

## 転換迫られる金融機関経営

### ～「金融検査マニュアル」を巡る論議を中心に

銀行界で論議を呼んだ「金融検査マニュアル（中間とりまとめ）」（1998年12月22日公表）は、その後の検討を経て、1999年4月8日、「金融検査マニュアル（最終とりまとめ）」として金融監督庁より公表された。（中間とりまとめ）で打ち出されたマニュアルの精神は、銀行のみならず、生損保・証券会社・資産運用会社の経営にも影響が予想されるだけに、このマニュアル内容とその背景の検討は参考となる点が多い。

#### 1. 経緯

我が国の国債の格付引き下げやジャパンプレミアムの存在は、我が国金融機関経営への懸念を象徴するものであると同時に、金融監督当局に対するリスクを象徴するものでもある。その意味で、我が国金融システムへの信頼の回復に向けては、金融機関における不良債権処理、戦略的業務構築、リストラが必要である一方で、金融監督当局における検査監督体制の充実が求められている。

こうした観点から、98年7月2日、政府・与党は「金融再生トータルプラン（第2次とりまとめ）」を策定し、検査監督体制強化策の一環として、「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」との方針を明らかにした。

金融監督庁は、98年8月25日、金融検査マニュアル等について検討を行うため、金融監督庁検査部のプロジェクトチームとして金融検査マニュアル検討会（座長：岩原紳作東京大学法学部教授、専門は商法）を発足させ、爾来、14回にわたり、検討会は、我が国及び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等を踏まえつつ、金融検査の基本的考え方、金融検査マニュアル等のあり方、さらに具体的なマニュアル案等について、検討を重ねてきた。

98年12月22日、金融監督庁は、検討会の成果として「金融検査マニュアル（中間とりまとめ）」を公表し、99年2月1日まで、広く外部からの意見等を求めた。同年1月29日、全国銀行協会連合会は「金融検査マニュアル（中間とりまとめ）」について、十分な再検討が必要であると考え、同連合会としての意見書を提出し、また、同年2月1日には、全国地方銀行協会、経済団体連合会、日本商工会議所がそれぞれ意見書を提出した。

金融監督庁は、これらパブリック・コメント等を踏まえ検討会を再開し、再開後 10 回、計 24 回にわたる審議の結果、同年 4 月 8 日、「最終とりまとめ」を公表するに至った。金融監督庁では、同年 7 月 1 日以降に実施する検査について適用の方針であるとしている。

## 2. 「金融検査マニュアル（中間とりまとめ）」の内容

### 1) 内容構成

このマニュアル案は検査官のためのものであって、各金融機関においてはこのマニュアル案をベースに、各行の実状に沿って詳細な行内マニュアルが作成されるべきであるとしている。なお、「金融検査マニュアル（中間とりまとめ）」（以下マニュアル案）は以下の構成となっている。

全部で約 120 頁に及ぶこのマニュアル案の中には、約 500 項目以上について「ねばならない」と表現される全ての銀行に関するミニマム・スタンダードが存在する<sup>1</sup>が、最も重要な箇所は「1. 基本的考え方」である。

1. 基本的考え方
2. 法令等遵守態勢の確認検査用チェックリスト
3. リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト（共通編）
4. 信用リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト
5. 信用リスク検査用マニュアル
6. 市場関連リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト
7. 流動性リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト
8. 事務リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト
9. システムリスク管理態勢の確認検査用チェックリスト

### 2) 「1. 基本的考え方」の細目

ここでは、金融検査の基本的考え方、金融検査マニュアル等の基本的考え方、金融検査マニュアル等の概略等が述べられている。

---

<sup>1</sup> その他、「必要がある」との表現は、BIS 自己資本比率規制の適用を受ける銀行にとってはミニマム・スタンダードとして求められるが、その適用を受けない銀行にとっては重要課題として取り組むべき項目として位置づけられているものである。さらに「望ましい」とあるのは、すべての銀行に対してベスト・プラクティスとして望まれる項目である。なお、（最終とりまとめ）では表現に変更がなされた（後述）。

### (1) 金融検査の基本的考え方

(金融検査の目的) では、銀行は私企業であり、自己責任原則に沿った経営が基本ではあるが、金融当局のシステミック・リスク顕現防止への関心からすれば、銀行への健全・適切な経営に関心を持たざるを得ないとし、その意味から、監督当局による検査の必要性が主張される。この主張の裏には、銀行業は監督当局による一定の信頼に基づいて付与された免許業者なのであり、その意味である種の「特権」を備えており、誰でも参入できるわけではなく、他の事業法人に比して厳しくコンプライアンスが保たれるべきで、万一逸脱するようなことがあれば厳しく罰せられるべきであるという精神が存在している。

(金融検査の位置づけ) では、銀行業務の健全性と適切性は、まず自己責任の徹底と市場規律の強化によって達成されるべきであるとされる。従って、経営陣は、何よりもまず、監査役を含めた内部管理態勢を充実させなければならないとする。

