

金融ビッグバンと公的金融

経済学研究室 藤 田 安 一

はじめに —— 問題の所在 ——

- I 日本版金融ビッグバンの特徴とその問題点
 - II 日本版金融ビッグバンにおける公的金融の位置
 - III 市場原理のフィクションと民間金融機関の行動
 - IV 郵貯民営化問題と金融ビッグバン
 - V 財政投融资の改革問題と金融ビッグバン
 - VI 金融ビッグバン下の金融行政の特徴とその問題点
- おわりに

はじめに —— 問題の所在 ——

わが国は1990年代に入るとともに、バブルの崩壊を契機に、一転して戦後最大の経済不況へと突入し、未だに回復の兆しが見えない。株価や地価の暴落に象徴される資産デフレに加え、消費税の増税・医療費の大幅負担増や企業のリストラによる人員削減の進展などが、国民の購買力を急速に低下させ、典型的な消費不況と呼ばれる状況になっている。

こうした経済不況の深刻さを実証するかのように、連日の新聞には、月ごとに企業倒産件数および倒産にともなう負債総額、そして失業率のいずれも戦後最悪の記録を更新したとのニュースを載せている。嫌がおうにも国民の不安は高まらざるをえない。

なかでも、金融機関にかかわるニュースが多いのが目につく。銀行や証券会社、保険会社などのあいつぐ倒産、金融機関の合併。銀行の貸し渋りが原因による企業倒産と、倒産した企業経営者の自殺。金融機関の不正融資事件や利益供与にともなう銀行員や大蔵官僚の逮捕。これらの記事は、国民にとって生活不安を増すだけでなく、現在の金融システムへの不信感をも増大させている。なんとかこのような状態を打破したい、しかし、どのようにすれば良いのか見通しがもてない——国民のいらだちは募るばかりである。

したがって、現在の金融システム改革である金融ビッグバンに、なにほどかの現状打破の希望を託したい気持ちもわからなくはない。しかし、その気持ちが急なあまり、金融ビッグバンの問題点をつかみきれていないことも事実であろう。

本稿の課題は、こうした点を考慮しながら、日本で実施されようとしている金融ビッグバンの問

題点を、公的金融との関連で考察することにある。

I 日本版金融ビッグバンの特徴とその問題点

金融ビッグバンについて書かれた多くの本には、以下のような賛美の文章が満ちあふれている。

「日本版ビッグバンの進展によって、元利保証や予定利率などに縛られたマネーフローから、実質リターン型のマネーフローへと変わっていき、証券市場が著しく拡大していくであろう。銀行も投資信託の販売をはじめとして証券業務を拡大していくことになる。1,200兆円に及ぶわが国の個人金融資産の有効な運用手段を提供する場こそ、証券市場である。今後は、顧客に有利なさまざまな金融商品が提供されるようになるであろう。」⁽¹⁾（傍点は引用者）

しかし最近になって、ようやくわが国の金融ビッグバンの問題点を指摘した本も出てきている。たとえば、日本版ビッグバンには利用者の立場が考慮されていないとして、つぎのように警告するものもある。

「従来の金融行政と同じようにビッグバンでも大きく抜け落ちていくのが、利用者の立場である。先の郵貯の民営化でも主張が目立つのは業界代表であって、声なき声の利用者はいつでもおざなりに扱われる。ところが、金融機関の行き過ぎた行為で犠牲になるのは利用者である。わが国の利用者は概して金融機関を信頼しているだけに、こうした事態が広がっていくとその反動がきわめておそろしい。……欧米のように利用者保護規定や保護機構が整い、利用者を守る法的環境がきちんと整っているところなら、利用者の参加を得て、たとえばイギリスのリテールバンクやアメリカのミューチュアルファンドのように、金融・証券市場の活性化を実現できるであろう。しかし、規定や機構それに慣例が整っていないわが国で、ビッグバンを安全機構なしに押し進めていくと、利用者の犠牲が多発し、わが国金融・証券市場への利用者の参加はおろか逃避すら生じかねないおそれがある。」⁽²⁾（傍点は引用者）

こうした利用者からみた金融ビッグバンの問題点を、さらに発展させて考えるためにも、ここで日本版ビッグバンの内容について簡単にみておこう。

もともとビッグバン (Big・Bang) とは、宇宙が大爆発により創出されたとする宇宙物理学の用語であるが、イギリスが行なった1986年の証券制度の改革をビッグバンと呼んだことから、金融システムの大改革をさして、このように呼ばれるようになった。このイギリスのビッグバンにあやかって、橋本首相は1996年11月、Free (フリー)、Fair (フェア)、Global (グローバル) の3原則を金融システム改革のスローガンにして、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、いわゆる日本版ビッグバン構想を打ち出した。

外国為替管理法の改正をフロントランナーとして、いよいよわが国においても今年 (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。

このビッグバン構想が「日本版」といわれる理由は、イギリスのビッグバンが証券売買にかかわる固定委託手数料の自由化や、取引所会員への外部資本出資制限の撤廃などを柱としたロンドン証券取引所の改革であったのに対して、日本で実施されようとしているビッグバンは、イギリスのそれよりも、はるかに広範な内容を包摂するものであるからである。

日本版ビッグバンのスローガンとして、第1にあげられた「フリー」は、市場原理が働く自由な市場をめざして、銀行・証券・保険分野への参入促進、長短分離等に基づく商品規制の撤廃と証券・銀行の取扱業務の拡大、各種手数料の自由化、為銀主義の撤廃、資産運用業務規制の見直しがあげ

られている。

また第2の「フェア」は、透明で信頼できる市場をつくるため、ディスクロージャーの充実・徹底、ルール違反への処分の積極的発動を内容としている。

さらに第3の「グローバル」では、国際的で時代を先取りする市場をめざして、デリバティブ等の展開に対応した法制度の整備・会計制度の国際標準化、グローバルな監督協力体制を確立しようとするものである。

このように、日本版ビッグバンは証券分野の改革だけではなく、銀行、証券、保険などの規制緩和をすすめる、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、グローバル・スタンダード（国際基準）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面化している。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、今年から実施され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。その問題点とは、利用者である国民への配慮に欠けていることであり、その典型的な現れが、金融ビッグバンを成功させるためには、公的金融を思いきって縮小ないし廃止しなければならないというスタンスをとっていることである。後に本稿で詳しく言及するように、具体的には郵便貯金の民営化や財政投融资の改革問題の中にその姿勢がみられる。

