

銀行制度改革の問題点

Fundamental Problems of the Reform of Banking System

一 谷 藤 一 郎

1. 金融制度調査会の「中間報告」と

日銀・金融研究会の問題提起

日本経済は資源・エネルギーの制約、公害問題の重大化、技術開発の困難化など、環境激変のために低成長をめざすことを余儀なくされ、産業構造の転換が不可避となった。加えてここ数年来、銀行の反社会的行動や、もうけ過ぎが世論のきびしい批判を呼び起こしているのを契機として、金融構造、銀行制度を根本的に見直そうとする機運が急速に高まった。こうした情勢をふまえて蔵相は50年5月、銀行法など金融関係の法律・制度の改善について金融制度調査会（以下、調査会と略称）に正式に諮問し、調査会は51年4月に諮問事項の一つである「銀行の役割について」の中間報告を提出した。¹⁾

中間報告は銀行の主要業務は預金の受け入れ、資金の供給、為替および振替であるとし、銀行の責務はこうした機能を十分発揮することであり、そのためには、(1)健全経営の確保、(2)資金の効率的配分、(3)経営の効率化とサービスの向上が要請されるとする。そしてさらに市場原理の活用の必要性を強調し、銀行間の適正競争、金利の自由化を指向すべきであると示唆しているが、金利の規制を一举に解消して自由化することは大きな混乱を招く恐れがあるので、金利機能の活用方法としては当面、必要な規制を残しつつ、金利を資金の需給に応じて、ひんばんに動かす「金利弾力化」を進めるべきであり、その場合、とくに預金金利の弾力化をはかるために郵便貯金と一般預金の金利決定法式については、早急に検討する必要があると提言している。²⁾

銀行制度改革の問題点（一谷）

調査会は45年7月、当時の蔵相の諮問に応じて「一般民間金融機関のあり方等について」答申している。それによると、「金融制度を検討する際に重視すべきは金融の効率化であり、そのための基本的手段としては、とくに適正な競争原理の導入と金利機能の活用が重視されるべきである」と強調しているが、銀行の公共性ないし社会的責任については、立ち入った吟味が加えられていない。

ところで、今次の調査会の中間報告が公表されたのと前後して日銀に金融研究会（以下、研究会と略称）が創設され、日銀は独自の立場から銀行制度改革の問題に取り組むことになり、³⁾ 51年5月「銀行の公共性」に関する試論を提示した。それによると、日銀は世論のきびしい銀行批判は銀行の公共性、とくにその効率性追求と公正との関係に問題があるという認識から、銀行の公共性を高める方法としては、規制を弾力化して競争を促進させるという考え方と、規制を強化して実現をはかるとする考え方の二つがあるとして、どちらを基本的な立場とするかは市場機能の限界、それを補完するための規制方法をはっきりさせる必要があると示唆している。

この試論に次いで研究会は「金利自由化の問題点」をとりまとめた。それによると、わが国の預金金利、貸出金利など各種の金利は何らかの仕方で規制されているが、こうした規制が「金利の景気調整機能を制約し、資金配分や金融機関の非効率などの背景になっている」という指摘があることをふまえ、金利を完全に自由化した場合どのような問題が出てくるかを整理、(1)預金者保護、信用秩序の維持との関連、(2)大口預金金利と小口預金金利の乖離など預金金利をめぐる問題、(3)資金配分をめぐる問題、(4)金融政策の有効性などについて、「金利の自由化は望ましいとする見方」（積極論）と「金利自由化は問題が多いとする見方」（消極論）を併記して、その選択を今後の討議に委ねている。

こうした調査会の「中間報告」や研究会の問題提起が契機となり、銀行制度改革をめぐる論議が一段と活発になるものと期待される。そこで、わが国の銀行制度改革に関する若干の基本問題を取り上げて検討することにしよう。

