため個別の資産査定を中心とした検査・監督手法を確立し、不良債権問題を正常化したのである<sup>(121)</sup>。金融機関は、年に2回、『金融検査マニュアル』に従って、適切な償却・引当を行って、正確な財務諸表を作成することが義務付けられた。このような自己査定の結果、金融機関の自己資本比率も確定した<sup>(122)</sup>。『金融検査マニュアル』が、金融危機時において、最低限の自己査定、償却・引当、リスク管理態勢を確立するのに役立ったことは事実であろう<sup>(123)</sup>。金融検査マニュアル対応の金融機関経営は、金融機関の取引先に対する資産査定を厳格にし、これは新たな不良債権を発生させないという点においては極めて有効に機能した<sup>(124)</sup>。金融庁は「1999年に発出された検査マニュアルの別表は、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た。これは、金融機関に自己査定の態勢が整っていない状況の下で、十分なデータの蓄積がない場合にも用い得る一定の簡便法を示したものと考えることができる。別表は、特別検査の実施とも相まって、自己査定、償却・引当に関する最低限の実務を確立する上で大きな役割を果たしたと考えられる」と検査マニュアルを評価している<sup>(125)</sup>。金融庁は、バブル当時は多くの借り手が、不動産や株式の値上がり後の売却による返済を見込んで資産購入資金の借入を行ったために、資産価格の下落によるバランスシートの悪化が借り手の債務返済能力に直結した、このような状況下では、借り手の実質的なバランスシートがどの程度悪化しているのかを検証することが、借り手の信用状況を評価し、不良債権問題を解決するうえで有効であったと述べている<sup>(126)</sup>。

金融機関の目利き能力の向上は2003年3月の金融審議会金融分科会第二部会報告「リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」において、その必要性が指摘されていた。だがその後の目利き能力の向上は不十分で、取引先からは、銀行の本業支援を見ても財務面のアドバイスが中心で、売上増加策等の本業面での不満の声が絶えなかった。その背景には、銀行業界の保守的な性格があったと考えられる。また、事業性評価に必要とされる目利き能力の低下をもたらした金融構造の変化があった<sup>(127)</sup>。さらに、企業間競争が激化する中、技術力や企業の強みが陳腐化しやすくなっているため、企業の事業価値や将来性を見極めることが難しくなってきたことがその要因のひとつであった<sup>(128)</sup>。金融庁の資料には『金融検査マニュアル』に基づく金融検査・監督が金融機関の目利き能力の低下をもたらしたのではないかという趣旨の見解が紹介されているが（金融庁〔2018〕32ペー

ジ),『金融検査マニュアル』そのものが必ずしも金融機関職員の目利き能力の低下をもたらしたわけではなかった。

『金融検査マニュアル』が示した統一的な健全化指標の提示には意義があり、時に不良債権が問題とされた時期にはその意義が大きかったのである。

## V 『金融検査マニュアル』の策定と中小企業金融の円滑化

### 1 戦後の経済の復興期～安定成長期の中小企業金融円滑化行政と金融検査マニュアル

戦後日本において中小企業金融の円滑化に向けた金融行政が展開されている<sup>(129)</sup>。これと金融検査マニュアルとの関係について考察しよう。

大蔵省、金融庁は金融の安定と円滑、金融システムの維持を図るだけでなく、金融仲介機能の発揮を重視していた。金融機関の財務の健全性確保と金融仲介機能の発揮、中小企業金融円滑化との同時達成が金融行政の目標であった<sup>(130)</sup>。

第2次大戦後戦後の占領期には銀行検査が再生した。『金融検査マニュアル』が策定される以前から、金融検査のマニュアルが策定されていた。1951年に大蔵省銀行局検査部が発刊した銀行検査マニュアルである『新しい銀行検査法』は、銀行検査の目的として、銀行経営の安全性の確保と銀行の公共性の発揮をあげていた。この2つの目的は時として相反するものと認識されており、銀行の「健全性」を最上位の包括的概念としていた<sup>(131)</sup>。『新しい銀行検査法』が1958年まで銀行検査マニュアルとしての役割を果たしていた。同書の5年後に刊行された大蔵省関係者による銀行法の解説書においては、「銀行の公共性」として、「預金者保護」、「信用秩序維持」、「資金供給面における国民経済的機能」の3要素が示されるようになった<sup>(132)</sup>。1958年までは銀行の経営健全性確保を第(一)義においた検査行政が行われていた<sup>(133)</sup>。

高度経済成長期には、1959年に銀行局検査部職員有志によって構成されている金融検査研究会(大蔵省銀行局検査部内)が『金融検査の要領』を刊行し、これが1968年に至るまで、金融検査マニュアルとして機能した。この検査マニュアルにおいて、金融検査の目的として、①金融機関の経営内容の健全性の検討、②金融機関の機能発揮の検討、③公正な業務運営の如何の検討の3つが挙げられた。ここには「信用秩序の維持」という項目はみられないが、大蔵省銀行局は信用秩序維持を銀行の公共性維持を構成する概念として認識していた<sup>(134)</sup>。銀行検査においては銀行の公共性の確保が検査目的として明確化されるようになった<sup>(135)</sup>。この銀行の公共性には預金者保護という消極面と与信業務が国民経済の成長発展に貢献するという積極的側面があり、特に後者に沿った指摘事項が整理された<sup>(136)</sup>。1960年代後半の銀行検査は『金融検査の要領』に基づいて実施された。その特徴は、銀行の公共性を与信受診両面にわたって重視し、かつ個別銀行ごとにその経営実態を正確に把握・指導する目的をもって検査する点にあった<sup>(137)</sup>。

金融検査研究会編『金融機関の検査』が1968年に刊行され、これが、以後1975年に至るまで銀行検査マニュアルとして用いられた。同書で示された銀行検査の目的は①預金者保護、②公共性発揮のための機能発揮状況の2つであった。この目的の内容は、銀行の公共性を構成する3要素である「預金者保護」、「信用秩序の維持」、「銀行の資金供給面における国民経済的機能」と整合していた<sup>(138)</sup>。



安定経済成長期には、1976年に『金融機関の検査』に準じて編集された金融検査研究会編『金融検査の要領』が刊行され、これが1981年に至るまで検査マニュアルとして機能した。同書は、金融機関業務の公共性を受信業務と与信業務の両面からとらえ、銀行経営の健全性が広く社会全体の関心事となっており、また、金融機関の資金の効率的供給が経済社会の発展への貢献となると述べている。金融機関検査の目的については、①金融機関の「経営の健全性」、②「金融機関の与信面における公共的機能の発揮」、③金融機関の「公正な業務運営」の確保という3つの社会的要請に対処することを挙げている<sup>(139)</sup>。

『金融検査の要領』に準じて編纂された金融検査研究会編『金融検査の実務』が1982年に刊行された。これが1987年まで金融検査マニュアルとして機能した。同書は『金融検査の実務』は、金融検査の目的として、①経営の健全性、②信用供与面における公共的機能の発揮、③公正な業務運営の確保の3つの社会的要請に応えることとした<sup>(140)</sup>。

1988年には金融環境の変化などを考慮して『金融検査の実務』を改訂して金融検査研究会編『新版 金融検査の実務』が刊行された。同書が1990年にいたるまで金融検査マニュアルとして機能した。同書は、金融機関の公共性として、①預金者保護、②信用秩序の媒体、③適正な信用供与の3つを挙げ、金融機関検査の目的として、①経営の健全性（預金者保護および信用秩序の維持のために必要な金融機関の健全性を検査において検討）、②信用供与面における公共的機能の発揮（経済社会の成長発展のために金融機関が資金供給者として適正な機能を発揮）、③公正な業務運営の確保の3点の検討を挙げている<sup>(141)</sup>。

## 2 低成長経済への移行後の中小企業金融円滑化行政と『金融検査マニュアル』

バブル経済崩壊に伴う低成長経済への移行の開始期に金融検査研究会編『新時代の金融検査実務』が刊行された。これが1998年に至るまでの金融検査マニュアルとして機能した。同書は金融機関の公共性として①預金者保護、②信用秩序の媒体、③適正な信用供与の3点を挙げ、金融機関検査の目的として、①金融機関の経営の健全性、②信用供与面における公共的機能の発揮、③公正な業務運営の確保、④その他公共性の要請に応えた業務運営の4点についての検討を挙げている<sup>(142)</sup>。

1999年には『金融検査マニュアル』が策定された。これが2019年末に廃止とされるに至るまで金融検査マニュアルとして機能した。策定された『金融検査マニュアル』も、「金融検査の基本的考え方」の中で、国家が「金融機関の業務の健全性および適切性の確保」に関心を持つ理由として、預金者保護、信用秩序維持とともに、「金融機関の資金供給面における機能」発揮を挙げている<sup>(143)</sup>。

だが策定当初の同マニュアルには金融仲介機能の発揮、「金融円滑化」が独立した検査項目として掲げられていなかった。不良債権問題期には預金者保護や信用秩序の維持が重要課題となり、マニュアル本冊においては、金融機関の業務の健全性の確保が検査目的として強調されるようになったのである。「債務者区分」の中では、中小・零細企業等については、当該企業の財務状況のみならず、当該企業の技術力、販売力や成長性を考慮することが示されていたが、その具体例は示されず、実際には金融仲介期の金融仲介機能の低下、貸し渋りという事態が生じてしまった。

中小企業金融に対する実態に即した配慮を行うため、前述のように金融庁は2002年に『金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕』を策定し、金融機関が融資先企業の実情

をきめ細かく把握することの重要性を強調するようになり、技術力や販売等の定性評価に注目するようになり、中小企業の実態把握の具体例を提示し、中小企業金融の円滑化に一定の機能を果たすようになった<sup>(144)</sup>。『マニュアル別冊』は事業性評価を考慮していた。

金融庁は2003年以降、地域密着金融の取組として、リレーションシップ・バンキングを推進しようとした<sup>(145)</sup>。金融庁はこのための時限定的取組として2003年3月28日に「リレーションシップバンキングの機能強化に関する第1次アクションプログラムを策定したが、この中で事業性評価に取り組むことがすでに記されていた<sup>(146)</sup>。『マニュアル別冊』の全面改訂により金融機関の資産仲介機能が強化されることとなった。

とはいえ、不良債権問題期においては、リレーションシップバンキングの機能強化への取組みは暫定的な方策にとどまっていた<sup>(147)</sup>。事業性評価は限定的なものにとどまった。

不良債権問題期においては『金融検査マニュアル』の金融円滑化機能は後退し、金融検査・監督において金融の安定、金融システムの維持が重視されていた。金融仲介機能の発揮が再び重視されるようになるのは不良債権問題が収束してからのことであったのである<sup>(148)</sup>。

2008年9月2日に「中小企業金融の円滑化に向けた今後の対応について」を策定した。これに基づき、金融庁は中小企業金融の円滑化に取り組んだ<sup>(149)</sup>。

2008年9月のリーマン・ショック後の2009年12月に中小企業金融円滑化法が約2年間の時限立法として施行された。中小企業金融円滑化法の実施に伴い、2010年3月に『金融検査マニュアル』に「金融円滑化編」追加された（検査マニュアル研究会編〔2010〕46-70ページ等を参照）。

不良債権問題期においては、『金融検査マニュアル』においては、「法令等遵守態勢」と「リスク管理態勢」を「確認検査」することが重視されており、「金融円滑化編」は未だ独自の項目として掲げられてはいなかったのである。

## Ⅵ. 「金融検査マニュアル」の問題点、限界

### 1 『金融検査マニュアル』の内容上の問題点、限界

#### (1) 『金融検査マニュアル』の「形式への集中」、「過去への集中」、「部分への集中」

『金融検査マニュアル』には問題点や限界があった。まずその内容上の問題点や限界をあげてみよう。

金融庁の『金融検査・監督の考え方と進め方（検査・監督の基本方針）』と題する方針書が示しているように、『金融検査マニュアル』には不良債権問題期の金融検査・監督には「形式への集中」、「過去への集中」、「部分への集中」という問題があった。金融庁が同方針書の中で、金融行政は「形式・過去・部分」への集中を廃し、「実質・未来・全体」に視野を広げなければならないと主張したのは、そのことを示している<sup>(150)</sup>。

