

## 現代金融システム改革論序説

——公共性優先の金融システムへの転換をめざして——

経済学研究室 藤田 安 一

はじめに——問題の所在——

### I 現代の金融システム改革に欠落している視点

1. バブルの教訓と金融システムのあり方
2. 現代の金融システム改革に欠落している3つの視点

### II 公共性を優先する金融システムの構築にむけて

1. 金融機関の「効率性」と「公共性」
2. 「効率性と公共性の調和」論とその問題点
3. 金融機関の「公共性」と「自主性」
4. 金融自由化とバブル経済期の銀行行動

### III 金融労働者の役割と現代金融機関の社会的責任

1. 金融機関の「自主性」と社会的責任
2. 金融機関の自主性を生かす道
3. 金融機関における金融労働者の現状と問題点

### IV 現代の金融システム改革と公的金融のあり方

1. 公的金融と郵便貯金
2. 現代における郵便貯金の社会的存在意義
3. 21世紀日本の社会と郵便貯金の役割
4. 国民不在の郵貯民営化論

おわりに

はじめに——問題の所在——

橋本首相は1996年11月、6大改革の目玉の1つとして金融システム改革、いわゆる日本版ビッグバン構想を打ち出した。そこでは、Free（市場原理が働く自由な市場）Fair（透明で信頼できる市場）Global（国際的で時代を先取りする市場）の3原則を金融システム改革のスローガンにし、2001年までに東京をニューヨークやロンドンに並ぶ金融市場として再生する目標を掲げた。

こうして、いよいよ日本においても今年（1998年）から2001年にかけて、大胆で急激な金融シス

テムの大改革＝日本版ビッグバンが始まろうとしている。このビッグバンは、単に銀行、証券、保険会社など金融機関の規制緩和を進めるだけではない。外国為替や会計制度から税制、商法、雇用慣行まで、およそ金融システム全般を、国際基準（グローバル・スタンダード）に合わせて徹底的に改革することを目的としている。

予定どおり、こうした金融システム改革が実施されていけば、株式売買手数料や金融商品の設計は自由になるばかりか、銀行、証券、保険会社の相互参入は促進され、銀行、証券、保険という業態の枠を越えた再編が急速に進んでいく。さらに、持株会社の解禁や外資系企業の参入が、この再編を加速させ、体力のない金融機関に淘汰を迫るのは確実であろう。

事実、ビッグバンの波は、早くも私たちの眼前で金融機関の相つぐ破綻という形で表れている。1997年11月の三洋証券の会社更生法適用申請に始まった金融破綻の波は、北海道拓殖銀行の北洋銀行への営業譲渡、山一証券の自主廃業、徳陽シティ銀行の仙台銀行などへの営業譲渡へと広がっていき、まさに止まるところを知らない感がある。

この現在の極めて深刻な金融不安でさえ、今年から稼働するビッグバンの影響に比べれば、単なる序曲にすぎないと言えようか。それほど大きなインパクトを社会に与える金融システム改革であるにもかかわらず、この金融ビッグバンには基本的に重大な問題点が指摘できる。その問題点は、1980年代半ばから本格化したわが国の金融自由化によって、現在まで、さまざまな金融システムの改革が行われてきたが、金融ビッグバンに至る今日まで持ち越されてきたものである。

本稿の課題は、この金融ビッグバンに欠落している視点をとりあげ、その視点をとりあげることの重要性を指摘することによって、今後の金融システム改革の望ましいあり方を提示することにある。したがって、本稿のこうした課題上、金融システム改革をその諸点にわたって詳細に論じることが他日に期し、本稿では、現代の金融システム改革の基本的かつ根本的な視点を論じることしたい。これが、本稿のテーマを「現代金融システム改革論序説」とした理由である。

## I 現代の金融システム改革に欠落している視点

### 1. バブルの教訓と金融システムのあり方

では、金融ビッグバンを含めて、現代わが国の金融システム改革に欠落している視点とは何であろうか。それを指摘するにあたって、この第1章では、まず1980年後半から90年代はじめにかけてのバブル経済期に、金融自由化と金融機関の行動が、どのようなインパクトをわが国の金融市場に与えたかを明らかにし、つぎに、この経験から、どのような教訓が引き出されるかを論じ、最後に、現代の金融システム改革に欠落している視点を3点にわたって指摘しておこう。

「民間金融機関による自由な効率性の追求こそが、資金の適正な社会的配分をもたらす」——この考えが、実はフィクションにすぎなかったということを示す決定的な出来事こそ、1980年代後半から90年代初めに発生したバブル経済にほかならなかった。そこでは、金融自由化によって金融機関の自主性が一層拡大する状況の下で、もっぱら効率性を追求する民間金融機関の激しい競争の結果、国民経済を收拾のつかない混乱へと導いていったのである。

そのため、バブル経済の崩壊を契機として、いっせいに金融機関による偽造預金証書の発行やそれを担保とする不正融資などの金融不祥事が、次々と明るみに出た。外見的には、厳格で規律性に富み、精密機械のように誤りを知らないと思われていた銀行。常に口を開けば、「公共性」の必要性を訴え続けてきた銀行。そのペールがはがれ、ついに銀行の内幕が国民の前に露呈された感がある。

「銀行が聖域からひきずり出された」のである。バブル経済期の銀行行動ほど、銀行の外見と内実、言葉と実態とのズレを鮮明に映し出すものはない。

こうしたバブル経済期の銀行行動が如実に示したように、資金の配分を銀行の効率性にのみゆだねることは、収益性の多寡を基準にした銀行にとっての効率性にほかならず、社会的には資金の適正配分を攪乱する要因になった。しかも、このような行為が、しいては銀行自身にも負の遺産として重くのしかかり、現在に至っても、まだ巨額な不良債権の未消却問題として資金の適正な社会的配分を妨げているのである。

以上、バブル経済が私たちに教えたことは、一国の金融システムは、金融機関の効率性よりも国民生活の公共性を、まず最優先に考えて運用されなければならない、そして初めて、金融機関自身の効率性も発揮できるということである。公共性が保証されて初めて、効率性が発揮できるのであって、その逆ではないことに注意しなければならない。

しかし、今後、民間金融機関は、金融自由化の本格化に伴う金融機関の競争の激化によって、ますます公共性を発揮する基盤を弱めるであろう。それを放置して民間金融機関の自主性にまかせておけば、バブル経済期のように、リスクは大きいが高収益も高い分野への貸し出しを積極化させる危険性ははらんでいる。

この危険性を回避しようと、リスクを国民に転嫁すれば、今日のような社会的金融危機を招き、国民経済を弱めてしまう。国民経済の弱まりは、金融機関自身の効率性をも低下させる。まさに悪循環である。

## 2. 現代の金融システム改革に欠落している3つの視点

この悪循環を断ち切る視点を、以下3点にわたって述べよう。同時に、この視点は、現代の金融システム改革において欠落しているか、あるいは極めて弱い視点でもある。

第1に、国民生活を守り福祉を増進するための資金配分の適正化こそが、金融機関の効率性よりも、より上位の公共性を体現した理念として社会的に認知されることである。

そして、この基準に基づいて、現代の金融システムのなかで緩和した方がよい規制と、そうでない規制とを峻別し、関係業界の利害調整という観点からではなく、国民が金融機関に求めているものは何か、あるいは、金融機関が国民経済の安定的発展のために、どのような公共的役割を果たすべきかという観点から、社会的に必要とされる規制を行うことである。

この点を無視して、民営化や金融自由化という名のもとで、これまで公共性を保証してきた金融システムを廃止したり、規制を一律に緩和したりすれば、金融機関の内外でその歯止めを失って、バブル経済の再現となりかねない。民営化や金融自由化による競争原理の導入は、金融機関に対して利益の追求を認めても、決して、社会に不利益をもたらす自由は認めていないことを忘れてはならない。

第2に、金融機関で働く労働者が、自らの労働条件の改善を通じて自己の金融機関の経営に参画し、金融機関の反社会的行為を内部からチェックできるような体制をつくる必要がある。

この点では、現在の金融システム改革の論議において、金融機関に対する外からの検査・監督機能の改善を強調するあまり、内から、特に金融労働者による金融機関へのチェック機能の必要性については、全くといってよいほど言及されていないだけに、注意を要するといえよう。

