

英米の銀行検査体制

我が国では、「金融検査マニュアル(中間とりまとめ)」の公表を受けて、銀行業界では、銀行検査に関する様々な論議が沸き起こっている。本レポートでは、英国や米国における銀行検査体制を概観し、我が国への示唆を探っていくこととしたい。

1. 米国の銀行検査

1) 銀行検査の概要

米国における銀行検査は、OCC、FRB、FDIC といった連邦の銀行監督当局が、それぞれの管轄権(jurisdiction)に基づいて実施することとなっている。州法銀行に対する監督権限を有する各州の銀行局も同様に、検査を実施している。

実際には、国法銀行の検査は OCC¹、州法銀行の検査は FDIC によって実施されることが多く、銀行持ち株会社に対する監督権限を有する FRB が安全性と健全性(safety and soundness)に関する、オンサイトの検査に携わるのは、OCC や FDIC に比して少ないと言える。

FRB が金融機関への立ち入り検査にほとんど関与していない背景には、米国における銀行持ち株会社の大多数が、傘下に一つの銀行のみを保有する単一銀行持ち株会社であるという事情が働いている。単一銀行持ち株会社の場合、FRB は OCC に銀行検査を委ね、その検査結果を銀行持ち株会社全体の監督に反映させる傾向が強い。FRB が実際の検査に向かうのは、傘下に複数の銀行を保有する銀行持ち株会社に対するものに限られている。

2) 銀行検査の頻度

OCC による銀行検査の頻度は、1991 年連邦預金保険公社改善法(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991)第 111 条、及び 1994 年リーグル地域開発及び規則改善法(Riegle Community Development and Regulatory Improvement Act of 1994、CDRI)第 306 条に規定されている。それによると、すべての国法銀行は、全範囲(full-scope)にわたる、オンサイト(on-site)の検査を最低 12 ヶ月に 1 回(not less than once every 12 months)受けることを義務

づけられている。この規定は、預金保険対象の信託会社や複数銀行持ち株会社(multibank holding company)傘下の銀行子会社を含む、すべての預金保険対象金融機関に適用されることとなっている。

もっとも、銀行が以下のすべての条件を充たす場合、OCC は自らの裁量によって、12 ヶ月に 1 回の検査頻度を 18 ヶ月に 1 回まで延長することが認められている。

すなわち、

- ①前回の検査最終日における総資産額が、2 億 5,000 万ドル未満であったこと
- ②FDICIA 第 131 条に基づく自己資本の水準が優良(well-capitalized)であること
- ③銀行の経営状態が良好(well-managed)であること
- ④統一銀行格付制度において、1(outstanding)ないしは 2(good condition)(但し、格付が 2 の場合は、前回の検査最終日において総資産額が 1 億ドル未満であることが条件)のレーティングを得ていること
- ⑤当局によるいかなる法執行活動(formal enforcement action)にも服していないこと
- ⑥12 ヶ月以内に、銀行の支配権ないしは所有権に変更がないこと(もし所有権に変更があった場合は、大抵の場合、12 ヶ月ないしは 18 ヶ月といった検査期間の経過状況に拘わらず、すぐに立ち入り検査を実施する。)

の 6 つの条件である。

一方で OCC は、検査頻度を高める裁量権をも有している。前掲したように、銀行の所有権に変更が生じたときに加え、銀行の経営状態が悪化し、OCC による早期是正措置が必要とされるような事態が発生した時にも、検査の回数を増やすことが裁量として認められるなど、機動的な対応が出来るようになっている。

FRB による検査も、OCC が実施する検査と同様、12 ヶ月ないしは 18 ヶ月に一度の頻度で行う方針を打ち出している。なお、検査頻度を 18 ヶ月に一度にする場合の基準は、OCC の基準と同様なものを使用する、としている。一方で、FRB が各州の銀行局と交互に立ち入り検査を実施するケースが増加している²。すなわち、州の銀行局が、ある年に CAMELS に基づく検査を行ったら、その翌年には、前回の州銀行局による検査結果を基に、FRB が同様の検査を実施するのである。このような FRB と州の銀行局の協力体制に基づく検査が増加していることは、最近の銀行検査の特徴の一つと言えよう。