#### 1) 「形式への集中」、担保・信用保証依存

「形式への集中」とは、金融検査・監督が、借り手の事業内容ではなく、担保・保証の有無を必要以上に重視する、顧客ニーズに即したサービス提供よりもルール順守の証拠作りに注力するといったことである<sup>(151)</sup>。

金融機関の担保重視は金融機関自身が求めていたことであった。また日本の中小企業の

およそ70%は赤字申告であり、財務基盤が脆弱で担保余力の少ない中小・零細企業の資金供給においては信用保証協会の保証が頼りの綱となっていた<sup>(152)</sup>。したがって、担保や信用保証依存は『金融検査マニュアル』がもたらしたとは必ずしも言えない。だが、『金融検査マニュアル』において、「信用リスク検査用マニュアル」における「自己査定に関する検査」において、「債権の分類方法」に関して「担保による調整」や「保証等による調整」が明示され、自己査定における「債権の分類規準」において担保や保証が重視されていた。このことが、金融機関の信用リスク管理において担保重視をもたらし結果を招いたという側面がなかったとは言えないであろう。

『金融検査マニュアル』は、「金融機関の担保・保証が十分かどうかを検証するための教科書」という意味合いが強く、金融機関の最低限の実務を確立するために整備されたものとなっており、事業性評価に不可欠な、事業から生まれるキャッシュフローを融資・審査においてどう考慮するかといった要素が盛り込めていないものとなっていた。このことが、金融機関が「事業収益があって融資可能」と判断しても、「のち債務者の状況が悪くなった場合に、検査の際に担保・保証の十分性を問われることを恐れる」といった金融機関の行動を招いてきた面があったことは否めない<sup>(153)</sup>。金融庁は、1999年に策定された『金融検査マニュアル』の別表が借り手の実態把握ではなくて外形的な基準を中心に用いて債権分類を行っていたことを認めている<sup>(154)</sup>。

現場の銀行員がマニュアル主義によりどんどんレベルダウンし、金融機関は『金融検査マニュアル』に基づいて自行のマニュアルを作り、営業の現場では、金融検査の根本思想が置き去りにされて、チェックリストだけが適用される、という問題もあった<sup>(155)</sup>。

金融検査マニュアルは、本文に「金融機関の規模や特性を十分にふまえ、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」といった記述があるものの、全体的には、「内部規定を策定しているか」、「組織内に周知されているか」という文言が多用されるなど、「一律的なチェックリスト方式」になっている。その結果、金融機関が金融検査での指摘を恐れて、マニュアルに記載されているプラクティスからの乖離に及び腰になり、「チェックしたことの証拠をいかに残すか」という形式的な対応を促す結果となっていた。金融検査マニュアルに依存したことで、当局と金融機関双方の「思考停止」を招くという側面があったのである<sup>(156)</sup>。

## 2) 「過去への集中」、財務状況の定量的評価重視

「過去への集中」とは、将来の経営の持続可能性よりも、過去の経営の結果である足元のバランスシートを重視する、顧客ニーズの変化への対応よりも過去の法令違反行為に着目する、といったことである。当時の金融検査・監督においては、過去の一時点の健全性の確認が重視され、将来（未来）に向けた健全性が確保されているかをみるという視点が不十分であった<sup>(157)</sup>。

不良債権問題期の金融検査においては、特に過去の業績を示す財務状況の定量的評価の検証が重視された。『金融検査マニュアル』の「自己査定に関する検査について（別表1）」における債務者区分においては、財務状況のみならず、事業の「未来の姿」を評価するために必要となる競争力の源泉となる知的資産となる技術力や販売力、将来の成長性なども考慮されていた。だが債権の査定は、信用格付を行い、信用格付に基づき債務者区分を行

うことを原則としており、これには担保・保証の有無とともに、財務状況の定量的評価が大きくかかわっていた。金融機関が企業の事業性を評価しているかどうかを重視してはなかった。

中小零細企業を取引先とする第二地銀はマニュアルの「中間とりまとめ」が破綻懸念先の定義に定量的基準を明示したことを危惧していたが、「最終とりまとめ」では定性情報も加味されることとなった。金融検査や『金融検査マニュアル』においては、別冊に見られるように質的検証が行われた。『金融検査マニュアル』が中小企業の質的評価を無視したということではできないということを指摘しておきたい。

とはいえ、その質的側面での検証が不十分であり、これが金融機関にそのような結果を招くことになった面があったことは否めない<sup>(158)</sup>。金融庁は、『マニュアル』別表が一種のセーフハーバー（安全港）となり、借り手の実態を把握し、将来の損失発生確率をよりの確に見通す努力を行うよりも、過去データや担保・保証等に着目した実務を続ける方が安心であるとの印象をもたらしているのではないか、形式と過去への集中が続き、実質と未来の視点からの改善が進みにくい原因となっているのではないか、という指摘があることを認めている<sup>(159)</sup>。金融庁は、現在、『金融検査マニュアル』に基づく画一的な内部管理態勢（リスク管理、引当等）の検証が行われた結果、過去の貸倒実績のみに依拠して引当を見積もる実務が定着して、金融機関が認識している将来の貸倒れのリスクを引当に適切に反映させることが難しくなったことを認めている<sup>(160)</sup>。

バブル経済崩壊以降に多くの金融機関が不良債権を抱えるようになった状況を早期に打開するために制定された『金融検査マニュアル』に基づいて、金融監督庁や金融庁が貸出金の資産査定を厳格化し、不良債権処理を積極的に進めたが、これが結果的に、すべての金融機関を委縮させ、以後、「不良債権を生み出さない経営」、「マニュアルに厳格に従ったリスクを取らない経営」を墨守する姿勢を金融機関が貫くことになってしまった<sup>(161)</sup>。マニュアルに基づく過去の財務指標依存の審査目線が当然のように融資判断の基準になるようになったのもこの頃からである。金融庁の意図ではなかったにしても、金融機関の対応としては、当該企業に少しでも財務面で懸念が認められれば、速やかに退場に向けたシナリオを準備するという機械的な運営が恒常化し、ほとんどの金融機関が「事業価値を判断する」という本来あるべき姿を放棄するという結果を招くこととなったのである<sup>(162)</sup>。

現在では、貸出先の事業の将来性や将来のキャッシュフローから返済可能性を評価した融資を行うことが銀行貸出の課題の一つとなっている。また、経営状態に重大な問題が生じていない債務者に対する債権であっても、将来信用状態が大きく悪化するリスクが潜んでいる場合に、いかに将来の貸倒れに備えつつ、リスクが顕在化する前に実効的な経営支援に着手できるかが、多くの金融機関にとって重要な課題の一つとなっている<sup>(163)</sup>。将来を見据えた信用リスクの特定・評価が重要となっている<sup>(164)</sup>。だが不良債権問題期の金融検査はこれに対応するものとはなっていなかったのである。

### 3) 「部分への集中」

「部分への集中」とは、金融機関の経営全体の中で真に重要なリスクを議論するのではなく、個別の資産査定に集中する、個別の法令違反行為だけを咎めてガバナンスや企業文化といった問題発生の根本原因の究明や必要な対策の議論を軽視する、といったことであ

る<sup>(165)</sup>。

当時の金融検査・監督は、重箱の隅をつつきがちで、重点課題に注力できていなかった。全体をみた、実質重視の最低基準検証になってはいなかった<sup>(166)</sup>。

## (2) 「最低基準検証」という限界

不良債権問題期の金融検査においては、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どうかを重視され、実質的に良好な金融サービスの提供やリスク管理ができていないか（ベスト・プラクティス）を検査することが不十分であったということが挙げられる。このことについて立ち入って述べよう。

2000年代前半までは、『金融検査マニュアル』に基づいて個別の貸出についての自己査定や償却・引当の適切性を検証し、最低自己資本比率の充足状況を確認する最低基準検証が当局の取組の中心であった。2000年代前半には、利用者保護を図るために最低限の法令順守態勢の確保が重視され、チェックリストに基づく法令違反の網羅的洗い出しが行われた<sup>(167)</sup>。

金融システムの安定、利用者保護、市場の公正性・透明性の3目標を巡っては、最低限満たすべき基準の充足の確認のための検査・監督は、形式・過去・部分の視点に偏りがちであった。「最低基準検証」は必要なことではあったが、その進め方を実質・未来・全体の視点から見直すという課題が2000年代後半以後においても残されていた<sup>(168)</sup>。

当時の『金融検査マニュアル』には最低基準を検証するマニュアルであるという限界があった。

また当時の金融監督行政においては持続的な最低基準充足を確保するための「動的な監督」が重視されてはいなかった。当時においては、ルールに基づく事後確認型行政が標榜されていた。「動的な監督」という、明確な最低基準抵触がない段階において、これに抵触する蓋然性が高い金融機関については、実際にこれに抵触する事態に至らないように、予防的に問題点を指摘し、改善対応を求めていくという手法が採られてはいなかった<sup>(169)</sup>。

不良債権問題期においては、『金融検査マニュアル』は「動的な監督」のためのマニュアルとして機能してはいなかった。

金融庁が「ベター・レギュレーション」の取り組みを明示的な課題として掲げ、「ミニマム・スタンダード」をクリアしつつある状況を見据えて、「ベスト・プラクティス」を目指して、問題発生への対処という消極的な対応から意識的な局面展開を課題とする積極的な対応を課題とするようになるのは2007年7月になってからのことであった<sup>(170)</sup>。

金融監督の方法にはルールベースのアプローチとプリンシプルベースのアプローチとがある。前者は規制監督側が詳細なルールや規則を制定し、それらを個別事例に適用していくというものである。これに対して後者は金融機関側が尊重すべき重要な原則や規範を示し、金融機関の自主性を尊重しつつ行政側が対応するというものである。ベター・レギュレーションの第1の柱はこの両者の最適な組み合わせを実現することである<sup>(171)</sup>。不良債権問題期においてはルールベースの金融監督が行われていた。これは不良債権問題が大きな課題となっていたからであった。金融機関は金融検査マニュアルに基づいて融資したり回収したりすることに追われたのであった<sup>(172)</sup>。

中小企業家同友会全国協議会は、『金融検査マニュアル』では『将来を見越した融資』

はできにくい。金融機関の健全性を機械的な自己資本比率のみで図るのは限界がある」、『地域への円滑な資金供給』『利用者利便』の観点から公的機関が評価・情報公開を行うよう指導すべきではないか」という問題提起を行った。中小企業への金融取引の円滑・育成に逆行するのが、今の金融検査マニュアルである、という批判が不良債権問題期の『金融検査マニュアル』に対してあったのである(平石裕一 [2002] 15 ページ)。

### (3) 金融機関の融資における創意工夫の障害、金融機関の個性・特性に即した実態把握の不十分性

『金融検査マニュアル』策定当初はその画一的運用による弊害が顕著にあらわれた。

金融機関は『金融検査マニュアル』を踏まえてそれぞれの特性に応じた詳細なマニュアルを自主的に作成し、自行の業務の健全性と適切性の確保に努めればよいことになっている。だが金融庁が「全ての金融機関についてチェックリストに基づく網羅的検証を定期的に行い、個別の非違事項の指摘と処分を行う」という形での最低基準検証を繰り返すことは、金融機関が検査マニュアルへの対応を念頭に形式的な諸規定や組織・態勢の整備に注力し、これが固定化し、いったん策定された内部規定が固定化し、多様で主体的な創意工夫の障害となるという問題を生じることともなった<sup>(173)</sup>。不良債権問題期を経た後にこれが大きな問題として残ることとなった<sup>(174)</sup>。

『金融マニュアル』に基づく検査・監督手法においては、ルールベースとなる形式チェックに基づいて、個別の資産査定や法令順守の事後的な検査が実施され、①「形式への集中」、②「過去への集中」③「部分への集中」という副作用が当局の側にも、金融機関の側にも生じ、こうしたことが金融機関の創意工夫の障害、目利き力の低下、をもたらすという側面があった<sup>(175)</sup>。日本型金融排除、企業の経営資源(ヒト、モノ、カネ、情報等)を総合的に捉え、企業の過去、現在、将来を見据えたとえで企業の実態を把握するという、事業性評価に基づいた融資の立ち遅れの一因となった<sup>(176)</sup>。

金融検査マニュアルに基づく金融検査が銀行員の考える力の低下を後押しした<sup>(177)</sup>。

金融検査マニュアルは、いいこともたくさん書いているが細かすぎるため、これが金融機関の創意工夫の余地を奪い、思考停止を招き、リスク管理のマニュアル化をもたらしたという側面もあった<sup>(178)</sup>。