註 1) 金融制度調査会の「普通銀行制度の見直し」の検討項目は以下の通りである。

銀行制度改革の問題点（一谷）

- (1)今後のわが国の経済構造および金融構造、(2)銀行の役割、(3)銀行の資金配分機能のあり方、(4)銀行経営上の諸原則、(5)銀行の取引、サービス面の諸問題、(6)銀行業務の範囲、(7)銀行に対する監督。
- 2) 北村恭二「新しい金融制度の確立をめざして——金融制度調査会の審議状況」『ファイナンス』昭和51年7月、10—17ページ。
- 3) 日銀・金融研究会の予定研究課題は以下の通りと伝えられている。(1)金融債務の変化に対する金融政策手段の理論的・計量的研究、(2)欧米の国債管理政策と国債大量発行に伴う長・短期金融市場のあり方、(3)通貨需要に関する理論的研究、(4)為替フロートと金融政策との関係などである。ところがその後、日銀では長期的な研究テーマとして、(1)マネーサプライなど通貨、金融の量的な面からみた金融の諸問題、(2)金利機能についての理論的研究と実証的分析の二つに取り組むことに決め、早やければ1年後に研究成果をまとめたいと期しているとのことである。

2. 産業優先型から福祉重視型へ

周知のように、間接金融が圧倒的に多いわが国では、経済社会における銀行の勢力は伝統的にきわめて強大である。51年3月末現在の総貯蓄残高は212兆円を越えているが、そのうち預貯金残高は173兆円で、80%を上回っているに對し、証券保有はいささか増加したものの、総貯蓄残高に占める比率は依然僅少である。他方、企業の自己資本比率は49年度下期現在、15%程度に過ぎず、負債では社債は僅少で、銀行借入金是最も多く、企業の銀行借入金依存度がきわめて高いことをはっきり示している。

ところが従来、制度上、預金者保護と銀行保護とを分離することがむずかしいという事情もあって、行政面で銀行を過保護にし、温室育ちにする結果になり、そのため国民経済的な合理性がはなはだしく阻害されることになりがちであった。銀行が高成長下では人為的低金利政策の線に沿い、産業に対して低利の資金を豊富に供給し、産業の発展、国際競争力の強化、高成長の促進に大きく寄与したことは否定しえない。51年3月末現在の日銀調べによると、全国銀

銀行制度改革の問題点（一谷）

行（都市銀行、地方銀行、信託銀行、長期信用銀行を含む）の総預金残高は96兆円であり、そのうち法人預金は57兆円で、約60%、個人預金は38兆円（うち定期性預金28兆円）で、約40%に達しているが、全国銀行の総貸出残高（信託勘定を含む）103兆円のうち、個人向け貸出残高は住宅ローン残高6兆6,000億円と消費財ローン残高4,000億円を合わせて7兆円で、総貸出残高の7%程度に過ぎない。

このようにして、全国銀行と個人とを結ぶ預金40%、貸出7%というアンバランスな関係は、「産業優先」、「個人軽視」と非難されても弁解の余地はあるまい。欧米諸国では一般に貸出総額の少なくとも20~30%が個人に振り向けられているのを知れば、個人軽視の感を一層強くするのである。他方、預金金利は実勢をはるかに下回る低い水準に抑えられてきたので、個人貯蓄者の利益ははなはだしく侵害されている。かくて銀行は貸し手（貯蓄者）および借り手としての個人の利益を犠牲としながら、産業にサービスすることに専念してきたという意味において、まさに産業優先型の銀行制度であったといえる。

しかし、高成長をめざすことがはなはだ困難となった現段階では、これまでの産業優先型の銀行制度をそのままの形で維持することは到底許されえないであろう。間接金融が優位を占めているわが国では、銀行が産業への資金供給を続ける必要は否定しえないものの、金融サービスを利用する個人、すなわち貸し手および借り手としての個人の利益を、これまで以上に尊重する必要があるのは当然であるといえる。アメリカのハント（R. O. Hunt）委員会の報告が銀行制度改革に関して、こうした意味での消費者利益の尊重を一つの基本的な関心事としていることは注目されてよい。⁴⁾

最近、各銀行は住宅ローンや消費財ローンの拡大に努め、個人の利益を重視する方向をめざしているようではあるが、しかし、金融逼迫期に産業の資金需要が強まると、真先に圧縮されるものがこれらのローンであるという状況からすれば、福祉重視型の銀行制度への道は険しいといわなければならぬ。

註 4) 一谷藤一郎著「金融政策論」昭和49年、89ページ。

3. 長短金融の交錯と銀行間の競争促進

わが国の銀行制度は周知のように、長短金融の分離を軸として形成されている。30年代の後半ごろまでの資金の絶対的不足の時期においては、短期金融を主要業務とする普通銀行と、長期金融を専門の業務とする長期信用銀行その他の金融機関は、総じて相互に補完関係を維持しながら高成長に大きく寄与した。