3) 銀行検査の期間

1 回の検査日程は、2 週間から 4 週間が通例である。なお、銀行のトレンド、これまでの経緯などを踏まえた検査が出来るよう、出来るだけ長期にわたって、同じ検査官が検査を実施するような体系になっている。

¹ OCC は、米国商業銀行の約 57%(総資産ベース)を占める 2,600 あまりの銀行検査を実施(1997 年の数字)。

² 1970 年代初頭には、すべての州法銀行は、連邦監督当局及び州の銀行局による検査を毎年受けていた。

なお、銀行に対する検査は、ここで取り上げている安全性と健全性に関する検査(safety and soundness examination)のみならず、地域再投資法(Community Reinvestment Act of 1977、CRA)などに遵守しているかどうかの検査(Consumer Compliance examinations)、2000年問題対応状況の調査など、様々な検査が存在する。このような検査(Specialty Examinations)の検査頻度は、法律による規定は存在せず、OCCが自らの監督・検査権に基づいて行っている³。

したがって、あらゆる業務を手がける巨大銀行の場合、様々な検査を実施する検査官が入れ替わり立ち替わり入るために、ほぼ恒常的に検査が実施されているような状況も出てくる。

表1 商業銀行に対する検査頻度(平均)

	(日数)		
	OCC	FDIC	FRS
1980	417	460	411
81	521	451	502
82	468	415	503
83	469	415	514
84	529	446	503
85	567	568	532
86	604	628	520
87	511	580	516
88	552	452	461
89	589	415	461
90	482	379	439
91	445	356	414
92	422	351	404
93	433	333	386
94	395	333	401

(注)例えば、1994年のFDICによる銀行検査は、平均333日に1回の頻度で行われたという意味。

(出所)FDIC資料より作成。

³ 例えば、Consumer Complianceに関する検査(1997年1月以降)は、以下のように実施されている。巨大銀行(large banks)は2年サイクルで実施、コミュニティバンク(community banks)のうち、安全性と健全性に関する検査の頻度が12ヶ月に一度の場合は、少なくとも24ヶ月ごとの検査を実施、コミュニティバンクのうち、安全性と健全性に関する検査頻度が18ヶ月ごとの場合、少なくとも36ヶ月に一度、同検査を実施することとなっている。

表 2 総合格付別の銀行検査頻度(平均)の推移

	(日数)					
	格付1	格付2	格付3	格付4	格付5	全銀行
1979	392	396	338	285	257	379
80	456	460	402	312	286	450
81	493	482	342	279	236	472
82	459	446	321	262	249	434
83	500	450	309	261	243	436
84	620	499	327	303	270	480
85	761	596	369	324	284	564
86	845	656	407	363	313	609
87	754	597	386	354	284	556
88	615	497	376	339	315	477
89	562	487	373	324	296	466
90	463	436	331	303	270	411
91	420	412	323	286	273	385
92	409	396	319	291	278	373
93	400	379	296	286	232	363
94	380	357	296	279	245	354

(注) 例えば、1994年の銀行検査は、平均354日に1回の頻度で行われたという意味。
(出所)FDIC資料より作成。

4) ポートフォリオ・マネージャーの存在

銀行検査の実施義務を有する OCC は、銀行検査を円滑に行うために、ポートフォリオ・マネージャー(Portfolio Manager)という制度を利用している。すべてのポートフォリオ・マネージャーは、OCC によって任命された国法銀行の検査官(commisioned national bank examiner)であり、担当銀行の監督責任を問われる立場にある。

ポートフォリオ・マネージャーは、

- ①当該銀行が直面しているリスクを逐次把握していること
- ②OCC の基準に基づく、検査サイクルの計画、実施を確実にすること(もし検査活動が事前に決められた戦略と異なる場合に、監督モニターシステム(Supervisory Monitoring System、SMS)における変化の事由を立証すること)
- ③銀行の経営陣との継続的かつ効率的なコミュニケーションを行うこと
- ④銀行の経営陣に対する検査のフォローアップ

といった責任を負っている。

一般的には、銀行を担当するポートフォリオ・マネージャーは、複数の銀行に対する検査を監督することとなっている。ただし、業務が複雑な巨大銀行(complex and large banks⁴)を担当するポートフォリオ・マネージャーは、1行のみの担当に絞られることとなる。

