

銀行業に対する規制と銀行行政の評価

—「金融革命」をふまえて—

高橋 豊 治

I はじめに

現在、日本の金融制度は、昭和48年の第一次石油ショックとそれに伴う高インフレ、及びその対応策としての財政赤字・国債の大量発行などという経済環境の下で、ひとつの大きな変換期をむかえている。これは決して日本固有の現象でなく、アメリカをはじめとする他の諸外国共通の状況である。この大きな変革というのは、一般には、「金融革命」と呼ばれているものである。しかし、この用語自身きわめてあいまいで、論者によって扱う内容も異なっている。そこでまず、この点を明確にすることから始めよう。

日本の金融制度は、ごく最近まで昭和2年に公布された「銀行法」(旧銀行法)を中心とした改正に基礎を置いていた。この金融制度は、昭和40年代半ばまでは、不完全ながらも基本的な機能を果たしてきたと見ることができる⁽¹⁾。しかし、40年代の半ば以降、この金融制度と経済環境との不適合の兆しがいくつか現れてきた。この不適合は、インフレーション、高金利、それらに伴う金利選好の高まりと、金利規制をはじめとする金融機関の活動に対しての規制が折り重なって生じたものである。また同時に、インフレーションと高金利は、金融機関及び金融市場が、競争的行動に対する規制を回避したり、あるいは、それからの逃げ道を探そうとする誘因を大きくしたのである。⁽²⁾

つまり、国債発行に伴う公開市場の拡大、金利の高水準乱高下、技術革新による金融取引コストの低下、国際資本移動の活発化などといった「新たに発生した経済的・技術的条件」と、民間金融機関に対する金利規制、業態間の「垣根」規制、内外金融市場を分断する諸規制という「旧来の金融の法的枠組みや規制」との間に、矛盾・相克が発生し、これを回避ないし解決する民間側の創意工夫として、各国で金融革新(financial innovation)が起こったと考える

ことができる。

一方、政策当局も、旧来の法的枠組みや規制が、実状にそぐわなくなったことに気づき、これらの撤廃ないしは再検討を始めた。この当局の動きにより、金融革新がより一層促進されるという状況が見られる。このような当局による法的枠組み及び規制の撤廃・緩和を、金融自由化（financial deregulation）と呼ぶことができる。

したがって、一般に「金融革命」と呼ばれているものは、主として現状の経済状況と旧来の金融制度の矛盾を誘因とした民間側での創意工夫である「金融革新」と、旧来の金融制度の旧態性に気づいた当局による「金融自由化」という二つの側面を持っていると言える。

このようにして見ると、「金融革命」を分析するためには、その基本となっている金融制度において、政策当局の規制・介入がどのようなものであるかを検討することが、大きな意味を持つ。以上のような背景で、本稿では、旧来の法的な枠組みや規制がどのような考え方で用いられていたかを検討する。

さてこのような、金融制度ないし組織、さらに政策当局の金融行政について考える場合には、まず、なぜ銀行業に対して規制（あるいは介入）が必要なのかを考えておく必要がある。そこで、Ⅱ節では、銀行業への規制の必要性について理論的に検討する。

さらに、現実の規制・介入について評価するためには、規制の目的と手段を、明示的に関係づけて考える必要があるが、従来この関係については、非常にあいまいなまま議論が行われていた。そこで、Ⅲ節では、現実に行われている規制の目的と手段の関係を明確に、すなわち、それぞれの手段は、どのような目的を考えられて行われているのかを明確にする。

そして、これらのことを踏まえて、最後の節では、日本の銀行業について簡単に展望し、銀行行政についての評価を行う。

Ⅱ 銀行業への規制の必要性

銀行業への規制が行われるのは、一つには銀行業の提供するサービスが、経済の支払い・決済手段の重要な位置を占めているためである。銀行業はその発行する預金債務によって経済の支払い・決済手段を支えて来たと言える⁽³⁾。そのため、銀行の発行する預金債務の安全性が保証されなければ、経済の支払い・

