

プルーデンス政策の変遷と今後

野田 果生

はじめに

1. 金融システムの脆弱性
2. プルーデンス政策に関する一般論
3. プルーデンス政策の変遷
4. プリコミットメント・アプローチの採用
5. セーフティネットの適用範囲
6. ナローバンク論

おわりに

はじめに

情報技術の発達、金融技術の発展、異業種の銀行業参入など、日本の銀行業を取り巻く環境が急変している。そんな中で、日本の銀行業におけるプルーデンス政策は今後どのような方向に向かっていくべきなのか。過去に経験した大きな変化とその背景を踏まえつつ、プルーデンス政策の方向性を考えてみる。

この論文の中では、銀行システムにおける公的介入全体をプルーデンス政策と呼ぶ。

事前的規制のみをプルーデンス規制と呼ぶ場合もあるが、ここでは事前的規制・事後的措置（＝セーフティネット）をあわせた呼び方とする。

1. 銀行システムの脆弱性

銀行システム危機の発生要因として、国際収支危機や戦争といったマクロ的ショックが加えられることによりすべての銀行資産価値が減少することと、少数の銀行の破綻が銀行システム全体に伝播することがあげられる。銀行破綻のショックの波及経路として、預金者の期待を通じたもの（不安心理）、決済システムを通じたものがある。

破綻の波及経路のうち、前者は預金者の取付けの発生である。預金者と銀行との間で情報の非対称性が存在し、銀行の財務内容等が分からない場合、預金者が自分の預金先銀行が破綻するかどうか冷静に判断することは難しい。よって、不安心理により取付けが発生する。また、いったん取付けが発生すると銀行の構造上、支払い不能に陥り破綻してしまいがちである。

破綻の波及経路のうち、後者は銀行同士が決済システムを通じて密接に相互依存関係にあるために発生する。いわゆるシステムミックリスクの顕在である。

このように、銀行システムは取付けの可能性という個別銀行の抱える不安定性と、システムミックリスクの存在という銀行システム全体の抱える不安定性といった二重の不安定性を抱えているため、非常に脆弱であるといえる。銀行システムが不安定化し、少数の銀行の破綻が他行に波及し、銀行システムに広く拡大する事態が起これば、決済機能など銀行システムの公共的機能が麻痺してしまう。そして、経済活動の根幹に関わる仕組みが停止することによって、社会的に多大な損失をもたらす得る。そのような事態を発生させないように、プルーデンス政策として様々な措置が施されている。

2. プルーデンス政策に関する一般論

プルーデンス政策には、銀行の安定性に関する措置として、個々の銀行の健全性を維持することによって破綻を事前に防止することを目的とした「事前的規制」と、システム全体の安定性に関する措置として、取付けが発生してしまった場合それが他の銀行に波及し

てしまったり、あるいは決済上の事故から銀行システム全体が機能しなくなったりするというシステムリスクの顕在を防止することを目的とした「事後的措置」とがある。

事前的規制には、健全経営規制（バランスシート規制）、競争制限的規制、銀行検査・考査、モニタリングが、事後的措置（セーフティネット）には、中央銀行の「最後の貸し手」機能、預金保険制度、公的救済があげられる。

セーフティネットは、システムリスクの顕在を防止する重要な役割を果たす一方で、銀行経営者や預金者の危険愛好的な行動や努力回避的な行動を誘発するモラルハザード問題を抱えている。事前的規制は、このようなモラルハザードに対して脆弱性を持つセーフティネットを補強し、モラルハザードを防止する役割も担っている。

プルーデンス政策の内容は時代によって変化する。銀行システムをとりまく環境が変われば、事前的規制とセーフティネットとの最適な組み合わせや、各規制・セーフティネットに求められるものが変化するからである。以前に構築されたプルーデンス政策は、構築当時には最適なものであっても、現代では時代に合わなくなっているおそれがあり、とくに環境変化の速度が速い今日においては、環境変化に適合したプルーデンス政策の見直しを機動的に行うことが従来にもまして重要となってきていると言える。

以下、経済環境の変化に留意しつつプルーデンス政策の変遷をみてもみる。

3. プルーデンス政策の変遷

プルーデンス政策を、

- I) 戦後～1990年代初頭
- II) 1990年初頭～1990年代後半
- III) 1990年代後半以降

の三つの時期に分けて、それぞれの特徴についてみる。

I) 戦後～1990年代初頭

『裁量行政のもとでの包括的なセーフティネット』

この時期のプルーデンス政策は、銀行を破綻させないことによるシステムリスクの回避を目的としている。具体的には大蔵省主導の裁量行政である。信用秩序維持を名目として護送船団方式と呼ばれる保護的な金融行政を施すことで、銀行が経営破綻に陥ることを防止していた。もし破綻した場合には、大蔵省主導の奉加帳方式と呼ばれる救済プログラムによって大きな破綻なしに処理された。

