

銀行制度の行方

大阪経済大学経済学部教授(元日本銀行金融研究所長) 高橋 亘

低金利政策の継続、長年の経済停滞に加え、最近のデジタル化の進展などの環境変化のなかで日本の銀行制度は試練のときを迎えている。日本の銀行制度はかつて厳格な規制のもとで発展してきた。しかし皮肉なことに、銀行の苦境は金融自由化による規制緩和とともに始まっている。

規制には、経済合理的な規制に加え、政策的な規制がある。わが国の場合、政策的な規制は歴史的な合理性もあったが、その緩和は遅れがちであった。一方、自由化に向けた新たな体制への整備が遅れバブル等の問題が生じた側面もある。そして、わが国の銀行は自由化のメリットを活かせず今日に至っているように見える。

だが、金融資産が増加するなかで、金融のプロ集団である銀行に未来がないわけではない。現在日本の銀行はデジタル化の進展をふまえさらなる変革の波にさらされている。金融のデジタル化とはマネーとデータ(情報)の融合でもある。金融業とは情報生産業でもある。銀行は金融のプロとしてデジタル化を活かし発展することができる。

1 金融制度のなかの銀行

(1) 金融制度

銀行などの「①金融機関」は、外国為替市場などの「②金融市場」、債券や株式などの「③金融商品」とあわせ「金融制度」といわれる。われわれはこの言葉になじんでいるが、自動車業界などを自動車制度とはいわない。一方、行政関係では財政制度、社会保障制度など「制度」が用いられており、「金融制度」にはどこことなく公的な響きがある。ここに産業としての金融の特徴があり、金融制度のあり方を問うとき、どうしても規制などの関係が問題となる。

(2) 金融規制の理論

① 経済的規制

経済学では、一般に規制なしに価格や取引量が決まることが望ましいとされる。規制が必要とされるのは、①競争を阻害し市場機能を歪める独占・寡占の場合、②公害のように企業がコストを過小評価し供給が過剰になる場合や、公園のように供給者がコストの回収が難しいため、放置すれば供給が過少になる場合(前者を外部不経

済・後者を外部経済という)とされる。

金融の場合も①については、銀行や金融機関は大型ホストコンピュータの導入などにより装置産業化し、固定費比率が上昇してきたことから独占が進むようになってきている(これは「自然独占」と呼ばれ、電力等の公益産業と同様)。また②についても、金融は、特に普通の経済市場とは違う事情から規制が必要となる。その第一が、ネットワーク産業だということである。その第二が、顧客などの情報ギャップの存在、情報の非対称性である。まずネットワーク産業では、携帯電話等と同様、銀行などでは資金のやりとりがネットワークを通じてなされることから、ネットワークの規模が大きくなるほど便益が大きくなり、コストが低下するという事情である。これは先の自然独占と同様であり、放置すれば独占を生み競争制限的になる*。情報の非対称性とは、一般に普通の経済取引では、買い手は購買する製品について売り手同様に十分な情報を持っていると仮定されるが、これに対して、たとえば融資では、借り手は自分の投資案件に貸し手よりも豊富な情報

*またネットワーク産業では、個別銀行の経営破綻がネットワークを通じてシステム全体に及ぶという問題(システムリスク)があるため、規制が必要とされる。

を持っており、資金を出す方より、資金を受け取る方が情報優位になるとの事情である。一方、債券、株式、投資信託などのリスクのある金融商品では買い手は売り手ほどの情報を持たない。このため金融商品取引法では、金融商品の販売に際しては、リスク情報の提供が義務化されている。また銀行の経営状況の判断については債権者である預金者には判断が難しいことから、国が代理に監督し保証することが必要とされる。銀行が免許業種であることの根拠でもある。

このように、金融は、その性格上、規制が必要となる。ただ現実の規制をみると経済的な理由ばかりでなくより政策的な理由でも規制がなされる。経済的な規制も、経済の環境や金融技術の発展などによって見直されなくてはならないが、政策的な規制は見直しが必要である。規制が適当でなければ、金融業自体の発展に悪影響が及ぶ。

