

# 安定成長移行後の金融制度改革

早稲田大学 西村吉正

## < 報告要旨 >

本報告では、日本経済が欧米へのキャッチ・アップ過程を終えて成熟段階に達した時点以降、金融制度についてはいかなる改革が必要であったのか、それを実現しようとして現実にどのような努力が行われてきたのか、また、その成果はどのようなものであったか、を検討しようとしている。30年を超える長年の努力にもかかわらず、結局、日本の金融制度改革は成功を収めることができなかった。その原因は、日本社会の伝統的問題解決手法（共生）である「暴力なき改革」により問題を解決しようとしたため、「退出・参入の自由化」という前提を欠いたためである。

### 1 4回にわたる金融制度改革の波

#### (1) 準備期：戦後制度の見直し機運（1967～74年頃）

そのような最初の本格的な試みは、1967年から68年にかけての「金融の効率化」行政である。しかし、それはまだ高度成長の最盛期のことであり、その前提となる経済情勢判断であった「転型期論」は時期尚早であった。また、効率化行政の実行段階（70年代前半）においては第1次石油危機による狂乱物価状態が生じ、企業・銀行に対する社会的批判が激しくなったため、金融制度改革が世の中の雰囲気によって、冷静な経済政策としての対象から、情熱的な社会政策的関心の対象へシフトしてしまった。

#### (2) 離陸期：二つのコクサイ化（1975～83年頃）

成長率低下に伴い、歳入不足を補うための赤字国債の発行・景気対策のための建設国債の増発が必要となった。大量国債発行時代への突入により国債を市場で消化する必要に迫られたため、従来のような厳格な金利規制の継続は困難になった。また日本経済が先進国水準に達すると欧米諸国からは金融自由化・国際化への圧力が強くなり、その対応に迫られることになった。このような事情から、この時期の特徴は「二つのコクサイ（国債・国際化）」と呼ばれている。

このような流れに応じて、戦後30年にわたり維持されてきた金融制度を抜本的に見直すとの動きが広がった。半世紀ぶりの銀行法改正の準備のため、金融制度調査会は約4年間をかけている。ところが実際には、わが国経済運営が極めて順調であったが故に、金融システムに敢えて根幹を揺るがすような改革を求める気運が起こらず、銀行法改正は必ずしも世界水準の制度改革に達しなかった。

#### (3) 昂揚期：円高バブルと垣根争い（1984～92年頃）

アメリカは貿易不均衡問題の根源には産業が低金利の豊富な資金を利用できる日本の金融システムにあるとの見解を持ち、日米経済摩擦はモノの貿易だけでなく金融問題にも焦点が当てられる。他方国内でも、資産価格の上昇を伴った金融活動が活発になり、金融機関のみならず広く国民の間に金融自由化への関心が高まった。当時、日本人が経済全般にわたる国際競争力に自信を深めていたこともあって、金融の「自由化・国際化・証券化」は日常的な話題となった。金融制度改革法（子会社方式による相互参入）自体は画期的な改革であったが、戦略的判断なしに業務拡大に走り、むしろバブルの影響を拡大する結果となった。

#### （４）收拾期：新たな均衡の模索（1993～現在）

護送船団方式に転機を与えた破綻処理に始まり、日本版ビッグバンを経て、「退出・参入」を含む制度の整備及びペイオフ解禁による平常状態への復帰に至るプロセスである。橋本首相の政治的決断により、従来手法では数年かかっても実現困難であったような金融制度改革が決定・実施された(日本版ビッグバン)。これによって30年来の金融制度改革の目標に到達したという意味では、この時期を伝統的金融制度改革の「完了期」とみることもできる。ところがアジア通貨危機や急激な財政再建の影響もあり、また1997年後半の連続的大型金融破綻の心理的影響が予想以上に大きかったこともあって、その後一層深刻な金融危機に見舞われた。

予定されたシナリオは狂ったが、このような経済的混乱を経たからこそ、市場原理を基本とする金融制度への改革が一挙に進んだとの皮肉な見方も可能である。この時期の金融制度的変革を特徴付けているのは、日本版ビッグバンというよりは、むしろ破綻処理のための制度整備と新規参入を許容する行政運営であった。それにより、平常の事態では実現困難であった「退出・参入のある時代」への転換が実現された。これにより日本の金融制度は一応の完了期を迎えることになったが、ペイオフ解禁延期されたことによって、いまだ最終的な決着を見るに至っていない(このような流れは、別表に示されている)。