決済機能は崩壊してしまう。預金債務は、法貨と一定の比率で交換可能と言う意味では、保有者にとって安全資産であるが、銀行が倒産する場合には安全ではなくなる。従って、経済の支払い・決済機構を破綻させないためには、銀行が倒産の危険から自由でなければならない。さらには、銀行の預金債務が、支払い・決済手段として用いられるのは、人々が預金債務について、それが他の人に受け入れられるであろうという期待に基づいている。しかし、他の人に受け入れられるであろうという期待は、「他の人がまた別の人が受け入れるということ」を期待している」と期待しているという自己実現的な期待によっているとも考えられる。このような自己実現的な期待は、いったん期待の連鎖が崩壊すると、非常に簡単に全体の機構が崩れ去る危険をはらんでいる。⁽⁵⁾

銀行業への規制が行われるもう一つの理由は、資金配分面からのものである。銀行の行なう資金仲介は、産業に対して効率的に資金を流すことを求められている。この効率的な資金配分のために政策当局が介入することが考えられる。つまり、私企業である銀行に任せるだけでは、将来についての不確実性が存在していることや、市場の失敗等により、効率的な資金配分が出来ないとする考え方である。

Ⅲ 規制の捕らえ方

前述したように、一国の金融制度ないし組織について考える場合、その追求する目的 (goal) と、そのためにとられる、当局の行動 (practice), または手段 (instruments) とに区別して考えることが必要である。⁽⁶⁾ここで、望ましい金融制度は、一般的に、安全性と効率性を追求することに求められると言える。つまり、当局の行う規制は、安全性と効率性という基準に基づいて行われるものであると考えることができる。そこで、まずこの目的について検討し、それを達成するための手段について述べることにしよう。

1. 目的

a 安全性

前節でも指摘したように、銀行預金は通貨・準通貨としての性格を持ち、銀行は預金の供給によって社会の支払い・決済機構の重要な担い手となっている。したがって、銀行がその保有する資産の健全性を維持し、預金債務の不履行などの事態を生じないように努めることが、その第一義的な責務である、これが⁽⁷⁾

安全性の示す内容であり、「信用秩序の維持」という言葉で呼ばれているものである。ここで、一般の預金者にとって個別銀行の安全性を判断するのは容易ではないため、金融機関の経営に対する漠然とした信頼感を持って預金するのが一般的と言えよう。そのため、一つの銀行の破綻が生じると、しばしば健全経営⁽⁸⁾を行っている他の銀行に対する、預金取り付けへと発展する恐れがある。特に、前述のような自己実現的な期待をもって人々が行動しているとすると、ちょっとしたきっかけで、取り付け騒ぎへと発展しかねない。そこで、金融制度は、こうした預金者の漠然とした信頼感に答えることによって、取り付けの全般的な波及を未然に防止し、預金の安全性ひいては、社会の支払い・決済機構の安全性を維持しなければならないのである。

b 効率性

金融制度のもう一つの目標として効率性を考える場合、そこには二つの側面がある。それは、操作上の効率 (operational efficiency) と、配分上の効率 (allocational efficiency)⁽⁹⁾ の二つである。

操作上の効率とは、ある成果を収めるためのコストによって測定されるもので、金融機関の経営効率に相当するものである。より具体的には、手数料の軽減⁽¹⁰⁾、効率の悪い金融機関の淘汰という状況を考えている。

一方、配分上の効率とは、貯蓄の流れを生産的に導入する場合の有効性を意味するもので、究極的な資金供給者から究極的な資金需要者に対し、貸出・証券投資などの資金が、最も効率的に配分され (つまり、貯蓄資金が円滑に投資資金に流れるようなチャンネルを作り)、その結果として、実物的資源の効率的な配分を実現することを目指すものである。したがって、一定資源のなかで⁽¹¹⁾ 極大の生産を可能にする資源配分を金融面で達成しようというものである。

2. 手段

a 安全性のための手段

安全性のための手段は大きく二つに分けられる。それは事前の規制と事後的な措置である。事前の規制は、安全性を達成するために、まえもって安全性が達成できるような金融制度上のしくみを整備しておくという考えに基づくものである。⁽¹²⁾ これは銀行の通常の営業活動に対する諸々の規制という形をとるもの