2 政策的規制

政策的規制とは、経済成長の人為的促進など経済的規制とは別の理由で行う規制である。たとえばわが国の場合では、戦後、銀行を

通じて資金を成長産業に効率的に供給する仕組みが作られた。わが国の規制の特徴は、法律等の規程よりも官庁等による行政指導・業界のルールなどが多いことである。これは、規制の運用を柔軟にすると同時に、運用が恣意的になり不透明になりがちであるという欠点があった。

戦後経済成長を促進するための政策は主に二つ。一つは、成長率に比べ低めの金利を設定し成長を促進するという人為的低金利政策。もう一つは、専門別銀行制度である。大企業や重工業の設備資金の供給は、都市銀行・長期信用金庫が担い、中小企業への資金供給は、地方銀行・信用金庫・信用組合が担う。また都市部の金融は前者が、地方の金融は後者が担うという産業・地域別の棲み分けがなされた。これに加え業態間でも銀行の証券業務は禁止され、銀行と証券（また保険）は厳格に分離された。銀行部門では、地方から都市部へ低利な資金が移転し、専門性に応じて、企業規模別・産業別に効率的に供給された。人為的な低金利の下では、資金需要が供給を上回る。このため銀行同士の過度の競争を抑制し経営の不安定化を招かない

ように、融資の範囲と量が割り当てられた。融資量の割り当てには、大蔵省の行政指導のほか、大規模銀行を中心に四半期ごとに個別の銀行の貸出増加額に枠を設けた日本銀行の窓口指導も大きな役割を果たした。

2 銀行制度の変化

(1) 自由化以前

戦時体制を引き継いで戦後復興期に確立した専門別金融制度、特に銀行制度は結局1990年代の金融危機まで続いた。専門別銀行制度は、前述のとおり資金の選択的な供給に加え、銀行制度の安定自体も目的の一つであった。競争による淘汰は、金融を不安定にするとの考えから、わが国では金融機関は新規参入も倒産も許さず、規模による順位も維持するという護送船団方式がとられた。競争制限は、金融商品の品揃えにもおよび、新商品は事前に行政の認可を必要とした。また金利は規制され、貸出金利と預金金利の格差である利ザヤが保証され、預金量の拡大が利益拡大と直結することから、銀行は新技術開発による質的競争よりも資金量拡大に躍起になり、

大蔵省は店舗行政をてこにこれを規制した。

しかし1970年代に入り金融制度をめぐる環境も大きく変化した。最大の変化は高度成長の終焉である。高度成長の終了により、企業の資金需要も大きく減退し、かつ大企業が自ら株式・社債等での資金調達を増やしたことも銀行への資金需要を低下させた。また、医療・年金の充実などの福祉国家の進展は、財政支出の拡大により国債の発行を増やし、当初は銀行団に割り当てられた国債もやがて市中消化に踏み切る必要が生じ、投資家に魅力のある金利設定の必要性などから金利規制の緩和が進んだ。

一方、日本企業の欧米などでの海外展開が進むなかで、経済の国際化も規制を緩和させる方向に働いた。海外からの対日圧力ばかりでなく海外で規制の働かない円の世界が発展し、放置すれば日本の市場から資金が流れ国内市場が空洞化しかねないことが自由化の圧力となった。また経済の発展とともに国内の金融資産も増加した。金融業はこれまで産業に資金供給を行う従属的な役割が主であったが、経済の

構造変化とともに、金融資産が蓄積しその運用が重要となり、金融自体が自律的に産業として発展するという大きな変化もあった。

(2) 三つの自由化

金融自由化が一般にそうであるように、わが国における金融の自由化も、①金利の自由化と、②業務範囲の自由化などの金融制度改革の両方向で進んだ。また、海外との金融取引の増加のなかで、③為替管理の自由化も重要であった。

