

高木 仁・黒田 晃生・渡辺 良夫著

『金融システムの国際比較分析』

(東洋経済新報社, 1999年3月)

磯 谷 玲

80年代にはいると、様々な国や地域で金融に関連した「諸事件」が頻発するようになった。たとえば、各国での大手銀行の破綻や銀行倒産の多発、それによる「金融危機」があげられるし、また国際的な分野においては為替相場の急激な変動や取引高の急増にみられる「投機化」があげられる。2年前にアジア地域の国々が経験した「通貨危機」はその典型的な例であろう。

こうした傾向はある意味では70年代初頭から引き続いているものだが、近年ますます大きな問題となっており、「金融自由化」の進展とあいまって、金融や金融制度のあり方が大きな関心事となっている。

本書はこうした状況の中出版された。筆者たちが選んだテーマは大変時宜にかなったものであり、また多くの関心に応えるものであろう。

米欧の銀行や銀行制度についてはこれまで、わが国においても多くの研究がなされてきた。その多くは、あるいはそうした研究対象を選んだ研究者の多くは、何らかの意味で日本との比較や、日本における問題解決に貢献するということを念頭においていると思われるが、しかし、具体的な形で比較分析したものという、そう多くはないのではないだろうか。本書の意図について「はしがき」では次のように述べられて

いる。

「われわれは本書において、金融システムの安定性確保や金融機関の破綻処理など、現在わが国が解決を迫られている問題に配慮しながら、アメリカ、イギリス、および欧州連合(EU)の金融システムに関する最新情報と研究成果や政策提言を紹介し、これらを引き合いとしてわが国金融システムの現状を点検し将来を展望する作業を、各自が目指したつもりである。」(v)

ここでは、「金融システムの安定性確保や金融機関の破綻処理」といった具体的な課題が挙げられ、これらを共通項として各国の「金融システム」が分析されることが述べられている。本書のもつ意義は、ひとつはこの点にあるといえる。

さて、本書は以下のように構成されている。

1章では金融システムの国際比較を行ううえでの方法論の検討が行われる。2および3章でアメリカが取り扱われ、2元銀行制度や預金保険制度、銀行持株会社の発展、預金保険制度と金融機関の破綻処理、銀行隔離論の検討、銀行産業衰退論の展開などが検討される。4章および5章では、イギリスが対象となり、主要金融機関や金融市場の特徴、金融自由化の発展、金融規制・監督体制、特にプルーデンス政策の展

開過程等が検討される。6章ではドイツ、フランス、経済通貨同盟が対象となり、各国の規制・監督の特徴が説明されている。7章は日本の金融システム改革の現状と問題点が扱われる。

各国金融制度の基本的な仕組みや制度についての叙述は多くの点で参考になるが、以下ではわが国への示唆あるいは教訓という点に絞ってアメリカ、イギリスおよび欧州の事例がわが国にもつ含意、日本の金融システム改革について紹介し、若干の検討を試みることにしたい。

I. アメリカ

銀行の新たな業務への進出について、アメリカの事例がわが国にもつ含意としては以下の点が指摘されている(65-67頁)。

第1に、アメリカにおける「業際進出は、ユニバーサル・バンク方式ではなくBHC方式によって進められてきた」のであり、わが国においても「業際進出を効率的に行い弊害を最小化する目的を明確に意図すべき」であること。

第2にアメリカでの金融制度改革がヨーロッパの経済統合やユニバーサル・バンク方式を強く意識しており、わが国の議論においても「グローバルな競争を意図して実施すべき」ことである。

第3。「グローバル・スタンダードへの大きな配慮」が必要とされることであり、「業際進出を織り込んだリストラを実行するに当たり、これまで長く続き成功もしてきた「持ちつ持たれつ」や「阿吽の呼吸」による進め方は、もはや通用しにくくなっている」とされる。

第4。金融制度改革に当たってはユーザー利便の向上がいわれているが、アメリカでは貸付条件の明示やCRAの遵守などが求められるなど、

利用者、地元住民、低所得者などに向けた対応が一定の成果を挙げていることを示され、「金融機関が業際進出を図るに当たり、預金者や借り手の立場に対する配慮は社会的にも要請されるだけではなく、競争の重要な手段ともなりうるだろう」ことを指摘される。

第5。長年にわたる護送船団行政の結果、わが国ではオーバー・バンキング(銀行過剰)が生じている。国際競争に打ち勝つためには厳しいリストラが必要である。

第6。「中長期的にみればどの国でも、新しいタイプの金融機関と金融商品が出現するから、一見すると銀行の地位は低下するように読み取れる」。しかし、「金融情報を管理しリスクを扱い収益を挙げるのが銀行の仕事だと考えれば」金融機関産業の前途は「成長方向をたどると期待してよいのではないだろうか」とされる。