第3に、民間金融機関のもう一方の極にある公的金融機関を、金融システム安定化のための重要なファクターとして活用することである。

これに関して、現在の公的金融とりわけ郵便貯金の民営化を進めようとする議論には、国民生活を守り福祉を増進させるための資金配分の適正化という理念があるとは思えない。この理念に適合し得るシステムとして、郵便貯金をもっと評価してもよいのではなからうか。

以上の3つの視点が、現代の金融システム改革においてもつ意義とその重要性について、以下の2章、3章、4章でそれぞれ論ずることにしよう。

## II 公共性を優先する金融システムの構築にむけて

### 1. 金融機関の「効率性」と「公共性」

かつて笠信太郎が、彼の著書『花見酒の経済』において、日本人のクセとして次のような興味深い指摘をしたことがある。

「日本では『言葉』ができればと、それで安心もし、事は大体説明されたと思ひ込んでしまう傾向があるらしい。……便利な言葉を発見し、それを慣用し出すと、それ以上の原因や理由を探求しようとは考えないで、それだけで考えがストップしてしまう。こういうクセがある。……言葉が、それから先へ進むべき議論の一切を吸収してしまう。そして、ひとは、安心するか、長嘆するか、それだけである。」<sup>(1)</sup>

こうした傾向が、果たして日本人に固有なものかどうかは詮索しないでおくとしても、確かに私たちは、便利な言葉であればあるほど、常用されだすと、いつのまにかその言葉で安心してしまつて、本質的に重要なことを、それ以上に探求しなくなる傾向があると言えそうである。だが、そのうち次々と現実だけが進んでいって、ついに無視しえないほど深刻な問題が生じてくると、やっとその言葉の意味を、現実が生起した問題に照らして検討することが必要であると気づくようになる。本稿でとりあげる「効率性」という言葉も、この種のものではあるまいか。

金融システムの「効率性」や金融機関の「効率性」として、特に現在なじみのある用語であるが、非常に響きの良い言葉であり、もうこれ以上、文句のつけようがないかのように思える。だが、金融機関がその効率性を追求した結果、招いたバブル経済とその崩壊後の金融システムの混乱をみると、一体、「効率性」とは何なのかと考えざるをえない。今まで、効率性という言葉によって、現実の重大な金融問題の所在が隠されてきたのではないかとさえ思える。

それを、効率性と公共性の「調和」という言葉によって修正しても同じである。バブル経済期の金融機関の行動にみられたように、「調和」どころか、もっぱら公共性を無視して効率性の追求に終始した感がある。その結果、引き起こされた金融不安の真ただ中に、いま私たちは生活しているのである。この金融危機からいかにして脱却し、安定した金融システムを、どのようにしたら創ることができるのであろうか。

本章の課題は、このような問題意識のもと、これまでの金融機関の「効率性」論や「効率性と公共性の調和」論を再検討することによって、現代における金融機関のあり方を考察することにある。

まず、本題に入る前に、効率性と公共性の概念について、ここで簡単に整理しておこう。

経済学で効率という場合、次の2つの意味を含んでいる。技術的効率と社会的効率が、それである。前者の技術的効率とは、同一の商品をできるだけ低い生産費で作ることを可能とするような技術上の効率を意味する。それに対して、後者の社会的効率は、資源や資金が経済の各部門・分野に適切に配分されるという配分上の効率を意味する。

したがって、効率性という概念を、上記のどちらの意味で使用するかによって議論が変わってく

る。いま仮に、本稿で使用する効率という用語を、後者の社会的効率という意味で用いれば、公共性とほぼ同じ意味になり、概念上の区別がつかなくなってしまう。そこで、従来の「効率性」論は、効率という言葉のもつこうした側面を利用して、あたかも金融機関が効率性を追求すれば、自然に公共性を実現するかのような論理を展開した。そうした考え方への批判が、本稿の基調をなしている。

他方、金融機関の公共性という概念も、従来から2つの意味をもつとみなされてきた。第1は、預金者の保護や信用秩序の維持を図るといった静的にとらえられた公共性であり、第2に、資金配分面等の適切な発揮をはかるという、いわば動的、積極的にとらえられた公共性である。

この2つの意味の公共性は、社会の発展に照応しており、従来の、預金者保護と信用秩序の維持を中心としていた金融機関の公共性の内容に加えて、現在では、資金配分の適性・円滑化と公正取引の確保という機会均等に関連した新しい公共性が、その内容として要求されるようになってきている。しかし後に述べるように、銀行側は、この後者の公共性を認めることは銀行の自主性を損なうものだと言って強く反対しつづけている。そのことが、銀行の公共性を弱めていると同時に、銀行が反社会的・反国民的行動をとる重要な原因となっている。

## 2. 「効率性と公共性の調和」論とその問題点

ところで、現代金融機関のあり方を検討する上で、非常に注目すべき答申は、1979年金融制度調査会の「普通銀行のあり方と銀行制度の改正について」である。この答申が重要な意味をもつ理由は、言うまでもなく、1927（昭和2）年の制定以来、実に50年ぶりに銀行法の抜本的改正を指示したことにあった。だが、このこと以外に、本稿の課題である金融機関の効率性と公共性の関連について、一つの見識を示したことがある。それが、現代における金融機関のあり方を考えるのに、重要な手がかりを与えてくれる。というのは、次の理由からである。

従来、金融の効率性というと、どちらかといえば金融機関自体の効率性に重点が置かれ、金融機関の効率性を追求する過程において、自動的にその公共性も保証されるという考え方に基づいていた。しかし、この答申では、いかにして金融機関の機能を効率的に発揮していくかという問題を、社会が金融機関に求める公共性とはなにか、という国民経済的観点から見ていくことの重要性を強調している。これが、新金融効率化行政の理念的特徴である。

この新金融効率化行政のねらいは、確かに、高度経済成長期から低成長段階への移行にともなう金融構造の変化によって、金融機関の経営環境が極めて厳しくなってきたこと、および経済の国際化にともなって金融の国際化も進展してきたことへの対応として、金融の効率化をいっそう推進することであった。このため、従来と同様に、競争原理と金利機能の活用をすすめていく必要性が強調された。

しかし同時に、新金融効率化行政においては、従来の効率性一辺倒にたいする反省から、競争原理の活用による自由化の推進にあたって、リスクの増大や中小企業金融専門機関の経営などに種々の弊害を伴うため、効率性と公共性とを「調和」させるように十分な配慮をしなければならないという考えが、今後の金融機関のあり方として提起されたのである。ここに、新金融効率化行政の認識における積極的意義を認めることができよう。

しかし現実には、それ以降、バブル経済期の銀行行動に典型的にみられたように、金融機関の行動が、効率性と公共性の調和という視点を著しく後退させ、競争原理の強調による効率性の追求に一面的にされていった。なぜ、このような結果に終わってしまったのか。その原因を、新金融効率化

行政の理念上の弱点と、1981年改正の新銀行法をめぐる公共性論議の中にさぐってみよう。

まず、前者の新金融効率化行政の最大の問題点は、公共性の発揮をあくまでも金融機関の自主性に委ねた点である。事実、1979年の金融制度調査会答申では、せっかく個々の金融機関による競争原理の弊害と限界を指摘しておきながら、依然として個々の金融機関の自主性に信頼を置くという論理展開になっている。

思いかえせば、1970年代において、金融機関の社会的責任を国民がきびしく追求した理由は、金融機関の自主性に委ねておいては、適切な資金配分、具体的には社会的に不正な融資の規制や歩積み・両建預金などをなくして、個人・中小企業などを含むすべての借り手にたいする借入の機会均等を実現するような、公共性を体現した金融システムにはならないからである。それにもかかわらず、これらの点を依然として金融機関の自主性に委ねるかぎり、国民が望んだ公共性など実現されるはずのないのは、当然のことであった。

こうした新金融効率化行政にみられるような、公共性を強調しながらも、実際には公共性の重要性を著しく弱めていく動きを決定的に押し進めたのが、つぎにみる銀行法改正をめぐる論議である。したがって、このことを明らかにするために、1981年銀行法改正をめぐる金融機関の効率性と公共性の考察へと移ろう。