しかし、40年代の初め以来、国債発行を契機として、これまで資金の貸し手（資金余剰）であった政府部門が資金の借り手（資金不足）に転じたので、資金の流れは急激に変化し、企業の手元流動性が高まり、資金不足が緩和されると、金融情勢は著しく変容し、普通銀行は金融債、事業債のほか新たに国債を大量に引受けざるをえなくなった反面、長期信用銀行は余裕資金をコール市場に放出したため、長短金融の交錯が顕著に現われ始めた。加えてシェアの低下に苦しんでいた都市銀行は、長短金融の分離とは正反対の「銀行同質化論」や「銀行デパート化論」を提唱し、長短金融問題に新たな波紋を投じた。

銀行経営について分業主義と兼営主義の対立はきま立っており、古くからこの問題をめぐって繰り返し論議されているが、いずれがすぐれているかを最終的に決めることは必ずしも容易でない。理論的には長短金融がはっきり分離していることは資金循環を系統化し、金融政策の有効性を高めうるという利点をたしかにもっているが、しかし、理論的にすぐれている銀行制度が必ずしも最適のものとは断定し難いところに、銀行制度はどうあるべきかの問題のむずかしさがあるわけである。普通銀行は単に短期の預金ばかりでなく、長期の貯蓄性預金をも受け入れており、現に2年物定期預金を取扱っているのである。また貸出の面でも最近、都市銀行と地方銀行の総貸出のうち、1年以上の貸出が3分の1を占め、年を追って増加の傾向にある。これは主として住宅ローン、設備資金、長期運転資金の需要増加に基づくのであって、とくに住宅ローンは年増加率を高めている。

こうした現実の動向からすれば、各種金融機関の業務分野を分業主義にした

銀行制度改革の問題点（一谷）

がって固定的にはっきり分離してしまうよりも、むしろ各種金融機関の専門業務を認めながら、それら金融機関の間の垣根をある程度低くし、適正な競争を促進して金融の効率化をはかる方がすぐれていると思われる。加えて従来の借り手（大企業有利、中小企業不利）と貸し手（事実上の大企業向けの都市銀行、制度上の中小企業専門金融機関、地方銀行は中間的存在）の両面に厳存している二重構造に基づく金融サービスの格差をできるだけ縮小することに努めるとともに、濫設気味の政府系金融機関の整理統合に思い切った措置を講ずることも必要である。

アメリカはもちろん、伝統的に分業主義が長く堅持されてきたイギリスにおいても、最近、各種金融機関の間の垣根をできるだけ排除し、適正な競争を促進する方向に進んでいることを率直に認めるべきであろう。

4. 金利機能と資金の最適配分

金利の自由化、金利機能の活用は、これまで金融緩和期に繰り返し強く要望された「金融正常化」の中の重要な一項目であったが、こうした要望はまだ満たされないままになっている。

金利は費用要因の一つではあるが、単にそれに止まらず、資本主義経済において中枢神経的な機能を果たすものとして重視されている。金利は個々の経済主体の立場から三重の限界選好、すなわち(1)現在消費と将来消費との間の限界選好（貯蓄決意）、(2)貨幣保有と証券保有との間の限界選好（流動性決意）、(3)証券保有と実物投資との間の限界選好（投資決意）において、きわめて重大な機能を果たすことが認められているが、金利はまた経済全体の観点からして景気調整機能、資金の最適配分機能を果たすものと確認されている。しかし、このような重大な機能は自由金利体制を前提として初めて可能となるのである。もっとも、自由金利体制下でも、公定歩合は規制金利であり、中央銀行が公定歩合を政策変数として操作し、全金利体系を動かすことに対して疑問を抱くものはない。

ところで、わが国では貸出金利や預金金利は臨時金利調整法(22年12月制定)

銀行制度改革の問題点（一谷）

によって、それぞれの最高限度が決められている。そして貸出金利については33年6月、銀行間の申合せによって臨時金利調整法の最高限度よりも低いところに最高限度を自主的に決めて、それを弾力的に動かすことにし、さらに38年2月には、日銀再割引適格商業手形およびこれに準ずる信用度の手形の割引または貸付について標準金利制度を導入し、標準金利（最優遇貸出金利）を公定歩合に連動させることにした。このような貸出金利に関する自主規制方式は50年4月に廃止され、各行の個別判断によって決めることになった。しかし、実際上は廃止後も廃止前と全く異なっていない。預金金利は45年4月以降、日銀のガイドラインによって、その最高限度が規制されている。