このような裁量行政によるセーフティネットのもとでは、銀行の経営破綻に伴う損失の分担を預金者や株主が被ることはなかった。また大蔵省は、監督責任の追及を回避しようと先送り政策を選択する傾向があった。ゆえに、預金者、株主、銀行経営者、監督当局全ての主体においてモラルハザードを引き起こしやすい構造であったといえる。その一方で、当局は事前的規制を重視してこなかったために監視体制も未整備なままで、危機を予防し、

モラルハザードを抑制する事前的規制が実質的に機能していなかった。ゆえに、当時の日本の銀行システムは、モラルハザードを生みやすい包括的なセーフティネットと実効性のない事前的規制の組み合わせにより、非常に脆弱な構造を抱えていたといえる。

このようなセーフティネットを支えていたのは、競争制限的規制によって銀行内部に発生する超過利潤（レント）の存在であった。

レントの銀行に与える効果は三点挙げられる。

一点目は、レントによって銀行が債務超過に陥りにくくなること、二点目は、他行が債務超過に陥った際に救済合併するためのファンドとなりうること、三点目は将来に渡ってレントを獲得するために、銀行がリスク回避努力をしようとするインセンティブを付与することである。レントの存在に支えられて、当時の銀行システムが抱えていた脆弱性は表面化することがなかった。

しかし、1980年代に入って金融自由化が進むにつれて、セーフティネットを支えていたレントが消失し、さらに企業の資金調達方法が直接金融へとシフトする中で徐々にセーフティネットの行き詰まりが露見し出す。レントの消失や、特に優良大企業の銀行離れに伴って収益が低下したことにより銀行はリスク選択を拡大させたが、自主的な活動を制限され政府の裁量に任せる銀行規制のもとでは知識や人的資本の蓄積がなされなかったため、不良債権を増大させる結果となった。さらに、従来はレントを用いて行っていた救済合併が不可能になったために、不良債権処理が遅れ、ますます損失が膨らむ結果となった。こうして、90年初頭に不良債権問題が発生し、当時のセーフティネットの仕組みは完全に崩壊してしまったのである。

Ⅱ) 1990年初頭～1990年代後半

『事前的規制重視へ』

事前的規制を伴わない包括的なセーフティネットが崩壊し、銀行システムが混乱に陥ったことから、セーフティネットの範囲を縮小し、モラルハザードを抑止するために銀行に対する事前的規制を強化し、金融当局による監視体制を整備することが必要であることが明らかとなった。プルーデンス政策は、以前の事後的な破綻処理中心から事前的規制の強化へと意味合いを変化させていく。

このプルーデンス政策の見直しは、単に規制の手法の改善といったレベルにとどまるものではなく、基本的な政策思想の点にまで及んでいるものである。

以前の裁量行政は、競争制限的規制によって銀行間の競争を抑え、金融システムの安定化をはかろうとするものであった。銀行間で激しい競争が行われると、競争に負けて破綻する銀行が出現することになる。そうした破綻銀行は、銀行制度に対する預金者の信認を失わせ、銀行システムの不安定化をもたらすとの認識があったのである。しかし、90年代に起こった不良債権問題を契機に、これまでの認識の抜本的な転換が促された。

新しい認識では、競争の抑制は銀行システムの脆弱性をもたらすというものであり、銀

行の競争力強化と銀行システムの安定はむしろ相互補完的であると考えられるようになった。

この認識の転換とともに、プルーデンス政策の政策思想が転換したのである。以前の政策が銀行を破綻させないことによるシステムリスクの回避策とすると、今回の政策は銀行の淘汰を前提とした場合のシステムリスク抑制・回避策であるといえる。

銀行の破綻を前提とした時、銀行の健全性を確保することが非常に重要になるのだが、そのための規制として自己資本比率規制が重要視される。

自己資本比率規制として、1988年にバーゼル銀行監督委員会でBIS自己資本比率規制が合意に至った。さらに1995年BIS第二次規制が合意に達した。第一次では、信用リスクのみを対象としていたのだが、第二次では市場リスクも対象に含め、さらに、一定の条件を満たせばリスクの測定に内部モデルを用いることも認められるようになった。