である。一方、事後的な措置とは、銀行が経営破綻に陥った場合にとられる公的介入措置である。

(1)事前の規制

銀行の営業活動に対する規制は、銀行の活動にさまざまな規制を課すことによって、その経営の安全性を高めようとするものである。つまり、銀行経営の安全性の向上が、それらの発行する預金債務の安全性に結び付き、その結果人々の預金に対する信頼も維持されるであろうというのが、この規制を支持する伝統的な考え方である。⁽¹³⁾

ところで、銀行の営業活動に対する規制は、その内容から次の二種類に分類できる。⁽¹⁴⁾そのひとつは、競争制限的規制とか構造的規制（strustural regulation）と呼ばれるもので、銀行業務やそれと直接関連する分野での自由な競争を制限しようとするものである。⁽¹⁵⁾

これは、銀行業における過大な競争が制限されれば、銀行経営の安全性が高まるという前提が、その規制の基礎をなしている。たとえば、銀行業への参入規制、各種の金利規制、配当規制、店舗規制、各種業務分野における兼業規制などがこの競争制限的規制に含まれている。

もうひとつの規制は、バランス・シート規制とか健全経営規制（prudential regulation）と呼ばれるものである。この規制は少なくとも直接的には、銀行業における競争の制限を目指すものではなく、個々の銀行・金融機関の資産構成に関する自由な選択に制約を加えることによって、銀行の経営が不当に危険の大きいものになることを防止する目的を持っている。この規制の代表的なものには、自己資本規制（capital adequacy regulation）と呼ばれるものがある。これは個々の銀行に対して、貸出・証券投資などを自己資本の一定割合に制限するものである。というのは、自己資本は、銀行の資産保有に伴う危険を吸収する緩衝財とみなされており、この自己資本の比率が高いほど銀行預金の安全性も高く保てると考えられているのである。

このほかにも、銀行に対して十分に流動的であると目される資産を一定比率以上保存したり（流動性資産比率規制）、逆に危険の大きいと考えられる資産の保有割合を一定水準以下に抑制したりすることを義務づける規制が、典型的なバランス・シート規制と言える。

(2)事後的な措置

金融危機の歴史をながめてみると、銀行が経営破綻に陥った場合に、多かれ少なかれ、公的介入が行われ、金融市場における信用秩序の維持に乗り出すことは通例になっているといえる。⁽¹⁶⁾こうした事後的な措置はその存在そのものによって、預金の信認が高まる効果が期待できる面がある。⁽¹⁷⁾

この事後的な措置には、代表的なものとして、(ア)困難に陥っている銀行の救済⁽¹⁸⁾、(イ)経営危機にある銀行を健全な銀行へ合併・吸収させるための斡旋・調停、(ウ)預金保険制度、の3つがあげられる。このうち、(ア)、(イ)は、銀行の経営破綻を救済することによって、その預金債務の安全性を確保しようとする性格の措置であるのに対し、(ウ)は、銀行自身の存続ではなく、銀行は倒産しても、そこに預けられた預金は保護しようとする性格⁽¹⁹⁾の措置である。

