

財政金融をめぐる政策課題

— 地域金融をめぐる金融行政の取組を中心に —

藤井 一裁

(財政金融委員会調査室)

1. はじめに
2. 金融市場等の動向
 - (1) 金融市場の動向
 - (2) 日本銀行の金融緩和策がもたらす影響
3. 地域金融機関の経営動向を踏まえた政策上の取組
 - (1) 地域金融機関の経営動向と監督面での対応
 - (2) 地域金融機関を取り巻く環境整備のための施策
 - (3) 金融検査マニュアルの廃止と新たな検査・監督の枠組み
 - (4) 地域金融機関によるリスクマネー供給促進のための取組
4. 決済・金融サービス仲介に係る機能別・横断的法制の整備
 - (1) 現在の金融規制体系構築に至る経緯
 - (2) 新たな機能別・横断的な金融規制体系の検討
5. 今後の論点
 - (1) 地域経済・産業を支える地域金融機関の役割と対応
 - (2) 機能別・横断的法制の今後の方向

1. はじめに

地域金融機関¹は、地域の実情に応じて積極的な資金供給を行うことで、地域経済・地場産業を支える重要な役割を担っている。しかし、金融緩和による低金利環境の長期化に加え、地域の高齢化・人口減少の進行、経済・企業活動の停滞などの影響もあって、貸出の低迷や利ざやの減少、資金運用難等、大きな課題を抱えている。

¹ 地方銀行、第二地方銀行、信用金庫、信用組合を指す。なお、「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」においては、これらの金融機関を「中小・地域金融機関」と称している。

近年、金融庁は、地域金融機関に対して、地域に根ざしたビジネスモデルを確立し、事業性評価に基づく融資²の推進などを通じて金融仲介機能を更に発揮することを求めている。これと並行して、競争政策の在り方など、地域金融機関を取り巻く環境整備等を行う方針も示している。さらに、金融検査・監督の方法自体も、金融検査マニュアルの廃止などを通じて、金融機関に自主的な取組を促すものへと変革を図った。

一方、金融と情報通信技術の融合（フィンテック）の進展により、従来の縦割りの業態を超えて、同一の機能・リスクに同一の規制を適用するという機能別・横断的法制の議論も進んでおり、まずは決済及び金融サービス仲介の分野での制度整備を予定している。地域金融機関の新たなビジネスモデル構築にも様々な影響が予想される。

本稿では、地域金融機関の置かれた状況を整理した上で、金融庁等による地域金融機関の課題への対応、決済及び金融サービス仲介についての制度整備などを中心に、金融分野での政策取組を紹介し、今後の課題を検討することとしたい。

2. 金融市場等の動向

(1) 金融市場の動向

最近の株式市場は、米中貿易摩擦やイギリスのEU離脱等の動きによる国際的な市場変動の影響で値動きの荒い展開が見られつつも、株価水準は比較的好調に推移しており、日経平均株価は令和元年の大納会の終値で23,656円62銭と29年振りの高値を付けた。

また、外国為替市場においては、平成31年・令和元年（2019年）の円の対ドル相場における年間値幅が8円30銭となり、2年連続で過去最小を更新するなど、最近の値動きは比較的安定している。

ただ、年明け早々には米国とイランの関係悪化を懸念して株価の乱高下が生じており、国際的な摩擦の顕在化による市況への変動はなお懸念されている。

一方、金利水準（図表1）は、日本銀行による金融緩和策により極めて低い状況で推移し、長期金利の指標である10年物国債金利も、最近はマイナス圏にあることが常態化している。

(2) 日本銀行の金融緩和策がもたらす影響

日本銀行は、2000年代のゼロ金利政策や量的緩和政策の導入以降、一時期を除き長期間にわたって金融緩和策を続けている。特に平成25年4月の「量的・質的金融緩和」の導入以降は国債等の資産買入規模が拡大し、平成28年1月の「マイナス金利付き量的・質的

² 「事業性評価に基づく融資」は、平成26年9月の「平成26事務年度金融モニタリング基本方針」において重点施策として初めて示されたものである。「事業性評価」とは、財務データや担保・保証に必要以上に依存することなく、借り手企業の事業の内容や成長可能性を適切に評価することをいう。金融機関が目利き力を発揮して事業の価値を評価し、継続的な融資を回していくことを求めてきた従来の金融行政（リレーションシップバンキング・地域密着型金融）の考え方を引き継いでいるものと考えられる。事業性評価とリレーションシップバンキングの関係を指摘するものとして、村本孜「リレバン、知的資産経営からローカルベンチマークに至る道筋」『週刊金融財政事情』2016年6月27日号15～19頁がある。

融緩和」導入によって短期金利のみではなく長期金利においてもマイナス圏に低下することがしばしば見られるようになった。

図表 1 10年物国債金利の推移（平成19年（2007年）～令和元年（2019年））



（出所）財務省ウェブサイト（国債金利情報）を基に作成

こうした積極的な金融緩和策は、金利水準の低下による利ざやの縮小、国債流通市場の流動性低下による資金運用難等を招き、金融機関の収益性低下の要因の一つとなっている。また、金融機関の利用者（預金者、資金需要者）の立場から見ても、貸付金利の低下による資金調達コストの低減といったメリットがある一方で、預金金利が極めて低い水準となったことで利子収入がほぼ消滅する状況を生み出している³。

現在は、平成28年9月に導入された「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の枠組みの下での金融緩和策が継続しているが、日本銀行はマイナス金利の更なる深掘りなど追加緩和の可能性を否定していない。令和2年1月の金融政策決定会合では金融市場調節方針の現状維持が決定されたが、「海外経済の動向を中心に経済・物価の下振れリスクが大きいもとで、先行き、「物価安定の目標」に向けたモメンタムが損なわれる恐れが高まる場合には、躊躇なく、追加的な金融緩和措置を講じる」との方針も引き続き維持している。

