

# 高度成長期の銀行規制

永田邦和

## 1. はじめに

高度成長期の日本の金融システムは安定していた。当時の銀行規制は競争制限的規制が中心であり、銀行ヘレントを与えることにより超過利潤を保証していた。日本の銀行規制に関しては多くの研究があるが、大部分は詳細な考察を行っていない。例外として、岩田・堀内（1985）があり、彼等は各種の規制から規制の全体像まで詳細に考察している。しかし、1980年代の経済状況のもとでの規制の実効性等について考察しており、高度成長期における規制の効果については考察していない。

最近、高度成長期の銀行規制に関する実証的な考察が試みられている（于（1994, 1995）、本間・寺西・神門（1996））。そこで、本稿では、今後の高度成長期に関する実証研究をより有意義にするために、規制の概要を整理することに加えて、既存研究のサーベイを行う。また、既存の研究では指摘されていない点についても簡単な考察を行う。第2節では銀行規制の目的の考察と、概要と既存研究の整理を行う。さらに、既存研究では無視されていた点について考察する。第3節では競争制限的規制について取り上げ、各種の競争制限的規制の概要や既存研究を整理する。また、預金金利規制と店舗規制の関係について、銀行間での補助金の配分という観点から考察する。第4節では、健全経営規制について、その概要を整理し考察する。第5節では、本稿のまとめとして、高度成長期における銀行規制を体系的に整理する。

## 2. 高度成長期における銀行規制

### 2-1. 銀行規制の目的

佐竹・橋口(1967)や小林(1978-79)において、高度成長期の銀行規制に関する大蔵省の考え方が示されている。政府が銀行業に介入するのは、民間銀行の経済活動に任せただけの場合には何らかの非効率性が生じるからである。銀行規制の目的は預金者保護と信用秩序の維持である。預金者保護とは、銀行預金の安全性を保証することであり、信用秩序の維持とは、一つの銀行の破綻が他の銀行や金融システム全体へ波及するのを防止することである。この二つの目的は、今日でも銀行規制の目的としてあげられている。それでは、この二つの目的を達成することで、市場メカニズムにのみ任せるときに生じる銀行業の非効率性を解消することができるのであろうか。この問題を曖昧にして議論を行うと、政府の過剰な介入を肯定することになってしまう。そこで、最初にこの二つの目的が経済学的に正しいかどうかを判断する。<sup>1</sup>

佐竹・橋口(1967)では、預金者保護の理由を、二つあげている。一つは、経済の発展に伴って預金者層が一般大衆にまで広がり小口預金者が増えたことである。預金の安全性を保証するためには、一般企業の債権者と同様に、預金者が銀行をモニタリングすることが必要になる。しかし、モニタリングには費用がかかり、小口預金者にとってその費用は割高になる。そこで、他の預金者がモニタリングするのであれば、自分は他の預金者のモニタリングにただ乗りしようとするインセンティブをもつ。すべての預金者がただ乗りのインセンティブをもつことになるので、その結果銀行をモニタリングする預金者はいなくなる。これは、預金が分割可能で少額から預けることができるということから発生する非効率性の一つである。このような状況では預金者を代表してモニタリングを行う経済主体が必要であり、そのモニターの役割は政府が担うべきである。これは Dewatripont and Tirole (1994) が示した「代表仮説」であり、預金者保護の第一の理由は経済学的な根拠があると思われる。

預金者保護の二つ目の理由として、預金は安全であると預金者が考え、銀行の業績に関係なく預金を預けていることをあげている。Diamond and Dybvig (1983)によると、銀行業の自己実現的な取付を防ぐためには、預金者に預金安全であることを確信させることが必要になる。預金者が預金の安全性に不安を感じた場合、預金の払い戻しの可能性に関する情報を集めることが必要になる。しかし情報収集にコストがかかる場合には、預金者は情報を集めるよりも預金を引き出すことを選択する。さらに、多くの預金者が預金を引き出して

いる場合には、自分も預金を引き出すことが最適になる。その結果銀行取付が生じることになる。このような銀行取付は、根拠のない噂によって預金者が預金の安全性に不安をもつような場合にも生じる。これが自己実現的な銀行取付であり、銀行が任意の時点で払い戻し可能な預金という特殊な形の債券で資金を調達していることにより生じる非効率性である。このような自己実現的な銀行取付を防ぐためには、政府が預金の安全を保証するか、事前に銀行の行動を制限することで預金の安全性に関する不安が生じない環境をつくる必要がある。さらに佐竹・橋口（1967）は、銀行の業績に関係なく預金を預けていることから、預金者保護の必要性を述べている。しかし、これは規制の根拠とはならない。預金者が銀行の業績に関係なく預金を預けられるようになったのは、預金という債券に伴う非効率性を解消するための規制により銀行間に差違がなくなったからである。