b 効率性のための手段

効率性のための手段は、効率性には前述したように、操作上のものと配分上のものという二つの概念があることから、それぞれに対応した手段が考えられる。

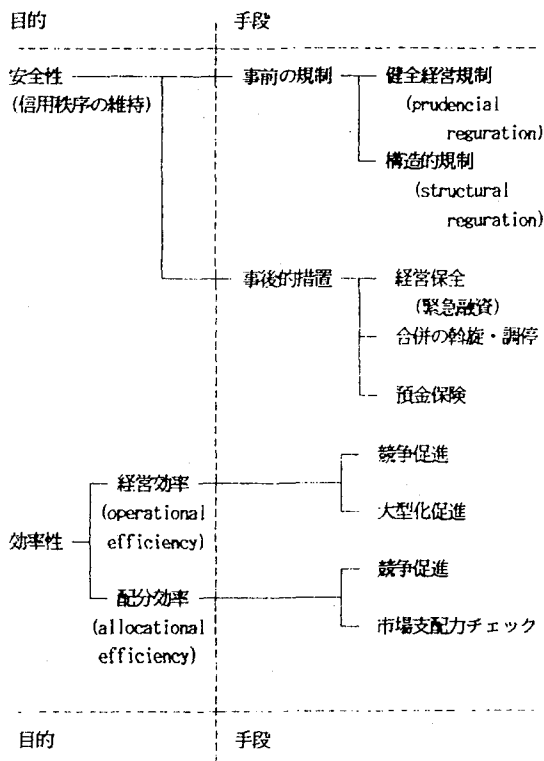
(1)操作上の効率性（経営効率）のための手段

操作上の効率性のための手段としては銀行間で競争が行われ、これによって経営効率の悪い銀行は淘汰されるという形で、各行の経営努力に対する刺激を与えようとするものが考えられる。また規模の経済性の存在を根拠に、合併などによる大型化によって経営効率・経営基盤の強化を図ろうとするものが考えられる。

(2)配分上の効率性のための手段

一方、配分上の効率性のための手段としては、銀行業への参入障壁を低くしたり、競争環境を整備したりする競争促進政策や、独占・寡占によって資源配分の効率性が阻害されることを防ぐために、市場支配力をチェックするものが考えられる。

以上のようにして見てきた目的・手段の関係は、次の図のように示される。



IV 日本の銀行行政とその評価

1. 日本の銀行行政

前述のように、日本の金融制度は、ごく最近まで、昭和2年に公布された「銀行法」(旧銀行法)を中心とした改正に基礎を置いていた。この旧銀行法を中心とする改正は、銀行の倒産を防ぐことを第一の目的としていたのである。昭和40年以前の日本の銀行行政は、安全性を目的とした競争制限的規制が行われていたと見ることができる。⁽²⁰⁾特に昭和7年頃からの戦時統制経済の強化につれての銀行合同の促進が図られた。⁽²¹⁾戦時中には地方銀行は、国債の保有機関となり、都市銀行はさらに軍事産業に対する融資機関となった。戦後しばらくの間は、経済復興ならびに経済成長のための資金需要が旺盛であったが、戦災による資本の壊滅、インフレーションによる資本蓄積の消滅とによって、企業は、

銀行、特に都市銀行に対する資金依存度を増大することになった。

第二次世界大戦後、経済は高度成長を遂げたが、銀行はこの経済の高度成長を金融面から支援することを要請された。しかし、旧銀行法は簡単なものであったため、銀行行政が事実上非常に大きな力を持った。⁽²²⁾ 具体的には、戦後において、大企業を中心とする復興政策がとられたので、大企業と銀行の間に癒着関係が生じ、さらに国際競争力の強化を目的として、人為的低金利政策が採られたため、経済に潜在的インフレーションの傾向が形成され定着した。このように、金融機関の資金供給能力を上回る資金需要が存在したために、都銀の資金ポジションは恒常的に逼迫した。金融機関は資金不足を日銀信用の供給に依存したので、オーバー・ローン現象が一般的になった。そこでの銀行行政は、金融機関の倒産による金融機関への信任が損なわれると金融秩序の崩壊につながるものとして、最も効率の悪い金融機関も温存するように働いた。

しかし、昭和40年代に入るとともに、従来通りの高度成長を続けられるかという点についての疑問が官民ともに持たれ始め、金融における競争原理の導入・強化と金利機能の活用によって、経済成長の鈍化に対応するため、金融の効率化を図ろうとする効率化行政への転換が提唱された。ただ、この経済成長の鈍化の予想は現実には的中せず、昭和40年代半ば頃までは、日本経済は高度成長を維持して行った。

だが、昭和48年の第一次石油ショックを起因として、経済は低成長に移行し、日本の金融をめぐる環境が大幅に変化した。さらに、昭和51年以降の国債の大量発行はそれに伴う流通市場の整備・拡大を促し、金利に対する上昇圧力として作用した。また、銀行のコスト引き下げならびに新商品開発のため、銀行は機械化を進展させることになった。

一方、旧来の金融制度は、内外の金融市場を遮断する封鎖経済体制、民間金融機関に対する金利規制・分業体制ということをも前提として、事実上高度成長期における資金供給を主たる業務として構築されていたため、I節ですでに述べたように、上記のような環境の変化との整合性を欠くようになった。さらに、日本経済は国際化の度合を強めるにつれて、内外からの自由化圧力が増大し、金融効率化の要請が強くなってきた。