自己資本比率規制のあり方を考える場合には、健全性向上策として自己資本比率は高めれば高いほどよいとするのではなく、市場メカニズムを補完する形で市場からの退出を促す根拠となる、経済的に求められる自己資本比率を達成しているかどうかという点に着目すべきといえるが、第一次・第二次BIS規制は、画一的で柔軟性がないという問題点を持っていた。

自己資本比率規制以外では、1998年度から、事前的規制の一種として、自己資本比率に基づいて市場からの退出を求める早期是正措置が導入された。早期是正措置は金融当局による介入のあり方を透明にし、裁量行政を排除する効果も有する。

また、セーフティネットとしては、以前は機能していなかった預金保険制が銀行の破綻処理がスムーズに行えるよう何度も改正され、それにもとづいて破綻銀行が特別公的管理下に置かれたり、資金の援助を受けたりして再編されるようになった。

Ⅲ) 1990年代後半以降

『マーケット・フレンドリー・アプローチへ』

競争を制限するのではなく銀行間の競争によって銀行システムの安定化をはかろうとする認識の転換に伴って包括的なセーフティネットから事前的規制重視へとプルーデンス政策が変換したが、BIS規制で定められている自己資本比率規制が必ずしも現状には合わなくなってきた側面もある。

その背景として、銀行を取り巻く環境の変化がある。金融技術の発達に伴って金融取引が複雑化、多様化している状況のもとで、監督当局が銀行の活動内容を正確に把握することがますます困難になってきている。また、銀行の組織形態や業務内容の変化が著しいことも銀行を監視・規制することを困難にしている要因である。

これらの変化を受けて、監督当局による一律で形式的な規制よりも金融機関の自主性を尊重し、市場規律を活用したマーケット・フレンドリーな手段の方が、リスク管理の手法としてはるかに実効性が高いとの認識が高まってきた。

こうした認識の変化はプルーデンス政策にはどのように反映されているのか。

この点に注意しながら、最近公表された新 BIS 規制案の改正ポイントと現行 BIS 規制の抱える問題点を比較しつつ、BIS 規制がどのように変化したのかを見る。

現行 BIS 規制案の問題点

① 規制が画一的であり、実際のリスクを反映していない。金融機関の自主的なリスク管理を抑制する可能性を持つ。

①-1) 信用リスクウェイトの区分けが5段階と硬直的で粗く、必ずしも実際のリスクを反映していない。

例えば、民間向け貸出しのリスクウェイトは一律 100%と定められているが、民間向け貸出しといっても、それぞれのデフォルト率は貸出先によって大きく異なるため、実際のリスクが反映されないことになる。また、優良企業への貸出しとヘッジファンドへの貸出しが双方とも民間企業融資であり、一律 100%のリスクアセットであることは、高いリターンが得られる主体への貸出しを増大させるインセンティブとなり、結果的に貸出債権の質を劣化させ、銀行のリスクを高めてしまうという弊害もある。

①-2) 民間金融機関のリスク管理技術の高度化が反映されていない。

BIS 規制導入後 10 年を経過する間に、銀行のリスク管理能力の急激な進展がみられ、リスクアセットの方が銀行のリスク管理の実務で使われている方式よりは不正確だということになってきた。

先進的な銀行は、保有資産全体を一つのポートフォリオとみなしてリスク量を測るというアプローチをとるようになってきている。そして、そのためのリスク管理モデルの構築を行っている。こうした進んだ方法を採用しようと銀行自身が努力している状況において、遅れたリスクアセット方式を押し付けることは、銀行経営の健全性を改善しようとする自発的な努力をむしろ抑制してしまうおそれがある。

①-3) 金融技術の発展に追いつかず、実際のリスクを必ずしも反映しなくなっている。

例えば、信用リスク削減手法（担保、保証とクレジット・デリバティブ、およびネットティングを含む）を用いて実際のリスクを削減できていても、最低所要自己資本が高いままであれば、リスクに応じて自己資本を求めるというそもそもの規制の意味がなくなってしまう、また、銀行に対しリスクの計測と削減手法の管理を向上させるインセンティブは削がれてしまう。自己資本比率規制の硬直性が見直しが実態に追いつかず、その弊害は今後ますます拡大するものと思われる。

② 金融コングロマリット化が進むなかで、連結での自己資本比率をベースとする手法がセーフティネットの巨大化を招きかねない。

現在、各国の金融機関はその業務を多様化しつつあり、ユニバーサルバンク方式または持ち株会社や子会社方式で組織を拡充している。現在の自己資本比率規制は、こうした組織全体を包括する連結ベースでのアプローチをとっている。

