

銀行に対する公的規制のあり方

野 崎 哲 哉

《目次》

- I. はじめに
- II. 銀行の公共性と規制のあり方
 - 1. 現代資本主義経済における銀行の役割と公共性
 - (1) 銀行の役割と公共性
 - (2) 銀行の公共性概念の確立とその経緯
 - 2. 銀行に対する規制のあり方
 - (1) 規制の目的と方法
 - (2) 事前的活動規制の内容と問題点
 - (3) 事後的規制の内容と問題点
- III. 戦後日本資本主義における銀行規制とその緩和
 - 1. 戦後金融規制の枠組みと根拠
 - (1) 戦後金融規制の枠組み
 - (2) 日本資本主義における銀行規制の位置づけ
 - 2. 規制緩和の経緯と問題点
 - (1) 金融自由化の背景とその経緯
 - (2) 日本版ビッグバンと規制緩和の現段階
 - 3. 公的規制の変質とその問題点
 - (1) 国際的な新たな銀行規制の考え方と施策
 - (2) 自己資本比率規制の経緯と問題点
 - (3) 預金保険制度および日銀の特別融資の問題点
 - (4) 金融システム安定化政策の問題点
- IV. おわりに～銀行に対する公的規制の再構築の方向性～

I. はじめに

今日の日本経済は本格的な景気回復には程遠い状況にある。2002年5月に政府は「景気底入れ」宣言を出したものの、消費や投資は伸び悩み、不況型の企業倒産は依然として高水準で推移している⁽¹⁾。三井物産や東京電力といった大手企業の相次ぐ不祥事や蔓延する偽装牛肉事件なども相俟って、日本経済の先行き不透明感は増大している。さらに、世界的な株式市場の低迷に歩調を合わせ、日本の株式市場もバブル崩壊後の最安値を更新し続けている⁽²⁾。

こうした事態に対して政府は全く有効な施策を講ずることができず、構造改革や不良債権の早期処理を声高に繰り返すにとどまっている。しかしながら、不良債権はこの間増加を続けており⁽³⁾、景気対策を怠ってきた政府の政策的誤りは明白である。不良債権の処理は景気回復の中でこそ進めるべきものであり、今必要なことは不況型倒産を防止し景気を本格回復に向かわせるような対応である。その際、銀行に対してはその消極的な貸出姿勢を改めさせるとともに、その社会的役割を自覚した行動をとらせることが必要とされる。

しかしながら、銀行に社会的役割を果たさせるには、次の2つの問題を再検討することが必要となる。第1は、現在進められている金融部面における規制緩和政策、すなわち金融システム改革＝日本版ビッグバンの再検討である。そもそも銀行には公共性があり、銀行法第1条の目的規定でも明確に述べられている。この公共性はその銀行の営む業務の性格に由来し、「信用秩序の維持」や「預金者保護」、さらに「金融の円滑」といった社会的役割を果たさせるという観点から、銀行には公的規制が必要とされてきた。しかしながら、こうした銀行の公共性と真っ向から対立するのが現在の規制緩和政策である。規制緩和による競争促進政策は、効率性と利益率を高めることが目的とされており、銀行の私企業性

を一層強める結果となっている。大手行を中心に「生き残り」をかけた再編劇が繰り返される一方で、銀行の経営破綻や統廃合を前提とした枠組み作りも進められているのである⁽⁴⁾。

以上のように、今日の日本の銀行はその社会的役割を果たすどころか、ますますその私企業性を強める対応を行っている。このことは、明らかに「信用秩序の維持」に動揺をもたらし、「預金者保護」を自己責任の名の下に葬り去ろうとしている。さらに貸し渋りに見られるような「金融の円滑」を阻害する行動にも繋がっている。こうして今や、銀行の公共性は現実的に保持できない状況にあると言える。

再検討すべき第2の問題は、銀行の公共性それ自体の理解と公的規制のあり方である。規制緩和政策を進める政府も、一方では銀行の公共性を「信用秩序の維持」や「預金者保護」の観点から一般的に認知しており、とりわけ公的資金投入をはじめとする金融システム安定化政策を遂行する際には、頻繁にその点を拠り所としてきた⁽⁵⁾。たしかに金融システム安定化を目的とした何らかの政策は必要であるが、この間の政策は明らかに大手を中心とした銀行の救済策であり、本来の「信用秩序の維持」を目的としたものとは言えない⁽⁶⁾。さらにペイオフ解禁を進めてきたことと併せて考えれば、政府の言う公共性は明らかに本来銀行が持つべき公共性を発揮させようとするものではない。

こうした背景には、銀行に対する公的規制の考え方の変化がある。1980年代以降の規制緩和（＝金融自由化）の中で、銀行の自主性の尊重による競争政策の推進が求められ、それを可能とするような公的規制のあり方を模索してきたという経緯があり、それまで公的規制の中心的位置を占めていた競争制限的な事前的規制を緩和・撤廃し、一部の健全経営規制（バランスシート規制）と事後的規制（セーフティネット）を重視する考え方にシフトしてきているのである⁽⁷⁾。こうして今や、銀行の公共性は理論的にも保持できない状況となっている。

そこで本稿では、銀行に対する公的規制のあり方を再検討することを課題とする。その際、まず銀行の公共性概念を再検討し、規制の目的と方法・手段について考察する。次に戦後日本資本主義における銀行規制の内容とその位置づけを検討し、その当初からの不十分性を確認する。続いて70年代以降の規制緩和政策を批判的に検討し、独占資本の要求を受入れる形で公的規制の変質が進められた点を明らかにする。また、公的規制の変質の内容を具体的に検討し、金融システム安定化を図るところか逆に一層の不安定化をもたらすものであることを明らかにする。最後に、今後の銀行に対する公的規制の再構築の方向性を述べ、結びとする。

II. 銀行の公共性と規制のあり方

1. 現代資本主義経済における銀行の役割と公共性

(1) 銀行の役割と公共性

現代資本主義経済における銀行は、本業といわれる預金、貸出、為替の三大業務を行う一方、今日では証券業務をはじめとした多様な金融業務を行っている。銀行が多様な金融業務を行う目的はその私企業としての性格に由来する。すなわち、あらゆる金融業務に携わることによって利益機会の拡大を目指してきたのである。こうした銀行の対応は一層の効率性と利益性を追求するという資本の本性に基づくものであると理解される。

一方で、銀行はその本来の機能に由来する公共的性格を持っている。すなわち信用媒介(金融仲介)、信用創造、決済の3つの機能を担う主体としての銀行は、資本主義経済の発展にとって必要不可欠のものであるとともに、高い公共的使命を持つ存在として認知されてきたのである。こうした銀行の公共的役割は、「業法」の存在からも分かるように、銀行

業を公的規制の対象とし、金融当局の監督下におくことを必要とした。こうすることで私企業としての銀行にその公共的役割を果たさせてきたのである。

以上のように、銀行には二面的な性格が付与されおり、その私企業性と公共性との対立の中に現実の銀行は存在しているのである。ただし、資本の本性に基づく銀行行動を肯定する立場から見れば、公的規制との軋轢を解消する方向で問題を解決するためには、銀行の公共的役割を縮小する対応をとらざるを得ない。今、進展している公的規制の緩和・撤廃はこうした流れの中で把握されねばならない。

ここで検討すべき問題は、銀行における私的な性格と公的な性格との関係である。そこで次に、銀行の本来の業務と機能を検討することでこの関係を明らかにすることにしよう。

銀行は預金、貸出、為替の三大業務を併せ行うことによって、信用媒介（金融仲介）、信用創造、決済の3つの機能を果たしている⁽⁸⁾。まず信用媒介（金融仲介）は、銀行の預金業務によって集められた遊休貨幣を貸付可能な貨幣資本へ転換し、貸出業務によって資金を必要とするものに供給する機能を指している。次に信用創造は、銀行が単に信用の仲立ちをするだけでなく、貸出に際して決済性預金債務を自ら創設する形で預金通貨の創造を行っており、この機能によって経済成長に必要な通貨の供給を行っている。最後に決済であるが、各経済主体が現金、小切手、為替、口座振替などを利用し、様々な経済取引の代金支払いを日常的に行っており、中央銀行を頂点とする銀行ネットワークがこの機能を支えている。