また、会計監査人は、こうした銀行の内部管理態勢が十分であることを前提に、厳正な外部監査をしなければならず、こうした手続を経て策定された財務諸表や経営方針はディスクローズされ、市場規律による監視を受けなければならないとする。

そのうえで、監督当局の関与は、こうした自己責任原則と市場規律による監視だけでは金融システムの安定性を確保できないと判断される場合に、これらを補強するためのものであると位置付ける。従って、当局の検査は、金融機関による内部管理態勢と会計監査人による外部監査を前提としていると主張される。

こうした立場は、万一、不祥事が発生すれば、その責任の順序は、経営陣→会計監査人→監督当局の順序で追求されるべきであるということの意味している。

(金融検査の基本原則) では、以上を踏まえ、3つの原則をもつとする。第一は、補強性の原則。第二は、効率性の原則。第三は、実効性の原則である。

第一の原則は、金融検査は、銀行の内部管理と会計監査人の外部監査を前提にしながら、これを補強することであり、管理・監査態勢のプロセス・チェックを中心とする事後監視型チェックに重点が置かれるべきだとする。さらに、内部管理態勢が十分か否かの判断は銀行の自己責任原則に依拠しているのであり、監督当局の指摘に対して、銀行は自らの正当性について説明責任を持っていると主張する。その意味で、監督当局は検証の立場に徹することで十分なのであって、金融検査には全てを検査することが可能でもなければ、必要でもないとする。従来裁量行政の下では決してありえなかった、「金融当局は万能ではない」と宣言したのである。求められるのは、銀行の自己責任原則＝説明責任＝自己証明なのである。

第二の原則は、監督当局と銀行の有限な資源を有効活用するということである。検査に於いては、監査役・会計検査人と連携し、監査機能の一層の活用が図られるべきとする。そして、銀行の自己責任の結果である自己管理の状態に応じて、メリハリをつけ、重点的・機動的に実施するとされている。

これは、現在の金融監督庁検査部の要員体制で、すべての銀行の検査を十分に行うこと

など不可能なのであって、プロセス・チェックに重点を置いた検査体制となれば、監査役や会計検査人の協力を得て行うことで十分であるということである。ただし、このことは、社内監査態勢あるいは会計監査人による外部監査態勢が不十分であった場合、経営陣の責任が追及されることを意味する。

また、金融検査が、自己管理の状態に応じてメリハリをつけて行われるとは、自己責任原則に基づいて自己証明能力が高く、その結果、内部管理態勢は万全であると確認された銀行には検査頻度が低くても良い、そうでない銀行には何度でも入ることを意味している。

第三の原則は、金融検査はその機能が十分に発揮されなければならないとし、金融監督庁検査部は、問題点の是正につながるよう、監督部と緊密な連携を維持する必要があるということである。

これは、金融監督庁の検査部と監督部は緊密な状況にあり、かつての大蔵省銀行局と検査部の分断関係、検査報告をしても「動かない」ようなものではないことをアピールしている。問題の是正のためには、行政処分も辞さないという、断固とした姿勢を貫く覚悟を表明しているのである。

## (2) 金融検査マニュアル等の基本的考え方

金融監督庁は、上述のように、銀行の自己責任のあり方を確認し、金融検査に対して従来とは異なるスタンスに立つことを宣言したのであり、この考え方をマニュアル案に以下のように反映させたのである。

(当局指導型から、自己管理型へ)では、上述の考え方を踏まえ、監督当局による指導型検査から、銀行による自己管理型検査への転換を図る必要があるとし、検査マニュアルのあり方について次のような視点を持つべきとしている。

- ①検査マニュアル等は本来検査官のための手引書ではあるが、銀行の自己責任に基づく経営を促す観点から、これらを公表する。
- ②銀行の自己管理にも使用しやすいチェック・リスト方式によるマニュアルを目指す。
- ③不祥事が生じていないかという結果に着目するのではなく、銀行がそうした問題が生じないような内部管理・外部監査態勢が機能するメカニズムを確保しているかという、プロセス・チェックに重点を置いたものであるべき。
- ④全ての銀行に適用可能なミニマム・スタンダードを中心とするのではなく、先進的な銀行を念頭においたベスト・プラクティスも積極的に導入されるべき。
- ⑤自己責任原則の観点から、経営陣、監査役、会計監査人等が、内部管理・外部監査態勢のなかで、それぞれどのような役割を持つべきか、責任の所在を意識したマニュアルであるべき。
- ⑥⑤の場合、特に、トップダウン方式の検査方式が目指されるべきとし、経営陣自身が、各リスクを把握・認識し、適切な内部管理を行っているか否かがまず確認されるべき。(資産査定中心から、リスク管理重視へ)では、銀行の抱えるリスク・業務の多様化と

拡大、金融再編成時代の到来、リスク管理重視の銀行経営という国際的潮流、銀行自らが責任をもって適切なリスク管理を行う必要があるといった認識に立って、今後は、広く「リスク管理」という視点からの検査が重要性をもつとしている。こうした認識を踏まえ、銀行のリスク管理態勢の監視は、早期是正措置を中心としたバランスシート規制と並んで、今後、監督当局にとって中核的な監督手法となっていくとしている。

