

# 金融行政の現状と課題

## — 転換期にある金融行政 —

渡邊 将史

(財政金融委員会調査室)

1. はじめに
2. 金融行政の経緯及び現状
  - (1) 金融行政機構の推移
  - (2) 金融行政方針の策定
  - (3) 金融機関に対する検査・監督手法の推移
  - (4) 金融仲介の質の向上と金融機関経営の現状
  - (5) 金融・資本市場をめぐる環境変化を踏まえた制度整備
  - (6) コーポレートガバナンス、企業監査をめぐる状況
  - (7) 東日本大震災の被災地域における二重債務問題への対応
3. 金融行政の主な課題
  - (1) 金融庁の組織再編
  - (2) 金融行政方針のフォローアップ
  - (3) 金融検査マニュアル・監督指針の見直し
  - (4) 金融機関経営の課題
  - (5) 金融・資本市場をめぐる制度整備の課題
  - (6) コーポレートガバナンス、企業監査をめぐる課題
4. おわりに

### 1. はじめに

金融行政とは、金融機関等に対する規制、厳正な検査・監督、行政処分等を通じ、金融システムの維持及び安定を図るとともに、利用者・投資者の保護、公正な市場の確保などの重要課題に取り組むことである。

我が国の金融行政を担う金融庁の前身である金融監督庁は、大蔵省から金融行政を分離・独立させる「財金分離」という形で平成10年に発足した。発足20年の節目である平成30

年度には検査局の廃止を含む大規模な組織再編を行う案が掲げられており、金融庁組織自体が大きな転換期を迎えている。

また、近年では、金融庁発足当初における金融機関の健全性・信頼性を維持するための厳しい検査・監督手法から、建設的な対話により金融機関の成長を促す手法への転換が進められている。こうした金融行政の変化は、「金融処分庁」から「金融育成庁」への転換と表現されており注目度は高い。

本稿では、転換期にある我が国の金融行政の経緯と現状を整理するとともに、主な課題について若干の所見を述べることにしたい。

## 2. 金融行政の経緯及び現状

### (1) 金融行政機構の推移（図表1）

我が国の金融行政は、大蔵省が長い間担ってきた。大蔵省による金融行政は護送船団方式<sup>1</sup>、裁量行政と批判され、住宅金融専門会社問題、金融機関の経営破綻、大蔵省接待汚職事件等を契機に改革が進んだ。

我が国では、いわゆるバブル経済期に大量に行われた融資がバブル崩壊後に不良債権となり、金融機関の経営を圧迫していた。平成9年には、北海道拓殖銀行や山一証券が破綻するなど金融危機の懸念が生じ、不良債権処理がバブル崩壊後の最重要課題となった<sup>2</sup>。

平成10年6月、大蔵省から民間金融機関の検査・監督部門が分離され、総理府の外局として金融監督庁が発足した。同年10月には、いわゆる金融再生法が成立し、経営破綻した日本長期信用銀行及び日本債券信用銀行に対して同法に基づく特別公的管理（一時国有化）が行われた。一時国有化銀行の処理や公的資金の注入を公正に進めるため、同年12月には金融再生委員会<sup>3</sup>が設立され、金融監督庁は同委員会の指揮下に置かれた。その後も大手銀行に対する公的資金の注入や経営統合、合併などの金融機関の再編が進んだ。なお、金融制度の調査、企画及び立案機能については、大蔵省の金融企画局に残されていた。

金融庁は、全体の中央省庁再編に先行した平成12年7月、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の統合により設立された。同庁は、平成13年1月の中央省庁再編に当たり、改めて内閣府の外局として設置されるとともに、金融再生委員会の廃止に伴い金融機関の破綻処理や資本増強等による金融安定化に向けた役割を引き継いだ。

金融庁は総務企画局、検査局、監督局の三局からなっており、金融制度の企画立案機能から検査・監督・監視の実施機能までを一貫して担っている。銀行、保険、証券等の全て

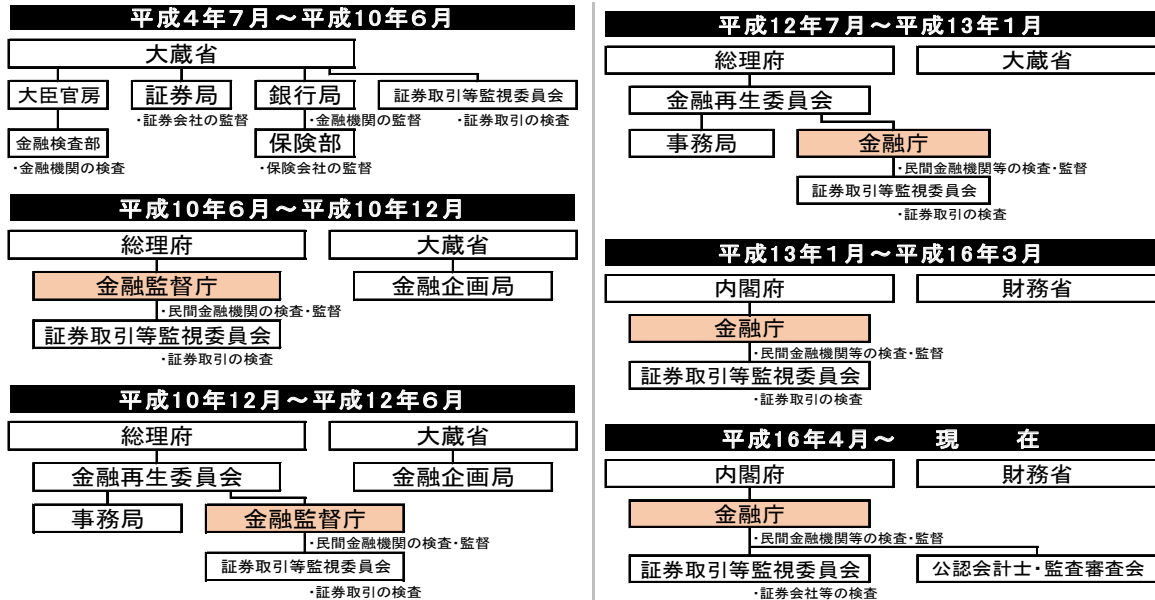
<sup>1</sup> 「海軍の船団が最も船足の遅い艦船に合わせて全体の速度を落として航行することになぞらえ、体力の劣る金融機関が経営破綻に陥らないように業界全体を統制していくのが護送船団行政」である。日本経済新聞社 [編]『金融入門<第2版>』（日本経済新聞出版社、平成28年）172頁