要するに、日本版ビッグバンには、公的金融を排除しようとする姿勢が余りにも強く、利用者への配慮して正当に公的金融の存在が位置づけられていないのである。

II 日本版金融ビッグバンにおける公的金融の位置

ところで、本稿のテーマにある「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、資金運用部を経由して、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。

まさに、これは国家による投融资活動であり、国の制度や信用を通じて集められ国が保管する郵便貯金などを、政府事業への投融资や政府機関を通じての民間への投融资に充てるという資金循環をさす。この財政投融资を金融仲介システムとしてみると、「入口」は郵貯、「中間」は資金運用部、「出口」は公団・事業団や政府系金融機関となる。

ここに公的金融として、郵貯と財投が一体のものとして同一視される根拠がある。そのため、現在の行政改革の中で、行革をすすめるためには財投の見直しが必要であり、また、そのために郵貯を含む郵政三事業の民営化が不可欠である、と主張されてきた。この主張を支持し推進しようとする

る者にとっては、自由な金融市場のメカニズムに反するこれら公的金融の存在は、金融ビッグバンをすすめる上で障害となる。そこで、ビッグバンの成功のために公的金融の縮小ないし廃止を強く求めていたのである。

しかし、日本版ビッグバン構想を打ち出した先の橋本首相の提案の中にも、金融制度調査会の答申「わが国金融システムの改革について」（1997.6.13）においても、金融ビッグバンにおける公的金融のあり方に言及することをさけた。そのため、日本版ビッグバンについての橋本構想が出されるやいなや、いっせいに各紙はこの問題を取りあげた。2, 3拾ってみよう。

『日本経済新聞』は、その社説で次のように述べた。

「日本版ビッグバンの問題は、時間の感覚とともに、その視野の狭さにある。ビッグバンが掲げた『フリー・フェア・グローバル』（自由・公正・国際的）という原則に最もそぐわないのは、世界に例をみない日本の国営金融の仕組みだろう。郵便貯金—財政投融资—政策金融という巨大な国営金融は金融社会主義そのものだ。個人預貯金の3分の1が郵便貯金に回り、政策金融機関が幅を利かす金融システムを国際基準に沿うとはとてもいえない。国営金融もビッグバンしないかぎり、本物のビッグバンにならない。」⁽³⁾

また『産経新聞』は「不透明な公的金融の肥大は市場機能を歪める。郵貯を聖域にしてはならない。中途半端な金融システム改革は、日本市場の空洞化に拍車をかける」⁽⁴⁾と述べた。

『読売新聞』は「ビッグバンで金融市場の規制をなくし、市場原理を徹底させるには、個人預貯金の3分の1が官僚の論理で動く郵貯、その資金が流れこむ財投を見直すことが不可欠だ。そうでなければ、ビッグバンではなくパーシャル（部分的）バンに終わってしまう」⁽⁵⁾と述べている。

要するに、これらマスコミは、一様にビッグバンの提唱を高く評価しながら、公的金融の見直しをすすめないで、日本版ビッグバンは失敗に終わってしまう、と言いたいのである。それなのに、政府はこの問題を回避した、その責任を非難する主張を展開したのである。

マスコミ以外で、このビッグバンと公的金融の関連について最も敏感であったのは、言うまでもなく、従来から公的金融の見直しを主張してきた民間の金融機関であった。

『読売新聞』が橋本首相により日本版ビッグバン構想が発表された翌日の紙面（'96.11.12）において、「今回の改革案には『まず民活から』（三塚蔵相）として、郵貯や財投資金を原資とした政府系金融機関の改革には触れられていない。民業圧迫と批判の強い部分に手をつけずに、民間に改革を強いることは反発も予想される」⁽⁶⁾と述べたように、いっせいに民間金融機関は反発した。

さくら銀行頭取の橋本俊作氏は、つぎのように述べた。

「郵貯など公的金融改革に触れられていないのが最大の問題だ。日本の公的金融は郵貯残高が220兆円を超えるなどあまりにも肥大化しすぎている。これに改革のメスを入れていかないと、金融市場の効率性が損なわれる。郵貯見直しは、橋本改革の最大の政治課題である行政改革の成否にもつながるものだ。政府系金融機関や財政投融资などと合わせて、全体をどう改革していくのかハッキリと示すべきだ。」⁽⁷⁾

また、富士銀行頭取の山本恵朗氏は、「一番大きな問題は公的金融改革が欠けている点だ。市場原理を無視した公的金融は市場のかく乱要因になっている。官業は民業の補完に徹すべきで、郵便貯金は民営化すべきだ。日本のように公的金融が非常に大きなウエートを占めている国で金融改革をやる場合、公的金融改革を抜きにしては実質的な効果は上がらない」⁽⁸⁾と述べている。

以上、いずれの主張も要約すれば、金融ビッグバンが金融・証券市場における金融機関のあり方を見直し、市場の活性化をはかる改革であるのに、その市場で大きな存在となっている公的金融の

改革をタブー視してはならない、との主張である。このように言えば聞こえはよい。しかし、もっと率直に言えば、つぎのようになろう。

ビッグバンによって、金融機関どうしの競争は一層激しくなり、本格的な「銀行淘汰の時代」に突入する。まさに、不安定な金融市場がつくられることになる。すると国民は、当然にも安定さを求めて公的金融機関を利用する。そのために、「入口」としての国民の預貯金は、郵便貯金などに集まってしまい、「出口」では財投機関である政府系金融機関の活動を盛んにする。そうした事態は、民間の金融機関にとって大変迷惑だ。そこで、公的金融機関を民間と同じ競争の土俵の上に引き込むための改革をする必要がある。それが、郵便貯金や財政投融資の廃止、あるいは民営化問題として浮上するわけだ。

しかし、このような理由で公的金融が金融ビッグバンの中に位置づけられ、公的金融の改革が行われることが、果たして、わが国の金融システムの再建にとってプラスになるものなのか。本稿の課題は、こうした問題意識のもと、金融ビッグバンの実施にあたって、利用者である国民にとっての公的金融の存在意義を明らかにしようとするものである。

