

現代金融機関における効率性と公共性

経済学研究室 藤 田 安 一

はじめに — 問題の所在 —

- I 「効率性」および「公共性」の概念について
 - II 金融機関の社会的責任問題の台頭
 - III 新金融効率化政策にみる「効率性と公共性の調和」とその問題点
 - IV 銀行法改正をめぐる公共性論議とその特徴 (1) — 新銀行法の「目的規定」に関して
 - V 銀行法改正をめぐる公共性論議とその特徴 (2) — ディスクローチャーに関して
 - VI 金融自由化とバブル経済期の銀行行動
- おわりに — 公共性優先の金融システムへの転換をめざして —

はじめに — 問題の所在 —

ユルゲン・ハーバーマス (Jürgen Habermas) は、その著『公共性の構造転換』(Strukturwandel der Öffentlichkeit)において、「公共性」という言葉が、歴史的由来によって実に多様な意味をもっていることを指摘し、つぎのように述べている。

『『公的』とか『公共性』とかいう言葉の使い方をみると、それには幾多の競合する語義が含まれていることがわかる。これらの語義は、それぞれ別な歴史的局面から由来するのであって、進歩した工業と福祉国家的体制とをそなえた市民社会の諸状況に共時的に適用されると、どうも紛らわしい結びつきが生ずる。もっとも、在来の用語法にそぐわないこれらの諸状況そのものが、いかに紛らわしくともこれらの言葉の使用を、いなその述語的駆使をさえ、必要としているようにみえる。というのは、ただでさえ官庁やマス・メディアの慣用語の型にはめられた日用語がこれらの言葉に執着しているだけでなく、科学、とりわけ法学、政治学、社会学のような諸科学も、『公的』と『私的』、『公共性』、『公論』(世論)というような伝統的カテゴリーを、もっと明確な規定と取りかえることは、明らかに不可能なことだからである。』⁽¹⁾

ハーバーマスのこの指摘は、本稿のテーマにある「公共性」のみならず、「効率性」という言葉に関してもあてはまる。

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って、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。言葉によって、本質がボカされてしまう、と言ってよいかもしれない。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、現実が生じた問題に照らして、

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。

金融の「効率性」や金融機関の「効率性」として、なじみのある用語であるが、大変、響きの良い言葉であり、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、大切な現実の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、引き起された金融不安の真っ只中に、いま私達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。

本稿の課題は、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。

I 「効率性」および「公共性」の概念について

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用語は、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、それぞれある⁽²⁾。前者の技術的効率というのは、できるだけ低い生産費で商品生産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、本稿では、効率性は収益性と同義語として使用する。収益性とほぼ同じ意味で効率性という概念を使っている例は、日常的な使用以外に数多く見受けられる。例えば、本稿で取り上げる大蔵大臣の諮問機関である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」（1979年6月20日）には「新しい金融効率化の展開」として「効率性と社会的公正の調和」が掲げられている。これなどは、社会的公正に対立する概念として効率性が用いられており、ほぼ収益性と同一内容をもつと考えられる。

他方、金融機関の公共性については、従来から2つの概念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う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⁽³⁾。以上2つの概念は、社会の発展に照応しており、従来、預金者保護と信用秩序の維持を中心としていた銀行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⁽⁴⁾。

さらに、銀行が高い公共性を有する理由として、他の私企業に比べて、次の点が銀行の「公共性」の内容と言われてきた⁽⁵⁾。

第1に、銀行の預金者の受け入れは、不特定多数の国民資産の預託を受けるもので、国民に重要な貯蓄手段を提供している。さらに、預金により、国民の余剰資金が退蔵されることなく、資金の需要者と供給者との間の円滑かつ効率的な資金移動を可能としている。第2に、貸出業務により、

経済主体に対して重要な資金の供給を行ない、それによって供給される資金の量と質は、生産および消費などの規模と方向を決定する根本要因となる。第3に、銀行は中央銀行である日本銀行の金融政策の代行機関および補助機関として重要な役割を担っている。