### 3. 金融機関の「公共性」と「自主性」

1970年代初頭の地価の高騰や第1次石油ショックの発生などを背景として、大企業、特に商社の行動と、それに密着した銀行の融資態度が国民の批判を浴びた。これに対して、選別融資規制、大口融資規制等の指導が行なわれたが、銀行批判はなおも続き、やがて銀行法改正の要求へとつながっていった。

こうして、1974年12月20日に、三木首相が衆議院予算委員会にて銀行法改正の検討を約束するが、その前後から、1981年の新銀行法制定に至るまで、つぎつぎと各政党から銀行法の改正要綱が公表され、マスコミも種々の議論を展開した。なかでも、ひとときわ注目を引いたのは、当事者である全国銀行協会連合会（以下、全銀協と略記）の主張であった。全銀協は金融制度調査会における審議をにらみながら、1979年3月22日、「銀行法改正に関する全銀協の意見」を金融制度調査会に提出した。つづいて、1979年6月20日、金融制度調査会の答申「普通銀行のあり方と銀行制度の改正について」が公表される。この答申では、「銀行法の改正を速やかに実現するための努力が払われることを希望する」と述べて、金融制度調査会小委員会の名で、20項目におよぶ「銀行法改正の具体的内容に関する小委員会の意見」が同時にまとめられ提出された。これを受け、法案作成作業が大蔵省銀行局を中心にすすめられていったのである。

以下では、1979年のこの銀行法改正に関する小委員会の意見が、先の全銀協の意見によって、どの点がどのように修正されて1981年改正の新銀行法に結実していくのかを、金融機関の効率性と公共性に関する論議を中心に検討しよう。

1981年改正の新銀行法には、戦後の法律の通例にしたがって、旧銀行法にはなかった目的規定が冒頭に置かれた。その第1条第1項に、明確な形で銀行業務の公共性をうたい、その健全かつ適切な運用を図ることによって、国民経済の発展に貢献することを銀行法の目的として掲げた。この規定は、金融制度調査会小委員会の銀行法改正に関する意見が要望した目的規定と同じである。

しかし、この同じ目的規定の第1条第1項につづいて第2項として、運用にあたっては、銀行の自主性を尊重するという規定が挿入された。だがこの規定は、目的規定として、金融制度調査会小

委員会の意見には、全くなかったものである。それにもかかわらず、何故こうした規定が入れられたのか。調べていくと、これは全銀協の意見が色濃く反映した結果であることがわかる。金融制度調査会に提出した全銀協の意見は、銀行法改正の基本的な考え方を、つぎのように述べていた。

「経済社会の運営にあたって、その基本となるべきものは、各経済主体における『自己責任の原則』である。企業が各々その自主性を保持し、市場原理の下に活力を発揮していくことは、国民経済の発展にとって不可欠の前提である。もとより国による監督・規制が必要となることも否定できないが、その場合も企業の自主的な活動力を損なうことのないよう、最小限にとどめられるべきである。」<sup>(2)</sup>

こうして、新銀行法に全銀協の意見が採り入れられたが、文字どおり法律の目的を定める条項に、あえて法律の運用上の基準を設けるといふことの不自然さは国会の審議においても問題となった<sup>(3)</sup>。しかし、これは単に法律作成上の技術的問題だけではない。金融機関の公共性が、効率性を重視する各金融機関の自主的運営によって損なわれるという、金融システム全体のあり方にかかわる重大問題であった。したがって、目的規定に性格を異にするこの2種類の条項が同居することによって、第1条における金融機関の公共性の理念が弱められるのではないかという疑念に対し、わざわざ国会で政府委員が、「この1条2項の規定が置かれたことによりまして、1条の公共性を弱めることになるというものではありません」<sup>(4)</sup>と答弁せざるをえなかったのである。

さらに、目的規定に関して、金融機関の自主性を尊重するように要望した全銀協の意見に、見落とすことのできない論点がある。それは、従来の預金者保護や信用秩序の維持という金融機関の公共性の内容に加えて、現在では適切な資金配分を行なうという公共性の現代的意義にかかわる点である。全銀協は、この後者の現代的公共性は金融機関の自主性を損なうものだとし、目的規定に盛り込まないように要望した。

しかし、資金配分の適正化ということは、銀行の不当な融資を排し、大企業や大口預金者と同様、中小企業や小口預金者にも不利にならないように借入の機会均等をはかる上で、非常に重要な公共性の現代的内容となっている。ところが、これを無視して、銀行の自主性にまかせることは、より高い金利で運用しようとするところへ、より多くの資金が流れ、短期的には収益性が小さいが公害対策や福祉など、社会的に有用と考えられる分野への資金の供給が妨げられてしまう可能性を高めることになる。ましてや、現在の金融自由化のなかで、銀行間競争の激化と資金調達コストの上昇を口実に、金利も高いがリスクも大きい分野への貸出しを積極的に行なったバブル経済期の銀行行動をみると、とうてい銀行の自主性に頼ることは許されないであろう。

つぎに、ディスクロージャー（企業内容の開示）の問題点に移ろう。

ディスクロージャーを「銀行に対する社会的要請と銀行の私企業性の調和を図っていく」ための積極的な手段として重視したのも、金融制度調査会の1979年答申「普通銀行のあり方と銀行制度の改正について」であった。この答申では、日本のディスクロージャーがアメリカなどの主要国と比較して遅れており、特に「最近社会的に関心を集めている銀行の資金運用状況、社会的責任に関する事項等の開示については、全般的に不十分である」<sup>(5)</sup>として、ディスクロージャーの一層の拡充や活用を提起した。

さらに答申では、銀行のディスクロージャーの重点は資金運用状況に置くようにすること、並びに、銀行法の改正の時には、この資金運用に関するディスクロージャーについて、法律上の位置づけを明確にするように要望した。銀行の効率性と公共性を調和させる手段として、国民にとって関心のある資金運用状況を、法律的规定を伴って銀行に開示させようとしたことは、注目すべき提起

であった。しかし、全銀協は「銀行法改正に関する全銀協の意見」において、資金運用状況についてのディスクロージャーを、法律によって義務づけることに反対し、あくまでも各銀行の自主的判断にまかせるよう金融制度調査会に要望した。

この結果、ディスクロージャーは新銀行法の第21条に盛り込まれたものの、「信用秩序を損なうおそれのある事項」や「銀行の業務の遂行上不当な不利益を与えるおそれのある事項」などは開示の必要性がないとされ、事実上、記載内容は銀行の自主的判断にまかされることになった。

この条項によって、社会的に必要とする情報や国民が知りたい情報などは、「信用秩序を損なう」あるいは「業務上不利益である」と銀行が判断すれば、ディスクロージャーの対象からはずしてもよいと法的に公認されることになった。こうして、当初のディスクロージャーの積極的意義が失われ、またしても自主性という名によって、銀行の公共性を確保する手段が形骸化されたのである。

#### 4. 金融自由化とバブル経済期の銀行行動

以上、1970年代半ばから1980年代初頭にかけて、新金融効率化行政から新銀行法制定に至る、金融機関の効率性と公共性をめぐる論議の特徴とその問題点を考察した。

そこでみたことは、1970年代初頭の銀行批判と金融機関の社会的責任への国民の厳しい追求を反映して、金融機関の効率性と公共性の調和が強調されながら、結局、銀行側の強い要望によって、銀行の自主性にもとづく効率性の重視に傾斜していく姿であった。

とりわけ、1970年代に始まった金融自由化の動きは、わが国の場合、80年代に急速に進展し、従来の日本の金融システムに大きな影響を及ぼした。その動きに合わせるかのように、各金融機関は金融自由化による生き残りをかけて、厳しい環境に耐えるための経営体質の改善をめざし、効率性という名で、あからさまな収益至上主義に傾いていった。例えば、当時住友銀行の頭取であった小松康氏は、1985年夏に開かれた金融財政事情研究会主催の「トップ・セミナー」で、次のように語っていたのである。