信用秩序の維持は、一行の銀行の破綻が金融システム全体に波及するのを遮断することで、金融機能が停滞し実体経済へ悪影響を与えることを防ぐことである。ある銀行の破綻は金融システム全体に関する信認を低下させ、別の銀行の預金者に対して預金の安全性に関する不安を与えることになる。そこで上述のように他の銀行でも取付が発生する可能性がある。その結果金融機能の停滞を招くことになり、他の経済主体へも悪影響を及ぼすことになる。勿論銀行自身もこのような事態に備えるための努力を行っているはずである。それは銀行が破綻したときには、銀行の経営者も何らかの形でコストを負担するからである。しかし、池尾（1994）が指摘しているように、銀行の破綻は他の銀行や実物経済部門等の他の経済主体にも波及するので、銀行経営者の私的コストは経済全体の社会的コストよりも小さくなる。その結果、金融システム安定化に向けられる銀行の努力水準は、社会的に望ましい水準よりも低くなる。これは一種の外部不経済である。そしてこの外部不経済を解消するために、政府の銀行業への介入が必要になる。

## 2-2. 銀行規制の概要と評価

預金者保護と信用秩序の維持を達成するために、高度成長期に採用された銀行規制は、競争制限的規制と健全経営規制であった。競争制限的規制としては、参入規制、業務分野規制、金利規制、店舗規制があり、健全経営規制は経営諸

比率規制と総称されている各種のバランスシート規制のことである。

高度成長期の銀行規制は、1927年に制定された銀行法（旧銀行法）に基づいて行われていた。銀行法は、明治・大正期における銀行業の不安定性を解消するために制定された。明治・大正期の銀行業は参入が比較的容易であったため、弱小銀行が多数存在していた。また、当時の銀行の中には、特定の企業と結びついた銀行（機関銀行）も存在していた。弱小銀行や機関銀行の存在により、明治・大正期の銀行業は資本金の不足や情実貸出の増加を招くことになり、銀行経営が不健全になった。さらに、弱小銀行が多数存在していることにより、激しい預金獲得競争を招き銀行の収益を圧迫した。そこで、銀行法では、銀行として存在するために満たすべき条件（銀行の組織を株式会社に限定、最低資本金の法定化、法定準備金に関する商法の特例を設けること、銀行の他業兼営の禁止、銀行常務役員の兼職の原則的禁止等）を明示し免許制とすること、店舗の新設や既存店舗の廃止や配転を認可制とすることを規定した。

競争制限的規制は立法化されていたが、経営の健全化は銀行の通常の業務運営に属することとされ法律では明記されていなかった。それは、経営の健全化については、銀行経営者の自主性に任せることとし、改善が必要な場合には法制化ではなく行政指導を用いることと考えられていたからである。法制化を避けた理由としては、立法化による硬直的な運用が、その時々を経済情勢に対応できないからということであった。

このような高度成長期の銀行規制に関して多くの研究が指摘していることは、ルールよりも裁量で規制が運営されてきたことと、競争制限的規制によって金融システムの安定化を図ってきたことである。上述のように、日本の銀行規制は明文化されたルールに基づいて行われるのではなく、大蔵省の裁量により行われてきた。競争制限的規制にしても法律には明示されていたが、実際には、大蔵省が当時の経済情勢を判断して運営していた。この点は、今日の視点で見ると、金融行政が不透明であるとして批判されている。

岩田・堀内（1985）、植田（1990、1994a）、堀内（1994）では、日本の金融規制は、競争制限的規制によるレントに基づいて金融システムの安定化を目指してきたと指摘している。銀行間や他の金融機関との間の競争を制限することにより超過利潤を保証し、銀行倒産の可能性を極めて低いものにした。競争制限的規制は金融システムの安定性を維持する上では有効であったと考えられる

が、その一方で、有効な競争の制限に伴い資金配分の非効率性という社会的費用を発生させた。

さらに、植田（1990, 1994a）は、大蔵省は課税と補助金の巧妙な組合せで銀行を規制してきたと指摘している。ここで補助金は規制によって得られる超過利潤であり、課税は規制により失われる利潤と解釈できる。「護送船団方式」と称される保護行政により補助金を与えることに対して、大蔵省は課税としての機能を伴う行政指導を行ってきた。競争制限的規制にしても、それによって守られている銀行にとっては補助金を得られるが、それによって行動を縛られている銀行にとっては税金を課されていることになる。また、保護行政のもとでは、経営の効率化を図ろうとする企業努力を怠るモラルハザードが発生する可能性がある。植田（1994b）は、戦後の銀行行政は単に銀行を保護することだけではなく、保護行政によるモラルハザード（人件費や物件費の増加）を、經常収支率規制が抑えた可能性を指摘している。<sup>2</sup>

