



2016年5月19日 森本紀行はこう見る

金融庁は「規制の虜」になるのか

金融庁の森長官は、4月13日の「静的な規制から動的な監督へ」と題する画期的な講演で、日本の新しい金融行政手法である「銀行等との対話」の意義を熱く語るなかで、日本の外の従来型の規制手法を支持する人による「当局が銀行と対話をすれば regulatory capture のリスクが高まる」という主張に言及されています。さて、金融庁は、金融機関との対話によって、「規制の虜」になってしまうのか。

この講演で、金融規制について、森長官が「regulatory capture のリスク」という表現で意味したことは、日本では、東京電力福島第一原子力発電所の事故以前の原子力規制の実態として、広く世に知られるに至っています。

つまり、それは、金融や原子力をはじめ、全ての高度に規制された産業において、規制当局が被規制側の優越的な力によって「規制の虜」になってしまい、規制側と被規制側の力の「逆転関係」のなかで、規制の実効性が失われる危険性のことです。

この問題を最も厳しい口調で断罪したのは、国会におかれた「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会」が2012年7月5日に公表した報告書です。

報告書の結論は、事故の原因は、東京電力という組織の内部統治に関する構造欠陥と、その東京電力に逆に従属することで実体的な機能を果たしてこなかった規制当局のあり方にある、ということに帰着します。

そして、当時の実態として、「規制当局が事業者の「虜(とりこ)」となって被規制産業である事業者の利益最大化に傾注」していた、「規制される側とする側の「逆転関係」を形成した真因である「組織的、制度的問題」がこのような「人災」を引き起こしたと考える」、「規制当局の、推進官庁、事業者からの独立性は形骸化しており、その能力においても専門性においても、また安全への徹底的なこだわりという点においても、国民の安全を守るには程遠いレベルだった」などと述べています。

この文書は、高度に政治的なものとして、東京電力を中核とした旧体制批判に急で、中立的なものではありませんし、特に、用語の選択において、関係者への配慮を欠いた不適切な面もありますが、それだけに一層、原子力規制における「regulatory capture のリスク」を鮮明に表現できています。

しかし、金融規制における「regulatory capture のリスク」とは、かなり条件が異なりますね、何よりも、人命が絡んでいないという意味でも。

「regulatory capture のリスク」について語るとき、人命は本質ではありません。原子力規制のように、



人命がかかるとき、「regulatory capture のリスク」が顕在化することは、結果において、あまりにも、悲惨な事態を招く可能性があるというだけです。

金融規制においても、「regulatory capture のリスク」が顕在化するときは、極めて深刻な金融危機を招来し、実体経済へ大きな打撃を与えかねず、国民の経済的損失において、福島を凌駕することすら、あり得るのでしょうか、重大な帰結をもたらすことには変わりはありません。

「regulatory capture のリスク」の本質は、規制される側は、その道の専門家として、知識、能力、経験、資金力、人的資源等、全ての分野において、規制する側を圧倒的に凌駕しているということ、つまり、専門的知見と能力においては、「逆転関係」があることです。これは、規制の限界として、分野を問わず、どうすることもできないことなのです。

そこで、規制における真の問題は、力の「逆転関係」のなかで、弱者である規制当局は、強者である事業者に対して、一方で、専門的知見については、協力を求めて依存せざるを得ず、他方で、規制の目的である国民の利益の保護を貫徹するためには、必要に応じて対立せざるを得ないという矛盾にあり、規制の課題は、この微妙な関係を健全に維持することなのです。

健全な関係とは、要は、規制の目的にそった関係ということでしょうが、その規制の目的自体、必ずしも、明瞭ではないですね。

原子力規制の裏には、原子力事業の健全な発展と、国民の安全との二つの目的があるのです。福島を事故以前の原子力規制は、実は、原子力事業の健全な発展に傾斜していたことに、真の問題があったのであって、故に、原子力事業者の優越的力を抑制できなくなり、国民の安全という別の規制目的への顧慮が十分でなくなったのです。

それに対して、今の原子力規制は、国民の安全を絶対的な目的とするものに抜本的に改正されているので、バックフィットを含む新規制基準への準拠により、原子力発電の経済性が低下することも許容しています。こうした規制の変化は、いうまでもなく、事故の教訓ですが、半世紀も前に原子力発電が始まったときと比較して、現在では、代替電源の開発など、エネルギーを取り巻く環境が激変したことも無視し得ない要因です。

では、金融規制の目的は、何でしょうか。

森長官のもと、金融庁は、金融行政の目的の再確認を行い、それを、「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が増大がもたらされること」というふうに、経済の安定成長への貢献と位置づけました。ならば、当然に、金融規制の目的も、行政目的にそって、経済成長優位に変化したはずです。