以上の3つの機能は、それぞれ単独で機能しているのではなく、それらの絡み合いによって成り立っている。現代の銀行は、その現実的存在形態としては預金取扱金融機関であり、預金の取扱いを基礎に金融仲介機能を営むのであるが、同時に決済システムを管理・運営する主体であ

ることを基礎に信用創造機能を行っているのである。銀行が特殊な存在であるとされるのも、この3つの機能を併せ行う経済主体としての性格から理解されなければならない。この特殊性ゆえに国民経済的観点から必要とされ、銀行は固有の公共的役割を担う存在として認知されることとなった。ちなみに、この3つの機能の中の決済機能を分離しようとする議論がある。本稿では詳細に検討はしないが、こうした議論は銀行の機能を十分に理解していないか、金融仲介機能を変質させ、信用創造機能を消滅させることを通じて銀行の公共的役割を減ずることを目的としていると言わざるを得ない⁽⁹⁾。

以上のように、私企業としての銀行がこうした特殊性を持つ社会的・公共的存在であることは、常にその私的性格との間で矛盾を発生させる。とりわけ独占段階の資本主義においては、この矛盾は一層鮮明なものとなる。しかしながら、銀行の機能が正常に作用しなければ一国の経済運営に支障を来すこととなり、資本それ自体の本性にも相反することとなる。資本の本性は絶えざる自己増殖（利潤獲得）のための資本蓄積条件を要求し、それを実現しようとする。したがって、独占段階の銀行に対する公的規制の存在根拠は、銀行の機能自体に内在する公共的役割に求められるとともに、資本自身の内的本性にも求められるのである。こうして国家を媒介とした独占と競争の矛盾の調整が必要とされるのであるが、こうした矛盾の顕在化によって資本は、公的規制の現実的形態の変化を要求する。ここに、現在の公的規制の緩和の論理的根拠があるのである。

(2) 銀行の公共性概念の確立とその経緯

銀行の公共性が明文化されたのは1981年の銀行法改正時においてである⁽¹⁰⁾。銀行法第1章総則の目的規定である第1条で、「この法律は、銀行の業務の公共性にかんがみ、信用を維持し、預金者等の保護を確保す

るとともに金融の円滑を図るため、銀行業務の健全かつ適切な運営を期し、もって国民経済の健全な発展に資することを目的とする」と述べられ、旧銀行法（1928年施行）には存在しなかった「公共性」の文言が初めて明示的に登場したのである⁽¹¹⁾。こうして現在では一般に「信用秩序の維持」、「預金者保護」、「金融の円滑」の3つの内容として銀行の公共性概念を把握することができる。

このように公共性を明示的に法律に組み込むこととなった背景には、当時の銀行が公共性を考慮しない行動をとっていたことが影響している。70年代前半には銀行の社会的責任を問われる状況が噴出し銀行法改正の議論につながっていったのである⁽¹²⁾。しかしながら、一方で当時の銀行業界はすでに規制緩和への動きを強めており、公共性の文言を銀行法に組み込むことには同意しつつも、実質的には公共性に縛られない条件を模索していた⁽¹³⁾。具体的には、公共性概念を「信用秩序の維持」、「預金者保護」に限定し、「金融の円滑」は認めない方向を打ち出していた。

「金融の円滑」は国民経済的観点に立った適正な資金配分を意味するため、銀行の行動を制約することになると考えられていたからである。最終的に「金融の円滑」という文言盛り込まれたが、代わりに第1条第2項に「この法律の運用に当たっては、銀行の業務の運営についての自主的な努力を尊重するように配慮しなければならない」という「銀行の自主性尊重」という考え方が付け加えられた。この点は上記の目的規定の「逐条解説」で次のように述べられている⁽¹⁴⁾。「しかしながら他方で、銀行は私企業であり、第一次的には、競争原理を基礎とした市場経済のなかで創意工夫を発揮しつつ自らの責任によって営業活動を展開していることを看過できない。したがって、銀行の公共性を強調するあまり、その私企業性をまったく忘れ去ることは行き過ぎである。競争原理に基づく経営向上のための自主的な企業努力は、銀行のもつ国民経済的に重大な役割を十全に発揮するための不可欠の要素である。目的規定の第2項

は、この点を勘案し、銀行法の運用にあたっては銀行の自主的努力を尊重する旨の規定をもうけたものである」。

以上のように、銀行の公共性概念は81年の銀行法改正時に一応明文化されたものの、法的には銀行の私企業性と併置されることとなった。銀行法が「銀行のもつ公共性と私企業性という二元的性格」を追認したことは、その公的規制のあり方にも大きな影響を与えることとなる。すなわち、銀行の公共性の解釈を曖昧化し、私企業性を維持・発展させる方向に規制自体のあり方も変化させていくこととなったのである。言い換えれば、資本の本性に基づく方向に、公共性の解釈と規制のあり方が捉え直され、その後の規制緩和の理論的根拠とされていったのである。

2. 銀行に対する規制のあり方

(1) 規制の目的と方法

銀行規制の目的としては、一般に次の4点が挙げられる。第1に信用秩序の維持であり、金融システムの安定性維持である。第2に預金者の保護であり、第3に金融の円滑による国民経済への適正な資金配分の遂行が挙げられる。さらに第4として銀行部門における独占の防止がある。しかしながら、こうした規制の目的については、公共性概念に関する理解の相違を反映し、十分なコンセンサスが得られているとは言い難い。とりわけ、第3、第4の目的については銀行の公的規制を論じる文献で触れていないものも多い。ここでは、規制の目的自体に理解の相違があることを確認するとどめ、続いてその規制の方法を検討することとする。

私企業としての銀行に対する公的規制の方法としてはまず次の2つが挙げられる⁽¹⁵⁾。第1に明示的な法・ルールによって銀行の行動を規制する方法であり、第2に行政指導に基づく方法である。前者がいわゆる公的規制の中心をなすものであり、後者は前者を補完するものである。ま

た後者は一般に日本における特殊なものとしてされている⁽¹⁶⁾。ちなみに、銀行に対する公的ではないが1つの規制の方法として、民間の銀行業界による自主規制が挙げられる。例えば、全国銀行協会の事例としては、高度成長期の貸出自主規制金利や情報開示に関する統一開示基準などがある。

さらに規制の作用に着目する分類方法として、いわゆる事前的活动規制と事後的規制の区分がある⁽¹⁷⁾。一般に、事前的活动規制はさらに競争制限的規制と健全経営規制に分類され、事後的規制も銀行破綻を前提とした預金者救済策と銀行破綻そのものを救済する対策とに分けられる⁽¹⁸⁾。

規制の方法を考える際には、以上のような明示的な法・ルールに依拠するかどうかという区分と、事前のものか事後的なものかという区分の2つのレベルが存在している。今、規制のあり方を考える上で特に重要なのは、後者の事前のものか事後的なものかという区分を再検討することである。というのも規制の作用に着目するこの分類方法は、先に見た銀行法改正時の議論の後に提起されたものであり、銀行の公共性概念や公的規制の目的に対する具体的な相違を直接に反映していると考えられるからである。言い換えれば、銀行の私企業性の維持・発展、あるいは自主的行動の尊重という観点から考案された規制方法の区分と考えられるからである。事後的規制、いわゆるセーフティネットをはたして「規制」と言えるかどうかという根本問題もあるが、現在の規制緩和の流れはこれこそを銀行に対する規制体系の中心に位置付けようとしているのであり、十分な検討を要する課題となっている。

(2) 事前的活动規制の内容と問題点

ここではまず事前的活动規制から検討することにしよう。銀行の公共性を遵守させるための事前的な対策としては、私企業である銀行の自己

責任原則に基づく自主的な対応に加えて各種の公的規制が考えられる。そもそも事前的に活動を規制するのは、銀行間の過当競争による弊害を防ぐためである。したがって、事前的活動規制は何よりも競争制限的規制が柱とならざるを得ない⁽¹⁹⁾。この競争制限的規制は、参入規制、業務規制、および価格規制の3つが柱となる。具体的には、新規参入規制、業務分野規制、金利規制が挙げられる。この他には非価格規制としての店舗規制や、戦後日本に特殊的なものとして存在した内外資本移動の規制などがある。