コール・レートや手形売買レートなどの短期資金市場のレートは、資金需給の実勢を敏感に反映する自由金利であるとされてきた。しかし、40年代の初めに以降は国債消化の円滑化をはかるなどのため、日銀の指導下に実勢を下回る低位に据置かれたり、48年以降の引締め期には貸出抑制と中小金融機関保護のために、意識的に高水準に据置かれたりしたが、さらに国債の大量発行が今後も避けられそうにない最近の情勢からすると、国債消化のために再び実勢以下の低位に据え置かれる可能性もある。こうしたことを考慮すると、短期資金市場のレートも完全な自由金利とはいえなくなる。日銀はコール市場で直接、資金を取ったり、出したりすることはないが、債券や手形の売買オペを行ったり、日銀貸出を操作するなどして、短期資金市場の資金需給を調整するため、実質的には日銀がコール市場の資金需給や金利を決定しているといえるのであって、コール・レートが「第二の公定歩合」といわれるのは、こうした理由に基づくのである。さらに公社債の発行条件は総じて実勢を下回る低い水準に硬直的に抑えられ、そのときどきの資金需給の実勢を的確に反映しているとはいえない。

かくして、わが国の金利はほとんどすべて規制下に置かれ、規制金利体制を形成しているのであるが、このような規制金利体制下で、さまざまな金利が整然とした体系をそなえているかといえば、そうではなくて、およそ体系と呼ぶに値しないほどのアンバランスを露呈している。本来、最低であるべきコール・レートが公定歩合を上回ったり、社債の利回りに匹敵するというようなこと

銀行制度改革の問題点（一谷）

は、少なくとも理論的には異常である。しかし、これはコール・レートが高すぎるのではなく、貸出金利や預金金利が余り低く規制されていることによるのだとするならば、人為的低金利の思想がいまなお根強く生きているといわなければならぬ。

最近伝えられるところによると、大蔵省は金利の段階的な自由化の第一歩として、銀行間預金の金利自由化を取り上げ、その手段として銀行間だけに流通を限定したCD（譲渡可能な定期預金証書）の発行を検討し始めたということである。銀行間預金残高は51年6月現在、4兆円を上回り、そのうちの30%が定期預金である。その金利は日銀のガイドラインによって規制され、通常の定期預金金利よりはいささか高いものの、コール・レートや手形売買レートよりはかなり低い。大蔵省はこの銀行間預金金利を自由化すれば、コール・レート並みの水準に上昇するので、これまでコール市場に流れ込んでいた余裕資金が都市銀行などへの預金に変わるであろうから、コール・レートや手形売買レートも資金の需給に応じて弾力的に動くようになり、金利弾力化の突破口になると判断している。そしてその手段として銀行間CDの発行を許し、銀行間預金金利がそのときどきの実勢に応じて動くようにすることをめざし、さらに将来はその流通範囲を拡大して、企業の余裕資金運用の場として活用したい意向である。

しかし、このような大蔵省の構想に対しては、日銀は批判的である。日銀はむしろ政府短期証券（大蔵省証券、食糧証券、外国為替資金証券）の金利をそのときどきの実勢に応じて弾力化させ、短期金利全般さらに長期金利の弾力化にも波及させて、金利機能の活用に結びつけるべきだと力説する。というのは、金利の弾力化によって政府短期証券が日銀のオペレーションの主要な対象になれば、金融調節を一層きめ細かく行ないうるに加えて、短期金融市場が企業も参加するほど文字通りの公開市場に発展した段階では、マネーサプライの増加を防ぎうるなどの利点ももたらされると判断しているからである。金融界も総じて日銀の主張に同調している。かくて金利自由化の突破口をどこに求めるかをめぐって、大蔵省と日銀の見解はきわ立って対立しているのであり、その調整にはかなりの時間がかかりそうである。