⁴ A large bank(巨大銀行)とは、1)総資産10億ドル以上であること、2)複数銀行持ち株会社傘下にある銀行子会社のうち、少なくとも一行の総資産が10億ドル以上であることの何れかーに該当する銀行を指す。

米国では、銀行検査官が担当銀行に常駐している、との指摘が我が国でなされているのは、この複雑な巨大銀行 1 行担当のポートフォリオ・マネージャーを指しているものとも考えられる。巨大銀行の場合、検査を実施する主任検査官(Examiner-in-charge)が、ポートフォリオ・マネージャーを兼任するケースも多く見られることも、このような指摘につながっているものと考えられる。もっとも、このようなポートフォリオ・マネージャーも、物理的に毎日銀行に立ち入っているわけではない。

5) 銀行検査の評価体系

①CAMELS

銀行検査の結果は、統一金融機関格付制度(the Uniform Financial Institutions Rating System、UFIRS)に基づいた CAMELS レーティングによって評価される体系となっている。1979 年に同制度が導入されて以来長い間、CAMEL レーティングは、自己資本の充足度(Capital adequacy)、資産内容(Asset quality)、経営管理(Management)、収益力(Earnings)、流動性(Liquidity)の 5 つの項目に対して、5 段階で評価され、最終的に 1(良好)から 5(破たん危険性大)までの総合的な格付けが決まることとなっていた。4 ないしは 5 という格付となった銀行は、「問題銀行」(bank in trouble)として捉えられ、当該銀行に対する監督体制が強化されることとなる。

1997 年 1 月には、これらの 5 項目に加えて、新たにマーケット・リスクに係わる感応度(Sensitivity to market risk)が加えられることとなり、CAMELS となったのである。これは、連邦の銀行監督当局の検査方針が、従来の貸付ポートフォリオを重視する検査方式から、リスク管理を重視するものに移行したことを意味している。

1997 年 1 月の検査方針の変更によって、それまで監督当局の内部資料としてのみ使用されてきた CAMELS の各項目ごとの評価が、銀行の役員(officials of the bank)に対して公表されるようになったのは、注目に値する。勿論、一連の評価は、銀行の役員及び金融監督当局の間のみの秘密事項である。