「そこで、今後の銀行経営はいかにあるべきか。私が常々考えているところをお話したい。まず、基本的な経営姿勢として重視すべきであると思うのは、次の2点である。第1は、収益重視を行内のすみずみまで徹底することである。加速的な環境変化に直面して、何をするにも最終的に頼れるのは自らの知恵と体力だけであると思う。その知恵と体力を、最も効率的かつ最大限に導き出すためには、ためらうことなく収益拡大を最優先の経営目標として掲げることが肝要であろう。……第2は、明確な経営戦略を策定し、経営者と従業員、本店と支店が一体となって経営、業務に邁進しうる体制を整備することである。」<sup>(6)</sup> (傍点は引用者)

こうした銀行や証券会社による収益至上主義的な経営戦略の必然的帰結として、1990年代初頭、いっせいに金融・証券不祥事が明るみに出た。いわゆる、偽造預金証書の発行やそれを担保とする不正融資などの不祥事が、同時多発的に起こったのである。

まずその発端は、1991年6月の大手証券会社による巨額の損失補填の発覚であった。つづいて、日本興業銀行が関連ノン・バンクなどとともに、暴力団とのつながりが指摘されていた料亭の女将に、東洋信金の架空預金証書等を担保に5000億円にもものぼる資金融資を行っていた。また、富士銀行や東海銀行、協和埼玉銀行では、架空預金証書を偽造しノン・バンクから巨額の資金を引き出され不正融資が行なわれていた。さらに、住友銀行が社長以下多数の役員を送り込み、巨額の融資を行っていた中堅商社イトマンが、ゴルフ場や絵画取引に2500億円の資金をつぎこみ、そのほとんどが闇に消えた事件など、およそ表面化した事件だけでも、銀行の反社会的・反公共的行為の多

様性とその規模の大きさに驚かされる。しかも、そうそうたる都市銀行が、この種の事件に名を連ねた。

以上の事件簿は、現代の金融機関が「効率性」と「公共性」との統一に失敗したファイルの数々である。

こうしたバブル経済期の銀行行動が如実に示したように、資金の配分を銀行の効率性のみ委ねることは、収益性の多寡を基準にした民間資本にとっての効率性に外ならず、社会的には資金の適正配分を攪乱する要因になる、ということであった。しかも、このバブルの過程で国民が見たものは、小口投資家を犠牲にした大口投資家への損失補填や、暴力団と癒着した株の仕手戦での株価つり上げのための銀行融資という、利益相反の典型例であった。このような行為が、しいては銀行自身にも負の遺産として重くのしかかり、現在に至っても、まだ巨額な不良債権の未償却問題となつて、資金の適正な社会的配分を防いでいるのである。

以上、本章では、新金融効率化行政から金融自由化・バブル経済およびその破綻へと、金融機関の効率性と公共性をめぐる論点と現実を整理しながら、現代における金融機関のあり方を模索してきた。その結果、到達した結論は、効率性優先の議論は言うまでもなく、効率性と公共性の調和論でさえ、これを超えて公共性を最優先にした金融機関のあり方こそ、国民経済とそれを担う金融システムの健全な発展にとって必要であり、しいては、それが金融機関自身の効率性をも保証するということである。

## 注

- (1) 笠 信太郎『花見酒の経済』朝日新聞社、1976年、54～55ページ。
- (2) 全国銀行協会連合会「銀行法改正に関する全銀協の意見」『金融』1979年8月号、31ページ。
- (3) 銀行法の改正に関する国会論戦については、全国銀行協会連合会『銀行法改正に関する国会論議集』（1981年）を参照。
- (4) 1981年5月6日、衆議院大蔵委員会における前田政府委員の答弁より。
- (5) 金融制度調査会「普通銀行のあり方と銀行制度の改正について」『金融』1979年7月号、60ページ。
- (6) 『金融財政事情』1985年8月19日号。

## III 金融労働者の役割と現代金融機関の社会的責任

### 1. 金融機関の「自主性」と社会的責任

前章では、1970年代半ばから1980年代初頭にかけて、新金融効率化行政から新銀行法制定に至る、金融機関の効率性と公共性をめぐる論議の特徴とその問題点を考察した。

そこで、私が主張したかったことは、金融自由化や規制緩和というスローガンによって、日本の金融システムの運用を容易に民間金融機関の自由性に委ねることへの危険性であり、これまで国民生活を金融機関の反社会的行為から守ってきた規制までもが、金融自由化という名の下で、大幅な緩和の対象にすることへの警告である。そして、果たしてこのことが、金融機関の社会的責任を強化することにつながるものなのか、との疑問である。

確かに、金融機関は、口を開けば常に金融機関としての公共性の重要性を述べてきた。しかし、金融機関の公共性は、効率性を追求することによって必然的に達成されるのではなく、あくまでも

公共性を基盤にして効率性が追求されなければならない、という考え方に基づいて、金融機関の行動が行われていたならば、バブル経済期にみられるような、金融機関が国民経済に多大な損失をもたらした国民的批判にさらされながら、金融機関の社会的責任を追及されるようなことはなかったであろう。また、不良債権問題にみられるように、自らの経営基盤を弱体化させ、著しく社会的信用不安を惹起するという状態は起こらなかったであろう。金融機関の社会的責任問題については、これほど言葉と事実、意識と実態とのズレを鮮明に映し出すものはない。

では、どのようにすれば金融機関はその社会的責任を果たすことができるのであろうか。現在、その答えの種々な技術的手段はともかく、その考え方の基本は、すでに1979年の金融制度調査会の答申および1981年改正の新銀行法によって提起されたといえる。すなわち、金融自由化・規制緩和に基づいて、あくまで銀行の自主性に委ねようとするところに特徴がある。たとえば、1979年の金融制度調査会答申「普通銀行のあり方と銀行制度の改正について」では、つぎのように述べている。

「国民経済全体の見地からみた効率的かつ公正な資金配分の実現を図っていくためには、将来に関する不確実性の要素、外部不経済効果等の存在もあり、市場メカニズムを通じる競争原理の活用のみによっては現実には十分でないことに留意し、銀行が、長期的観点に立ち社会のニーズを的確に把握し、自己努力により自主的に経済社会の要請に対応していくことが必要である。

そのためには、銀行の融資面の態勢を整備していく必要があるとともに、銀行によるニーズの把握及び自己努力を促進し、銀行に対する社会的要請と銀行の私企業性との調和を図っていく自己規正策として、資金運用を中心とした銀行のディスクロージャーを拡充し、活用していくことが有効であると考える。」<sup>(1)</sup> (傍点は引用者)

以上、わずか数行の引用文の中で、自主性、自己努力、自己規正という類似語が散在していることからわかるように、せつかく答申で個々の金融機関による競争原理の弊害と限界を指摘しておきながら、依然として個々の金融機関の自主性に信頼を置くという論理展開になっている。

さらに、1981年6月に改正された銀行法には、銀行サイドの強い要望により、その第1条第2項において、「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配慮をしなければならない」(傍点は引用者)と規定し、銀行の自主性を尊重する内容となった。あくまで、現在の金融システム改革は、こうした考え方の延長線上にある。

しかし最大の疑問は、金融機関の社会的責任という公共的性格をもつ問題が、金融機関の自主性という心の問題に置き換えられてよいものなのか、それによって社会的責任を果たすことが客観的に保証されるのか、という点である。ここに、現代金融機関の社会的責任をめぐる根本問題がある。

だが、この疑問に対する答えは、以下にみるように、すでに歴史的に決着済みであると言ってよい。

1973年の第1次オイル・ショックの直後、「狂乱物価」という言葉を生んだように、諸物価の著しい高騰がおこった。その原因として、物価の上昇を見込んだ商社による物資の買い占めや売り惜しみが指摘され、当初、国民の不満と怒りは商社に向けられていた。しかし、やがてその商社に投機的資金を与えていた銀行の批判へと発展し、企業の社会的責任とともに、金融機関の社会的責任が問題とされるようになった。

こうして金融機関の社会的責任を国民がきびしく追求した理由は、金融機関の自主性に委ねておいては、適切な資金配分、具体的には社会的に不当な融資の規制や歩積み・両建預金などをなくして、個人・中小企業などを含むすべての借り手にたいする借入の機会均等を実現するような、公共