### 2-3. 預金保険との関連

本節では、高度成長期の銀行規制の目的と概要、そしてこれまでの研究成果をサーベイしてきた。銀行規制の目的は、預金者保護と信用秩序の維持であり、この二つの目的を達成するために採られた具体的な手段は競争制限的規制と健全経営規制であった。しかし Diamond and Dybvig（1983）が指摘しているように、自己実現的な銀行取付を防ぐための手段として預金保険がある。高度成長期には、預金保険は存在していなかったが、政府が預金を保証するということが暗黙に期待されていた。この違いは預金者にとって重要ではない。それは最終的に預金が保証されているからである。そのために、これまでの研究では、預金保険の有無については重視されていなかった。

しかし、預金保険が存在していないために、存在しているときと比べて過剰な規制が生じた可能性がある。銀行が破綻したときに預金者を保護するための手段として、預金保険や中央銀行の最後の貸し手機能、財政資金の投入といった政府の公的救済の三つをあげることができる。政府の公的救済は法案の作成や国会審議が必要になり、日銀特融等の中央銀行貸出を実施するには日銀と大蔵省の調整が必要になるので、両者は実施するまでに多くの時間を必要とする。一方、預金保険は、銀行が破綻する前に、その実施が決められている。勿論預

金保険を発動するとしても、その内容（ペイオフを実施するのか、他行との合併の資金援助をするのか）について決めるのには時間がかかる。しかし、銀行が破綻したときに、機動的に扱える救済方法があるかどうかは、大蔵省にとって重要な問題であったと思われる。実際に、大蔵省は1957年に預金保険制度を含めた法案を国会に提出していた。これは、大蔵省が預金保険の存在を軽視していなかったことを示している。そして法案が可決されず預金保険を成立できなかったために、銀行の破綻を大蔵省が極度に恐れたと思われる。「箸の上げ下げ」と言われるような広範囲な行政指導や、「一行も潰さない」という保護行政が生じた要因の一つとして、預金保険が存在していないことをあげることができる。

### 3. 競争制限的規制

高度成長期における代表的な規制手段は競争制限的規制であった。競争制限的規制の目的は、競争を制限することで銀行業に超過利潤を保証することである。競争制限的規制としては、参入規制、業務分野規制、金利規制、店舗規制がある。これらの規制は法律に明示されていたが、実際の運営は大蔵省の裁量に基づいていた。本節では、各種の競争制限的規制の概要について整理し、各種の競争制限的規制を考察した岩田・堀内（1985）の議論もあわせて紹介する。また、競争制限的規制が銀行の効率性にどのような影響を与えたのかという点について、最近の実証研究を紹介する。

#### 3-1. 競争制限的規制の概要

##### 参入規制

銀行を経営するためには、法律に明示された条件を満たし免許を得ることが必要である。銀行業への自由な参入を制限することには一定の理由がある。その理由とは、詐欺行為や犯罪目的での参入や、自分の経営する企業の資金調達を容易にするために銀行を設立すること等を防ぐことで、金融システムの安定化を図ることである。しかし実際は法律上の条件を満たせば、免許を与えられるというわけではなかった。現実には、大蔵省の裁量により新規参入を認めるかどうかが決められていた。普通銀行の新規参入に関しては、1950年から1954年にかけて、「一県一行主義の修正」に基づいて地方銀行12行が新設された程

度であった。特に1950年代後半からは、合併や転換による参入があったのみで、新規参入が認められなかった。<sup>3</sup> 新規参入が認められなかった理由として、小林(1977-78)は、銀行数が多いこと、つまり銀行過剰感を大蔵省がもっていたことを述べている。

しかし、岩田・堀内(1985)は参入規制の有無に関わらず、新規参入のインセンティブが弱くなる理由を、二つの観点から指摘している。一つ目は、日本では小規模の銀行ほど店舗規制等で優遇されていたので最小最適規模が比較的大きくなり、少数の店舗で新規に参入することが困難なことである。ただし、この指摘は1980年末の銀行の規模で考察しているので、高度成長期の時点では最小最適規模がそんなに大きくなく、参入のインセンティブも強かった可能性はある。また、十分な預金を集めるためには信認を得ることが必要であるが、他の産業で成功した企業は預金者からの信認を容易に得ることができる。しかし、銀行業と他業の兼営を禁止されている規制のもとでは、そのような企業の参入を阻むことになる。岩田・堀内(1985)の議論をまとめると、当時の規制体系のもとでは、銀行業に新規参入しようとするインセンティブが弱くなるということである。

