

金融システムのあり方を考える

An Essay on Financial Stabilization

— Considering the Problem from the Japanese Experience —

鈴木 恒 一

Koichi Suzuki

住専問題は、最近の新聞・テレビの報道のなかで、最も比重の大きいテーマとなっている。そして、そうした報道を通じて日本の金融機関の融資がいかに杜撰なものであったかが白日のもとに曝されつつある。金融機関経営にとって健全性の重要さは、まさにいろはのいの字の筈であるが、最近の金融不祥事についての報道をみていると、日本の金融機関には健全性についての配慮がすっぽり欠落していたのではないかと考えたくなる。金融機関に身をおくものなら誰でも、その重要性を知っている筈の健全性に対する配慮が、現実には全く無視されてきたのはなぜか。これが筆者の第一の問題意識である。

連日の新聞・テレビ報道では、こうした事態を招いた責任はどこにあるのか、その対処策に財政資金を投入することが許されるかといった問題に焦点があてられてきた。これらはもちろん重要な問題ではあるが、焦眉の急は、日本の金融システムを守ることである。金融システムというのは、経済にとっていわば動脈である。その動脈が病んでいる。これは国民生活を左右する大きな問題であるし、国際金融の安定という点からいっても見逃すことのできない問題である。したがって金融システムの安定のために必要ならば、そしてそのために他に適切な方法がなければ、財政資金を投入することもやむをえない。しかしこんなことがしばしば繰り返されたのではたまったものではない。こんな事態が二度と再び起こらないようにするためには、どこにメスを入れればよいのか。これが筆者の第二の問題意識である。

(注) もっとも最近の報道によれば、住専に融資した銀行および農林系統機関が追加の資金負担をすることによって、財政資金の投入を避けようという方向で話が進んでいるようである。財政資金の投入を避けること自体は望ましいこととは思いますが、この間における一連の動きをみていると、これはまさに政治的恫喝による問題処理であるとの感が強い。筆者はこうしたやり方には賛成できないが、この点についてはここではこれ以上論じない。



戦後長い間、日本の金融システムの安定度は極めて高いと考えられてきた。ただそれは金融当局の厳重な規制によって維持されてきた安定であった。そこでは金融機関の一挙手一投足が金融当局の規制の対象となった。これは、別の面からみると金融機関相互の競争を制限し、結果的に金融機関を保護する、いわゆる「護送船団方式」による体制であった。そこに官と民の癒着が生

まれ、民の官に対する依存・甘えが生まれ、その結果民の自己責任意識は失われた。金融機関の行動が金融当局の指示で行われているのであれば、その結果について金融機関側には責任はないわけであるから、それは当然の帰結といわなければならない。金融自由化論は、そうした体制に対する反省から生れたということができる。

1970年代半ば以降今日まで、金利の自由化、金融業務の自由化、各業態の相互乗り入れなど、金融自由化はかなり進展した。しかし金融行政の実態、金融機関の当局への依存意識がどの程度変わったかといえば、それは甚だ疑問である。統制下の金融機関行動は当局の指導・規制によって決まるが、金融自由化の下で金融機関の行動を律するものは、金融機関自身の自己責任意識である。しかしバブル期の金融機関行動をみれば、金融機関がそういう意識を持っていたとは到底思えない。もっともその背後に、長期にわたる金融緩和と金融自由化の進展という新しい環境のなかで、金融機関相互の激しい競争が展開されていたという事情があったことは分からなくはない。しかしそれだからといって、杜撰な融資行動がそれによって正当化されるものではなからう。

しかもそうした杜撰な融資行動をとったのは、一部の金融機関の特殊な事例というのではなかった。むしろ大部分の金融機関の行動様式がそうであった。バブル期の地価・株価の異常な高騰に金融機関経営者が警戒感を持たなかったとは考えられない。「山高ければ谷深し」というのは昔から言われてきた素朴な経済観である。しかも土地担保融資といっても、その担保物件評価額が時価を上回っていた例が少なくなかったというのは、全く驚きである。このような全く金融常識を逸脱した融資がどうして多くの金融機関によって行われたのか。これは日本の金融機関が、そのあるべき姿、経営の基本原則を忘れ、横並び意識によって行動していたからではないか。