この視点から、次のⅢでは民間金融機関の行動を検討したうえで、Ⅳでは郵貯の民営化問題を、さらに、Ⅴでは財政投融資の改革問題を、そして、Ⅵでは金融ビッグバンを推進する金融行政の問題点を、それぞれ考察しよう。

Ⅲ 市場原理のフィクションと民間金融機関の行動

ここに、全国銀行協会連合会が出した「郵便貯金民営化の論点整理」(1997年3月)がある。その中で、金融ビッグバンの実施を念頭において、つぎのように述べている。

「郵便貯金が民営化されれば、公的金融システム全体においても市場原理が貫徹され、自由で活力のある金融・資本市場が構築される。」

この文章の内容は、市場原理という言葉キーワードにして、誤解を招き易い2つの前提の上に成り立っている。第1には、市場原理に基づかない郵貯など公的金融は、自由で活力のある金融・資本市場の成立を妨げている。その反対として第2に、市場原理に基づく民間金融は、自由で活力のある金融市場を形成している。しかし、いずれの前提も、以下に述べるように説得力はない。

民間金融機関の資金の動きをみると、バブルを前後にして極端な変化を示している。

まず、1980年代の後半から90年代のはじめにかけてのバブル経済期の銀行の行動をみておこう。

そもそも、銀行の基本的姿勢としては、元本保証、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が、目先の利益をもとめ土地や株の投機に走ったことは周知の事実である。

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。」⁹⁾

その結果、バブルがはじけるとともに、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明るみに出た。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、バブル経済期の銀行が教えたことは、「市場原理に基づく民間金融機関の行動こそが、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。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。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。

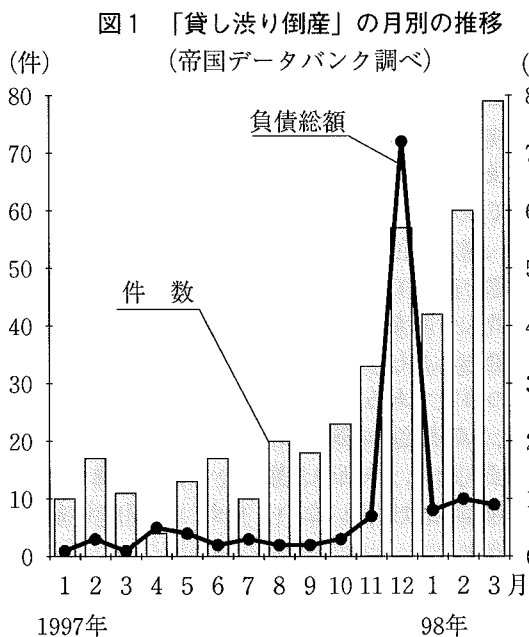
つぎに、バブル経済期が崩壊してから現在に至る民間金融機関の行動をみておこう。

バブル期に土地や株などへの過剰投機に走った銀行が、今では一転して「貸し渋り」である。

現在、銀行の貸し渋りを原因とする企業倒産が社会問題となっている。すなわち、銀行の貸し渋り傾向が強まるなか、資金繰りに苦しむ中小企業経営者が、「商工ローン」という高金利の借金に手を出し、連帯保証人を巻きこんで経営破綻をひきおこす例が多発しているのである。

大阪中小企業家同友会の調査によれば、金融機関の貸し渋りを受けた企業が31.8%と3割を超え、今後貸し渋りがあり得るとした企業の25.2%を加えると、なんと6割近い企業が貸し渋りを覚悟していることが明らかになった。

この貸し渋りによる企業倒産の実態は、民間信用調査会社である帝国データバンクの「全国企業集計」によると、3月の「貸し渋り倒産」は79件発生し、前月を19件(31.7%増)、前年同月を68件(618.2%増)とそれぞれ大幅に上回った。この結果、集計開始の97年1月以降で最高だった前月(60件)を上回り、過去最悪の記録を更新した。また、97年1月以降の「貸し渋り倒産」の累計は407件、負債総額1兆2,911億円に達したのである。(図1. 貸し渋り倒産の月別推移を参照)



ここには、金融ビッグバンをひかえた現在の銀行が、その生き残りをはかるために、猛烈な貸し渋りと強硬な債権回収に走っている姿が浮きぼりにされている。不良債権の処理も十分に進まないなかでの金融ビッグバンの実施が、いかに危険なものであるかがわかるであろう。

以上のように、バブル期には土地や株などへの過剰な融資、バブルがはじけた現在では一転して「貸し渋り」。こうした民間金融機関の行動が、どうして「自由で活力のある金融・資本市場」をつくるのでしょうか。

このような民間金融機関の行動に対して、公的金融機関の存在意義を、つぎのIVでは郵便貯金について、さらにVでは財政投融資について、それぞれみておこう。

IV 郵貯民営化問題と金融ビッグバン

千葉銀行の玉置孝頭取は、郵便貯金の廃止をも視野に入れて、郵便貯金と財政投融资のあり方に関し、つぎのように述べた。

「ビッグバンが市場原理や自己責任を原則とするならば、郵便貯金など公的金融の改革は避けて通れないはずだ。郵貯は廃止を前提に、経過措置として民営の貯蓄専門金融機関に改組するのも一案だ。政府系金融機関や財政投融资制度も当然、整理・再編が必要になる。」⁽¹⁰⁾

金融ビッグバンを迎え、このように、ますます激しく郵便貯金および財政投融资の改革問題が議論されている。以下では、それぞれの議論を整理し、その論点を明らかにしておこう。

まず、郵便貯金を批判する論拠として、次の点が主張されている。

第1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誤っている。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。

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に、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1,811件、1,393億円にものぼった⁽¹¹⁾。

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。

第2に、郵貯に国民の貯蓄が集まるのは、定額貯金の金利が高いなど、その商品性が民間に比べて有利であるからだとの批判である。

確かに、かつては定額貯金の利回りは半年複利で計算され、しかも預入期間は10年と長期間であり、預け入れから半年経過後はいつでも解約可能という有利な流動性を兼ねそなえていた。

しかし、93年6月に郵貯金利の決定方式が変更された後は、郵貯の金利は10年国債の金利を基準にして決められるようになった。定額貯金の諸特性は国債金利を基準として金利に換算され、預け