先述した 3 原則、あるいは以上の考え方を踏まえれば、マニュアル案は、銀行経営陣に以下の意識改革を求めているのである。

- ①銀行が持つ「特権」の範囲内での自己責任＝説明責任＝自己証明を前提とすれば、個々の銀行の規模やリスク程度に応じて、管理レベルは異なって当然である。むしろ銀行が確固たる内部管理態勢・外部監査態勢によって自浄能力のメカニズムを持っているのか、それが機能しているのか、を説明できなければならない。
- ②ベスト・プラクティス、つまり不断に内部管理態勢等が高度化されるべきであって、他行と同じでは検査官の評価を得られないということである。他行より半歩も一歩も先に進む必要がある。チェック項目をクリアしていれば、あとは何とかゴマかせるという従来同様の意識では太刀打ちできないのである。この意味では、ミニマム・スタンダードが中心である必要もないのである。
- ③従って、そうしたメカニズム作りについては、従来の自行検査部・考査部のユニットでの対応はムリで、経営陣自らの認識がまず確認されなければならないということ。経営陣は「信頼」できるのかという疑問をもって検査に入る。今後、経営陣・本部へのトップダウン検査が中心となり、経営陣の責任は極めて重くなっていくということ。

### (3) 金融検査マニュアル等の概略

今般のマニュアル案は、BIS 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」の原則をも踏まえたものであり（後述）、金融検査・監督における、経営陣の役割の重要性、監督当局のプロセスチェックへの重点、インターナル・コントロールや外部監査の重要性等の考え方を採用することで、グローバル・スタンダードを十分に意識して策定されている。従って、自己責任原則は自己証明であるという基本的考え方を、個々の銀行が十分に咀嚼できているかどうかによって、このマニュアル案の読み方は随分と変わってくる。ここで特に重要なのは以下の点であろう。

- ①法令等遵守態勢について、内部統制、コンプライアンス（法令等遵守）の機能やコンプライアンス・マニュアルの作成、コンプライアンス・メカニズムの動作環境（報告・点検・記録等）の重視と、その前提としての取締役会の機能整備、取締役会議事録の重視（記録＝自己証明能力）、監査役会等の機能の重視といった、経営組織のあり方にまで踏み込んでいること。
- ②リスク管理態勢に係るチェックリストの項目は、その前提として、銀行経営を行うに当たって、当然に行われているべきリスク管理の基本であり、特に銀行の取締役自身

が認識し、実践していることが求められていること、仮に認識が欠けている場合には、当該銀行は重大な経営リスクに晒されていることとなり、取締役の資質も問題となると指摘されていること。

③信用リスク用検査マニュアルでは、自己査定はあくまで償却・引当額の総額を算出するための準備作業に過ぎないのであって、それら総額が信用リスクに見合った十分な水準となっていることを検証することがまさにその目的であると指摘したうえで、資産査定の準拠性（自行マニュアルへの準拠性）、償却・引当の準拠性（自行マニュアルの金融検査マニュアルへの準拠性）、実務の堅確性（自行マニュアルにおける処理プロセスの検証）、その結果としての引当・償却の十分性が記載されていること。

①については、岩原座長と金融監督庁検査部の意向が強く表れているといわれる点である。経営会議や常務会は取締役会を法的に代替できるものではないということを確認したうえで、株主代表訴訟等近時の司法の趨勢やコーポレート・ガバナンスへの重視等を前提として、取締役会の機能を、まずはコンプライアンスの第一のチェック項目としたのである。そこでは、取締役会の機能とは、業務執行にあたる代表取締役の独断専行を牽制、抑止し、金融機関の信頼の維持・向上を図るため、業務執行の意思決定に積極参加しなければならないと指摘される。

さらに、取締役会が機能していることを証明するものとして取締役会議事録等の整備が必要であると、代表取締役のリスクに関する決定の記録、各種リスクの実態や問題点のほか、不正行為やトラブル等の報告が確認できる内容となっていなければならないとしている。これは、文書によって記録されることの重要性を指摘しているのである。検査官がトップダウン方式の検査に入った場合、まず経営陣にヒアリング、その内容をチェックすべく取締役会議事録を要求、そこで自己証明に足る事実が確認されなければならないということなのである。

監査役会についても、外部監査の結果自体が適正なものであるかをチェックし、場合によっては、会計監査人の交代等の処置をとることができる体制となっている必要があるとする。検査官が、金融検査において、経営陣に近い存在としての監査役にヒアリングし、あるいは監査役の監査結果を提出させ、当該監査役が全く事態を把握していなかったとなれば、監査役のみならず、会計監査人にも影響を及ぼすことになるのである。

これらは、インターナル・コントロールの重要性を指摘している。つまり、会計管理・業務管理・リスク管理の全てについて十分な備えが必要であるとしているのであって、監査役を含めた取締役会のインターナル・コントロールに対する意識改革を求めたのである。

