

ユニバーサル・バンク・システムをめぐって

メタデータ	言語: ja 出版者: 静岡大学人文学部 公開日: 2011-08-17 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 居城, 弘 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00005828



論 説

ユニバーサル・バンク・システムをめぐって

居 城 弘

(一)

近年、我が国の金融機関の間で、巨大銀行間の統合、いわゆるメガバンクの形成が相次いでいる。日本版金融ビッグバンの進行により、金融機関の業務分野規制の緩和・自由化が進行し、さらに外国の巨大金融グループによる我が国金融機関の買収・提携や資本参加が活発化する中で、国際的な競争力の立ち後れを挽回することを目指した方策として、巨大銀行の合併とそれによる大規模な経営再編が進行しつつある。これを機に、この間我が国の金融機関を圧迫し続けてきた不良債権処理を加速化させるとともに、合併による重複店舗の統廃合や大量の人員整理の計画が打ち出されている。

いわゆるメガバンクの各グループそれぞれに共通した方向として、合併統合後の全体を統括する位置に「金融持株会社」をおき、その持株保有による傘下のもとに、リテール、ホールセール業務に特化した銀行部門や投資銀行部門、信託、証券、その他金融サービス部門などが、それぞれ業態別にグループ内金融機関として構成されることとなっている。こうした「金融持株会社」を頂点とする総合金融機関グループの形成をどのように理解するべきであろうか。銀行業のあり方という観点からこの問題にアプローチしようとする場合、ユニバーサル・バンク・システムの一形態と解することが適当なのか、あるいはそれとは異なる現代的な金融機関のあり方としてとらえるべきなのかが問題となろう。現代のこうした巨大金融機関の成立をめぐって、その機能と構造や、現代の経済システムにおいて果たす役割の解明は、重要な課題となろう。先進資本主義諸国において共通する趨勢・傾向を示しているとおもわれる、銀行業のあり方としてのユニバーサル・バンク化を取り上げ、その概念・内容の明確化を試み、現代の金融システム分析に向けて考察を進めたいと考える。

我が国においては、ユニバーサル・バンクについて明確な問題意識のもとで論議の対象とされたのは、金融の自由化とりわけ金融機関の業務分野に関する規制緩和をどのように進めるべきかとい

う、金融制度改革論議のうねりの中においてであった。わが国の金融制度改革をめぐる論議は金融制度調査会を中心に1980年代後半以降積極的に積み重ねられ、報告や答申が行われてきた。本稿はそれらを手がかりとして、わが国の議論においては、ユニバーサル・バンクについてどのように理解され、位置づけられてきたのかについて整理を行い、今後の検討に向けた論点の明確化を試みることにしたい。

金融制度調査会の検討は、わが国の制度改革の方向として、いわゆる「業態別子会社方式」による相互参入を提言したことで知られる。ユニバーサル・バンク方式や持株会社方式は検討対象とされたが、わが国の改革方式としては不相当とされた。その結論を受けて、金融制度改革がひとたびは「業態別子会社方式」によって進められたのであった。しかし1990年代の後半にいたり、不良債権の重圧と金融システムの劣化の進行は、金融不安と金融危機を進化させ、国際的にも日本の金融システムの早急な改革が焦眉とされ、ここに「日本型金融ビッグ・バン」による金融改革に取り組みざるを得なくさせた。これを契機として、独禁法の改正、さらには金融持株会社による金融制度改革の方向が強く打ち出されることとなった。¹¹⁾ この間の経過はめまぐるしいものがあつた。いわゆるメガバンクの誕生がこうした流れの中からもたらされたものであることも周知のところである。この間の経緯を整理することはそれ自体重要であり、単なる現実的要請・対応として捉えるのではなく、わが国金融システムの再編の基本的性格を明らかにするという視覚から捉えなおしてみたい。その場合、ユニバーサル・バンク論からのアプローチがどこまで可能なのか、あるいはそれとは概念的に区別されるべきものであるのかについても検討する必要がある。