金融緩和という状況が背景にあったから、金融機関の融資競争は激しかった。預金量を伸ばす最も簡単な方法は、融資量を伸ばすことである。戦後の日本の金融機関は、預金量多寡を競う傾向が強かった（これも「護送船団方式」が生んだ帰結のひとつである）。金融の自由化が進展し「もう預金量を競う時代ではない」などと言われながらも、金融機関経営者はやはり預金量の数字の呪縛から逃れることはできなかった。想像するに、バブル期の金融機関幹部は、一方でこんな杜撰な融資を続けていてよいのかと自問しながら、他方では他の金融機関も同じようなことをやって業績を伸ばしている以上、自分たちだけがオーソドックスな営業方針を採ることはできないと自己弁護していたのではないだろうか。したがってこうした金融機関の行動を転換させるのは、金融当局の規制やガイダンスしかなかった。あるいは金融機関経営者もそれを待っていた、といってもよいかもしれない。事実こうして金融機関の融資行動は変わった。そうなるとう度は地価・株価が暴落した。こうした事態を招いたことについて、金融当局の政策転換がドラステック過ぎるという非難がある。しかし資産価格の高騰があれだけ激しければ、それを軟着陸させるのは極めて難しい（金融当局を非難するとすれば、むしろあれだけの資産価格の高騰を放置した点に向けられるべきであろう）。その結果は、今日みられるような不良債権の累積という事態である。しかしこのような事態に陥ったのは一部の金融機関ではないから、ここでもその原因は日本の金融界の体質とか行政の監督責任に求められることになり、個別金融機関の自己責任という点は極めて曖昧なものになってしまう。



そもそも市場経済においては、民間企業の自由な競争が原則である。そこでは競争に敗れ、経

営に失敗すれば市場から退出せざるをえないことにもなりかねない。しかし官主導の経営であれば、その結果についても官が責任を持たざるをえないことになり、民の責任は問われない。民の責任は官の規制に従わなかったときに生じる。戦後における金融当局と民間金融機関の関係は、図式的にいえば、このようなものであったといえる。これでは市場経済とはいえない。

前述のように、金融自由化論はこのような官と民の関係を改め、民の主体性を回復しようというものであった。それは同時に民間金融機関の自己責任を厳しく問うというシステムであり、場合によっては金融機関倒産というケースもありうるということの意味していた。しかし金融機関の倒産はかなり特殊な性格を持っていることもまた否定できない。金融機関は、民間企業部門の一部を構成しているといっても、かなり公共性の強い企業である。それらは①資金吸収、②資金配分、③資金決済の各機能を通じて、産業経済のみならず、国民生活に深く係わっているからである。したがって政府が金融機関経営に対し介入するのは、ある程度止むを得ない面がある。金融自由化の推進にあたって、預金者保護という問題が浮上し、現在の預金保険機構が設立されたのも、金融機関の公共性が強く意識されたからだといえよう。

金融機関のもうひとつの特殊性は、金融取引が心理的要因に大きく左右されるという性格を持っている点に求められる。資金は有利な運用を求めながら、同時にその安全性に極めて敏感である。日本においては、戦後長い間、前述のような「護送船団方式」のもとで金融機関の不倒神話・安全神話が流布されてきたから、預金者の安全性への配慮はほとんどなきに等しい状況であった。しかし今日のように金融自由化が進み、金融機関の自己責任原則が問われる状況になれば、預金者もまた安全神話のうえにあぐらをかいているわけにはいかない。預金者もまた自己責任を問われることになる。ただその前提として、金融機関の情報開示が必要となる。個別金融機関の経営内容が預金者に開示されていなければ預金者が金融機関を選択することはできないから、それは当然のことである。しかし金融機関の経営内容をどこまで開示すべきか、あるいは開示できるかということになると、これはなかなか悩ましい問題である。情報を開示される立場からすれば、情報は多いほどよいということになる。といっても個々の取引内容は原則として開示されるべきではないというのは、当然のことである。それではそうした個別取引以外の経営情報は、全面的に開示すべきか。経営情報の開示といっても、そこにはもちろん限界がある。そうした場合部分的な情報が独り歩きをはじめ、誤解を生んだり無用の混乱を招くことはないのか。現在のように金融不安心理が伏在しているときには、詳しい情報の開示が預金者の不安心理を煽ることにならないか。そしてひとたび預金者に動揺が起これば、その影響は次々と波及し、金融パニックに陥る危険が大きいことも考えなければならない。したがって金融情報の開示については、その内容・方法・タイミング等について、デリケートな問題を含んでいると言わざるを得ない。