3. 地域金融機関の経営動向を踏まえた政策上の取組

金融庁は、事務年度（7月から翌年6月まで）ごとに金融行政の重点施策を示す金融行

³ 黒田日本銀行総裁は、国民経済計算による家計の受取利子を用いた機械的試算で、平成3年における受取利子額が平成26年まで継続したものと仮定した場合と実際の受取利子額の差が累計で約607兆円、借入の金利負担減も含めたネットでの利子収入減が約392兆円となることを示している（第190回国会参議院財政金融委員会会議録第3号4～5頁（平28.3.10））。

政方針⁴の中で、地域金融機関を取り巻く課題と必要な対応を継続的に取り上げてきた⁵。

令和元年8月に公表した「利用者を中心とした新時代の金融サービス～金融行政のこれまでの実践と今後の方針～（令和元事務年度）」（以下「令和元事務年度金融行政方針」という。）においては、地域金融機関が金融仲介機能を十分に発揮することによって、地域企業の生産性向上や地域経済の発展に貢献していくことを求め、そのための監督上の対応と環境整備等のための施策をパッケージ策として提示した。

ここでは、まず、地域金融機関に対する金融庁の監督面での対応と環境整備のための施策を紹介するとともに、金融検査マニュアルの廃止による新たな検査・監督の枠組みについても触れる。あわせて、地域金融機関による成長資金供給を促進してきた株式会社日本政策投資銀行による特定投資業務に関して財務省による期限延長等の動きも紹介する。

（１）地域金融機関の経営動向と監督面での対応

ア 地域金融機関の収益動向

貸出利ざやの縮小による金融機関の収益力低下は、主要行⁶・地域金融機関ともに大きな課題となっている。平成31年3月期における金融機関の決算では、主要行等・地域銀行（地方銀行、第二地方銀行）のいずれにおいても、本業の収益力を示すコア業務純益（業務純益から一時的な変動要因を除いたもの）が引き続き低下傾向にある。また、信用コスト（貸倒引当金や貸倒償却額など、回収不能となった場合に備えて計上する費用）の貸出金残高に占める比率を示す信用コスト率も上昇しており⁷、今後は貸出先企業からの返済延滞や回収不能などによって金融機関の費用や損失が増す可能性もある⁸。

特に、主要行と比較して営業地域や業務の拡大に限りがある地域金融機関においては、本業の収益力低下は深刻な問題である。令和元事務年度金融行政方針では、貸出と手数料による利益を示す顧客向けサービス業務利益について、平成30年度に2年度以上にわたって連続して赤字となっている地域銀行が105行中45行、5年度以上の連続赤字となっている地域銀行は27行となったことが明らかにされた⁹。

⁴ 平成25事務年度に従来の検査基本方針に替えて「金融モニタリング基本方針」が策定され、平成26事務年度には監督方針と統合して「金融モニタリング基本方針（検査・監督基本方針）」となり、平成27事務年度には総務企画部門の取組を含めた「金融行政方針」となった。平成30事務年度には、それまで別建てで公表されていた前事務年度分の「金融レポート」（金融行政方針の進捗状況や実績等の評価を取りまとめたもの）を統合した。

⁵ 平成28事務年度までの金融行政方針では「国内で活動する金融機関」の 카테고리の中で地域金融機関へのモニタリングに当たっての着眼点を示しており、平成29事務年度金融行政方針（平成29年11月公表）以降は、地域金融機関についての独立した項目を設けている。

⁶ 都市銀行（みずほ銀行、三菱UFJ銀行、三井住友銀行、りそな銀行）及び信託銀行（三菱UFJ信託銀行、みずほ信託銀行、三井住友信託銀行）を指す。なお、旧長期信用銀行が転換した新生銀行、あおぞら銀行を含めて「主要行等」と呼ぶ。

⁷ 令和元事務年度金融行政方針73～76頁

⁸ デフォルト先（過去12か月以内に3か月以上延滞先又は破綻懸念先以下の債務者区分に初めて該当した債務者）の非デフォルト先に対する比率（デフォルト率）も上昇している（令和元事務年度金融行政方針76頁）。

⁹ 令和元事務年度金融行政方針78頁。平成29年度においては、106行中52行が連続赤字、23行が5年度以上の連続赤字となっていた（金融庁「変革期における金融サービスの向上にむけて～金融行政のこれまでの実践と今後の方針～（平成30事務年度）」（平成30年9月）73～74頁）。

また、日本銀行は、平成31年4月に公表した金融システムレポートにおいて、中長期収益シミュレーションの結果、これまでと同じペースで企業の借入需要が減少し続けた場合、2028年度には地域銀行などの国内基準行¹⁰の約6割で当期純利益が赤字となることを示している¹¹。

このように厳しい経営環境となっている理由としては、長引く低金利、人口減少や少子高齢化の進行、フィンテックなどの新規参入者の台頭が挙げられている¹²。特に、国内預貸業務の収益性低下の背景には、人口減少等を反映した潜在成長率の低下とそれに伴う借入需要の趨勢的な低下という構造要因も、低金利の長期化とともに指摘される¹³。地域金融機関の多くは人口減少地域に立地するため、特に厳しい影響が生じている。

イ 地域金融機関が抱える課題の認識と監督上の対応

令和元事務年度金融行政方針では、地域金融機関が安定した収益や将来にわたる健全性を確保するための課題として、持続可能なビジネスモデルの構築、地域企業に対する組織的・継続的な支援の実施、確固たる経営理念の確立とその実現に向けた経営戦略の策定・実行が必要であることを指摘した。

これらの課題に対して、金融庁は、地域金融機関の経営トップから営業職員までの各階層や社外取締役とフラットな関係で対話を実施するとともに、業界団体との連携した取組を更に進めていく方針を示した。対話に当たっては、平成30事務年度において試行した「探究型対話」（客観的事実に基づいた対話を通じて、当局と金融機関の双方が新たな気づきを得ることを企図する）¹⁴を実践するとともに、金融機関との間で「心理的安全性」（不安を感じることなく、安心して発言・行動できる場の状況や雰囲気）を確保するように努めるとされている。また、将来にわたる収益性・健全性の確保の観点から懸念のある地域金融機関については、早期警戒制度¹⁵を活用しつつ、モニタリング等を実施していくとの方針も明らかにしている。