この事前的活動規制は、戦後の日本資本主義経済の発展に大きな役割をはたしてきたという評価が一般になされている。「信用秩序の維持」や「預金者保護」に加えて、「金融の円滑」を可能ならしめ国民経済的に必要な資金の配分を行う上で、重要な成果を上げてきたことがその理由とされている。しかしながら、高度経済成長の終焉に伴う大企業の資金需要の低迷や、世界的に進む金融自由化の流れの中で、大手行を中心に自らの銀行行動に対する自由度を増す要求が高まり、その緩和・撤廃が進められてきた。こうした経緯についてはIIIで詳しく検討するが、銀行が私企業性に基づく行動をより積極的に展開する場合、まず障害とされたのがこの競争制限的規制なのである。そこでその緩和・撤廃の論理を次に見てみよう。

まず、そもそも競争制限的規制の必要性がいかにつえられていたかが問題となる。すなわち、前述のように規制の目的を「信用秩序の維持」および「預金者保護」という面だけで捉えるのか、「金融の円滑」の面も加えて捉えるのかによって決定的に考え方の相違が発生してくる。銀行業務の公共性は社会的に要請されるものであり、個別の銀行の利害を超えたところにその原理は存在している。しかしながら、規制の目的を狭く把握することはそれだけ個別の銀行行動の自由度を増すことに繋がりが、個別資本の本性に合致した対応となる。とりわけ「金融の円滑」と

いう目的を遂行するためには、国民経済的に見て必要とされる分野への資金配分を銀行に行わせる必要性があり、個別の銀行行動に大きな制約を課すこととなる。したがって、競争制限的規制を緩和・撤廃することによって、その制約を乗り越えることが可能となるのである。

しかしながら、さらに大きな問題と言えるのは、競争制限的な規制こそが信用秩序の維持を阻害するようになったという認識である⁽²⁰⁾。この考え方は従来の規制システムが時代の流れの中で非効率なものに転化したと指摘するところにその特徴がある。ただし、こうした考え方には2つの大きな問題がある。その第1は「競争」の持つ性格を一面的に強調している点である。すなわち、「競争」による「発展」や「効率性の向上」という肯定的側面だけを取り出し、市場メカニズムへの無批判的な追従のもとで「競争」による「成果」を期待するという問題である。第2は、従来の競争制限的な規制自体が十分に運用されたかどうかの検討が欠落している点である。そもそも実際の日本の規制は、競争制限的規制としては不十分性を持っていた。詳しくは後述するが、銀行分業主義は現実的に不徹底な面を残し、金利規制も大手行にとって有利に働くものであったのである。さらに大手行は、高度成長期の後半から実質的な自由化(=なし崩し的自由化)とも言える行動を展開しており、その弊害が70年代に銀行の反社会的行動として顕在化してきたことは周知の通りである。したがって、実際には高度成長の終焉とともに、競争制限的な規制自体が一層有効に機能しなくなったと把握されなければならない。ちなみに、大蔵省の権限の強さや官僚との癒着問題なども規制システムの弊害として挙げられるが、これらも規制の運用の問題であって規制それ自体の必要性を減ずるものではない。

以上のような問題を内包しつつも、競争制限的規制に代わるものとして重視されることとなってきたのが、バランスシート規制を代表とする健全経営規制と事後的な規制(セーフティネット)である。ここでは続

いてその健全経営規制について考察する。

健全経営規制は、一般に競争制限的規制と同じく事前的活動規制として分類されている。その中心はバランスシート比率規制（自己資本比率規制）であり、さらに各種の行政指導や大口融資規制、実地検査と外部監査などが含まれる。これらの規制が事前的な規制とされる理由は、その行動の結果としてのバランスシートに規制を加えることで、結局のところ銀行はその行動を事前に考慮せざるを得なくなるというものである。たしかに、こうすることで銀行の「自主性の尊重」は確保されるものの、ここでもまた大きな問題が存在している。

その第1は銀行の実際の行動がその公共的役割を遵守したかどうか判断できないことである。すなわち、競争制限的規制の緩和の論理でも述べたように、規制の目的が狭く解釈され、「金融の円滑」という目的は考慮されないまま、個別銀行の健全性のみが重視される可能性が生じることとなる。とりわけ自己資本比率規制は、自己資本の充実というよりも総資産規制の性格が強く、個々の銀行に対し現実的には貸出抑制を強いることとなる。実際に、銀行が融資先の選別や貸し渋りを行った場合でも、健全経営規制からは正当な行動とされることとなる。

第2に実際の健全経営規制が行政指導によって行われることに伴う問題であり、その評価の信憑性にも関わる問題が存在している。すなわち、行政側との癒着や不正は論外としても、銀行行動自体が急速に変化し、特にオフバランス取引も拡大してきている中で、バランスシート規制で何がチェックできるのかという問題がある。これまで十分に経営情報を開示してこなかった点は改める必要があり、さらにバランスシートに表れる行動の結果を規制することも必要であるが、それは規制の必要条件の一つにすぎないと言える。したがって、この健全経営規制を過度に強調する議論は明らかに誤っている。

(3) 事後的規制の内容と問題点

次に事後的な規制についてである。先にも述べたように、事後的な規制には、第1に銀行の破綻を認め、それが預金者に及ぼす損害を救済しようという対策があり、具体的には預金保険制度を指している。第2に銀行の破綻そのものを救済しようという対策があり、中央銀行の役割としての「最後の貸し手」機能が挙げられるが、90年代後半以降の日本の金融当局の対応を見る限り、金融システム安定化政策もここに位置づけられる。

こうした事後的な規制を重視することになった理由は、競争制限的規制の緩和および健全経営規制の重視の論理を説明したところと同じく銀行の自主性の尊重に求められるが、さらにその理由として付け加えるべき事柄は、実際的な銀行破綻が発生している米国の規制モデルを日本に適用しようということが挙げられる。そこで続いてこの事後的規制重視の考え方についてももう少し詳しく見てみよう。

事後的な規制を重視する考え方は、銀行経営の破綻や金融市場の危機を現実的を想定している点に立脚している。銀行が破綻した場合に預金者をいかに保護するのか、あるいは経営危機に瀕した銀行をいかに救済するのか、という問題であるが、逆に言えば銀行を破綻させてもどうすれば社会的損失を少なくできるのかという問題を想定しているとも言える⁽²¹⁾。このことはいわゆる「オーババンキング論」を展開し、日本の銀行数を減らすべきだと主張する見解に符合する。実際に銀行を減らすためには合併や提携などの対応も考えられるのであるが、不良債権問題の解決が困難である現状から「銀行を潰す」政策的判断の必要性を説くことになるのである。またいわゆる自己責任原則の徹底の必要性を説く論理は、次の通りである。すなわち、銀行の破綻を進める状況下でも「信用秩序の維持」を達成させるためには「預金者保護」は限定されざるを得なくなる。いわゆるペイオフの完全実施によって「部分的な預金者保

護」に変質させることが課題となり、ここで自己責任原則の徹底が登場してくるのである⁽²²⁾。しかしながら、このセーフティネット依存の規制のあり方には限界があると言わざるを得ない。詳しくは後述するが、現実的には銀行の経営破綻による社会的損失、言い換えれば国民負担は拡大する一方であり、銀行の貸出機能の大幅な縮小により実体経済は一層低迷を続けることとなっているからである。

以上のように、銀行に対する公的規制の方法は、一部の健全経営規制と事後的規制依存となってきているが、はたしてこうした規制で銀行の公共性は確保され得るのであるだろうか。銀行規制の目的を狭く解釈し、その私企業性を強める一方で、明らかに銀行経営の破綻を想定し、競争政策の必要性を説く論理では、銀行の公共性は一層後退させられることとなる。90年代以降、銀行の経営破綻が現実化したために、特にセーフティネット論は隆盛を極めてきているが、銀行の公共性の遵守という観点から再度検討されねばならない。加えて今日の日本の現実的問題、すなわち、バブル経済崩壊後の90年代不況や長引く不良債権問題などを直視し、銀行行動がいかにかその公共性からかけ離れたものであったのかを現実的に吟味しなければならない。そこで次に、現実的な銀行規制の経緯を分析し、現在進められている規制緩和政策の問題点を指摘する。

Ⅲ. 戦後日本資本主義における銀行規制とその緩和

1. 戦後金融規制の枠組みと根拠

(1) 戦後金融規制の枠組み

戦後日本における経済復興過程では、経済の民主化措置がとられる一方で傾斜生産方式と呼ばれる国家による産業育成政策がとられた。その際、円滑な産業資金供給を目的とした金融制度の再編・整備が重要な課題とされ、新たな専門金融機関制度、銀行分業主義の枠組みが確立した。