- ③ 信用リスクへ影響を与えるビジネスサイクルの影響を考慮していない。
硬直的な自己資本比率規制は、実物経済が好況期には、銀行資産のリスク拡大要因となり、逆に景気が下降局面に転ずると不良債権が増大し、このことでリスク資産を減少させる誘引となる（貸し渋りを引き起こす）。
- ④ 国際業務を行う「メガバンク」の破綻や巨額損失はシステミックリスクのみならず、資産価格へも影響し、その影響は従来にもまして大きくなってきている。こうしたメガバンクにはさらに高い自己資本比率規制をかけるといったことも考える必要がある。
- ⑤ 信用リスクと市場リスクのみを扱い、コンピューターの故障や、契約の不備や、不正行為などによって損失を被るリスクであるオペレーショナルリスクなど他のリスクが懸念されていない。

以上が現行 BIS 規制における問題点である。

バーゼル銀行監督委員が 2001 年 1 月 16 日に公表した「自己資本に関する新しいバーゼル合意」（新 BIS 規制）は、2004 年からの適用を予定されている。

銀行業の内容、リスク管理の実務、監督の手法、金融市場などにおいて様々な変化がある中で、BIS 規制はどう変化したのか。以前から指摘されていた問題点はどのように改善されたのだろうか。

具体的な改善点

『見直しの理由：より柔軟に、よりリスク感応的に』

「現行規制は、銀行の保有する資本の総額をまず重視している。今回の案は、こうした現行規制を基礎としつつも、銀行自身による内部統制、経営管理、監督当局による検証プロセス、市場規律に一層重点を置くことにより、金融システムの安全性と健全性を高めようとするものである。」（バーゼル銀行監督委員会事務局『自己資本に関する新しいバーゼル合意』第二次市中協議案の解説』より）

改善ポイントは以下の通りである。

① 『信用リスク算出におけるリスクウェイトの細分化』

現行規制は、貸出し先を政府か銀行か事業法人かという大雑把な区別によって分類し画一的なリスクウェイトを適用していたが、新規制案は、一定の厳格な要件を満たす外部の信用評価機関（格付会社など）が付している格付を参照して、貸出し先の経営状況に応じてウェイトを変え、信用度に応じたリスク管理を徹底するように促している。

② 『信用リスク計測手法として、内部格付手法の導入』

1996 年の改正で市場リスク測定にのみ認められていた内部格付手法が、信用リスク測定においても認められるようになった（ちなみに、今回始めて計測方法が提案されている

オペレーショナルリスクも同様に内部格付手法が認められている)。

内部格付手法を採用する銀行は、手法の内容と開示に関する厳格な基準に満たすことを条件に、借り手の信用力に関する自らの内部的な評価を利用して、信用リスクを評価することが認められる。

内部格付手法のもとでは、まず銀行が借り手の信用力を評価し、その結果が将来損失となる可能性がある額の推計値に換算され、それをもとに最低所要資本額が計算される。事業法人向け、政府向け、銀行向け与信については、基礎的手法と先進的手法の二種類が用意されている。基礎的手法の場合、銀行は個々の借り手のデフォルト確率を計算するが、デフォルト時損失率やデフォルト時エクスポージャー額など、追加的なリスク要素の推計は、監督当局が定めた標準化された推計値が適用される。より厳格な監督基準を満たす銀行は、先進的手法を選択して、デフォルト確率以外についても自ら推計することが認められる。(バーゼル銀行監督委員会事務局「自己資本に関する新しいバーゼル合意」より)

③ 『オペレーショナルリスクに対して、適切な自己資本を求める』

信用リスク、市場リスクとは別に、日常業務の中で発生しうるリスクを予測し、損失額に見合う資本を確保しておく必要がある。情報技術の進展によって、コンピューターシステムの障害などが銀行経営に与える影響が大きくなっている他、一社員の不正が巨額損失につながった大和銀行事件などの教訓が根底にある。