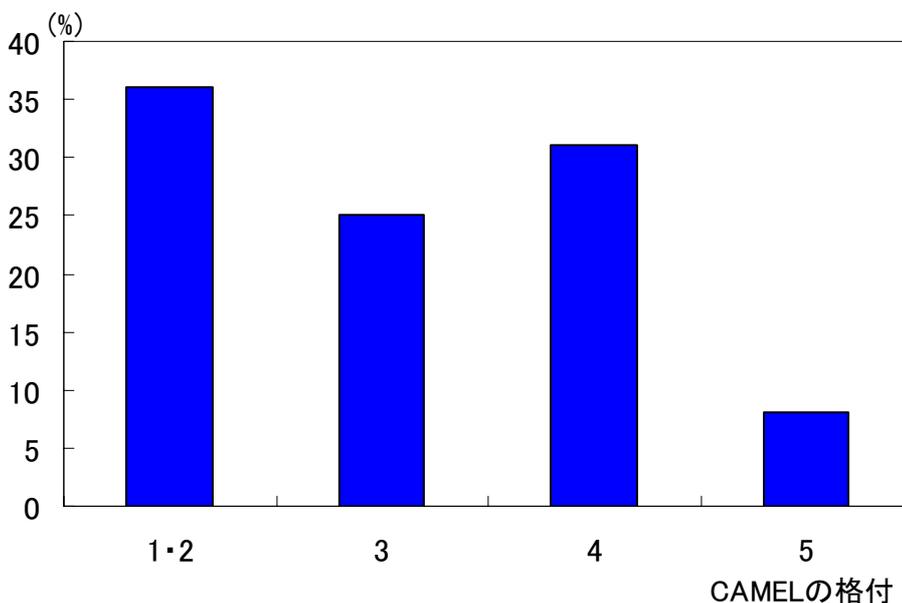
表 3 CAMELS 格付の概要

格付	概要
総合格付 1 (Composite 1)	すべての面において健全な銀行であり、一般的には、各項目の評価が 1 ないしは 2 となっている。法律や規則の遵守が十分に出来ている。
総合格付 2 (Composite 2)	基本的に健全(fundamentally sound)であり、一般的には、各項目に関して 3 よりも厳しい判断がなされることはない。法律や規則の遵守が十分に出来ている。
総合格付 3 (Composite3)	倒産の可能性は僅かであるものの、金融監督上の懸念が 1 つないしはそれ以上ある。法律や規則の遵守が不十分である。
総合格付 4 (Composite4)	法律や規則に対する重大な違反が見られる。大抵の場合、問題を解決するために、公式な強制措置が必要となるなど、銀行監督当局による密接な監督上の注意力が要求される。
総合格付 5 (Composite5)	銀行監督当局による恒常的な監視が必要とされる。預金保険基金を重大なリスクに晒しており、破たんが起きる可能性は高い。

(出所)FRB “Uniform Financial Institutions Rating System”(SR96-38) 96 年 12 月より作成。

この CAMEL 格付によって、経営破たんの懸念がある問題銀行を早期に発見し、当該銀行が抱えるリスクをコントロールするのが目的の一つである。しかしながら実際は、CAMEL に基づく検査の効果は限定的である、との指摘もある(図 1)。

図 1 経営が破たんした銀行の CAMEL 格付



(注)1.経営破綻となる 2 年前の CAMEL レーティングの割合。

2.1980 年から 1994 年までの破たん銀行のデータ。

(出所)FDIC 資料より野村総合研究所作成。

②ROCA

外国銀行の在米支店及びエージェンシー(貸出は容認されているものの、米国居住者からの預金受入れが禁止されている拠点)に対する検査の評価は、1995年にFRBによって導入された“ROCA”という制度に基づいて実施されている。“ROCA”とは、リスク管理(Risk management)、内部管理(Operational controls)、法規則遵守(Compliance)、資産内容(Asset quality)の4要素をそれぞれ5段階評価して、総合の格付(1~5)を決定する。

③BOPEC

銀行持ち株会社に対しても、CAMELSと同様な格付制度であるBOPECが存在している。BOPECとは、銀行子会社(B)、非銀行子会社(O)、親会社(P)、連結収益(E)及び連結自己資本(C)の5つの項目に関して、評価を行ったうえで、総合的な格付をつけることとなっている。

6) 検査費用

OCCは、1997年に手数料の規則⁵を改正し、国法銀行が支払う手数料体系を監督にかかる実際のコストをより反映する形に変更した。すなわち、銀行は、原則として、資産規模に応じた手数料を、監督当局に支払うこととなっており、1回の検査ごとに検査に関わる手数料を支払う、というシステムがとられているわけではない。

しかしながら、CAMELSの格付が1ないしは2を獲得している金融機関と比して、3、4、5の格付しか得られていない金融機関に対する監督にはコストが嵩む事実を反映して、OCCは、3から5の格付の金融機関に対し、25%の追徴金を課せられることとした。一方で、OCCは、1999年にも、主要ではない国法銀行(non-lead national banks)に課す手数料を、主要な国法銀行(lead national banks)に対するそれよりも12%削減する体系を導入する方針でいる。ここでいう「主要な国法銀行(lead national banks)」とは、銀行持ち株会社の傘下にある銀行の中で、総資産規模がトップの銀行のことを指している。

一方の外国銀行の在米支店及びエージェンシーが支払う手数料に関しても、格付制度“ROCA”の評価が3、4、5であった金融機関は、追徴金として25%支払うこととなっている。また、外国銀行における、主要でない在米支店及びエージェンシーに対してもまた、国法銀行のケースと同様、99年に手数料を12%削減する方針が出ている。

7) 検査官の人員

1979年から84年までの銀行検査官数は、FDIC、OCC及び各州の銀行局(SBD)ともに、軒並み減少していた。FDICの銀行検査官は、1,713人(1979年)から1,389人(1984年)になる一方で、OCCの銀行検査官も、2,151人(1979年)から1,722人(84年)になるなど、両者ともお

⁵ 12 CFR 8.2 “Assessment of fees; National Banks ;District of Columbia Banks”