## 2 金融制度改革の到達点と今後の展望

以上のように30年にわたる金融制度改革の努力は長い間続けられてきたのであるが、結果として金融の現状が惨憺たるものであるところを見ると、これが成功を収めたものだとはい到底言い難い。それではどこに問題があったのか。

確かに、安定成長移行以来、経済構造の変化に適合させるための金融制度改革への努力は、長年にわたり真剣に重ねられてきた。20世紀後半における日本の金融制度の変化率は諸外国に比べてもかなり顕著なものであった。ただ、金融制度改革を進める場合には、地道な努力をすれば関係者が変化に対応できるような方法で進める必要があった。それは護送船団方式と批判されるが、日本においては、このような考え方(共生)は政治や行政を

進める上で長い間尊重されてきた。その間実質的な銀行の「退出」がなかったわけではなく、「創造的破壊」を賞賛するような急進的な手法は社会に受け入れられなかった。

安定成長への移行に伴う金融制度改革の必要性は、理念としては長い間認識されながら、どうしてもっと前にそれが実行できなかったのか。実は、約 30 年にわたり嘗々と続けられてきた金融制度改革を真に効果的なものとする鍵は、最後の段階まで隠されていた可能性がある。伝統的なコンセンサス方式は合理的なプロセスであり、穏やかな環境変化の中で平穏に改革を進めることに適していた。しかし 80 年代以降の経済・金融環境激変の中で、3 つの領域（為替、金利、業務）における自由化を迅速・有効に進めるためには、90 年代後半になって動き出した第 4 の領域、退出・参入の自由化という前提がもっと早期に必要だったのではないか。

実際にそのような前提が整ったのは 20 世紀末の金融危機の中であったため、その効果とともに激しい副作用を伴った。しかし金融制度改革の早い段階において少しずつそのような前提が整えられていれば、必ずしも 90 年代後半における多数の「暴力」と「流血」の事例を必要としたとは限らない。実際には金融制度改革はそのような手順では進まず、長い間退出・参入をほとんど認めない「閉じられたシステム」の下で、3 つの領域の自由化が進められた。システムが閉じられていたのは、金融システムの安定性維持の前提の下に自由化を進めるためであった。しかし「退出」をルールの外に置いて競争をするのでは、既得権者の仲間内の分野調整に過ぎず、必ずしも大きなイノベーションには結びつかなかったのである。

(表) 日本経済の成熟化と金融システム改革

		為替・資本の自由化	金利の自由化	業務の自由化	退出・参入の自由化
準備期	1967	第1次資本自由化	← 「金融の効率化」 →		
	1968				
金融	1969				
	1970				
離陸	1971	ニクソン・ショック			預金保険制度発足
	1972				
の	1973	変動相場制移行			
	1974				
二	1975		国債大量発行へ	銀行法改正諮問	
	1976				
つ	1977				
	1978				
の	1979	外為法全面改正	C D販売開始		
	1980				
コ	1981			銀行法全面改正	
	1982				
昂	1983				
	1984	日米円ドル委報告			
揚	1985	プラザ合意	MMC取扱開始		
	1986				預金保険法改正
円	1987			制度問題研究会報告	
	1988				
高	1989				
	1990		小口金利自由化へ		株価、地価下落
バ	1991				
	1992			金融制度改革法成立	
収	1993				
	1994		預金金利完全自由化		2信組処理
拾	1995				
	1996			日本版ビッグバン	バイオフ凍結
新	1997	外為法改正			拓銀、山一破綻
	1998				長銀破綻
た	1999				
	2000				
均	2001				
	2002				
衛					

## < 討論者からのコメント >

東洋大学 中北 徹

銀行業を産業としてみた場合、その市場インフラの整備、とくに、退出・淘汰のメカニズムがどのように確保されるのかに関してコメントしたい。つまり、「借り手保護」の考え方をどう位置づけるかであるが、この考え方がその後の議論の混乱を呼び起こす原因である。この混乱は「りそな救済」にみるように、その度合いはますます深刻になっている。