（２）地域金融機関を取り巻く環境整備のための施策

令和元事務年度金融行政方針では、地域銀行の持続可能なビジネスモデルの構築に向けたパッケージ策として図表2に示した項目を掲げている。ここでは、この中から、独占禁止法の特例法と預金保険の可変保険料率について取り上げる。

¹⁰ 自己資本比率規制（銀行法第14条の2）において国内基準が適用される（海外拠点を有しない）銀行を指す。

¹¹ 日本銀行「金融システムレポート（2019年4月）」81～82頁

¹² 翁百合「行政が促すビジネスモデルの転換」『金融ジャーナル』2020年1月号68～69頁、「地方銀行 上場7割が減益・赤字」『日本経済新聞』（令和元. 7. 10）

¹³ 日本銀行「金融システムレポート（2019年10月）」30頁

¹⁴ 金融庁「金融検査・監督の考え方と進め方（検査・監督基本方針）」（平成30年6月）においては「長年にわたって形成された横並び意識や内向きの意識を解きほぐしていくため、金融機関との間で、特定の答を前提としない、多様な創意工夫を志向した「探究型対話」を行っていく」との方針が示されている。

¹⁵ 早期警戒制度は、早期是正措置（銀行法第26条第2項）の対象とはならない金融機関に対して、その健全性の維持及び一層の向上を図るため、継続的な経営改善への取組みを求めるものであり、平成14年12月に導入された。中小・地域金融機関については、令和元年6月の「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」改正により、着目点が従来の「収益性」から「持続可能な収益性と将来にわたる健全性」に改められた。

図表2 パッケージ策で掲げられた項目

○地域銀行における競争政策のあり方	独占禁止法の特例法の制定に協力
○地域金融機関の業務範囲に係る規制緩和等	地域活性化や事業承継等を円滑に実施するための議決権保有制限 ¹⁶ の緩和など
○経営者保証に関するガイドライン ¹⁷	事業承継時に焦点を当てた特則の策定
○将来にわたる規律付け・インセンティブ付与	預金保険料率のあり方の方向性について関係者による検討
○地域金融機関のガバナンス機能の向上	経営・ガバナンスの改善に資する主要論点策定と社外取締役への情報発信の充実
○持続可能なビジネスモデルに関する探究型対話の実践	経営トップから営業職員までの各階層や社外取締役との探究型対話を実施

(出所)金融庁「利用者を中心とした新時代の金融サービス～金融行政のこれまでの実践と今後の方針～(令和元事務年度) 重点施策の概要」(令和元年8月)を基に作成

ア 経営統合等の動きと独占禁止法の特例措置の整備

地域金融機関の中には、他の金融機関との合併・共同持株会社化などの経営統合や、業務提携などに活路を見いだす動きも活発となっている(図表3)。

しかし、経営統合に当たっては、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(独占禁止法)に基づく企業結合審査の対象となる¹⁸ことから、競争政策との間で整合性が問われる局面も生じている。平成28年2月に基本合意が公表された株式会社ふくおかフィナンシャルグループ(傘下に親和銀行がある。)と十八銀行の経営統合に関しては、公正取引委員会の審査に期間を要し、当初は平成29年4月を予定していた経営統合時期を二度にわたり延期して平成31年4月(十八銀行と親和銀行の合併は令和2年10月)とする事態となった。また、審査過程において、長崎県内における中小企業向け貸出に関する一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなるとの指摘がなされ、結果として貸出債権を他の金融機関に譲渡することとなった。

この間、平成30年4月には、金融庁の「金融仲介の改善に向けた検討会議」が「地域金融の課題と競争のあり方」と題する報告書を取りまとめた。この報告書では、経営統合により生み出される余力が地域経済の発展のために使われれば地域に恩恵がもたらされるとの認識を示しつつ、寡占・独占の弊害が生じないようにすることの重要性も指摘し、さらに我が国経済の変化を踏まえた競争政策の在り方を政府全体で議論・検討する

¹⁶ 議決権保有制限(いわゆる5%ルール)は、銀行が一般事業会社の議決権の5%を超えて取得又は保有することを原則として禁止するものであり、他業禁止規制や子会社業務範囲規制と並び、銀行の健全性を確保するための規制である。令和元年10月の銀行法施行規則改正により、地域活性化を目的とした事業を行う会社について、株式会社地域経済活性化支援機構(REVIC)が関与する場合(投資専門子会社を通じて、40%未満の出資が可能)に加え、関与がない場合も出資を可能とするなど、議決権保有制限を緩和した。

¹⁷ 「経営者保証に関するガイドライン」は、中小企業の経営者による個人保証(経営者保証)に関する契約時及び履行時等における中小企業、経営者及び金融機関による対応についての、中小企業団体及び金融機関団体共通の自主的自律的な準則を定めるものとして平成25年12月に策定された。

¹⁸ 独占禁止法は、第10条第1項で「会社は、他の会社の株式を取得し、又は所有することにより、一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなる場合には、当該株式を取得し、又は所有してはならず、及び不正な取引方法により他の会社の株式を取得し、又は所有してはならない。」と定めるとともに、第2項以下で一定の場合の事前届出義務を課している。公正取引委員会では、排除措置命令(第17条の2)を行うか否かの審査(これを「企業結合審査」と称している。)を行う。

ことを提言している。

図表3 最近の地域金融機関における合併の主な事例

合併時期	合併後の名称（本店所在地）	合併した銀行
平成30年5月	きらぼし銀行（東京都港区）	東京TYフィナンシャルグループ（きらぼし銀行発足と同時に東京きらぼしフィナンシャルグループに名称変更）傘下の東京都民銀行・八千代銀行・新銀行東京が合併
平成31年4月	関西みらい銀行（大阪市）	関西みらいフィナンシャルグループ傘下の近畿大阪銀行・関西アーバン銀行が合併
令和2年1月	徳島大正銀行（徳島市）	トモニホールディングス傘下の徳島銀行・大正銀行が合併
令和2年10月予定	十八親和銀行（長崎市）	ふくおかフィナンシャルグループ傘下の十八銀行・親和銀行が合併
令和3年1月予定	第四北越銀行（新潟市）	第四北越フィナンシャルグループ傘下の第四銀行・北越銀行が合併
令和3年5月予定	三十三銀行（四日市市）	三十三フィナンシャルグループ傘下の第三銀行・三重銀行が合併