さきに筆者は、銀行業のあり方としての「英国型・商業銀行主義」とは対照的な、「大陸ドイツ型・兼営銀行主義」について、その歴史的な形成・確立過程を追跡するとともに、兼営銀行制の問題点の指摘をふまえて、金融構造の中心的構成部分をなす銀行が兼営制を採用することによって、金融システムにいかなる特質を刻印・規定することになったか、さらには、中央銀行の行動と政策にどのような影響をもたらしたかを検討したところである。その際、指摘したとおり、ドイツ型・兼営銀行制は、現在、世界的な潮流となっているユニバーサル・バンク・システムの歴史的な原型をなすものと位置づけ得るのであるが、そこから直ちに、ユニバーサル・バンク論の展開を行うことはできないこと、兼営銀行制を成立させた背景なり論理と、ユニバーサル・バンクのそれとの、歴史的な位相の違いを強調したのである。我が国においてはユニバーサル・バンクについて必ずしも明確な共通認識があるわけではないが、しかしそのことは、銀行業のあり方に関する基本認識として、ユニバーサル・バンクに関するより明確な把握が不必要であることを意味するものではない。逆に、現段階の銀行のあり方を問う際に、避けることのできない課題であると考えられる。

ユニバーサル・バンクの特質を把握する際に、なによりも重要なことは、銀行業の本質との関連を明確にすることであろう。商業銀行主義と兼営銀行主義の性格を規定する場合にも同様であるが、

銀行業は社会のペイメント・支払決済システムの担い手であること、預金を受け入れ、それに基づいて貸出を行うこと、その貸出において預金創造・信用創造を行うこと、したがって支払決済機能は銀行の預金の振替によって果たされること、銀行のこうした基本的な機能をベースとして、それぞれの銀行タイプの特徴がとらえられる。^② その場合、ユニバーサル・バンク・システムを成立させた契機、背景・要因は何かを明確にする必要があるであろう。ユニバーサル・バンクをどのように規定するかにもかかわるが、現在、世界的な潮流となっている銀行業務の多角化・総合化の動きを、ユニバーサル・バンクの論理（およびその延長上）でとらえようとするればより一層、今日、銀行をユニバーサル・バンクの方向に駆り立てている契機や要因を、現代の金融・信用構造の現実の中から浮き彫りにすることが不可欠であろう。^③

さらに、ユニバーサル・バンクと金融システムの相互の関連についての考察が重要となる。通例、ユニバーサル・バンクはドイツに典型的なものであって、アメリカやイギリスなどのいわゆるアングロ・サクソン系の金融システムとは対照的なものと理解される。ユニバーサル・バンクが、狭義の銀行業務とともに、証券業務や投資銀行業務、さらにはより広範囲な金融関連業務を営むようになると、金融システムにどのような影響を及ぼすことになるのであろうか。金融システムの中でも、直接金融と間接金融の問題とユニバーサルバンクとはどのような関連があるのであろうか。ユニバーサル・バンクのもとでは、金融市場の取引の一定部分が内部化されることによって、市場の機能が後退ないし弱体化する傾向が指摘されるが、その傾向はユニバーサルバンクにとって必然的なものであるのかについても、検討する必要がある。

くわえてさらに、銀行業のあり方を規定する要因としての金融システム・金融構造自体の変化という問題がある。つまり、現代資本主義に特有な金融資産の累積や金融媒介機関の成長という動きが、伝統的な銀行業務の領域を縮小させ、商業銀行の地位・比重の低下をもたらしたこと、この要因が銀行業の側に与えた影響という視角から、銀行業務の多角化さらにはユニバーサル化の問題につながる要素も浮かび上がってくるであろう。このようにユニバーサル・バンクそのものに限定して論点を挙げていくだけで、実に多様な検討課題があることに気づくのである。ユニバーサル・バンクの概念についての整理において、たとえば、金融機関本体での銀行業務と証券業務の兼営と捉えるのであれば、兼営銀行との差はないということになる。金融機関の業務の多角化という現象は、銀行業のあり方とどのようにかかわっているのであろうか。そのような角度からユニバーサル・バンクを捉える必要があるのではないだろうか。検討課題として指摘しておこう。