替えが自由である分、国債金利よりも低い金利に設定されるようになった。この結果、長期金利が短期金利を上回っている場合の定額貯金の金利は、期間3年の銀行預金金利の90～95%程度水準となった。また、長期金利が短期金利の水準を下回る金融情勢となった場合には、10年国債の金利から0.5～1%低く設定されている。

第3に、郵貯は確かに民間の金融機関に比べれば効率は良いが、それは郵貯が税金や預金保険、預金準備の必要がないためコストが低いためだという批判である。

念のため、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。

表1 財投各機関・銀行の経費率（1995年度）

（単位：%）

資金運用部	0.0013	都市銀行	0.87
郵便貯金	0.47	地方銀行	1.43
政府関係金融機関	0.25	第二地方銀行	1.77

（出所）大蔵省理財局「財投レポート'97」

それによると、表1で明らかのように、都銀が0.87%、地銀が1.43%に対して郵貯は0.47%であり、郵貯は都銀や地銀の2～3倍というずば抜けた効率で機能している。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いコストで運用できる」と批判するであろう。

仮に、郵便局を民間企業ベースで運営した場合の税負担を考えてみると、2,100億円と試算されている。これを郵貯の経費に参入しても、経費率を0.1%引き上げるだけとなる。さらに、この郵貯の効率性の高さは、本来の収益性の観点からは不利なため、民間の金融機関が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のである。

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。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6,950億円もの国民の税金が使われたのと大きな違いである。

第4に、財政投融资との関連で、「入口」の郵便貯金が貯金を集めすぎるから、財投の規模が拡大したり、無駄な使い方がなされるのだとの批判である。

全国銀行協会連合会が発表した「郵便貯金民営化の論点整理」（1997.3）には、「郵便貯金は…多くの問題を抱えている財政投融资システムの肥大化を可能ならしめた要因の一つ」と特記されている。つぎにみるように、財政投融资は、ある意味では多くの問題点をかかえていることは確かであるが、財投の肥大化を郵貯の責任にするのは誤っている。

確かに、1995年度末の財政投融资計画残高は約356兆円であり、このうち郵貯の資金は43.5%と

高い割合を占めている。しかし、この財政投融资計画は、各省庁の資金配分要求をもとに大蔵省と調整し、国会の予算議決によって決定される。そのため、郵貯の増加額と財投計画額とが連動しているわけではない。

いま、財投計画残高の増加額と郵貯が資金運用部に預託する郵貯預託純増額とを比較すると、つぎの表2および図2にみられるように一致した動向を示していない。むしろ、1989・90年あるいは、1993・94年には、郵貯預託純増が前年度よりも低下しているにもかかわらず、財投計画残高は増加しており、両者は明らかに正反対の動きを示してさえいるのである。

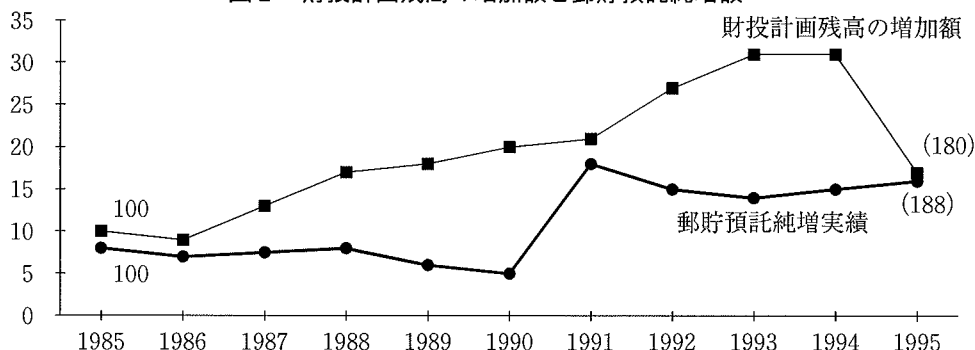
表2 財投計画残高の増加額と郵貯預託純増額

(単位：兆円)

年 度	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
財投計画残高の増加額	9.2	8.8	13.0	17.4	19.2	21.2	22.2	27.3	31.0	30.8	16.6
便貯預託純増	8.7	7.5	7.9	8.5	6.0	4.6	18.7	14.0	12.8	13.8	16.4

(兆円)

図2 財投計画残高の増加額と郵貯預託純増額



注：()内は、昭和60年度を100とした場合の1995年度の指数。

以上、郵貯民営化の論点を検討した結果、つぎのように結論づけることができよう。すなわち、金融ビッグバンをすすめるために郵便貯金を民営化しようとする「郵貯民営化論」とは逆に、郵貯を国民生活を支える重要な金融システムの一環として再評価し、それをいっそう国民生活の安定と向上のために、いかに積極的に活用すべきかを考えることこそが、議論の中心にすえられなければならない。