（出所）各社公表資料等を基に作成

このような状況下で、平成30年6月に閣議決定された「未来投資戦略2018」では競争の在り方について政府全体として検討を進める方針が示され、未来投資会議での議論が行われた。その結果、令和元年6月に閣議決定された「成長戦略実行計画」において、「早期に地域銀行の事業の改善を図るため、経営統合により生じる余力に応じて、地方におけるサービス維持への取組を行うことを前提に、シェアが高くなっても特例的に経営統合が認められるようにする」との方針が明示された。令和元年12月に未来投資会議が取りまとめた「新たな成長戦略実行計画策定に関する中間報告」では、合併等の適用除外や事後の監督とともに、この法律を10年以内で廃止するものとする規定を附則で置くことなど、特例法案の方向性が示された。

これにより、内閣官房は第201回国会において、特例法案を提出する予定である¹⁹。

イ 預金保険の可変保険料率導入に向けた検討

金融機関が経営破綻した際に一定限度の預金を保護する枠組みとして、預金保険制度がある²⁰。預金保険料は、預金の量に保険料率を乗じて算出する仕組みとなっており、現在の保険料率は全ての金融機関で同一となっている²¹。

金融機関ごとに異なる料率を適用する可変保険料率の導入については、過去にも検討されたことがある。平成11年12月の金融審議会答申「特例措置終了後の預金保険制度及

¹⁹ 未来投資会議では、地域銀行と地域の乗合バス事業者（一般乗合旅客自動車運送事業者等）を「地域基盤企業」として位置付け、検討が行われてきた。今回整備される特例法案においては、地域銀行・乗合バス事業者いずれにも適用される合併等の認可等の特例のほか、乗合バス事業者のみに適用される共同経営（カルテル）の特例が含まれる予定である。

²⁰ 預金保険法は、金融機関が経営破綻した場合を保険事故として、一定額の対象預金を保護するための保険金の支払（狭義のペイオフ）又は救済金融機関等に対する資金援助を行う枠組みを設けている。

²¹ 令和元年度の預金保険料率（実効料率）は0.033%となっている。不良債権問題が深刻化した平成8年度から平成23年度までの実効料率は0.084%となっていた。

び金融機関の破綻処理のあり方について」では、「金融機関の財務状況等に応じた保険料率の導入については、諸外国の預金保険制度においても導入の動きが見られること、また、市場規律を補うという観点から、本来望ましいものとする」としつつも、当時の状況で導入すれば経営の悪化した金融機関に対する保険料率が相当高い水準になることが見込まれたため、「枠組みの検討は早く進めるべきであるが、その実施については、当面、慎重に対応すべきである」とされた。これを受け、平成12年預金保険法改正により、金融機関の経営の健全性に応じて保険料率を定めることは、特定の金融機関に対する差別的取扱いには当たらないことが明文化された。その後、預金保険機構に設置された調査会や研究会においても、具体的な結論を得るには至らなかった。

令和元事務年度金融行政方針では、こうした可変保険料率についての経緯にも触れつつ、「地域金融機関の将来にわたる健全性を確保するための規律付け・インセンティブ付与としての機能も視野に入れ、現行制度を前提にしつつ、預金保険料率のあり方の方向性について、関係者による検討を進める」との方針を示しており、これを受けて預金保険機構も令和元年8月28日に「預金保険料率のあり方の方向性について、関係者とともに検討していく」ことを明らかにしている²²。

(3) 金融検査マニュアルの廃止と新たな検査・監督の枠組み

ア 金融検査マニュアル策定と運用の経緯（図表4）

平成10年6月に大蔵省から分離して発足した金融監督庁では、金融機関の不良債権問題への対応や、金融行政への信頼回復などの課題に対して、「公正で透明な金融監督の確立」「厳正で実効性ある検査の実施とモニタリングの充実」などを運営の基本的考え方として掲げた。平成11年7月に策定した金融検査マニュアルは、こうした考え方の下で金融検査のための手引書として策定されたものである²³。これにより、一律のチェックリスト方式の下で厳格な資産査定や法令遵守等の体制整備が求められるようになり、不良債権問題の解決に道筋が付けられるとともに、利用者保護のための最低基準が徹底されるようになった。

しかし、機械的・画一的な運用による弊害は、策定当初から指摘されていた。特に、融資先の中小企業についての債務者区分の検証については、金融機関や中小企業の実情に合っていないとの批判が根強く、貸し渋りの原因として主張されることもあった²⁴。

平成14年6月、金融庁はこうした指摘も踏まえ、中小企業融資に焦点を当てた検査の

²² 預金保険機構「預金保険料率のあり方の方向性について」（令和元年8月28日）

²³ 平成10年7月の政府・与党金融再生トータルプラン推進協議会「金融再生トータルプラン（第2次とりまとめ）」において「金融検査については、外部のノウハウを取り入れた検査マニュアル及びチェックリストを整備し、年内に公開する。」とされたことを受け、金融監督庁検査部に設置された金融検査マニュアル検討会で検討を行い、同年12月に「中間とりまとめ」、平成11年4月に「最終とりまとめ」を公表した。

²⁴ 「中小向け融資 柔軟検査」『日本経済新聞』（平14.2.24）。国会においても、地方の金融機関は金融監督庁の検査では貸し渋りを行わざるを得ない状況であり、金融検査マニュアルの一律運用を改めることができないか検討を求める旨の質疑が行われている（第146回国会参議院中小企業対策特別委員会会議録第3号14頁（平11.11.18））。

手引書である金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕を策定した²⁵。その後も、平成15年3月以降のリレーションシップバンキング・地域密着型金融への取組²⁶、平成21年11月の中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律（中小企業金融円滑化法）²⁷制定等を契機に、金融検査マニュアル及び別冊の改正が行われた。