したがって、いったん銀行のこうした公共性が失われる事態がおきると、たちどころに、金融・通貨システムに対する信用を失墜させ、社会経済全体の混乱へと発展する。こうした事例は、1920年代末から30年代初頭におけるアメリカや昭和初期のわが国の金融恐慌をはじめ、多くの歴史的経験が示すところである。とくに、現在みられるように、金融の自由化・国際化が急速に進展することによって、ますます銀行業務が国内外の諸団体・諸個人との結びつきを強め、文字どおりグローバルな展開を示すと、その影響は広範囲におよび、各国の金融システムに重大な結果を招くことになる。だからこそ、銀行にとって公共性を確保することは、他の私企業のそれ以上に重要な意味をもっている。そのため、各国とも形態や程度の差こそあれ、行政当局が銀行の金利や業務内容、店舗などに関して公的規制を実施し、その公共性を守ってきたのである。

II 金融機関の社会的責任問題の台頭

1960年代半ば頃から、金融制度調査会を中心に、金融効率化をめぐる議論が盛んに行なわれるようになってきた。その背景には、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からである。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。だが現実には、1965年以降の数年間は、なほ、かなり高い経済成長が続いたため、この金融機関の効率化問題は、さほど緊急を要するものとしては受けとめられていなかったのである。

しかし、こうした状況を一変させたのは、なんとといっても、1970年代に入り石油ショックを契機とする高度経済成長の終焉であつた。わが国の経済の成長率の低下が現実となり、しかもエネルギーなど諸資源の制約によって、今後かつてのような成長が望めないことが明確になるとともに、急激に民間設備投資の停滞や公共部門における経済活動のウエイトが高まりつつあつた。こうした経済環境の変化が、金融機関にどのような問題を発生させたか。金融問題研究会がまとめた「経済社会環境の変化に対応した今後における金融機関のあり方に関する報告書」(1978年5月27日)には、その問題点が次のように列記されている⁽⁹⁾。

(1) 安定成長経済への移行により、金融機関の資金量に従来のような伸びは見込めないことから、諸経費の増加を規模の拡大によりカバーすることが期待し難くなってきている。(2) 資金需給の緩和から貸出金利の低下傾向がみられる一方、預金金利については、それに見合った引下げが困難な情勢にあることから、利鞘の縮小が余儀なくされている。(3) 相対的に収益性の高い企業部門における資金需要が停滞し、他方、収益性の低い公共部門及び住宅ローンをはじめとする個人部門への資金供給量が増大しており、これが金融機関の収益を圧迫している。(4) 公共部門及び個人部門への資金運用増加は、運用資金の流動性を低下させる結果となっている。また、住宅ローンなど長期運用資産が増大している反面、現在の資金調達手段のもとでは長期の資金調達が困難なことから、資金調達と資金運用における機関対応ギャップの問題が、今後一層重要な問題となるものと考えられる。(5) 企業部門の資金需要の内容としては、エネルギー投資、海外プロジェクト、公害防止投

資等の当面の収益の増加につながりにくい性格の投資分野が増大してきている。(6) 企業収益の悪化に伴い、金融機関の運用資産の健全性確保が問題となってきた。また、発展途上国向融資の増大に伴う海外向債権内容の悪化が指摘される。(7) 我が国における金融機関の融資態様は、海外に比し、貸付条件等の面でやや画一的であり、融資先に応じた弾力性に欠ける面がある。

いよいよ、金融機関の効率化が焦眉の課題となる情勢となったのである。だが、この効率化は前述した1960年代半ば以降のそれとはニュアンスを異にするものであった。どの点がどのように変化してきたのか。この点を明らかにするために、1970年代初頭におきた銀行批判と、それへの金融機関および政府の対応をみておこう。

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。これを契機に、大企業や大口預金者に比して、中小企業や小口預金者へのサービスの悪さなど、それまでの銀行への不満が一挙にふき出し、「銀行を告発する会」という市民組織ができるありさまであった。

こうした世論と市民運動に対して、全国銀行協会連合会は「社会的責任委員会」を設置し、各地に「よろず相談所」を設けた。さらに、1975年には、政府も今後の金融機関のあり方に検討を加えるべく、活発な動きをみせることになる。この点を、大蔵大臣の諮問機関である金融制度調査会の答申を手がかりに検討しよう。

