



2019年12月19日 森本紀行はこう見る

## 金融庁に真実を語る金融機関はない

金融庁は、ここ数年、行政手法を抜本的に改革し、金融機関を上から統制する姿勢を放棄して、金融機関と対等の立場で対話するとしています。金融が高度規制業であり、金融庁が規制当局である限り、論理的に対等性はありません。そこで、金融庁は心理的安全性というものを援用して対等たろうとするのですが、さて、心理的安全性とは何なのか。

金融庁の行政の目的と手法は前長官の森信親氏のもとで抜本的に変更されており、それが現在に継承されているのですが、森前長官の新しい思想が最初にまとまった形で表明されたのは、おそらく、2016年4月13日の「静的な規制から動的な監督へ」と題する講演においてでしょう。ここで、森前長官は、銀行との対話による新しい行政手法の意義を語るなかで、従来型の規制手法を支持する日本以外の規制当局者による「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。

regulatory capture とは、日本語では規制の虜ですね。

規制の虜は、東京電力福島第一原子力発電所の事故の究極の原因として、広く世に知られるようになりました。つまり、規制の虜とは、金融や原子力などの高度に専門的であると同時に高度に規制された産業においては、専門的能力、技術的な知見、情報等の面で、被規制側の事業者が規制側の当局よりも圧倒的に優越しているために、力関係が逆転して規制の実効性が失われ、規制の目的である危険な事態の予防が不可能になることです。

そこで、規制の虜を金融に当てはめると、原子力事故に相当する事態は、例えば、実効性が失われた金融規制のもとで、金融機関の良識を欠いた暴走を予防できず、極めて深刻な金融危機を招来し、金融システムの不安定性が実体経済へ大きな打撃を与えてしまう危険性になるでしょう。

規制の虜は回避できるのでしょうか。

規制の難点として、専門性における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があり、規制の課題は、この微妙な関係を健全に維持して、規制の虜を回避することにあります。

そして、ここで重要なことは、規制の目的自体に矛盾する側面のあることです。例えば、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確保との二つの目的があって、福島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わけですが、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ます。

この規制の変化は、いうまでもなく事故の教訓ですが、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。

森前長官のときに、金融庁は行政目的の再定義を行い、金融機能の高度化によって経済の持続的成長と国民の安定的資産形成を実現し、もって国民の経済厚生を増大をもたらすこととしたのです。もちろん、だからといって、金融システムの安定という規制当局としての機能を放棄したわけではありませんが、国民の経済厚生を増大を前面に掲げたことで、当然に、金融規制の目的も変化したはずですよ。

事実、森前長官は、先にあげた講演で、高度で厳格な銀行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、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たのです。

そして、森前長官は、金融システムの安定という規制目的の先に、経済成長という行政目的を実現するためには、銀行規制を銀行との対話で補わなければならないとし、その主旨を「静的な規制から動的な監督へ」という講演の表題にこめたわけです。

静的な規制とは何でしょうか。

静的な規制は伝統的な規制のあり方で、銀行の経営諸指標について数値基準を定め、規制の強制力によって、銀行に画一的に、無条件で、厳格に遵守させるもので、一見して銀行の行為を厳しく制限するものにみえますが、実は、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銀行に保障するものです。故に、森前長官は防護壁の喩を用いたのです。

つまり、規制の裏には、銀行が何をしようが、金融システムは「何重もの分厚い防護壁」に守られているので、安定は揺るがないという規制当局の自負があり、更には、「何重もの分厚い防護壁」を隔てて銀行と規制当局とは対話を一切すべきではないという思想、即ち、対話しないことで規制の虜を回避できるという思想があるので。

しかし、逆に、規制における力の逆転関係からすれば、防護壁の裏でこそ、規制の虜という事態が生じるのではありませんか。

森前長官が鋭くも提起したのは、まさに、その点です。つまり、静的な規制においては、規制当局は、銀行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、表層的な規制遵守のもとで、銀行が意図せずに、あるいは、より積極的に規制を逆読みすることで意図的に規制目的に反した方向に行動する可能性を見落としているのです。

故に、動的な監督ですか。

静的な規制では対話が規制の虞の原因になるとされるのに対して、動的な監督においては全く逆に対話しないことが規制の虞の原因になるとされるのですが、ここで重要なことは、規制目的との関係です。おそらく、金融システムの安定という目的については、静的な規制と動的な監督との差は技術的な問題にすぎず、森前長官は、そこに大きな関心をもたなかったでしょうが、経済成長という目的については、静的な規制は全く役に立たないのです。

確かに、静的な規制には経済成長のための金融機能の高度化という視点はあり得ませんね。

静的な規制は、金融システムを安定させて経済成長の基盤を維持することはできても、経済成長のための金融機能を積極的に強化することはできず、むしろ、逆に、金融機関の行動を拘束することで経済成長の足枷ともなり得ますから、そこを補うものとして動的な監督が必要であり、その動的な監督の手法が対話なのです。

何について対話されるのでしょうか。

森前長官は金融機関と顧客との共通価値の創造が対話の目的だとされ、それがそのまま現在の金融庁の施策に継承されているのです。これは当たり前のことで、経済成長とは付加価値の創造であり、付加価値は金融機関の顧客が金融機能を使って創造するものであって、金融機関が創造するものではないからです。

しかし、ここで大きな問題となるのは日本経済の現状です。経済が力強く自律的に成長していたときは、金融機関は顧客からの需要に対して受動的に対応すればよかったのですが、構造的停滞に陥っている日本の現状においては、金融機関が顧客に対して能動的に働きかけて需要を創造することも必要になってくるわけで、金融庁のいう対話は、そこに力点が置かれているのです。

金融庁自身が規制の枠を超えることになりませんか。

規制は、その本質的な制約として、社会構造の変動により規制の非効率が生じることに對して、適時適正に対応できないのですから、金融庁は、日本経済の困難な現実において、金融機関が顧客に何を提供し、金融庁が金融機関に何を提供すべきかを知り得ないわけで、故に、その解を求めて、金融機関と対話し、その前提として、金融機関に顧客と対話することを求めるのです。

対話は成立しますか。

対話が意味をもつためには、そこで真実が語られなければなりませんが、金融庁と金融機関との関係は強力な規制権限をもつ当局と規制されるものの関係ですから、金融機関が真実を語るためには、発言が自己に不利益に働かないことの保証が必要であり、更には、真実を語るほうが自己に有利になる仕組みが必要です。

例えば、銀行から借金をしている企業は、融資条件が不利に変更される可能性のある限り、銀行に業況の変化を正直には伝えませんが、医師と患者との関係においては、より正確に自分の病状を医師に伝えることが正しい治療を得るための必須の条件ですから、自分の病状を偽ったり隠したりする患者はいないのです。

故に、心理的安全性ですか。

金融庁は、金融機関との対話において、心理的安全性を確保するとしています。心理的安全性とは、「一人ひとりが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」だそうですが、このような抽象的な説明では全く不十分で、心理的安全性に現実的な意味を付与するためには、金融庁は、金融機関に対して、何を語っても不利益を課さないという保証を与え、顧客の利益になる限り柔軟に規制の適用を行う旨を確約しなければならぬのです。そうしなければ、金融庁に真実を語る金融機関は決していません。

以上