金融庁は、現在、別表が金融機関のビジネスモデルや顧客の特性に応じた改善の取組みを制約することは望ましくないと述べている<sup>(179)</sup>。金融庁は検査マニュアルが想定しているビジネスが、かなり限定された類型のものとなり、各金融機関の経営戦略や融資方針が、十分に反映されず、画一的に内部管理態勢(リスク管理、引当金等)の検証が行われた結果、担保・保証への過度な依存、貸出先の事業理解・目利き力の低下といった融資行動への影響が生じたと述べている<sup>(180)</sup>。現在、同庁は、金融機関が自主的な創意工夫を行いやすくするよう、ビジネスモデルの多様性に合わせた、金融検査・監督を行うことを目指している。金融庁は、融資における検査・監督を金融機関の個性・特性に即した実態把握と金融機関との対話を進めるものに改めようとしているのである<sup>(181)</sup>。

### (4) 短期継続融資の長期融資へのシフトの弊害

2002年に策定された金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕の事例の中で、手形

の書換え継続が常態化している貸付については、正常運転資金に相当する部分とそれを超える部分に切り分けて見ること、そしてそれを超える部分については不良債権にあたるかどうかの検証が必要である旨が示された<sup>(182)</sup>。

これを受けて多くの金融機関が、正常運転資金に相当する部分についても、短期手形貸付による対応を避けて、長期証書付き（担保や保証付き、約定返済付き）で対応することとなったのであった<sup>(183)</sup>。

本来は短期継続融資や当座貸越取引などで対応すべき運転資金融資がキャッシュフローに適合しない証書貸付にシフトしてしまった。このため、取引先の資金繰りが極度に悪化することになってしまったのである<sup>(184)</sup>。

『金融検査マニュアル』の策定後、長期融資が漸増する一方で、短期貸出は漸減している。これは短期継続融資が場合によっては条件変更債権融に該当される危惧から短期継続融資が長期融資に振り替えられたためであり、リーマンショック以降その傾向は加速されている。返済が求められない運転資金の短期継続融資を長期証書貸付としたことは、毎月定額弁済で中小企業の資金繰りを圧迫し、やがて借り手中小企業は約定弁済ができなくなり、借入の条件変更を余儀なくされて、その後は新規融資が受けられなくという問題を生じさせることとなった。このようなことが中小企業への短期貸出を減少させることとなった<sup>(185)</sup>。

また、短期継続融資手続きが不用となったことは、金融機関との面談が減り、企業の課題解決を遅らせるという問題を生じさせることともなった<sup>(186)</sup>。

金融庁は正常運転資金の範囲内であっても「短期継続融資」による対応を差し控え、長期融資（多くは担保・保証付）で対応する動きが一部でみられたことに対する反省から、2015年1月に『金融検査マニュアル別冊』の一部を改正し、新たな事例20を追加した<sup>(187)</sup>。この事例の中でのポイントは、① 正常運転資金に対して、「短期継続資金」で対応することに何ら問題はない、② 「短期継続融資」は無担保無担保の短期融資で、債務者のニーズに応需し、書替え時に債務者の業況や実態を適切に把握して、その継続の是非を判断することは、目利き力発揮の一手法となり得る、③ 正常運転資金の範囲は、債務者の業況や実態に合わせて柔軟に検討する必要がある、ということが明記されたのである<sup>(188)</sup>。

こうして、ようやく中小企業は正常運転資金を短期継続融資で借り入れることが困難となり、これが金融機関の目利き能力の低下の一因となったという問題が解消されることとなったのである。

## 2 『金融検査マニュアル』の運用上の問題点

### (1) 金融検査官のマニュアル運用上の問題

金融検査官の検査の姿勢にも問題があった。『金融検査マニュアル』の中小企業編が出る前には、実際の運用に際して、「金融機関サイドの主張が受け容れられない」、「金融検査官によって判断が違うなど」の苦情が絶えなかった<sup>(189)</sup>。金融検査官がマニュアルを機械的に適用した検査を行い、これに従わない銀行員を叱責するという事態も生じていた<sup>(190)</sup>。中小企業の実態に明るい検査官が不足していた<sup>(191)</sup>。

金融検査の対象に伴い検査官が増員されたが、多くは公募により中途採用された職員であり、検査業務の習熟度が一様ではなかった<sup>(192)</sup>。佐藤隆文金融庁検査局長が認めているように、検査官の人数が増える中で、経験の浅い検査官などは、どうしてもリスクについ

て保守的に見てしまうため、機械的・画一的な判断になってしまうという問題があった<sup>(193)</sup>。『金融検査マニュアル』策定当初において、検査官の能力上の問題もあり、機械的・画一的な運用が実施され、中小企業金融機関・地域金融機関や中小・零細企業に悪影響を及ぼすという弊害が生じたのである。

金融検査官は、検査の結果としての正常の判断がなされた後、当該金融機関が破綻した場合の当局の検査責任を恐れていた。このことが現場の金融検査官の厳しい検査を生じさせた。この結果、融資すればマニュアルの定義に従ってすぐに金融検査によって不良債権と認定されることを恐れた地域金融機関は引当を積み上げ、貸出をじわじわと減少させていったのである<sup>(194)</sup>。

検査官の養成が急務となり、金融庁は、ベテラン検査官が金融機関の支店長役となって模擬査定研修を実施することにより検査官に対する教育・訓練の充実・強化に努めた<sup>(195)</sup>。だが金融庁の人材育成・確保という課題はその後においても残されていたのである<sup>(196)</sup>。

## (2) 金融機関のリスク回避の保守姿勢

金融機関の対応にも問題があった。『金融検査マニュアル』は金融機関のリスク管理を重視するものであり、リスク排除を奨励するものではなかった。基本的考え方としては、従来の資産査定中心の検査から、リスク管理重視の検査への転換を図る、ということに重点が置かれていた。だが実際には不良債権問題期には資産の自己査定の検査に金融検査の重点がおかれ、金融機関の現場では、『金融検査マニュアル』の銀行貸出の健全化の側面に適合するように、リスクそのものを排除する方向で対応が進んでいた。

預金を資金源とする銀行には債権確保を重視する保守的性格があった。銀行経営の健全化を求める『金融検査マニュアル』を前にして、銀行の本来の使命である、与信を通じて貸出先企業の事業リスクをとるという機能が著しく弱くなってしまった。銀行はとりわけ、新規事業に対する与信に慎重になったのである<sup>(197)</sup>。

## (3) 金融機関の金融検査監督当局の意向への付度

『金融検査マニュアル』が提示したのはあくまでも統一基準であって、それを機械的に適用することに対しては繰り返し注意を喚起していた。当局からの要請のまま、一律・画一的に融資に取り組んできた金融機関の姿勢に大きな問題があった。金融機関が当局の意向を付度した行動をとったことが担保、信用保証、財務分析依存、金融検査マニュアル機械的適用に基づく貸出をもたらした大きな要因の一つであったと言えよう。

それでは金融機関がなぜ金融検査監督当局の意向を付度した慎重な貸出行動をとったのであろうか。

金融機関には金融検査の検査に異議を申し立てる機会が与えられていた。その機会を十分に行使できなかった背景には、金融検査監督当局が欧米の金融リスクマネジメントの理論に精通し、検査官が検査の十分な経験を有する面があった一方で、金融機関職員の目利き能力に不十分性があったという事情があったと考えられる。金融検査官に問題点を指摘された場合にそれに反論する力量が銀行の側に不足していたといえる。

金融機関が、検査官との間で企業の債務者区分について合意に至らない場合に、立入検査が終了した段階で、文書で検査局へ申し立てる「意見申立制度」が設けられていたが、



その申立ては必ずしも聞き入れられなかった。この一因として、金融機関側が「企業の実態を十分に把握せず、数字に基づかない曖昧な業界の将来予測など、合理性を欠く従来どおりで通用する」と考えているケースがあった（『金融財政事情』2002年9月23日号、21ページ）ことが挙げられる。2004年当時の支店長匿名座談会では、地域金融機関が取引先の実態を本当に把握しているかという疑問が残る、検査では基本的にきちんと説明できなければだめだが、それができない支店長が稀にいるということが語られている（『金融ジャーナル』2004年3月号、63-64ページ）。また、意見申立制度には申立てまでの猶予が2~3日しかないという難点があった（同、63ページ）。

金融機関職員の目利き能力の不十分性については本論文のⅣの5で指摘したが、これに関して千葉真司〔2014〕では「その背景には、企業とのコミュニケーション不足や顧客ニーズの把握不足に加え、金融機関のノウハウ不足、そして何よりも、当局からの要請のまま、一律・網羅的に取り組んできた金融機関側の姿勢にも問題があるのではないか」と述べられている（1ページ）。当局の意向に沿おうとする金融機関側の姿勢にも問題があったといえよう。

金融機関の検査の法的性格、金融監督行政との連動も付度に関係していたと考えられる。

金融検査は単なる調査ではなかった。金融検査は金融機関の許認可権を握る金融庁の検査であった。金融機関は不良債権を生じた場合の処分を恐れて財務の健全性を求める金融庁の意向を無視できなかったと考えられるのである。『金融検査マニュアル』は検査官が金融機関を検査する際に用いる単なる手引書ではなかった。検査部局による金融検査は監督部局によるオフサイト・モニタリングおよび監督上の行政措置と連携していた。マニュアルに従っていないということが金融検査やオフサイト・モニタリングによって認定された場合には、業務改善の余地が存在していたとしても、金融機関は行政処分される可能性があった。これを恐れたことが、金融機関が金融検査監督当局の意向を付度して金融検査マニュアルに忠実にしたがうという結果を生じさせたと考えられるのである<sup>(198)</sup>。金融検査マニュアルは「中間とりまとめ」よりも文言が穏やかになっていたが、その運用は金融機関の過剰反応を招くものであったと考えられる。銀行員は、自分が担当している融資にクレームがつくことを嫌い、心理的に委縮して、回収に問題がない場合でも貸倒引当を積むということが起こっていた<sup>(199)</sup>。

従来の検査は個別資産査定が中心であったこともあり、金融機関の融資判断が、検査官に説明しにくい事業性などに関する定性情報よりも担保・保証等や財務情報に基づく格付け重視にかたよるという問題もあった<sup>(200)</sup>。

このように金融機関側の金融検査監督当局、『金融検査マニュアル』への対応姿勢に大きな問題があったのである。

## むすび

本論文ではバブル経済崩壊以後の不良債権問題期の金融検査の改革について、資料に基づいて総合的に考察した。特にこの時期の『金融検査マニュアル』の再評価を行った。

バブル経済崩壊以後の金融検査の改革について考察する前提として、まず、第1章において、それ以前の大蔵省の金融検査について概観した。

次いで、バブル崩壊以後における大蔵省の金融検査改革について立ち入って検討した。この改革は当局指導型であった金融検査方式を市場機能、金融機関の自己管理重視型の金融検査型へ転換するものであった。本論文では、第2章において、この金融検査改革の背景と転換過程を明らかにした。

バブル経済崩壊以後、金融不祥事、不良債権問題が顕在化した。また、市場機能、金融機関の自己責任重視の金融検査が求められるようになった。バブル経済期以降の大蔵省の金融検査には機構上の問題点が存在していた。検査官が不足していた。また金融自由化、国際化、金融技術革新が進み、金融機関が直面するリスクが多様化、複雑化した。このため、当局の上からの金融検査で銀行経営の健全化を図ることは困難となった。市場機能・市場規律、金融機関の自己責任、原則による銀行自身のリスク管理が1990年代以降、強く求められるようになった。不良債権問題の深刻化と国際的銀行監督規制の展開（自己資本比率規制）がこのようなリスク管理手法の導入を強く要請したのであった。こうして当局の金融検査は、監督機関による事前的信用秩序維持方式から市場機能、銀行の内部管理を前提とした、リスクの事後的チェックをするものに改められた。金融検査は当局指導型から金融機関の自己管理型に転換した。この時期には早期是正措置が新たに導入された。これも金融機関が自らの責任において算出した自己資本比率を前提とするものであり、検査官がその算定を事後的にチェックするものであった。自己資本比率規制は国内的に求められていたものでもあったが、とくにバーゼルⅠの影響が強かった。国際的にも金融機関の自己管理、自己資本算定重視の金融検査への転換が求められていたのであった。第2章の1~3では、このような金融検査方式の転換の過程とその国内的・国際的背景を明らかにしたのである。

