

誘因整合的な銀行行政について：報告要旨

東京国際大学 清水 誠

shimizu1@tiu.ac.jp

最近の応用ミクロ経済分析による産業規制の問題では、規制当局の誘因を明示的にすることにより、行政ルール確立と裁量が与えられる場合には測定がより容易な政策目標設定が必要であると考えられる。これを銀行規制に応用するために、銀行が規制を受ける理由を再検討する必要がある。本研究の提案は、行政と業界の癒着を生まないようにし、政策遂行が強くコミットされるように、できる限り裁量を排除した明確な行政ルールを確立すること。行政の裁量に委ねる部分が多いような場合には、より容易に測ることができる政策目標に対し、ある一つ行政機関にそれらのうち一つの政策目標に対する権限を委譲して、その結果に依存した適切な誘因を与えることである。また金融取引・サービスの革新を促進するなどの(測ることの難しい)政策は、(規制の撤廃を進めることにより)競争に委ねるべきである。一つの行政機関に一つの政策目標を割り当てるのは、規制を受ける産業側に対して、政策目標を遂行することにより強くコミットするためと、政策目標を達成する努力を適切に引き出すためである。金融行政当局に望まれる政策目標が二つ以上考えられる場合、両方の政策に努力を分散するより、一方の(私的に望ましい)政策目標に努力を集中し、明かな成果を上げるほうが当局の名声は得られ易いだろう。例えば金融行政当局に望まれる政策目標が、銀行破綻の防止と金融サービスの技術革新の促進という二つが考えられる場合、金融行政当局は競争制限的政策によって、金融サービスの技術革新を犠牲にすることで金融破綻を全く起こさないという、明確な成果を得ようとするかもしれない。

従来の政策目標である「金融システム維持」は金融システムの範囲など曖昧な点が多い。銀行産業は取引決済システムの構成し、決済システムの公共性、ネットワーク性から、より限定的な政策目標として「取引決済システム維持」が主張される場合がある。しかし、この場合も何をもって取引決済システムの維持と言うか不明である。取引決済システムへの信認が脅かされるのは、インフレーション、銀行資産の減少による預金価値の喪失などである。インフレーションに対して、準備預金制度の下で中央銀行が通貨供給量をコントロールする。この時、時間非整合性問題によるインフレ・バイアスに対して、通貨供給のルール化(マネタリズム)が金融市場での革新等による通貨需要の変動で望ましくなければ、裁量的な金融政策によるファイン・チューニングを認める代わりに物価水準にコミットしたインフレ・ターゲティングなどに移行することが考えられる。更にインセンティブを強化するためには、インフレーションにリンクした報酬体系や解任スキームが考えられる。預金価値の安定に対しては、取引決済における預金の要求払い性(銀行の資産変換機能)が取

り付けの脅威を生むことから、預金保護が必要となる。しかし、預金保護には銀行の資産運用自体が失敗する場合も含むため、銀行が債務超過になる直前に営業を停止させる早期閉鎖原則を採用すべきである。早期閉鎖原則の問題点として、情報の非対称性によって銀行の資産状況の把握(銀行検査)に費用がかかるため、預金保護に必要な費用は銀行の破綻処理と銀行検査の費用である。従って、預金保護費用抑制を政策目標とし、それを遂行するのは、預金保険機構と銀行検査部門の統合したものである。

近年は市場規律を中心とした銀行規制の必要性が主張されているが、市場の規律はどこまで有効なのだろうか。預金者による市場の規律は、フリー・ライド問題、監視を集約することによる監視費用の節約、監視の専門化、取り付け防止との矛盾(預金者による組織的行動は困難、要求払い性の行使)などからそれ程強く期待することはできない。また、その他の銀行の負債権者(社債、劣後債、銀行間取引、CD)もそのバランス・シート上の規模から不十分である。従って、銀行に自ら債務超過を宣言して破綻するインセンティブがなく、市場の規律が十分働かなければ早期閉鎖政策には公的な監視が必要であると考えられる。しかし、銀行の財政状態について市場情報の利用することは有効であろう。例えば銀行間市場、株式市場、劣後債の発行などにおける市場参加者の行動や価格の推移などから、個々の銀行の財政状態に関する情報を得ることが可能であろう。

一橋大学 三隅隆司氏(討論者)：裁量を与えられた行政機関の行動に対して、ディスクローズを進めることでその行動をチェックすることも考慮すべきではないか。また、述べられている規制の一元化のメリットは認めるが、複数の行政機関が銀行に対する規制を「競争」することの有用性をどのように考えるか。

早稲田大学 北村歳治氏：規制目標や行政機関は長期的なものか、4-5年毎に弾力的に変更すべきか。例えば、中央銀行は一般物価の安定のみを目標とすべきか、あるいは為替や資産価格などをその時々で考慮して弾力的に対応すべきか。

文京女子大学 菊地英博氏：(1)決済機能と(2)信用創造あるいは貸出機能という二つの銀行機能に対し、(1)のみが考慮されており日本の現状からすれば(2)がより深刻な問題ではないか。また、市場規律は行政規律と相互補完的であるが、行政規律が重視されるアメリカでは3つの行政機関が銀行を監視している点をどのように考えるか。

以上の質問は関連したものもありまとめて回答する。本研究はエージェンシー理論に依拠しており、裁量を与えた場合の行政機関には開示が困難な私的情報の存在が前提となる。上述のように本研究では市場規律に依存し過ぎることに警鐘を鳴らすものである。確かに

複数の機関による行政規律や行政機関による「競争」は考慮すべき代替案であるが、複数の機関による場合に生じるフリー・ライド問題や行政コスト、一元化による規制の規模の経済性を重視している。

行政機関や規制の目標は、永続的なもの(試行錯誤は必要であるが)と中期的なものは別に考えるべきである。例えば、中央銀行の目標は一般物価であり、中期的にはインフレ率を4%以内に抑える、などである。行政機関の政策目標が一つであるべきなのは上述の通り。中央銀行の具体的な政策目標については、紙面の都合で詳しく論じられない。

日本で貸し渋りなどが深刻なのは、規制によって金融チャネルが決済機能を持つ銀行を通じたものに偏ったからである。決済システムが保護されるべきなのは上述の通りであるが、一般に金融取引全てが何らかの保護を受けるべきなのだろうか。決済と関係しない金融仲介や証券市場の発展を遅らせ、銀行産業への新規参入の道筋を開かず、資本が毀損した銀行に対して公的資金注入しか手段がなかったのは、従来の金融行政の失敗であることは明かであり、銀行規制がそのような失敗を永続的な前提とすべきではない。