

金融自由化と経済民主主義

齊藤 正

1 金融業における自由化の進展

戦後我が国の金融制度は、金利規制、業務分野規制、内外市場分断規制を中心とする規制的色彩の強いものであったが、大蔵省が1981年に金融自由化第1次措置を打ち出して以来、自由化への動きが本格的に展開されてきた。それは、80年代初頭に米国、英国、日本において相次いで成立した新保守主義を掲げる政権の下で強まった経済・社会全般にわたる自由化・規制緩和の動きによって促進され、米国による我が国の金融開放を求めた84年の「日米・円ドル委員会報告」以降、加速してきた。

こうした流れのなかで、各種の審議会において戦後の金融制度の見直しに関する委員会が設置され、いくつかの中間的報告を経たのち、昨春には金融制度調査会「新しい金融制度について」、証券取引審議会「基本問題研究会最終報告」、保険審議会総合部会「保険会社の業務範囲の在り方について」が相次いで出され、制度改革は最終局面を迎えようとしている。

自由化の背景には、行政による積極的な推進や外国からの「圧力」も無視しえない要因であるが、高度成長から低成長への移行に伴う都市銀行を中心とする巨大金融機関の収益構造の変化、収益性の低下が深くかかわっていることが重視されねばならない。まず、資金調達・運用両面において大企業の「銀行離れ」が進み、資

金運用面で大企業向け貸出という最大の蓄積基盤が揺らぐとともに、資金調達面で大企業向け貸出に伴って確保されていた低コストの大口法人預金が減少したことがある。次に、75年以降の赤字国債の大量発行の影響である。インフレ抑制という理由で日銀による買いオペが次第に制約され、都銀の国債保有が増大していったが、それは評価損、売却損というかたちで経営に重荷になっていった。そこで市中金融機関による国債の売却制限の緩和等の流動化措置がとられたが、既発債の流通市場の拡大は預金代替金融資産の発生を促し、金利自由化を促進する契機となり、預貸利鞘の縮小を招くことになった。

こうした事態に対し、都市銀行を中心とする巨大金融機関は、業務の多様化、多角化によって収益機会の強化を図ろうとする、総合金融機関化（ユニバーサルバンキング）志向を強めたのであり、そのためには業態間の「垣根」を定めた既存の金融制度が障害要因として意識されてくることになったのである。このように、金融自由化は、低成長への移行に伴う高度成長期型超過利潤取得構造の崩壊という事態に対して、蓄積基盤をいかにして再編・強化するかという都銀等の巨大銀行の動機に基づいて促進されてきたのである。

2 金融自由化のもたらした問題

1) 公共性原則からの逸脱

金融自由化の進展に伴う競争の激化は、収益至上主義的経営への傾斜を強め、金融機関の社会的役割からの著しい逸脱をもたらした。ここでは、収益性の原則とともに銀行の経営原則として求められる健全性の原則や公共性の原則の無視ないし著しい軽視がみられた。しかし、銀行は受動的業務として広く預金を受け入れており、預金者保護及び預金の安全のための配慮が信用秩序維持のための必須の要件であること、また、貸付活動が経済活動の規模と質を規定し、その回収能力を通じて預金の安全性や経営の健全性が左右されること、さらに、預金通貨の供給を通じて支払い決済システムの根幹を担っており、その円滑な機能が信用秩序維持に不可欠である、というように、業務自体が他の産業企業に比して高い公共性を有しているのであって、銀行業務の及ぼす影響は、私企業の自由裁量に委ねうる程度と範囲をはるかに超えるものであるという点が重要である。

82年4月施行の現行銀行法において、第1条の目的規定で「この法律は、銀行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、もって国民経済の健全な発展に資することを目的とする」(第1項)と規定され、免許制をはじめとする各種の規制措置が講じられているのも、こうした銀行業務の特殊的公共的性格に基づくものである。

したがって、銀行が社会的役割を担っているか否かの判断は、私企業としての収益性の追求が公共性の原則を逸脱していないかどうかという基準に照らして下されなければならない。し

かし、自由化の過程で強まった収益偏重主義は、経営モラルを著しく低下させ、株式や土地投機等の財テク融資へ傾斜させることになった。それは、たとえ収益性の高い分野であったとしても、大多数の国民にとってなんらの社会的意義をもたなかっただけでなく、株価や地価高騰によって資産格差の増大を結果したこと、銀行自らも積極的に財テク活動に乗り出していったこと、そうした反社会的行動に国民の零細な貯蓄が動員されたのであった。こうした経済の投機化がすすみ、資金配分上の歪みが大きくなるなかで、金融機関の不祥事の続発が示したように、金融の腐敗現象も顕著になった。

また、公共性原則からの逸脱は、自由化の下で増大する各種のリスク(金利変動リスク、信用＝貸し倒れリスク、流動性リスク等)の管理体制の弱体化をもたらし、経営の不健全性を招いた。とりわけ、信用リスク管理の弱体化によって、巨額の不良債権が累積しており、金融制度の安定性を大きく損なっている。