注(1) 先述のように、我が国の金融制度改革は、業態別子会社方式での参入（それも段階的な進行）を採用したが、90年代後半、金融持株会社解禁の動きがクローズアップする。その経過をどのように理解すべきか。制度改革論議の際に指摘された、強大な産業支配の弊害や利益

相反等の、持株会社方式の問題点は払拭されたのであろうか。金融持株会社によるメガバンクの実態分析とともに、理論的にも十分な検討が必要であらう。

注(2) 銀行業のあり方を規定する条件としては、以下の点に留意することが必要である。

- ① 産業・企業と銀行の関係とくに産業・企業の金融的課題、金融取引をどのような内容において媒介するのか、貨幣取扱業務・支払決済取引において及び預金・貸付取引、とくに銀行信用の媒介する経済的内容（流動資本、運転資金、商取引・商業金融、設備・投資、経営規模の拡張、固定資本信用）、そのことが銀行の機能と性格を規定するものとなる。
- ② 企業金融も含めて金融構造や金融市場、さらには通貨制度や為替システムなどの、銀行を取り巻く金融的環境の変化が銀行業のあり方を大きく変化させることとなった。私見は、さしあたり、この両側面から、銀行のユニバーサル・バンク化がどこまで解きうるかを考えてみたいというのが狙いである。

注(3) 金融機関の業務分野の多様化と、「相互参入」の問題とは同一ではない。後者は分業制、縦割りの業務規制を前提として、それをどのような方式で規制緩和するかの問題である。その際、既存の競争構造を大きく変えない参入方式を考えるのか、そうではなくて競争構造の転換を模索するのか、制度改革論での論議の内容が問題である。

(二)

【日本の金融制度改革論議におけるユニバーサルバンク論】

我が国でユニバーサルバンク・システムについて関心が寄せられたのは、ごく最近では、金融制度改革の論議の中においてである。⁽⁴⁾

注(4) 我が国において英国型商業銀行主義に基礎をおいた銀行制度整備が進められたが、銀行業務と証券業務を兼営するドイツ型兼営銀行主義に対する関心が繰り返し現れてきた点については、拙著、『ドイツ金融史研究』ミネルヴァ書房、2001年を参照

そこで、我が国においてユニバーサルバンクについてのとらえ方がどのように行われてきたであろうか、とりわけ改革論議において、ユニバーサルバンクの考え方が退けられたことは周知のところであるが、その際の根拠・論拠とされたことがどのような内容であったのかを確かめておきたい。とくに小稿では金融制度改革のその後の進展の中で、金融持株会社の解禁が行われ、それが今日のいわゆるメガバンクの実現に結びついていったことを、制度改革の理念にてらしていかに考えるべきかに関心を寄せる立場から、この問題について確かめておくこととしたい。

それにはいる前に、ユニバーサル・バンクについてのわが国での標準的な説明として、日本銀行金融研究所の見解を見ておくこととしよう

a) 日本銀行『わが国の金融制度・新版』

1993年4月からの金融制度改革の実施、94年10月の預金金利自由化の完了などの金融環境の変化を受けて「新版」改訂された日本銀行金融研究所編『わが国の金融制度』では、ユニバーサル・バンクについて次のように捉えている。「19世紀後半から産業革命を開始したドイツでは、銀行は当初から産業金融あるいは長期金融の分野に進出せざるをえなかった。銀行は、重工業化の進展過程でその信用を利用して発起業務（企業設立のための株式引受）に参画し、証券の発行・引受も行うなど、運転資金のみならず、企業設立資金、設備投資資金供給の役割も担っていたのである。こうした銀行業務のあり方、すなわち銀行は短期金融業務だけでなく、証券業務や長期金融等あらゆる金融業務を行うべきであるという考え方を『ユニバーサル・バンキング』（兼営銀行主義または総合銀行主義）という。そしてまた、ユニバーサルバンキングの下では、銀行が取引先企業の資金調達にかかわる意志決定に大きく関与しており、こうした側面は一般に『銀行による企業支配と称されることが多い。』（同書7頁）ここに明らかなように、ユニバーサル・バンキングがドイツで成立した背景とともに、「短期金融業務だけでなく、証券業務や長期金融等あらゆる金融業務を行う」ものであることが明確にされる。それだけでなくここでは兼営銀行主義と総合銀行主義についてはほぼ同義においてユニバーサル・バンクと捉えていることが特徴である。