いずれにしても人為的低金利政策を排撃して、金利自由化を促進し、金利機能を通じて資金の最適配分をはかることは、福祉重視型の銀行制度のもとでは是非とも必要である。西ドイツ、イギリス、アメリカを始め、その他多くの国において金利自由化が推進されている事実を軽視することは許されないであろう。

ところが、自由化された金利は現実の市場金利であって、貨幣的均衡の成立を可能にする均衡金利でないばかりか、これら二つの金利が常に必ず一致するという保証もない。したがって自由化された市場金利が均衡金利から著しく乖離していると判断される時は、金融当局は速やかに乖離を取り除く措置を講ずべきである。さらに注意すべきは、金利が自由化されても、金利体系が正常化しているとは限らないということである。金利体系が正常化していなければ、たとえ金利が自由化されても、金利機能の完全な発揮は不可能となり、資金配分機能や景気調整機能に大きな期待がかけられなくなる。わが国の金利体系は数年前まではなほだしい乱調はやや改善されたものの、まだ昭和6年6月末当時の正常化には及ばない。金利体系の正常化なくして金利機能の完全な発揮は不可能であるから、金利自由化と金利体系の正常化は同時に進めることが必要である。

しかし、金利機能の効果を無条件に過信することは妥当でない。金利機能が有効に作用し、資金配分機能を発揮しえたとしても、金利機能を通ずる資金配分が経済社会全体の観点からして最適でないこともありうるのである。したがって現代の混合経済のもとでは、金利機能による資金配分とともに、公共部門と民間部門との間の資金配分などについても、慎重な配慮と適切な措置が必要である。

5. 拘束性預金と実質金利

金利の自由化に関連して論及する必要があるのは拘束性預金の問題である。銀行が貸出または割引に伴うリスクの代償を歩積み、両建てなどの拘束性預金の形で求めることは、それが適度である限り必ずしもとがむべきことではな

銀行制度改革の問題点（一谷）

く、現に欧米諸国においても実行されている。しかし、それが行き過ぎるときまぎまぎな弊害をもたらす。過度の拘束性預金は金融政策とくに金利政策の有効性を阻害する恐れがあるが、50年後半の金融緩和のなかで、企業の資金コスト、つまり実質金利が容易に下らず、景気浮揚を妨げた一因が拘束性預金であったことは記憶に新しい。歩積み預金は手形割引の際に一定割合を手形の不渡り事故に備えて銀行が預かるものであり、両建て預金は銀行が貸出の際に一部分を預かるもので、銀行の冒す危険をカバーするための預金であるという点では、両者は全く同じである。なおこのほかに「にらみ預金」と称せられるものもある。

大蔵省は26年以降、随時、金融機関に通達を出して歩積み、両建て預金の自粛を呼びかけてきたが、これまで拘束性預金の実態を的確につかみえなかった。ところが51年6月、大蔵省は中小企業（資本金1億円未満）3,000社を対象（1,645社回答、回答率59.3%）に、2月末現在の実態を調べ、「歩積み、両建てなどの拘束性預金に関する調査結果」を初めて公表した。それによると、中小企業の借入れに対する預金額は46.7%で、このうち企業と銀行の双方が認めている狭義の拘束性預金は3.6%であるが、このほかに約束はしてなくても、企業が事実上、引出せないと考えている、いわゆる「にらみ預金」、すなわち広義の拘束性預金は10.9%で、両者は合わせた拘束性預金は14.5%に上っている。⁵⁾ 大蔵省は広義の拘束性預金のある企業が多く（全体の26%）、また事実引出せなかったケースもあることを重視して、拘束性預金を自粛するよう金融機関に通達を出した。⁶⁾

ところが、産業界の常識では大企業でも通常40%、中小企業では50%以上の歩積み、両建て預金が強要されるということであり、日経紙の大企業を中心とする50年の調査では拘束性預金は現預金残高の57%に上るという驚くべき結果がでている。大蔵省の調査の14.5%という数字はアメリカの銀行とほぼ同じで、産業界の常識や日経紙の調査と大差のあることが知られる。⁷⁾

銀行にとって歩積み、両建ては最も容易な預金獲得手段であるが、そうした拘束性預金の実質金利を高めることはいうまでもない。拘束性預金が当座預金でない限り利子はつくが、預金金利は貸出金利よりも低いから、金利差だけ企