性を体現した金融システムにはならないからである。さらに、1980年代後半からのバブル経済期における銀行行動が示したように、金融自由化によって銀行の自主性が拡大した結果、公共性を犠牲にして、もっぱら収益性優先に傾斜し、企業犯罪をふくめた反社会的行動に走った事実を想起すべきである。それにもかかわらず、これら金融機関の責任を不問にしたまま、依然として金融機関の自主性に委ねるかぎり、国民が望んだ公共性など実現されるはずのないのは当然のことであろう。

## 2. 金融機関の自由性を生かす道

しかし、だからと言って、私は民間金融機関の自主性を全面的に否定しているわけではない。現状のままでは、1970年代のオイル・ショック期および1980年代後半のバブル経済期における民間金融機関の行動をみれば、金融機関の自主性はとうてい信頼できないと述べたまでのことである。では、金融機関にその自主性を期待しようとするれば、何が必要なのか。結論を先取りすれば、金融機関の内部において自己の金融機関の行動をチェックするシステムがつけられていなければならない。

この金融機関内部の自己チェック機能がいかに重要であるか、そのためにはどのような視点が必要であるかを、つぎに述べておこう。

従来、わが国における金融機関への公的介入の特徴は、参入規制・店舗規制などの競争制限的規制や人為的金利政策を中核としており、既存の金融機関を保護し収益を保証することで、事前的に経営破綻をさけようとする、いわゆる「護送船団方式」と呼ばれるものであった。この護送船団方式のもとで、戦後の日本では、「銀行倒産はない」、「銀行はつぶさない」という表現で、「銀行不倒神話」が成立してきた。

もっとも、そのことは戦後の日本で、経営破綻に至った金融機関が全くなかったというわけではない。経営破綻をきたした金融機関に対して、大蔵省や日銀などの行政当局が、その金融機関の経営に直接介入し、行政当局としての影響力を背景にして、他の経営体力の強い金融機関への支援要請や救済合併などの斡旋を行い、社会的な問題に発展しないうちに処理してきたまでのことである。

しかし、1980年代以降の金融自由化の進展と、90年代における数々の金融不祥事の発生は、こうした従来の護送船団方式という金融行政の欠陥をクローズアップした。

そこでは、個々の金融規制の妥当性が検討の対象になったわけではない。そもそも、規制を全廃すべきという議論は論外であるとしても、総体として、事前的・競争抑制的な規制から事後的・競争促進的な規制へと、金融規制の性格そのものの変更を迫るものであった。

そして現在、金融機関の相次ぐ破綻と、「住専問題」にみられる金融行政への国民的批判とを背景に、金融システム安定化のための政策がさまざまな角度から提起され、護送船団方式に代わる望ましい「ポスト護送船団方式」のあり方が論じられている。なかには、戦後わが国における金融行政の内幕を暴露したものや、銀行マンによる職場の実態を告発した興味本位のものも少なくないが、その大半は、真剣に今後日本の金融機関のあり方を論じたものであることは言うまでもない。

しかし、一見、多彩な政策提起ではあるが、これらの議論には重要な論点が欠けているように思えてならない。それは、こうした議論の圧倒的部分が、金融機関への検査・監督の強化や金融機関によるディスクロージャーの拡充、金融機関が加盟している預金保険制度の充実など、金融機関の外的活動に関連したものが大半で、金融機関の内的状況に注目して、そこで働く金融労働者の現状とその改善の必要性を、今後の金融システムのあり方との関連で論じたものは非常に少ないことに気づく。

金融システムの改革を問題にする限り、なによりも、そこで働く金融労働者の状況を視野に入れ

なければならないであろう。しかし、現実には職場における金融労働者の現状と意識が、なかなか外側からは見えにくい。わずかに、元銀行員が匿名で職場の実態を告発する著書などによって推測せざるをえない。その原因には、金融機関が信用を重んじるあまり、職場で起こっていることをオープンにしないという従来からの体質をぬききれていないことにある。金融労働者も、それに甘んじているともいえる。それだけに、金融労働者の状態と意識を正確につかむことはむずかしい。

しかし、これほどまでに金融不祥事が社会問題化し、金融システムの改革が叫ばれている時に、そこで働く金融労働者を視野に入れない改革は考えられない。したがって、今後の金融システム改革のあるべき姿を、金融機関の外部活動との関連だけで論じるのではなく、内部の金融労働者の置かれた状況とその改善方向との関わりで論じることは、極めて大切な視点であり重要な課題である。

それにもかかわらず、企業の内部すなわち金融機関の従業員による自己の金融機関の反公共的・反社会的行為をチェックするシステムが出来あがっているとはいいがたい。いやむしろ、現実はその反対の方向に向いているとさえいえる。

### 3. 金融機関における金融労働者の現状と問題点

「このままでは殺されてしまう。犬死にさせられてしまう。『銀行って、組合はないの』『文句をいう人はいないの』『銀行の人には家族がないの』と、次々疑問がわいてきます。でも、それをわかりながらも働いて疲れている夫と議論するわけにもいかず、毎日を過ごしていました。富士銀行や興銀の内幕がほんの少しかだけ暴露されたバブル崩壊の一連の事件の時には、早く夫の銀行の名が出て、少しでもなにかが変わればいいのと思っていた。」<sup>(2)</sup>

これは、ある銀行員の妻が寄せた手記の一節である。短い一文の中に、夫の健康を思いやる気持ちと、その夫が務める銀行への腹立たしさがうかがえる。銀行の犯罪にかかわって、自分の夫の銀行の名が新聞に出ることを願う妻はいるまい。だが逆に、それによって夫の勤務する銀行が、夫にとって働きやすい銀行へと変わることを願う妻の気持ちは、よく理解できる。その通りだろうと思う。妻を、ここまで思いつめさせたものは何なのか。銀行員である夫の置かれた職場では、何が起きているのであろうか。

現在、大企業がリストラに名をかりて、企業の一方的な理由で退職勧奨や退職強要が行なわれ、従業員が事実上、強制的に解雇される事態が広範におきている。金融機関もその例外ではなく、不祥事への反省を逆手にとって、金融危機からの脱出と金融機関の再建を名目に、大規模な人員削減を実施中である。その技術的基盤は、1980年代の急激な金融自由化の進展のなかで、都市銀行を中心に開発がすすめられてきた第3次オンライン・システムによる合理化にあることは言うまでもない。

そのため、銀行労働者数は『全国銀行財務諸表分析』によると、この10年間に37万3481名から35万2487名へと2万人以上も減少している。しかも銀行は、従業員の残業手当の支給に関し「時間外賃金の予算化」を進めたため、予算枠を超える残業時間があっても従業員に残業手当を支払わない、いわゆる「サービス残業」が常態化したのである。これは、明らかに金融機関による労働基準法違反であり、従業員の基本的人権に対する侵害であり、金融機関が果たすべき自己の労働者への社会的責任の放棄である。その結果、長時間労働や過密労働からくるストレスと疲労に銀行労働者がおそわれ、1980年代の銀行は「過労死」を代表する企業となった。

それだけではない。重要なことは、こうした銀行労働者のおかれた職場での苛酷な状態が、一連の金融不祥事を引き起こす要因となったことである。この点を、ある新聞は「残業手当、都銀など

労働法違反」という見出しで、つぎのように述べている。

「現在、都銀の男子行員の月平均残業時間は20～40時間程度と言われる。バブル（泡）の崩壊で、ひとところよりはかなり労働密度は緩和されてきたとされるが、今回の調査結果は依然として一部で長時間残業が恒常化していた。『案件が次々と入り、書類作成などの処理に深夜までかかった』（都銀幹部）といい、一連の金融不祥事の遠因となった収益至上主義が過密労働に拍車をかけた。ノルマ達成を迫られた余裕のなさが、不祥事にたいする自己ブレーキが働かなかった原因のひとつ、との指摘もある。』<sup>(3)</sup>

1980年代後半のバブル経済期に、銀行がその公共性を投げ捨てて極端な効率性重視の経営に傾き、ついに、不正融資事件や出資法違反事件などの社会的犯罪にまみれていった背景には、個々の金融機関で働く労働者が競争促進的な長時間かつ過密労働を強いられていたこと、したがって、こうした状態におかれた銀行労働者は、日々ノルマの達成に追われ、自己の仕事のもつ社会的意義と責任を自覚する余裕もなくなるばかりか、自己の属する金融機関の行動とその経営状況をチェックできる立場から、ますます遠ざけられていたという事情がある。ここに、内部から金融機関の反社会的行為を抑止できなかった根本的原因があったと言える。