### 業務分野規制

高度成長期の金融システムは、1955年頃までに整備された。その特徴は、金融部門をいくつかの専門分野に分け、ある特定の金融機関が複数の業務を同時に行うことを制限したり禁止していることである。そして、このような金融システムが長期にわたって存続していくことになった。都市銀行や地方銀行といった普通銀行の業務分野は、証券業務や長期金融業務と分離されている。岩田・堀内(1985)は、証券業のリスクが大きいことと利益相反が存在することが銀行業務と証券業務の分離を正当化するかどうかを考察している。証券業のリスクが大きいことについては、銀行部門と証券部門を合わせた銀行全体の予想収益から判断するべきであり、証券業務のリスクが大きいから禁止することはできないと述べている。利益相反の存在については、ある経済主体の利益を守るために他の経済主体の利益を犠牲にするような銀行は、完全競争のもとでは競争に敗れ市場から退出していくことになるので、十分に競争的であれば長期的には利益相反に伴う不正取引は生じないと指摘している。

長短分離の目的は銀行の資産・負債の満期構成をバランスさせることで、銀行経営の健全化を目指すことである。しかし、高度成長期には都市銀行が金融債を引き受けていたことと、金融債の応募者利回りが流通利回りよりも低く設定されていたために満期前に売却するとキャピタルロスを被ることになることは周知の事実である。このような状況では都市銀行の長期貸出が金融債保有に変わっただけであり、期間のミスマッチは解消されない。そこで都市銀行は低利の日銀貸出を優先的に受けることで、金融債保有によるコストの補填と流動性の問題を解決することができた。このような金融システムを、寺西（1982）は、家計の短期の預金需要と企業の長期資金の需要を同時に満たすことができるとして、経済発展の観点から評価している。一方、銀行業の安定化という観点からは、長短分離規制は長期信用銀行にレントを与えることができたので、長期信用銀行の安定性を確保することはできたと思われる。しかし、都市銀行の安定性に関しては、日銀貸出を同時に行うことが必要であった。

要するに、業務分野規制は競争を制限して補助金を与えられた銀行の利潤は増加したが、補助金を支払うために、他の銀行や利用者（家計や企業）が課税の対象となった。

### 金利規制

高度成長期には、貸出金利と預金金利が規制されていた。しかし、貸出金利規制の実効性は、岩田・堀内（1985）や清水（1997）によって否定されている。一方で、臨時金利調整法による預金金利規制は厳格に適用されていた。預金金利規制は預金獲得のための価格競争を制限し、銀行の資金調達コストを削減する。これは銀行に一定の利ざやを保証することになるので、銀行の収益を安定させることになる。また、資金調達コストの削減は貸出金利の引き下げに繋がることも期待されている。于（1994,1995）は預金金利規制に伴う補助金が貸出金利の引き下げに寄与したかどうかを推計しているが、補助金の一部が貸出金利の引き下げに貢献したという結論を導いている。

しかし預金金利規制が銀行の資金調達コストの削減に必ずしも寄与するとは限らない。それは、銀行間の預金獲得競争が非価格競争の形で生じる可能性が存在するからである。非価格競争のコストの増加分が預金の利払いの減少分よりも大きいと、預金金利規制は資金調達コストを増加させてしまう。南部

(1978)は銀行の預金獲得競争における非価格競争のためのコストを推計しているが、非価格競争のコストは他産業と比べて高いと指摘している。預金金利規制により銀行の資金調達コストを削減するためには、銀行の非価格競争を制限することが必要になる。預金獲得の非価格競争の主要な手段としては店舗網の拡大がある。それゆえ、つぎに述べる店舗規制が、預金金利規制の目的を達成するために必要であった。

### 店舗規制

銀行の支店の新設や配置転換には、大蔵省の認可が必要である。佐竹・橋口(1967)において「銀行行政は店舗行政であり、銀行行政の歴史は、店舗行政の歴史であるともいわれている。」という記述があるように、大蔵省は高度成長期の銀行規制の中で店舗規制を重視していた。預金金利規制のもとでは、銀行がより多くの預金を獲得するためにはより多くの店舗をもつことが必要になる。<sup>4</sup>そこで、預金金利規制のもとでは、預金金利が規制されていないときよりも、銀行の店舗網拡大のインセンティブは強くなる。そこで預金獲得のための過当競争を防止するためには、銀行の店舗の新設を制限することが必要になる。また、大蔵省が銀行の生命線となる店舗の認可権をもつことで、行政指導に従うように銀行に圧力をかけることができた。

店舗規制の厳しさは経済状況や銀行の規模に応じて決まってきた。<sup>5</sup>基本的には、大規模銀行ほど店舗数の増加は抑制されていた。それは、中小金融機関が十分な利潤を得るためには、その営業地域において相対的に多数の店舗をもつことが必要になるからである。それを示す一例として、都市銀行の預金シェアは長期的に低下傾向にあったことがあげられる。堀内・佐々木(1982)は各業態別の銀行の預金シェアを貸出シェアと店舗シェアで回帰しているが、預金シェアと店舗シェアが有意な関係にあるという結果を導いている。また筒井(1988)もサンプル期間が高度成長期後であるが、大規模銀行ほど店舗規制が実効的であるという推定結果を導いている。