さらに金融制度全体としての安定性確保を目的とした規制の枠組みも必要とされ、金利規制が業務分野規制とならんで公的規制の柱とされた。これらの競争制限的規制を強化することで、「信用秩序の維持」や「預金者保護」に加えて、「金融の円滑」による国民経済的に適正な資金配分を可能ならしめる体制を確立したのである。そこでまず、戦後の規制の枠組みを簡単に確認しておこう⁽²³⁾。

まず業務分野規制は、一般には次の3つの内容を指している。第1に長短金融の分離、第2に銀行・信託の分離、第3に銀行・証券の分離である。これらは各業務の間に垣根を設けることで、異業態の金融機関の参入を規制するものである。さらに銀行分業主義を論じる場合には、中小企業金融の専門化を付け加える必要がある。すなわち、上記の長短金融の分離は、普通銀行は運転資金中心の短期金融を、長期信用銀行および信託銀行は設備資金中心の長期金融をそれぞれ専門的に行うことを指しているが、普通銀行の行う短期金融はさらに改組された中小企業金融機関（相互銀行・信用金庫・信用組合）によって「補完」されることとなったのである。ここで留意すべきことは、長短金融の分離および中小企業金融の専門化の不十分性についてである。各金融機関はそれぞれの根拠法に基づいて設立されるものの、その行う業務は上記第2、第3の業務分野規制のように厳格な法的規制によっておらず、常に「同質化」する可能性が存在していた⁽²⁴⁾。結論的に言えば、大手行は「短期の転がし」によって実質的な長期貸出を行ったり、金融緩和期には中小企業向け貸出の「クッション的利用」を行ったりしてきた事実からわかるように、銀行分業主義はその当初から競争制限的規制としては問題点を持っていたのである。

次に金利規制についてである。1947年施行の臨時金利調整法は預貸金金利の最高限度を規制したが、預貯金はさらにその種類・期間別にも政策的に細かく規制された。こうした背景には人為的低金利政策という低

利で大量の産業資金供給を行うという政策思想が存在していた。一方で、貸出規制は実質的には業界の自主規制に依拠することとなったが、59年導入の標準金利（短期プライムレート）は公定歩合に連動し、預金金利との間で利鞘を安定的に確保するシステムが確立した。ただし、ここでも留意すべき点は、この短期プライムレートは最優遇金利としての性格から大企業に適用されるものであり、大企業向け貸出を独占した大手行がより大きな利鞘を確保するものであったのである⁽²⁵⁾。つまり、金利規制はそもそも公的規制としては不十分性があり、競争制限的規制としては問題を持っていたことが指摘できる。ちなみに、自主規制自体も銀行間の格差を反映する不十分なものであったと言えよう。なお、この他の規制としての内外市場分断規制（為替管理）や有担保原則などは、紙幅の関係上省略する。

以上のように、競争制限的規制であると言われる戦後の金融規制は、実際には競争を制限する効果に乏しい側面を持っていたのである。高度成長期の人為的低金利政策下で、都銀は日銀信用に依存したオーバーローン常态化させ、系列融資や協調融資を展開することで大企業への融資集中機構を確立していったのであるが、金融の二重構造、言い換えれば中小企業金融への犠牲のシワ寄せ構造をその前提条件としていたのである。さらに、後述の日銀の窓口指導が実質的な信用割当の効果を発揮し、銀行の役割を補完していたのである。しかしながら、大企業の資金需要の減退によってこの高度成長型の金融構造は崩壊し、低成長への移行に伴い、一層の競争政策を基軸とする金融自由化政策が一気に進められることとなるのである。

(2) 日本資本主義における銀行規制の位置づけ

ここで、日本資本主義における銀行規制の位置づけを確認しておこう。日本資本主義は資本主義一般の発展段階に照応し、20世紀初頭にその独

占段階に到達した。この独占資本主義において独占と競争の矛盾が具体的に現れる中で、国家を媒介としてこの矛盾を調節するのが公的規制であり、独占規制である⁽²⁶⁾。銀行規制もこうした規制の一部として把握されなければならない。

そもそも銀行に対する公的規制は、前述のようにその業務の性格から求められるが、日本資本主義においても早い段階からそうした規制は存在した。銀行条例や旧銀行法などがそれである。しかしながら、独占規制としては戦後の経済民主化政策で具体化されることとなる。米国ですでに存在した独占規制が、欧州も含めて一般化するの戦後のことであり、日本においても同様であった。

この独占規制の中心となったのは、1947年制定の独占禁止法（以下、独禁法）である⁽²⁷⁾。この独禁法は公正かつ自由な競争秩序を維持することを目的とし、市場構造や事業者の行動を規制するものである。具体的には、独占的状态に対する規制に加え、経済力集中規制としての持株会社禁止や株式保有制限、さらにカルテル規制など内容は多岐にわたっている。ただし、独禁法制定直後に、米国の対日占領政策が転換したことを背景に、内容は緩和され、弾力的に運用されていくこととなる⁽²⁸⁾。詳述は避けるが、例えば、旧財閥の中心に位置した銀行も実質的に復活し、いわゆる企業集団形成を推し進めていくことも可能となり、戦後形成された企業集団とあわせて6大企業集団という日本における金融資本の定在が戦後10数年で確立していったのである。このように、日本資本主義における独占規制は、資本の本性に適合的な形態としての性格を、すなわち資本の集中・集積を阻害しないという性格をその当初から保持していたのである。

一方、戦後復興期における産業資金供給の円滑化や経済成長に伴う旺盛な資金需要に応えるために、銀行にはその公共的な役割を十分に発揮させる必要があり、こうした観点から必要とされたのが公的規制である。

ただし、上記の独占規制の性格を反映し、競争制限的規制も不十分性を持たざるを得なかった。これが先に競争制限的規制を中心とした戦後の公的規制が、実際には競争を制限する効果に乏しい側面を持っていたと述べたことの原因である。結局、戦後日本は公的規制によって資本の本性を制約しつつ、制約しない体制を構築してきたのであるが、これを補完したのが国家による様々な支援体制である。政府系金融機関の設立や専門金融機関制度の構築、さらに人為的低金利政策の遂行などである。さらに規制の方法で述べた行政指導に基づく方法を駆使し、実際の銀行行動に影響を与えていったのである。

このように、日本の銀行規制はその法・ルールに基づく公的規制を行政指導を通じて補完するという特徴を有していたのである。ただし、この行政指導の中心である窓口指導についても問題は多い⁽²⁹⁾。そもそもこの窓口指導は法律的根拠を持たない下で、日銀が金融機関に道徳的説得を通じて資金配分を調節する手段であり、貸出増加額を規制するものである。日銀信用に依存した都銀のオーバーローン体質と金利の硬直性の下で、重要な金融政策手段とされていたのであるが、人為的低金利政策下での大企業への融資集中機構を補完することがその本質であった。さらに、80年代に銀行は実際には窓口指導の枠外で貸出を増加させていたのである⁽³⁰⁾。つまり、この行政指導も資本の本性に合致した対応を許容するものであったと言えよう。

以上のように、日本資本主義における銀行規制は、その独占規制の不十分性に規定される形で、実質的に資本の本性、すなわち私企業としての利益追求に適合的な形で運用されるという特徴を持っていたのである。しかしながら、業態を超えた規制についてはやはりその明示的な法・ルールの緩和・撤廃が必要とされた。そこで次にその経緯と実態について考察することにしよう。

2. 規制緩和の経緯と問題点

(1) 金融自由化の背景とその経緯

1970年代半ばに高度経済成長は終焉し、低成長へ移行した。大企業の資金需要は低迷し、大企業の銀行借入離れが進展した。一方、国債の大量発行による公社債市場の拡大と現先市場の発展によって銀行預金から自由金利商品への資金シフトが生じ、いわゆるディスインターミディエーションという現象が発生した。さらに国際化の進展の中で、海外での金融取引慣行を日本に取り入れなければならないという事態にも直面することとなったのである。一般に「2つのコクサイ化」と称される国債の大量発行と国際化の進展が日本の金融自由化の背景に存在しているのである。