<sup>2</sup> 大蔵省による不良債権問題の処理については、「金融機関による不良債権償却の引当金の積み増しへの税務当局の強い抵抗があったことが、不良債権の処理が遅れた一因」、「公的資金投入に対して主計局が及び腰であったことも容易に推察される」（中北徹「財金分離の原則」に反する財務相と金融担当相の兼務」『週刊エコノミスト』（平20.10.21）88頁）、「さじ加減で監督や検査をやっているのではないか。旧大蔵省が持つ財政による金融機関への支援機能を恣意的に活用することで、金融不安を抑えているのではないか。そんな世論の見方が、財金分離を決定づけた」（五味廣文『金融動乱 金融庁長官の独白』（日本経済新聞出版社、平成24年）21頁）などの指摘がある。

<sup>3</sup> いわゆる三条委員会であり、委員長及び任命に国会の同意が必要な委員4名で構成されていた。

の分野を監督する立場として、我が国の金融機能の安定確保、預金者、保険契約者、投資者等の保護、金融の円滑化を図ること等を任務としている。

図表 1 金融行政機構と検査・監督体制の推移



(出所) 金融庁資料を基に作成

## (2) 金融行政方針の策定

金融庁は毎事務年度<sup>4</sup>、検査・監督の基本方針を「検査基本方針」や業態ごとの「監督方針」として公表することで検査運営や監督上の重点事項等を示してきた。

平成 25 事務年度は、金融機関や金融システムに対する深度ある実態把握に努めるため、検査基本方針に代わる「金融モニタリング基本方針」が公表され、検査局・監督局が協働して行うオンサイト<sup>5</sup>・オフサイト<sup>6</sup>のモニタリングについて運用が一体化された。平成 26 事務年度は、検査局・監督局の両局で業務が継続的かつ効果的に連携して行われるよう、検査と監督の基本方針が統合された金融モニタリング基本方針となった。

平成 27 事務年度以降は、検査・監督方針に加え、総務企画局が所管する法整備・国際金融規制等の内容を含む金融庁全体の方針としての「金融行政方針」が策定されている。平成 28 事務年度は、金融行政運営の変革、国民の安定的な資産形成の実現、金融機関のビジネスモデルの転換を主な施策の柱とした金融行政方針が策定された。具体的には、金融機関等に対し顧客本位の業務運営の確立・定着を求めるとともに、担保・保証はないが将来性がある企業に対する融資が増えない状況（日本型金融排除）について、金融仲介機能発揮に向けた取組の実態把握を行う等の方針が示された。平成 29 事務年度は、本稿執筆時点（平成 29 年 10 月 23 日）において金融行政方針が公表されていない。

<sup>4</sup> 当年7月から翌年6月末までを指す。

<sup>5</sup> オンサイト・モニタリング：金融機関に対して検査官が立入りを伴って検証する行為。

<sup>6</sup> オフサイト・モニタリング：金融機関から任意の協力を得て行う資料の提出やヒアリング等の情報収集。

### （３）金融機関に対する検査・監督手法の推移

金融庁（金融監督庁）は発足当初、金融危機の収束に向けた諸課題に対応するため、検査・監督手法について転換を図った。金融危機に際しての主な課題としては、金融行政の信頼回復、不良債権問題の解決、利用者保護のためのミニマム・スタンダードの徹底などがあった。金融庁はこれらの課題に対し、ルール重視の事後チェック行政、厳格な個別資産査定中心の検査、法令遵守確認の徹底等を中心とした検査・監督方針へ転換したため、不良債権問題は収束し、最低限の利用者保護が徹底された。

しかし、金融危機時に確立し実効性のあった検査・監督手法の機械的な継続については、借り手の事業内容ではなく担保・保証の有無という形式を重視した銀行融資を招くなど、様々な課題が指摘された。さらに、国内における人口減少や国際的な低金利の継続など、金融をめぐる様々な環境変化が生じてきた。

上記の課題や環境変化に対応するため、担保や保証に過度に依存せず、企業の事業性を評価する融資への転換促進など、金融庁は検査・監督手法の見直しを続けてきた。平成 19 年には、ベター・レギュレーション<sup>7</sup>を目指す方向性を打ち出すとともに、ルール・ベースとプリンシプル・ベースの監督の適切な組合せ、金融機関の自助努力尊重と金融機関へのインセンティブの重視等を柱とする様々な取組を行った。その後も、個別資産査定における金融機関の判断を尊重した事業性評価融資への転換、オン・オフ一体の継続的モニタリングなどを目指した取組などを進めてきたが、金融庁内及び金融業界においてこうした考え方や取組は必ずしも十分に浸透しなかったと金融庁は分析している。

金融庁は、新たなモニタリングの基本的な考え方や手法等について議論・整理するため、平成 28 年 8 月に「金融モニタリング有識者会議」を設置した。同会議の報告書<sup>8</sup>（以下「モニタリング報告書」という。）では、金融庁の取組の方向性は基本的に適切であったが金融危機時に確立した枠組みとその後の様々な取組が併存している点、金融機関や利用者との間で新たな考え方が共有できていない点などの問題点が指摘された。また、新しい検査・監督の目指すべき方向性が示されるとともに、対応すべき課題として、検査・監督手法の見直し、組織・人材・情報インフラの整備、検査マニュアル・監督指針の抜本的見直し等が挙げられた。

### （４）金融仲介の質の向上と金融機関経営の現状

過去数事務年度の金融行政方針等では、金融機関等に対し事業性評価に基づく融資等に注力することを要請している。また、金融仲介機能の発揮状況を客観的に評価できる指標（ベンチマーク）については、「金融仲介の改善に向けた検討会議」において具体的に検討された後、平成 28 年 9 月に「金融仲介機能のベンチマーク」が策定・公表された。同ベンチマークは、全ての金融機関が活用可能な 5 つの「共通ベンチマーク」と各金融機関が選択できる 50 の「選択ベンチマーク」で構成され、金融機関の自己点検・評価、自主的情報開示、監督当局との効果的な対話のツールとして活用されている。