さらに同書では、「ドイツのユニバーサル・バンクは、英国やアメリカのような分業主義の下での銀行に比べて、業務の多角化に伴う利益（いわゆる範囲の経済性）、リスクの分散化、顧客サービスの向上等のメリットを享受しやすい反面、利益相反問題や企業支配力の過度の集中等の問題を内包しやすいとされている」（同書30頁）として、とりわけ利益相反と銀行の企業支配の集中がユニバーサル・バンクの問題点であるとの見地からまとめられている。もっとも同書は、イギリスにおいても1970年代以降、商業銀行側からの国際金融業務や証券業務への進出を積極的に進める必要が高まり、1971年の金利自由化に伴う、諸規制の廃止等を背景として、商業銀行の業務の多様化が進展し、それまで支配的であった商業銀行主義考え方が「漸次修正を迫られている」とし、しかし、イギリスの銀行は業務の多様化を進める際に、「銀行業務と取引慣行が大きく異なるとともに相対的にリスクが大きいと考えられる」国際金融業務や証券業務へは、日本と同様、子会社を通じて参入という方式がとられている、としている。

さらにアメリカについては、「銀行と証券の分離原則に大きな特色がある」が、このような原則が確立したのは以下のような経緯によってであった。もともとアメリカでは、銀行は証券の引き受け・売買などの業務に携わってきており、とくに第一次大戦後には、「証券市場が急速に拡大・発展するなかで、銀行は次第に証券業務のウェイトを高め、1920年代後半には証券市場の最大の担い手となった」が、1929年の大恐慌によって「証券業務に過度に傾斜した銀行の多数が破綻するに至っ

た」ことを契機に調査委員会が設置された。委員会は銀行破綻の原因として、「証券子会社が引き受けた証券を銀行が買い取ったこと」、いわゆる利益相反問題については「①銀行が、証券子会社を引受業者として、経営悪化の著しい取引企業に証券を発行させ、その発行代わり金によりどう企業への貸付を返済させるといった行為が見られたこと、および、②そうした行為は、投資家の利益を犠牲にして銀行や預金者の利益を優先させる行為であり、問題視されるべきである」という指摘がなされた。これに基づいて実施された金融制度改革において、《1933年銀行法》が制定され、商業銀行業務と投資銀行業務（証券業務）を原則分離する条項を含み、いわゆる《グラス・ステイガル法》と呼ばれていることは周知のところである。

しかし、1980年代に至り、「連邦準備制度をはじめとする銀行監督当局が、同法の趣旨に反しないとの判断にたつて銀行子会社による証券業務の拡大、銀行持株会社による証券会社の買収、同証券子会社による証券業務の範囲拡大、証券会社のノンバンク・バンク設立等を逐次認可し、司法当局もこれを追認するといったかたちで、銀行・証券間の垣根の実質的な低下が進行しつつある」とともに、米系銀行の国際競争力強化を図るためとして、「①《1986年競争力平衡銀行法》によって、議会が金融制度に関する包括的見直しを行う旨規定されたこと、②このような議会の動きとあわせて、民間団体、監督当局からも金融制度改革を求める声が高まり、各種提言がなされるようになったことなどを背景として現在、グラス・ステイガル法の見直しを含む金融制度改革に関する議論が活発化している」と述べている。