当局はこのような効率化の要請に対応して、護送船団方式への反省もあって、効率化の達成手段として、理念的には、競争原理の導入・金利機能の活用を考

え、具体的な方策としては、合併による大型化の促進によって効率化を進めようとしている。つまり、銀行行政はこのような基本的方向に側して、過保護行政から効率化行政へと展開しつつある。さらに昭和56年には、銀行法の改正が行われ、新銀行法が制定・公布されることになったのである。この新規制法は、従来の銀行行政の主たるものを法律に織り込み、金融の効率化・自由化の要請については、行政指導の簡素化によって答えて行こうとする目的をもって制定されたものであるが、従来の効率化路線を踏襲するものであると言える。⁽²³⁾⁽²⁴⁾

2. 銀行行政の評価

効率化行政は、このように、効率化の達成手段として理念的には競争原理の導入・金利機能の活用を考え、合併による大型化の促進によって効率を高めようとするものである。その大型化の促進による効率化のバック・ボーンには、規模の経済性が存在するという考えがある。⁽²⁵⁾しかし、仮に規模の経済性が存在するならば、政策当局の行動によらなくとも、合併したほうが銀行にとって有利な訳だから、大型化は自ずと促進されるはずである。

むしろこれは、前節の経営効率と配分効率とを区別した議論に基づいて考えるならば、規模の経済性が存在する場合において、経営効率の大型化による追求は、配分効率も達成できるかということが問題になる。この問題を明らかにすることなしに、単純に規模の経済性が存在するのであるから、合併・転換による大型化が望ましいという結論を導くことはできない。

さらに、規模の経済性が存在することになれば、それは集中・参入障壁の原因となる。これは、配分効率で考えれば阻害要因となる。つまり、仮に規模の経済性が認められても、そのために銀行の集中を招き、寡占・独占状態になれば配分効率は阻害される。⁽²⁶⁾

預金保険機構については、資金配分の効率性を損なわないで、支払い・決済機構の維持が可能なることから多くの支持が得られている。だが、預金保険機構も完全なものではなく、預金保険機構によって銀行は倒産の危険の大小にかかわらず、同一の条件で預金債務を発行することができ、そのことによって銀行にとっては、危険の大きな資産運用形態を積極的に選択する誘因が存在するという問題が生じる可能性があることが指摘されている。⁽²⁷⁾いわゆる、モラル・ハザードの危険性を含んでいるのである。

このように、従来当然のように主張されてきた銀行行政については、何を目的として考えているのかをはっきりさせて議論を進めない、あいまいな議論に終始するばかりでなく、非常にミスリーディングな主張になりかねないのである。

(注)

- (1) 同様のことがアメリカでも言われている。この点については、例えば、Cargil & Garcia[1982]参照。
- (2) この考えは、鈴木[1984]にもとづいている。以下の金融革命についての考え方も同様である。
- (3) 館[1982]参照。
- (4) 堀内[1983]pp.17—18参照。
- (5) 例えば、大恐慌のきっかけとなった、ニューヨーク証券取引所の株価の大暴落は、このような期待の連鎖が切れた例として考えられる。
- (6) Carron[1983], Edwards[1981]参照。
- (7) 館[1982], 堀内[1983]参照。

より詳しく言えば、支払い能力 (solvency) の維持と流動性 (liquidity) の維持とがある。この支払能力と流動性の両者はともに一般的には銀行保有の資産による債務の充足関係を示すものである。相違は、支払い能力として問題になるのは全資産と全負債の最終的な充足関係であり、流動性として問題になるのは、そのときどきに支払いを必要とする債務の資産による充足関係である。すなわち、支払い能力は長期的な充足関係を、流動性は短期的な充足関係を意味している。(川口[1983]参照。)