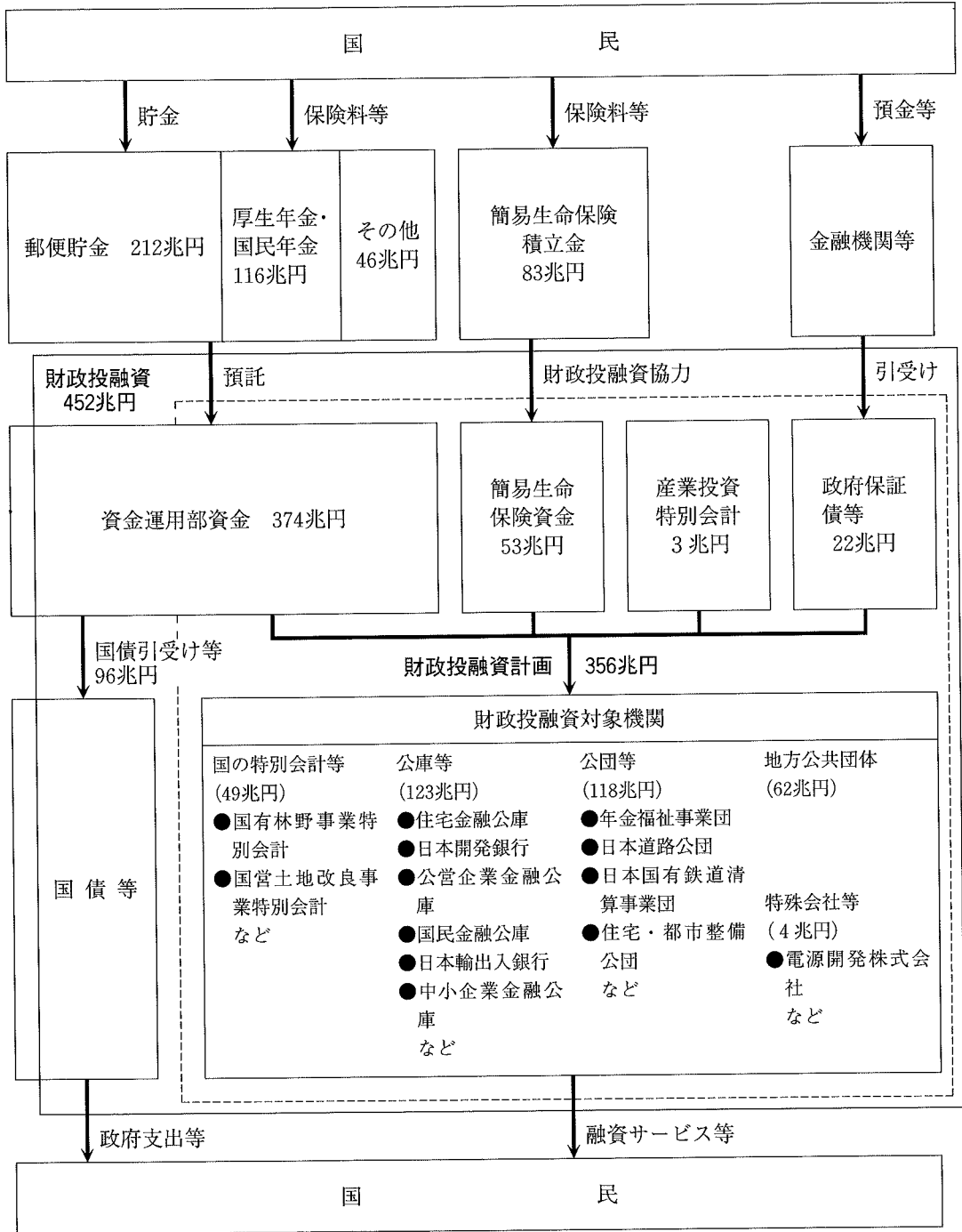
V 財政投融资の改革問題と金融ビッグバン

郵貯の民営化問題で、必ず議論になるのが、「出口」の財政投融资の改革問題である。

財政投融资は、大蔵省理財局編『財政投融资』によると、つぎのように定義されている。

「財政投融资とは、国の制度・信用を背景として集められる各種の公的資金を財源として、国の政策目的実現のために行われる投融资活動である。」

図3 財政投融资のシステム



(注) 数字は1955年度末残高

(出所) 大蔵省理財局「財投リポート'96」

図3を参照しながら、具体的にその仕組みを見てみよう。財政投融资とは、郵便貯金（郵貯）のような市場を通じて調達される資金と、厚生年金・国民年金のように法律にもとづいて調達される資金を原資とする資金運用部資金のほか、簡易保険（簡保）資金、産業投資特別会計及び政府保証債、政府保証借入金等の4種の資金を、日本開発銀行（開銀）、住宅金融公庫（住宅公庫）などの政府系金融機関や地方公共団体、また、日本道路公団（日本道路公団）、住宅・都市整備公団（住都公団）などの公団等や電源開発株式会社などの特殊会社に対し、出資、貸付、債権引受などの資金運用をおこなうものである。これらの資金運用のうち、5年以上のものをとりまとめたものを、財政投融资計画とよぶ。

最近、この財投について種々の批判がなされている。たとえば、(1)すでに民間部門でも対応できる事業まで行っており肥大化しすぎである。(2)そうした事業を財投機関である特殊法人が非効率に行っている。(3)採算が取れず、本来、有償資金を投入すべきでない国鉄清算事業団や国有林野事業にも貸付を行っている。(4)繰上償還に伴って多額の不用額を発生させており、もはや政策金融としての機能を失っている、などである。

このような批判には、財投システムに内在する本来の機能から必然的に生じてきたかのような誤解に基づくものが多くある。

たとえば、上記(1)の財投の肥大化の問題は、すでにIVでみたように、財投と結びついて資金を集めすぎる郵貯に責任があるわけではないし、民間部門が、自らのビジネスチャンスを拡大するために、身勝手な要求をしていると思われるものも少なくない。

次に、(2)の特殊法人の問題では、現在わが国に存在する79の特殊法人のうち、財投が融資しているものは39しかない。また特殊法人の非効率の問題は、財投機関を政府役人の天下り先に利用し、無責任な経営を行ってきた責任を明らかにするという問題であり、財投のシステムとは別個の問題である。

さらに、(3)の問題は、国鉄清算事業団の債務には、旧国鉄の財政赤字・JR民営化の際の国鉄の資産・負債の委譲、国鉄清算事業団による債務償還処理などすべてにかかわる政治上の問題が集約されている。それは直接、財投問題ではない。また国有林野事業特別会計への貸し付けも同様である。外材が安く入ってくるようになり、もはや独立採算を建前とするこの特別会計の運営は不可能となって、国有林の管理は国の環境・治水などの政策として一般会計に財政基盤を移すべきであったのに、財投でその場しのぎをつづけてきたことに原因がある。

表3 貸出金の残存期間別構成比 (1996年3月末)

(単位：%)

	1年以内	1年超 3年以下	3年超 5年以下	5年超 7年以下	7年超	期間の定め のないもの	合計
資金運用部	6.3	5.7	9.7	9.4	68.9	—	100.0
長期信用銀行	37.1	22.9	16.8	6.5	7.4	9.1	100.0
うち固定金利	37.1	16.2	13.0	5.2	6.1	—	77.8
変動金利	—	6.7	3.8	1.3	1.3	9.1	22.2
都市銀行	42.0	8.2	7.9	4.4	26.1	11.3	100.0
うち固定金利	42.0	2.5	1.9	1.3	2.1	—	49.8
変動金利	—	5.7	6.0	3.1	24.0	11.3	50.2