このような金融監督行政を行っていくための中核的手法として早期是正措置が導入された。これに伴って統一基準に基づく資産の自己査定と貸倒引当・償却制度が採用され、この正確性や適切性を確認するための金融検査が行われることとなった。このような金融行政が『金融検査マニュアル』の策定を決定づけたのである。新たな金融検査の枠組みは、『金融検査マニュアル』が発表される間に形成されていたのであり、この過程を解明することによって、なぜ統一基準に基づく『金融検査マニュアル』が策定されたことを第2章の4で明らかにしたのである。

金融監督庁、金融再生委員会、金融庁が設立されると、金融検査はこのような金融監督機関のもとで実施されるようになった。そこで、第3章では、このような監督組織の設立と、そのもとでの金融検査を含む金融機関に対するモニタリング方式について概観した。

バブル経済崩壊後の不良債権問題期には、金融検査は『金融検査マニュアル』に基づいて行われるようになった。そこで、これまでの考察を踏まえて、第4章、第5章、第6章で『金融検査マニュアル』について詳細に検討した。

まず、第4章で、『金融検査マニュアル』の策定過程とその内容、その金融機関経営健全化機能について論述した。

第4章の1で、『金融検査マニュアル』の策定過程を考察した。これは国内で金融機関の自己査定、償却・引当に関する態勢整備が急務とされたことを背景とするとともに、国際的金融監督制度の変化に対応して、バーゼルⅠのフレームワークを取り入れようとするものであった。

『金融検査マニュアル』は金融環境の変化によりその内容が変更されている。第4章の2で策定当初の『金融検査マニュアル』の内容を紹介し、その特徴、真の狙いを明確にすることとした。策定当時の『金融検査マニュアル』は、法令等の遵守態勢とリスク管理態勢を確認するという2構成から成っていた。リスク管理態勢検査用マニュアルの中に信用リスクに関するチェックおよびマニュアルがあり、『金融検査マニュアル』ではこれが重視されていた。このなかに「信用リスク検査用マニュアル」があったが、これは検査官が自己査定、償却・引当および自己資本比率等に関する検査を行うためのものであり、不良債権問題期にはこれが重視されていた。

大蔵省主管で金融検査が行われていた時代には金融機関の資産の査定は検査監督当局の査定に依存していたが、早期は正措置導入後、とくに『金融検査マニュアル』策定後は、統一基準に基づき、金融機関が自己査定するようになり、金融機関が資産の状況を自ら把握することができるようになった。自己査定は貸倒引当・償却、自己資本算出の基礎ともなった。金融検査は『金融検査マニュアル』に基づき、自己査定基準の適切性の検証、自己査定結果の正確性の検証を行うものとして実施されることとなった。

従来は「不良債権無税償却制度」の下で無税償却に該当するものはほぼ適切に処理されていたが、それ以外の債権償却については各銀行の判断に多くがゆだねられていたから、必ずしも適切に処理されていたとはいえなかった。1997年に「不良債権無税償却制度」が廃止された後は、不統一な償却・引当が行われることとなった。『金融検査マニュアル』が策定された後には。このマニュアルに基づき、統一基準による貸倒償却・引当の適性化が図られるようになったのである。金融検査は、『金融検査マニュアル』に基づき、償却・引当基準の適切性の検証、償却・引当結果の適切性を検証するものとして実施されることとなった。

資産の自己査定、貸倒引当・償却の算定に基づき、自己資本比率が算定された。金融検査は、『金融検査マニュアル』に基づき、自己資本比率の正確性の検証、償却・引当に関する検査の結果が自己資本比率に与える影響を検討するものとして実施されることとなった。

『金融検査マニュアル』はこのような金融検査の統一基準を詳細に明示している。

このように第4章の2では『金融検査マニュアル』の策定当初のその内容を明らかにしたのである。

策定当初の『金融検査マニュアル』（『金融検査マニュアル』本冊）には機械的、画一的運用回避方針があったけれども、実際にはこれが機械的、画一的に運用されてしまった。このため、中小企業に対する貸し渋りや貸し剥がしが生じ、『金融検査マニュアル』に対する批判が生じた。第4章の3ではこのことを例示した。

『金融検査マニュアル』に対する批判に直面して、金融庁は『金融検査マニュアル別冊〔中小企業編〕』を策定した。これによって、『金融検査マニュアル』本冊の行き過ぎた運用が是正されることとなった。第4章の4ではこのマニュアルの策定過程とその内容についても論じた。

本論文では、『金融検査マニュアル』に対する政策評価も行った。金融庁は、『金融検査マニュアル』が規定した統一基準に基づく金融検査により、金融機関による適切な資産の自己査定、自己査定に基づく適切な貸倒引当・償却、これに基づく適切な自己資本比率の算定を促した。こうしたことにより、不良債権処理が進められていったのである。このこ

とを不良債権比率の低下や貸倒引当率の上昇で確認した。当時の『金融検査マニュアル』が金融機関経営の健全化に寄与したことは明らかである。第4章の5で述べたように不良債権問題期には『金融検査マニュアル』が定めた自己査定や貸倒・償却引当などに関する統一基準には金融機関経営健全化の意義があったのである。不良債権処理が進められたということは金融システムの安定をもたらした、我が国の金融行政や金融システムに対する内外の信頼度、信認度を高めたということもできる。

現在においても『金融検査マニュアル』の金融健全化機能が全くなくなってしまったとはいえないのではないかと。『金融検査マニュアル』は金融機関の過去データ依存、担保・保証依存、金融機関の事業性評価能力の低下をもたらしたということで、2019年末で廃止されてしまったが、金融機関の目利き能力の低下は『金融検査マニュアル』によってもたらされたとは必ずしも言えないであろう。

新井大輔氏が指摘されたように、我が国ではバブル経済以前から信用金庫などではリレーションシップバンキングが展開されており、貸出における質的評価が行われていた。

『金融検査マニュアル』にこの一部が取り入れられ、その別冊で技術力や販売力等、現在の事業性評価と重なる定性分析に検査の視点が拡大し、金融庁が2003年3月からリレーションシップバンキングを推奨するようになり、事業性評価に取り組む方向を示し、2004年2月の別冊の大幅改定で金融機関の資金仲介機能の活発化や事業性評価が重視されるようになった。久保田博三・渡邊賢司[2016]にも指摘されているように(39ページ)、「事業性評価」という考え方は、突然降って湧いたものではなく、『金融検査マニュアル』にも存在していたのである。このことが無視されるべきではない。

だが不良債権問題期の『金融検査マニュアル』には問題点や限界があったことも事実である。本論文ではこのことについて詳細に検討した。

金融検査には、預金者保護・金融機関経営健全化・金融システム安定化(信用秩序維持)機能とともに、銀行の国民経済に対する信用供与促進機能とがある。第5章では、戦後の金融検査マニュアルの目的の推移を考察した。戦後の経済復興期から安定成長期にかけては、金融検査マニュアルにこの2つの目的が掲げられていた。不良債権問題期には、金融検査において銀行経営健全化機能が優先された。『金融検査マニュアル』も金融機関の資金供給面における機能発揮における国家の役割を認めていたけれども、実際には中小企業金融円滑化機能が後退した。『金融検査マニュアル』に、中小企業金融の円滑化が独立した項目として掲げられてはいなかった。その「基本的考え方」としては「資産査定中心から、リスク管理重視へ」移行するとされていたが、実際には「法令遵守」と資産査定をはじめとするリスク管理が重視されていて、特に金融機関経営健全化、金融システムの安定化機能が重視されていた。『金融検査マニュアル』にリスク・マネジメントが本格的に重視されるようになるのは不良債権問題が2005年に終息するとともにバーゼル銀行監督委員会のバーゼルⅡ自己資本比率規制が2007年3月末から全面実施されることになってからのことであり、『金融検査マニュアル』に「金融円滑化編」が新たな編として追加されるのは2008年のリーマンショック後の2010年のことである。第5章では、不良債権問題期の『金融検査マニュアル』の銀行経営安定化機能重視の性格を、金融検査マニュアルの目的の推移の考察から明らかにしたのである。

不良債権問題期の『金融検査マニュアル』には金融検査には問題点や限界があった。こ

れを詳しく論じたのが第6章である。

当時の『金融検査マニュアル』には、第1に、内容上の問題点や限界があった。すなわち、「形式への集中」、「過去への集中」、「部分への集中」という問題点があった。また、「最低基準検証」という限界があった。さらに『金融検査マニュアル』が統一性基準を示すという基本的性格を持つ一方で、それが銀行経営の画一化をもたらし、各金融機関の融資における創意工夫を阻害するという弊害を有していた。加えて、短期継続融資の長期融資へのシフトという弊害があった。

第2に、当時の『金融検査マニュアル』には、マニュアル運用上の問題点があった。これには金融検査官のマニュアル運用上の問題、金融機関のリスク回避の保守姿勢、金融機関の金融検査監督当局の意向への付度という問題があった。『金融検査マニュアル』そのものではない問題点が存在していたのである。

このような問題点や限界を持つマニュアルのもとでは、事業性評価融資が困難であったことも認めざるを得ないのである。それは『金融検査マニュアル』そのものから生じたというだけでなく、その運用方法からも生じたというべきである。

本論文は以上のようなことを論証したのである。

#### 〔注〕

- (1) 金融庁 [2019]。
- (2) 金融庁 [2018a] 4-5 ページ。
- (3) 戦後については、邊英治 [2005]、白鳥圭志 [2017]、新井大輔 [2017] などの研究もある。
- (4) 金融検査研究会編 [1988] 16-17 ページ。金融検査研究会編 [1991] 17-20 ページ。齊藤壽彦 [1996] 104-105 ページ。
- (5) ① 検査事項の拡充・重点化、② 検査事務の効率化・合理化、③ 検査の事後フォロー体制の強化、検査関係情報の収集、管理体制の整備等が図られた（金融検査研究会編 [1988] 33-36 ページ）。
- (6) 金融検査研究会編 [1988] 37-41 ページ。
- (7) 金融検査研究会編 [1988] 17-21 ページ。
- (8) 齊藤壽彦 [1996] 103 ページ。
- (9) 金融検査研究会編 [1988] 21-27 ページ。
- (10) 地域金融研究所編 [1996] 208-209 ページ。齊藤壽彦 [1996] 103-107 ページ。
- (11) 大蔵省大臣官房地方課『大蔵省財務局五十年史』2000年、213 ページ。
- (12) 金融検査研究会編 [1988] 28-32 ページ。総務庁行政監察局編 [1998]。齊藤壽彦 [1996] 113-117 ページ。齊藤壽彦 [2000b] 33 ページ。
- (13) 岡正生『転換期の銀行経営』有斐閣、1992年、齊藤壽彦 [1996] 117-119 ページ。
- (14) 不良債権問題については内閣府経済社会研究所監修、池尾和人編 [2009]、内閣府経済社会研究所監修、小峰隆夫編 [2011] 第3部等を参照されたい。
- (15) 金融再生法開示債権については、金融庁編 [2003]『金融庁の1年』平成14事務年度版、86-87、368-370 ページ等を参照。リスク管理債権については、金融法規研究会