さて昨年来の金融機関の経営破綻や最近の住専問題において、われわれは、これまでの金融当局と金融機関の関係、金融界の体質など、そこに伏在する多くの問題点を突き付けられ、これに抜本的なメスを入れることを求められている。いまにしてそれを行わなければ、日本の健全な金融体質を作ること、また失われた国際的信用を回復することもできず、これからの日本経済に明るい展望を切り開くことはできないであろう。それではいま、われわれは何をなすべきか。以下、この点についていくつかの論点を提示したい。

まず第一に既に多くの論者が指摘しているように、金融行政のあり方が改められなければならない。最近、金融行政に限らず、規制の緩和が大きな課題となっている。もっとも金融業についていえば、その公共的性格から考えて、規制緩和にも一定の限界があるのは当然のことである。ただその場合でも、密室的な行政指導は絶対に排除されなければならない。金融行政の透明性が確保されていなければならない。また今回の住専問題をみても明らかなように、金融現象に問題があるからといって、それを金融機関に対する行政指導という形で解決しようとしても、それがうまくワークするとは思えない。場合によっては副作用のみが大きく、かえって問題の処理を複雑にしたり、後遺症を残すことになるかもしれない。現在の金融取引は、そのスケールからいっても、またその複雑さからいっても、個々の現象を規制によって制御しうる限界を越えたのではないか。であるとすれば、これからの金融コントロールは、好むと好まざるにかかわらず、市場のルールに則した方法しかありえない。そうした状況の下での金融行政の役割は、金融機関の行動のルールを設定し、各金融機関がそのルールを守っているかどうかを監視することに限定される。

もちろん個別の金融機関がそうしたルールを遵守したとしても、経営判断の誤りによって金融機関が破綻するという事は起こりうる。金融機関といえども、それが民間企業の形をとる限り、市場経済の下ではそうした事態の発生を当然予想しておかなければならない。問題は、そうした場合の預金者、とくに大衆預金者の取扱いである。極めて原理的なことをいえば、預金者と金融機関の債権債務関係は、自由な契約によって生じたものであり、預金者は預金の預け先を自己の意思によって選択している以上、そうした債権債務関係に問題が生じても、その責任の一端は預金者自らも負わなければならない。しかしかき金融機関の情報開示が進んだとしても、大衆預金者がそうした情報を利用して自己の責任で金融機関を選択するというのは、実際問題としてかなり難しい。したがって、そこに「預金者保護」の問題が発生することになり、その手段として、預金保険制度が必要となるのは当然である。

しかし昨年来の金融機関破綻の際の現象を見ても明らかなように、ひとたび破綻の危機が現実になれば、預金者の不安動揺は避けられない。その原因のひとつは、最終的には預金債権が保全されるとしても、それを現金化するまでにはある程度の時間を要するだろうと考えられているからではないか。もしそうであるとすれば、金融機関の破綻が生じた場合でも、一定の範囲内（例えば1口座当たり3百万円）まではいつでも預金の払出し・解約に応ずることとし、そのための資金に不足が生じた場合には、日本銀行ないし預金保険機構がその資金を供給することとしてはどうか。こうした措置によって、預金者の不安心理が軽減されるならば、一金融機関の破綻による動揺が連鎖的な反応によって拡大していくことをある程度防止することができるであろう。



金融システムの安定は、決して新しい問題ではない。資本主義経済の歴史を緋けば明らかなように、金融恐慌の発生は枚挙に暇がない。したがって金融システムの安定をいかにして確保するかということは、古くして、かつ常に新しい問題であった。そして今日までそのための方策がいろいろ論じられ、また実際に講じられてきた。

金融システム安定のための基本は、金融機関の健全経営である。自己資本比率規制、大口融資規制、役員の兼職禁止などは、すべてそのための制度的枠組みである。しかし今回のバブルの発生、その崩壊に伴う不良債権問題をみれば、そうした枠組みが果たして十全なものであったかに