森長官は、冒頭に紹介した講演で、銀行に対する高度かつ厳格な現行の規制のあり方を防護壁に



喩えて、「金融システムの安定と経済成長という二つの目的を目指す上で、こうした防護壁だけで十分でしょうか」と問いかけたうえで、金融規制によって、金融システムの安定という目的を実現しようとしても、同時に、経済成長という目的も実現できるとは限らないどころか、逆に、経済へ悪影響を及ぼす可能性もあることを指摘しています。

森長官の講演の趣旨は、金融庁の目指すものは、静的な金融規制を、金融機関との動的な対話で補い、それにより、金融システムの安定という金融規制の目的の先に、経済成長という金融行政の目的を実現することであると宣言することにあつたと思われる。森長官は、この行政手法を、「動的な監督」と呼んでいて、その具体像を、来月にも、公表するとしています。

森長官の行政手法について、「regulatory capture のリスク」という批判があるとしたら、どこに問題があり得るでしょうか。

先決問題として、日本の外の金融規制当局において、森長官のいう「静的な規制」という現在の主流の思想は何かを確認しておきましょう。森長官の主張は、その主流に対して、日本の困難な経験に裏打ちされた確信のもとに、「動的な監督」を対峙させることで、一つの批判を加えたものと考えられるからです。

森長官のいう「静的な規制」とは、銀行等の多種多様な経営指標について、客観的な数量指標基準を定めて、それを、画一的に、無条件で、厳格に遵守させるものです。森長官は、その最高度に技術的で複雑な指標群の体系を、「何重もの分厚い防護壁」に喩えています。

こうした規制手法は、表面的には、銀行等の行為を厳しく規制するものにみえて、実のところ、規制を厳格に遵守している限り、何をしてもいいという行動の自由を保障するものなのです。また、同時に、銀行等が何をしようが、「何重もの分厚い防護壁」に守られた金融システムのなかのことなので、金融システムの安定には、何ら影響を与えないという規制当局の自負をも示すものです。

ここには、「何重もの分厚い防護壁」を隔てて、銀行等と規制当局とは、一切、口を利くべきではないという思想があります。つまり、全く口を利かないことで、「regulatory capture のリスク」を回避できるという思想です。

しかし、規制当局として、銀行等と、一切、口を利かなければ、金融の実態を適切に認識できないですね。

まさに、そこにこそ、森長官の問題意識があるのだと思われます。つまり、「静的な規制」において、規制当局は、民間の銀行等が専門的知見と実力において圧倒的に優越している事実を、忘れているのです。

実際には、銀行等は、表層的に規制を遵守するなかで、意図せずして、規制目的に反した方向に行



動し、また、より積極的に、規制を逆読みし、意図的に、規制目的に反した方向に行動しているのです。こうして、「静的な規制」においては、金融システムの安定という目的すら実現できず、それにより、経済へ悪影響を及ぼす可能性も排除できずにいます。

規制が意図せざる効果を生み、更に逆読みされるということは、それも一種の「regulatory capture のリスク」の顕在化ですね。

規制の宿命として、被規制側が常に圧倒的な力の優越をもつという現実は、どうすることもできないのです。規制側と被規制側との間に、「静的な規制」のように、「何重もの分厚い防護壁」を隔てた非対話型の関係をもとうが、森長官の「動的な監督」のように、対話型の関係をもとうが、どちらにしても、規制側の力が弱い以上、「regulatory capture のリスク」は、避け得ないのです。

ならば、解決策は二つしかありません。一つは、「静的な規制」の一段の高度化に努めることです。しかし、これは、常に、被規制側によって凌駕され続けて、いわゆる「颯ごっこ」の無限の罠に嵌る可能性が高いでしょう。もう一つは、森長官の「動的な監督」であって、ここでは、「regulatory capture のリスク」を回避した対話のあり方が追求されるということです。

では、森長官の目指す「動的な監督」における対話とは、どのようなものでしょうか。

詳細は、来月にも金融庁から公表される予定の文書をみないとわかりませんが、先ほどから引用している講演でも、骨格は、示されています。

森長官は、講演で、「銀行と顧客がどのような共通価値を創造できるのか、銀行との対話を進めたい」と述べているのです。そして、この発言の「銀行」というところは、銀行以外の全ての業態を含む「金融機関」に置き換えることができるのだと思われます。

おそらくは、金融庁の行政目的は、一段と発展し、金融機関と顧客との共通価値の創出になったのだと思われます。価値の創出とは、いうまでもなく、経済価値の創出を通じた経済の成長のことですが、それが金融機関と顧客との間の共通の価値であるとされたところに、金融行政の高度化があります。

「金融システムの安定と経済成長という二つの目的を目指す上で」、金融機関と顧客との間の共通の価値が実現している限り、金融行政は、適切に機能しているのであって、それが金融機関と金融庁との対話によって実現しているとしても、そこに、「regulatory capture のリスク」を問題とすべき余地など全くないということです。

以上

次回更新は 5 月 26 日(木)になります。