以上が、日本銀行『わが国の金融制度』・新版での説明である。同書のユニバーサル・バンクについての規定は、見られるように、「短期金融業務だけでなく、証券業務や長期金融等あらゆる金融業務を行う」ものと捉えられており、しかも兼営銀行主義と総合銀行主義についての段階的ないしは内容的な相違点については問わずに両者を含めて、ユニバーサル・バンクとしていることに特徴がある。さらに、7・80年代以降の英国やアメリカで見られる商業銀行の業務の多様化や他の金融業務への子会社や銀行持株会社を通じた参入、多角化現象については、金融制度改革という点で、共通の潮流と捕らえつつも、ユニバーサル・バンクとの形態的相違を明示的ではないが認めているかのようである。このことは同書自体にとっても、残されている一つの論点といえよう。

欧米諸国のこうした動きが、わが国の議論にも大きな影響を与えていることは明らかであろう。そのような現状をめぐる論点整理とあわせて、欧米とくに英米におけるこうした動きを金融システム、銀行のあり方という点からどのように整理するかということが問題点である。

(2) わが国における金融制度見直し・金融制度改革論議の本格化

【背景】；戦後のわが国金融制度の特徴は、分業制と専門制を基礎とするものとして、都市銀行を中心とする普通銀行を核として、さらに銀行・証券・信託等の各業態ごとに業務分野が規制され、

長期信用銀行や中小企業金融などの専門金融機関、公的・政府系金融機関による補完の体制をもって構築されていた。戦後の復興・成長のための膨大な資金需要にたいして、低い国民の所得水準と蓄積の低位に規定されて、慢性的な資金不足状態の下にあった。そのような状況で、限られた資金を国民経済の各分野に円滑に供給するため、専門金融機関を通じて配分、それによって経済の復興と成長を促進する「資金供給メカニズム」が定着する。これによって、間接金融優位の金融構造が、オーバーローンやメインバンク・システムの形成、日銀信用への恒常的依存のもとで強化されていき、高度経済成長の成長通貨供給が展開していく。こうした「資金集中・融資集中メカニズム」が、「人為的低金利政策」や「護送船団行政」に支えられて高度成長期の金融システムは進展することとなった。

1970年代の石油危機の発生とその深刻な影響の拡大とともに、さらに国際通貨体制の不安定化戸と為替相場システムの動揺が広がる中で、わが国経済は高度経済成長の終焉と低成長経済への移行を余儀なくされる。資源・エネルギー構造の転換に促迫された経済・産業構造の転換が不可避となった。輸出競争力再建を目指したコスト削減・減量経営化の合理化が国民経済規模で進行する。企業金融や資金需給にも大きな転換・構造変化が進行した。法人企業部門の資金不足の解消と自己金融比率の上昇、代わって政府部門が財政危機と景気対策からの国債発行によって資金不足を増大させ、高度成長期までのマネー・フロー構造に対して基調変化が進行する。「資金不足」から「資金余剰」への移行がそれである。国債の大量発行に導かれた金融の証券化は、多様な金融資産の累積と、各種の金融媒介機関の成長を促す要因となった。

それとともに金利規制や金融業務分野に関する規制に対する緩和を求める動きが強まることとなった。国債の大量発行が市場隔離型の国債管理政策を破綻に追い込み、自由金利市場を創出・拡大させたからである。こうして金利の自由化と業務分野の規制緩和の流れが大きく進行する。金融の自由化・規制の緩和は、わが国の場合、国際面からの自由化の進展によっても強く促されることとなった。輸出依存・貿易黒字の累積と、経常収支の黒字拡大が金融の国際化と自由化を加速させたからである。金融の自由化は世界的な低成長経済への移行とともに、国際的な潮流となっていたが、わが国の場合、こうした流れに遅れながらも、次第に金融の規制緩和が金融機関の各業態間の利害関係の変化を伴いつつ進行し、分業制・専門制を基調としてきたわが国金融制度の改革・見直しの動きが強まってきた。金融規制（内外規制・為替管理、金利規制、業務分野規制）の緩和の中でも金融機関の業務分野規制の見直しと参入のあり方は、いわゆる「制度問題」の検討は、金融制度調査会を中心に以下のような経過で審議が進められ、報告及び答申が出されてきた。⁶⁾ この中で、制度問題と制度改革に関して重要な指摘がなされた①、③、⑥、⑦を中心に委員会による報告ないし答申内容そのものに即して検討を進めることとする。