- 編『金融小六法』平成11年版, 学陽書房, 1999年, 103ページ, 『金融庁の1年』平成14事務年度版, 86, 368-369, 371ページ等を参照。
- (16) 佐藤隆文 [2003] 11-17 ページ。
  - (17) 佐藤隆文 [2003] 43-46 ページ。金融制度調査会の1994年6月の『金融自由化と金融機関の健全性確保について』と題する報告書は, 自己規律による金融機関の創造的経営を目指していた(村本孜 [1997] 16-17 ページ)。
  - (18) 齊藤壽彦 [1995] 38-44 ページ。齊藤壽彦 [1996] 122 ページ。
  - (19) 佐藤隆文 [2003] 18-41 ページ等。
  - (20) 齊藤壽彦 [1996] 122-125 ページ。
  - (21) 櫻川昌哉 [2006] 124 ページ。
  - (22) 齊藤壽彦 [1996] 123 ページ。
  - (23) 齊藤壽彦 [1996] 117-125 ページ。齊藤壽彦 [1998] 61 ページ。
  - (24) 金融検査研究会編 [1991] 43-47 ページ。
  - (25) 氷見野良三 [2003] 13-15 ページ。
  - (26) 横山昭雄監修 [1989] 118 ページ。1982年からのラテンアメリカ地域の累積債務問題の深刻化や大手銀行の破綻を受けて, 米国では1980年代前半に銀行の自己資本比率規制が強化された。しかし, それにより米国の銀行が国際競争力を失うことは避けなければならない, 国際業務を営む世界の銀行が同じ条件で競争できるよう, 米国はバーゼル銀行監督委員会に自己資本比率規制の強化を提案した(吉井一洋編, 鈴木利光・金本悠希・菅野泰夫著 [2014] 5-6 ページ)。
  - (27) 金融検査・監督等に関する委員会「今後の金融検査・監督等のあり方と具体的改善策について」1995年12月26日, 『金融財政事情』1996年1月15日号, 64-66 ページ。
  - (28) 『金融財政事情』同上号, 64 ページ。村木利雄(大蔵省大臣官房金融検査部管理課長)「早期是正措置および銀行行政等について(前)」『NewFinance』1996年9月号, 9-10 ページ。
  - (29) 齊藤壽彦 [1996] 128-131 ページ。
  - (30) 佐藤誠一郎(大蔵省銀行局銀行課課長補佐)「『今後の金融検査・監督等の在り方と具体的改善策について』の考え方と概要」『金融財政事情』1996年2月12日号, 20 ページ。
  - (31) 村木利雄, 前出, 13 ページ。「大蔵省が金融検査のチェックリストを初めて公表」『金融財政事情』1996年7月8日号, 6-7 ページ。齊藤壽彦 [1996] 132 ページ。齊藤壽彦 [1998] 61 ページ。
  - (32) 「大蔵省が金融検査のチェックリストを初めて公表」『金融財政事情』1996年7月8日号, 6-7 ページ。草薨正美(大蔵省大臣官房金融検査部管理課調査係長)「大蔵省『市場関連リスク管理態勢』『海外拠点検査』チェックリストの概要」『金融財政事情』1996年8月5日号, 62-66 ページ。海外拠点検査チェックリストの概要については『金融財政事情』1996年8月5日号, 65-66 ページを参照されたい。
  - (33) 大蔵省大臣官房金融検査部「早期是正措置制度導入後の金融検査における資産査定について」『金融財政事情』1997年3月17日号, 65-70 ページ。
  - (34) 大蔵省大臣官房金融検査部長「新しい金融検査に関する基本事項について」1998年

- 3月31日付通達『金融財政事情』1998年4月13日号，34-36ページ。
- (35) 金融監督庁 [1999b] 第6章I「市場規律と自己責任の原則の徹底」。
- (36) 中村中「検査方向転換で何が変わるのか」『銀行実務』2005年8月号，43-47ページ。  
金融検査と内部監査については木村剛 [2001] を参照されたい。
- (37) バーゼル規制導入に至る経緯・背景については，横山昭雄監修 [1989] 第3章を，参照されたい。銀行のリスク管理と自己資本比率規制についての思想の編成については池尾和人「銀行のリスク管理と自己資本比率規制」筒井義郎編『金融分析の最専担』東洋経済新報社，2000年，第3章を参照されたい。佐藤隆文 [2003] は，1990年代を通じた日本の金融行政の枠組全体の転換のなかに自己資本比率規制の進展を位置づけている。氷見野良三 [2003]，氷見野良三 [2005] は，これらの先行研究を踏まえながら，バーゼル規制が，なぜ，どのようにして生まれたのか，バーゼルIには，どのような功罪があったのか，バーゼルII規制案をどう評価するかという問題について論述している。自己資本比率規制は，金融監督行政の中核として位置づけられてきたが，これには景気循環増幅効果（プロシクリカリティ）などの問題点がある。自己資本比率規制の問題点については清水啓典「BIS規制と市場評価」『証券アナリストジャーナル』2007年4月号，19-33ページ等を参照。
- (38) 西村吉正 [2003] 210-213ページ。
- (39) 1988年12月に国際的統一基準による自己資本比率規制に関する大蔵省銀行局長通達が関係金融機関に対して発出された（横山昭雄監修 [1989] 133-138ページを参照）。
- (40) 1992年6月には金融制度改革法が成立し，これに基づき，銀行法に経営諸比率規制に関する条文が新設されて，これが93年4月から施行された。銀行法第14条の2を参照（氷見野良三 [2003] 57-58ページ）。
- (41) 従来は自己資本比率未達成がただちに26条に処分結びつくわけではなく，26条発動の一つの要因とされていたが，改正により，自己資本比率を理由に行う処分は，銀行法施行規則で定める自己資本状況の区分に応じ，施行規則の定める内容で行うこととされた（氷見野良三 [2003] 101ページ）。
- (42) 従来は，海外に拠点をもたない銀行にも，国際統一基準の適用を選択することを認めていたが，1998年3月期決算以降は海外拠点を有しない銀行には国内基準の適用を義務付けることとした。これにより，バーゼル自己資本比率規制の適用対象となる国際統一基準行は1997年9月末の80行から98年3月末の45行へと半減した（2003年3月末では19行）。氷見野良三 [2003] 101ページ。我が国の自己資本比率規制は，海外拠点の有無により国際統一基準と国内基準の2本立ての枠組みとなっているが，この見直しの必要性を矢島 [2009] は主張している（矢島格 [2009] 26-37ページ，矢島格 2014] 1-18ページ）。
- (43) 氷見野良三 [2003] 50ページ，吉井一洋編，鈴木利光・金本悠希・菅野泰夫著 [2014] 9-11ページ）。
- (44) 吉井一洋編，鈴木利光・金本悠希・菅野泰夫著 [2014] 44-46ページ。
- (45) 氷見野良三 [2003] 102ページ。
- (46) 佐藤隆文 [2003] 232-234ページ。
- (47) 櫻川昌哉 [2006] 122，131ページ。

- (48) 五味廣文「日本の不良債権問題と金融再生」(第3回国際コンファレンス「金融の安定と金融部門の監督—過去10年の教訓と今後の対応—」報告資料, 2007年12月17日) 金融庁金融研究研修センターも参照されたい。
- (49) これにより, ① 金融機関の経営状況を客観的な指標で捉え, 適時には是正措置を講じることにより, 金融機関経営の健全性確保と経営破綻の未然防止を図ること, ② 是正措置の発動ルールを明確化することにより, 行政の透明性確保にも資すること, ③ 結果として, 金融機関が破綻した場合の破綻処理コストの抑制につながること, などが期待された(金融庁編『金融庁の1年』平成27事務年度版, 2016年, 99ページ)。
- (50) 大蔵省大臣官房金融検査部「早期是正措置導入後の金融検査における資産査定について」1997年3月5日『金融財政事情』1997年3月17日号, 65ページ。早期是正措置導入後の資産査定と償却・引当については山手章[1997]も参照されたい。
- (51) 融資に関する検査・監督実務についての研究会(第1回)(2018年7月4日)金融庁配布資料「参考資料」, 金融庁ホームページに掲載。
- (52) 青木直幸・水谷貢「『資産査定について』通達の概要」『金融財政事情』1997年3月24日号, 29-33ページ。神吉薫「『早期是正措置制度導入後の金融検査における資産査定について』通達の概要」『リージョナルバンキング』1997年6月号, 15-19ページ。
- (53) 中川隆進「早期是正措置制度導入後の金融検査—自己査定基準の適度の統一性を確保していく—」『金融財政事情』1997年3月24日号, 26ページ。
- (54) 中川隆進, 前掲論文, 26-24ページ。
- (55) 『金融財政事情』1997年3月17日号, 65-70ページ。
- (56) 野村修也[2005] 210ページ。
- (57) 日本銀行金融機構局(楠元新一, 中野洵子, 三尾仁志, 山下裕司)[2019] 9月, 3ページ。1996年当時の金融機関の債権償却実務については高橋洋一[1994]を参照。
- (58) 佐藤隆文[2003] 224ページ。
- (59) 大蔵省大臣官房金融検査部長が通達「『不良債権償却証明制度等実施要領について』通達の廃止について」を1997年7月に発出した(安孫子勇一[1997])。
- (60) 國枝繁樹「不良債権償却制度の今後のあり方」『国際税制研究』No.2, 1999年3月号, 88-89ページ。税効果会計は1999年4月以降強制適用された(永井康「税効果会計と銀行行動」島根県立大学『総合政策論叢』第27号, 2014年3月, 152ページ)。
- (61) 『金融』1997年2月号, 25-31ページ。『JICPAジャーナル』第500号, 1997年3月号, 145-147ページ。
- (62) 前掲『JICPAジャーナル』第500号, 145-146ページ。
- (63) 『金融財政事情』1997年4月21日号, 34-37ページ。
- (64) 佐藤隆文[2003] 224, 312-316ページ。
- (65) 金融庁[2004] 71ページ。
- (66) 国内基準行は, その選択により, 市場リスク相当額を分母に参入しないことが認められていた。しかし, 「国内基準行向けバーゼルⅢ」の導入(2014年3月)を境に, 協同組織金融機関以外の国内基準行は, 市場リスク規制の対象主体となり, 適用除外が認められるためには一定の要件を満たすことが必要となった(吉井一洋編, 鈴木利光・金本悠希・菅野泰夫著[2014] 35-36ページ)。



- (67) 金融庁編 [2003] 98-99 ページ。
- (68) 金融庁編 [2003] 『金融庁の1年』 99 ページ。
- (69) 金融庁編 [2013] 『金融庁の1年』 90 ページ。
- (70) 大蔵省「新しい金融検査に関する基本事項について」『金融財政事情』 1998年4月13日号, 34-36 ページ。水谷貢「金融検査の在り方の転換について—『新しい金融検査に関する基本事項について』の発出等—」『ファイナンス』 1998年5月号, 36-46 ページ。齊藤壽彦 [2000b] 33 ページ。齊藤壽彦 [2001a] 36-39 ページ。
- (71) 五味廣文 [1998] 「金融検査をめぐる課題」『New Finance』 1998年9月号, 7 ページ。
- (72) 以上については、『金融財政事情』 1998年4月13日号, 34-36 ページ, 五味廣文 [1998] 前掲「金融検査をめぐる課題」 6-13 ページ, 坂井隆憲監修, 中野哲也・依田薫共著 [1998] 167-169 ページ。齊藤壽彦 [2001a] 36-39 ページを参照。
- (73) 村本孜 [1997] 31-35 ページ等を参照されたい。
- (74) 金融庁編 [2003] 97 ページ。
- (75) 金融庁編 [2004] 110, 483-484 ページ。
- (76) 齊藤壽彦 [2001a] 41-50 ページ。齊藤壽彦 [2001b] 149-150 ページ。
- (77) 永田俊一「日本の金融危機の教訓」第4回 DICJ ラウンドテーブルにおける預金保険機構理事長の基調講演, 2009年2月26日, 預金保険機構ホームページ掲載。五味廣文「日本の不良債権問題と金融再生」(第3回国際コンファレンス「金融の安定と金融部門の監督—過去10年の教訓と今後の対応—」報告資料, 2007年12月17日, 金融庁金融研究研修センターホームページ掲載)。
- (78) 『金融六法』学陽書房, 2001年掲載の銀行法, 銀行法施行規則を参照されたい。
- (79) 以上については齊藤壽彦 [2001a] 36-38, 51-54 ページ, を参照されたい。