また既存研究で示されるように銀行が獲得できる預金額が店舗数によって決まっていることは、預金金利規制による補助金の銀行間の配分が大蔵省によってコントロールされていた可能性を導くことができる。ある地域の預金額はその地域の所得水準に依存すると思われる。そこで、所得水準が高いか他行の支

店が少ない地域への参入が認められると、銀行は多額の預金を獲得することで多額の預金金利規制による補助金も得ることができる。さらに店舗の認可が大蔵省の裁量に基づいて決められていたことは、預金金利規制による補助金の銀行間の配分が大蔵省の裁量によって決められていた可能性も示している。

### 3-2. 競争制限的規制と銀行の効率性

本節では、競争制限的規制の概要を述べるとともに岩田・堀内（1985）の考察について紹介した。植田（1990）、（1994a）で述べられているように、競争制限的規制は守られている銀行に対しては補助金を与え、制約を受けている銀行については税金を課していることが分かった。また店舗の許認可権を大蔵省が握っていることは、預金金利規制による補助金の銀行間での配分について、大蔵省が裁量的に決定することができるという可能性も指摘できる。

競争制限的規制によって銀行業は補助金を得ることができたが、この補助金がどの程度銀行業の安定化に寄与したかについては不明である。銀行業が得た補助金が効率的に使われず非生産的な投資に使われていたという指摘もあるが、これまで明確な結論を導くような研究はなかった。しかし、近年、銀行規制の銀行行動や銀行の効率性に与える影響についての実証分析が増えてきた。本間・寺西・神門（1996）では銀行行動と競争制限的規制の関係について考察している。その結果は、預金金利規制による補助金は、企業部門への移転や生産性向上のための投資に向かうのではなく、労働等の非金融財の過剰投入を招く等銀行内部で浪費された可能性を指摘している。また武田（1998）は、地方銀行の生産性と預金金利規制の関係を考察し、預金金利規制の撤廃が銀行の生産性を高めるように作用したことも導いている。

## 4. 健全経営規制

健全経営規制は、銀行のバランスシート上の指標に一定の制約を課すことで、銀行経営の健全化を達成しようとするものである。高度成長期には、各種の健全経営規制が課されていた。このような規制をまとめて経営諸比率規制と称し、經常収支率規制、配当規制、預貸率規制、不動産比率規制、自己資本比率規制、流動性資産比率規制、大口融資規制があった。上述のように、健全経営規制は、法制化ではなく行政指導によって行われていたので、短期間のうちに規制の内

容が変更されることも多かった。本節では、最初に経営諸比率規制の概要について述べる。さらに、1950年代半ば以降重視された預貸率規制が守られなかったことを、当時の規制体系との関係から考察する。

#### 4-1. 経営諸比率規制の概要<sup>6</sup>

##### 自己資本比率規制

自己資本比率規制は、1954年に、10%以上の自己資本比率（自己資本の預金に対する比率）を達成するように努力するという形で導入された。<sup>7</sup> 現在のBIS規制や諸外国での自己資本比率規制とは異なり、将来達成する自己資本比率の目標水準であった。佐竹・橋口（1967）で述べられているように、当時の大蔵省では、銀行が増資を行い短期間に自己資本比率を高めることよりも、利益を内部留保として積み立て徐々に自己資本比率を高めていく方が望ましいと考えていた。それは、銀行が増資を行うことは配当負担の増加を招くことと、株式を購入する経済主体に購入資金を銀行が貸出すことが、銀行経営の健全化に繋がらないと考えていたからである。しかし、高度成長期に銀行の自己資本比率が10%を上回ることはなかった。

##### 経常収支率規制・配当規制

経営諸比率規制の中で最初に導入されたものは、経常収支率規制と配当規制である。競争制限的規制により銀行に超過利潤を与える目的は、銀行の収益を保証することで内部蓄積による自己資本の充実を達成し、そして貸出金利の引き下げや預金金利の引き上げを達成することである。そこで、銀行の収益が人件費等の経費の増加に繋がらないようにするために経常支出を経常収入の一定割合に抑えることで内部蓄積にまわす資金を確保する規制（経常収支率規制）と、その資金の社外流出を制限する規制（配当規制）が必要になったのである。<sup>8</sup>

この二つの規制は、1949年に導入された。<sup>9</sup> 1949年に導入されたときには、経常収支率（経常支出（法人税を除く）の経常収入に対する比率）を90%以下にすることとなっていたが、その後徐々に引き下げられ、1952年度上期以降78%の水準になった。当初経常収支率規制は厳格に守られていたが、1957年頃から守られなくなった。そして1959年には、当局が預貸率の是正の方を重視した