- (8) 太田[1984]など参照。
- (9) Bain[1981]pp.238—256参照。
従来の多くの議論は、このことを明確に区別してなされることが少なかった。
- (10) Bain[1981]p.250参照。
- (11) Bain[1981]p.238参照。
- (12) 堀内[1983]参照。
- (13) 堀内[1983], 太田[1984]参照。
- (14) Revell[1981], 館[1983]参照。
- (15) これは、個々の銀行に対してある程度の超過利潤を保証することにつながる。
- (16) これは具体的には、昭和2年3月中旬から4月下旬にかけて全国的に、地方銀行に対する預金取り付けが発生した際に、「日本銀行特別融通及び損失補償法」の施行により、日銀が特別融資を行ったような状況を指している(山下[1979]p.93参照)。
- (17) 日本の場合、困難に陥っている銀行の救済、経営危機にある銀行を健全な銀行へ合併・吸収させるための斡旋・調停は、ある程度再建の見込みがある場合に行われ、預金保険は再建の見込みがない場合に適用されるという基準があ

- る。この点は、預金保険機構[1982]pp.16—17参照。
- (20) 後藤[1981], 日本銀行調査局[1976]参照。
- (21) この銀行合同は、戦時体制下のための国債消化という側面も持っていたが、同時に地方銀行の一県一行主義をうちだし、中小銀行の合同により地方銀行の基盤を一層強化することを狙っていた。(後藤[1980]p.119, 山下[1979]p.94参照。
- (22) 山下[1979]pp.88—89参照。
- (23) 金融ジャーナル[1981]p.19参照。
- (24) 蠟山[1981]p.15参照。
- (25) 例えば、「……金融機関の規模の拡大にはある程度規模の利益が働いて経営効率を向上させる効果があると思われる。」と述べられている(金融制度調査会[1979])
- (26) 銀行業における規模の経済性については、依然として多くの議論の余地を残しており、例えばその計測手法でさえ完全には確立していないものである。従って、規模の経済性が、2つの効率性にどの様に関わってくるかという議論と同時に、果して規模の経済性が存在しているものなのかも検討する必要がある。これらの議論については、高橋[1986]を参照、
- (27) この指摘については、堀内[1983]などに見られる。

参考文献

- Bain, A.D. *The Economics of the Financial System*, Martin Robertson, 1981
- Cargil, T.F. & G.G. Garcia *Financial Deregulation and Monetary Control*, 1982, Broad of Trustees of the Leland Stanford Junior University
(立脇, 蠟山訳『アメリカの金融自由化』東洋経済新報社 1983)
- Carron, A.S. "The Political Economy of Financial Regulation", in Noll, R.G. ed. *The Political Economy of Deregulation*, 1983 Edwards, F.R. Edwards, F.R. "Financial Institutions and Regulation in the 21st Century: After the Crash?"
in Verheirstraeten, A. ed. *Competition and Regulation in Financial Market*, St. Martin's Press, 1981
- 後藤新一『日本金融制度発達史』教育社 1980
- 堀内昭義「信用秩序と公的規制」『季刊現代経済』55 1983 秋
- 川口慎二『銀行』東洋経済 1983
- 金融ジャーナル「新銀行法と今後の銀行行政:大蔵省銀行局長米里恕氏に聞く」『金融ジャーナル』1981 7月号
- 金融制度調査会編『普通銀行のあり方と銀行制度の改正 金融制度調査会の答申』金融財政事情研究会 1979
- 日本銀行調査局『わが国の金融制度』1976
- 太田勉「金融自由化と信用秩序(上)」『日本経済新聞社』1984 9月6日
- Revell, J.R.S. "The Complementary Nature of Competition and Regulation In the Financial Sector",

in Verheirstraeten, A.ed. *Competition and Regulation in Financial Market*, St.Martin's Press, 1981

蠟山昌一「金融構造変化のなかでの銀行法改正」『金融ジャーナル』1981 7月号

鈴木淑夫「金融革新のうねり」『日本経済新聞』1984 2月16日

館龍一郎『金融政策の理論』東京大学出版会 1982

——「市場の弾力化促進へ最も好ましい手段(金融自由化の行方4)」『日本経済新聞』1983 8月4日

高橋豊治「銀行業における規模の経済性について—計測手法の展望—」『一橋研究』第10巻 第4号 1986年1月

山下邦男『金融制度』東洋経済 1979

預金保険機構『預金保険機構10年史』1982

筆者の住所 東京都世田谷区用賀2-41-17-201