よそ20%減少している計算になる。州の銀行検査官についても、同じように減少している。

この背景には、銀行監督当局が、実際に金融機関に赴くオンサイトの検査よりもむしろ、金融機関への立ち入り検査を伴わないオフサイトの検査を重視する方針が働いていた。加えて、FDIC及びOCCは、1970年代後半から80年代前半にかけて、新規の銀行検査官の採用を見合わせていたことも、検査官数の減少に繋がった。

しかしながらその後、「問題銀行」の数が急増する(1980年には217行であったのが、1985年には1,140行となった)と、新しく検査官を雇う運びとなった。長年の間、検査官の補充をしていなかったこともあり、1986年から92年までの間は、約半分のFDIC検査官が、3年の検査経験も有していない補助検査官(assistant examiner)であった。

なお、1998年における銀行検査官数は、FDICが約2,700人、FRBが約1,300人となっている。

表4 銀行検査官数の推移

	FDIC	FRS	OCC	州銀行局	合計
1979	1,713	805	2,151	2,496	7,165
84	1,389	820	1,722	2,201	6,132
90	2,645	1,025	1,907	2,470	8,047
94	2,547	1,529	2,376	2,564	9,016

(出所)FRS、OCC、州銀行局の資料をもとに、FDIC作成。

8) 検査官と銀行の弁護士との関係

銀行検査官が、検査を効率的かつ円滑に進めるために、銀行の弁護士と協力体制を敷く、ということは殆どない。そもそも、銀行検査官は、検査対象となる銀行のあらゆる情報に対して完全にアクセスすることが出来るため、銀行所属の弁護士と協力体制を作るインセンティブが作用していない。

銀行検査に関して、社内弁護士が力を発揮するのは、例えば、個人のプライバシーなどのように、検査官に対して秘匿しておきたい事由がある時である。このような場合に、検査官に対して、銀行の置かれた立場を示すのが、銀行所属の弁護士の役割である。

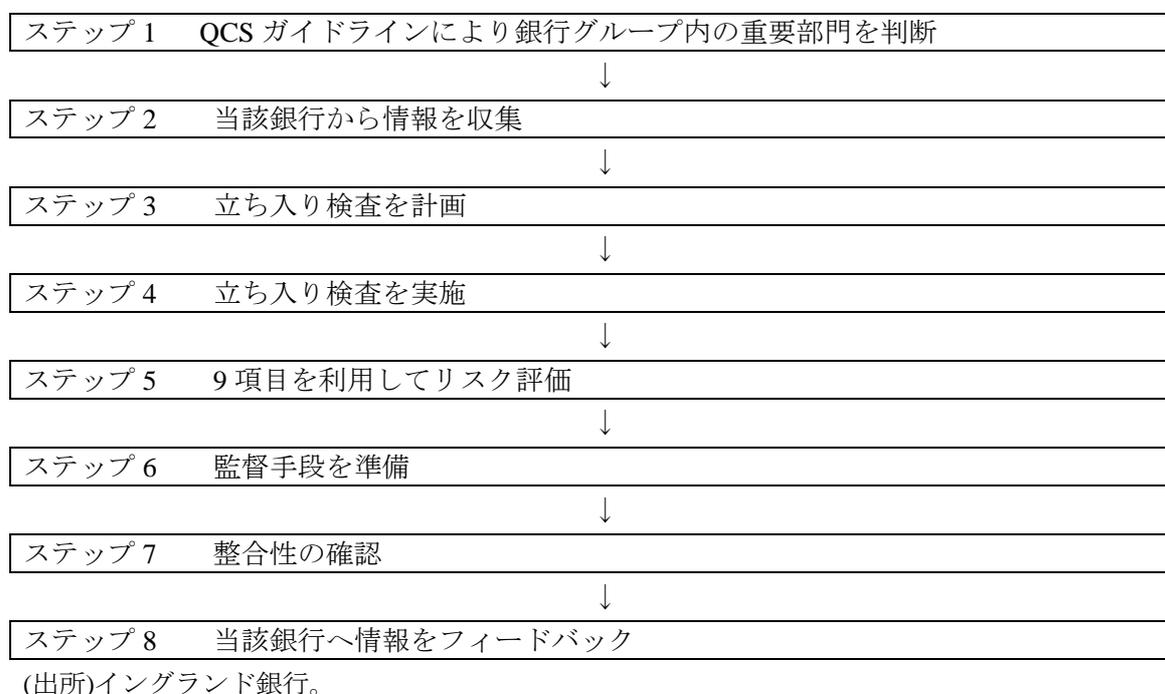
銀行所属の弁護士には、一方で、金融機関検査において、納得出来ない否定的な格付をつけられた時、もしくは何らかの罰則が課せられた時に、当該銀行の立場を代表することとなる。そして、検査結果が不当である、或いは罰則は正当なものでなく、不必要である、といった主張をするのである。