この点を、金融制度調査会の報告書「金融システムの安定性・信頼性の確保について」では、つぎのように述べている。

「昭和60年頃からの急速な円高の下で内需主導型経済への転換を図るための金融緩和政策が採られたこと等により、特に、土地、株式等の資産の価格が高騰し、わが国経済はいわゆるバブル経済と呼ばれる状況となった。また、この間、金融の自由化、国際化が急速に進展し、金融機関をめぐる環境は著しく変化した。こうした中で、金融機関は、経営効率化の旗印の下に内部管理部門の人員を抑制し、機械化を急速に推進したが、その反面、審査の充実、リスク管理の徹底、職員の教育・指導面の対応等は遅れがちであった。このように、適切な内部管理を怠ったままに、金融機関が安易な業容拡大と収益の追求に走り、ノルマ主義等の下で職員を預金・融資拡大競争に駆り立て、投機的な土地、株式等の取引のための融資を拡大していったこと等が今回の金融不祥事の原因等となったと考えられる。』<sup>(4)</sup>

したがって、金融機関が自ら現在の金融危機を克服し、安定した金融システムをつくる主体として再生するためには、容易に現在の金融機関の自主性に頼るのではなく、外からの金融機関に対する国民的コントロールを受け入れると同時に、金融機関は金融労働者が自らの労働条件の改善を通じて金融機関の意志決定に参加できるような体制を保証すること。それによって、金融機関の内部からその社会的責任を果たさせるような制度をつくりあげることが必要である。少なくとも、金融機関の自主性が信頼できるものとなるためには、金融機関の内と外の両面で、国民と金融労働者とによる、こうしたコントロールを行なえるシステムがつくられることを前提としなければならないであろう。

## 注

- (1) 金融制度調査会「普通銀行のあり方と銀行制度の改正について」（1979年6月20日）『金融』1979年7月号、36～37ページ。
- (2) 横田濱夫『銀行マンの妻たちは、いま』オーエス出版社、1992年、36ページ。
- (3) 『読売新聞』1992年1月28日。

- (4) 金融制度調査会「金融システムの安全性・信頼性の確保について」(1992年4月17日)『金融』1992年2月号, 41ページ。

## IV 現代の金融システム改革と公的金融のあり方

### 1. 公的金融と郵便貯金

これまで本稿では、金融自由化がもたらす国民経済への影響を検討しながら、従来の官僚主義的規制ではなく、国民経済の発展と国民生活の向上に必要な金融規制を再評価し、こうした意味の公共性優先の金融システムへの転換の重要性を提示した。そこで本章では、このような金融システムの公共性を保証する重要な社会的ファクターとしての公的金融の存在意義を明らかにすることを課題とする。

ところで、本章のテーマにある「公的金融」とは、郵便貯金、簡易保険、厚生年金や国民年金のような公的年金の形態をとって調達した資金を、資金運用部を經由して、なんらかの政策目的のために公団、事業団、地方公共団体などに投資したり、政府系金融機関などを通じて国民に融資する金融活動の総体をさす<sup>(1)</sup>。また、わが国の公的金融機関には、郵便貯金制度、公的保険・年金制度、政府系金融機関などがあるが、なかでも郵便貯金は公的金融の最大の資金源泉であり、1993年現在、資金運用部資金原資残高326兆2859億円のうち、郵便貯金資金は181兆1586億円<sup>(2)</sup>と、実に全体の55.5%を占めている。

さて、現代日本の公的金融は、郵便貯金による資金調達面と政府系金融機関による資金運用面の両面で、民間金融機関とのあつれきを激化させているとして、近年わが国における公的金融のあり方とその再編成の方向をめぐる、激しい議論が展開されてきた。なるほど、金融自由化が進めば進むほど、公的金融はさまざまな側面において、今まで以上に市場メカニズムが作動する金融市場との接触を余儀なくされるであろう。しかし、そのことをもって、いきおい公的金融の存在を否定したり、あるいは公的金融をより競争促進的なシステムへと再編成しようとする議論が目立ってきている。

とりわけ郵便貯金事業については、最近とみに、その見直しのトーンを高め「郵貯民営化」の響きを強めつつある。こうした動きは、郵便貯金が民間金融機関の営利活動を圧迫しているとする巨大銀行の執拗な主張にもとづいて、1983年3月の臨時行政調査会「行政改革に関する第5次答申—最終答申」に示された「金融自由化の展望が得られた段階においては、郵便貯金事業の経営形態の在り方についても再検討すべきもの」という考えに沿っていることは間違いないであろう。金融自由化にむけての高いハードルであった金利の自由化については、1994年10月17日の流動性預貯金金利の自由化によって一応の完成をみたことが、改めて現在、行政改革の一環として郵便貯金事業の経営形態をめぐる議論を盛んにしている一因である。

郵便貯金の経営形態を見直し民営化しなければならないという、この論拠の中心に依然として居座り続けているのが、言うまでもなく郵便貯金の歴史的役割はすでに終わったとする考えである。根強いこうした主張にもとづく郵便貯金への攻撃が、はたして現在および将来にわたって、わが国の金融制度を発展させるものなのであろうか。

本章の課題は、このような問題意識のもとに、金融自由化を背景とするバブル経済とその崩壊過程における金融システムの現状を踏まえ、バブル経済期以降のこれまでとは明らかに異なった局面での公的金融の存在意義を、郵便貯金を中心に考察することである。

## 2. 現代における郵便貯金の社会的存在意義

本章の課題に応えるにあたって、まずは、郵便貯金の歴史的役割は終わったとする考えを聞くことから始めよう。

「現在では民間金融機関は既に十分に発達し、預金者保護対策も整備されてきており、郵便貯金制度がその発足時に意図した、一般国民に対する安全確実かつ簡便な貯蓄手段の提供は、既に民間部門によって達成されるようになったと考えられる。また、郵便貯金がその主たる原資となっている財政投融資を通じた政策金融についても、今日では一部を除けばその緊要性が低下し、そのあり方の再検討が求められている。このように、長期的な視野に立って考えると、郵便貯金の歴史的意義はもはや薄れつつあるという事実を明確に認識しておかなければならない。」<sup>(3)</sup>「このように、揺籃期の民間部門の補完、財政投融資の原資調達等の郵便貯金制度の歴史的役割は終わり、その今日的意義が問われるにいたっている。」<sup>(4)</sup>

こうした民間金融機関に対する過度の評価と楽観的ともいえる信頼は、バブル経済の現出とその崩壊の過程によって、みごとに裏切られた。ここに、大蔵省銀行局が作成した『金融機関別不祥事発生状況』という内部資料がある。それによると、平成元年から平成4年までに銀行あるいは銀行員が引き起こした内部不祥事の合計件数は1811件、1393億円。横領や着服、不正貸し出しなど事件の種類と件数、金額などが明らかにされている。このうち、都市銀行や長期信用銀行など大銀行が関与した不祥事の割合は、なんと50%近くにのぼっている<sup>(5)</sup>。

そもそも、銀行の基本的姿勢としては、元本保障、確定利付の預金という形で顧客から資金を預かっているため、その資金の運用に際して細心の注意を払ってリスクを管理しなければならない責任がある。すなわち、資金の使途を厳密に審査し、借入金の支払いや元本返済が可能かどうか、十分に調査したうえでなければ貸してはならないはずである。しかし、バブル経済期の銀行は、鈴木淑夫氏の適切な表現を借りれば、「土地、株式、高級絵画の購入資金だといわれれば、二つ返事で融資に応じた。土地や株式などが担保に入れば、地価、株価の上昇がいつまでも続くという『バンド・ワゴン』に目がくらみ、利払いや元本返済の能力は間違いないと考え、実際の資金使途を十分に審査しなくなった。」<sup>(6)</sup>

こうして、住友銀行の出資法違反や富士銀行の不正融資など、偽造預金証書の発行やそれを担保とする不正融資などの不祥事が、同時多発的に起こった。しかも、銀行による不動産関連会社への過剰融資が、資産インフレを引き起こし地価高騰を招くことによって、固定資産税の増税や家賃の値上げをもたらし、また庶民のマイホームの夢を奪うなど、国民経済と国民生活全体に与えた損失ははかりしれない。