こうした金融自由化は都銀を中心とする独占的銀行資本の能動的対応から説明される必要がある。その当初、都銀は法的解釈の弾力化によって既存の業務分野規制の「垣根」を実質的に低くする「なし崩しの」自由化路線を推進してきた。すなわち、本業を超えた付随業務、周辺業務の拡大を図ることで実績作りを行い、その後業界団体(全銀協や都銀懇)による要望書を相次いで出すことで、行政指導による具体的な追認を引き出すか、または法改正による認可を獲得していったのである。70年代の銀行に対する社会的批判の噴出していた状況下にもかかわらず、銀行法改正論議からも明らかなように、銀行はその社会的責任を遵守することを表明しつつ、その自主性が尊重される条件を獲得していったのである。

具体的な自由化の大きな流れは以下の通りである。まず、70年代後半には大蔵省通達や金融制度調査会答申が相次いで出される中で、実質的な自由化措置が始まり、例えば79年には都銀が要望してきた自由金利商品としての譲渡性預金(NCD)が導入されることとなる。続く80年代には、外為法改正で対外取引が原則自由化されるとともに、銀行による国

債窓販，国債ディーリング業務が認可されていく。84年には日米円ドル委員会が自由化のスケジュールを盛り込んだ報告書を出すことによって，一気に具体化されていくのである。こうして90年代前半に金利自由化の完成，業態別子会社方式による業務分野規制の緩和など自由化措置が行われるのであるが，こうした自由化措置には資本にとってはまだ問題点を内包するものであった。すなわち，業態間の利害関係の調整ゆえに本来，資本が要求する自由化措置とはならず，実際には各業態の意向を反映した改革が行われたのである。例えば，業態別子会社方式においても多くの業務規制を残すとともに，激変緩和措置に見られるように既存の業界保護の措置もとられたのである。こうして国際的な競争に照らして日本的な特殊性を残した改革が行われたのであるが，こうした背景にはバブル崩壊後の実体経済自体の脆弱性が顕在化する一方で，銀行を中心とする金融機関の経営体力の弱体化が表面化し，個別銀行経営に関わる諸対応に迫られていたことが考えられる。しかしながら，国際的競争の激化によるグローバル・スタンダードの強制は一層強くなり，国内外からさらなる公的規制の緩和と自由化措置が求められることとなる。すなわち日本版ビッグバンであるが，これは国家を媒介として独占と競争の矛盾を調節する公的規制が新たな段階にさしかかったことを示している。そこで次にこの点について考察する。

(2) 日本版ビッグバンと規制緩和の現段階

1996年11月に当時の首相により提起された金融システム改革＝日本版ビッグバンは，「上からの改革」としてそれまで業界の利害対立の中で進展してきた金融自由化路線とは異なり，その改革を一気に推し進めることを目的としたものであった⁽³¹⁾。その背景には，欧米諸国，特に米国からの圧力があり，同時に産業界からの強い要請も存在していた。さらにグローバルに展開する欧米金融機関との競争関係の中で，大手金融機

関自体も生き残りをかけて対応していくこととなったのである。翌97年5月の外為法改正を皮切りに、98年以降、銀行による投信窓販および生損保商品の一部窓販の解禁、業態別子会社に対する業務制限の自由化、さらに抜本的な証券市場に関する改革等が実施されてきた。

日本版ビッグバンの改革の中で、銀行規制と関わって特に重要な位置付けを持つのが金融持株会社の解禁（98年3月）である。この金融持株会社解禁は、90年代初めの金融制度改革論議の時にも議論されたが、独禁法上の制約から見送られたという経緯がある。しかし、産業界を含む財界からの競争政策推進を望む立場からの圧力を受け、持株会社の解禁を内容とする独禁法自体の改正を経て（97年12月）、実現したのである。

金融持株会社関連法では各業態別に業法を改正したために、現実に存在するのは銀行持株会社である。ただし、集中排除の観点から、銀行持株会社には新たな制約が課せられた⁽³²⁾。その第1は子会社の業務範囲に関する制限であり、一般事業会社を子会社とすることは禁止された。第2に持株会社による一般事業会社の株式保有に対する制限であり、持株会社および子会社保有分を合算してもその発行株式の15%以下に制限された。第3はグループ全体としての健全性を目的とした連結ベースの規制であり、第4に持株会社と子会社の関係に関して、取引の独立性を求める規制である。

銀行持株会社には以上のような新たな規制が課せられているものの、現実的には業態別子会社方式の不十分性を解消する方向で再編を進めることが可能となり、新たな資本集中へ道を開くこととなった。今日本では、この銀行持株会社の形態が利用されたメガ再編が起こっており、このことを証明していると言えよう。

こうして日本版ビッグバンの下で新たな競争条件の整備が行われたのであるが、先に指摘した国家を媒介として独占と競争の矛盾を調節する公的規制の新たな段階とは、次のような内容を指している。まず第1に

独占規制の質的变化である。すなわち、日本における独占規制の中心とされた独禁法第9条を改正し持株会社の設立を解禁したことである。この点は、国内的、国際的な独占資本間の競争の激化を直接的背景としている。第2に公的規制の本格的な事後的規制および健全経営規制へのシフトである。すなわち、一層の競争の激化への対応としてセーフティネットの完備が競争政策遂行の不可欠の条件となったことを意味している。ただし、このことは現実的に銀行の経営破綻を起こすことも辞さず、いわゆる「過当競争」あるいは「破滅的競争」の様相を呈する可能性がある。

ところで、実際の日本版ビッグバンがどのような効果を発揮したかについての評価は不明瞭となっている⁽³³⁾。不良債権問題が長期化し、金融不安が噴出する中での「改革」であったために、ビッグバン・スケジュールも順当に進んだわけではない。さらに、米国のネットバブル崩壊を機に拡大する世界的な株式市場の低迷は、ビッグバンが描く直接金融中心の金融システムがいかに脆くかつリスクの大きなものであるかを示すこととなっている。このように、新たな規制緩和の進展の一方で、その問題点が同時に現れるという事態が展開しているのである。大手行は深刻な個別経営問題を抱えつつ、金融部面における金融業務の集積と資本の集中、すなわちメガ再編という形態の合従連衡によって事態の打開を目指しているのであるが、現実には逆に問題を深刻化させているのである。

これに対し、地域金融機関は確実に淘汰の対象とされ、実体経済に悪影響を及ぼす事態を引き起こしている。ビッグバンへの受動的対応と、誤った「オーババンキング」論は、多くの地域金融機関に困難な課題を課し、現実には個別銀行経営問題を深刻化させていった。さらに、地域金融機関の現実的淘汰は地域経済に打撃を与え、実体経済の低迷がさらに地域金融機関を窮地に追い込むという悪循環が形成されているのである。しかしながら、銀行の役割である「金融の円滑」の観点からみれば、

メガ再編を進める大手行こそ地域に対する貸出残高を減らし続けており、真の「オーババンキング」は大手行を指していると言えよう⁽³⁴⁾。

なお、日本版ビッグバンに対する批判については、その当初から消費者保護の枠組みの不十分性が指摘されてきた。現在においてもなお何ら有効な対策はなされておらず、金融商品をめぐるトラブルは激増している。金融サービス法の制定を望む声もあるが、欧米の類似の法制下でも金融被害が後を絶たないことから考えれば、金融機関の行為規制を中心とする厳格な規制が求められる。特に、銀行については、その公共性・社会的責任との関係で検討されなければならない。

3. 公的規制の変質とその問題点

(1) 国際的な新たな銀行規制の考え方と施策

世界的な金融自由化の進展の中で、1980年代半ばから国際的な銀行規制「強化」の動きが始まった。こうした背景には、変動相場制への移行以後、国際的な資金移動が活発化する一方、国際金融取引は大きなリスクを伴うことが明らかになってきたことが挙げられる。当時の米銀は、金融自由化下の競争激化への対応として途上国向け貸出や不動産向け融資などハイリスク・ハイリターンの銀行行動を展開していたが、累積債務問題を契機として深刻な銀行経営危機が表面化した。銀行倒産が相次ぐ中、監督当局は公的資金による処理を進める一方で、自己資本比率規制強化を通じた銀行経営の健全化政策を開始することとなる。ただし、一国内でのこうした規制は、国際競争を展開する上では不利となるため、米国は当時すでに独自に検討を始めていたバーゼル銀行委員会の自己資本比率規制との連携を模索し、88年に最低自己資本比率規制に関するBIS規制が合意に達したのである。「米国基準」の「世界基準化」であった⁽³⁵⁾。