注(5) 資料としては、金融制度研究会編『金融制度調査会中間報告・新しい金融制度について一、

協同組織形態の金融機関のあり方について一』平成元年、金融財政事情研究会、同編、『新しい金融制度について一金融制度調査会答申一』平成 3 年、金融財政事情研究会。以下では、報告、答申からの引用についてはページの記載を省略する。

- 1985年 9 月 26日 専門金融機関制度をめぐる諸問題研究のための専門委員会（「制度問題研究会」）設置
- 1987年 12 月 4日 制度問題研究会報告「専門金融機関制度のあり方について」……………①
金融制度第 1 委員会・第 2 委員会設置
- 1989年 5 月 26日 第 1 委員会中間報告「協同組合組織の金融機関のあり方について」……………②
第 2 委員会中間報告「新しい金融制度について」……………③
- 1990年 7 月 13日 第 1 委員会中間報告「地域金融のあり方について」……………④
第 2 委員会第 2 次中間報告「新しい金融制度について」……………⑤
制度問題専門委員会設置
- 1991年 6 月 25日 制度問題専門委員会報告「新しい金融制度について」……………⑥
金融制度調査会答申「新しい金融制度について」……………⑦

①「専門金融機関制度のあり方について」

制度問題研究会は1987年12月に報告『専門金融機関制度について』を公表した。その第 1 編において、「近年の世界的な金融の潮流変化の中で、特に重要と考えられる論点を個別に取り上げてそれぞれ整理する」として、「専門制・分業制」以下、18の論点を取り上げている。委員会のユニバーサル・バンクについての認識をかたちづくる上で基礎となったと思われるこの報告は、金融機関の専門制、分業制について取り上げ、縦割りの分業主義を将来にわたってこれを維持していくことが適当であるかどうかを検討したものである。

検討の論点は、海外金融市場との関係、金融の証券化、スワップ、金融機械化、各種のリスク、直接金融・間接金融の視点、自己資本比率規制、短期金融市場、ホールセールとリテールとともに、ユニバーサル・バンクの問題が、経営多角化の利益や利益相反の問題とともに取り上げられている。以下では同委員会のそれぞれの論点についての見解をみることにし、必要な箇所コメントを行うという形ですすめる。

a) ユニバーサル・バンキング

報告は、まず「ユニバーサル・バンキングとは、金融機関の取扱業務を銀行業務に限定することなく、証券業務や証券投資信託業務等を併せ営むことを認める制度である」とし、西ドイツ（当時）、フランス、スイス等はユニバーサル・バンク制度を採っているが、日本^⑧やアメリカは、「金

融機関が原則として証券業務を行うことを認めないいわゆる銀行・証券分離制度を採用」している。

注(6) 報告は、わが国は「戦前は銀行も証券業務を行っていたが、戦後、米国のグラス・ステイガル法の考え方がほぼそのまま持ち込まれ」たこと、つまり分業制が採用されて今日に至っているとす。1981年からの金融機関の公共債の窓販、デューリング認可が行われたが、基本的には銀行・証券分離主義がとられている、としている。

さらに報告は、ユニバーサル・バンキングの長所、短所を以下のようにまとめている。まず、ユニバーサル・バンキングの長所としては、1) 企業など金融機関の相手方は運転資金から長期の設備資金に至る各種各様の資金を、考えられる全ての方式によりひとつの銀行または同一銀行グループの手によって調達することが可能である。2) 預金者および投資家は、貯蓄預金から投資信託、証券型商品への振替をひとつの組織の下で行うことができる。3) 銀行間の資金移動に係る手数料など業務サービスのためのコストが少なくすむ。4) 金融機関にとって、分離主義の下での銀行が有する以上の知識を備えることが可能である。5) 金融機関にとって多様な業務の遂行によってリスクが分散、回避される。」

