

銀行行政の目的について

銀行行政の根拠法である銀行法は、その第一条第一項で、「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、預金者等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、もつて国民経済の健全な発展に資することを目的とする」と述べている。ここでは、「銀行の業務の公共性」、「銀行の業務の健全かつ適切な運営を期し」という言葉が、重要なポイントになっていると思われる。対照的に、証券取引法の第一条は、「この法律は、国民経済の適切な運営及び投資者の保護に資するため、有価証券の発行及び売買その他の取引を公正ならしめ、且つ、有価証券の流通を円滑ならしめることを目的とする」としており、証券会社の「公共性」や「健全」性については触れていない。すなわち、銀行法においては、銀行の公共性を根拠に、銀行の健全性の充足が直接的な目的とされているのに対して、証券取引法では、その目的は投資家保護におかれており、法律上証券会社の健全性維持が要請されるのは（例えば、証券法五四条など）、投資家保護のために必要な場合に限られている。

証券行政上は投資家保護が最重要視されるのに対して、銀行行政上は銀行の経営状態が最大の問題となるのであって、それゆえ、それが侵された際には、証券会社であれば例えば損失補填に厳しい対処がなされ、銀行に対しては経営が悪化した場合には、同様に厳正な対応がなされるべきものと理解するほかない。それは、証券・銀行行政のそれぞれの根拠法の基本的目的にかかわる点であり、市場環境の悪化による不可避な事態といった解釈は、投資家保護規定の侵犯、銀行経営の悪化どちらの場合も許されないと思われる。

銀行法、証券取引法における（それゆえ、各行政の）こうした目的の違いが、金融市場における証券会社と銀行との役割の違いに由来することは、言うまでもない。ところが最近、銀行への監督において、一方で市場規律の重視、預金者の自己責任原則といった、「証券市場的」な考え方が強調されるかと思うと、同時に、銀行の公共性や信用秩序の維持を論拠にした銀行への公的支援の必要性も繰り返し主張されている。両者は相矛盾する側面をもつが、こうした議論はどのように理解すればよいのであろうか。以下、証券行政と比較しながら、銀行行政の目的とありかたを基本的原則に立ち返って整理することとする。

銀行の健全性の維持

そもそも、銀行の健全性維持が公的な目的とされる理由は何であろうか。常識的な、そして、上記銀行法第一条に示されている回答は、預金者保護と信用秩序の維持のためということであろう。では、預金者保護、信用秩序とはそれぞれ具体的には何をさしており、それが公的に維持されなければならないのはなぜなのか、そして、その実現のためにはなぜ、銀行の経営の健全性が維持されねばならないのだろうか。まず、預金者保護から見よう。

預金者保護とは、預金の元本と利息が保証されることであるが、それが保証されねばならないのは、通常、（イ）預金者である一般大衆は、銀行の経営情報を含めた金融情報に関して劣位にあるためであり、かつ（ロ）経済的弱者としての（小口）預金者の財産権を保護するためである。そして、こうした保護を実現することによって、多くの大衆資金を銀行に集め、生産的投資に振り向けるためであるとされている。しかしながら、こうした論拠によっては、預金者保護を正当化することはできないのではないだろうか。というのは、（イ）（ロ）

のいずれも、預金者に限定される性格ではなく、証券投資を含めたすべての金融商品に妥当するものだからである。預金と言えども、預金者の側からすれば、それは、証券や土地、さらには一般的な財と同等の（額の大小はあっても）一つの資産にすぎない以上、その価値が当局によって保証されるということは、市場経済の原則からは認められないはずである。さらに、社会権的な経済的弱者の救済が、通貨発行特権を握る中央銀行の施策を含んだ銀行行政の目的とされれば、それは、通貨価値の維持という中央銀行の根本的責務と両立しがたいものとなつてしまふであろう。結論的には、預金者への元本等の保証は、それ自体としては、公的に維持される必要性は存在しないと考えられる。