<sup>7</sup> より良い規制環境を実現するための金融規制の質的な向上を指す。

<sup>8</sup> 『検査・監督改革の方向と課題－金融モニタリング有識者会議報告書－』（平 29. 3. 17）

このように、金融庁は金融機関等に対し、担保や保証に頼らない企業の事業性を評価した融資や、企業の経営改善・生産性向上等の支援に対する積極的な取組を促している。しかし、長期間にわたる低金利などの影響により預金と貸出金の金利差である利ざやの縮小が進み金融機関の収益性が低下していることから、金融機関がいわゆる手数料ビジネスや相対的に金利の高いカードローン等に注力しているとの指摘がある。

平成 27 事務年度金融レポートにおいては、地域金融機関が貸出利ざやの縮小を融資の拡大でカバーできない状況にある中、顧客企業の事業内容を理解し、ニーズに応えつつ収益を確保するビジネスモデルを構築している銀行が存在する等の指摘があった。一方、アパートローンを含む銀行等の不動産向け貸出しが特に地域金融機関で拡大している状況について注視が必要であるとされた。

## (5) 金融・資本市場をめぐる環境変化を踏まえた制度整備

### ア FinTech（フィンテック）への対応

近年、スマートフォンを活用した新しい決済サービスや、ビットコインを始めとするインターネットを通じて電子的に取引される仮想通貨など、革新的な金融サービスを提供しようとする FinTech<sup>9</sup>の動きが国際的に進展している。

金融庁は、平成 27 事務年度金融行政方針において FinTech への対応を施策の柱としており、平成 27 年 12 月に一元的な相談・情報交換窓口である「FinTech サポートデスク」を、平成 28 年 4 月に先進的なベンチャー企業の創出促進を目的とした「フィンテック・ベンチャーに関する有識者会議」をそれぞれ設置した。

FinTech の進展等、最近の金融をめぐる環境変化への対応については、金融審議会に設置された 2 つのワーキング・グループ (WG) において議論が重ねられ、平成 27 年 12 月に報告がまとめられた<sup>10</sup>。両報告を踏まえた法制面での対応として、平成 28 年 5 月には銀行法等が改正され、銀行等による金融関連 IT 企業等への出資の容易化とともに、仮想通貨交換業に対する規制の導入等の措置が講じられた。

WG 報告では、決済業務に係る横断的法制の整備等が継続的な検討課題として挙げられた。また、FinTech が一層の進展を見せ、制度面での対応について機動的に検討する必要が生じた。これらの状況を踏まえ、金融審議会に新たに金融制度WGが設置され、決済関連法制の整備等について審議が行われた。同WGは平成 28 年 12 月、特に早急な対応が求められていた電子決済等代行業者の取扱い等について報告書を取りまとめた<sup>11</sup>。これを踏まえた法制面での対応として、平成 29 年 5 月、銀行法等の改正が行われ、家計簿アプリを始めとする IT を活用した口座管理サービス等に関する制度等が整備された。これにより、利用者保護を確保しつつ、金融機関と FinTech 企業とのオープン・イノベーションを進めていくための制度的枠組みが構築された。

<sup>9</sup> 金融と情報技術 (IT) の融合を意味する造語。主に IT を活用した革新的金融サービス事業を指す。

<sup>10</sup> 『決済業務等の高度化に関するワーキング・グループ報告～決済高度化に向けた戦略的取組み～』(平 27. 12. 22)、『金融グループを巡る制度のあり方に関するワーキング・グループ報告～金融グループを巡る制度のあり方について～』(平 27. 12. 22)

<sup>11</sup> 『金融制度ワーキング・グループ報告ーオープン・イノベーションに向けた制度整備についてー』(平 28. 12. 27)

## イ 市場の安定と利用者保護の充実

我が国金融・資本市場の国際競争力強化を目指した「日本版金融ビッグバン」が平成 8 年 11 月に始動して以来、不良債権処理と並行して金融・資本市場の制度面の改革が実施されてきた。平成 18 年には、金融・資本市場を取り巻く環境変化に対応するため、従来の証券取引法の改正等により金融商品取引法（金商法）が制定された。これにより、投資性の高い金融商品についての横断的な利用者保護法制が構築され、内部統制報告や四半期報告などディスクロージャー制度の充実等が図られた。

近年では、国際金融センター間の競争激化を受け、各国の金融商品市場では取引商品の拡大や取引処理能力の強化が図られている。我が国では、平成 22 年に東京証券取引所（東証）がアローヘッドを導入したことにより注文処理時間は 1 ミリ秒へと大幅に短縮され、平成 27 年のシステム更改を経て、国際的にも遜色ない取引スピードが実現されている。また、東証がコロケーション・サービス<sup>12</sup>を開始してからはアルゴリズムを用いた高速な取引（広義の HFT）のシェアが全注文の約 7 割まで増加している。

こうした市場・取引所やそれを取り巻く環境変化に対応するため、金融審議会に市場 WG が設置された。市場 WG は、国民の安定的な資産形成に向けた取組や市場・取引所をめぐる制度整備について検討を重ねた後、報告書<sup>13</sup>を取りまとめた。これを受けた法制面での対応として、平成 29 年 5 月に金商法が改正され、株式等の高速取引を行う投資家に対する登録制の導入、投資家間の情報の公正性を確保するためのフェア・ディスクロージャー・ルールの整備等の措置が講じられた。

また、市場 WG では顧客本位の業務運営（フィデューシャリー・デューティー<sup>14</sup>）についても審議され、「顧客本位の業務運営に関する原則」に盛り込むべき事項について提言があった。同原則は、手数料等の明確化や重要情報の分かりやすい提供など金融事業者が守るべき 7 つの原則をまとめたものであり、平成 29 年 3 月に確定し、公表された。

同原則の定着に向け、採択した金融事業者は、「顧客本位の業務運営を実現するための明確な方針」を策定・公表することとなっている。金融庁は、平成 29 年 6 月末までに同原則を採択し同方針を公表した 466 金融事業者のリストを取りまとめ、公表している<sup>15</sup>。

## （6）コーポレートガバナンス、企業監査をめぐる状況

### ア スチュワードシップ・コード及びコーポレートガバナンス・コードの導入

スチュワードシップ・コードは、機関投資家が資金の最終的な出し手からの委託を受

<sup>12</sup> 取引所の売買システムに近接した場所に参加者サーバーの設置を許容するサービスであり、主として広義の HFT（High Frequency Trading）を行う投資家が利用している。