ので、一時的に経常収支率が悪化する可能性を考慮し経費率（経費（税金を除く）の経常収入に対する比率）の着実な逓減を指導することにした。その後、統一経理基準や効率化行政の導入により、経常収支率規制は廃止され、配当規制も緩和された。

#### 預貸率規制・流動性資産比率規制

高度成長期の大蔵省は、普通銀行は商業銀行主義に徹するべきであり、預金という負債に合わせて資産運用も短期で行うべきであると考えていた。そこで、金融機関の再建が一段落した1950年代後半に入ると、普通銀行のオーバーローン是正が大蔵省の最大の関心事となった。さらに、伊藤・香西（1991）は、オーバーローンに伴う外部負債への依存のコストが経常収支率を圧迫することと、審査の不十分さと絡んで長期貸出、大口融資、不良貸出の増加と結びつき資産のリスクを高めることを、大蔵省が考えていたと推測している。<sup>10</sup> 1957年にオーバーローン是正のための通達が出され、預貸率（貸出残高の預金残高に対する比率）を80%以下にすることが目標として示された。<sup>11</sup> そして、1959年には、預貸率を守らない場合には厳しい措置をとることを通達し、大蔵省は貸出の抑制を指導した。<sup>12</sup> また同時に流動性資産比率（流動性資産保有額の預金残高に対する比率）を30%とするように指導した。大蔵省は、貸出を固定的な資産と考えていたので、貸出以外の資産を流動性資産として認めた。具体的には、現金預け金、金銭信託、コールローン、銀行引受手形、有価証券（公社債、地方債、金融債、事業債等）である。

1960年代半ばから、オーバーローン問題は最終段階を迎えた。全国銀行協会連合会による『銀行融資に関する共同準則』の決定である。このルールでは、限界預貸率（一定期間における貸出増加額／預金増加額）は原則として前年度の預貸率（平残ベース）を超えてはならないものとされ、各銀行が自己責任の原則に基づいて預貸率の逓減を図ることとした。しかし、最終的に預貸率が80%を下回るようになったのは、企業の資金需要が沈静化した安定成長期に入ってからである。

#### 不動産比率規制

営業用不動産については、一定額以上の場合不動産取得に関する個別承認制

度が行われていた。そして、1953年に、不動産比率（不動産／狭義自己資本）を70%以内とする不動産比率規制が導入された。この規制の目的は、銀行の不動産保有を制限することで、店舗規制を補足して規模拡大競争を制限することと、資産構成の固定化を防ぎ健全化を目指すことであった。また一等地を占拠する銀行の店舗への社会的反感を抑える意味もあった。その後、目標値として不動産保有比率を50%以下にするように努力することを付け加えた。そして、1958年以降は、基準が50%、目標が40%となった。

### 大口融資規制

分散投資により資産全体のリスクを削減するためには、銀行が特定の企業への融資に偏ることを防止することが必要である。これが大口融資規制である。1957年に大口融資を是正するように通達があったが、所要水準は示されていない<sup>13</sup>。ただし伊藤（1995）によると、対自己資本比率で25%以下（証券保有と合わせて40%以下）が目安とされていた。

### 業務計画表

上述のように経営諸比率規制は守られていなかった。そこで、大蔵省は経営諸比率規制の実効性を確保するために、1960年から「業務計画表」の提出を義務付けることにした。そして、1961年からは対象が都・地銀から長信銀・信託銀を含めた全国銀行に拡大された。提出するのは「計画」と「計画と実績の乖離」の二つであり、前者は各行の改善意欲を示し、後者は実行の努力を示していると考えられていた。これらをもとに、経営諸比率規制の各項目ごとに順位を付けて、さらにウェイトを付けて総合順位を算出している。主として都銀については、このような総合順位表は、店舗認可等を含めた広範な行政においての参考資料として用いられたと考えられている。

### 4-2. 経営諸比率規制に関する考察

上述のように、高度成長期の経営諸比率規制は、所要水準を達成されることが少なく、守られていたとは言い難い。日本の現状や諸外国の例を見るまでもなく、高度成長期に健全経営規制が守られていないことは驚くべきことである。これまで、高度成長期には健全経営規制が守られなかったことについては考察

されていない。しかし、都銀の預貸率の悪化と関連のあるオーバーローンは、日本経済の特徴として多くの研究者が指摘してきた。この分野の研究から、預貸率規制が守られなかった理由を考察することができる。