②については、リスク管理態勢は、従来の自行におけるリスク統括部長やその部下だけが理解していてもダメだと言っているのである。取締役自身が当然に理解し、実践していることを求めているのである。従って、リスク管理態勢の基盤として、代表取締役がリスクに対して深く理解しているかが重要なのであり、短期的な収益確保を優先して、リスク管理を軽視したものとなってはならないとしている。

また、相互監視義務の観点から、取締役は自己の所掌に関わりなく、リスクの所在やその種類を把握しなければならないとする。そして、リスクを総合し管理できる体制を整備しなければならないとしている。リスク状況についても、取締役会は、定期的にリスク状況の報告を受け、管理態勢の整備等に活用していただかなければならないとする。さらに、管理すべきリスクの所在と種類を特定すべきとし、特定されたリスクが管理不可能なものであった場合には、関連する業務からの撤退や規模の縮小を判断し実行する必要があるとする。

さらに、チェックリストでは、事故防止の観点から、人事管理についても最低限年1回、2週間以上連続して職員が職場を離れる方策を確実に実施すべきだとする<sup>2</sup>。これは、1995年の大和銀行巨額損失事件以来、欧米では2週間以上の離職が一般化していることを意識して盛り込まれたものである。そして、不適切な業務へのインセンティブとして、短期的な実績に著しく依拠した報酬体系の是正も謳っている。

組織整備のあり方については、相互牽制体制の構築が指摘され、利益相反となる収益部門等に同一人物が従事してはならないとする。また、こうした組織状態が不断に検証される必要があるとする。つまり、有価証券運用を行っている部署と、その結果を報告する部署は同じであって良いはずはなく、同一部長がこれを兼任している状況はありえないと言っているのである。

検査部門の重要性にも触れている。取締役会は、検査部門を軽視することが、企業収益に重大な影響を与えることを認識し、検査部門を重視しなければならないとし、検査部門が他の業務部門の影響を受けず独立していただかなければならないとする。欧米の銀行検査部では、自行検査においてミスを発見した場合、是正命令ができ、もし当該部長がこれに対応しなければ、取締役会に報告でき、その部長をクビにできるという。検査部は、他のどの部署よりも上位に位置づけられるべきだとする。検査部の声は取締役会の声とする必要があるというのである。そのうえで、検査部門においては、各業務に精通した適切な人材と規模を確保し、機動的で実効ある検査を行わなければならないとする。

このように、リスク管理態勢のチェックリストでは、「検査部による問題の発見→取締役会・経営陣への報告→討議→経営陣からの指示→指示に基づく改善→改善状況の確認」といった是正プロセス構築の重要性を指摘しているのである。

③については、従来のように、資産査定→引当償却→引当金額→財務諸表→早期是正措置への対応、といった自行マニュアルからの形式的積み上げで対応しても、引当・償却の十分性が検査官を説得できるとは限らないということである。むしろ、このプロセスを逆に読解すれば、償却・引当水準の十分性が最重要なのであり、これに適う信用リスク管理が必要となるのである。

つまり、信用リスク管理と自己査定・償却引当は一体として捉えられるべきであって、その観点から、金融検査は、償却引当額の総額が信用リスクに見合う十分な水準となって

<sup>2</sup> (最終とりまとめ) では、1週間以上の職場離脱はミニマム・スタンダードとし、これを2週間以上とすることはベスト・プラクティスに留めることとなった。

いるかを検証する必要があるとしている。より実務的な縛りとしては、合理的で適切な内部モデルにより信用リスクの計量化が行われている場合には、貸倒引当金の総額は、信用リスクの計量化等により導き出されたポートフォリオの全体の予想貸倒損失額を十分に満たすものでなければならないとし、予想貸倒損失額がどのような合理性をもって説明できるか、つまりは自己査定とのリンクにおける内部格付の重要性を指摘しているのである。さらに言えば、数字の確からしさは、銀行の自己責任原則の下で決定されることを勘案すれば、その自己証明能力以外の何ものでもないということなのである。

#### (4) 金融検査と監督上の措置のあり方等<sup>3</sup>

監督当局による検査監督体制の充実を図るため、金融監督庁検査部による金融検査と、監督部によるモニタリング及び監督上の措置が、十分連携しつつ、それぞれの機能を発揮できるようにする必要があるとしている。金融検査から監督上の措置へ至るプロセスは以下のような段階を経る（図 1）。なお、銀行法第 26 条又は第 27 条に基づく命令が発せられる際には、対象金融機関の弁明の機会等が確保される。今後、一層の検討を行い、より明確な形で整理する必要があると感じているとする。

さらに、銀行法第 24 条等に基づく監督当局のモニタリングの強化も必要であるとし、監督当局の検査監督体制を充実するために、マニュアル案における考え方を踏まえ、当局に於いて早急に検討する必要があるとしている。

表 1 金融検査から監督上の措置に至るプロセス

第 1 段階	立入検査において発見された問題点及びその改善策について、検査官は、経営陣と意見交換を行う。
第 2 段階	当局は、検査結果通知を踏まえ、銀行法第 24 条に基づき、金融機関から改善状況の報告を求める。
第 3 段階	金融機関自身による改善が認められない場合、当局は、銀行法第 26 条に基づき、改善計画の提出及びその実行命令を発する。
第 4 段階	さらに改善が認められない場合、当局は、銀行法第 26 条に基づき、業務改善命令を発する。
第 5 段階	なお、改善が認められない場合、当局は、銀行法第 26 条に基づき、業務の全部又は一部の停止命令等を発する。場合によっては、銀行法第 27 条に基づき、取締役等の解任命令を発する。
第 6 段階	当局は、銀行法第 27 条に基づき、免許の取り消しを行う。