このBIS規制は80年代後半に「オーバプレゼンス」として批判を

浴びた邦銀の活動を規制するものとして定着していくこととなった。ここで重要な点は、銀行に対する公的規制の考え方自体が、米国の影響を受け大きく変化していったことである。その際、自己資本比率規制を中心とする健全経営規制だけでなく、事後的措置としてのセーフティネットの考え方も普及していくこととなった。こうした背景には、金融技術の急速な発展がオフバランスの国際金融取引の活発化を加速させ、リスクを増大させていったことが挙げられる。ただし、ここには80年代の米国銀行危機の教訓を取り入れ、現実的な銀行破綻を前提とした対応策としての性格が色濃く反映しているのである。こうして世界的にセーフティネットを基軸とする考え方が主流となり、新たな銀行規制の考え方として日本は積極的に取り入れていくこととなるのである。そこで続いて日本における銀行規制の変化を考察することにしてしよう。

(2) 自己資本比率規制の経緯と問題点

健全経営規制の中心とされる自己資本比率規制は、88年にバーゼル合意を受けた本格的な調整が開始され、同年12月に「大蔵省銀行局通達第2424号ほか」により、具体的な算出方式が出された。ただし、多くの限定条件をつけたものであり、難解かつ対外的に理解を得られるものとは言えないものであった⁽³⁶⁾。94年の金融制度調査会基本問題委員会報告「金融自由化と金融機関経営の健全性確保について」では、事前的規制としての健全経営規制をまとめ、特に自己資本比率規制を重要視している。ここでは自己規律または市場原理に基づく銀行経営を促す一方で、金融当局は自己資本比率規制に加えて大口信用供与規制や流動性資産比率規制なども健全性を確保する基準とされるべきとした。さらに翌95年の金融制度調査会の答申ではディスクロージャーの充実や預金保険機構の整備が謳われた。

以上のように90年代の半ばまでのところで、銀行規制の考え方は概ね

変化してきている。こうした変化に拍車をかけることとなったのが、現実に行進した銀行の経営破綻である。94年末の東京二信組の経営破綻以降、95年にはコスモ信組、木津信組、兵庫銀など経営破綻が相次ぎ、国民的関心を高めた住専問題など、金融不安を高める事態が発生し、多くの国民が銀行の健全性に対する大きな疑念を持つに至ったのである。実際に、銀行には膨大な不良債権が累積しているものの、その実像が不明瞭であったために、経営状態をチェックし得る基準の構築が要請されることとなった。96年の金融三法では、金融機関の破綻を前提として金融システムの健全化を図る枠組みが作られ、98年4月からは自己資本比率を基準とした早期是正措置が実施されることになった。なお、この早期是正措置に併せて金融機関自身自身が自らの資産内容の健全性を把握する自己査定も行われることとなった。

早期是正措置の具体的基準は以下の通りである。まず国際統一基準で8%未満、国内基準で4%未満の銀行には経営改善計画の作成・実施命令を、それぞれ4%未満、2%未満の銀行には自己資本充実に関わる業務改善命令を出し、それぞれ0%未満の銀行には業務停止命令を出すものとされた。しかしながら、自己資本比率を正確に算出するためには債権の区分を正確に行うことが求められる。その上で不良債権については適切かつ早期に引当・償却を行うことが必要となるが、実際にはこの査定方法が99年7月以降より厳格に行われることとなった。いわゆる金融検査マニュアルの適用である。この金融検査マニュアルはバーゼル銀行監督委員会の「実効的な銀行監督のための中核的諸原則」(コア・プリンシプル、1997年9月)の日本における具体化である⁽³⁷⁾。バーゼル銀行監督委員会は、市場規律と自己責任原則を基軸とする金融行政の展開を求める一方で、この「コア・プリンシプル」は各国経済の固有の条件を考慮に入れる必要を強調し、画一的・機械的な導入には警告を行っていた。しかしながら、日本においてはこの金融検査マニュアルの画一的な適用

がなされ、「地域金融機関の市場退出を促進する検査＝早期破綻」を目的とするものに変質していったのである。こうした背景には不良債権処理を第一義的課題とする政策があり、「オーバーストッキング」の解消といった考え方があったと思われる。ただし、この画一的適用は現実には多くの中小金融機関を整理・淘汰することとなり、地域経済に大きな打撃を与えることとなったのである。ちなみに、こうした事態に対する批判が相次ぎ、現在では中小金融機関向けのマニュアルが作成されているのである⁽³⁸⁾。

以上のように、自己資本比率規制自体は国際的な銀行規制の影響を強く受ける形で導入されてきたのであるが、そもそも必要とされる自己資本比率の8%という基準自体には十分な根拠がないと言われている。同様に早期是正措置の数値にも根拠はない。にもかかわらず、数字が一人歩きし、銀行の行動を規制するのは明らかに異常である。と同時にこの自己資本比率規制は、自己資本の充実という側面よりも、総資産、言い換えれば貸出資産の圧縮を求めるものである。つまり、銀行の貸出行動に大きな悪影響を与えてきたのであり、貸し渋りや貸し剥がしを行う現実的根拠はここにある。このように、現実の健全経営規制は銀行に公共的役割を果たさせる上で、逆にその障害に転化していると言えるのである。

(3) 預金保険制度および日銀の特別融資の問題点

続いて事後的規制の預金保険制度についてである。この制度自体は1971年に米国の制度に範をとって創設された。この制度はそもそも一般大衆の預金を取り扱う加盟銀行からの保険料を原資に預金の払い戻しに問題が生じた場合、預金者に対し直接一定の限度内で保険金の支払いを行うもの（いわゆるペイオフ）であった。しかし86年には預金保険法を改正し、資金援助制度の導入や預金保険限度額の引き上げ等の見直しが

行われた。この資金援助制度は破綻銀行の再建や救済銀行に対し資金を援助するものであり、90年代の現実の銀行破綻にフル活用されることとなる。これは預金保険制度自体の重大な変質を意味し、資金援助の乱発を背景として結果的に制度自体の資金枯渇を招くとともに、国家の財政資金の投入ルートとして預金保険機構が活用されていくこととなるのである。

ところでペイオフ自体の性格は「預金者保護」ではなく、そもそも「部分的な預金者保護」にすぎない。現在は1000万円という限度額となっているが、銀行の公共性概念としての「預金者保護」を維持していくためには、この預金保険制度だけでは不十分であると言わざるを得ない。と同時に「信用秩序の維持」という点でも、現実には破綻が相次ぐ中、資金枯渇から財政資金投入ルートへと変質した経緯が示しているように、私企業としての銀行の自己責任に基づく保険システムのみでは問題に対処し得なかったことを直視すべきと言えよう。

事後的規制の2つめとして挙げた銀行の破綻そのものを救済しようという対策についてであるが、その中心は、中央銀行の「最後の貸し手」機能とされている。これは銀行の連鎖倒産を防止、すなわち他行の破綻に伴う一時的な流動性危機に瀕した健全な銀行を救済することを目的として中央銀行が特別融資を実行することを指している。しかしながら、日本では「最初の貸し手」と揶揄されるように、90年代には日銀法第25条（改正日銀法では第38条）に基づく特別融資が乱発されたのであり、そもそも経営危機に陥った当該金融機関を対象として貸出が実行されたのである。日銀は、①システミック・リスクが顕在化するおそれがあること、②日銀の資金供与が必要不可欠であること、③モラルハザード防止の観点から関係者の責任の明確化が図られるなど適切な対応が講じられること、④日銀自身の財務の健全性維持に配慮すること、という4つの原則を前提としており⁽³⁹⁾、特に①、②をみれば分かるように特別融資

の必要性は恣意的判断を十分に許すものとなっていることがわかる。特に、98年4月施行の改正日銀法では旧日銀法よりもこの点の裁量権が拡大しており、実際の特別融資も増加しているのである。

こうした日銀の特別融資の増加は、私企業である銀行を公的に救済することを意味しているが、この乱発は明らかに問題とされなければならない。後述のように、90年代後半の金融システム安定化政策では、「信用秩序の維持」や「預金者保護」を大義名分として膨大な公的資金が投入されているが、この日銀融資自体も公的資金であり、融資が返済不可能な場合は国庫納付金の減少という形態で国家の歳入が減少することとなるのである。したがって、実際には特別融資を発動しなくてもすむような銀行システムの形成こそ必要であると言えよう。