オーバーローン審議会（1961年6月から63年5月）の答申では、債券市場などの直接金融の発達が遅れており企業の資金調達は銀行借入に依存していたことと、都市銀行の取引先である大企業は資金需要も旺盛で借入額も大きかったことから、都銀の貸出額が増加していたことを指摘している。また、鈴木（1974）が指摘しているように、成長通貨の供給を公開市場操作ではなく日銀貸出により行っていたという、当時の金融調節手段の面にも原因がある。さらに、都銀に対する厳しい店舗規制が預貸率を悪化させたという指摘もある。吉田（1976）、寺西（1982）、鹿野（1994）は、都市銀行と地方銀行間の資金偏在の原因として、店舗規制をあげている。預金金利規制により価格競争が制限されていた当時の銀行業界にとっては、店舗数を増やすことは非価格競争において優位であった。店舗規制は都銀に対しては厳しかったが、中小金融機関は優遇的に店舗の新設が認められた。一方で、都銀には取引先大企業からの旺盛な資金需要が存在しているが、中小金融機関には取引先が中小企業であるので都銀ほど巨額な資金需要は存在しなかった。そこで、都銀は、中小金融機関からコール市場を通じて資金を調達したり、日銀貸出に頼らざるを得なくなっていた。そのために都銀の預貸率は悪化した。

都銀の預貸率を改善するためには、都銀への資金需要を沈静化することと、都銀の支店数を増加させることで預金額を増加させることが必要である。しかし多くの企業が自由に債券が発行できるようになると、長期信用銀行の発行する金融債がスムーズに消化されなくなる可能性がある。そこで直接金融を進展させることは不可能であった。また、都銀の支店を増やすことは、中小金融機関に対する大きな脅威となるので、こちらも無理であった。それゆえ、規制体系を変えなければ（競争制限的規制を緩和しなければ）、預貸率を改善することができなかつたと思われる。しかし規制体系を変更していなかったことは、岩田・堀内（1985）が指摘しているように、健全経営規制よりも競争制限的規制を重視していたからだと思われる。預貸率規制が守られるように大蔵省が制度の変更をしなかったのは（あるいは、できなかったのは）、競争制限的な状況を守る方を重視していたからであり、弾力化と称し細かい点まで行政指導し

たことにあまり意味はなかったと思われる。つまり、競争制限的規制の重視が、健全経営規制の実効性を妨げたことになる。

## 5. まとめ

本稿では、高度成長期の銀行規制に関する概要を整理し、既存研究のサーベイを行った。最後に本稿の考察のまとめとして、高度成長期の銀行規制を体系的に整理する。

参入規制や業務分野規制は超過利潤を与えることもあれば、銀行の利潤獲得の機会を奪うこともあった。これらの規制から銀行が得た超過利潤を補助金とすると、利潤獲得の機会を奪われた銀行や他の金融機関にとどまらず家計や企業が課税の対象となった。預金金利規制も、家計に課税し銀行業へ補助金を与えることになっていた。そして預金金利規制により各銀行が得られる補助金は、店舗規制に依存していた。価格である金利が規制されている状況では、店舗数が多いことが多くの預金を獲得するために必要であった。そこで、他行よりも多くの店舗の新設が認められた銀行は、他行よりも多くの補助金の配分を受けることができた。そして、銀行間での補助金の配分は大蔵省の裁量に基づいていた。競争制限的規制によって与えられる補助金を有効に利用し銀行業の安定性を達成することの利益は、銀行のみならず課税の対象となった家計や企業へも及ぶ。しかし、既存の実証研究では、銀行業が補助金を有効に用いたという結論はでていない。

また大蔵省は、銀行経営の健全化を達成するために、経営諸比率規制を実施していたが、経営諸比率規制は守られていなかった。特に1950年代後半以降重視されていた預貸率規制が守られなかった理由として、当時の銀行規制の中で経営諸比率規制が競争制限的規制よりも軽視されていたことをあげることができる。これより、もし規制の存在が高度成長期の銀行業の安定化に貢献していたならば、金融システムの安定化は競争制限的規制によって実現された可能性が高い。