<sup>13</sup> 『市場ワーキング・グループ報告～国民の安定的な資産形成に向けた取組みと市場・取引所を巡る制度整備について～』（平 28.12.22）

<sup>14</sup> フィデューシャリー・デューティーの概念は、しばしば、信託契約等に基づく受託者が負うべき義務を指すものとして用いられてきたが、欧米等でも近時ではより広く、他者の信認に応えるべく一定の任務を遂行する者が負うべき幅広い様々な役割・責任の総称として用いる動きが広がっている。『顧客本位の業務運営に関する原則』（平 29.3.30）1 頁、脚注 1

<sup>15</sup> 『「顧客本位の業務運営に関する原則」を採択し、取組方針を公表した金融事業者のリストの公表（第 1 回）について』（平 29.7.28、平 29.8.1 更新）

け、投資先企業との建設的な対話を通じ当該企業の短期的な利益追求ではなく持続的成長を促進するなど、受託者に対する中長期的な投資リターンの拡大を図る責任を果たすための原則である。日本再興戦略<sup>16</sup>を受けて金融庁に設置された検討会<sup>17</sup>における議論を経て、平成 26 年 2 月に 7 原則で構成される「日本版スチュワードシップ・コード」が策定・公表された。同コードは法的拘束力を有する規範ではないが、受入れを表明した機関投資家は各原則についてコンプライ・オア・エクスプレイン<sup>18</sup>が義務付けられている。

コーポレートガバナンス・コードは、上場会社が会社の持続的成長と中長期的な企業価値向上のために守るべき指針である。「日本再興戦略」改訂 2014<sup>19</sup>を受けて金融庁及び東証を共同事務局とする有識者会議<sup>20</sup>が設置され、同会議における議論を経て東証が同コードを策定・公表した後、平成 27 年 6 月から全ての上場会社に対し適用が開始されている。同コードは上場会社の実効的な企業統治の実現に資する主要な諸原則を取りまとめたもので、株主の権利・平等性の確保、適切な情報開示と透明性の確保など 5 つの基本原則、30 の原則、38 の補充原則の全 73 原則で構成されている。同コードは法的拘束力を有する規範ではないが、東証の有価証券上場規程により、上場会社は作成するコーポレートガバナンス報告書において、全 73 原則についてコンプライ・オア・エクスプレインの状況を開示することが義務付けられている。

#### イ 両コードのフォローアップ

両コードの普及・定着状況をフォローアップするとともに、上場会社のコーポレートガバナンスの更なる充実に向けた必要な施策を議論・提言するため、平成 27 年に金融庁及び東証を共同事務局とするフォローアップ会議<sup>21</sup>が設置された。同会議では、取締役会の在り方、企業と機関投資家間の建設的な対話の充実等についての議論があり、複数の意見書<sup>22</sup>が提出されている。意見書では、コーポレートガバナンス改革を形式から実質へ深化させるために機関投資家が企業との間で深度ある建設的な対話を行うことが必要であるとされ、スチュワードシップ・コードの改訂が提言された。金融庁に設置された検討会<sup>23</sup>での議論の後、平成 29 年 5 月にスチュワードシップ・コード（改訂版）が取りまとめられ、運用機関におけるガバナンス・利益相反管理の強化、年金基金等（アセットオーナー）の役割の明確化等が図られた。

#### ウ 会計監査の在り方

金商法に基づく開示書類等については、公認会計士や監査法人による監査が義務付けられている。会計監査の充実については、監査法人のガバナンス・品質管理強化等を内

<sup>16</sup> 『日本再興戦略－JAPAN is BACK－』（平 25. 6. 14 閣議決定）

<sup>17</sup> 日本版スチュワードシップ・コードに関する有識者検討会（平 25. 8. 5 設置）

<sup>18</sup> 原則を実施するか、実施しない場合にはその理由を説明すること。

<sup>19</sup> 『「日本再興戦略」改訂 2014－未来への挑戦－』（平 26. 6. 24 閣議決定）

<sup>20</sup> コーポレートガバナンス・コードの策定に関する有識者会議（平 26. 8. 7 設置）

<sup>21</sup> スチュワードシップ・コード及びコーポレートガバナンス・コードのフォローアップ会議（平 27. 8. 7 設置）

<sup>22</sup> 『コーポレートガバナンス・コードへの対応状況と今後の会議の運営方針』（平 27. 10. 20）、『会社の持続的成長と中長期的な企業価値の向上に向けた取締役会のあり方』（平 28. 2. 18）、『機関投資家による実効的なスチュワードシップ活動のあり方～企業の持続的な成長に向けた「建設的な対話」の充実のために～』（平 28. 11. 30）

<sup>23</sup> スチュワードシップ・コードに関する有識者検討会（平 29. 1. 25 設置）

容とする公認会計士法改正（平成 19 年）、監査基準の改訂及び監査における不正リスク対応基準の設定（平成 25 年）など、様々な取組が行われてきた。しかし、平成 27 年には上場企業において長年にわたる不適正な会計処理が明らかとなり、監査に当たった監査法人に対しても業務改善命令・課徴金納付命令が行われた事案が発生するなど、改めて会計監査の信頼性が問われる状況に至った。

こうした状況を受け、平成 27 年 9 月、金融庁に「会計監査の在り方に関する懇談会」が設置され、平成 28 年 3 月には会計監査の信頼性確保に向けて講ずるべき取組として監査法人のマネジメント強化などを掲げる提言<sup>24</sup>が公表された。提言を受け金融庁に設置された検討会<sup>25</sup>における議論の後、大手上場企業等の監査を担う監査法人の組織的な運営に関する原則<sup>26</sup>が取りまとめられた。また、企業が監査法人を一定期間ごとに交代させることを義務付ける強制ローテーション制度<sup>27</sup>の導入について調査・分析すべきとされたため、金融庁は欧州における制度導入の状況等に関する第一次報告を公表した<sup>28</sup>。

### （7）東日本大震災の被災地域における二重債務問題への対応

平成 23 年 3 月の東日本大震災発生直後から被災者向け金融対策は多岐にわたり講じられてきた。いわゆる二重債務問題への対応については、同年 7 月に「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」が策定され、住宅ローンの免除等を受けることが可能となった。

また、平成 24 年 2 月に設立された株式会社東日本大震災事業者再生支援機構は、産業復興機構<sup>29</sup>とともに債権買取り等による被災事業者の再生支援を行っており、累計支援決定件数は平成 29 年 9 月末時点で 729 件<sup>30</sup>に達している。当初、同機構が支援決定を行う期間は機構設立日から 5 年以内であったが、主務大臣の認可を受けて 1 年間延長され、平成 30 年 2 月 22 日までとなっている。