わが国の金融システムをめぐる局面が不良債権問題への緊急対応から, 将来の望ましい金融システムを目指す未来志向の局面に転換しつつあることを踏まえ, 2004年12月に, 新たな金融行政の指針である「金融改革プログラム」が金融庁において策定・公表された。同プログラムでは「金融庁の行動規範の確立」が掲げられた。その具体的施策の一つとして, 「『検査手続に係る指針(検査実施における行動規範)』を策定・公表」することとされた。これを受けて, 2005年7月1日に, 検査運用の基本的考え方及び実施手続きを定めた検査局長通達「金融検査に関する基本指針について」(金検第369号)が発出・施行され, 検査に関連して発出される通達等の解釈および運用は, 本指針を基に行うこととされた。本指針において金融検査の実実施手続きが詳しく説明されている。この手続きについては第2図を参照されたい。
- (80) 宮根宏一 [2014a] 41-43 ページ。
- (81) 大臣官房地方課編『財務省財務局六十年史』 2009年, 169 ページ。
- (82) 宮根宏一 [2014b] 48 ページ。
- (83) 金融庁編 [2005] 『金融庁の1年』 第17章。
- (84) 齊藤壽彦 [1999] 3 ページ。齊藤壽彦 [2001a] 39-41 ページ, 木村剛 [1999], 黒沢利武 [1999] 18-29 ページ, 等。
- (85) 東谷暁 [2000] 85 ページ。東谷暁 [2003] 99 ページ。
- (86) 東谷暁 [2000] 81, 85, 90-96 ページ。東谷暁 [2003] 99 ページ。

- (87) 久保田博三・渡邊賢司 [2016] 39 ページ。
- (88) 鳥畑与一 [2002a] 17 ページ。鳥畑与一 [2002b] 27-32 ページ。『金融検査マニュアル』の「リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト (共通編)」の後ろに (参考) として「銀行組織における内部管理体制のフレームワーク (バーゼル銀行監督委員会)」が掲げられている (野村修也 [2005] 210 ページ)。
- (89) 『金融検査マニュアル』については、金融監督庁編 [1999a]、金融機関自己査定研究会編 [2001] を参照。
- (90) 金融監督庁編 [1999a] 第1 基本的考え方, 2 ページ。検査マニュアル研究会 [1999] 4-6 ページ。金融庁編 [2004] 2 ページ。
- (91) 金融監督庁編 [1999a] 第1 基本的考え方, 2-4 ページ。検査マニュアル研究会 [1999] 7-8 ページ。検査マニュアル研究会編 [2003] 7-8 ページ, 金融庁編 [2004] 2-4 ページ。
- (92) この指針については、金融機関自己査定研究会編 [2007] 337-359 ページを参照。
- (93) 野村修也 [2005] 208 ページ。金融機関の法令等遵守態勢については金融機関コンプライアンス研究会編『金融機関の法令等遵守態勢』金融財政事情研究会, 初版, 1999 年等を参照されたい。
- (94) 金融機関自己査定研究会編 [2007] 5-308 ページ。
- (95) 金融監督庁 [1999a]。検査マニュアル研究会 [1999] 9-11 ページ。金融庁 [2004] 7-144 ページ。『マニュアル』の「リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト」に関わる内部管理態勢については、『銀行実務』2001 年 8 月号, 20-43 ページ, 野村修也「銀行監督当局からみた内部監査及び外部監査の役割—金融検査マニュアルの改訂内容に対する評価を中心として—」『JICPA ジャーナル』第 559 号, 2002 年 2 月, 57-61 ページ, 野村修也「進化する金融検査マニュアルと内部監査への期待」『金融ジャーナル』2002 年 5 月号, 74-77 ページ, 行方洋一監修・著, 宇佐美豊・尾川宏豪著, 『改訂金融検査マニュアル下の内部管理態勢 Q & A』金融財政事情研究会, 2007 年, 等を参照されたい。
- (96) 優良保証や優良担保のついたものは、債務者区分に関係なく第 1 分類となる。一般担保のついたものは、債務者区分のうち、処分可能見込額が評価額の 70% 相当分となるものについては、債務者区分が正常先となるものについては第 1 分類, 正常先以外の者が第 2 分類となる。一般担保処分可能見込み額が評価額の 30% 相当分となるものについては、正常先が第 1 分類, 要注意先が第 2 分類, 破綻懸念先, 実質破綻先・破綻先が第 3 分類となる。担保のないものについては、正常先が第 1 分類, 要注意先が第 2 分類, 破綻懸念先が第 3 分類, 実質破綻先・破綻先が第 4 分類となる。このように担保や保証の有無が債権回収の可能性の判断において重視されていたのである。正常先に対する債権資産はすべて第 1 分類, 要注意先に対する債権資産が第 1 分類と第 2 分類, 破綻懸念先に対する債権資産が第 1, 第 2, 第 3 分類, 実質破綻先・破綻先に対する債権資産が第 1, 第 2, 第 3, 第 4 分類に分類されるわけである。要注意先に対する債権は、特に注意を要する「要管理先」に対する債権資産と「要管理先以外の要注意先」に対する債権資産からなる。その大部分が、後者の、注意を怠らなければ損失が発生しないものである。I 分類および「要管理先以外の要注意先」に対する債権資産は不良債権には含まれない。融資に関する検査・監督実務についての研究会

- (第1回) 参考資料1, 金融庁, 2018年7月4日, 5ページも参照。
- (97) 金融庁編 [2003] 368-369, 372 ページ。
- (98) 自己査定と債権償却, マニュアルの償却・引当規定については以下については高橋俊樹 [2006] 14-30 ページでも述べられている。
- (99) 高橋俊樹 [2006] 17-30 ページ。
- (100) 五味廣文検査部長の金融証券検査官等への通達「預金等受入金融機関に係る検査マニュアルについて」金検第177号, 1999年7月1日, 金融監督庁 [1999a] 付属資料。
- (101) 藤井一裁 [2016] 74 ページ。
- (102) 鳥畑与一 [2002 b] 28-67 ページ。
- (103) 鳥畑与一 [2002 b] 56 ページ。
- (104) 鳥畑与一 [2002 b] 56 ページ。
- (105) 第154回国会衆議院財務金融委員会議事録, 第4号, 2002年2月27日, 16-18 ページ。藤井一裁 [2016] 74 ページ。

策定された『金融検査マニュアル』に対しては、特に債権分類と、要注意先・要管理先・破綻懸念先債権に対する引当基準に対して特に批判や苦情が多かった。信用リスクのチェックリストにたいして、「大企業と中小零細企業を同一視する不合理」、「大手銀行を地域金融機関、協同組織金融機関に同一スタンドを適用する不合理」が中小金融機関サイドから出された。特に要注意先債権に対するチェックが厳しく、要管理先債権ないし破綻懸念先債権に格下げをよぎなくされ、目安とはいえ前者は15%、後者は70%の引当が一般化し、また、破綻懸念先への分類によって運転資金融資をストップ、それによって中小企業の倒産、地域経済の崩壊を招いているという批判があった(西崎哲郎「金融検査マニュアルの現状とあり方」『金融ジャーナル』2002年5月号, 10ページ)。信用金庫支店長匿名座談会では次のようなことが語られている。いままでは重度の債務超過であっても保証協会や預金担保等の優良保証で保全されていれば要注意先債権に分類されたが、今回の検査では要管理債権ないし破たん先債権にされる等、査定区分が厳しくなった。かつては条件変更で支援することができたが、今回の検査から条件変更で割賦金を半額以下に軽減したものについては要管理債権になるとその後の融資ができなくなる。ダブルスタダードが必要だ。基本的に大企業と中小・零細企業では行動基準が全く違う(「査定区分・財務分析が厳格に実情にあったマニュアルの運用・活用を」『金融ジャーナル』2002年5月号, 12, 16ページ)。

相川直之氏は次のように語っている。金融検査マニュアルにもとづく金融検査においては正しい自己資本比率を計算するために金融機関の資産が健全であるかどうか判定する必要が生まれます。返済されない恐れのある貸出については貸倒引当金を積みなさい、返済されるかどうかわからないものについては一部を償却し、まったく返済されないものについては完全に償却しなさい、ということになります。こうなりますと銀行の負担が重くなります。返済が遅れてなくても赤字のところは基本的に要注意債権にランクされます、そうするとどうしても金融機関の貸出態度は渋くなります(「金融庁の金融検査マニュアルが及ぼしている影響から地域振興の課題と展望まで」『月刊民商』2000年12月号, 19-21ページ)。

- (106) 東谷暁 [2000] 107-110 ページ。

- (107) 東谷暁 [2003] 15-16 ページ。
- (108) 東谷暁 [2003] 83 ページ。
- (109) 東谷暁 [2003] 103-107 ページ。
- (110) 東谷暁 [2003] 101 ページ。
- (111) 東谷暁 [2003] 85 ページ。
- (112) 東谷暁 [2003] 85, 96 ページ。
- (113) 寺岡雅顕・樽谷祐一・加藤元弘 [2017] 15 ページ。『金融検査マニュアル別冊』については、中村中 [2004], 『銀行実務』2002年7月号, 3ページ以下, 『銀行法務21』2002年7月号, 6-41 ページ, 『税務Q A』2002年12月号, 6ページ以下, 検査マニュアル研究会編 [2004] 68-120 ページ, 等を参照されたい。
- (114) 金融庁『金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕』。「別冊」は、金融検査の精度を高め、きめ細かさ確保するという観点から、具体的な事例等を盛り込んだものであった(『金融財政事情』2002年9月23日号, 16ページ)。
- (115) 別冊の経済法令研究会印刷版, 2002年7月刊, 1-8 ページ。中村中 [2004] 7, 157-165 ページ。
- (116) 中村中 [2004] 8 ページ。
- (117) 寺岡雅顕・樽谷祐一・加藤元弘 [2017] 15 ページ。  
『金融検査マニュアル別冊』は、①格付評価の決定プロセスである定性分析の事例解説であり、②「中小企業」を対象を絞り込んだ事例解説であり、③中小企業の定性分析を通して格付評価を引き上げるものであった。これは地域金融の円滑化に寄与するものであった(中村中「金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕の活かし方」『銀行実務』2005年5/6合併号, 44-47 ページ)。
- (118) 金融監督庁編 [1999a] 付属資料。金融監督庁編 [1999b] 第17章第1節。制度に対する多くの人々からの信頼は信認ともいえる。
- (119) 中村中 [2004] 4 ページ。
- (120) 金融庁編 [2003] 87 ページ。前掲, 融資に関する検査・監督実務についての研究会(第1回)研究会(2018年7月)に提出された金融庁作成「第1回資料」, 1ページ, 「参考資料1」1, 4 ページ。
- (121) 融資に関する検査・監督実務についての研究会(第1回)研究会配布「参考資料1」4 ページ。
- (122) 中村中 [2004] 用語解説。
- (123) 三原治・岡崎貫治 [2018] 47 ページ。
- (124) 藤田哲雄 [2018a]。71-73 ページ。
- (125) 金融庁 [2018] 31 ページ。
- (126) 金融庁 [2019] 2-3 ページ。
- (127) 齊藤壽彦 [2019] 27-34 ページ。雨宮拓也『「目利き能力」はなぜ養えないか』では、豊富な知識のみでは目利き研修の役には立たない、「企業の将来性を論理的に予測する能力、仮説設定能力がなければ企業を評価することができない」と述べられている(『銀行実務』2005年8月号, 85-86 ページ)。
- (128) 千葉真司 [2014] 1 ページ。

- (129) 藤井一裁 [2016] 69-83 ページ等を参照。
- (130) 佐藤隆文 [2010] 6-9 ページ等。
- (131) 大江清一 [2011] 544, 670, 785 ページ。
- (132) 大江清一 [2011] 514-519 ページ。
- (133) 大江清一 [2011] 591 ページ。
- (134) 大江清一 [2011] 591 ページ。
- (135) 大江清一 [2011] 667 ページ。
- (136) 大江清一 [2011] 601-602, 786 ページ。
- (137) 大江清一 [2011] 667 ページ。
- (138) 大江清一 [2011] 669-670 ページ。
- (139) 金融検査研究会編 [1976] 3-8 ページ。
- (140) 金融検査研究会編 [1982] 6-8 ページ。大江清一 [2011] 719 ページ。
- (141) 金融検査研究会編 [1988] 3-5 ページ。
- (142) 金融検査研究会編 [1991] 3-6 ページ。
- (143) 金融監督庁編 [1999a] 1 ページ。金融機関自己査定研究会編 [2001] 6 ページ。
- (144) 金融庁編 [2002]。
- (145) 齊藤壽彦 [2012] 25-28 ページ。
- (146) 村本孜 [2017] 528-529 ページ。
- (147) 金融庁は、2005年3月29日に、リレーションシップ・バンキングを地域密着型金融という表現に改めるとともに、「地域密着型金融の機能強化の推進の関するアクションプログラム（平成17～18年度）」という第2次アクションプログラムを策定した。これにより「事業再生・中小企業金融の円滑化」、金融機関の「経営力の強化」、「地域の利用者の利便性の向上」を図ろうとしたのである（齊藤壽彦 [2012] 28-32 ページ）。2007年8月に8月に「中小・地域金融機関向けの総合的監督指針」を改正し、恒久的な枠組みのもとで地域密着型金融を促進することとした。金融庁は2011年5月16日に同指針を改正し、地域密着型金融の推進に関する改善を指摘した（齊藤壽彦 [2012] 32-39 ページ）。
- (148) 2005年に不良債権問題が収束すると、金融機関に対する厳格な資産査定が金融行政の大きな課題ではなかった。2007年にベター・レギュレーション（金融規制の質的向上）の4本の柱が公表された（佐藤隆文 [2010] 6-9 ページ）。金融庁は金融の安定と円滑、金融システムの維持を図るだけでなく、金融仲介機能の発揮を重視していた。金融機関の財務の健全性確保と金融仲介機能の発揮との同時達成が金融行政の目標であった。金融機関の貸出は金融機関自身の判断に基づいて行われるのであるから、基本的には金融庁の指導によって貸せないということにはならなかったのである。
- (149) 佐藤隆文 [2010] 7, 245-246 ページ。
- (150) 金融庁 [2018]。金融モニタリング有識者会議報告書は、検査マニュアルや監督指針については次のような懸念が示されてきたことを認めている。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〔規則・法令順守重視〕につながる、③ 裁定基準