銀行制度改革の問題点（一谷）

業の実質金利負担は高くなるはずである。例えば名目金利9.2%で銀行から借入れても、借入金の40%が預金として拘束されるならば（預金金利は4%とする）、実質金利は12.67%となり、50%が拘束されるならば14.4%と高くなる。

ところで、拘束性預金は戦後30余年にわたる金融制度に深く根ざした問題である。というのは、戦後一貫してとられてきた人為的低金利政策によって、企業金融は「貸し手市場」と化し、一部の巨大企業を除いて、企業に対する銀行優位の体制が定着しているからである。資金の超過需要にもかかわらず、貸出金利の上限が規制されているため、銀行は「信用割当て」を行なわざるをえなくなる。そうした際に企業の経営力や財務基盤といった経済的要因もちろん基準になるが、それ以外に銀行の企業に対する「心証」といった経済外的要因が大きく影響することは否定できず、そこに拘束性預金を不可避にする根本原因が潜んでいるのである。このように考えてみると、過大な拘束性預金の抜本的解決策は金利の自由化にあるといっても誤りではあるまい。金利が自由化すれば貸出金利が上がるかもしれない、とくに中小企業については名目金利の上がる可能性が大きい。しかし、名目金利が相対的に低くても、過大な拘束性預金強制され、実質金利が高ければ、果たしてどちらが有利であるかを軽率に断定することはできない。しかも実質金利の動きは当事者以外には的確につかみえないから金融機関相互間の金利競争が行なわれず、それだけ借り手である企業は不利な立場に置かれることになる。

註 5) 森英雄「歩積・両建」などの拘束性預金の調査結果「ファイナンス」昭和51年8月、48—56ページ。

- 6) 大蔵省は貸出の20%以上を拘束した場合には、その20%超分に相当する貸出については最優遇金利を適用するという拘束性預金封じ策を提示したが、銀行の強い反対のため実行を断念した。

なお、拘束性預金の実態については公正取引委員会でもすでに39年から毎年2回（5月と11月）、企業側からのアンケート調査を行なっている。その調査は資本金5千万円以下の中小企業約7,500社を対象としているが、回答率は毎回25%程度に過ぎない。50年11月末時点で公正取引委員会が中小企業（資本金

銀行制度改革の問題点（一谷）

5千万円以下）7,636社（そのうち1,576社が回答）を対象に調査した結果が最近公表された。それによると、企業の総借入金額に対して狭義の拘束性預金は前回調査時（50年5月）の3.2%から3.1%と僅かながら低下したものの、「にらみ預金」すなわち広義の拘束性預金は前回の16.3%から17.2%へ上昇している。公正取引委員会ではこの事実を重視して、今後一層是正指導を強める必要があるとしている。

- 7) 拘束性預金は企業に対してだけでなく、個人に対しても強要されることがある。例えば住宅ローンの際に借り手に必要以上の資金を貸付け、その超過部分を定期預金として預託させるといったやり方である。最近では借り手である個人に両建て預金をさせる代わりに、住宅会社が客に代わって協力預金を銀行にすることが多い。普通は10～20%、あるいは30%のこともある。このため余分の金利負担は当然、住宅の価格に上乗せされることになる。

6. 系列融資と大口融資規制

戦後の企業集団は戦前に比べて系列企業の自己資本比率が著しく低下し、15%程度に過ぎないため、融資関係を通じて銀行との結びつきが強くなり、銀行または銀行集団と企業集団との癒着関係は識者の注意を集めることになった。戦後の企業集団は銀行との融資関係を背景に巨大化してきたのであり、銀行は系列企業に供与する資金を大衆から調達する機関と化したといっても誤りではない。

調査会はすでに45年7月、「一般民間金融機関のあり方等について」の答申のなかで、銀行とくに都市銀行にみられる「系列融資や過度の集中融資は……産業構造の複雑化、基幹産業の大型化等とも関連する問題であるが、金融機関においても公共性の観点ならびに経営の健全性の面から弊害の是正ないし防止について十分の配慮が行なわれるべきである」と警告しているが、銀行または銀行集団と企業集団が癒着すると、さまざまな弊害の生ずる危険がある。金利を通ずる資金および資源の最適配分が不可能になることはもちろんであるが、系列企業に対する夥しい土地関連などの投機資金の融資、系列公害企業に対する過大な融資などは、物価狂乱、公害続発、環境破壊の重大原因となり、さらに