## 3. 金融行政の主な課題

### （1）金融庁の組織再編

金融庁は、「いわゆる金融処分庁の印象から金融育成庁への転換」を進めている<sup>31</sup>。これは、不良債権問題に対応するため、法令遵守や財務健全性に重点を置いた手法から金融機関との深度ある対話を通じた金融仲介の質の向上等を目指す手法への転換を意味している。モニタリング報告書では、我が国の金融行政について、「金融危機後に一旦確立した検査・監督のあり方を見直し、進化させる過程にある」とされ、検査・監督を別々に行う金融庁の内部組織を見直すべきと指摘された。

<sup>24</sup> 『—会計監査の信頼性確保のために—「会計監査の在り方に関する懇談会」提言』（平 28. 3. 8）

<sup>25</sup> 監査法人のガバナンス・コードに関する有識者検討会（平 28. 7. 14 設置）

<sup>26</sup> 『監査法人の組織的な運営に関する原則《監査法人のガバナンス・コード》』（平 29. 3. 31）

<sup>27</sup> 現行法上、担当会計士のローテーション・ルールは整備されている。

<sup>28</sup> 『監査法人のローテーション制度に関する調査報告（第一次報告）』（平 29. 7. 20）

<sup>29</sup> 中小企業庁所管の組織であり、岩手・宮城・福島・茨城・千葉の 5 県に設置されている。

<sup>30</sup> 内訳は、岩手県 166、宮城県 339、福島県 84、青森県 56、茨城県 55、千葉県 13、栃木県 12、その他地域 4。

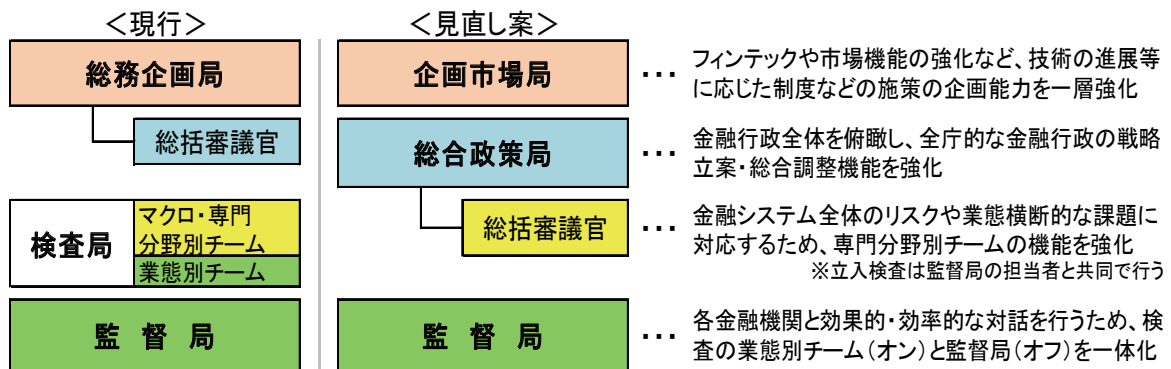
<sup>31</sup> 第 192 回国会衆議院財務金融委員会議録第 1 号 3 頁（平 28. 10. 18）等における麻生財務大臣兼金融担当大臣の発言。



金融庁の平成 30 年度機構・定員、予算要求では、金融行政の戦略立案機能の強化や専門性の向上、FinTech 対応の強化、検査・監督の一体化等を目的とした組織の見直しが盛り込まれた（図表 2）。金融機関への立入検査を行う検査局を廃止し、監督局に統合することが柱であり、約 20 年間続いた検査・監督を分離する体制から検査・監督を一体化する体制への転換を図るものである。検査・監督を分離したことが厳格な資産査定と相まって、不良債権問題の解消に寄与したことは事実であろう。そのため、金融機関の健全化等を進めてきた金融庁の組織を見直すことに対して、過去の裁量行政への逆戻りを懸念する指摘は多く、組織見直し後における検査・監督の実効性確保が大きな課題となる。

また、組織見直し後、新たな金融行政が効果を発揮するためには人材の育成・確保が不可欠である。金融機関と経営課題について深度ある対話ができる人材が求められるため、民間金融機関や行政当局の O B ・ 経験者、弁護士や I T 技術者等の外部専門家など幅広い人材の活用を視野に入れる必要があるだろう。

図表 2 金融庁の組織再編案



（出所）金融庁資料を基に作成

## （2）金融行政方針のフォローアップ

金融行政方針では、新たなモニタリング手法がより効果的・効率的なものとなるよう P D C A サイクルの重視が掲げられている。金融庁は、金融行政方針の進捗状況や実績等の評価を「金融レポート」として取りまとめ公表しているが、その公表時期は近年後ずれしている（図表 3）。前事務年度の金融行政の評価を翌事務年度の金融行政方針に適切に反映させるためには、金融レポートの早期公表とその内容の充実等が求められる。

また、平成 28 事務年度金融行政方針では金融行政の再点検が掲げられている。検査・監督の在り方を見直す中、金融庁は必要なデータ等については金融機関の協力を得て機動的に収集する必要がある一方、金融庁に対する資料提出等が金融機関の負担とならないよう配慮することが望ましい。金融庁は再点検に係る具体的な取組状況等を 2 回にわたり公表し、報告の頻度見直しや廃止を行った調査等を示している<sup>32</sup>。金融機関側は金融庁に対して重複している資料提出依頼を指摘するなど、建設的な対話の実現が求められる。

<sup>32</sup> 『金融行政方針で掲げた「金融行政の再点検」に係る具体的な取組み』（平 28. 12. 13）、『「金融行政の再点検」に係る具体的な取組み状況等について』（平 29. 7. 7）

図表3 金融行政方針のPDCAサイクル

事務年度	前事務年度の金融レポート公表日		金融行政方針公表日	
H26	金融モニタリングレポート	H26.7.4	金融モニタリング基本方針	H26.9.11
H27	金融モニタリングレポート	H27.7.3	金融行政方針	H27.9.18
H28	金融レポート	H28.9.15	金融行政方針	H28.10.21
H29	金融レポート未公表(H29.10.23時点)			

※事務年度は7月から翌年6月末まで

(出所) 筆者作成

### (3) 金融検査マニュアル・監督指針の見直し

金融庁は、平成10年の金融監督庁発足以降採られてきた金融検査と監督を分離する枠組みから、両者を一体化する「金融モニタリング」への移行を図っている。検査局を廃止し、監督局に統合するという組織発足以来の大規模な組織再編案に併せ、金融検査マニュアルを廃止し、監督指針と統合する方針が示されている。