つまり、バブル経済期の日本の現実が教えたことは、「民間金融機関による自由な効率性の追求こそが、資金の最適配分をもたらす」という考え方が、実はフィクション以外の何ものでもなかったということである。この点は、郵便貯金事業の存在意義を否定し民営化を唱える論者に共通する主張——郵便貯金は金融政策の有効性を阻害し、資金の適切な社会的配分をゆがめ、国民経済の活力を奪う——に対する有力な反論となりうるであろう。

しかも、バブル経済期における以上のような銀行の反社会的行為に、国民の零細な貯蓄が動員された意味は大きい。巨大銀行は、自らの行為を反省するだけでなく、今こそ、同じ国民の貯蓄をあつかいながら、少なくともバブルの演出とは無関係であった郵便貯金の存在を、謙虚に受けとめなければならないであろう。郵便貯金事業の歴史的意義は、決して失われたわけではない。それどころか、つぎに明らかにするように、金融自由化という不確実な金融システム時代への突入にあたり、

国民の零細な貯蓄を守り、国民生活への利益還元システムを盛り込んだ郵便貯金の社会的存在意義を、私達は今あらためて注目してよいのではなからうか。

### 3. 21世紀日本の社会と郵便貯金の役割

戦後わが国は、1970年代まで、「経済成長第一主義」のルールの上を、ひたすら走りつづけてきた。しかし、1980年代に入り、日本全体が経済的豊かさに酔いしれているかに見えた足下で、その地盤を激しく揺さぶる事象が襲った。言うまでもなく、対外的には、貿易摩擦の一層の激化とそれを口実とする日本経済への攻撃。国内的には、過労死に至る長時間労働や労働強化、地価の異常な高騰や住宅難などが、それであった。これらは、今後の日本経済の発展を制約する深刻な要因として認識されただけでなく、従来の経済成長至上主義的な日本社会のあり方に、抜本的な反省を加えるものとなった。そして、経済の豊かさを国民が実感できるように、既成のさまざまな社会システムを生活者の視点から見直そうとする動きが、社会各層の間から起こってきたのである。

こうした生活者重視の発想は、1990年代に入り、「経済大国」に代わる「生活大国」の実現をめざそうとするスローガンとなって、さっそく政府の新経済計画にも盛り込まれた。経済企画庁が1992（平成4）年7月に発表した『生活大国5カ年計画—地域社会との共存をめざして—』では、つぎのように述べられている。

「真に国民が豊かさを実感できるようにするためには、今後、我が国は生活者・消費者を重視する視点に立って、経済社会の在り方を総点検し、自己実現の機会が十分与えられたより自由度の高い社会を実現すべきである。その意味で、人間一人一人を尊重する視点が重要である。……つまり、国民一人一人が豊かさやゆとりを日々の生活の中で実感でき、多様な価値観を実現するための機会が等しく与えられ、美しい生活環境の下で簡素なライフ・スタイルが確立された社会としての『生活大国』への前進が図られなければならない。」<sup>7)</sup>

以上の指摘が示しているように、一人一人の国民が生活の中で豊かさを実感でき、快適な生活環境のもとで、等しく自己実現の機会を得られる社会が、今求められているのである。このような社会システムを金融面で担う重要な構成要素として、郵便貯金が注目されよう。なぜなら、郵便貯金は現在わが国で唯一貯蓄銀行的性格をもち、全国各地に設置された多数の店舗を活用して、これまで民間金融機関が等閑視してきたり、進出をためらってきた個人に対する金融サービス分野の向上に、積極的に寄与したと評価できるからである。

例えば、全国どこでも出し入れ自由で、日常生活に必要な金額を預け財布代わりに利用するのに便利な「通常貯金」や、預け入れて半年経過後は自由に払い戻しができ、半年複利で最長10年まで預けることのできる「定額貯金」、2・4・6年目に利子がまとめて受け取れ、子供のための積み立て貯金である「愛育貯金」や「住宅積立貯金」「教育積立貯金」など、多彩な用途に応じ貯蓄手段を提供してきた他に、郵便貯金は、個人向け金融サービスとして1973（昭和48）年1月には「ゆうゆうローン（預金者貸付け）」という小口の貯蓄担保貸付制度を発足させたり、1978（昭和53）年7月には「進学ローン（進学積立貯金）」を設けた。これら郵便貯金の新しい貸付制度に刺激されて、銀行は「総合口座」や「教育ローン」などを登場させた経緯がある。これなどは、郵便貯金側の工夫と決断が、全体としてわが国の個人向け金融サービスを向上させた顕著な例であろう。

さらに郵便貯金事業は、間接的に、その資金が財政投融资を通じ社会資本の充実・生活環境整備に役立てられているだけでなく、直接、各地の郵便局ではその施設を住民の会合や会議の場として提供したり、郵便局自ら地域の文化展やスポーツ大会をはじめとし各種のイベントを開催するなど、

利益を国民に還元しながら地域の金融・文化・情報のセンターとして、地域社会の振興に果たしている役割は、決して小さいものではない。

以上のように、郵便貯金は国民の切実なニーズと向い合ってきたと言ってよい。少なくともこの点は、「一般の人たちに対し、気位と敷居が高過ぎ、時に冷淡すぎた」<sup>(6)</sup>銀行との違いである。郵便貯金のこうした性格は、現在の郵便貯金利用の実態からも、はっきりとうかがい知ることができる。

『郵便貯金に関する調査研究会報告書』を参考にすると、(1)郵便貯金の個人以外の利用は1%未満にすぎない、(2)当座預金がないなどの理由から、法人企業は利用しにくい、(3)貯金総額に制限があることから、法人企業や高所得者層が利用する際の誘因が乏しい、などの特徴から、郵便貯金は比較的小額の個人預金の集積とみなしてよいであろう。また、個人が郵便貯金を利用する目的においても、子供の教育や結婚のため、老後の生活保障のため、住宅の新增築・修理のためなど、ライフ・サイクルに応じた将来財に向けてのものが比重を増大させている。郵便貯金に託した庶民の切実な願いを知るべきである。

こうした願いに、今後も郵便貯金が積極的に応えるため、国営事業が陥りがちな官僚的体質に絶えざる反省を加えながら、国民の要求を基礎に事業収益を国民に還元する努力を重ねるかぎりにおいて、21世紀への「生活大国」の実現にむけ、郵便貯金事業は、わが国社会システムの健全な発展を担う不可欠な存在となりつつあるであろう。

#### 4. 国民不在の郵貯民営化論

以上のように、今後わが国の国民経済を担いうる安定した金融システムの一環として、郵便貯金を積極的に位置づけることができるとすれば、現在、声高に叫ばれている郵貯民営化論は、この方向に逆行するものと言えるであろう。最後に、その理由を、郵貯民営化の論点を念頭におきながら、簡潔に述べておこう。

政治思想家・故丸山眞男が書き残したものに『「である」ことと「する」こと』という論文がある。その中で丸山は、近代社会の発展が同時に価値基準の歴史的変革を伴って、「である」価値から「する」価値への転嫁をもたらしたと指摘している。すなわち、近代社会では人でも物でもその価値は「である」という状態をみて評価されるのではなく、「する」という行為がもたらした効果によって評価される。例えば、政治家であるから尊敬されるわけではなく、政治家としてどれだけ国民のために政治を行ったかという視点から、その政治家の価値が判断されるわけだ。しかし、実際にはそうでないケースが多い。やれ肩書きだ、やれ学歴だというぐあいに、状態や外見で判断しがちである。そのことが、人に対する評価を誤らせ、社会的偏見を助長することになる。

同じことは社会の制度についても言える。現在、民営化や規制緩和が時代閉塞の現状を打開し、新しい時代の明るい未来を約束するかのようには宣伝されている。その反対に、国営や公営であるということだけで、「非効率」であり「歴史的役割は終わった」と断罪される風潮にある。

しかし、このステイティックな議論で郵貯を攻撃することは正しいとは言えない。企業の形態から速断するのではなく、企業の実際の働きから判断することが重要である。今まさに、形態ではなく機能面において、郵貯と民間金融機関との比較とそれに基づいた冷静な議論が必要であろう。