2. 英国における銀行検査

英国における銀行監督当局である金融サービス庁(Financial Services Authority、FSA)は、

RATE(Risk Assessment, Tools and Evaluation)モデルに基づいて、銀行検査を実施している。RATE モデルとは、金融サービス庁 (FSA) が銀行ごとのリスク評価 (Risk Assessment) を行い、その評価結果に応じた監督手段(Tool of supervision)の内容及び経営の改善すべき点を当該銀行の取締役会に報告する。そして、監督手段を実際に実行した後に、その成果を評価する(Evaluation)というものである。

表 5 リスク評価の流れ



1) 銀行検査の頻度

英国における監督期間(supervisory period)は、上記の RATE、すなわち、リスク評価、監督手段の決定、当該監督手段の成果の評価をまとめて、1 サイクルとなっている。1 サイクルは、通常の場合、1 年とされているものの、銀行によって、リスク・アセスメントの頻度が異なっているのが実状である。

各銀行に対するリスク・アセスメントの頻度は、当該銀行の安全性や業務内容(すなわち、1) 様々な業務に携わっているか、或いは限られた業務に特化しているか、2) 業務内容

が大きく変わるか否か、3) 著しく成長している時期にあるかどうか)、経営コントロールが効いているかどうか、などの要素によって、異なっている。経営状況が良好な銀行に対しては、一度リスク・アセスメントを実施してから、次のアセスメントに入るまでに3年間のインターバルを置くケースもあれば、半年に1回リスクアセスメントに入る場合もある。

2) 銀行検査の期間

各銀行に対するリスク評価の期間は、当該銀行の規模や業務内容の複雑さによって大きく異なっている。リスク評価の期間以外に、レビューチーム(review team)が監督官の要請に基づいて、常駐するケースもあるものの、長くても数日間だけである。レビューチームが1週間以上、金融機関に常駐することはない。

3) 銀行検査の評価体系

英国においては、銀行のリスク評価を行う際には、事業内容のリスクを測る項目として、CAMEL⁶+B(Capital, Assets, Market risk, Earnings, Liabilities, Business)の6項目、内部管理の健全性を分析する項目として、COM(internal Controls, Organization, Management)の3項目が評価項目として利用されている。

従来は、一連の評価項目及び評価基準が公表されることはなかったが、最近これらの内容が公表されるようになった。各評価項目に対して、FSA内で点数をつけることは試験的に行われているものの、監督対象である銀行に対して、各項目の点数を公表したりすることは行っていない。点数の公表を控えている背景には、監督官によって異なるであろう評価を、一貫性をもって評価することに確信を持ってないFSAの事情がある。FSAは、「どの項目の評価が何点であったか」ということではなくて、「どの部門のどのような点に関するリスクが大きすぎる」という事実を、当該銀行に伝える方法を採用して監督を行っているのである。

以上の項目に対して、リスク評価を実施した後の銀行監督方法は、その結果如何によって、大きく異なったものとなる。銀行監督官が行うことの出来る監督手法は、大きく1) 当該銀行の外部会計士(reporting accountant)からの情報提供のチェック、2) FSA内のレビューチームによる査察、3) 経営陣や内部監査役、外部会計士との会合、に分けることが出来る。どの監督手法を利用するのがふさわしいのかは、各銀行監督官が決定する。この際、リスクが大きいと判断された銀行に対しては、リスクが小さい銀行に対してよりも、多くの手段を利用して、監督が行われることとなっている。以前は、銀行がどのような環境下にあっても、監督手法が完全に習慣化していた点からすると、よりリスク評価を反映した