銀行制度改革の問題点（一谷）

銀行は融資および株式保有を通じて企業または企業集団を支配下に置き、その実権を掌握することにもなる。このように考えてくると、系列融資に徹底的なメスを入れない限り、銀行制度の根本的改革、福祉重視型金融制度への移行に大きな期待をかけることは不可能といわなければならぬ。8)

ところで、大口融資規制は古くは明治時代から論議されてきた問題であり、必ずしも目新しいものとはいえず、また欧米諸国においても大口融資規制が実行されている例は多い。こうした大口融資規制の理由は大別すると二つになる。貸倒れなどの危険を分散し、銀行経営の健全化をはかろうとするのが第1の理由であり、銀行が系列企業に供給する資金を大衆から調達する機関と化することを是正しようとするのが第2の理由である。第2次大戦前および直後を通じて規制の理由としてあげられたのは、総じて前者であった。ただ38年5月の調査会の「オーバーローンの是正に関する答申」では、大口融資規制の理由は高成長のひずみの是正、安定成長の達成に求められ、わが国の金融構造を変えるためには規制が必要であるとされた。

しかし、その後銀行と系列企業との癒着関係に対する世論の批判がきびしくなり、銀行と企業との関係の適正化についての社会的要請が強まっていることをふまえて、大蔵省は49年12月、調査会の「大口融資規制に関する答申」の線に沿って、商社や鉄鋼メーカーなどに対する銀行の過度の融資を是正するため、大口融資規制について通達を出した。これは明らかに第2の理由に基づくのである。普通銀行の一企業に対する貸出は銀行の自己資本の20%を越えてはならないと決められたが、5年間の猶予期間が置かれている。このように融資規制が制度化されたのは戦前、戦後を通じて初めてのことであり、これまで高成長の潤滑油の役割を果たしてきた銀行融資に歯止めがかけられたといえる。しかし、規制に際しては「経済情勢に即応した弾力的な指導ときめ細かな配慮が必要である」とつけ加えられているので、当時、すでに「銀行信用の広くかつ適正な分配」という目標は空洞化し、ひいては大口融資規制そのものの存在意義が問われることにもなりかねないと懸念されていたが、その後の情勢はそうした懸念を完全に払拭するに至っていない。

相互銀行や信用金庫に関しては法律によって大口融資が明確に規制されてい

るのに、普通銀行などについては大蔵省の通達という形式の行政指導で規制が実施されているに加えて、規制のかかなりの部分が行政当局の裁量に任されているので一貫性を欠く恐れが大きい。この意味において、大口融資規制は行政指導でなく、法律によって実行されるべきであると思う。

このようにして、大口融資が規制されるならば、大企業は社債、株式の発行によって資金を調達する必要に迫られることになり、資本市場に依存せざるをえなくなる。ところがわが国の資本市場は金融市場に比べて著しく立ち遅れているが、とくに公社債市場の立ち遅れがはなはだしい。公社債市場は発行市場も流通市場も、いずれも未整備の域を脱せず、両者の有機的な結びつきがなく、本来の機能を十分に発揮するに至っていない。発行市場については発行条件の弾力化、流通市場については少なくとも株式とほぼ同じ程度に適正価格での換金を可能にする必要がある。国債の大量発行が今後も継続すると予想される限り、公社債市場の整備を推進することが必要である。直接金融の急速な増加は期待しえないとしても、公社債市場を整備して魅力あるものにし、直接金融促進の道を開拓する努力を怠ってはならない。

註 8) 沖中恒幸「銀行制度のあり方を考える——質的側面からの資金配分基準の確立を」『金融ジャーナル』昭和51年7月号、103—9 ページ。

7. 銀行の社会的責任

現行の銀行法（2年制定、3年施行）は預金者保護に力点を置き、銀行経営の健全化を重視したため、銀行を過保護にし、温室育ちにすることになったが、しかし、銀行の社会的責任ないし公共性についてはなんら規定していない。銀行は単に大蔵省の行政指導や日銀の指導に従い、あるいは公共料金等の自動振替の便宜を預金者に提供するだけで、社会的責任を十分に果たしているとはいえない。