(出所) 金融監督庁「金融検査マニュアル (中間とりまとめ)」

### 3. BIS のフレームワーク

#### 1) フレームワーク策定に至る背景

今般のマニュアル案は、BIS (国際決済銀行) が、1998 年 9 月に公表した「銀行組織における内部管理体制のフレームワーク」の原則が基礎となっている。

<sup>3</sup> (最終とりまとめ) では、検査における指摘が直ちに特定の監督上の措置に結びつくわけではない旨が明示されることとなった。



このフレームワーク<sup>4</sup>を作成したのは、1996年にバーゼル委員会が設立したリスク管理小委員会である。バーゼル委員会の議長であるニューヨーク連銀総裁W. J. マクドノー氏の肝いりで設立されたといわれ、本委員会設立の背景にBCCI事件の記憶や1995年9月の大和銀行ニューヨーク支店における巨額損失事件があったことは、容易に想像がつくところである。このフレームワークのケース・スタディーにも、実名は避けてあるものの、それとわかる記載があり、これら事件が与えた影響は大きい。

例えば、大和銀行ニューヨーク支店における巨額損失事件は、銀行経営陣における内部管理への関与の低さと認識の甘さを改めて浮き彫りにさせることとなった。当時の大和銀行トップが、行員の行動について「知らなかった」と発言したことが、米国金融監督当局には、大和銀行による組織ぐるみの隠蔽工作に違いないと映り、大和銀行経営陣のリスク管理・内部管理態勢への関与度や認識の低さを断罪したのであった。

このことは、1997年9月のGAO（米国会計検査院）レポートがひとつの証左である。このレポートでは、米国における外国銀行とその支店のインターナル・コントロール（内部統制）と監査態勢の弱さを指摘し、それらの重要性を本国の監督当局に知らしめなければいけないとまで報告しているのである。

その意味で、このフレームワークは、日本の銀行を標的にしたものとも受けとめられる訳で、策定メンバーに金融監督庁と日本銀行が参加していること、このフレームワークの冒頭で、「バーゼル委員会のすべてのメンバーは、本稿に提示されている諸原則が、銀行の内部管理体制を評価する際に用いられるべきであると合意している。」とわざわざ強調されていることを踏まえれば、日本の銀行の内部管理態勢は早急に見なおさなければならないことになる。今般の金融監督庁によるマニュアル案策定は、もはや国際公約とも言えるものなのである。

## 2) フレームワークの内容

このフレームワークは、前述の背景を踏まえ、健全な内部管理体制に不可欠な13の原則（表2）を定め、以下の内容を網羅している。

### ー内部管理プロセスの主な要素

- ・経営陣による監視と管理重視の企業風土
- ・リスクの認識及び評価
- ・管理義務と職責の分離

<sup>4</sup> インターナル・コントロールの重要性を説いたCOSO(Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)レポートがその基礎となっていると言われる。また、COSOレポートの背景は、1980年代の米国における企業倒産多発の余波が、外部監査人に対する批判となるなか、AICPA（米国公認会計士協会）が、1985年6月に、トレッドウェイ委員会を組織し、インターナル・コントロールの重要性を訴えた。同委員会が1992年9月に「インターナル・コントロールの包括的フレームワーク」として公表した

- ・情報とコミュニケーション
- ・モニタリング業務と問題点の是正
- －監督当局による内部管理体制の評価
- －外部監査人の役割と責任

こうした内容に至った背景には、それまでに起こった問題銀行の事例から得た以下の反省に依拠している。そして、ここで強調されたのは、適切な内部管理態勢を銀行内に確実に設け、職員各人がこの分野においてその責任を理解し遂行する環境を整備することは、銀行の取締役および上級管理職の責任である、ということである。

- ①経営による適切な監視・経営責任の欠如、および銀行内における強力な管理重視の企業風土構築の失敗。
- ②オンバランス、オフバランスに関わらず、特定の銀行業務のリスクに対する不適切な認識と評価。
- ③職責の分離、承認、検証、突合、および取扱業務の見なおしなどの主要な管理体系および管理業務の欠落または失敗。
- ④銀行内部での経営の各レベル間の不十分な情報交換、特に問題に関する経営上層部に向けてのコミュニケーションの不備。
- ⑤不適切、または有効でない監査プログラムおよびモニタリング業務。

こうした反省に基づいて、以下の事項が内部管理態勢のフレームワークの目的と役割でなければならないとする。

- ①業務活動の効率性および有効性（業務上の目的）
- ②財務・経営情報の信頼性、完全性および適時性（情報上の目的）
- ③適用され得る法規制の遵守（コンプライアンス上の目的）