(注) 資金運用部の7年超の貸出金のうち、7年超10年以下が16.0%、10年超15年以下が16.4%、15年超が36.6%となっている。

(出所) 有価証券報告書および大蔵省理財局「財政レポート'96」

最後に、(4)の問題は、金利が低下している場合に、低金利への借換が行われるため生じる問題であり、金利が上昇するような局面では緩和される。したがって、これは現在のような異常な低金利のもとで生じる特殊な問題と考えられる。

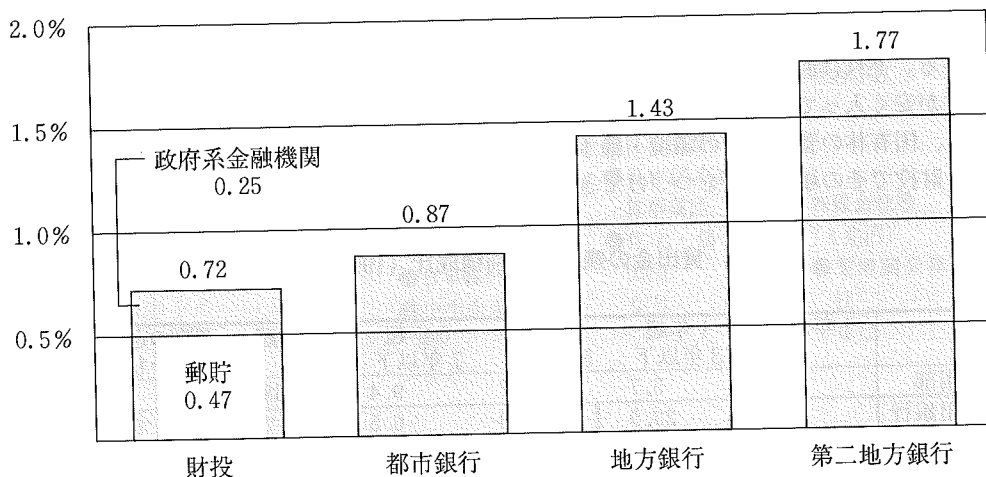
以上のような誤解にもとづく改革によって、財投のもつメリットが失われて良いものであろうか。そこで、民間部門に対して財投システムのもっている有位性をみておこう。

財投は、融資期間が長すぎて民間では金利リスクを支えきれない分野などへ、長期かつ低利の融資を可能とするシステムである。表3にみるように、財投の出口機関に融資する運用部の貸出期間は、期間7年超のシェアが69%、15年超だけをとってみても37%を占めている。これに対して、民間金融機関の場合、各銀行の有価証券報告書に記載があるように、都市銀行では貸出金の約半分が変動金利であり、固定金利での融資期間も平均2年程度で、7年超の固定金利貸出は全体の2%程度とほとんど例外的にしか行われていない。国民に身近な住宅ローンを例にとると、住宅金融公庫が長期固定融資であるのに対して、銀行は変動金利貸付がほとんどである。

また、5年金融債の発行を認められてきた長期信用銀行の場合でも、変動金利貸出の比率は22%ほどもあり、固定金利による期間7年超の融資は全体の6%ほどにすぎず、融資期間は平均3年程度と見られる。政府系金融機関に比べて、融資期間は著しく短いのである。

さらに、資金運用部が10年国債の金利で、25年もの融資を補助金を受けることなく行うことができるのに対して、民間銀行が預金、金融債で資金を調達すると、明らかに資金コストは資金運用部よりも高くなる。原資ごとに、個別に資金の運用を行えば、重複投資はもちろんのこと行政機構や人員の重複となって、資金コストの増大を招く。しかし、財投のシステムによって資金を一元化すれば、その弊害を取り除くことができる(図4を参照)。

図4 財政投融資と銀行の経費率(1995年度)



注1：財投の経費率には、上記の他に資金運用部の経費率(0.0014%)がプラスされる。

注2：都市銀行、地方銀行、第二地方銀行の経費率算出の際の分母(資金量)には、預金、譲渡性預金、債券の他、コールマネーが含まれている。

(出所) 大蔵省理財局「財投リポート'96」

今後、急速に進む高齢社会に備えてのバリアフリー・タウンや下水道・公園などの生活基盤整備の事業には、長期・多額の資金を必要とするであろう。こうした資金を税収だけで賄うとすれば、高齢社会の進展のテンポに間に合わない恐れがある。しかもこうした事業は収益性が低く、民間金融機関では十分な対応はできない。そのため、このような領域への資金供給は、財投システムによる対応が必要とされる。

この財投のもつ社会的存在意義を、最近の生々しい事実によって確認しておこう。

バブル期の1980年代後半から90年代はじめにかけて、民間金融機関の多くが土地や株などに関わるバブル関連業種に向けた貸し出しへと傾斜し、対製造業向け貸し出しのウエイトを急速に低下させたのに対し、財政機関である政府系金融機関は、製造業向け融資において極めて重要な役割を果たしてきた⁽¹²⁾。

さらに、現在の民間金融機関にみられる「貸し渋り」とは反対に、つぎのようにこの間、政府系金融機関による中小企業向け貸し出しが急増している。

たとえば、日本開発銀行の融資実績は1994年度から減少傾向が続いていたが、97年度は前年度比9%増の1兆9,000億円と4年ぶりに増加に転じた。特に金融機関の破綻、貸し渋りなどの対策として昨年12月に新設した中堅企業向けの「金融環境対応融資」は、今年3月までの4ヵ月間で年間融資総額の訳45%を占める8,400億円に達した。

また、中小企業金融公庫では昨年12月からの5ヵ月間で融資総額が8,227億円と、5年ぶりの高水準となったほか、国民金融公庫の教育ローン融資も97年度には前年度比21.9%増えて、79年の制度発足以来最大の融資額となった⁽¹³⁾。

金融ビッグバンを迎え、ますます「民業を圧迫する」として批判されている公的金融機関が、皮肉にも、いま改めてその存在の意義をアピールすることになったのである。しかも、その存在意義は、一時的なものとは見ることができない。