以上の改善によって、現行規制において指摘されていた問題は怎么样了か。

- ①-1) 信用リスク算出のリスクウェイトが硬直的であることに対して、貸出し先の格付を参照して貸出し先の経営状況に応じてウェイトを細分化することで、現行規制よりも柔軟性を持っているといえる。
- ①-2) 現行規制には民間金融機関のリスク管理技術の高度化が反映されていないことに対しては、新規制は内部格付手法を認めていることである程度は反映されるようになるだろう。しかし、内部格付手法を使用するには、監督当局の設定する厳格な基準を満たさなければならず、その段階で画一的基準にしばられることになる。結果として、個々の金融機関の自主的なリスク管理に対するインセンティブを削いでしまう可能性がある。
- ①-3) 金融技術の発展への対応の遅れに関して、新しい規制案では、新しい金融技術を用いた手法の取り扱いに関し、リスクをより正確に反映する手法が取り入れられている。しかし、一方で、バーゼル銀行委員会は一部の銀行が自己資本の保持を回避する手段としてそれらの手法を利用することに懸念を強めており、追加的に検討が必要であると認識している。当委員会はこの検討の結果、自己資本規制上での取り扱いについての今回の提案が変更されるかもしれないと述べている。このことは、規制の見直しが実態に追いつかない現在の規制の限界を表しているといえる。今後、金融活動が高度化、複雑化するにつれて、規制当局が銀行の活動の実態を知ることはますます困難に

なるであろうが、規制の限界とそれがもたらす弊害は拡大すると思われる。

- ② 金融コングロマリット化に伴って、包括的な監督を行うことがセーフティネットの範囲拡大をもたらす問題に関しては、新規制案においては銀行グループ全体が持つリスクが考慮させることを確実にするため、規制の適用範囲は銀行グループの持ち株会社にも拡大され、連結ベースで適用されることになる。この手法は「制度または機関」自体を対象としている「機関別アプローチ」(institutional approach)と呼ばれる。こうした組織または制度を前提として包括的な監督を行おうというアプローチを採用することは、企業としての銀行が特別であるがゆえに公的介入を行うべきであるという考えであり、結果的にセーフティネットの適用範囲を必要異以上に拡大させてしまうことにつながる。
- ③④ 現行規制での一律8%という自己資本比率が、景気循環や個々の銀行の規模を全く考慮しておらず硬直的だという問題に関しては、新規制案においても最低自己資本比率の8%は現行のまま維持されることで解消されていない。さらに、新規制において信用リスク計測におけるリスクウェイトの細分化がなされたことで、融資が優良先に傾斜する傾向が強まることが予想されるが、このことによって不況期における貸し渋り問題が一層大きくなってしまおうと思われる。
- ⑤ 現行規制において、信用リスクと市場リスクのみ取り扱い、オペレーショナルリスクが考慮されてなかったことは、新規制案においてオペレーショナルリスクに対しても自己資本を積むように要求することで解消されている。

新しい合意の3つの柱

- ・ 第一の柱 最低所要自己資本
- ・ 第二の柱 監督上の検証プロセス
- ・ 第三の柱 市場規律

現在、バーゼル銀行委員会の規制に対するスタンスは、直接的な規制を課すよりも、金融機関サイドのリスク管理の高度化と情報開示の徹底により、市場規律を働かせる形で金融システムの安定性を確保するというマーケット・フレンドリー・アプローチに重点が置かれている。確かに、新規制案での3つの柱の一つとして「市場規律」が掲げられ、第一の柱として示されている「最低所要自己資本」において銀行に内部格付手法が認められ、個々の銀行の能力によって信用リスク計測手法が選択できるようになった。現行規制に比較すると、確実にリスク計測と管理の能力を向上させるインセンティブは与えられているが、まだ不十分であると思われる。

1998年2月に、ニューヨーク連邦準備銀行が開催した会議「岐路に立つ金融サービス—21世紀の自己資本比率」において、グリーンズパンFRB議長が今後次世代の自己資本比率規制を検討していくにあたって4つの基本原則を示しのだが、

「候補の姿は未だ不鮮明であるとしても、単純なリスクウェイト付けするアプローチに代

わるものを探す努力をしていく以外に選択肢はない。銀行自身の政策・行動・技術を規制手法の改善に活用することで、市場のツールと可能な限り市場に近いインセンティブを組み込んでいく方法を模索すべきである。」と述べている。

新規制では、市場に近いインセンティブを組み込んでいくまでには至っていない。

新規制案での第二の柱の「監督上の検証プロセス」は、「最低所要自己資本」と「市場規律」のもたらすインセンティブを補完するものとして想定されている。監督当局は、各銀行がリスクに基づいて自己資本充実度を検討するための健全な内部プロセスを確立していることを検証し、適切な自己資本を見積もっているかを評価する責任がある、とされている。グリーンSPAN議長が同会議で提示している、「銀行業において継続的な技術革新がみられる中で、規制当局は常に監督技術を向上させる必要があり、銀行が開発・利用している先端のリスク管理手法を取り込んで、利用可能な最善の分析道具を我がものとしていなければならない。」という原則に対応しているだろう。