①は、内部管理態勢は、不測の、あるいは過度のコストをかけることなく、また銀行以外の主体の利益を優先することなく、組織内の職員が効率よく誠実に銀行の目標を達成するために確実に働くようにしなければならないことである。

②は、経営陣、取締役会、株主および監督当局が受ける情報は、意思決定の際にその情報を信頼できるに足るだけの十分に高い質と正確さが必要であるということである。

③は、すべての銀行業務が、適用され得る法令、監督規制、当該組織の方針・手続きを確実に遵守して行われるようにすることであり、この目的は、銀行の特殊な位置付けとレピュテーションを守る上で満たされなければならないものだという事である。

こうした内部管理のフレームワークの下で、前述の内部管理プロセスの要素が説明され、13の原則が提示されているのである。

今般の金融監督庁によるマニュアル案がこの **BIS** のフレームワークをいかに意識しているかが理解されよう。特に原則 13 は、監督当局による内部管理態勢の評価に対する原則であるが、逆説的には、銀行が自行の内部管理レベルの妥当性を証明していかななくてはなら

---

レポートがいわゆる COSO レポートである。

ないことを意味しており、このマニュアルが示唆する自己責任原則の原点とも言えよう。

表2 BIS フレームワークの13原則

A. 経営陣による監視と管理重視の企業風土	
原則1	取締役会は、①銀行の企業戦略および重要な方針を承認し、定期的に見直すこと。②銀行が負っている主要なリスクを理解し、これらのリスクにつき受容できるレベルを設定すること、また、上級管理職にこれらのリスクを識別、測定、モニタリング、コントロールするのに必要な手順を踏ませるようにすること、③組織構造を承認すること、④上級管理職による内部管理体制の有効性についてのモニタリングが確実に行われるようにすること、に関する責任を担うべきである。取締役会は、適切かつ有効な内部管理体制が構築され、維持されることを確実なものとする最終的な責任を負っている。
原則2	上級管理職は、①取締役会により承認された戦略および方針を実行すること、②銀行に生じるリスクを識別、測定、モニタリング、およびコントロールするプロセスを構築すること、③責任、権限、および報告の関係が明確に割り当てられた組織構造を維持すること、④委譲された権限が有効に機能していることを確実なものとする、⑤適切な内部管理方針を定めること、および⑥内部管理体制の妥当性および有効性をモニタリングすること、に関する責任を担うべきである。
原則3	取締役会と上級管理職は、高い職業倫理観を滋養し、あらゆる職階における職員に対して内部管理の重要性を強調・明示する風土を組織内に醸成する責任がある。銀行組織のすべての職員は、内部管理プロセスにおける自らの役割を理解し、そのプロセスに十分に関与する必要がある。
B. リスクの認識および評価	
原則4	有効な内部管理体制を構築するには、銀行の目的を達成する上で悪影響を与え得る重大なリスクが認識され、継続的に評価されることが必要である。この評価は、銀行および連結ベースでの銀行グループ全体が直面しているリスク（すなわち、信用リスク、カントリーリスク、トランスファーリスク、マーケットリスク、金利リスク、流動性リスク、オペレーショナルリスク、法務リスク、及びレピュテーションリスクに関連するもの）をすべてカバーすべきである。内部管理は、新規ないしは以前にコントロールされていなかったいかなるリスクにも適切に対応するように、改訂される必要がある。
C. 管理業務と職責の分離	
原則5	管理業務は、銀行の日常業務の中で必要不可欠な部分となっていなければならない。有効な内部管理体制の構築には、各業務段階における管理業務が明確にシメられ、適切な管理体制が気づかれていることが必要である。これらには、トップレベルにおける見直し、部、課ごとの適切な業務管理、実物管理、エクスポージャー・リミットの遵守状況のチェックとそれが遵守されていない場合のフォローアップ、認可・了承の体制、検証・突合の体制が含まれるべきである。
原則6	有効な内分管理体制の構築には、職責の分離が適切になされ、職員が利益相反する職務に従事することのないようにする必要がある。利益相反が生じ得る領域は、識別され、最小限に止められたうえで、注意深くかつ業務から独立したモニタリングの対象とされるべきである。
D. 情報とコミュニケーション	
原則7	有効な内部管理体制の構築には、適切かつ包括的な財務、事務、コンプライアンスに関する内部データや、意思決定のために関連する事象および状況に関して外部の市場情報の整備が行われることが必要である。情報は、信頼でき、タイムリーであり、手に入れやすいものでなければならず、かつ一貫したフォーマットで提供されるべきである。
原則8	有効な内部管理体制の構築には、銀行のすべての重要な業務をカバーし、信頼度が高い情報システムが整備されている必要がある。これらのシステムは、電子形式でデータを保存・利用する者も含め、安全に管理され、業務から独立してモニタリングされ、さらに適切なコンティンジェンシー対応により支援されなければならない。
原則9	有効な内部管理体制の構築には、自らの義務や責任に影響を与える方針および手続きをモニタリングすること、に関する責任を担うべきである。すべての職員が理解し、厳守すること、その他の関係のある情報がしかるべき職員に行き届くこと、が確実になるようなコミュニケーションの有効な経路が必要である。
E. モニタリング業務と問題点の是正	
原則10	銀行の内部管理の総合的な有効性は、継続的にモニタリングされるべきである。主要なリスクのモニタリングは、業務ラインおよび内部監査部署による定期的な評価と同様に、銀行の日々の業務の一部として行われるべきである。
原則11	業務上独立し、適切に訓練された能力のある職員により、内部管理体制に関する有効かつ包括的な内部監査が行われるべきである。内部監査部署は、内部管理体制の一環であるモニタリングの一部として、取締役会、監査委員会、および上級管理職に対して直接報告すべきである。
原則12	内部管理上の欠陥は、業務ライン、内部監査部署、または他の管理職員のいずれに発見されようと、適時に然るべき経営レベルに報告され、直ちに対応措置が講じられるべきである。重大な内部管理上の欠陥は、上級管理職および取締役会に報告されるべきである。
F. 監督当局による内部管理体制の評価	
原則13	監督当局は、規模に拘わらず全ての銀行に対し、そのオンおよびオフバランスシートの業務に内在する性質、複雑さ、リスクと整合的で、銀行を取り巻く環境や条件の変化に対応できる有効な内部管理体制を持つよう要求すべきである。監督当局が銀行の内部管理体制が当該行の個別リスクプロファイルに対して適切でない、もしくは有効でないとして判断した場合（例えば、本稿に示されたすべての原則をカバーしていない場合）、監督当局は、適切な措置をとるべきである。