- さえ充足す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滞欧へのさまたげや自己変革を避ける口実となる。金融モニタリング有識者会議報告書, 13 ページ。水野浩児 [2018] 6 ページ。
- (151) 金融庁 [2018] 7-8 ページ。
- (152) 『近代セールス』2016年12月15日号, 9-10 ページ。
- (153) 武下毅「金融庁が『ホワイトペーパー』を発表, 対話路線線を強化へ」『金融財政事情』2018年1月8日号, 49 ページ。
- (154) 金融庁 [2018] 31-32 ページ。
- (155) 「第1回金融モニタリング有識者会議議事要旨」2016年8月, 金融庁ホームページ掲載。
- (156) 武下毅, 前出(注153) 49 ページ。
- (157) 金融庁 [2018] 7-9 ページ。
- (158) 金融庁の金融行政は, 発足以来, 不良債権問題の反省から, 金融機関の資産の健全性を重視するものであった。銀行では, 金融検査マニュアルに対応した業務運営が行われ, 融資に際した企業の評価は決算書類から得られる定量評価を中心とするものであった(藤田哲雄 [2018b] 62 ページ)。2005年時点において, 金融機関の中小企業に対する定性分析による評価は十分とは言えず, 定量分析に重点が置かれ, 形式的な判断に流れてしまう傾向があったことが指摘されている(杉本光生「資産査定と中小企業融資の問題点」『銀行実務』2005年7月号, 32 ページ)。
- (159) 金融庁 [2018] 32 ページ。
- (160) 金融庁 [2019] 3 ページ。
- (161) 滝川秀則 [2018] 12 ページ。
- (162) 滝川秀則 [2018] 14 ページ。
- (163) 金融庁 [2019] 4 ページ。
- (164) 金融庁 [2019] 6 ページ。
- (165) 金融庁 [2018] 7-9 ページ。
- (166) 金融庁 [2018] 3 ページ。
- (167) 金融庁 [2018] 11 ページ。
- (168) 金融庁 [2018] 9 ページ。
- (169) 金融庁 [2018] 14-15 ページ。
- (170) 佐藤隆文 [2010] 82-84 ページ。
- (171) 佐藤隆文「金融規制の質的向上: ルール準拠とプリンシプル準拠」(2007年9月12日, 金融庁長官講演, 金融庁ホームページに掲載), 佐藤隆文 [2010] 92-94 ページ。
- (172) 「金融仲介の改善に向けた検討会議(第1回)議事要旨。」金融庁ホームページに掲載, 2015年12月。新井大輔 [2017] 23 ページ。
- (173) 金融庁 [2018] 3, 13 ページ。平石裕一 [2002] はすでに不良債権問題期に次のように論じていた。「金融機関のプロフェッショナルの根幹である「リスクテイク」を, 官僚的な解釈で画一化しているのが金融検査マニュアルであり, これでは各金融機関の独自性は失われ, どの金融機関もリスクテイク技能を磨き, 中小企業金融への自由競争力を差別化する独自審査能力を向上できないのではなかろうか」と(15 ページ)。

- (174) 1998年による「財務数理（スコアリング）や担保・保証」を重視した「資産査定」によって、金融機関はみな似たような検査対応型のスコアリングシステム、稟議・審査諸規定を導入するようになり、各金融機関の融資方針は同質化した。この結果、①格付良好先への集中、②格付低位先への保証協会利用の加速、③金融機関本来の融資スキルの著しい劣化、という状況を招いてしまった（『近代セールス』2016年12月15日号、9ページ）。現在金融庁は金融機関の多様性に合わせた検査・監督を求めている（金融庁〔2019〕4-6ページ）。
- (175) 金融モニタリング有識者会議報告書、前出、8ページ。三原治・岡崎貫治〔2018〕47ページ。
- (176) 「日本型金融排除」とは、「平成28事務年度金融行政方針」で用いられた概念であり、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を逃している状況をさす（『近代セールス』2016年12月15日号、7-8、12-13ページ）。
- (177) 「金融仲介の改善に向けた検討会議」第1回会合の議事要旨、2015年12月21日。新井大輔〔2017〕23-24ページ。
- (178) 「第1回金融モニタリング有識者会議議事要旨」2016年8月、金融庁ホームページ掲載。
- (179) 金融庁〔2018〕32ページ。
- (180) 金融庁〔2019〕3ページ。
- (181) 金融庁〔2019〕4-7ページ。
- (182) 「書替え継続中の手形貸付に係る貸付条件緩和債権（元本返済猶予債権）の取り扱いについて」という事例において、「書替えが継続している手形貸し付けについては、債務者の返済能力の低下（信用リスクの増大）から期日返済が困難となり、実際上は条件変更を繰り返している長期資金と同じ状況（いわゆるコロガシ状態）となっている場合があるため、債務者の信用リスクについて十分に検討する必要がある」（当初版、事例14、2004年改訂版、事例19）と金融庁は解説した。
- (183) 『近代セールス』2019年6月15日号、62ページ。
- (184) 『近代セールス』2016年12月15日号、10ページ。日本の中小企業はアメリカの中小企業と比べて自己資本比率がはるかに低かった。日本の中小企業においては内部留保の蓄積も進展していなかった。したがって日本では「資本同然」の経常運転資金が求められていた（東谷暁〔2003〕107-109ページ）。このような状態のもとで、短期継続融資が長期融資に切り替わったことは、金融機関が約定返済を借入企業に求めた場合（融資の引上げ）に中小企業経営に深刻な打撃を与える結果をもたらすこととなった。2003年2月上旬にある信用金庫理事は、中小企業にとって金融検査マニュアルが登場して最も破壊的であったのは、それまで当然のように考えていた「擬似資本」ともいうべき運転資本の継続が、破綻懸念先企業の追い貸しであるかのようにみなされたことである、と述べている。中小・零細企業のうち少なくとも見積もっても7割が赤字といわれる状況にあって、いきなり「擬似資本」である運転資金を剥がされたのではたまらなかった（東谷暁〔2003〕160、228-229ページ）。
- (185) 千葉商科大学経済研究所〔2018〕12ページ（金融庁の日下智晴氏の報告）

- (186) 「運転資金の借入形態」については、運転資金の借入形態は、2015事務年度企業ヒアリング、アンケート調査のいずれにおいても証書貸付が最も多かった。特に、アンケート調査では、「証書貸付」の割合の高さが顕著であった。手形貸付及び証書貸付を選択した理由は、企業ヒアリング、アンケート調査のいずれにおいても「信用保証協会（又は金融機関）の条件だから」が多かった（千葉商科大学経済研究所 [2018] 11 ページ）。
- (187) 事例 20 は、金融庁の『知ってナットク！中小企業の資金調達に役立つ金融検査の知識 [事例集]』と題する別冊事例解説パンフレットでは事例 19 となっている。
- (188) 寺岡雅顕・樽谷祐一・加藤元弘 [2017] 23-24 ページ。
- (189) 西崎哲郎、前出（注 105）10 ページ。
- (190) 齊藤壽彦 [2001a] 63-64 ページ。『週刊ポスト』2000年12月29日号、192-195 ページ。
- (191) 『金融検査マニュアル別冊 [中小企業融資編]』の策定にあたっては、「金融検査の信頼性を担保するべく、検査官の指導はもとより、中小企業の実態に明るい検査官を養成するべく、十分な手段をとられるよう要請する」とのパブリックコメントが寄せられていた（金融庁編 [2002] 経済法令研究会版、46 ページ）。ある金融機関の支店長は、検査官の能力は間違いなく落ちている。彼等には小・零細企業をどう見るかという観点がなく、と語っている（『金融ジャーナル』2004年3月号、59 ページ）。
- (192) 編集部「対象の拡大で肥大する検査担当組織」『金融ジャーナル』2004年3月号、68 ページ。
- (193) 佐藤隆文「自己査定の一層の質的向上に向け主要行に対し通年・専担検査を導入する」『金融財政事情』2002年9月23日、16 ページ。
- (194) 東谷暁 [2003] 106-107 ページ。
- 大道寺小三郎みちのく銀行会長は次のように述べている。2000年春に同行は金融監督庁の検査を受けた。検査官はかつてないほどの意気込みでやってきた。幹部クラスが検査の冒頭、検査官の高圧的な感じに脅えてしまった。金融検査マニュアルの物差しをバチバチあて、破綻懸念先とか罰点をつける。それに伴って引当金を積まなくてはならない。抵抗してもムダという感じだった。かれらの基本は、あとで「変な査定をして」とやかくいわれたくないという保身があるから、すべて自分だけの物差しでくる。「大丈夫です」と説明しても全然取り合ってくれない。検査官も「説明をきいて私もそう思うけど、上の人に怒られるから」と言う、と（「旧態以前・金融検査官の保身が中小企業圧迫の過剰引当て促す」『週刊ダイヤモンド』2001年3月3日号、64 ページ）。金融機関は「資産査定 of 正確性の確保」を求める金融検査の要請と「取引先支援」という使命との相克に悩み、検査が企業実態を反映せず、機械的、画一的であるとみなし、検査官が自己の責任に帰す判断を避けようとするあまり、保守的に査定する傾向が高まっていると感じていた（『金融財政事情』2002年9月23日号、20 ページ）。
- (195) 『金融財政事情』2002年9月23日号、16 ページ。
- (196) 金融庁 [2018] 37-38 ページ。これは金融検査官についてもいえることであろう。
- (197) 藤田哲雄 [2018a] 71-73 ページ等。
- (198) 東谷暁 [2000] 57-62 ページ。木村剛 [1999] 92-93 ページ。
- (199) 東谷暁 [2000] 101 ページ。ボエシは、圧政は、このもとで地位を得かつ利益を引き出す無数の追随者によって自発的に求められ、そこに身を託す多くの人々によって



支えられている、と16世紀に述べている（エティエンヌ・ドラ・ボエシ [2013]）。程度はこのような「自発的隷属」と類似した行為であると言えるであろう。

(200) 金融庁「金融モニタリング有識者会議」第4回会合（2016年11月）配布資料，2ページ。新井大輔 [2016] 19-20ページ。企業の技術力，将来性，商品力，販売力，社長の資質などを銀行員が検査官に説明するのが難しかった（『金融ジャーナル』2004年3月号，60ページ）。