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手引書として位置付けられており、平成11年に導入された。これまでも、金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕の策定（平成14年）、地域密着型金融への取組（平成15年以降）等が行われてきた。機械的・画一的なマニュアルに沿った厳格な検査は不良債権問題の解消など金融システムの安定に奏効した反面、マニュアルの最低基準さえ満たせばよいというカルチャーが金融機関に生まれるという副作用の存在も指摘されてきた。

金融危機時に確立した検査・監督手法の見直しに当たっては、モニタリング報告書等の提言を踏まえ、過去に批判された護送船団方式、裁量行政に戻ることがないよう検討を重ねる必要があるだろう。また、金融検査マニュアル及び監督指針の見直しは金融機関等に対して大きな影響を及ぼすことが予想される。金融庁は見直しの基本的な考え方やスケジュールについて早期に整理するとともに、金融機関等との間で認識を共有することができるよう幅広く議論していくことが求められる。

### (4) 金融機関経営の課題

#### ア アパートローン問題

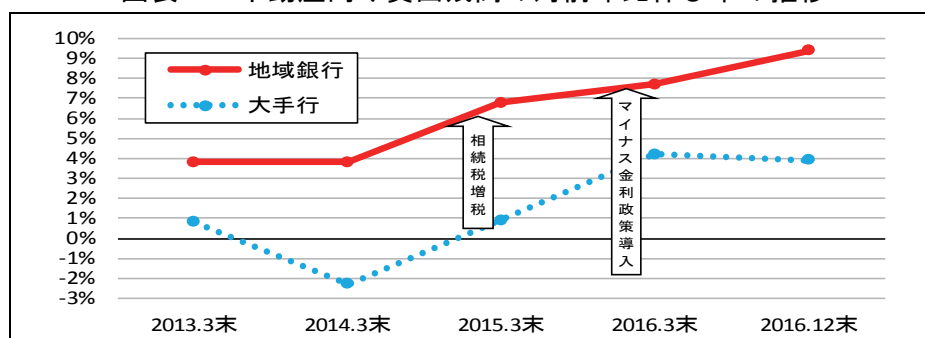
アパートローン等の不動産賃貸業向け貸出しについては、地方経済の縮小、超低金利の状況、相続税対策等を背景に、特に地域銀行において近年増加傾向にある（図表4）。上昇が続いている空き家率は2013年に過去最高の13.5%を記録し、2033年に30.4%となる予測がある<sup>33</sup>。こうした中、借り手が空室の発生や賃料低下等のリスクを十分理解していない状況や、金融機関の融資審査において借り手本人の返済能力が重視され、必ずしも当該物件の収益に基づいた貸出しとなっていない状況が見られる。

金融庁は、金融行政方針や金融レポートにおいてアパートローン増加の動きに対し注視するとともに検証する必要性を示しており、後述の銀行カードローン問題とともに実

<sup>33</sup> 実績値は『平成25年住宅・土地統計調査』（総務省）、予測値は株式会社野村総合研究所。  
<[https://www.nri.com/jp/news/2017/170620\\_3.aspx](https://www.nri.com/jp/news/2017/170620_3.aspx)>（平29.10.23最終アクセス）

態把握に努めている。金融機関に対しては、融資審査の際に将来的な賃貸物件の需要見込みや金利上昇・空室発生・賃料低下等のリスクについて適切に評価した上で借り手に分かりやすく伝えるなど、顧客本位の業務運営を引き続き求めていく必要がある。

図表 4 不動産向け貸出残高の対前年比伸び率の推移



(出所) 金融庁資料を基に作成

### イ 銀行カードローン問題

多重債務問題が深刻な社会問題となったため、貸金業法については、平成 18 年に制定以来の抜本的な改正が行われ、過剰貸付抑制のための総量規制の導入等を始めとする総合的対策が講じられた。その結果、消費者金融は利用者の年収の 3 分の 1 を超える融資ができなくなり、多重債務者数や多重債務が原因と思われる自殺者数等は減少した。しかし、銀行が当該規制の対象外であることなどから、銀行カードローン残高は近年右肩上がり推移しており、平成 23 年度末には消費者金融ローン残高を抜き、平成 28 年度末で約 5.6 兆円（前年度比、約 1 割増）へと急増した<sup>34</sup>（図表 5）。

日本弁護士連合会（日弁連）は平成 28 年 9 月、金融機関に対し消費者金融と同様の総量規制の導入等を求める意見書を公表し<sup>35</sup>、銀行カードローン残高の急増が多重債務・自己破産の増加要因になっている可能性を指摘した。全国銀行協会（全銀協）は平成 29 年 3 月、改正貸金業法の趣旨を踏まえ、総量規制の対象外であることや年収証明書が不要であることを強調する広告等の抑制、審査態勢等の整備をより一層徹底する旨の申合せを行った<sup>36</sup>。これに対し、日弁連は同年 4 月、過剰融資抑制のための具体的かつ客観的な基準としての効果は期待できないとの会長声明を出した。

全銀協によれば、広告・宣伝の見直しや信用保証会社との定期的な情報連携については多くの銀行が対応しているが、年収証明書の取得基準や年収債務比率の算出方法など審査態勢の整備については少数の銀行しか対応していない<sup>37</sup>。金融機関には、対応が遅れている審査態勢の整備等について検討の上、早急に改善を図ることが求められる。

<sup>34</sup> 銀行等による消費者向け貸付けには貸金業者の保証が付されることが多く、金融機関の貸付けに対する貸金業者の信用保証残高は、銀行カードローン残高と同様に増加傾向にある。