また、アメリカの金融破綻処理のわが国への含意としては、以下の点が指摘される(80-81頁)。

第1にアメリカにおける破綻処理数はきわめて多く(FDIC創設後2131件)、「銀行破綻処理の洗練された方法を構築する必要は当然あるが、銀行を潰すことを無理に避けない競争市場の育成を、併せて検討するべきである」とされることである。

第2は、わが国における預金保険制度の運営と今後の改革に当たって「FDICが示している柔軟な態度に学ぶところがあると思われる」という点である。「収益率が低いため、自由度の小さい経営を余儀なくされているわが国の銀行にとって、保険料率の引き上げが難しいとは思われるが、一考を要する」とされ、また、(FDICの)職員数の多さやその変動幅の大きいという特徴についても、実現の困難さを指摘しつつも、重

要な問題として提起され、わが国の金融監督庁や預金保険機構における検査職員の大幅増という議論を念頭におけば「人事の流動性は是非とも実現させたいところ」とされる。

第3。「わが国における金融行政が、事前規制型（護送船団型）から事後規制型へ移行中といわれているだけに金融監督庁も預金保険機構もFDIC並に職員数の画期的な増大が必要だ」とされる。また、両者の社会的重みが増せば増すほど、その独立性の確保は「切実な問題」となる。

両者の主要人事で、「これまで検察出身者が重用されてきたが、アメリカ流に民間出身者の金融専門家や法律家の任用も期待したいところである」とされる。

さらに、FDICの下で実施されているリスク反映預金保険料率と早期是正措置からなる政策も検討に値する、とする。

第4に、FDICの仕組みや運営に関する問題点が指摘されている。付保預金の上限が「事実上青天井であること」、モラル・ハザードを排除し保険基金の収支を改善することなどである。この点では、アメリカで民営預金保険制度を育成し、公的な預金保険と連携させるが検討されていることが紹介されている。

II. イギリスおよび欧州

イギリスの金融システムは、市場原理の導入とビッグバンの断行によって、現在アメリカと並ぶもっとも効率的な金融システムに変貌を遂げることに成功したといわれているが、他方わが国は現在これまでの護送船団方式による協調と安定性を重視した金融システムから、日本版ビッグバンの実施によって競争と効率性を重視

する金融システムへの転換が求められている。このような状況をふまえて、イギリスで行われたプルーデンス政策とその教訓とが示される。

「1970年代以降のイギリスは、実体経済面でのスタグフレーションの進行や国際収支の悪化、金融面での金利、為替、業務の自由化、および不動産への投機ブームが重なりあって発生したため、不動産融資へ傾斜した多数の中小金融機関の破綻に見舞われ、金融システム全体を動揺させる恐れが高まった」（第1次セカンダリー・バンク危機）が、イングランド銀行は「大手商業銀行との協調行動による「救命艇作戦」を果敢に実施し、金融システムの不安定性の惹起を未然に食い止めることに成功した」。ビッグバン後に発生した第2次セカンダリー・バンク危機の際にも、こうした官民協調による「迅速で果断な行動」はシステミックリスクの顕在化を首尾よく阻止したとされ、こうした行動は現在のわが国の破綻処理にもみられる「遅くて小出し」の行動と比べると「彼我の差があまりにも大きいといわざるを得ない」（160頁）とされる。

この点をふまえた上で、次に問題点が指摘される。すなわち、「金融当局が救済措置の発動に踏み切る際の前提条件」に関わるものである。「イングランド銀行が最後の貸手機能の行使に踏み切る条件は、バジジョット以来、流動性危機に陥っているものの経営再建可能な金融機関の支援にあり、支払い不能によって破綻した金融機関の救済にあるのではない」が、イングランド銀行は健全経営の原則すら遵守していないジョンソン・マッセイ銀行の救済を行い、批判されることになったからである。そして、わが国への教訓として次の点を指摘されている。