その理由は、公的金融機関である郵便貯金への国民的信頼は根強く、民営化に反対し現行の郵貯を維持する声が高いことや、国民との関連が深い住宅金融公庫や国民金融公庫、中小企業金融公庫などの低利で長期の資金需要が高いことなどによっても明らかである。先に指摘した財投への批判点にもとづく財投の廃止や改革によって、このような国民生活に密着した住宅融資や中小企業への融資に果たす財投の役割までも、切り捨ててしまうことは許されないであろう。

VI 金融ビッグバン下の金融行政の問題点

従来、わが国における金融行政の特徴は、参入規制・店舗規制などの競争制限的規制や人為的低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」が成立してきたのである。

しかし、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。

この新しい金融行政は、護送船団方式の反省にたつて、不透明さと恣意性を排除した公正で透明なルールに基づくものであり、金融機関保護ではなく預金者保護を最優先とするものでなくてはな

らない。そうでなければ、自由で公正な金融市場の実現をうたっている金融ビッグバンの理念に反することは明らかである。

しかし、現在の金融行政が依然として護送船団方式から脱却しきれていないとしたら、どうであろうか。ここでは、現在盛んに活用されている預金保険制度を例に、金融ビッグバン下のわが国金融行政の問題点をみておこう。

預金保険制度 (deposit insurance system) とは、「預金を取り扱う金融機関が集まって1つの機構をつくり、ここに保険料を積み立て、加盟金融機関の経営が破綻して預金の払戻しができなくなったときに、預金者に対し、一定の限度内で預金保険金の支払いを行うことを中核とする制度」⁽¹⁴⁾ である。わが国の場合、一般金融機関用の預金保険機構と、農漁協採用の農水産業協同組合貯金保険機構が存在し、前者は、1971年4月1日の「預金保険法」の公布・施行にもとづいて、同年7月1日に設立され、後者は、1973年7月16日の「農水産業協同組合貯金保険法」制定にもとづいて、同年9月1日に設立され現在に至っている。

現在わが国の預金保険制度は、金融機関が破綻し預金の支払いが不可能になった場合に、積み立ててきた基金を取り崩し、その預金者に対し1人1,000万円までの預金元本相当額を保険金として支払うシステムになっている。

そもそも、わが国の預金保険制度は、1971年の成立以前にも導入が検討されたことがあり、1957年1月に「預金者保護等のための制度に関する答申」として、金融制度調査会が預金保障基金の設立を提言している。しかし、同年4月に、この答申にもとづく預金保障基金法案が国会に提出されたにもかかわらず成立をみなかった。その理由は、「この預金保障基金が、実態上、普通銀行を除いた中小金融機関だけを対象としていたことや、金融機関経営に対する厳しい監督を内容としていたこと等から、各方面の反対が強かったため」⁽¹⁵⁾ といわれている。

再び、預金保険制度の導入が検討され始めるのは、1960年代半ば頃から、金融効率化をめぐる議論が盛んに行われるようになってきてからである。その背景には、資本の自由化が強く要求され開放経済体制への移行が進むとともに、当時はまだ高度経済成長の途上にあつたとはいえ、1965年の不況をきっかけに、将来成長率が低下し、資金需要が弱まり、利鞘が縮小することが予想される時代が来るかもしれないとの見通しがあつた。この厳しい状況に対応する金融機関のあり方として、金融機関にその経営の効率化が求められた。具体的には、社会全体に対する適正な資金供給の手段として、金利の弾力化を進め、金利機能を活用することが必要であると考えられたのである。

このような金融機関に経営の効率化を求める金融効率化の提唱は、預金者の保護とはいいいながら、結局は金融機関の過度の保護となっていた従来の金融行政を反省し、預金者の保護と金融機関の保全とを分離して、預金者に対する保障制度として預金保険制度を導入しようとする主張へと発展していった。以上の点を、金融制度調査会の答申「一般民間金融機関のあり方等について」(1970年7月2日)では、つぎのように述べている。

「国民大衆の預金の保護に万全を期するとともに、金融機関に対する過保護ともいふべき体制を改めて、適正な競争原理を導入し、その経営の効率化を促進していく見地からは、この際、**預金者保護と金融機関保護との分離を図り**、預金に対する直接的な保障制度としての預金保険制度を導入することが必要であると認められる」⁽¹⁶⁾。(傍点は引用者)

ここでは、理念として、預金者保護と金融機関保護とに分離する必要があると明言されたわけであり、預金保険制度は、効率化行政推進の受皿として、預金者保護を目的として導入されたのである。この答申を受けて、1971年4月に預金保険法が公布・施行され、同法にもとづいて同年7月に

預金保険機構が設立された。

したがって、上記の主旨から当然、金融機関の破綻に際して、預金保険機構が行なう業務は、預金者への保険金の直接支払いに限定されていて、現行制度のように、破綻金融機関を救済する金融機関に対する資金援助はできないことになっていた。事実、当初制定された預金保険法は、預金保険制度の目的を第1条において、「この法律は、預金者等の保護を図るため、金融機関の預金等の払戻しにつき保険を行なう制度を確立し、もって信用秩序の維持に資すること」としていたのである。

ところが、1980年代に急速に進展する金融自由化を背景に、これまで述べてきたわが国の預金保険制度の理念が、大きく変更されるのである。言うまでもなく、1986年5月の預金保険法の改正によって、預金保険制度は、破綻金融機関を救済する金融機関に対して、資金援助（資金の貸付や金銭の贈与等）を行なえることとなった。これによって、預金者保護と金融機関保護とを分離して、預金者保護を目的として導入されたわが国の預金保険制度は、資金援助をとおして金融機関を保護する制度に変えられていくことになる。

さらに、重要な預金保険制度の改正が、1996年と97年に行なわれた。その内容は、預金保険機構が、破綻した金融機関を吸収合併する金融機関への資金援助の対象を、2001年までの5年間に限るとはいえ、一般預金だけでなく銀行の資本勘定以外の全ての負債にまで拡大したことである。しかも、この改正によって、預金保険機構が不良債権を直接買い取ることができるようにしたため、同機構が「不良債権の最終処分場」となる可能性がでてきた。

また、1997年の改正では、従来の預金保険機構による資金援助の対象を、破綻した金融機関を吸収合併する金融機関に限っていたのを、経営困難な銀行同士が合併して新銀行をつくる場合にまで拡大した。そうすると、これほどまでに拡大した資金援助を預金保険機構の財政では、まかないきれなくなる恐れが生まれ、預金保険機構を利用した新たな公的資金導入につながる危険があった。