### 1. 「借り手保護」の考え方

西村氏は、「ある金融機関の破綻による悪影響が他の金融機関へ連鎖的に波及していく懸念（システムテミック・リスク）は軽微であっても・・・ある金融機関が特定の地域または特定の産業分野で高いウェイトを占め、それが破綻した場合、当該地域または産業分野にその影響が集中的に生ずるようなケース（例えば、北海道拓殖銀行の破綻）では特に深刻な問題となる」と論じ、「金融システムの機能維持のうえでより難しく深刻な問題は、金融機関への貸し手（預金者）よりもむしろ金融機関からの借り手（取引企業）の保護であることが結びつきやすい。金融機関が破綻して借り手への資金の循環が滞れば借り手の従業員の雇用・その家族の生計・地域経済へのショックと波紋が拡大し、経済・社会への波及という意味では預金者よりも借り手を経由する影響のほうがはるかに大きい」（西村 2003：p.332）として、従来の破たん処理の概念を狭義にとどめるのではなく、借り手保護にまで包摂し、拡張解釈されてきた（すべきである？）と主張する。しかし、これは安易な銀行保護の図式へとつながりかねない。

ここから銀行破たんへの概念の混乱・無限定化のプロセスがはじまったのではないかとくに、財政への過大な負担、モラルハザードの蔓延、金融システムの変革の停滞などがはじまり、淘汰のルールと手続きが完成されないことが、政治の介入、市場の不信を招くという悪循環を生んでいる。

#### < 破たん処理の概念図 >

破たん処理・・・	信用秩序維持	特融（システムミック・リスクへの対応）
	預金者保護	預金保険機構（ペイオフ）
	借り手保護	公的資金の注入による国有化

### 2. 「破たん処理の仕組み」はいぜん未整備

および をもって、「破たん処理」を制度としてとらえれば、確立された定義であり、同時に、その限界を示していることは学術的にも、歴史的にも承認されている。この場合、 と の範囲に限定しても、金融機関の破綻にともなう現実の公的資金の投入額は巨大化している。にもかかわらず、その定義をさらに踏み越えて、 にまで拡大するのは、「破たん処理」という用語の用例違反ではないか。

評者は、銀行の破綻に際して資産の腑分け（due diligence）を徹底的に行い、その資産の状況に応じて、優良資産については他行への債権譲渡、もしくは、入札による売却で対処する。破綻先、破綻懸念先などの不良債権については、RCCへ委譲し、その縮小均衡、または、近い将来におけるローンの停止という道をたどらせる。中間領域の要管理先などについては、産業再生機構、または、再生ファンドへ移送することが可能であり、望ましいと考える。

しかし、現実には破綻のたびに公的資金の注入が行われ、法的な清算へ至るケースはいたって稀で、りそな銀行のように、破綻の宣言もないまま、膨大な公的資金が注入されるなど、政治状況によって処理が大きく変転し、一貫したルールが確立されたとはいえない状況にある。そのため、的確な情報開示もないままに、公的資金が丸ごと破綻行に注入されてしまうことである。しかし、北拓のような清算事例についてケーススタディを行って、科学的な解明を本格的に行う必要がある。地域経済にどこまでどんな悪影響があるのかを客観的に分析、解明することが望まれる。

### 3. 危険な考え方：「事前・予防的な注入」

竹中大臣は公的資金の注入を地方銀行にも拡張し、予防的・事前注入を合法化しようとしていると報ぜられる。当初の厳しい政策表明（ハードランディング路線）とは裏腹に、究極のソフトランディングを企図し、モラルハザードの蔓延、財政負担の膨張が憂慮される。こうした政策の裏側には、「借り手保護」を容認する社会的状況と政治の圧力があるであろう。借り手保護の行政の極致があるといえよう。その延長線上には、銀行国有化の発想も位置づけられる。

借り手保護が日本の金融行政を誤らせた大きな原因であると考えられる。早期是正措置も含めて、なぜ行政が粛々とルールにそった運営ができないのか、それを詳らかにして、透明なルールの確立に努めることが重要ではないか。現下の政治の状況では、借り手保護を前提に大手行について国有化をすすめ、さらに、いくつかの銀行に対して破綻前・事前の公的資金注入を容認しようというのが考え方のようである。「金融の政治イシュー化」がここまで進んでしまったのはなぜか、政治の介入を避けるための枠組み、機能するルールを確立するための方策（パッケージ）は何か。こうした疑問に説得的に答えていくことが求められる。

#### <参考文献>

西村吉正「預金者保護と借り手保護」朝日新聞『論壇』1998.12.3

西村吉正『日本の金融制度改革』2003

Goodhart P. and D.Schoemaker [1995]:"Institutional Separation between Supervisory and Monetary Agencies" Incl. Goodhart "Central Bank and the Financial System" MacMillan 1995