ついて疑問が生ずるのは当然である。例えば破綻した信用組合の事例をみても、理事長の兼職が禁止されていたならば、おそらく事態は異なった展開をしていたであろう。ただ信用組合は協同組合方式による金融機関である。その役員は原則として組合員の中から選挙で選ばれるのであるから、役員が他の事業に従事しているのはむしろ自然である。問題は、一部の信用組合が協同組合的色彩を薄め、一般金融機関と変わらない実態を持ってきたことである。それにもかかわらず、制度的には信用組合であるが故に、一般金融機関とは異なった枠組みのなかで運営されてきた。これは制度的枠組みが実態の変化にマッチしなくなった例といえよう。

同じような現象は、近年における多様なノンバンクの出現についてもみることができる。そうしたノンバンクが時代の要請によって生まれたという側面を否定するものではない。しかし同時に金融機関が子会社の形でノンバンクを設立し、親金融機関本体としてはできないこと、あるいは適当でないことを、ノンバンクにやらせたということはなかったか。そういうことがあったとすれば、それは実質的に脱法行為であったり、あるいは不健全な行為である。金融システムの安定を確保するという見地からみて、ノンバンクを含む金融機関の行動のルールが統合的に出来上がっているかどうか、早急にチェックすべきであろう。

しかし、金融機関の健全経営のためのルールがいかに整備されたとしても、各金融機関は相互に激しい競争に曝されており、その中でどのように行動するかどうかは各金融機関の経営意思である。そしてそうした競争に敗れ、あるいは経営判断の誤りによって、その金融機関が破綻に追い込まれるという事態の発生を完全に防止することは、市場経済を前提とするかぎり不可能である。むしろそうした事態が起こりうることは、金融機関経営の効率化や健全化を促す源泉であると考えべきである。ただ問題は、そうした個別金融機関の破綻が善意の預金者に被害を与え、ひいては、金融システム全体の動揺を引き起こすかもしれないという点である。近年における通信技術の進歩やコンピュータリゼーションの進展によって、日々の資金決済は膨大な額に達している。同時に国際間の資金交流も極めて活発である。こうした内外の金融環境を考えれば、安全な金融システムの構築がいかに重要な意味を持つかが分かる筈である。それは、単に預金者保護という次元を越えた、広範かつ国際的な問題である。

安全な金融システムを作るための構想は、これまでもいろいろ論じられてきた。最近でも、通貨供給・資金決済を担当する金融機関と非通貨性預金を取り扱う金融機関を分離する構想（いわゆるナロー・バンク論）が話題になっている。近年、ユニバーサル・バンキングが当然の時代の要請のようにいわれている状況を考えると、こうした構想は時代逆行のようにもみえるかもしれないが、ユニバーサル・バンキング論のなかで金融システム安定の問題がどのように位置づけられているのか、いささか疑問なしとしない。しかし金融機関を経由する資金決済量が国内のみならず国際的にも年々増加し、それだけ資金決済機構としての金融機関の役割が大きくなっていることを考えると、金融システムの安定という視点から金融機関のあり方を見直すことは、極めて重要なことと思われる。そして、もし資金決済機構の再構築を考えるとすれば、その業務は極めて公共的な性格を持つものだけに、そこに中央銀行が深く関わることは不可欠の要件となろう。

もちろん、金融制度の抜本的な改革は容易なことではないが、要は公正な競争の促進と安定した金融システム、とくに強固な決済システムの構築をいかに実現するかが求められている。

〔後記〕本稿に関連した論考・資料は極めて多く、そのなかには筆者も共感し、あるいは有益な示唆を与えられたものも少なくないが、ここでは参考文献として以下を掲記するに止めさせて頂く。

拙稿「日本の企業には、なぜ個性がないのか—自己責任を明確にする政策が必要—」
(『エコノミスト』1992年5月26日号所載)

政策構想フォーラム『提言No.37 これからの金融行政—大蔵省解体論を中心に—』
(1996年5月)

Pierce, J.L., *The Futuer of Banking*. New Haven and London: Yale University
Press, 1991

[1996.6.10.記]

(国際学部教授)