以上のように、銀行に対する公的規制の変質、すなわちセーフティネット重視の規制システムへ転換が図られているのであるが、それ自体多くの問題点を内包している。90年代後半には金融システム不安が拡大する中、次々に新たな対策を講じなければならない状況が続いており、98年秋には60兆円の公的資金枠を持つ金融システム安定化政策が準備されるにいたったのである。この政策自体も事後的規制と言えるが、国家の年間税収を超える資金枠を準備しなければならない事態はまさに異常と言わざるを得ない。そこで最後にこの金融システム安定化政策について検討を行うことにしよう。

(4) 金融システム安定化政策の問題点

金融システム安定化政策は、明確な定義はないが、狭義には98年以降の公的資金投入を含む国家の対応を指し、広義には90年代初頭からの金融システム安定のための諸施策を含むものと理解される。信用秩序の維持を目的としていることから、事後的規制の1つと考えられる。

90年代の金融機関の経営破綻に際し、その当初は国家および地方自治

体による間接的な公的資金投入を含む支援策がとられてきた⁽⁴⁰⁾。しかしながら、住専問題への6850億円の財政資金の投入を契機に国家による支援策も質的に大きく変化していくこととなる。97年秋には大手金融機関の経営破綻もあり、また預金保険機構の資金枯渇という問題も懸念されている中、98年2月の金融二法では30兆円の公的資金投入のスキームが策定され、預金保険機構の中に特別勘定(17兆円)と金融危機管理勘定(13兆円)が設定されることとなった。その財源は10兆円の交付国債と20兆円の政府保証付きの日銀からの融資で賄うというものであった。この金融危機管理勘定は金融機関の自己資本充実を目的としており、「健全行」とされた大手19行に対し、98年3月末に1兆8156億円が資金投入された。

しかしながら、98年4月以降、公的資金投入スキームの拡充策が検討され、98年10月には「金融再生関連8法」および「金融機能早期健全化緊急措置法」によって60兆円の公的資金枠が準備されることとなった。2000年にはこの資金枠が70兆円に増額され、2001年には一部恒久化措置とすることが決められた。こうした対応によって、99年3月末にはまたも大手行に7兆4592億円の公的資金がつき込まれるとともに、経営破綻した銀行に対して約20数兆円を費やしてきているのである。例えば、旧長銀・旧日債銀に対しては、11兆5439億円の公的資金の投入された。ただし、その半分以上が返済不能となっている下で、これらの銀行は一時公的管理下に置かれた後に「身売り」同様の条件で外資系の投資集団等に売却されたのである。しかしさらに重大な問題は、金融システム安定化を目的として莫大な公的資金を活用したにもかかわらず、その効果が現われていないということである。本稿の冒頭でも述べたように、2002年になっても不良債権は増加を続けており、さらなる公的資金の投入がなされようとしているのである。市場規律と自己責任原則を基軸とする現在の金融行政は、国民負担で銀行救済をさせる一方で、一層の金融シ

システム不安を生じさせる結果となっているのである。

以上のように、事後的規制としての国家による政策対応は、信用秩序の維持に全く効果を発揮できていないばかりか、事態は一層の悪化の様相を呈するに至っている。しかしながら、銀行規制のあり方としては依然としてセーフティネットの一層の充実が声高に叫ばれているのである。

ところで、セーフティネット論にも若干の意見の相違があるが、ここで簡単に検討しておくことにする。まず、銀行の早期破綻処理によって預金保険機構などの事後的措置にかかるコストの最小化を目指す「小さなセーフティネット」論がある⁽⁴¹⁾。この見解は、そもそも預金の全額保護が預金者の自己責任を弛緩させ不健全な銀行を温存させることとなるとし、特例措置とされている全額保護を批判している。そして早期破綻処理の仕組みを重要視するのであるが、結局は破綻を事前に防止するのではなく、市場規律に依拠した対応こそが必要である結論づけるのである。しかし、こうした考え方では実際の銀行淘汰は避けられず、結果的に破綻処理に関わる国民負担の増大と国民経済における銀行機能低下による景気低迷を招くことになると考えられる。一方、規制緩和の考え方を批判しつつ、セーフティネットの必要性を説く見解もある⁽⁴²⁾。この見解は、市場の不安定化に伴うリスクの増大を社会全体でシェアしようとする考え方であり、機能不全に陥った既存のセーフティネットを市場と社会の状況に合わせて張り替えようとするものである。しかし、この考え方は市場競争の遂行にとって不可欠な仕組みとしてセーフティネットを位置づけ、その強化を論じているにすぎないのである。いずれの考え方にも欠落しているのが、事前的規制、特に競争制限的規制の重要性についてである。結局、セーフティネットを過度に強調する議論は、銀行の公共性と公的規制の重要性を理解せず、市場主義の考え方が浸透しているものと言えよう。

IV. おわりに～銀行に対する公的規制の再構築の方向性～

銀行に対する公的規制の再構築の方向性を考える場合、まず必要なことは現実の経済的事実、すなわち銀行が十分に公共的役割を果たせていないという事実を直視することである。次に必要なことはその原因の探求であり、すなわち金融自由化政策の再検討である。その際、銀行に必要とされる規制の理論的・現実的根拠を確認する作業を経て、今後の方向性を考えなければならない。

今後の方向性としては、銀行の公共的役割を發揮させることが可能な方向で公的規制を再構築することが必要である。そのためには、競争制限的規制を再構築し、独占規制を再強化しなければならない。一部の健全経営規制や事後的規制を中心とするセーフティネット重視の施策では、実際に公共性を遵守した銀行行動を期待することはできない。現実の銀行の私企業性と公共性を踏まえた上で、その公共的役割を果たさせるためには、私企業性を厳格に制限する規制の存在が不可欠のものだと言える。独占資本主義における独占と競争の具体的矛盾は、資本の本性によって顕在化し、国家は新たな対応によって矛盾を調整しようとするが、独占規制を含む公的規制の緩和を進めながら事後的に行う対応ではその矛盾は調整できない。今、日本で起こっている金融システムの機能不全と実体経済の低迷はまさにその矛盾を表わしていると言えよう。

最後に、今後の検討課題についてであるが、本稿で述べた公的規制の再構築の具体的内容の検討が必要である。例えば、「信用秩序の維持」や「預金者保護」に関わる施策としては、日本版ビッグバンを見直し、銀行行動を本業である貸出、預金、為替の三大業務に限定させる施策が必要となる。さらに、現在の金融システム安定化政策の抜本的見直しを含む現下の銀行経営問題解決のための施策も必要と言える。その際、現在は行われている国家による公的資金投入については慎重な立場を堅持

論 説

し、業界および当事者の負担を中心に検討し直さなければならない。また「金融の円滑」に関わる施策としては、地域経済の活性化のための銀行貸出の誘導の施策が必要となる。例えば、「日本版CRA(地域再投資法)」、または「金融アセスメント法」など具体的なルールを構築する必要がある。

[2002年10月20日脱稿]

注

- (1) 帝国データバンクの調べによると、2002年度上半期の企業倒産は(負債1000万円以上)は9,872件、負債総額は7兆4,439億円に達しており、その内の75.9%が不況型倒産である。
- (2) 日経平均株価は2002年10月10日に一時8200円割れし、終値としても8,439円を記録し、バブル崩壊後最安値を記録した。『日本経済新聞』2002年10月11日付参照。
- (3) 金融庁によると、2002年3月期の預金取扱金融機関のリスク管理債権は前年より9.6兆円も増加している。
- (4) 日本の金融機関は数が多いという、いわゆる「オーババンキング論」は小泉政権下で一層鮮明に打ち出されており、積極的に金融機関の数を減らす方向で金融改革が進められようとしている。
- (5) 例えば、北海道拓殖銀行が破綻した際に、当時の大蔵大臣および日銀総裁談話では、銀行の金融機能の重要性を理由にその処理・支援を表明している。『日本経済新聞』1997年11月17日付。
- (6) 金融システム安定化政策の問題点については、拙稿「金融システム安定化政策の問題点―「金融不安」と混迷する政策対応―」『法経論叢』第19巻第1号、2001年8月、を参照されたい。
- (7) 銀行規制の考え方の変化については、福光寛『銀行政策論』同文館、1994年、第1章を参照されたい。
- (8) 銀行の3つの機能を論じる場合に、本来なら銀行の本質とは何かという点を考慮して論じる必要がある。ただし、本稿ではその点には立ち入った検討を加えていない。信用論、特に信用創造論については現在もなお議論がなされているが、