## 参考文献

相澤直樹・世良祐一（1988）「普通銀行の経営諸比率規制の推移について」、『金融』11月号

- 池尾和人 (1994) 「信用秩序と銀行規制」, 堀内昭義 (編) 『金融』 (講座・公的規制と産業⑤) NTT 出版
- 伊藤修 (1995) 『日本型金融の歴史的構造』, 東京大学出版会
- 伊藤修・香西泰 (1991) 「金融行政」, 大蔵省財政史室 (編) 『昭和財政史-昭和27年～昭和48年度: 第10巻』 東洋経済新報社
- 岩田規久男・堀内昭義 (1985) 「日本における銀行規制 (1,2)」 『経済学論集』 (東京大学) 51-2,3
- 植田和男 (1990) 「日本型規制の“功罪” - 金融業 -」, 現代経済研究グループ (編) 『日本の政治経済システム』 日本経済新聞社
- 植田和男 (1994a) 『転換期の金融行政』, 堀内昭義 (編) 『金融』 (講座・公的規制と産業⑤) NTT 出版
- 植田和男 (1994b) 「日本の金融システムの変遷」, 貝塚啓明・植田和男 (編) 『変革期の金融システム』 東京大学出版会
- 于毅波 (1994) 「預金金利規制と所得分配」 『一橋論叢』 112-5, 898-920
- 于毅波 (1995) 「人為的低金利政策の再評価」 花輪俊哉 (編) 『日本の金融経済』 有斐閣
- 大蔵省財政史室 (編) (1998) 『昭和財政史-昭和27年～昭和48年度 資料 (5) 金融: 第17巻』 東洋経済新報社
- 鹿野嘉昭 (1994) 『日本の銀行と金融組織』 東洋経済新報社
- 小林桂吉 (1978-79) 「戦後銀行行政史 (1-14)」 『ファイナンス』 (大蔵省)
- 佐竹浩・橋口収 (1967) 『銀行行政と銀行法』 (新銀行実務講座第13巻) 有斐閣
- 清水啓典 (1997) 『日本の金融と市場メカニズム』 東洋経済新報社
- 鈴木淑夫 (1974) 『現代日本金融論』 東洋経済新報社
- 武田浩一 (1998) 「規制緩和と銀行の生産性変化」 『日本経済研究』 No.37, 19-57
- 筒井義郎 (1988) 『金融市場と銀行業』 東洋経済新報社
- 寺西重郎 (1982) 『日本の経済発展と金融』 岩波書店
- 永田邦和 (1997) 『銀行規制と銀行行動の変化』 一橋大学大学院経済学研究科修士論文
- 南部鶴彦 (1978) 「銀行業の非価格競争と預金金利規制」 『季刊理論経済学』 第29巻, 56-66
- 堀家文吉郎 (1962) 「銀行の規模と店舗配置」 『金融ジャーナル』 (『銀行行動の研究』 日本経済評論社, 1975年, 第11章所収)
- 堀内昭義 (1981) 「わが国銀行業の長期的構造変化-都市銀行シェア・ダウンの実証分析」 嶋山昌一編 『金融・証券講座』 第5巻, 東洋経済新報社
- 堀内昭義 (1994) 「日本経済と金融規制-変遷と課題」, 堀内昭義 (編) 『金融』 (講座・公的規制と産業⑤) NTT 出版
- 堀内昭義・佐々木宏夫 (1982) 「家計の預貯金需要と店舗サービス」 『経済研究』 第33巻, 219-229
- 本間哲治・寺西重郎・神門善久 (1996) 「高度成長期のわが国銀行業の効率性」 Discussion Paper Series A No.321, The Institute of Economic Research, Hitotsubashi University
- 山田芳之・永沼和明・齊藤淳司 (1985) 「店舗行政の変遷と店舗配置 (上・下)」 『金融』

11月号・12月号

吉田暁 (1976)「都市銀行のシェア低下と資金偏在」大内力編『現代金融』東京大学出版会

Dewatripont, M. and J. Tirole (1994) *The Prudential Regulation of Banks*. MIT Press (北村行伸・渡辺努訳、『銀行規制の新潮流』東洋経済新報社, 1996)

Diamond, D. and P. Dybvig (1983) "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity" *Journal of Political Economy* 91,393-4141

<sup>1</sup> 銀行規制の根拠に関する詳細な議論については、永田 (1997) を参照。

<sup>2</sup> しかし、第4節で詳しくみるように、経常収支率規制は守られていなかった。

<sup>3</sup> 伊藤・香西 (1991) には、1962年に設立申請書が提出されたケースが紹介されている。

<sup>4</sup> 堀家 (1962) では、預金と店舗の有意な正の相関関係が示されている。

<sup>5</sup> 店舗規制の推移については、山田・永沼・斉藤 (1985) を参照。

<sup>6</sup> 本節は、相澤・世良 (1988)、伊藤 (1995)、伊藤・香西 (1991) を参考にした。

<sup>7</sup> 1954年12月23日付「昭和29年度下期決算について」(蔵銀第3232号)

<sup>8</sup> さらに、銀行の収益が高いので給与水準を引き上げるべきだという賃上げの意見に対する大蔵省の見解でもあった。

<sup>9</sup> 1949年9月20日付「昭和24年度上半期決算について」(銀々第824号)

<sup>10</sup> さらに、経済の過熱化を抑えるために設備投資を抑制するというマクロ経済政策の一環として、企業の資金調達を抑制するために銀行貸出を制限することが必要になっていたという面もある。

<sup>11</sup> 1957年11月2日付「当面の銀行経営上留意すべき基本的事項について」(蔵銀第1421号)

<sup>12</sup> 1959年3月2日付「当面の銀行経営上留意すべき事項について」(蔵銀第218号)

<sup>13</sup> 1957年11月2日付「当面の銀行経営上留意すべき基本的事項について」(蔵銀第1421号)