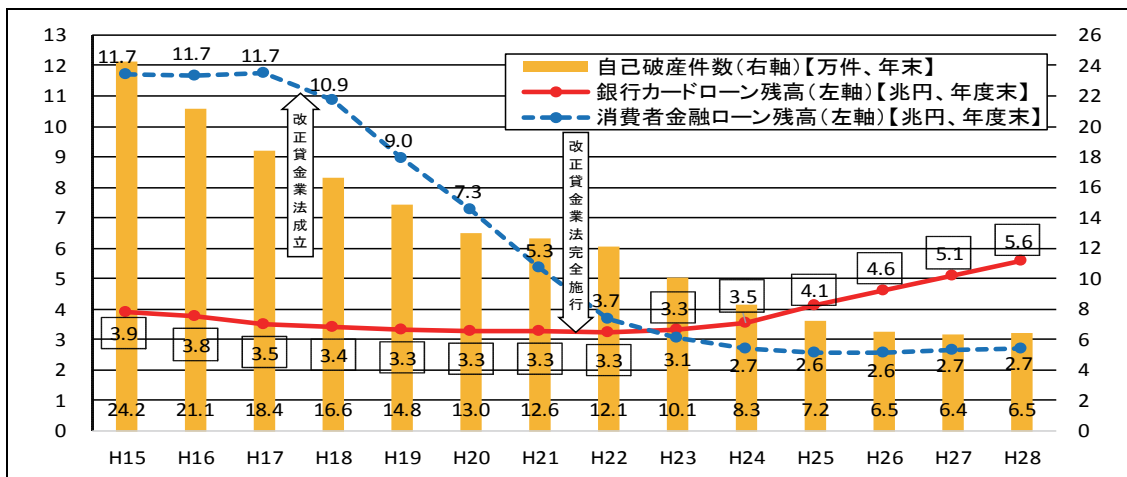
<sup>35</sup> 『銀行等による過剰貸付の防止を求める意見書』（平 28.9.16 日本弁護士連合会）

<sup>36</sup> 『銀行による消費者向け貸付けに係る申し合わせ』（平 29.3.16 一般社団法人全国銀行協会）

<sup>37</sup> 『銀行カードローンに関する全銀協の取組みについて』（平成 29 年 6 月一般社団法人全国銀行協会）

一方、金融庁は平成 29 年 9 月、カードローンに関する情報を幅広く把握するため、「カードローンホットライン」を開設した。金融庁は利用者等からの情報を整理し、検査・監督に活用することが望まれる。また、全銀協は同年 10 月、カードローンに関する相談・苦情等を受け付ける専用相談窓口を設置するとともに、カードローン及びアパルトローン残高（前々月の確報値）の公表を開始した。金融庁は、こうした情報を基に正確かつタイムリーな計数等の把握に努めるとともに、立入検査等によりカードローン等の業務実態を把握・検証し、改善に向けた施策を講ずる必要があるだろう。

図表 5 自己破産件数と銀行カードローン残高の推移



(出所) 金融庁、日本銀行及び最高裁判所資料を基に作成

### ウ 地域銀行の経営統合

地域銀行の平成 29 年 3 月期決算は、株式等関係損益が増加した一方、預貸金利回りの悪化等により資金利益が減少したことなどにより、当期純利益が前年同期比で 1,727 億円 (14.7%) 減少した<sup>38</sup>。人口減少や高齢化の進展、長期間にわたる低金利等の影響により地域銀行の経営環境が厳しくなる中、全国的に地域銀行の再編が進んでいる(図表 6)。

地域銀行の経営統合に対しては、経営効率の向上といった期待の声がある反面、統合により融資や経営支援等の姿勢に変化が生ずるのではないかとの不安の声もある。金融機関には、経営統合の効果を地域の利用者に対し説明することで理解を深め、信認を得ることが求められる。また、金融機関の本来業務である貸出業務を通じた地域経済への資金供給が円滑に行われるよう、金融庁は金融機関自身の取組を促すとともに、実効性のある金融モニタリングを実施できるような制度・体制を整備する必要があるだろう。

地域銀行の経営統合に対する政府のスタンスについて整理すると、金融庁は地域銀行の自主的な経営判断を尊重しており、経営統合そのものを推進していない。また、金融庁は、経営統合により創出される資源の余力が地元企業の価値向上や地域経済の活性化に役立つ形で使われることが重要であるとの考えを示している。

<sup>38</sup> 『地域銀行の平成 29 年 3 月期決算の概要』(平 29.6.2 金融庁)

一方、公正取引委員会は競争環境の確保を主張している。例えば、ふくおかFGと十八銀行の例では、経営統合に関する基本合意が公表されてから長期間が経過しているが、同委員会における企業結合審査が完了せず、経営統合は無期限の延期となっている。判断理由としては、統合によって長崎県内の貸出しシェアが高まり、他の金融機関との格差が大きくなる点が挙げられている。適正な貸出しシェアの基準に加え、融資環境を都道府県単位で判断することの妥当性についても論点となり得よう。

図表6 地域銀行の経営統合をめぐる近年の主な動き

統合時期	統合後の名称	統合前の名称等
H27.10	九州FG	肥後銀行(熊本県)、鹿児島銀行(鹿児島県)
H28.4	コンコルディア・FG	横浜銀行(神奈川県)、東日本銀行(東京都)
	トモニHD	トモニHD(香川県)、大正銀行(大阪府)
H28.10	めぶきFG	足利HD(栃木県)、常陽銀行(茨城県)
	西日本FHD	西日本シティ銀行(福岡県)、長崎銀行(長崎県)
H30.4 (予定)	関西みらいFG	近畿大阪銀行(大阪府)、関西アーバン銀行(大阪府)、みなと銀行(兵庫県)
	第四北越FG	第四銀行(新潟県)、北越銀行(新潟県)
	三十三FG	三重銀行(三重県)、第三銀行(三重県)
未定	ふくおかFG	ふくおかFG(福岡県)、十八銀行(長崎県)

(注)表中のFGは「フィナンシャルグループ」、HDは「ホールディングス」、FHDは「フィナンシャルホールディングス」

(出所) 一般社団法人全国銀行協会資料を基に作成

## (5) 金融・資本市場をめぐる制度整備の課題

### ア 急速に進展するFinTechへの対応

未来投資戦略 2017<sup>39</sup>では、FinTech を活用したイノベーションに向けたチャレンジを加速させる観点から、FinTech に係る実証実験を容易化するための措置を講ずる方針が示されている。これを踏まえ、金融庁は、FinTech 企業等が前例のない実証実験を行うとすると抱きがちな懸念等を払拭するため、平成 29 年 9 月に「FinTech 実証実験ハブ」を設置し、個々の案件に対し支援を行うことを決定した。

また、骨太方針 2017<sup>40</sup>では、FinTech を始めとする 5 つの戦略分野を中心に政策資源を集中的に投入することとされている。FinTech の更なる進展のためにはイノベーションの成果を実証する機会を確保することが重要であるため、参加者や期間を限定し「まずやってみる」ことを許容する枠組みである「日本版レギュラトリー・サンドボックス制度」を速やかに創設することが望まれている。