こうした議論の検討も含めて今後の検討課題としたい。

- (9) こうした考え方はナローバンク論やコアバンク論として日本でも紹介されている。なお、こうした考え方の批判としては、吉田暁『決済システムと銀行・中央銀行』日本経済評論社、2002年、が参考になる。
- (10) 1890年（明治23年）制定の銀行条例、1927年（昭和2年）制定の旧銀行法から1981年（昭和56年）制定の現行銀行法への沿革については、木下信行編『〔解説〕改正銀行法』日本経済新聞社、1999年、を参照。また、1981年の改正銀行法の問題については、谷田庄三「銀行法改正の諸問題」『金融経済』193号、1982年、を参照。
- (11) 旧銀行法には目的規定はなかったものの、銀行業務の公共性は基本理念として含まれていたと考えられる。柴田武男「金融機関の公共性と社会性」『生活経済学会会報』第9集、1993年、130ページ参照
- (12) 銀行法改正の直接のきっかけは「石油危機以後の銀行の融資行動に対する社会的批判」にあり、1970年代前半に「銀行は過剰流動性のもとで、不動産融資や売惜しみ・買占めのための融資等の大企業・商社と密着した融資行動をとり、国民の批判を受けるところとなった」のである。『昭和56年度銀行局金融年報』15ページ参照。
- (13) 全銀協は1979年3月22日付で金融制度調査会長および銀行局長に宛てた「銀行法改正に関する意見」の中で、銀行の公共的性格を認めつつも「銀行の自主性尊重」の立場を要求している。全銀協編『銀行法改正に関する国会論議集』222ページ参照。
- (14) 『昭和56年度銀行局金融年報』24ページ参照。
- (15) 規制の方法としては、その実施対象として公共当局自体が金融仲介活動を行う方法（つまり公的金融の方法）もあるが、ここではこれを捨象して述べることにする。こうした規制の区別については、堀内昭義編『講座・公的規制と産業5 金融』NTT出版、1994年、13ページ参照。
- (16) 日本の窓口指導の特殊性については触れた文献は多いが、その影響力の大きさを指摘したものとして、例えば、リチャード・A・ヴェルナー『円の支配者』草思社、2001年、第6章、がある。
- (17) 事後的な措置を初めて「規制」として把握したものとして、堀内昭義「信用秩序維持と公的規制—金融市場の危機をいかに制御するか—」『季刊 現代経済』第55号、1983年、がある。

論 説

- (18) 辻信二『銀行業序説』日本経済評論社 1994 年, 188~191 ページ参照。
- (19) 辻前掲書, 189~191 ページ。
- (20) 例えば, 堀内氏は 1983 年に発表された先の論文で, 「競争制限的規制は, 銀行に対して少なからぬ利益を与えこそすれ, 銀行預金の信認を維持するうえで, 直接効力を発揮するかどうか疑わしい」と述べ, さらに「競争制限的規制のもたらす社会的費用が深刻化するばかりでなく, 銀行自身にとってそれらの規制が好ましいどころかむしろ重大な障碍をもたらすものとなってきた」と批判を展開されている。前掲堀内論文, 23 ページ参照。
- (21) 米国財務省のレポートではこうした考え方が明確に述べられている。ロバート・E・ライタン, ジョナサン・ロウチ『21 世紀の金融業—米国財務省レポート—』東洋経済新報社, 1998 年, 参照。
- (22) 直接金融への移行の論理からも特に自己責任原則の徹底が必要となる。すなわち, 日本では元本保証の預貯金が金融資産の中心を占めており, 一方で証券市場で売買される金融商品はそのほとんどが元本保証ではないため, 投資家が自らリスクを負う考え方の普及が必要とされたのである。
- (23) 日本銀行金融研究所『新版 わが国の金融制度』1995 年, 15~22 ページ。
- (24) 「同質化」の批判的検討は, 谷田庄三『現代日本の銀行資本』ミネルヴァ書房, 1975 年, を参照されたい。
- (25) 短期プライムレートについては, その後その最優遇金利としての性格を変え, 中小企業へも適用されることとなるが, 大企業にはアンダープライムレートでの貸出が行われることとなった。こうした短プラの歴史的変遷については, 拙稿「短期プライムレートの変遷と都市銀行の対応」『大阪市大論集』第 66 号, 1992 年 3 月, を参照されたい。
- (26) 上野俊樹「公的規制問題と日米構造協議」(『日本の科学者』1990 年 10 月号所収) 『上野俊樹著作集 5 資本の生命力と矛盾—20 世紀資本主義をこえて—』文理閣, 2001 年, 180 ページ。
- (27) 独禁法の目的, 内容については, 木元錦哉『独占禁止法』新日本新書, 1977 年, 参照。
- (28) 日本の独禁法の歴史的経緯については, 植草益「日本の独禁政策—その回顧と展望」『季刊 現代経済』第 27 号, 1977 年, 参照。
- (29) 窓口指導は 1953 年から日銀が都銀に対し 1 ヶ月毎の貸出増加許容額を査定し遵守を要請する形で始まった。その後対象金融機関の拡大などの変更を経て, 1982

- 年以降は各行の自主計画尊重の方式となったが、1991年に廃止された。なお、窓口指導の導入の経緯、効果および問題点については、斎藤正「戦後日本における中小企業金融のあり方について—「護送船団行政」脱却論批判—」『企業環境研究年報』No. 5, 2000年, が参考になる。
- (30) 山口義行『誰のための金融再生か—不良債権処理の非常識—』ちくま新書, 2002年, 33~42 ページ参照。
- (31) 日本版ビッグバンの批判的検討について, 拙稿「金融・信用不安と金融システムの再編」清野良榮編『分析・日本資本主義』文理閣, 1999年, 第4章を参照されたい。
- (32) 鹿野嘉昭『日本の金融制度』東洋経済新報社, 2001年, 54~55 ページ参照。
- (33) 日本版ビッグバンの総括的評価は少なさについては, 二上季代司「日本版金融ビッグバンの評価」『証研レポート』No. 1606, 2002年5月, の中でも指摘されているが, 同論文で唯一評価をしているとされる, 日本証券経済研究所の報告書『21世紀の証券市場について』(2001年12月)でも, 現状はその政策目標から大きく乖離している点が指摘されている。
- (34) 大橋英五・小西一雄・斎藤正・平澤克彦・田村八十一『金融—金融は社会的役割を取り戻せるか—』(日本のビッグ・インダストリー⑥)大月書店, 2001年, 第1章, 参照。
- (35) BIS規制に関する経緯については, 鳥畑与一「国際金融システムとBIS規制」『経済』1999年1月号, を参照されたい。
- (36) 日本の自己資本比率規制については, 鹿児島治利「自己資本比率規制に関する一考察」『商学論纂』第42号第1・2号, 2000年12月, 参照。
- (37) 金融庁の金融検査マニュアルの批判については, 鳥畑与一「金融庁の「健全性規制」の暴走と経済危機」『経済』2002年5月号, が参考になる。
- (38) 金融庁は2002年6月28日, 「金融検査マニュアル別冊・中小企業編」を出す一方で, 7月10日には, 「地域金融機関を中心とした合併等を促進する施策について」を公表し, 引き続き地域金融機関の再編・淘汰を推進しようとしている。『金融』2002年8月号, 32~34 ページ参照。
- (39) 鹿野前掲書, 109 ページ参照。
- (40) 公的資金投入パターンとしては, 次の5つが考えられる。①国家の財政資金の活用, ②地方自治体の財政資金の活用, ③財政投融资資金の活用, ④日銀特融または出資, ⑤預金保険機構からの資金援助, である。詳しくは, 前掲拙稿「金融

論 説

システム安定化政策の問題点―「金融不安」と混迷する政策対応―」18～21 ページ
参照。

- (41) 翁百合『金融の未来学―小さなセーフティネットをめざして』ちくま新書, 2002
年
- (42) 金子勝『セーフティネットの政治経済学』ちくま新書, 1999年