こうした公共性原則からの逸脱は、85年9月の「プラザ合意」以後の超金融緩和政策によって引き起こされた「バブル経済」の下で際立って現れたが、そうした行動の背景には自由化の下での過当競争の激化、収益至上主義経営への傾斜がある。だが、自由化促進論は、自由化の不徹底がむしろこうした問題を引き起こしたと、まったく反対の論議を展開している。その理論的基礎は、「自由競争」に基づく「効率的」資源(資金)配分が公共性を実現するという「新古典派」流の一般均衡理論であるが、それは、現代の市場を完全競争市場としてとらえていること、一般市場理論を先に挙げたような特殊公共的性格を有する金融市場にそのまま援用していること、という二重の問題性を含んでいる。ここに金融自由化の評価をめぐる最大の論点がある。

2) 寡占化の促進

次に、金融自由化は寡占化を推し進め、金融再編成を進行させている。都市銀行を中心とする巨大銀行は総合金融機関化戦略に基づき、業務範囲の拡大のための布石を着々と敷いてきた。エレクトロニクス化の進展により、金融上の技術革新が急速に進展し、規模の利益、多様化の利益が生じたためである。90年の太陽神戸と三井との合併、91年の協和と埼玉との合併という都銀同士の大型合併は、業態別子会社方式による相互参入という基本的な制度改革の方向に沿って、いかにして主導権を握り、有利な地位を占めるかという大銀行の戦略を反映している。

こうした巨大金融機関間の合併は、既得権の損失をいかに少なくし、参入のメリットをいかに大きく獲得するかという「獅子の分け前」をめぐる争いであるが、その「分け前」にあずかることのできる金融機関は一部の巨大機関に限られるのであって、一方的な参入攻勢にさらされる競争条件の劣位＝「非効率」な中小企業金融専門機関や中小証券会社はまさに存立基盤が脅かされている。

行政当局はこうした事態に対し、経営の自己責任原則を強調し、「非効率」金融機関の淘汰・再編を促進しており、信用金庫、信用組合等の下位業態を巻き込んだ合併、業務提携が急増するなかで、上位業態による下位業態の系列化が進行している。行政当局は、「非効率」金融機関の保護ではなく、その経営悪化による信用秩序の混乱を防止するためとして、「非効率」金融機関に対する規制をむしろ強めているのであるが、ここには、先に見たような公共性に基づいた経営が行われ、それを通じて信用秩序が維持されなければならない、言い換えれば、公共性から背離れた経営が信用秩序を動揺させる主因であるという認識は見られず、信用秩序の維持の問

題はもっぱら「非効率」金融機関の経営破綻にかかわる問題としてとらえられている。そこでは、すべての金融機関が同質なものとしてとらえられており、「非効率」性、すなわち競争条件の劣位が業務の対象性（たとえば中小企業向け貸出という専門性）から生じていることに対する配慮はまったく見られない。

3) 弱者への負担の転嫁

金融自由化は、利用者利便の向上という掛け声とは裏腹に、中小企業、国民生活、及び金融労働者の利益に反し、社会的弱者に対する犠牲を強めている。

まず、自由化の下で、この10年間におよそ10%業態別シェアを上昇させるほど都銀による中小企業向け貸出市場への参入攻勢が強まったが、そのことは中小企業金融問題が改善されたことを決して意味しない。都銀が参入の対象とする中小企業は一部の優良企業に限られており、零細企業はむしろ排除される傾向が強まっており、中小企業に対する選別が強まっているのである。金利面でも、預金金利の自由化の進展に伴う調達コストの上昇を貸出金利に転嫁する様々な方式が打ち出されてきたが、大企業と異なり、銀行借入以外に調達手段を持たず、交渉力に劣る中小企業は、銀行側の提示する割高な金利を受け入れざるをえない状況がでている。

次に、自由化は、小口預金者・利用者を排除する方向へ進んでいる。金利自由化による預金金利上昇のメリットが強調されてきたが、規制金利から自由金利への移行は、預け入れる立場からは、預金金利の上昇や貯蓄目的に応じた様々な貯蓄商品の開発といったメリットが認められるであろうが、今や利用者は預金者であるとともに、ローンや各種公共料金、クレジットカードの決済のために銀行口座を設けているのであり、多少の預金金利の上昇は、借入金利の上昇

や手数料の引き上げによって簡単に相殺されてしまう性格のものである。また、機械化の進展による窓口要員の削減が進み、対面サービスが有料化される等のサービスの低下も進行している。さらに、大口預金に対する金利優遇預金の導入、最低残高に満たない預金に対する決済回数制限や口座維持手数料の導入が図られるなど、コストの「適正負担」という名目で大口預金者と小口預金者との差別的取り扱いも進んでいる。このように、自由化の下で国民に対する収奪機会が増えているのである。

金融労働者に対しては、経営環境の厳しさが強調され、経営の効率化志向が一層強まるなかで、合理化が進行している。その内容は、人員削減をはじめとして、労働強化、能力主義的労務管理の強化、職能資格給制度による賃金上昇の抑制等であるが、そうしたなかで長時間過密労働が常態化し、自殺者、過労死を生むほど肉体的・精神的健康破壊が進行している。こうした傾向は、コンピューター化の推進によって強められ、業務の多様化のなかで仕事量は逆に増大し、労働密度は極限にまで高まり、残業手当不払いのサービス残業、自宅持ち帰り「ふろしき残業」が常態化している。