「イギリスにおけるプルーデンス政策は、事前的对策としての健全経営規則と事後的対策（セ

イフティー・ネット)たる中央銀行の最後の貸手機能および預金保険制度からなる。健全経営規則は、1987年銀行法では免許取得金融機関に一元化し、イングランド銀行の直接的な監督権限をすべての預金銀行に拡大することと、経営内容が悪化した銀行への立ち入り検査権を認めることによって強化された。他方、後者のセイフティー・ネットの在り方には「モラル・ハザード」問題が付きまとい、この問題の発生を防止する措置が新しい銀行法に盛り込まれているとは、必ずしもいいがたい。イギリスにおけるセイフティー・ネットの提供の在り方は、セカンダリー・バンク救済の事例に見られるように、問題を先送りしない迅速な対応という点では適切であった。とはいっても、ジョンソン・マッセイ銀行の救済に向けられた批判を考慮するならば、制度的に透明性が高く、かつ当局の裁量性よりもむしろルールに基づく仕組みに変えていかなければならないであろう。とくに、破綻した金融機関に公的資金を投入するやり方は、あくまでも最後の救済策と考えるべきであって、何よりもまず金融機関自身の自助努力と株主の自己責任が問われなければならない。これらの事項は、イギリスの場合よりもはるかに深刻な不良債権処理の問題を抱えたわが国の金融システム改革を進める上で、銘記すべき教訓であるように思われる。」(161頁)

また、「アングロサクソン型」と区別される「大陸型」金融システムとの比較のために、ドイツおよびフランスの金融制度についてもふれられている。

Ⅲ. 日本の金融システム改革

日本の金融システム改革については以下の3

つの側面から検討されている。すなわち、第1は、金融規制・監督体制の見直しであり、第2は「日本銀行法」の改正をめぐる問題であり、第3に公的金融のコントロールの問題である。以下では第1、第2の問題についてみておきたい。

第1は、金融規制・監督体制の見直しである。

日本においては従来「護送船団」といわれる行政が行われてきたことは周知のことである。こうした行政の下で経営危機に陥った金融機関への対処としては大蔵省が当該金融機関の経営者責任を追求し、経営陣の退陣を促す一方、当該金融機関と関係の深い金融機関に合併させる形で問題解決に当たった。

こうした方法は、1992年4月に経営危機に陥った東邦相互銀行を伊予銀行に吸収させて以来、預金保険機構の「資金援助」を利用した形に変化した。が、「大蔵省の裁量に依存した処理方法は基本的には継承されている。」とされている。そして、「1997年11月の金融危機（北海道拓殖銀行や山一證券の破綻）を契機として急速に整えられつつある。しかし、まさに「風雲急を告げる」状況に対処するための緊急措置が相次いで採用されるなかで、破綻処理において本来守られるべきいくつかの原則（公的資金導入にさいしての納税者の負担最小化、破綻処理手続きに関する説明責任、破綻した金融機関の経営責任の追求、経営の悪化した金融機関に対する早期是正措置など）が、ともすればうやむやにされてしまいがちなことに対して、改めて警告を発しておく必要があろう」と主張される。

第2は「日本銀行法」の改正をめぐる問題である。

新「日本銀行法」では、日本銀行の目的を「わが国の中央銀行として、銀行券を発行する

とともに、通貨および金融の調節を行うこと」(第1条第1項)および、「銀行その他の金融機関の間で行われる資金決済の円滑の確保を図り、もって信用秩序の維持に資すること」(同条第2項)としており、「通貨および金融の調節」の理念を、「物価の安定を図ることを通じて、国民経済の健全な発展に資すること」(第2条)とされているが、筆者は上記のような「目的」と「理念」という定め方を、「標準的な『金融政策論』のフレームワークに即していえば、どのように理解されるのか整理」している。すなわち、「標準的な『金融政策論』において、広義の金融政策は、①一般的な経済政策の一環として、『物価の安定』、『景気変動の平準化』、『完全雇用の維持』などを目的とする『狭義の金融政策(monetary policy)』と、②金融システムの健全性・安定性を目的とする『ブルーデンス政策(prudential policy)』とに区分される。

したがって、新日銀法の掲げる『理念』は、日本銀行が①の『狭義の金融政策』に関して『物価の安定』を最優先すべきことを定めていると理解されよう。そして、新日銀法の『目的』によれば、日本銀行は②の『ブルーデンス政策』に関しても、円滑な決済システムの運営をつうじて『金融システムの健全性・安定性』を確保すべきことを定めているといえよう。このように、新日銀法は、『目的』と『理念』という概念を使い分けながら、要すれば新日銀が①、②のいずれにも関わっていくべきことを述べているのである。」(205頁)とされている。

その上で、「新日銀法の『理念』が定めるように、日本銀行の『狭義の金融政策』は『物価の安定』を最優先すべきだと考える。『狭義の金融政策』に関して、アメリカの連邦準備制度のように複数の目的を掲げることが、結果とし