III 新金融効率化政策にみる「効率性と公共性の調和」とその問題点

金融制度調査会は1956年の設置以来、現在に至るまで、金融制度上の問題について審議し、数多くの答申を行ってきた。なかでも、現在金融制度のあり方を検討する上で、非常に注目すべき答申が、「普通銀行のあり方と銀行制度の改正について」（1979年7月20日）である。この答申は、1975年5月、当時の大平大蔵大臣から「経済金融情勢の推移に鑑み、銀行に関する銀行法その他の法令及び制度上に関し改善すべき事項並びにこれらに関連する事項について、貴調査会の意見を求めます。」という銀行法を中心とした金融制度の見直しについて諮問を受け、以来4年間にわたって検討したものである。

金融制度調査会のこの答申「普通銀行のあり方と銀行制度の改正について」が重要な意味をもつ理由は、言うまでもなく、1927（昭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察するのに、善かれ悪しかれ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、その公共性も保障されるという考え方を基調としていた。しかし、この答申では、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、いかにして金融機関の機能を効率的に発揮していくかを基調にしている。これが、新金融効率化政策の基本的な考え方である。答申は言う。

「金融全体として、金利や業務範囲の弾力化等を推進することにより、適正な競争原理と金利機

能を一層活用していく必要があることは当然である。同時に金融の担い手である金融機関については、近年、経営環境の厳しい変化がみられることにかんがみ、その経営の効率化を一層推進することがつよく求められるところである。一方、経済社会環境の変化及びこれに伴う国民意識の変容等を背景に、金融機関が国民経済的観点に立った資金供給、国民のニーズ等に適合した金融資産の提供等の公共的機能を適切かつ公正に発揮することに対する要請が高まっている。したがって、金融機関が、単に経営の効率性を追求するにとどまらず、国民経済的見地及び社会的公正の観点から望ましい方向にその諸機能を効果的に発揮するとともに、その成果を国民に還元していくことがますます重要になると考える。以上のように、今後、経営の健全性を確保しつつ、経営の効率性の追求と国民経済的見地からみた適切かつ公正な機能発揮の両面の要請に調和のとれた形で応えていくことが、金融機関にとっても行政当局にとっても重要な課題であると考えられる。⁽⁷⁾

この新金融効率化政策のねらいは、確かに、高度経済成長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一層すすめていく必要性が強調された。しかし同時に、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は、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、新金融効率化政策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化されていった。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、新金融効率化政策の理念上の弱点と、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政策の最大の問題点は、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。先に紹介した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」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られる。⁽⁸⁾

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。

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。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。

このように新金融効率化政策にみられるような、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推し進めたのが、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。

IV 銀行法改正をめぐる公共性論議とその特徴 (1) —新銀行法の「目的規定」に関して

1981年5月25日、金融4法が参議院本会議において可決成立し、6月1日に公布された。この金融4法とは、(1)銀行法(昭和56年法律第59号)(2)中小企業金融制度等の整備改善のための相互銀行法、信用金庫法等の一部を改正する法律(同第60号)(3)銀行法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(同第61号)(4)証券取引の一部を改正する法律(同第62号)をさす。そして、これらの金融4法によって改正された法律の数は合わせて32にものぼった。そのために、「わが国の金融関係法規の大半が、多かれ少なかれ、今度の法改正の影響を受けたのであって、まことに近年に例を見ない大改正であった」⁽⁹⁾といえる。

なかでも注目されるのは、「金融組織の根本を規律」する銀行法の改正であったことは言うまでもない。実に54年ぶりの抜本的改正であった。1927(昭和2)年に制定された旧銀行法は、同年3月末の公布と前後して発生した金融恐慌の影響により、規制の強いものであったが、特に不満を唱える声もなく、立法当時には想定していなかったような厳重な規定が設けられたといわれている⁽¹⁰⁾。この銀行法も、今までに全面的な改正の動きがなかったわけではない。戦後占領下における改正作業、および1956年金融制度調査会の設置にともなう銀行法改正の試みなどがあがりながら、実施に移されなかった主な理由は、「旧銀行法の規定の構造が、組織の骨格のみを律した簡潔なものであったからである。当時の立法例の常として、法の制定の理念には触れず、また、健全経営の維持その他の運用の方針についても注文に多くの規定を置かず、あげて個別的かつ強力な行政指導に委ねることとした」⁽¹¹⁾銀行法の規定の柔軟的構造にあった。