ところが、もう一つの信用秩序の維持という点から考えると事態は異なる。信用秩序の維持は、様々に拡張解釈・適用されることが多いが、本来的には、預金通貨が支払手段として機能する通貨決済システムを維持することと解すべきであろう。預金は、いつでも現金の形で引き出し可能であるところから、手形交換制度やインターバンク市場などの整備によつて、預金の形態のままで決済通貨として機能させることができる。つまり、本来、現金通貨のみが果たす支払い手段としての機能を補完的に代行しているのであるから、現金通貨の価値を（物価の安定という間接的な方法であれ）中央銀行が保証しなければならぬと同様、通貨である預金の価値も公的に保証される必要があるのである。

すなわち、預金は、預金者の債権であるから保護されるべきものではなく、通貨として機能する特別の債務であるからこそ、市場経済の原則の下でも当局によつて保証される必要が生まれると考えられる。

では、次に、元本等が保証されるという際の、保証の意味は何であろうか。もちろん、預金の債務者である銀行自身が元本等を保証したところで意味はない。そうした保証では、利回り確定の社債や抵当証券会社によつて

元利金が保証されている抵当証券などと異ならなくなつてしまひ、決済通貨としての預金の機能を維持することができないからである。したがつて、預金債務を保証するためには、銀行以外の第三者がその債務を保証することが必要となる。その保証義務を定めたものこそ、銀行法の「銀行の業務の健全かつ適切な運営を期」という目的規定であろう。つまり、決済機能の提供という銀行の「公共性」を維持するためには、預金を保護することが必要となり、しかも、預金が銀行の債務であるため、結局銀行経営の安全性を公的に維持するほかないのである。

こうした観点からすると、預金保険制度による預金の保護は、原則的ではない。制度においては、その運営コスト上の理由に弱者保護的な観点が入り込んで、小口預金のみが払い戻しの対象とされているが、それは、ここで見た信用秩序の維持という公共性とは論理的に区別されるべきものと考えられるからである。決済システムの維持という観点からすれば、大口預金を排除してよい論拠は存在しないのであつて、となれば、コスト面からも銀行の破綻を認めて保険制度に大口預金を含めた全預金の払い戻しをさせるよりも破綻を未然に防ぐほうが効率的であろう。

このように、その「業務の公共性」から、銀行経営の健全性が当局によつて保証されるとすれば、そこには、預金者の自己責任なる概念は、当然、存在しえないのであつて、また、自己責任追求の前提となる情報開示も不必要なものとなる。事実、銀行法の第二一条は、「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」としながらも、「ただし、信用秩序を損なうおそれのある事項……については、この限りでない」との限定をつけているのである。預金者にとつて意味のある情報とは、預金（通貨）の安全性、すなわち、信用秩序に関する情報なの

であるから、その開示が制限されている以上、自己責任を問うことはおよそ不合理と言わざるをえないであろう。

投資家保護と証券会社

これに対して、証券市場における投資は、利益を目的とした経済行為であるので、市場経済においては、その利益が保証されることはない。一定の利益率を行政当局が保証するとすれば、それは、資本の配分そのものを当局が決定することになり、市場メカニズムとは異なるルールが必要となるからである。したがって、投資家が当局に要請できるのは、取引の結果における利益ではなく、取引の過程における公正さのみとなる。

また、預金が銀行との取引であるのと異なつて、証券投資は、市場そのものを相手とする取引である。証券会社は、投資家全員が直接市場に参加することが不可能であるために、取引の委託を受けてその仲介を行うにすぎず、しかしながらそのために逆に、公正な取引の実現という意味での投資家保護において重要な役割を担うことになるのである。

したがって、こうした証券投資においては、証券会社との間に債権債務関係が作られることもない。保護預かりされている有価証券も、その所有権は当然に投資家に属するのであって、万一、証券会社が破綻した場合も、それが侵されることはないのである。だからこそ、証券会社経営の健全性維持が公的に要請されるとしても、それは、投資家保護に必要な程度と場合に限定されるのであって、銀行の場合とは大きく異なるのである。むしろ、証券会社への当局からの介入は、財務状況などの経営状態に関してよりも、取引のありかたそのものへの監視という形でなされることになる。それに対して銀行の場合には、その行う取引が相対型であり、かつ、銀行の健全性が維持されていればそのことがただちに預金取引の健全性を意味するものであるため、そ