しかし、例えば金融技術の発達において、規制の実務への対応の立ち遅れが明らかになった。また、内部格付手法の採用が認められるようになったということは、規制当局よりも銀行自身の方が情報優位であることを公的に認めたことだといえる。情報劣位の規制当局が、ますます高度化・複雑化する銀行の実態を正確に検証し、評価することなど可能なのであろうか。

このようにインセンティブ付与、監督の実行可能性、さらに景気循環や銀行の規模に関わらず画一的な基準を課すといった点で新規制案はいまだ問題を抱えていると思われる。また、セーフティネットの範囲が拡大しつつあることは、セーフティネットで守るべきものをどのような基準で選ぶかを明確に制定することの必要性を生み出している。

ではこれらの点について、どのように対応していけばよいのだろうか。

4. プリコミットメント・アプローチの採用

新規制案が抱える問題に対しては、プリコミットメント・アプローチの採用が望ましい。プリコミットメント・アプローチとは、銀行が自らの負担するリスク量（予想される損失の最大値）を測定し、それをカバーするだけの資本量を規制当局に申告して、その資本量を保有することをあらかじめ契約する。そして、実際に実現した損失がその資本量を上回ったときには、契約違反として、規制当局は当該銀行に対してペナルティをかけることになる。ペナルティの種類と大きさを適切に選べば、この方式の下で銀行はリスク量を偽ることなく正直に申告することが期待される。

この方式は銀行の自主性が最大限に尊重される一方、当局の介入が最小限にとどめられていると言え、銀行のリスク管理向上のインセンティブを削ぐ惧れはない。また、リスク量の測定作業を銀行側に全面的に委ねてしまうために、規制当局の情報収集上の負荷も軽減される。さらに、銀行がその時その時で予想されるリスクを測定するために、景気や銀行の組織に応じたより柔軟な自己資本が達成されるものと思われる。

ペナルティの設定に関しては、課徴金とした場合、銀行収益を圧迫するといった懸念が

あるため、遅れた銀行は収益が悪化してしまう可能性があるので、高度に管理された銀行に限って導入すべきとの見解がある。

しかし、ペナルティを例えば、当局による課徴金ではなく、ディスクロージャーによる株主・外部債権者の失望に求めることができるとすれば、銀行収益を圧迫するような弊害は起こらないし、またマーケットメカニズムを用いて当局の関与を一段と後退させることができるという望ましい結果になる。こうしたディスクロージャーによるペナルティといった考え方は、株主の信頼を重視し、市場からの資金調達に依存する大銀行にのみ該当すると思われるが、中小銀行であっても、大口の預金者などは今後ますます開示された情報を基に当該銀行の経営状況を判断して資金運用等の意思決定を行うという傾向が強まると思われるので、こうした考え方は全ての銀行に該当するものといえる。

シカゴ連銀のモスコー総裁（1996年当時）は、このような方式を、従来の「コマンド・アンド・コントロール・アプローチ」（命令と管理によるアプローチ）とは異なる「インセンティブ・コンパティブル・アプローチ」（誘因整合的なアプローチ）への転換であると述べている。

さらにもし、実際にプリコミットメント・アプローチのような方式が採用されるようになれば、規制する側である当局と規制される側である銀行との関係のあり方も大きく変わるだろう。つまり、リスク管理技術の進んだ銀行は、当局との間でいわば対等に契約を交わす立場になるのに対して、遅れた銀行は従来通り規制される立場にとどまるといった状況が見られるようになるかもしれない。このように、以前はどの銀行にも一律、所与として与えられていた規制が、個々の銀行との関係に応じて異なるものになっていく可能性がある。

5. セーフティネットの適用範囲

新規制案は連結ベースでの自己資本を求めており、組織全体を規制の対象としている。この手法は、銀行という機関を対象にした「機関別アプローチ」（institutional approach）と呼ばれるもので、銀行の業務が多様化し銀行組織の拡充が進む中でセーフティネットの適用範囲が必要以上に拡大し、市場の効率性をゆがめたり、当局の負担を増大させたりと、無視できない弊害が発生する可能性がある。

このような機関・組織を対象とする機関別アプローチに対して、銀行の機能面に着目し、機能ごとに監督のあり方を考えていこうとする手法として「機能別アプローチ」（functional approach）が存在する。