この危険性が現実化したのが、今年（1998年）2月の補正予算の成立であり、この予算には、銀行への公的資金を導入すべく30兆円が含まれていた。

30兆円にもものぼる公的資金導入の内容は、預金保険機構の財政基盤の強化を図る目的で、①預金保険機構に、金融機関の発行する優先株の買い取り資金として3兆円の国債と10兆円の政府保証を与え、さらに、②預金保険機構に、破綻金融機関の預金を全額保護するため、7兆円の国債と10兆円の政府保証を付与する、というものであった。

さっそく都銀など21行が、この公的資金を受けようと預金保険機構に申請した。しかし、こうした一連の公的資金導入が、あまりにも従来の護送船団方式そのものの金融行政であったので、さすがにマスコミは、「市場原理どこ吹く風」という見出しで、つぎのように批判したのである。

「預金保険機構の金融危機管理審査委員会は8日から都銀など21行が申請した公的資金投入について審査を開始するが、金融システム安定に向けた一連の手続きは市場原理の徹底や公平性を掲げた日本版ビッグバン（金融制度改革）の流れに逆行するものが目立つ。国際標準どころか時代遅れと思える。」⁽¹⁷⁾

みるように、ここに一挙にビッグバン下の金融行政の問題点が明るみに出た形となった。金融機関が自ら生んだ不良債権や経営破綻を処理するために、国民の税金など公的資金を投入して金融機関を救済する——このような金融機関の保護を最優先させるやり方といい、公正で透明なルールにもとづかない日本独自のやり方といい、いずれもフリー・フェアー・グローバルな金融市場をめざす金融ビッグバンのスローガンとは、ほど遠いものであることは明らかであろう。

今後、金融ビッグバンの進展に伴って、ますます多くの金融機関の破綻が予想される。その時に、このように従来と同様、公正で透明なルールから逸脱し、行政当局と金融機関との裁量によって金融機関の破綻処理が行われるとしたら、金融行政への国民の不信は一層高まっていくであろう。金融システムを安定化させるには、何よりも国民のこの不信感を失くし、わが国の金融行政と金融機関への信頼性をとりもどすことにあるとすれば、この問題は決して無視させるべきではない。

おわりに

1980年代、わが国は外国から経済大国と言われながら、国内で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、深刻な問題をかかえていた。経済大国のわりには豊かさの実感がない。そのために、経済の豊かさを国民が実感できるよう、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は当然であった。

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。」⁽¹⁸⁾

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。

しかし、このような理念とは逆に、現実には生活者にとって非常に厳しいものになりつつある。

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、この間の新聞には、たて続けに「戦後最悪の」という言葉が踊っている。

また、それにまつわる悲惨な事件も多く生じている。リストラによって解雇された労働者の自殺、経営難を苦にしての企業経営者のあいつぐ自殺、なかでも、自己の生命保険金を企業経営の再建に役立ててほしいと書き残して、自らの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感じた。残された家族は、どのような思いで、それを受けとめたのであろうか。

こうした人々は、例外であるとは言いきれないところに、今の日本経済の深刻さがある。さらに、金融機関や証券会社のあいつぐ倒産による金融不安定化、財政危機を口実とする社会福祉や医療制度の悪化。これらは、いずれも国民生活をおびやかしている。

今後、日本経済はどうなるのか。財政危機はどのようにしたら切りぬけられるのか。金融機関はこの先どのようになるのであろうか。いつになったら、私たち国民が安心して暮らしやすい社会になるのか。

このような疑問に答えるかのように、政府は6大改革（行政改革、経済構造改革、金融システム改革、社会保障構造改革、財政構造改革、教育改革）を具体化させている。なかでも、金融システム改革には、短期間で急激なという意味の「ビッグバン」と名づけられ、他の分野の改革を促して

いく牽引力の役割が期待されているかのようである。

こうした大規模で急激な改革がなされる時に、いつも警戒しなければならないことは、国民にとって必要かつ社会を健康に維持するためになくしてはならない部分までも、破壊されてしまうことである。あたかも、ヤブ医者が手術の際に、健全な細胞にまでメスを入れて身体を台無しにしてしまうのに似ている。

本稿は、日本版ビッグバンが、郵便貯金と財政投融資に代表される公的金融のメリットを壊しはしまいか、という思いに駆られて書いたものである。

大切なことは、本稿で分析した公的金融のメリットを生かしながら、その機能を社会と国民生活の安定のために、いかに改善するかを改革の中心課題に置かなければならないということである。しかし、現在の改革の方向は、改善ではなく解体であり、こうした郵貯や財投の民営化・縮小を基本とする公的金融の解体が実施されていけば、国民生活に多大な犠牲を強いるものとなるであろう。

注

- (1) 相沢幸悦『日本の金融ビッグバン』日本放送出版協会、1997年、4ページ。
- (2) 楠本博『日本版ビッグバンのすべて』東洋経済新報社、1997年、215～216ページ。
- (3) 『日本経済新聞』1997年2月3日。
- (4) 『産経新聞』1996年12月1日。
- (5) 『読売新聞』1997年5月9日。
- (6) 『読売新聞』1996年11月12日。
- (7) 『読売新聞』1997年1月7日。
- (8) 『読売新聞』1996年11月27日。
- (9) 鈴木淑夫『日本の金融政策』岩波書店、1993年、124ページ。
- (10) 『日本経済新聞』1996年12月12日。
- (11) 大蔵省銀行局「金融機関別不祥事件発生件数状況」『現代』1994年11月号を参照。
- (12) 詳しくは、忽那憲治「中小企業金融における民間金融機関と公的金融の関係」(『証券経済』1994年12月号)を参照。
- (13) 『日本海新聞』1998年5月18日。
- (14) 館 龍一郎編『金融辞典』東洋経済新報社、1994年、324ページ。
- (15) 『金融』1995年5月号、36ページ。
- (16) 金融制度調査会「一般民間金融機関のあり方等について」(1970年7月2日)『金融』1970年8月号、39ページ。
- (17) 『日本海新聞』1998年3月8日。
- (18) 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。