イ 新たな検査・監督の枠組み設定と金融検査マニュアルの廃止

金融監督庁発足当時の主要な課題であった金融機関の不良債権問題は既に収束し²⁸、世界金融危機を契機とした国際的な金融規制改革の進展、フィンテックの台頭による新たな金融サービスの登場など、金融行政を取り巻く環境は大きく変化した。金融庁では、平成25年9月に公表した平成25事務年度金融モニタリング基本方針において、従来の金融検査及び日常の監督を一本化する「金融モニタリング」の考え方を示して以降、このような環境変化を踏まえて金融検査・監督の在り方の見直しを進めてきた。

平成30年6月には、平成29年3月に取りまとめられた「金融モニタリング有識者会議」報告書を踏まえ、金融庁が「金融検査・監督の考え方と進め方（検査・監督基本方針）」を公表した。この方針では、「企業・市場の持続的成長と安定的な資産形成等による国民の厚生を増大」という金融行政の究極的な目標を掲げるとともに、新しい検査・監督の柱として、重点課題に焦点を当てる「実質重視の最低基準検証」、将来の健全性を分析し前広に対応を検討する「動的な監督」、横並びでない取組に向けた動機とヒントを提供する「見える化と探究型対話」を示した。その上で、分野別の基本方針をディスカッションペーパーとして策定した後、平成31年4月以降に金融検査マニュアルを廃止する方針を明記した。

分野別の基本方針策定は順次行われ、令和元年12月18日に「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」が策定されるとともに、金融検査マニュアルは廃止された。

²⁵ 平成14年2月の「早急に取り組むべきデフレ対応策」において「債務者の経営実態の把握の向上に資するため、中小・零細企業等の債務者区分の判断について、金融検査マニュアルの具体的な運用例を作成し、公表する。」とされたことを受けて公表された。

²⁶ 「リレーションシップバンキング」又は「地域密着型金融」とは、金融機関が顧客との間で親密な関係を長く維持することにより顧客に関する情報を蓄積し、この情報を基に貸出等の金融サービスの提供を行うことで展開するビジネスモデルを指す。平成15年度以降二度にわたるアクションプログラムに基づく取組がなされ、平成19年度以降は中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針により恒久的な枠組みとして位置付けられている。

²⁷ 中小企業金融円滑化法は、中小企業者又は住宅ローンの借り手から条件変更等の申出があった場合に金融機関に申出に応じる努力義務を課すものであった（二度の延長の後、平成25年3月末に期限満了）。金融検査マニュアルについては、金融機関によるコンサルティング機能の十分な発揮を柱とする「金融円滑化編」を新たに設けることとするなどの改正が行われた。

²⁸ 不良債権比率（金融再生法開示債権比率）は、平成14年3月期には全国銀行で8.4%（主要行8.4%、地域銀行8.0%）であったが、平成31年3月期には全国銀行で1.1%（主要行0.6%、地域銀行1.7%）となった（金融庁「平成31年3月期における金融再生法開示債権の状況等」（令和元年8月30日））。

図表4 金融検査マニュアルの策定から廃止までの経緯

平成10年 (1998年)	6月	○金融監督庁及び大蔵省金融企画局設置(大蔵省から金融検査・監督部門分離)
平成11年 (1999年)	7月	○金融検査マニュアル策定
平成12年 (2000年)	7月	○金融庁設置(金融監督庁と大蔵省金融企画局を統合、13年1月に金融再生委員会を廃止し統合)
平成14年 (2002年)	6月	○金融検査マニュアル別冊[中小企業融資編]公表(中小企業等の債務者区分などの検証のポイントと具体的な運用例をまとめたもの)
	10月	○金融再生プログラム(平成16年度には主要行の不良債権比率を現状の半分以上に低下させる方針を明記)
平成15年 (2003年)	3月	○リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム策定
平成16年 (2004年)	2月	○金融検査マニュアル別冊[中小企業融資編]の改訂
平成17年 (2005年)	3月	○地域密着型金融の機能強化に関するアクションプログラム策定
	4月	○ペイオフ(預金の定額保護)全面实施
平成19年 (2007年)	8月	○監督指針改正(地域密着型金融の取組を恒久的な枠組みに位置付ける)
平成20年 (2008年)	9月	○リーマン・ブラザーズ経営破綻を機に、世界金融危機が深刻化
平成21年 (2009年)	11月	○中小企業金融円滑化法制定(25年3月(2回期限延長)まで、12月に金融検査マニュアル等改正)
平成23年 (2011年)	3月	○東日本大震災を受け、金融上の措置を要請
	5月	○監督指針改正(地域密着型金融をビジネスモデルとして確立)
平成25年 (2013年)	9月	○平成25事務年度金融モニタリング基本方針策定(検査局と監督局が協働して実態把握を行う金融モニタリングへの見直し方針を示す)
平成26年 (2014年)	9月	○平成26事務年度金融モニタリング基本方針(検査・監督基本方針)策定(モニタリングのプロセスの一体化などの方針を示すとともに、重点施策として「事業性評価に基づく融資等」などを掲げる)
平成27年 (2015年)	9月	○平成27事務年度金融行政方針策定(金融行政の在り方として「金融機関の創意工夫を引き出す行政」を掲げる)
	12月	○「金融仲介の改善に向けた検討会議」設置
平成28年 (2016年)	9月	○「金融仲介機能のベンチマーク」策定
	10月	○平成28事務年度金融行政方針策定(「検査・監督のあり方の見直し」を含む「金融当局・金融行政運営の変革」が基本方針に掲げられる)
平成29年 (2017年)	3月	○「金融モニタリング有識者会議報告書—検査・監督改革の方向と課題—」公表
平成30年 (2018年)	6月	○「金融検査・監督の考え方と進め方(検査・監督基本方針)」公表(分野別の基本方針策定後の金融検査マニュアル廃止を明記)
	6月	○「融資に関する検査・監督実務についての研究会」設置
	7月	○金融庁の組織改革(総合政策局、企画市場局、監督局の3局体制へ移行)
令和元年 (2019年)	8月	○「金融仲介機能の発揮に向けたプログレスレポート」公表(地域金融機関の企業支援機能の向上と、これを通じた地域経済への貢献のための直近1年間の取組みを取りまとめたもの)
	12月	○分野別基本方針の一つとして「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」策定・金融検査マニュアル廃止