しかし、いよいよ旧銀行法の改正を余儀なくされた重要な要因は、1970年代初頭の第1次オイル・ショックを契機とする国民の銀行批判であった。当時の行政当局者も、この点をつぎのように述べている。

「今後の改正問題のひとつのきっかけは、第1次石油ショック後の銀行法改正論議であった。昭和48年ごろの地価の高騰や石油危機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。これに対して当局は、選別融資規制、大口融資規制等の指導を行なったが、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。国会での問題提起もさかんであり、これに応じて、昭和49年12月、三木内閣総理大臣は銀行法改正の検討を約した。」⁽¹²⁾

こうして、1974年12月に、三木首相が国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、マスコミも種々の論調を展開した。なかでも、ひ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参照しながら、1979年3月、「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7月、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」⁽¹³⁾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⁽¹⁴⁾。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、先の中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、この点を特に、本稿のテーマである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、この法律の基本理念を次のように掲げている。

「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、預金者の保護を確保するとともに金融の円滑を図るため、銀行の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。」

このように、明確な形で銀行業務の公共性をうたい、こ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、つぎの規定が挿入された。

「この法律の適用に当たっては、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配慮しなければならない。」

運用にあたっては、銀行の自主性を尊重するというこの規定は、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。これには、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。」⁽¹⁵⁾

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うことの不自然さは、国会の審議においても問題となった。ある議員は、この点をつぎのように指摘した。

「目的は目的、運用の基準は運用の基準というようになっているのが法律のたてまえなんですね。それを目的のなかの一つと読み取らざるをえないように、第1条「目的」と書いて、それに第1項と第2項があるということは、本来運用の基準であるべきものを目的の中ですり込ませるといって、やはり法技術上の非常な不整合性があるのではないかというように思うのですね。」⁽¹⁶⁾

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、国会で政府委員が、わざわざ「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ない」⁽¹⁷⁾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、つぎのように要望した。

「そもそも『目的規定』とは、その法律の条文の実質的内容に則して定められるものであって、抽象的な、あるいは解釈の幅が生ずるような用語・表現は避けるべきである。たとえば適切な資金配分に一定の方向付けがなされることを是認する根拠となって好ましくない。このように『目的規定』の設定にあたっては、それが拡大解釈されて、銀行経営の自主性・健全性を損ねることのないよう慎重な配慮が必要である。」⁽¹⁸⁾

この資金配分に関しては、1981年改正の新銀行法第1条目的規定の第1項において、「金融の円滑を図る」という一節がある。これが適切な資金配分を意味するかどうか、大変微妙な問題であるだけに、あえてこの点を明らかにしないよう、「金融の円滑」という、あいまいな言葉で表現したものと考えられなくもない。

ともあれ、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うるところへ、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住宅、技術開発など、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。

V 銀行法改正をめぐる公共性論議とその特徴 (2)

— ディスクロージャーに関して

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は、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」⁽¹⁹⁾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。

同じく答申は、銀行がディスクロージャーを必要とする理由として、第1に、もともと銀行は公共性・社会的責任が高い企業であるのに加えて、国民の預金を託されているため国民の支持や理解を得なければならないこと。第2に、銀行が公共的機能を適切に発揮するためには、銀行は社会のニーズを的確に把握する必要があること。第3に、銀行が自らの行動と成果を国民に開示しその判

断を受けることは、銀行の自己規正等として有効であること、の3点をあげている⁽²⁰⁾。

さらに、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べく、つぎのように要望した。

「ディスクロージャーの重点は、国民の預金を託されている機関としての性格及び最近における社会的要請等にかんがみ、資金運用状況に置かれることが適当である。……資金運用に関するディスクロージャーについては、以上のような重要性にかんがみ、銀行法の改正に当たっては、法律上の根拠を規定する等その位置づけを明確にしていくことが適当である。」⁽²¹⁾