銀行の機能としては、例えば決済機能、金融仲介機能、資産運用機能等さまざまな機能が存在するが、そうした機能ごとに監督体制を組み直していく必要が出てきている。無用の規制裁定の防止や、より正確な銀行の実態把握のためである。

そもそも、銀行監督の目的は、個別の銀行の破綻防止ではなく、銀行システム全体の混乱を防ぐこと、すなわちシステミックリスクの回避であった。そのために当局が守るべき機能は、決済機能を中心とする預金の機能であり、セーフティネットで保護されるべきコ

ア機能は、決済機能を担っている部門だということになる。

しかし、先述のように、BIS 新規制案は連結での自己資本比率を基本としており、必ずしも機能別アプローチを採用していない。なぜだろうか。

それは、機能別アプローチが実務上の困難を抱えているからだと思われる。例えば、決済機能のみを扱う部門や銀行子会社を規制・監督しようとしても、様々な業務が密接に結びついているため、はっきりと機能の違いによって線引きするのが難しい。また、決済機能以外でトラブルが発生したときに、リスク遮断が十分に行われるかにも若干疑問が残る。

BIS 規制においてだけでなく、機能別アプローチではなく機関別アプローチがとられているケースは依然として多いだろう。しかし、銀行組織の変化が著しい今日では、機関別アプローチをとりつづけることはセーフティネットの対象範囲が著しく拡大し、当局のコストが負担しきれないほどに増大することが予想される。例えば、預金保険制度において現行は定額の保険料を可変料率に変えたり、早期是正措置を活用したり、セーフティネットのコストを削減するような措置を取っても、削減されるコスト分には限界があるだろう。

実務上の困難はあるだろうが、長期的なセーフティネットコスト削減を視野に入れて、機能別アプローチを少しでも反映させたプルーデンス政策を施すことが望まれる。

6. ナローバンク論について

銀行の守るべきコア機能を決済機能と定め、決済機能を担う部門に対して他の機能とは分けて規制を課したり、セーフティネットを適用したりしようとするのが機能別アプローチであった。この考えを、銀行の組織に、より厳格に適用したのが、ナローバンク論である。

ナローバンク（狭義銀行）とは、銀行のもつ決済機能と金融仲介機能とを分断し、決済業務のみを行う銀行を作って、決済システムにおけるリスクの伝染を防ぎ、システムックリスク顕在化を防止するものである。預金者から預金を集め決済サービスを提供し、資産は国債などの安全資産で運用し、収益は手数料から得る。

ナローバンキング提案には、主にライタン提案・ピアス提案・ブライアン提案が挙げられ、その違いはナローバンクの集めた預金の運用先に長期の安全資産を含めるか、預金業務と貸出し業務とを分離するか否か、の二点によって分類される。

過去、ナローバンク論が提案された理由は、マネーサプライの安定性確保であった。それが、銀行破綻が多数発生するようになると、システムックリスクの回避による銀行システムの安定が主な理由となった。現在も、ナローバンクが提案される理由はシステムの安定性であるが、最近では異業種の銀行参入やそれに対する規制を考える上で、参考になるのではないかとと思われる。

例えば、異業種の銀行参入として、イトーヨーカ堂の IY バンク銀行が挙げられる。IY バンクは当初商品の売買代金の引き落としや振込みなど、決済を専門に行うナローバンク

を目指していたが、途中で路線を変更し決済業務に加えて、個人ローンも取り扱う方針となった。金融再生委員会と金融庁がまとめた異業種銀行の参入に関するガイドラインが、親会社に頼らない確実な収益源の確保を求めたため、早期の単年度黒字の達成で安定経営を図るため、路線変更を決断した。しかし、原則として決済専門銀行を志向し、多額の預金を集め企業個人向け融資で利ざやを稼ぐ一般の銀行とは一線を画す。

IYバンクの想定している手数料収入は、コンビニエンス・ストアのセブンイレブンなどに設置するATMを使った都市銀行や証券会社など提携金融機関からの手数料収入のほか、口座を開設した顧客から徴収する口座維持手数料である。

ただ、今回IYバンクという決済専門銀行ができたことが、即座にナローバンク制を導入することが可能だということの意味するとは限らない。

イトーヨーカ堂が新しくナローバンクを設立するのと、既存の銀行がナローバンクを設立するのでは、多くの相違点が存在する。

最大の違いは、イトーヨーカ堂の本業が小売業で、決済銀行が小売業を補完することで収益向上が図れるということである。たとえば、IYバンクはソニーやJTBなどと発足させた個人向け電子商取引サービス「セブンドリーム・ドットコム」の中核的な決済金融機関と位置付けられているため、「セブンドリーム・ドットコム」の集客力という利点を享受することができる。さらに、スーパーのイトーヨーカ堂やコンビニエンス・ストアのセブンイレブンの集客力も、IYバンクの収益向上に貢献するであろう。