(出所)金融庁資料を基に作成

検討過程で特に議論となったのは、別表²⁹を前提とした自己査定や引当等の実務との関係であった³⁰。「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」

²⁹ 「資産査定管理態勢の確認検査用チェックリスト」に付された別表は、債務者区分(財務内容に応じて、破綻先、実質破綻先、破綻懸念先、要管理先、要注意先、正常先に区分される)と担保などの分類(回収の可能性に応じて、優良担保・優良保証から担保なしまでの4区分に区分される)によるマトリクスで債権を第I分類(正常債権)から第IV分類(回収不能債権)までに分類し、それぞれに見合った貸倒引当金の計上や貸倒償却を行うこととしていた。

³⁰ 例えば、一般社団法人全国銀行協会が平成30年2月に提出した「「金融検査・監督の考え方と進め方(検査・監督基本方針)」(案)に対する意見について」においても、「検査マニュアルは自己査定実務(債務者区分判定、担保保証評価)に深く浸透しており、実務・業務システムとも検査マニュアルをベースに構築されている」とある。

では、金融検査マニュアルに基づいて定着した現状の引当実務を否定するものではないことを確認する³¹とともに、金融機関が足元や将来の情報に基づきよりの確な引当と早期の支援を行うことを可能とする旨を明らかにしている。また、金融庁は、信用リスクをよりの確に引当に反映する方法を検討するに当たっての様々な悩みや課題について関係者で議論できるよう、相談受付窓口を設置している³²。

(4) 地域金融機関によるリスクマネー供給促進のための取組

民間金融機関による創業支援などの成長資金の供給に関しては、リスクが高いことにより独自で資金を供給することが難しいことが多く、このような場合には株式会社日本政策投資銀行など、政策金融機関による補完・協調が期待される。

平成27年の株式会社日本政策投資銀行法改正により創設された特定投資業務は、地域経済の自立的発展や企業競争力強化などを政策目的として、新事業開拓や異分野連携などを行う事業に対して、民間の成長資金も喚起しつつ、リスクマネーを集中的に供給する枠組みであり、5年間の時限措置として設けられた³³。令和元年9月末までに89件・5,904億円の投融資を決定しており、累積損益は108億円の黒字、誘発された民間の投融資額は約3.9兆円となった。また、地域経済の自立的発展に関する特定投資業務では、地域金融機関との共同ファンド等を通じた資金供給も行われている。

令和2年度末に投資決定期限を迎える特定投資業務の在り方については、財務省に設置された「株式会社日本政策投資銀行の特定投資業務の在り方に関する検討会」において検討が行われ、12月6日にとりまとめが公表された。この中では、成長資金市場においてまだに民間プレーヤーの投資領域が限定的であることや地域における成長資金が不足していることなどを踏まえれば、特定投資業務を継続することが適当とされた。その上で、本来は民間による自律的な成長資金供給が行われることが望ましいため、特定投資業務による国の関与を時限的なものとし、投資決定期限・業務完了期限とも5年の延長が適当であるとの考え方が示された。なお、検討会において、一般社団法人全国地方銀行協会は、地域におけるリスクマネー供給の促進、その先にある地域活性化には引き続き取り組む必要があり、また地域案件は中長期的な視点で取り組まなければならない案件も少なくないため、特定投資業務の継続は必要であるとの認識を示している³⁴。

財務省では、このとりまとめを踏まえ、特定投資業務の期限を5年間延長するなどの株式会社日本政策投資銀行法の改正案を第201回国会に提出する予定である。

³¹ 「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」の別紙として、「自己査定・償却・引当の現状の枠組み」を記載している。

³² 金融庁ホームページ「融資に関する検査・監督についての相談受付窓口の設置について」(<https://www.fsa.go.jp/receipt/yuushidp/index.html>) (令2.1.28最終アクセス)

³³ この改正では、特定投資業務の創設のほか、危機対応業務を当分の間株式会社日本政策投資銀行に義務付け、危機対応業務や特定投資業務を行う間は政府による一定割合の株式保有を義務付けることとした(完全民営化の規定自体は、「できる限り早期に」株式の全部を処分するものとされた)。

³⁴ 一般社団法人全国地方銀行協会「株式会社日本政策投資銀行(D B J)の特定投資業務の在り方に関する検討会資料」(2019年11月8日) 4頁

4. 決済・金融サービス仲介に係る機能別・横断的法制の整備

(1) 現在の金融規制体系構築に至る経緯

我が国の金融規制体系は、預金取扱金融機関（銀行、信用金庫、信用組合など）、金融商品取引業者（証券会社など）、保険会社等の金融業態ごとに整備されている。

かつては、金融業態の分離はもとより、同一業態内においても長期金融（長期信用銀行など）と短期金融（銀行法上の銀行（普通銀行））の分離や、相互銀行³⁵などの専門金融機関制度により、分業を徹底させる枠組みとなっており、各種の競争制限的な規制とあいまって「護送船団方式」とも称されてきた。

こうした分業制度については昭和60年代以降の金融自由化の流れに合わせて漸進的に改革が進み、平成4年の金融制度改革法では業態別子会社方式による業態間の相互参入が容認された。さらに、平成8年11月には橋本内閣による金融システム改革構想（日本版金融ビッグバン）が打ち出され、平成10年の金融システム改革法では証券取引法等関係法律24本を一体的に改正する制度整備が行われた。

日本版金融ビッグバン以降は、間接金融主体であった我が国の金融システムを直接金融に導く制度整備が企図されるとともに、幅広い金融商品・金融サービスを横断的に規制する「日本版金融サービス法」の整備に向けた議論が続けられた。平成18年には、投資性の強い金融商品・金融サービスを包括的・横断的に規制する「投資サービス法制」として、証券取引法の改正と金融先物取引法等の廃止・統合によって金融商品取引法が制定された。