もそも公正な取引が阻害されることへの銀行法上の対応の必要性は小さいと考えられる。証券取引等監視委員会が設置された際も、その監視対象に銀行の取引が含まれなかつたことへの主たる説明は、銀行取引における不正な取引は、その取引の性質上、刑法で対応可能であるというものであつた。

以上、単純化すれば、証券市場においては、市場（取引）の公正さが公的に保護されるべきものであり、証券会社はそこで重要な役割を担うとはいへ、一民間会社にすぎないのに対して、銀行は、その債務である預金通貨を保護する必要があるところから、その経営の健全性そのものが保護されねばならないと考えられる。

市場規律の重視

では、こうした銀行行政の目的にもかかわらず、最近、銀行経営に対しても市場規律による監視、さらには淘汰の重要性が主張されるようになったことはどのように考えるべきであろうか。それは、改めて言うまでもなく、銀行が預金通貨の創出にとどまらず、同時に貸付をおこなうことで、資金の仲介機能をもはたしているからである。そして、その貸付とは、先に証券投資について述べたのと同じく資本の配分にはかならないのであるから、そこにおいては、自己責任原則が資本主義のルールである。そうした資金配分は私的に営まれるほかないのである。そこに市場の規律が働き、しかるべきリターンを得られない投資（融資）を行つた銀行が市場から駆逐されることは、むしろ資本主義における大原則のはずである。はじめに述べた銀行法がその目的を記している第一条に、第二項がつけられ、「この法律の運用に当たつては、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」としているのは、こうした点が反映されたものと考えられる。

しかし、戦後復興期以来、金利メカニズムの機能は抑制され、市場メカニズムによらない資金の人為的な配分

が重要な役割を果たしてきたのであって、そこでは、当局からの市場への介入の目的がどこに置かれているのか、預金通貨の決済機能を維持することなのか、マクロ的な資金配分の誘導なのか、あるいは、一つの業種としての銀行の利益を維持することなのか、区別することができず、またその必要もなかったと言えよう。その時には、資金の配分の適切性が、市場にゆだねられることなく、公的な（＝政治上の）問題として論じられることになるのである。

しかしこうした「戦後的」（論者によっては「戦時的」）状況が変化し、資金配分においても、それゆえ金融調節の手段においても金利メカニズムの活用が強く主張されるようになる、銀行経営の健全性維持は、行政によって保証されるものではなく、銀行の「自主的な努力」によって満たされるべきものとされる。そして預金も、通貨であるだけでなく証券と同じく一つの財産でもあるとされて、預金者への自己責任原則の適用が言われ、その前提条件としてのデイスクロージャーの必要性が強調されている。ところがそうになると、決済機能の健全性をどのように確保するかがあらためて問題とならざるをえない。銀行にとつての決済業務は、高リスク業務への参入が制限される一方で、規制された金利体系の下で預貸業務において十分な利鞘が確保されることの根拠とみなされていたのに対して、今日では逆に、それ自体としては収益性の低い業務であることが強調される。それゆえ、決済業務を維持するためにも他の業務で幅広く利益を確保することが必要であるとされ、「範囲の経済」を根拠に各種業務への参入が積極的に進められているのである。

ところがその一方で、不良債権の増大により銀行の経営が悪化すると、今度は、やはり決済機能の担い手としての銀行という側面が再び強調され、空前の低金利による預金者から銀行への「損失補填」、日銀の出資による救済銀行の設立、日銀特融の実施、さらには財政資金の投入、と、公的手段による銀行の救済は、とどまると

ことを知らないかのようなのである。銀行の業務が、決済機能と資金配分機能の結合により成り立っている以上、その公的性格と私的性格を分離することはそもそも原理的に不可能であると思われるが、しかしそれにしても、あまりに恣意的な区別によって、ある時には市場メカニズムの活用がうたわれ、またある時には銀行の公的機能が主張されるのでは、いずれも説得力に欠けることにならざるをえないであろう。

（伊豆）