FinTech に関する今後の取組に当たっては、イノベーションの促進を支援する観点から、各種規制については関係事業者等から情報を収集するなど幅広い協議が必要となる。また、規制は目的に照らした最小限のものとし、IT 企業等の新規参入の障壁にならないような配慮が求められる。また、急速に技術等が進展する中で機動的な対応を進めるとともに、利用者保護・システムの安定性等にも留意し、領域横断的なサービスへの対

<sup>39</sup> 『未来投資戦略 2017—Society 5.0 の実現に向けた改革—』(平 29.6.9 閣議決定)

<sup>40</sup> 『経済財政運営と改革の基本方針 2017』(平 29.6.9 閣議決定)

応など、あるべき法制度の全体像を踏まえた対応が望まれる。

### イ オープンAPIの整備

平成 29 年改正銀行法では、FinTech 企業が金融機関のシステムに安全に接続できるよう、金融機関に対してオープンAPI<sup>41</sup>の体制整備の努力義務を課しており、未来投資戦略 2017 の成果目標では、2020 年 6 月までに 80 行程度以上の銀行におけるオープンAPIの導入を目指すとされている。

しかし、国会審議では、財務余力が大きいメガバンクと比較し、中小・地域金融機関の対応が遅れるのではないかとの懸念も示された<sup>42</sup>。サービスの格差が広がり健全な競争が妨げられることのないよう、金融庁は、改正銀行法施行後のオープンAPI整備状況を踏まえ、必要に応じて更なる取組を検討する必要がある。

## (6) コーポレートガバナンス、企業監査をめぐる課題

### ア スチュワードシップ・コード及びコーポレートガバナンス・コードの状況

スチュワードシップ・コードについては、平成 28 年 12 月 27 日現在で 214 の機関投資家が受入れを表明している。平成 29 年 5 月の同コード改訂により議決権行使結果の公表の充実が図られ、同年 6 月の株主総会では個別の企業・議案についての賛否が明らかとなり始めた。多くの株式を保有する運用会社の議決権行使の結果公表は、第三者による検証を可能にするなど我が国の企業統治改革の充実につながるとの見方が多い。

コーポレートガバナンス・コードについては、上場会社 2,540 社中、73 原則を全て実施している会社は 25.9% (659 社) となり、前回調査から 6 ポイント上昇した (図表 7)。市場区分別に見ると第二部よりも第一部の方が実施している原則数が多い。また、取締役会の実効性に関する分析・評価等の実施率は前回調査から 16.1 ポイント上昇しており、取締役会の更なる機能向上が期待される。

図表 7 コーポレートガバナンス・コードの実施、説明状況等の推移

	H27.12	H28.7	H28.12	H29.7
対応状況の開示会社数	1,858	2,262	2,530	2,540
うち、市場第一部	1,476	1,797	2,002	2,021
市場第二部	382	465	528	519
全73原則を実施している会社	11.6%	21.0%	19.9%	25.9%
一部原則を説明している会社	88.4%	79.0%	80.1%	74.1%
うち、実施している原則の数90%以上	66.4%	63.5%	64.8%	63.0%
90%未満	22.0%	15.5%	15.3%	11.1%
全社が実施している原則数	6原則	4原則	3原則	7原則
一部の会社が説明している原則数	67原則	69原則	70原則	66原則
うち、実施率90%以上	52原則	57原則	58原則	55原則
90%未満	15原則	12原則	12原則	11原則

(出所) 株式会社東京証券取引所資料を基に作成

<sup>41</sup> API (Application Programming Interface) とは、一般に「あるアプリケーションの機能や管理するデータ等を他のアプリケーションから呼び出して利用するための接続仕様等」を指し、このうち、サードパーティ (他の企業等) からアクセス可能なAPIが「オープンAPI」と呼ばれる。『オープンAPIのあり方に関する検討会報告書ーオープン・イノベーションの活性化に向けてー』(平 29. 7. 13) 1 頁

<sup>42</sup> 第 193 回国会衆議院財務金融委員会議録第 16 号 5 頁 (平 29. 4. 28)、第 193 回国会参議院財政金融委員会会議録第 16 号 5～6 頁 (平 29. 5. 25)

こうした取組は、社外取締役の導入促進や監査等委員会設置会社制度の導入を主な柱とする平成 26 年の会社法改正とともに、企業経営の透明性向上に向けた取組として評価されている。今後は、独立社外取締役を企業価値向上につなげる方策、社外取締役の人材確保や政策保有株式の解消などの課題について引き続き注視していく必要がある。

#### イ 会計監査の在り方

会計監査は、企業による財務状況の的確な把握と適正な開示を確保し、その経済活動を支えていくための重要なインフラである。資本市場の信頼性を確保し成長資金が供給されるようにするため、企業は財務状況を把握するとともに、財務情報を開示し株主・投資家等と共有することが必要となろう。

我が国における監査法人の強制ローテーション制度の導入については、関係者の意見を踏まえた更なる検討が求められる。制度の導入が会計監査の質に及ぼす影響、企業数と監査法人数を踏まえた同制度の実現可能性など、諸外国の例を参考にしつつ様々な分析を行う必要があるだろう。有価証券報告書等の開示制度と公認会計士・監査法人による監査証明制度は、投資家への情報提供を徹底し、市場の公正を確保する重要な手段である。投資家、株主や利害関係者の企業・市場への信頼を維持するため、当局による制度整備・運用とともに、市場関係者による自律的な対応が引き続き求められる。

#### 4. おわりに

金融庁は金融処分庁から金融育成庁に生まれ変わるための脱皮の途中であるとされている。FinTech やA I を活用した金融サービスへの対応など金融を取り巻く環境変化に適合できるよう、金融庁は組織の枠組みや検査・監督手法を見直しているが、検査・監督そのものの重要性は今後も変わらない。急速に変化する環境や時代に応じて検査・監督などの金融行政手法を変化させていくことは、決して容易なことではないと思われる。

しかし、金融行政の究極的な目標は、企業や経済の持続的成長と安定的な資産形成を通じた「国民の厚生増大」である。金融行政が国民にもたらす効果と副作用は時代や環境とともに変化するため、究極的な目標の達成に向けて金融行政の継続的なフォローアップを行うとともに、必要な改革に取り組み、金融行政を柔軟に変化させていくべきであろう。

#### 【参考文献】

『金融庁の1年（各事務年度版）』（金融庁）

（わたなべ まさふみ）