⁶ 米国における CAMELS の L は Liquidity(流動性)を指す。

監督体制が敷かれている、と捉えることが出来る。

4) 検査の費用

銀行監督のコストは、監督下にある銀行が負担する体制となっている。従来、すなわちイングランド銀行が銀行監督を行っていた時には、各銀行がイングランド銀行に預ける準備預金の利子から、監督にかかるコストを負担していた。

その後、FSA による監督体制になると、各銀行は、「特定の負債項目」(modified eligible liabilities)の金額に応じて算出される賦課金を課せられることとなった。

これによって、銀行に対する手数料も、従来証券会社及び保険会社に対して課せられていた賦課金と同様な方式になったのである。なお、現在、IMRO や PIA、SFA のスタッフは FSA の傘下に移っているが、現在議会で審議されている金融サービス及び市場法が成立するまでは、監督責任は各自主規制機関にあり、各自主規制機関が監督の手数料を徴収している。従って、FSA は、各自主規制機関と契約を結んだうえで、監督手数料を徴収している。この手数料率は、毎年変動するが、大きな変動はほとんど見られない。

5) 検査官の人員

銀行検査に携わっているのは、FSA の金融監督(financial supervision)部門にある Complex Group division と銀行及び住宅金融組合⁷局(Banking & Building societies division)に所属する約 450 人である。前者は、証券業務や保険業務といった複数の業務を営んでいる銀行、外国銀行などを含めて 50 行以上を監督している部局である。

銀行監督官は、もともとイングランド銀行時代は殆ど生え抜きであり、90 年代半ばあたりから中途採用を導入したものの、現在までのところ人数的には多くない。

なお、イングランド銀行のスタッフは、ジョブ・ローテーションがあるため、長年の間、銀行監督部門にいることはまれである。ただ、他の部署と比して、銀行監督官としての人材育成には時間がかかることを考慮して、一度銀行監督部門に配属された場合には、他の部門よりも任期が長くなるケースが多い。

3. 我が国への示唆

我が国においても、98 年 12 月末に金融監督庁によって提出された「金融検査マニュアル

⁷ 住宅金融組合は、住宅購入資金を会員間で融通することを目的として成立した協同組織の金融機関である。

検討会「中間とりまとめ」⁸を巡って、様々な議論が活発になされている。このマニュアルに基づく金融検査は、99年9月中間決算から導入されることとなっており、最終的なマニュアル作成に向けて、英米における銀行検査システムは、大いに参考になると言えよう。

第一に、検査官の立ち入り検査の頻度である。英米両国とも、銀行の業務内容や資産規模などによって、オンサイトの検査頻度は銀行によって異なっており、当該銀行が置かれた状況を考慮した体制となっている。最近、我が国において、金融機関への検査官常駐を求める声が出ていることから、この点は大いに注目すべき点である。

第二に、銀行検査から生じるコストを誰が負担するのか、という点が挙げられる。例えば、米国では、従来統一銀行格付制度の評価如何に拘わらず、完全に資産規模に応じた手数料を徴収するシステムとなっていた。OCCは、このシステムを1997年に改正し、銀行の資産規模に加えて、格付による評価、すなわちCAMELSの格付3、4、5であった銀行には、25%の追徴金を課す手数料体系に改めている。外国銀行の在米支店及びエージェンシーに対する手数料体系も、同様のものとなっている。

第三に、英米とも金融検査官向けのマニュアルを公表するなど、銀行界と金融監督当局とのコミュニケーションの円滑化が図られている。従来、評価項目及び評価基準が公表されてこなかった英国においても、最近になって項目及び基準が公表されるようになった。また、米国においても、長い間検査項目の評価を内部資料としての利用に限定していたのを、1997年1月以降、当該銀行の幹部に対して公表するようになっている。

我が国においても、金融検査監督当局と銀行との間の円滑なコミュニケーションを図り、両者の認識ギャップを最大限埋め合わせ、自己責任原則に依る金融検査体制を早期に構築することが望まれている。各銀行の特性に応じて手数料を可変させたり、検査頻度を異なったものにしたことで、各行の自己責任意識を高めることが期待される。

(林 宏美)

⁸ 詳細は、飯村慎一「転換迫られる金融機関経営」『資本市場クォーターリー』99年春号を参照。