みるように、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て、つぎのように述べた。

「これ(ディスクロージャーをさす—引用者)はあくまで各銀行がそれぞれの特色を生かした形で、各行の自主的判断に基づいて行なわれるものであって、法律によって開示を義務づけたり、開示の統一的な基準を設定したりすべきではない。たとえば資金運用状況についての開示は各銀行とも各々事情が異なり、それに応じた特色をもってしかるべきものと考えられるので、統一的な基準で開示を義務づけるべきではない。」⁽²²⁾

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、「業務及び財産の状況に関する事項を記載した書類を作成して、主要な営業所に備え置き、公衆の縦覧に供するものとする」と唱われたが、しかし、「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。第21条全文は、つぎのとおりである。

「銀行は、営業年度ごとに、業務及び財産の状況に関する事項を記載した説明書類を作成して、主要な営業所に備え置き、公衆の縦覧に供するものとする。ただし、信用秩序を損なうおそれのある事項、預金者その他の取引者の秘密を害する恐れのある事項及び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並びにその記載のため過大な費用の負担を要する事項については、この限りでない。」

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。

VI 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、新金融効率化政策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。その背景には、オイル・ショック

ク後の銀行批判にもかかわらず、「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、動かしがたき銀行側の確信があった。しかしこの考えが、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が、1980年代後半から90年代初めにかけてのバブル経済とその崩壊である。そこでは、つぎにみるように、金融自由化によって銀行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く事態が、まざまざと私達の目の前で展開したのである。

いま、「金融自由化」を定義して、「これまで金融を抑えてきた諸々の取引の規制を緩和ないし撤廃し、競争原理を導入し価格機能を働かせることを通して、資金配分の効率と公正を高めようとするもの」⁽²³⁾としておくと、こうした意味での金融自由化が、具体的に検討され本格的に政策化されていったのは、わが国の場合、1980年代以降のことであるといつてよい。

まずそれは、80年代初頭、イギリス、アメリカ、日本において相次いで成立した新自由主義政権と、その政権下で強力に進められ自由化・規制緩和政策を背景にし、具体的には、1984年5月のアメリカによる金融自由化を求めた「日米共同円ドルレート、金融・資本市場問題特別会作業部会報告書」いわゆる「日米円・ドル委員会報告」、および大蔵省「金融の自由化及び円の国際化についての現状と展望」が公表されて以来、加速されてきた。さらに、1985年6月の金融制度調査会答申「金融自由化の進路とその環境整備」は、自由化による競争の促進が信用秩序の維持につながるという考え方を、前面に押し出した内容となった。その意味においてこの答申は、1981年の新銀行法制定とともに、競争原理がもたらす弊害を認めて金融機関の公共性をも配慮した新金融効率化政策の主旨を、大きく転換させる画期となった。