### 〔参考文献〕

- 安孫子勇一 [1997] 「金融機関の不良債権問題に関する一考察—現在の開示状況と『早期是正措置』導入の意義」『郵政研究所月報』10月号。
- 新井大輔 [2017] 「金融検査・監督方針の転換とリレーションシップバンキング」『中小企業季報』2016年度第4号，1月。
- エティエンヌ・ドラ・ボエシ著，西谷修監修，山上浩嗣訳 [2013] 『自発的隷従論』筑摩書房。
- 大江清一 [2011] 『銀行検査の史的展開』時潮社。
- 大蔵省銀行局検査部編 [1951] 『新しい銀行検査法』大蔵財務協会。
- 加治木俊道 [1952] 「金融機関の検査」『明窓』第3巻第8号，11月。
- 木村剛 [1999] 『新しい金融検査の影響と対策—変貌する銀行経営と企業財務の革新—』TKC出版。
- 木村剛 [2001] 『金融検査と内部監査』経済法令研究会。
- 金融監督庁編 [1999a] 『金融検査マニュアル（預金等受入金融機関に係る検査マニュアル）』金融監督庁。
- 金融監督庁編 [1999b] 『金融監督庁の1年』大蔵省印刷局。
- 金融監督庁検査部編 [1999] 『金融検査 この1年』平成10年度版、金融監督庁。
- 金融機関自己査定研究会編 [2001] 『最新版 金融検査マニュアル』地域金融研究所。
- 金融機関自己査定研究会編 [2007] 『最新版 金融検査マニュアル』地域金融研究所。
- 金融機関自己査定研究会編 [2012] 『最新版 金融検査マニュアル』地域金融研究所。
- 金融機構局（楠元新一、中野洵子、三尾仁志、山下裕司） [2019] 「予想信用損失（ECL）型引当の特徴と運用面の課題」『日銀レビュー』2019-J-9，9月。
- 金融検査研究会（大蔵省銀行局検査部内）編 [1959] 『金融検査の要領』大蔵財務協会。
- 金融検査研究会編 [1968] 『金融機関の検査』金融財政事情研究会。
- 金融検査研究会（大蔵省銀行局検査部内）編 [1976] 『金融検査の要領』大蔵財務協会。
- 金融検査研究会（大蔵省銀行局検査部内）編 [1982] 『金融検査の実務』大蔵財務協会。
- 金融検査研究会（大蔵省銀行局検査部内）編 [1988] 『新版 金融検査の実務』大蔵財務協会。
- 金融検査研究会（大蔵省銀行局検査部内）編 [1991] 『新時代の金融検査実務』大蔵財務協会。
- 金融庁編 [2002] 『金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕』同庁，6月。（経済法令研究会が7月にこれを印刷）。
- 金融庁編 [2003] 『金融庁の1年』平成14（2002）事務年度版、金融庁。

- 金融庁編 [2004] 『金融検査マニュアル (預金等受入金融機関に係る検査マニュアル)』 金融庁。
- 金融庁編 [2005] 『金融庁の1年』 平成16 (2004) 事務年度版、金融庁。
- 金融庁編 [2013] 『金融庁の1年』 平成24 事務年度版。
- 金融庁 [2018] 『金融検査・監督の考え方と進め方 (検査・監督基本方針) 案』 同庁、6月。
- 金融庁 [2019] 『検査マニュアル廃止後の融資に関する検査・監督の考え方と進め方』 ディスカッション・ペーパー、12月。
- 久保田博三・渡邊賢司 [2016] 「事業性評価融資の核心 第1回 事業性評価とは」『銀行法務21』 No, 804、9月。
- 黒澤利武 [1999] 「金融検査マニュアル検討会『最終とりまとめについて』『国際金融』 第1027号、6月
- 検査マニュアル研究会編 [1999] 『金融機関の信用リスク検査マニュアルハンドブック—管理体制の確認と検査マニュアルのポイント』 金融財政事情研究会。
- 検査マニュアル研究会編 [2003] 同上、平成15 年度版、金融財政事情研究会。
- 検査マニュアル研究会編 [2004] 同上、平成16 年度版、金融財政事情研究会。
- 検査マニュアル研究会編 [2010] 『金融機関の信用リスク・資産査定管理態勢』 平成22 年度版、金融財政事情研究会。
- 五味廣文 [1998] 「金融検査をめぐる課題」『New Finance』 9月号。
- 齊藤壽彦 [1995] 「バブル経済期とその後における銀行貸出審査」千葉商科大学経済研究所編『国府台経済研究』 第7巻、6月。
- 齊藤壽彦 [1996] 「バブル期以降の大蔵省の金融検査」千葉商科大学経済研究所『国府台経済研究』 バブルと不良債権特集号、第8巻第1号、8月。
- 齊藤壽彦 [1998] 「金融検査・考査はこうあるべし」『論争 東洋経済』 3月号。
- 齊藤壽彦 [1999] 「金融検査マニュアルの策定について」『CUC [View&Vision]』 第8号、9月。
- 齊藤壽彦 [2001a] 「我が国監督機関の金融検査」『国府台経済研究』 リスクマネジメント特集号、3月。
- 齊藤壽彦 [2001b] 「我が国の金融検査の改革について」『二十一世紀日本の再生と制度転換—日本経済政策学会年報 XLIX—』 4月。
- 齊藤壽彦 [2012] 「地域密着型金融推進政策」『千葉商大論叢』 第49巻第2号、3月。
- 齊藤壽彦 [2019] 「地域金融機関の事業性評価融資推進の背景 (I) —金融環境および金融機関業務の変化を中心として—」『千葉商大論叢』 第57巻第1号、7月。
- 坂井隆憲監修、中野哲也・依田薫共著 [1998] 『**図解** 大蔵省金融企画局・金融監督庁—金融制度・法案起案から金融検査・監督・告発のすべて—』 銀行研修社。
- 櫻川昌哉 [2006] 「金融監督政策の変遷：1992-2005」『フィナンシャル・レビュー』 第86号、10月。
- 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 [2010] 『金融行政の座標軸—平時と有事を超えて—』 東洋経済新報社。
- 白鳥圭志 [2009] 「1950年代における大蔵省の金融機関行政と金融検査—経常収支率規

- 制と組織的管理体制構築問題を巡って——』『経営史学』第43巻第4号、3月。
- 白鳥圭志 [2017] 『戦後日本金融システムの形成』八朔社。
- 総務庁行政監察局編 [1998] 『金融行政を考える』大蔵省印刷局。
- 高橋俊樹 [2006] 『事例に学ぶ金融機関の債権償却—自己査定における実務対応—』第5版、金融財政事情研究会。
- 高橋洋一 [1994] 『ケース・スタディによる金融機関の債権償却』金融財政事情研究会。
- 滝川秀則 [2018] 『融資力トレーニングブック 事業性評価融資推進とソリューション営業』ビジネス教育出版社。
- 地域金融研究所編 [1996] 『金融検査の歩み』同研究所。
- 千葉商科大学経済研究所 [2018] 「中小企業の成長と地域金融機関の融資～事業性評価に基づく融資への中小企業の対応のあり方～」(2017年11月25日開催の同研究所主催公開シンポジウムのレポート)『中小企業支援研究』Vol. 5、3月。
- 千葉真司 [2014] 「信用保証制度の見直しと目利き能力のさらなる向上」『銀行法務21』8月号。
- 寺岡雅顕 [2017] 「金融庁が『短期継続融資』に注目する背景とは」『銀行実務』6月号。
- 寺岡雅顕・樽谷祐一・加藤元弘 [2017] 『ベテラン融資マンの事業性評価 事業性評価の罫と事業性評価の実務』銀行研修社。
- 鳥畑与一 [2002a] 「健全性規制の本質と金融検査マニュアル」『金融労働調査時報』5・6月号。
- 鳥畑与一 [2002b] 「金融庁の健全性規制と経済危機の深刻化—『市場規律と自己責任原則』を基軸とする金融行政の誤り—」『経済研究』7巻1号、7月。
- 内閣府経済社会研究所監修、池尾和人編 [2009] 『不良債権と金融危機』慶応義塾大学出版会。
- 内閣府経済社会研究所監修、小峰隆夫編 [2011] 『日本経済の記録 第2次石油危機への対応からバブル崩壊まで (1970年代～1996年)』佐伯印刷。
- 中村中 [2004] 『中小企業経営者のための金融検査マニュアル別冊 [中小企業融資編] のすべて』TKC出版。
- 西村吉正 [2003] 『日本の金融制度改革』東洋経済新報社。
- 野村修也 [2005] 「金融検査マニュアルの法的性質」江頭憲次郎・増井良啓編『市場と組織』東京大学出版会。
- 東谷暁 [2000] 『金融庁が中小企業をつぶす』草思社。
- 東谷暁 [2003] 『やはり金融庁が中小企業をつぶした』草思社。
- 日比規雄 [2018] 「地域銀行の現状と課題—求められる経営基盤の確立—」参議院常任委員会調査室・特別調査室『立法と調査』No. 402、7月。
- 水見野良三 [2003] 『〈検証〉BIS規制と日本』初版、金融財政事情研究会。
- 平石裕一 [2002] 「金融機関の独自性奪う画一的な運用・解釈」『金融財政』7月4日号。
- 藤井一哉 [2016] 「中小企業金融の円滑化に向けた金融行政の取組—『地域密着型金融』から『事業性評価に基づく融資』まで—」『立法と調査』第380号、9月。
- 藤田哲雄 [2018a] 「不良債権処理と銀行再編」『近代セールス』1月1日号。
- 藤田哲雄 [2018b] 「金融行政の転換と銀行再編」『近代セールス』2月1日号。

- 邊英治 [2005] 「戦後復興期における大蔵省検査・日本銀行考査の改革」東京大学『経済学研究』第47号、3月。
- 水谷登美男・富川諒 [2919] 「検査マニュアル廃止後に関する検査・監督の考え方と進め方について」『New Finance』12月号。
- 水野浩児 [2018] 「金融行政改革における事業性評価融資の意義と債権の実相—金融検査マニュアルの抜本改革における ABL の有用性」追手門学院大学『追手門経営論集』第23巻第2号、3月。
- 三原治・岡崎貫治 [2018] 「金融検査マニュアル廃止の影響～資産査定を中心に～」『銀行実務』3月号。
- 宮根宏一 [2014a] 「金融検査に関する理論と実際 第1回」『銀行法務21』4月号。
- 宮根宏一 [2014b] 「金融検査に関する理論と実際 第2回」『銀行法務21』5月号。
- 村本孜 [1997] 「市場型金融システムと早期是正措置——展望の試み——」『成城大学経済研究』第137号、7月。
- 村本孜 [2017a] 「レイジー・バンク (Lazy bank) の超克—信用調査マニュアルと事業性評価—」成城大学『社会イノベーション研究』第12巻第1号、2月。
- 矢島格 [2009] 「自己資本比率規制における規制基準についての一考察——地銀における国際統一基準と国内基準の並存の問題点について——」『農林金融』9月号。
- 矢島格 [2014] 「日本における自己資本比率規制のダブルスタンダードについて—地方銀行を対象にした分析—」『上部大学ビジネス情報学部紀要』第13巻。
- 山手章 [1997] 『資産自己査定と償却・引当—早期是正措置導入後の金融機関経営』金融財政事情研究会。
- 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。
- 吉井一洋編、鈴木利光・金本悠希・菅野泰夫著 [2014] 『バーゼル規制とその実務』金融財政事情研究会。

(2020.9.23 受稿, 2020.11.17 受理)

〔抄 録〕

本論文ではバブル経済崩壊以後の不良債権問題期の金融検査の改革について、資料に基づいて総合的に考察した。とくに『金融検査マニュアル』を再検討した。

バブル経済期以降の大蔵省の金融検査には機構上の問題点が存在していた。当局の金融検査は、監督機関による事前の信用秩序維持方式から市場機能、銀行の内部管理を前提とした、リスクの事後的チェックをするものに改められた。金融検査は当局指導型から金融機関の自己管理型に転換した。本論文では、このような金融検査方式の転換の過程とその背景を明らかにした。

このような金融監督行政を行っていくための中核的手法として早期是正措置が導入された。これに伴って統一基準に基づく資産の自己査定と貸倒引当・償却制度が採用され、この正確性や適切性を確認するための金融検査が行われることとなった。これを前提として『金融検査マニュアル』が策定されたのである。

不良債権期には、法令等の遵守態勢やリスク管理態勢を確認するための金融検査が行われた。このためのチェックリストとして『金融検査マニュアル』が公表された。本論文では、不良債権問題期のこの『金融検査マニュアル』の策定過程や内容を詳しく検討した。またそれに対する政策評価も行った。

当時の『金融検査マニュアル』は金融機関経営の健全化に寄与した。だがそれは中小企業経営の円滑化を独自の項目として掲げてはいなかった。

『金融検査マニュアル』には問題点や限界があった。それには内容上の問題点や限界だけでなく、運用上の問題もあった。

本論文は以上のようなことを論証した。