(2) 新たな機能別・横断的な金融規制体系の検討

近年では、フィンテックの進展により、金融サービスの機能を分解して提供する「アンバンドリング」や、複数の金融・非金融サービスを組み合わせる「リバンドリング」の動きが広がり、IT技術の活用により一部のサービスに特化して提供しようとするベンチャー企業が現れるようになってきている。このような新規参入企業にとっては、既存の業務モデルを前提とする現行の金融規制体系が参入の障壁となる可能性がある。

また、既存の金融機関等においても、収益が減少する中で従来のビジネスモデルの転換を迫られる局面があり、このようなIT技術の活用や外部の企業との連携等を進めることが課題となっている。

このような状況を踏まえ、平成29年11月に金融担当大臣の諮問を受けた金融審議会では、金融制度スタディ・グループを設置し、平成30年6月に中間整理を取りまとめた。中間整理では、金融規制体系をより機能別・横断的なものとし、同一の機能・同一のリスクには同一のルールを適用することが重要な課題との認識を示し、その上で金融の「機能」を差し当たり「決済」「資金供与」「資産運用」「リスク移転」の4つに分類し、各「機能」において達成されるべき利益と「規制」の態様の検討を行った。続いて、令和元年7月には「「決済」法制及び金融サービス仲介法制にかかる制度についての報告《基本的考え

³⁵ 相互銀行法に基づき中小企業専門金融機関として創設されたが、平成元年以降普通銀行に転換された。現在の第二地方銀行に当たる。

方》」を取りまとめた。

これを受け、令和元年10月に設置された金融審議会の決済法制及び金融サービス仲介法制に関するワーキング・グループにおいて検討の結果、同年12月に報告を取りまとめた。この報告では、業種別ではなく一つの登録で銀行・証券・保険の全ての分野での仲介を可能とする新たな仲介業制度を設けるとともに、資金移動業における高額送金を取り扱う認可制の事業者類型を新設すること等が盛り込まれている。

これを受けて金融庁は金融商品の販売等に関する法律（金融商品販売法）³⁶、資金決済に関する法律など関係法律の改正案を第201回国会に提出する予定である。

5. 今後の論点

（1）地域経済・産業を支える地域金融機関の役割と対応

ア 経営効率化と新たなビジネスモデル構築に向けた取組

地域密着型金融の取組にも見られるとおり、地域金融機関については、以前から主要行等とは異なる形で地域経済・企業に密着して支援を行い、地域経済・産業の支え手となることが期待されてきた。今日においても、事業性評価に基づく融資や本業支援などを通じて、地域金融機関が果たすべき役割は引き続き重要である。

しかし、地域経済自体が縮小傾向にある中で、従来どおりの規模や業務枠組みのまま業務を継続していくことは難しい。日本銀行は、令和元年10月に公表した金融システムレポートの中で、経営効率化が将来の収益力や自己資本比率に及ぼす影響を試算し、経費節減や手数料収入の強化といった取組が重要であることを示した。あわせて、企業の課題解決や家計の中長期資産形成など、今後伸びる金融サービス需要に応えることで手数料や貸出金利の改善につなげていくことも可能であることも指摘している。

地域金融機関の中には、支店配置・営業時間・休日の見直しなどに着手しているところや³⁷、入金などが一定期間行われていない不稼働口座への口座管理手数料の導入³⁸を検討する動きも見られる。経営効率化に向けた選択肢の一つではあるが、利用者の利便性の極度の低下や金融サービスへのアクセスの制約は避けなければならない。IT技術などを活用した業務の合理化・効率化はもとより、銀行自体で行う業務の選択と外部の事業者との連携なども、今後は拡大せざるを得ない。その際、銀行業務に係る規制、特に業務管理体制の整備や子会社を含めた業務範囲規制の在り方など、検討課題は多い。

³⁶ 平成12年に制定された金融商品の販売等に関する法律は、金融商品販売業者等に重要事項の説明義務を課し、説明義務違反により顧客が損害を被った場合に損害賠償責任を認めるものである。なお、新たな仲介業の規制については、金融商品の販売等に関する法律に設けられる。

³⁷ 例えば、奈良市に本店を置く地方銀行である南都銀行は、同じ建物内で複数の支店・出張所が営業する「共同店舗化」、平日に窓口休業日を設ける「隔日営業」などにより店舗ネットワークを再編する方針を発表した（南都銀行「店舗ネットワークの再編について」（令和元年11月8日））。高齢者や企業経営者への影響を懸念する声が報じられている（「地銀「週休5日」住民困惑」『日本経済新聞』（令和元.12.26））。

³⁸ 不稼働口座への口座管理手数料については、りそな銀行・埼玉りそな銀行が平成16年に導入しているほか、令和元年10月には山口県周南市に本店を置く第二地方銀行である西京銀行でも導入された。他の銀行でも前向きな姿勢を示すところがあると報じられた（「西京銀、口座に管理手数料」『中国新聞』（令和元.11.28））。

一方、地域金融機関の新たなビジネスモデルの構築は、立地する地域の特性等に応じて、地域金融機関自身の判断で行われるべきものである。令和元事務年度金融行政方針においては早期警戒制度を活用したモニタリングの可能性についても言及されているが、まずは当事者の自主性を尊重した対話が求められる。

金融検査マニュアルの廃止に伴う新たな検査・監督方法では、融資先の格付や引当の実務に関して、地域金融機関の中にも戸惑いが見られる部分がある³⁹。地域金融機関ごとの特性に応じた合理的な引当・償却実務の構築に向け、監査法人による監査実務との調整も含めて、引き続き関係者間での議論が進められる必要がある。

イ 新たな施策の論点

経営統合等に関する独占禁止法の特例法においては、合併等の認可に際し主務大臣と公正取引委員会があらかじめ協議することとなる。株式会社ふくおかフィナンシャルグループと十八銀行の経営統合においては、公正取引委員会と金融庁の意見の対立が一時表面化した⁴⁰。新たな枠組みでは、主務大臣と公正取引委員会では異なる観点から判断を行うものとされるが⁴¹、認可に当たってそれぞれの意見をどのように調整していくかが制度設計のポイントとなる。なお、経営統合は地域金融機関の選択肢の一つであり、特例法制定によって政策的に再編を誘導するものではない点も注意を払う必要がある⁴²。