わが国の金融自由化で特徴的なのは、時間をかけた漸進的な実行であったことである。まず①金利自由化については、79年の自由金利の譲渡性預金の導入から、94年の普通預金等の流動性預金金利の自由化まで15年を要した。また②金融制度改革についても、規制の緩和はきわめて漸進的で、銀行等の公共債など一部の証券業務の認可とか、銀行等による一部の証券業務を営む証券子会社の設立とか、自由化の促進も他業態への影響を最小化するように配慮されながら慎重に進められた。しかしこうした体制はバブル崩壊に伴う不良債権の累増による金融機関の経営破綻で一挙に崩壊することにな

った。98年のいわゆる「金融ビッグバン」は、制度改革を総仕上げ的に進め、銀行・証券・保険業務の相互の乗り入れをこれまで以上に進めたほか、金融持ち株会社の解禁により持ち株会社の傘下に複数の業務分野の金融子会社を保有することが可能になるなど、金融業界の体制変革に途を拓くことになった。金融ビッグバンについては、金融業界の活性化に向けた大胆な施策であると同時に、相次ぐ経営破綻の深刻化のなかで、金融業界の「整理」としての意味を持った。また2006年より一般事業者による銀行業の開業が可能となり、電機、流通業等から参入も進んでいる。最後に③為替管理についても、戦後は原則、対外取引全面禁止であったが、1980年原則自由に法改正が行われ、その後徐々に自由化を進めたあと、1998年には外国為替公認銀行制度を撤廃するなど欧米先進諸国並みの対外取引環境が整備された。これも18年を要した漸進的なものであった。

(3) 自由化以降

日本の金融自由化は、従来の規制的な体制が改められ、21世紀初

頭までにはほぼ完了した。だが、少なくとも90年のバブル崩壊以降、銀行については、2003年のペイオフ解禁までは不良債権の処理に追われたが、その後も現在に至るまで金融ビッグバンが想定した金融業の活性化はなかなか捗らない状態が続いている。最近では、政策的に地方経済の再生のための銀行の役割も重視されてきているが、一方で地方銀行の再編も唱えられている状況である。

自由化以降、金融機関への規制は、銀行に対するBIS規制に象徴されるように、自己資本規制が中心になった。自己資本規制は、リスク・リターンに見合う最低資本量を規定するといった経済合理的な側面はある。しかしその後対象が、信用リスク、市場リスク、オペレーションリスク、さらに流動性規則などに拡大・複雑化され実用性にも疑問が生じてきている。

国際的に共通なこの規制は自己資本比率が低かったわが国には強く働いた。金融自由化は本来、金融部門の活性化を狙ったものでもあったが、いまだ目に見える成果が現れないのは、不良債権の解消に長期間を要したこと、BIS規制が比較的大きく働いていること、

そして地盤とする日本経済の不振(特に地方経済)に加え、日本銀行による低金利政策が長期にわたって続いていることなどもあるが、いまだ残存する制約でデジタル化などの金融の新たな流れに既存の金融機関が自由に対応できないことが大きいように思う。

3 規制緩和と自由化の評価

(1) 規制のレガシー

政治的な規制の難しさは、政策目的を果たした後でも、さまざまに既得権益が生まれその修正がどうしても遅れがちになることである。規制下の低金利政策は経済の高度成長に貢献したものの、護送船団方式の下で現状維持が優先され、イノベーションによりリスクを求め生じうるリスクを管理するという自律的なガバナンス体制の確立を妨げた。

これらの問題が露呈したのが、1980年代後半に金融自由化の途上で生じたバブルの形成と崩壊である。金融自由化のもとで、バブルの兆しがみえても、大蔵省の行政指導や日本銀行の窓口指導の厳格化が控えられるなかで銀行をはじめとした金融機関の融資量は

増加し、一方個々の銀行では、これらのリスクを管理するという自律的なリスク管理は十分ではなかった。個々人のレベルでも、自らはためらいがあっても、バブル融資に加担せざるえない事例も多く見られ今日のように同調圧力の弊害が目立った時期でもあった。1980年代の後半のバブルの崩壊は、これまでの政府による統制から銀行の自律へのガバナンスの移行の空白期に生じた。それは組織ばかりでなく、個々人の自律性の欠如にも反省を要する出来事であった。