既存の銀行には、このような相乗効果によって収益を向上させる手段が乏しいため、収益面で疑問が残ることは確かである。

今回は、イトーヨーカ堂という小売業の参入であったが、今後特に流通業や通信業、サービス業などの分野で銀行業参入が増大するかもしれない。そのような新しい動きに対して、監督当局は銀行システムの安定性を維持するためにどう対応すべきか。

金融審議会が2000年12月21日に公表した「銀行業等における主要株主に関するルール整備及び新たなビジネス・モデルと規制緩和等について」において、以下のように述べている。

「新しい形態の銀行業のリスク管理等

資産の運用として貸出しに重点を置かない業務形態等を取る新たなビジネス・モデルの銀行のリスク管理については、その財務の健全性を示す指標として、現在、規制の対象となっている信用リスクを中心とした自己資本比率規制が必ずしも十分に適応しない場合があり、金利リスク等それぞれの状況に応じたリスクを考慮することが適当である。・・・

・・・このような新しい状況を踏まえた監督当局の体制整備も必要である。」

つまり、ナローバンクに対して、従来の銀行に対するものとは別の規制が必要であると認めている。これは、従来の貸出しを重視した銀行と、ナローバンクとを機能の違いによってとらえ、それぞれの機能に適した規制を行おうとしていることから、機能別アプローチの実践とみることができる。

ナローバンク制を、金融システムの安定化の目的のために、即座に導入することは実現可能性が乏しい。しかし、今後、新しい銀行として決済専門銀行が新規参入してくる可能

性は高いと思われる。その際、金融審議会が認めているように、従来の貸付を重視した銀行とは別の規制を課すべきである。その規制の制定にあたって、ナローバンク制での規制のあり方を考えることは意義があることだと思われる。

IYバンクは、その収益性においても、監督体制の整備においても、ナローバンク制を考えるにあたって非常に影響が大きい。今後の動きが非常に注目される。

おわりに

プルーデンス政策は、銀行システムを取り巻く環境の変化に伴ってその意味合いを変化させてきた。戦後から続いた包括的なセーフティネットと実効性のない事前的規制の組み合わせは 90 年代初め頃、金融自由化の影響を受けて崩壊した。破綻させないことで銀行システムの安定性を維持しようとする政策思想から、破綻を認める政策への転換を受けて、プルーデンス政策も事前的規制重視へと移っていった。その後、金融技術の高度化・複雑化に対応できるように、画一的な規制から市場規律を重視した政策へと推移した。

今後はさらに、市場規律を活用した政策にうつっていくだろう。ただ、最低限守るべき機能に関しては、銀行組織が様々に変化する中においても、必ず適切に守られるようなセーフティネットを設計すべきである。

さらに、新しい形態の銀行の新規参入が今後増加すると予想されるが、規制の設定にあたって、その銀行の機能を重視した規制を課すべきである。

参考文献

- 池尾和人・永田貴洋[1999]、『銀行規制と枠組みの変化』、
「フィナンシャル・レビュー」、大蔵省財政金融研究所
- 翁 百合[1998]、『情報開示と日本の金融システム』、東洋経済新報社
- 小田信之・清水季子[1999]、『プルーデンス政策の将来像に関する一考察』、
「ディスカッションペーパー」、日本銀行金融研究所
- 貝塚啓明[1999]、『金融資本市場の変貌と国家』、東洋経済新報社
- 小早川周司・中村恒[1999]、『ナローバンク論に関する一考察』、
「ディスカッションペーパー」、日本銀行金融研究所
- 酒井良清・鹿野嘉昭[1996]、『金融システム』、有斐閣アルマ
- 高木 仁・高月昭年[2000]、『日本の金融機関』、東洋経済新報社
- 橋木俊詔[2000]、『セーフティ・ネットの経済学』、日本経済新聞社
- 古川 顕[1999]、『テキストブック 現代の金融』
- 堀内昭義[1999]、『日本経済と金融危機』、岩波書店
- 毎日新聞社[2000]、『週間 エコノミスト』、1月18日号
- 渡辺慎一編[1998]、『金融危機と金融規制』、アジア経済研究所