ここで便宜上、本稿に関連する限りで、わが国の金融制度改革の歩みを整理しておこう。

1956年6月 金融制度調査会設置法公布および施行により、大蔵大臣の諮問機関として金融制度調査会設置。

1966年 金融制度調査会が金融制度全般のあり方について検討を開始。

1970年7月 金融制度調査会答申「一般民間金融機関のあり方等について」

1974年12月 三木武夫内閣総理大臣が国会にて銀行法改正の検討を公約。

1975年5月 大平正芳大蔵大臣が銀行法その他の法令及び制度に関する見直しを金融制度調査会に諮問。

1979年3月 全国銀行協会連合会が「銀行法に関する全銀協の意見」を金融制度調査会会長あてに提出。

6月 金融制度調査会小委員会が「銀行法改正の具体的内容に関する小委員会の意見」を公表。

7月 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」

1981年6月 新銀行法制定

1982年4月 新銀行法施行

1983年4月 金融制度調査会小委員会第一次中間報告「金融自由化の現状と今後のあり方」

1984年5月 「日米共同（大蔵省・財務省）円・ドル・レート、金融・資本市場問題特別会作業部会報告書」いわゆる「日米円・ドル委員会報告」

大蔵省が「金融の自由化および円の国際化についての現状と展望」を公表。

1985年6月 金融制度調査会答申「金融自由化の進展とその環境整備」

このような経緯によって、わが国の金利や業態の規制が緩和され、1980年代金融市場の自由化が

急速に進み、「金融革命」という名のもとで、各種の新金融商品群が、つぎつぎと提供された。それを前提にして、金融機関も企業も低金利で大量の資金を内外から調達した。特に、1987—88年を通じた2.5%という超低金利時代に、企業は転換社債、ワラント債（新株引受権付社債）などのエクイティ・ファイナンスによって、過剰な資金調達をおこない、膨大な設備投資に乗り出したが、これら企業や不動産会社に対して銀行は、土地・株式などの担保価値の審査を十分におこなわないまま、異状な貸し出し競争を展開し、地価や株価の暴騰に象徴されるバブル経済を創出したのである。

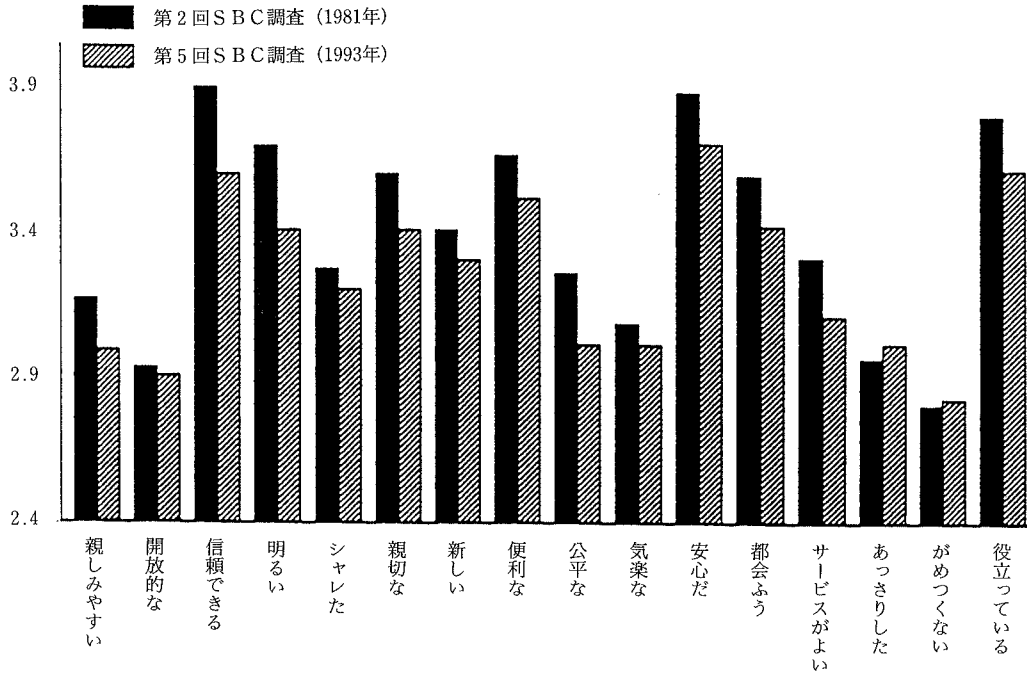
しかし、1990年代初頭、バブル経済の崩壊を機に、いっせいに金融・証券不祥事が明るみに出た。いわゆる、偽預金証書の発行やそれを担保とする不当融資などの不祥事が、同時多発的に起こったのである。まずその発端は、1991年6月の大手証券会社による巨額の損失補填の発覚であった。つづいて、富士銀行や日本興業銀行を舞台とする巨額の不正融資事件。さらに、住友銀行とそれをメインバンクとする商社との出資法違反事件など、そうそうたる都市銀行が、この種の事件に名を連ねた。

確かに、過去にも社会に衝撃を与えた金融・証券不祥事は存在した。しかし、その多くは職員による個人的な詐欺行為の域を出るものではなかった。だが、今回の金融・証券不祥事は違っていた。明らかに、金融機関および証券会社による組織的な不法行為であったところに特徴がある。それだけに、これら不祥事が社会に与えた影響は極めて深刻である。現在においても依然として、景気回復への重い足枷となっているだけではない。バブル期には、銀行による不動産業への過剰融資が、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い、バブルの崩壊では、資産デフレによる銀行や各種信用組合などの破産・信用不安を招き、国民経済と国民生活全体に与えた損失は、はかりしれないと言わなければならない。