(2) 自由化の評価

日本の金融部門はその後も公的資金投入も経て経営の健全化を優先したことから、金融庁の検査の厳格化もあり総じて安全運轉的な経営姿勢に終始してきている。これは、リーマンショック・欧州金融危機など国外金融市場が動揺するなかでわが国の金融システムは総じて安定的であったことなどの好結果ももたらしたが、日本経済の停滞と低金利政策の継続で経営環境は悪化してきており、金融部門の活性化という自由化の効果は発揮されたとは言いがたい。自由化という規制緩和が、バブル崩壊と

図表 1 預金保険対象金融機関数の推移

| | 都銀 | 地銀 | 地銀II | 信託 | 長信行 | 信金 | 信組 |
|--------|----|----|------|----|-----|-----|-----|
| 1971年度 | 14 | 61 | 71 | 7 | 3 | 484 | 523 |
| 1997年度 | 10 | 64 | 64 | 33 | 3 | 401 | 352 |
| 2001年度 | 5 | 64 | 38 | 14 | 0 | 255 | 145 |

出所：預金保険機構

図表 2 家計(個人企業を含む)の金融資産推移 (兆円)

| | 現預金 | 投資証券など | 保険・年金等 | その他とも計 |
|--------|-------|--------|--------|--------|
| 1994年末 | 607.0 | 152.5 | 345.6 | 1231.0 |
| 2007年末 | 802.4 | 239.1 | 480.0 | 1619.5 |
| 2008年末 | 810.2 | 145.4 | 470.3 | 1509.4 |
| 2017年末 | 968.8 | 330.2 | 522.4 | 1901.5 |

出所：国民経済計算

4 銀行業の将来

銀行の将来については悲観的な見方も多い。銀行などの預金金融機関の推移を見ても、金融機関の数も減少してきているが、なお過剰で一段の再編が必要であるとの意見も多い(図表1)。しかしこれは不思議なことである。なぜな

ら日本経済では、金融資産の増加(図表2)にみられるように金融のビジネスチャンスは増大しているのであり、金融機関が今後さまざまなニーズに応じていくのであれば、金融機関の多寡は一概には論ずることはできない。すでに金融庁も姿勢を転換し、金融機関の自主性を促すなかで、金融業の育成に力点をおいてきているが、金融のプロとして業務範囲のさらなる拡大など銀行の活性化に焦点を当てた一段の踏み込みも必要とされる

であろう。金融業には本来「範囲の経済」という一つのビジネスで得たノウハウを多様な業務に活かせる特性がある。規律を的確に備えれば、金融のノウハウはさまざまな新規の金融ビジネスで応用できる。金融への新たなニーズとしては、なんとといってもデジタル化があげられる。デジタル化とは結局はデータ・情報の問題であり、融

資の審査等の情報生産は既存の銀行の得意分野である。融資の審査等はすべてデータのみで「統計的な処理」が可能な分野ではない。データでは表現できない要因にはプロとしても銀行員の判断が活きてくる。またわが国ではデジタル決済などは、銀行外の業者により推進されているが、これはデビットカードなどにより銀行の業務として推進されている海外諸国とは異なっている。今後通貨のデジタル化もいっそう進むであろうが、デジタル通貨の本質は「マネーのデジタル化」ばかりでなく「マネーとデータ(情報)」の融合であり、金融業はますます情報産業との色彩を強めよう。そしてこれも「情報生産」を生業とした既存の金融機関の得意分野であるはずだ。デジタル化を追い風にしてビジネスチャンスを活かせば、銀行の将来は決して暗くない。



高橋 巨 (たかはし わたる)

大阪経済大学教授、神戸大学経済経営研究所リサーチフェロー。1978年日本銀行入行。国際局審議役、金融研究所長。Oxford大学経済学修士。東京女子大学、東京大学公共政策大学院、京都大学公共政策大学院、政策研究大学院大学(GRIPS)講師、慶応義塾大学経済学部教授、神戸大学経済経営研究所教授を経て、2013年より現職。専門分野は、中央銀行制度、金融論。