(出所) バーゼル銀行監督委員会 (日本銀行仮訳)

## 4. マニュアル案の波紋と自己責任原則

### 1) 銀行界の反発と大蔵通達

このマニュアル案の公表後、銀行界をはじめ 40 以上の意見が寄せられたという。

全銀協の意見書では、このマニュアル案の位置付けについて、銀行が私企業であることを認識しながらも行政処分を前提としている点に反対の意を唱え、銀行を法的に拘束するものではない旨明記すべきと求めたほか、5 年以内に健全企業に戻れるような経営改善計画を策定できずに債務超過が 2 年続いた場合には、破綻懸念先債権に分類し回収に入れろというのは「貸し渋り」を助長するだけ、といった受け止め方まで様々に指摘している。マニュアル案の内容は、銀行にとっては突然の金融監督行政の方向転換とも映り、戸惑いを隠せなかった訳である。

しかし、一見突然と映る方向転換も、実はそうではない。金融監督庁が発足する以前の 98 年 3 月、大蔵省は「新しい金融検査に関する基本事項について—新検査方式への転換に当たっての基本的考え方」という通達を発している。この内容は、金融検査の主眼は、(1) 金融機関等の自己責任原則を前提とした実態把握、(2) 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、にあるとし、(1)では、金融機関等における自己責任原則の徹底を前提として、金融機関等自らによる、業務遂行上の管理態勢の整備状況、その機能発揮の状況等について実態把握することが主張され、(2)では、金融機関等自らが銀行法等の規定に基づき、また市場規律にのっとり、かつ社会的責任及び公共的使命を全うしつつ、健全かつ適切な業務運営を確保する上で遵守すべき法令等のルールに関し、その遵守状況について事後的に把握すると主張されている。

つまり、98 年 3 月の時点で、従来の摘発型検査体制から「金融機関の自己責任」を前提とした検査体制に大きく舵をきっていたのである。この背景に、金融システム安定化スキームにおける、98 年 2 月の、預金保険法の改正による 17 兆円の特例業務勘定の設置に伴い、ここ数年の課題であった銀行への公的資金注入に途を開いたことがあったのはいうまでもない。

今般のマニュアル案は、この通達で宣言された自己責任原則を基礎に、BIS のフレームワークを意識して策定されているのであり、金融監督当局の豹変などというものではなかったのである。

### 2) 自己責任原則の意味合い

前述した通達とマニュアル案で述べられている自己責任原則の意味するところは、以下のようにまとめられよう。従って、この自己責任原則の考え方を把握しない限り、今後の金融検査のあり方、マニュアル案の読み方を見誤ることになるのである。

- ① 銀行における自己責任原則は、自由放任を意味するのではなく、金融監督当局が銀行に「信頼」をもって免許を与えていることを鑑み、このような誰でも参入できるわけではない銀行業等が持つ「特権」の範囲内のものであること。従って、その「信頼」が失われたとき、それはそうした「特権」を剥奪されるに等しい、厳しい「罰」を受けられることもやむを得ないということ。
- ② 従って、金融検査の前提となる銀行の自己責任原則は、金融機関は内部管理態勢を十分に構築しており、かつ、その機能を発揮しており、それらが一つのメカニズムとして、金融監督当局に対して説明・説得できる水準にあるべきということ。
- ③ これら銀行の自己責任原則を前提とすれば、万一、不祥事が発生した場合には、追求されるべき責任の順序は、第一に経営陣であり、第二に会計監査人であり、最後に金融監督庁であるということ。