ここ数年来、銀行の社会的責任を追求する世論が著しく強まっているが、その直接の動機は (1)銀行または銀行集団が企業集団と癒着して、系列企業に土地

銀行制度改革の問題点（一谷）

関連などの投機資金を潤沢に供与し、地価の高騰、物価狂乱をひき起こしたり、系列公害企業に融資を敢行して社会に甚大な損害をもたらしたりするような反社会的行動をとったこと、(2)銀行が政府の過保護行政を背景にした事実上のカルテル、いわば「官製カルテル」を拠点として、好・不況にかかわらず、常に高収益をあげ、もうけ過ぎていることに対する反感が根強く潜在していることである。

銀行はこのようなきびしい批判や非難のあることを深く反省し、経営合理化を積極的に進め、金融の効率化に協力すべきであり、いやしくも企業集団との癒着のために資金の最適配分を阻害したり、物価上昇の勢いを強めたり、あるいは公害企業を支援したりするような反社会的行動をとることを厳重に自戒する必要がある。かくして銀行は適正な金融サービスの提供を通じて企業と消費者に対する責任を果たし、これまで加えられた「銀行批判」に応えることを期すべきである。

銀行のもうけ過ぎに対する非難は、43年3月に発表された物価安定推進会議の「金利と物価について」の提言にも見出される。提言は「金利は受入れ利息の形で金融機関の『所得介入』現象を強め、資源の浪費、物価の上昇をひき起こす恐れが大きいので、金融の効率化が要請される」とし、金融機関が受け入れた貸出利息の総額が31年度から41年度までの10年間に5倍以上増えていることを、その証拠としてあげているが、39年上期から49年下期に至る11年間についてみても、一般の大企業の利益が1.94倍になったのに対し、都市銀行の利益は4.8倍に増えており、銀行が好・不況を問わず着実に利益を増やしていることが知られるのである。⁹⁾

50年9月、銀行（相互銀行を除く）の貸倒れ準備金の繰入れ率が引下げられることになったが、その主たるねらいは貸倒れ準備金の大部分が利益留保性の強いものであるという批判に応えるとともに、銀行に対して税負担増を求めることにある。しかし、このような糊塗的な措置よりも一層重要なことは、福祉重視型の銀行制度にふさわしい資金の最適配分はどうすべきか、系列融資や過度の集中融資をいかに是正すべきかについて広い視野から吟味する必要がある、さらに銀行の貸出金利、預金金利、諸手数料などのあり方ないし決定方式

銀行制度改革の問題点（一谷）

についても再検討を加える必要があるということである。

イギリスでも1960年代の後半、銀行の収益および配当の大幅な増加が問題となり、銀行の収益構造、とくに諸手数料の水準および決定方式について詳しく検討された結果、その主たる原因は長い年月の間に築き上げられた銀行制度の寡占性と硬直性にあることが判明した。こうしたことが1971年9月の抜本的な銀行制度改革の直接の動機になったことは疑問の余地がないのである。10)

註 9) ある都市銀行は銀行もうけ過ぎ論に答える目的で、銀行の社会的貢献度を金額で示している。それによると、銀行は電力、ガス、水道、電話、NHK受信料などの公共料金の自動振替によって年間約460億円の社会的コストの軽減に貢献しており、その他の口座振替や振込み送金を含めると、全金融機関の社会的貢献度は年間約1,650億円に達し、都市銀行13行の純利益（50年9月期）の1.75倍にもものぼるということである。

10) *Bank Charges*, National Board for Prices and Incomes, No. 34, May 1967.

追記 大蔵省は最近（51年11月）、拘束性預金の範囲を狭く限定し、「にらみ預金」（借り手が事実上、引き出せないと思っている預金）や「見合い預金」（銀行と借り手との口約束に基づき拘束されている預金）といった「灰色部分」の全面的解消をはかるため、拘束性預金の規制に関する通達を銀行局長名で、全国銀行協会連合会など各金融団体宛に出すことにした。

その骨子は以下のものである。(1)拘束性預金とする場合は、すべて質権設定、預金証書差入れ、それに見合う貸出金の金利軽減など所定の手続きをとらなければならない。(2)預金証書が借り手の手元にある場合は、原則として非拘束性預金であり、預金者の求めに応じ自由に引き出せることを明記したシールを預金証書にはる。(3)借り手の意思で預金を借入金の返済に充てられる「逆相殺権」を約定書に盛り込む。(4)苦情処理体制を充実する、などである。