てその国のインフレ・パフォーマンスを悪化させ、長い目でみて実体経済のパフォーマンスにも問題を投げかける懸念があると考えからである。すなわち『狭義の金融政策』が目指すべきものは、何よりも『インフレなき持続的成長』でなければならない。そして、日本銀行が『物価の安定』を最優先した『狭義の金融政策』が追求できるようにするためにこそ、新日銀法において日本銀行に独立性が付与されたのだと理解する必要がある」(205頁)としている。

また、新日銀法の問題点は「日本銀行にとっての①と②の優先順位をあえてわかりにくくしているところにあ」り、「物価の安定」を目的とした狭義の金融政策と「金融システムの健全性・安定性」を目的としたブルーデンス政策とが相対立する場合には、日本銀行が「物価の安定」を最優先すべきだということを、新日銀法の条文は必ずしもストレートに述べてはいないことにあるとされる。

以上が本書の概要、冒頭に記した限定を付しての概要であるが、以下でいくつか感じた点をのべることにしたい。

第1. 日本の金融システムを担当された章では他の章と異なり、「筆者(黒田)は」という叙述が見受けられる。個人的な見解であることを強調されたのだと思われるが、読む側からすると、黒田氏以外の執筆者の見解(日本の金融システムに関する見解)も聞いてみたい。各々独立した研究者であるのだから当然見解にも異動がある、最近の言い方をもちいれば「温度差」があると思われるが、そうしたことを含めて各々の日本の金融システムのあり方についての意見を聞いてみたい気がする。学術書にはふさわしくないかもしれないが、本書の目的が日本の金融システムを外国の事例を通して考えるという

ものであるだけに鼎談のような形で実現できないものかと思う。

第2。「金融システム」という用語に関わる問題である。本書のなかでは、銀行の伝統的業務以外の業務への進出や、「ビッグバン」なども検討されているが、全体としては銀行システム（ないし制度）が金融システムとしてとらえられている。金融制度と銀行制度を同じ意味で用いることは従来から行われてきたことであり、このこと自体は誤りではないし、ある意味では当然のことである。

しかし、現在直接金融が大きくクローズアップされてきており、金融システムという場合、もっと広くとらえる必要があるように思われる。

あるいは別の言い方をすれば、広い意味での金融のなかで銀行や銀行システムが占める位置を明確にしておくことが必要であった、といえるかもしれない。かつて「銀行は特別か (Are Banks Special?)」という議論が行われことがあるが、銀行を他の金融仲介機関とは区別される特別な性格・機能を持つものと考えるか、あるいは他の金融機関と同一の機能をはたすものと考えるか、どちらの考えに立つかは規制・監督のあり方と密接に関わる問題であると思われる。銀行に焦点をしばったこと自体は妥当であると考えられるが、その際もう少し広い視野から、つまり、金融システム全体（広義の金融システム）からみた銀行の位置付けを行っておいた方がより適切だったのではないか、というのが第2点である。

第3。各国の比較分析という点について。社会主義国崩壊後、「資本主義vs資本主義」という構図が提起されたことがあった。その主張点は同じ資本主義といってもその内部的なシステムは異なっているとするとする点にあったが、比較分

析をする上でもこの点は留意しておく必要があると思われる。

たとえば欧米ですぐれた制度があり、それを日本においても導入することが必要である、という議論はよくみられるものであるが、この場合ある国での総体としての経済過程の中で当該制度がどのように機能しているか、という比較が重要である。したがって、第2の点に戻ることになるが、日米やあるいは日欧で銀行の占める地位なり、果たしている機能は国あるいは地域によって偏差があることが予想され、導入に際してはその偏差を修正する形で組み込むことが必要となる。広い意味での金融の中で銀行の、あるいは銀行制度の占める地位を明確にすることが求められるのはこうした理由にもよる。

第4。日本銀行の役割について、「物価の安定」を金融システムの安定性維持よりも優先させるべきとの考えが示されているように思われるが、この点はそれ以前の章が、どちらかといえば金融システムの安定性を維持・確保する諸方策に重点をおいていることを考えると突出した印象を受けた。こうした主張を行うのであれば、「物価安定」を最重要の政策課題として掲げているといわれるドイツ連銀やドイツの金融システム分析により大きなウェイトをおくのが適当ではないだろうか。

以上、若干の私見・感想をのべたが、これらの内のいくつかは1冊の書物が対象とする範囲を越えているものもあり、本書の意義を削減するものでは決してない。本書で示された諸外国の教訓は日本の今後の金融を考える上で貴重な示唆を与えている。執筆者諸氏の今後の一層の研究の発展を期待するとともに、多くの方が本書を読まれるよう切望するものである。

(宇都宮大学助教授)