銀行の反発や懸念には、金融監督庁の意図に反しての誤解もまた多いようである。そうした誤解の存在は、銀行経営陣の、上記の自己責任原則の意味合いに対する、認識の欠如に依拠しているものとも言える。銀行業の自己責任の重さは何か、なぜ罰を持って対処する必要があるべきかが金融監督当局、銀行界、産業界の共通の理解となる必要があろう。

## 5. 「金融検査マニュアル（最終とりまとめ）」について

パブリック・コメントを受けて再開された検討会を通じて、マニュアル案は若干の修正が施されることとなった。

（基本的考え方）については、マニュアル案の基本的性格について更なる明確化が必要との観点からマニュアルが検査官の手引書であることを直裁的表現に改め、特に銀行界から監督上の措置との関係を明確化すべきと要請されたことから検査における指摘が直ちに特定の監督上の措置に結びつくわけでない旨を明確にした。

また、全ての金融機関に対してミニマム・スタンダードとして求められる項目についての「ねばならない」という表現を、「しているか、なっているか」の疑問形表現に緩和された。

さらに、検査現場における機械的・画一的な運用への懸念が指摘されたことから、その趣旨を以下のように明確化した。

- ・ 字義通りの対応が金融機関においてなされていない場合であっても、金融機関の行っている対応が十分なものである場合等には、不適切とするものではないこと
- ・ マニュアルの運用にあたっては、金融機関の規模・特性を踏まえ、機械的・画一的にならないようにする必要があること
- ・ 立入検査の際に、検査官は金融機関と十分な意見交換を行う必要があること  
（法令等遵守態勢の確認検査用チェックリスト等）に記載された取締役会等の役割につ

いては、リスク管理等の責任について常務会等取締役会以外の機関への委任を認め、取締役会が決定すべき事項を基本方針の決定や体制の整備等に限定することとして、現実的対応をとることとなった。

(信用リスク検査用マニュアル)に記載された、債務者区分や引当水準については、中小企業向与信を含めた信用収縮懸念への対応としてこれを明確化・緩和した。債務者区分の判定にあたっては、債務者の業種特性、収益見通し、企業の技術力等の定性要因を勘案することとし、実質債務超過解消期間 2年といった定量基準を削除した。要注意先に対する引当基準は、「平均残存期間又は今後3年間の予想損失額を貸倒引当金として計上」とあったのを、要注意先を信用リスクの程度に応じて細分化し、例示として「平均残存期間又は少なくとも今後3年間」、それ以外の先は「平均残存期間又は少なくとも今後1年間」としても良いことを明示した。

このように、パブリック・コメントによる要請を受けて、現実的な対応、表現の緩和、信用収縮への配慮といった考え方を基本として記載の明確化がなされることとなった。しかし、先述したマニュアル案で打ち出された基本的考え方が変更されたわけではないことからすれば、銀行経営者の内部管理態勢の構築とそれへの意識改革が急がれることは確実なものとなった。

## 6. 今後の課題

1998年6月に設立された金融監督庁は、金融再生委員会とともに、いまや大蔵省とのパワー・オブ・バランスにおいて大きな位置を占めるに至ったと受けとめられている。ジャパン・プレミアムの持つ意味が、個別銀行のリスクから金融監督当局のリスクへと変化するなか、金融監督庁の危機感、監督行政の転換表明によるリスク回避へと進んでいる。資本注入問題を巡っての、銀行再編やリストラの要求は、ややもすれば「裁量行政」の復活と揶揄され、マニュアルについても、金融監督庁の強権発動ではないかとの誤解もある。

公的資本注入や、銀行経営陣を標的としたマニュアルの背後にある金融再生委員会、金融監督庁の変化を受けて、銀行界の合併・提携への動きは1999年1月以降加速度を増している。自己防衛策としての戦略なき合併・提携とも受け取れるケースもありそうだ。今後暫くは、この再編の動きが主要行から地銀・第二地銀等へと広がっていくことであろう。

しかし、当局のスタンス変化のみに一喜一憂していても、個別銀行の経営健全化には繋がらない。公的資本注入以降の中心的な問題は、個別銀行の経営改革である。その意味では、いかに内部管理態勢を経営戦略問題として捉え直し、他行に先んじるかである。インターナル・コントロールの導入やリスク・マネジメントの高度化は、もはや経営戦略の重要な柱となったのである。内部管理態勢の構築が社内「警察官」の設置に終わることなく、銀行組織の無駄を削ぎ落とし、システム・インフラをサポートに合理化を徹底し、リ

スクやコストの削減に繋がらなければならない。その意味で、今回とりまとめられたマニュアルは、我が国の銀行経営者の意識を転換させるショック療法として有効かもしれない。

今後、金融監督庁やマニュアルの考え方は、銀行、生損保、証券会社、資産運用業界等の金融機関経営に少なからず影響を及ぼすであろうが、金融検査が検査官の質によっても評価に差がでることを勘案すれば、金融検査における異議申立の場や意見調整の場、金融監督庁におけるクォリティー・コントロール等、解決すべき問題も多い。金融機関経営者に自己責任原則や市場規律をどのように根付かせるかが重要な段階に入った。

(飯村 慎一)