預金保険の可変保険料率の導入については、規律付け・インセンティブの機能自体は否定されないものの、個々の金融機関の経営状況に応じた料率決定の枠組みをどのように設計するかが論点となる⁴³。また、適用される料率自体が信用を図る指標とされ風評を招く懸念もあることから、制度設計の在り方を注意深く検討していく必要がある⁴⁴。

株式会社日本政策投資銀行の特定投資業務については、公的金融が民業の補完に徹する前提で、新たな投融資手法など公的金融が培ってきたノウハウの民間金融機関との共有、疲弊した地域経済の下で需要を掘り起こす取組が重要であり、地域金融機関と連携して地域経済の活性化につながる活用となるよう注視していく必要がある⁴⁵。

³⁹ 「金融庁検査見直し、地銀に重圧 マニュアル廃止に戸惑い」『日本経済新聞』（令和. 12. 5）

⁴⁰ 「公取委と金融庁 異例の対立 「長崎案件」問題解消措置が焦点」『日経ヴェリタス』2018年6月17日号

⁴¹ 内閣官房日本経済再生総合事務局「一般乗合旅客自動車運送事業者等及び地域銀行に係る私的独占禁止法の適用除外について」（令和元年10月29日未来投資会議配布資料）

⁴² 例えば、地域の魅力研究所代表理事の多胡秀人氏は、「再編ありきの発想は危うい」「地銀は再編に頼らずにビジネスモデルを変えなければいけない」と主張している（多胡秀人「地銀 危うい「再編ありき」」『日本経済新聞』（令和. 7. 24））。

⁴³ 可変保険料率を導入する場合の最も重要な課題として、「金融機関をリスク・プロファイルによって差別化し、それに応じて保険料を割り当てる手法をどのように構築するか」が指摘されている（小立敬「預金保険制度の可変保険料率に関する論点整理」『野村資本市場クォーターリー』2019年秋号77～79頁）。

⁴⁴ 預金保険機構に置かれた預金保険料率研究会が平成16年6月に取りまとめた「預金保険料率研究会中間報告」では、「個別の金融機関に適用される料率が公開される場合、市場規律を強めるという意見もあるが、他方、営業目的等に利用されると、風評リスクが重大な問題となる恐れがある」との指摘がある。

⁴⁵ 令和元事務年度金融行政方針においても、「地域金融機関を取り巻く環境整備等」の一つとして「公的金融と民間金融のあり方」を取り上げ、「地域金融・中小企業金融の分野における公的金融と民間金融の望ましい関係のあり方について、政府系金融機関、民間金融機関及び関係省庁と議論を行っていく」との方針を示している。

(2) 機能別・横断的法制の今後の方向

ア フィンテック進展と金融業の対応

フィンテックの進展は、単に金融業務にIT技術を持ち込むにとどまらず、既存の金融業態の業務の在り方を根本から変革する潜在能力を有している。既存の金融業態を堅牢な規制の下に置くことで、新規参入の障壁となつては、経済の新陳代謝の観点からも望ましくない。もっとも、金融システムは多くの経済主体の金融取引を正確かつ円滑に処理するために存在するものであって、特に銀行等が取り扱う決済システムに関してはインフラとして障害等が許されないものである。単に機能としてではなく、システムの総体として健全性を維持することも、今後の制度整備に当たって留意する必要がある。

一方、既存の金融業態においても、地域金融機関によるフィンテック企業との連携などの動きもあり、新たなビジネスモデル構築にも活用が見込まれることから、フィンテック企業との連携・協調を引き続き模索していくことが求められる。

イ 「日本版金融サービス法」の経過を踏まえた機能別・横断的法制構築

かつての「日本版金融サービス法」をめぐる議論は、イギリスにおける金融サービス法制定の経緯も参考に、幅広い金融サービスに対して整合的に対応できる新しい法的な枠組みを検討するものであった。この議論の中で、平成12年制定の金融商品販売法、平成18年制定の金融商品取引法とも、横断的な利用者保護法制の充実を図るものとなった。もっとも、「投資サービス」以外の金融商品・金融サービスについては、従来どおり銀行法や保険業法等の個別業法の規制の下に置かれ、金融サービス全般を対象とする法制の整備には至らなかった⁴⁶。

今般の機能別・横断的法制の検討においては、金融市場・金融業を取り巻く環境変化と情報通信技術の進展の中で、金融の業態よりも機能に着目した制度整備を目指すことで、利用者保護の徹底や利用者利便の向上とともに金融市場・金融業の変革に備えるものと考えられる。「金融育成庁」として位置付けられた金融庁が金融市場・金融業の成長を図る施策を打ち出すことは重要ではあるが、金融商品・金融サービスの当事者である利用者の保護・育成も引き続き重要な課題となる⁴⁷。

(ふじい かずや)

⁴⁶ 金融商品取引法制定時に、日本版金融ビッグバンと金融商品販売法の制定を「ホップ」、金融商品取引法の制定を「ステップ」、将来の金融サービス法の制定を「ジャンプ」と表現する「ホップ・ステップ・ジャンプ」論が唱えられた。例えば、平成19年に就任した渡辺金融担当大臣は「ホップ・ステップ・ジャンプのうち、金商法はステップの段階」（インタビュー金融行政関連2閣僚に聞く）『ニッキン』2007年10月5日号）と述べている。

⁴⁷ 例えば、フォスター・フォーラム（良質な金融商品を育てる会）事務局長の永沢裕美子氏は、「フィンテックベンチャーが始めるサービスの中には、既存の金融規制の対象外となっているものもあります。便利なサービスやフィンテック企業を育てるためのイノベーションの推進と同時に、利用者保護をどう考えていくかが、重要な政策課題となっています」と指摘している（永沢裕美子「フィンテックで変わる家計管理—銀行法改正の動きを踏まえて—」『国民生活』2018年3月号13頁）。