こうした事態を反映して、最近、銀行に対する印象が著しく悪くなっている。ここに、1977年から4年毎に行ってきた「貯蓄行動と貯蓄意識に関する全国調査」（略称・SBC Saving Behavior and Consciousness）の結果がある。1981年の第2回調査と1993年の第5回調査との比較であるが、全体として銀行のイメージ・ダウンが進行しており、特に、「信頼できる」「明るい」「親切な」「公平な」「安心だ」「サービスがよい」「役立っている」といった項目が、軒並み悪化している。（次頁の図を参照）

事の重大さに気付き始めた銀行や証券業界では、現在、論理綱領や行動規範づくりが行なわれている。しかし、いま銀行をとりあげても、銀行行動上の倫理や規範が、これまでになかったわけではない。それどころか、従来から銀行の経営原則として、収益性、安全性、公共性の三つの原則が唱われてきたし、すでに考察したように、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、効率性と公共性の調和が強調された。一見もっともらしい原則ではあるが、問題は、私企業としての銀行にとって効率性を追求することが、必ずしも預金者の保護や信用秩序の維持、さらには社会的に適正な資金配分という公共性を保障するとは限らないことである。この効率性と公共性が、いかに矛盾した原則であるかは、先の金融不祥事をひきおこした銀行行動をみるだけでも容易に理解できるであろう。

だが、私企業としての銀行が効率性を追求することは当然である。しかしまた、他の私企業に比して、銀行は極めて高い公共性を要求されることも事実である。両者が不可分の関係にあるとすれば、銀行の効率性と公共性とを、いかに関連づけるのが問題となる。だが、銀行に効率性と公共性の調和をいくら要求しても、すでにみたように、結局、銀行は公共性を省みず、もっぱら効率性



(出典) 富永健一・間々田孝夫編『日本人の貯蓄—行動と意識』(日本評論社, 1995年) 147ページ。

の追求に傾斜していった。こうした事実から、私達は改めて、金融機関における効率性と公共性の関連を問わざるをえない。この課題は、一見極めて困難に思えるが、今では、実に明快な答えを出すことができる課題となった。その理由は、以下のとおりである。

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となる、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値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。こうした行為が、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50兆円とも60兆円ともいわれる巨額な不良債権の未償却問題⁽²⁴⁾となって、資金の適正な社会配分を妨げているのである。

こうした経験が私達に教えたことは、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、そうしてはじめて、金融機関の企業性や効率性も達成できるということである。公共性が保障されてはじめて、効率性が達成できるのであって、その逆ではないことに注意しなければならない。

おわりに——公共性優先の金融システムへの転換をめざして——

これまで本稿では、新金融効率化政策から金融自由化・バブル経済とその破綻へと、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、これを越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障するということであった。

しかし今後、金融機関は、金融自由化の進展にともなう金融機関の競争の激化と資金調達コストの上昇により、収益面での余裕が乏しくなり大きな不確実性のリスクを負うことによって、ますます公共性を発揮する基盤が弱まるであろう。それを放置して金融機関の自主性に任せておけば、バブル経済期のように、リスクは大きいが高収益分野への貸出を積極化させる危険性をはらんでいる。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低下させる。まさに、悪循環である。

この悪循環を断ち切る道は、まず国民生活を守りその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。そしてこの基準にもとづいて、現代日本の金融システムのなかで緩和したほうがよい規制と、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なうことである。それをしないで、金融自由化や規制緩和という名の下で、これまで公共性を保障してきた規制を一律に緩和すれば、再びバブルの再現となりかねない。規制緩和による競争原理の導入は、金融機関に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るまい。