3 民主的規制

1) 公共性の担保としての規制

以上述べてきた金融自由化の帰結ともいうべき問題は、いずれも、我が国より一足先に自由化を展開してきた米国において既に現れ、規制緩和 (deregulation) に対する再検討が再規制 (reregulation) への転換を含めて深刻に議論されているが、我が国ではこうした米国の教訓をまったく軽視して自由化がさらに進められようとしている。では自由化に対しては、どのような金融制度が対置されるべきであろうか。

自由化に対するアンチテーゼは規制一般の強化ではなく、先に挙げた自由化に伴う問題点を除去するための規制、すなわち民主的規制である。民主的規制の具体的内容は多岐にわたるが、大別して以下の二つの側面から考えられる。

まず、規制の必要性は、自由化の推進による収益性・効率性偏重が金融の公共性、金融機関の社会的責任との対立を深めているという点に求められる。公共性を確保するための規制という銀行業特有の性格から求められる規制である。その中心におかれるべきことは、適正な資金配分に関する規制であり、銀行に預け入れられた国民貯蓄を経済のバランスのとれた発展のために利用することを目指すものである。資金配分を金利機能の活用＝市場メカニズムにのみ委ねることは、収益性の多寡を配分基準とするものであり、資本にとっては合理的であったとしても、社会的な適正配分は保証されないことはバブル経済下の銀行行動が如実に示した。適正な資金配分の問題については、財テク融資等、反社会的な行動を助長する投融資が行われることを抑制することと同時に、米国の「地域再投資法」(地域で吸収した資金の一定割合を当該地域に投資することを義務付けた連邦法) に見られるような、より望ましい方向への資金の誘導が重要である。

公共性を確保するためには、経営の健全性の確保のための規制も重要である。そのためには、過当競争を防止するための金利その他の規制、リスクの大きい分野への参入規制、財務構成の適切な水準を確保するためのバランスシート規制等が考えられるが、これらに対する公的規制は極めて不十分であったといわざるをえない。むしろ、証券会社による損失補填の温床となった特定金銭信託の認可や、地価がピークを過ぎてからようやく実施された不動産融資の総量規

特集・規制緩和問題と経済民主主義

制等、行政自体が過当競争を助長したとのそしりを免れないところである。また、健全性を確保するためには、業務の多様化、複雑化に伴う「利益相反」をいかに防止するかが重要になってきているが、とりわけ制度改革の大きな柱である銀行業務と証券業務とを兼営する際には、利益相反を防止するルールづくりが不可欠である。

さらに、公共性を保証するためには、ディスクロージャーを徹底させ、国民の監視が行き届く体制が整備される必要がある。現行銀行法の成立過程において、銀行界の激しい抵抗にあって当初に比べ、著しく内容が薄められたという経緯が示しているように、「営業の秘密」の開示に対しては巨大金融機関による激しい抵抗が予想されるが、ディスクロージャーは経済民主主義の不可欠の前提であり、欧米に比べて我が国が大きく遅れをとっている問題である。

2) 寡占化の防止、経済力集中の防止のための規制

次に、規制の必要性は、自由化は巨大金融機関の「自由度」の増大ではあっても、中小機関や国民、金融労働者の「不自由」を増すという点に求められる。岡田与好氏が強調されるように、古典派経済学が主張した本来の「経済的自由主義」の真髄は「反独占」にあり、すぐれて民主主義的内容を有するものであったが、現代の新保守主義が主張する「新自由主義」は、「独占放任自由主義」であって、民主主義と対立傾向を深めるものである。したがって、ここにおける規制は、強者＝巨大金融機関の行動を制約することによって寡占化を防止し、民主的制度を求める弱者の利益を保護するという性格を持つ。

寡占化を防止するためには、資本の集中を強める大型合併に歯止めをかけるとともに、大口融資規制の強化、法人間の株式相互持ち合い・

人的交流の規制等、巨大金融機関の「横暴」を規制することが重要であるが、それとともに、中小企業金融専門機関や小口預金者保護の措置を積極的に取ることが重要である。特に、自由化の過程で存立基盤が揺らいでいる信用金庫や信用組合等の中小企業金融専門機関は、地域経済の発展を担う中小企業を支える重要な役割を果たしてきたし、今後も地域経済の空洞化の防止、資金の地域還元という重要な使命を果たすことが期待されているのであって、「効率性」という尺度によってはその使命の発揮が保証されるものではないのである。国民利用者についても、消費者保護の立場から同様の保護が求められている。

以上のような民主的規制を実現するためには、独禁法をはじめとする法律の厳格な運用、政治献金や天下りに見られるような政・官・財癒着構造の打破による行政の民主化、労働者の人権を守り、働きがいのある職場を実現する金融機関経営の民主化が併せて追求されなければならないことはいうまでもない。

(会員・駒沢大学教授)