第1に、郵貯と民間金融機関との効率性を比較するために経費率をみてみよう。経費率とは、資金を集め運用するのに人件費や物件費などの経費がどの程度かかっているかを表し、資金残高に対するこれら経費の割合を示している。したがって、そのパーセントが低ければ低いほど効率的だということになる。各金融機関の効率性を示す大切な指標だ。

それによると、都銀が1.21%、地銀が1.47%に対して郵貯は0.47%であり、郵貯は都銀の3倍というずば抜けた効率で機能している<sup>9)</sup>。もっとも、郵貯民営化を唱える人は、「郵貯は貯金を集めるだけで、自主運営は一部にすぎないから、運用コストが低くて済む」「国営だから郵貯は税金も払わずに低コストで運営できる」と批判するであろう。

だが、この郵貯の効率性の高さは、民間の金融機関が収益性の観点からその出店を嫌う山間地や過疎地にも、まんべんなく郵便局を通じて機能してはじき出された結果である。まさに、都市部や農村部にかかわらず、ひろく国民に利用される利便性と効率性とを兼ね備えた制度として、郵貯は国民の生活にとけこんで機能している。

しかも、郵貯には国民の税金は一銭も使われていない。郵政三事業（郵便、郵貯、保険）は、それぞれ独立採算性をとっており税金をそそぎ込むことなく運営されているためだ。この点は、先の住専問題で話題になったように、民間金融機関の不良債権処理のために6950億円もの国民の税金が使われたのと大きな違いである。

第2に、銀行に比べて郵貯に個人の貯蓄が集まりすぎて、郵貯が民間金融機関の経営を圧迫しているとの批判がある。もちろん、郵貯は現在その残高が220兆円を突破し、個人貯蓄に占める郵貯のシェアも22.3%（1996年）とその5分の1を超えている。この数字は1985年の21.5%と比べ、特にこの10年間で著しく増大したわけではないが、確実に国民の生活をその金融面から支える大きな存在であることはまちがいない。

問題は、それを郵貯の「肥大化」と批判し、その原因をもっぱら郵貯の責任であるかのように言うのはお門違いというものである。主たる原因は、バブルの種をまき、しかもそれによって自ら招いた民間金融機関の経営破綻にある。国民が大切な虎の子の預金を、どうして不安定な民間金融機関にあずけようとするであろうか。郵貯に託した庶民の切実な願いを知るべきである。

第3に、仮に郵貯を民営化すれば、民間の金融機関には今以上の資金が集まるかもしれない。しかし、民間金融機関はその資金を社会のため有効に運用する能力があるのだろうか。

バブル経済期の銀行行動が示したように、資金の配分を民間金融機関にのみ委ねることは、銀行に膨大な収益をもたらしてはしても、社会的には不良債権の累積に象徴されるような適正な資金配分を乱してしまう。

しかも、この過程は数々の民間金融機関による偽造預金証書の発行やそれを担保とする不正融資、総会屋に対する利益供与事件など反社会的な金融不祥事の連続であった。実に、1989年から1992年の間に表面化しただけでも、銀行あるいは銀行員が引き起こした内部不祥事の合計件数は1811件、1393億円にもものぼった（大蔵省銀行局『金融機関別不祥事件発生件数状況』）。

民間の金融機関は郵貯を批判する前に、同じ零細な個人の預貯金をとりあつかいながら、こうした金融不祥事と無関係でありえた郵貯の価値を謙虚に受けとめなければならないであろう。そして、いかに郵貯が民間金融機関にとって好ましくない存在であろうと、その理由で郵貯を排除の対象にするのではなく、国民の立場にたって民間金融機関と郵貯とがそれぞれに、今後のわが国の金融システムを安定させるために、何ができるかを考えるべきである。

民間の金融機関と国営の郵貯とが互いにメリットを生かし合いながら、国民への金融サービスを向上させるために競争しつつ共生する金融システムをつくるのが、いま社会から求められているのではなからうか。「排除」の論理から「共生」の論理への転換である。この観点からは、むしろ郵貯民営化論とは逆に、郵貯を国民生活を支える金融システムの重要な一環として再評価し、それをいっそう国民のために活用するためには、どのようにすべきかを考えることこそが、本来、議論の中

心にすえられなければならないであろう。

## 注

- (1) 公的金融の定義は、吉野直行・古川 彰編著『金融自由化と公的金融』（日本評論社、1991年）を参考にした。以下、その箇所を抜き出しておこう。  
「公的金融とは、公的部門が行なう金融活動を指し、郵便貯金や簡保資金のように市場を通じて調達される資金と、厚生年金や国民年金のように法にもとづいて調達される資金を原資として、資金運用部を経由し、日本道路公団等の公団、日本開発銀行、住宅金融公庫等の政府系金融機関（2銀行、9公庫）およびJR各社等の特殊会社などに対する出資、貸付け、債券引受けのかたちで資金運用を行なうものである。」（121ページ）
- (2) 資金運用部資金原資残高と、この残高のうち郵便貯金資金が占める額については、郵政省貯金局『郵便貯金'94—郵便貯金・郵便為替・郵便振替の現状—』（1994年）を参照。
- (3) 後藤新一『郵貯民営論』有斐閣、1987年、318ページ。
- (4) 同上、164ページ。
- (5) 詳しくは、「巨大銀行と大蔵省の『背信』」『現代』1994年11月号を参照。
- (6) 鈴木淑夫『日本の金融政策』岩波書店、1993年、124ページ。
- (7) 経済企画庁編『生活大国五カ年計画—地域社会との共存をめざして』1994年、2ページ。
- (8) 牧野義司『郵貯—世界最大の銀行』毎日新聞社、1978年、28～29ページ。
- (9) 『読売新聞』1997年5月9日。

## おわりに

現在、わが国は極めて深刻な経済不況の真ただ中にある。戦後最悪の企業倒産、戦後最悪の失業率、戦後最悪の自己破産など、毎日の新聞には、この間たて続けに「戦後最悪」という言葉が踊っている。

また、それにつわる悲惨な事件も多い。リストラによって解雇された労働者の自殺、経営難を苦しめた企業経営者のあいつぐ自殺。なかでも、金融機関に関係するニュースが多いのが目につく。先日も、銀行の貸ししづりが原因で、「自分の生命保険を企業経営の再建に役立ててほしい」と書き残して、自ら命を絶った中小企業主の自殺には、なんともやりきれない衝撃を受けた。残された家族は、どのような思いで、それを受けとめたのだろうか。こうした人々は、例外であるとは言いきれないところに、現在の日本経済の深刻さがある。

さらに、銀行や証券会社のあいつぐ倒産による金融不安に加えて、消費税率のアップによる税負担の増大、財政危機を口実とする社会福祉の切り下げや医療費の自己負担の増大。これらは、いずれも国民生活をおびやかしている。そのため、現在の金融システム改革である金融ビッグバンが、この事態を一層深刻にするのではないかと心配しながら、金融ビッグバンに、なにほどこかの現状打開の希望を託するのに急なあまり、その問題点をつかみきれていない状況にあることも事実であろう。本稿は、この点を考慮して、現在の金融システム改革の問題点を整理したものである。

ともあれ、以上の日本の現状は、いやおうなく、わが国の金融システムのあり方に対して強い国民的関心を生んでいる。しかし、金融システムは複雑であり一朝一夕に理解できるものではない。そのため、むしろその複雑さを利用して、国民生活に密接に関係する金融問題が、これまで行政当局と金融機関の間だけで恣意的に解決が図られてきたと言ってよい。最近では、住専問題や大和銀行の米国でおかした事件の処理などが、その好例である。

わが国の伝統的な、こうした問題処理の不透明さや恣意性が、現在、金融不安の激化や金融国際化の流れの中で、厳しい批判にさらされて、もはや続けられなくなっている。日本の金融システムは、今、新しく生まれ変わらなければならないのである。この新しい金融システムを構築するために、本稿で展開した視点が、国民の立場に立脚する、もう一つのビッグバンにむけた金融システム改革の視点として生かされることを願っている。

(1998年3月20日受理)