アメリカでは、1970年代から80年代の急激な金融自由化が、80年代後半にS & L(貯蓄貸付組合)の大量倒産をもたらし、それが一般の銀行にも波及することによって、日本に先立ち著しい金融不安を経験した。その教訓から、現在のアメリカにおいては、いったん金融自由化にブレーキをかけようとする動きさえ出ている。いわゆる、「デ・レギュレーション(規制緩和)」から「リ・レギュレーション(再規制)」への動きである。すなわち、アメリカでは1989年に金融機関改革・再建・摘発法が制定され、つづいて1991年には連邦預金保険公社改革法が成立した。この両法律によって、金融機関の自己資本基準が引き上げられ、預金保険に危険を及ぼすような活動に対する監視や規制が強化された。わが国もこのアメリカの経験から、一切の規制を悪とするのではなく、国民経済の安定と国民生活の向上に必要な金融の規制を、今こそ再評価することが必要であろう。

注

- (1) Jürgen Habermas ; Strukturwandel der Öffentlichkeit — Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Neuwied (Luchterhand) 1962. 細谷貞雄訳『公共性の構造転換』未來社, 1973年, 11ページ。
- (2) この効率性の2通りの意味については、館 龍一郎氏による次の指摘がある。「経済学で効率という場合、技術的な効率と社会的な効率の2つの効率性を含む概念として使われるのが普通である。第一の技術的効率は、ある商

品を生産する場合最低のコストで生産するという意味での効率性であって、別の言い方をすれば無駄を排除するということである。他方、社会的効率というのは資源・資金を最も資源・資金を必要とする分野に配分するという意味であって、パレート最適の状態では当然、この条件が満たされていなければならないのである。」(「金融制度の改正について」全銀協『金融』1991年8月号、5～6ページ。)

- (3) 金融機関の公共性について、静態的にとらえられた公共性と積極的にとらえられた公共性という、この2つの概念があることを指摘した例として、関 要「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——」(『金融』1979年8月号)をあげることができる。
- (4) 詳しくは、谷田庄三「金融機関の社会的役割について」大阪市立大学『経営研究』第27巻第4・5・6号併合、1977年3月、212ページ参照。
- (5) 銀行の「公共性」の内容については、川口恭弘『現代の金融法』(中央経済社、1994年)9～10ページ参照。
- (6) 金融問題研究会「経済社会環境の変化に対応した今後における金融機関のあり方に関する報告書」『金融』1978年7月号、18～19ページ参照。
- (7) 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、36～37ページ。
- (8) 同上、38ページ。
- (9) 土田正顕「銀行法の全面改正について(上)」『金融』1981年6月号、6ページ。
- (10) 同上、8ページ参照。
- (11) 同上、11ページ参照。
- (12) 同上、14ページ参照。
- (13) 前掲「普通銀行のあり方と銀行制度の改正について」63ページ。
- (14) 金融制度調査会小委員会による「銀行法改正の具体的内容に関する小委員会の意見」は、『金融』1979年7月号に所収。
- (15) 全銀協「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。
- (16) 全銀協「銀行法改正に関する国会論議集」(1981年8月)99ページ。
- (17) 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。
- (18) 前掲「銀行法改正に関する全銀協の意見」32ページ。
- (19) 前掲「普通銀行のあり方と銀行制度の改正について」60ページ。
- (20) 同上。
- (21) 同上、60～61ページ。
- (22) 前掲「銀行法改正に関する全銀協の意見」32ページ。
- (23) 田丸 務『現代の銀行』財経詳報社、1994年、188ページ。
- (24) 大蔵省の発表した不良債権の残高は、都銀、長信銀、信託銀の21行ベースで総額13兆3000億円(1994年9月末現在)である。しかし、わが国の場合、金融機関の不良債権の公表基準は、(1)経営破綻に対する債権額(破綻先債権)——全銀行が公表する。(2)利払いが6ヶ月以上延滞している債権額(延滞債権)——都市銀行、長期信用銀行、信託銀行の3業態のみが公表する、にもとづいているだけである。したがって、利払いの延滞が6ヶ月に達していない債権や再建計画を承認し金利の減免や返済猶予を認めている債権は公表されていない。さらに、地方銀行は破綻先債権のみを公表するだけで、地域金融機関(信用金庫、信用組合、協同組合金融機関)は原則として公表していない。そのため、これらの不良債権を合計すると、その額は50兆円とも60兆円ともいわれている。

(1995年8月31日受理)