【コメント】ここで長所とされている点について、その根拠が明確でない箇所がある。それと、ここで長所とされていることは、同時に短所ともなりうる（たとえば 4)での情報の確保は、その利用の仕方によっては利益相反を引き起こすことともなりうる）わけであるから、単に長所として整理するだけでは十分ではない。またここで指摘されていることが、ユニバーサル・バンキングにとって固有のことであるのか、あるいは他の方式（たとえば金融持株会社等）においても指摘できることではないのかといった疑問など、多くの問題点を指摘できよう。むしろこうした論点整理ではなく、ユニバーサル・バンキングにおいては、産業と銀行との関係がどのように形成され、そのもとでこれらの「長所」がどのように位置づけられ、機能するのかという観点からまとめられる必要があるのではないだろうか。

さらに、ユニバーサル・バンキングの短所として以下の点を挙げている。1) 銀行は、貸付業務から得た情報を自ら利用することにより、証券取引のある顧客の犠牲のうえに利益を図る危険性がある（銀行業務と証券業務との利益相反）。2) 貸付資金の主たる調達源が預金なので、銀行は預金業務に専念し、顧客に有価証券の購入を勧めることに大きな関心をもたない。その結果、証券市場とりわけ株式市場の育成・発展という視点が軽視されがちになる。3) 銀行は多様なサービスの提供により、企業の財務全般に深く関わるため、大銀行の産業支配を招く誘引となり、自由な産業活動や市場競争が阻害される可能性がある。4) 証券業務は、銀行業務に比べ価格変動リスクや金利リスク等の面でより危険度が高い。銀行が証券業務を兼営すると金融機関の健全経営（サウン

ド・バンキング) が損なわれ、預金者保護に支障をきたすおそれがある。」

【コメント】先のコメントと同様の指摘をせざるを得ないが、1) のように貸付業務からの情報取得が、証券取引顧客の犠牲の上に銀行が利益を図る危険性が指摘されているが、逆に、証券取引顧客に対してより適切な対応が図られることもありうるわけで、このような危険性を一方的に指摘することには疑問がある。むしろユニバーサル・バンクの特徴として長所と短所を総合的に指摘することのほうが明確なのではなからうか。さらに、2) のような指摘もあまりに短絡的である。今日の金融環境の中で、このような指摘が妥当するものと考えているのであろうか。あるいはどのような事実なり根拠にもとづいての指摘なのであろうか。ユニバーサル・バンクが貸付業務を重視するにしても、そこからなぜ証券業務を軽視するという論理が導き出されるのであろうか。さらに、産業支配の論理については、そのような傾向・特徴が指摘できるとしても、このような指摘は分業主義の銀行との比較では言いえても、たとえば、金融持株会社との比較ではどうなのかという検討が当然行われる必要があるが、その点では著しく不十分といわざるを得ない。この点は後に改めて指摘することとなる。

b) ・次いで報告は、銀行・証券分離主義を基軸とするグラス・ステイガール法が制定された当時の事情や状況が、今日もなお意味を持つかどうかを問うている。これは報告が、現在の金融環境の変化をどのように捉えているかとかかわっている。そして各国の株価の乱高下などに見られるように、「当時の歴史的教訓は今日もなおかなりの重みを持って受け止められるべき」であるが、たとえばディスクロージャーの規定の整備や、預金保険制度の拡充、準備率制度、統一経理基準、各種の国際的なセーフティ・ネットの存在など、「銀行の健全性を追求する行政上の措置も当時に比べれば整備されている」こと、銀行の産業支配に関しては、「大企業を中心に企業と銀行のバランスも変化」してきているなどの、環境変化を考慮して、「銀行・証券分離制度についても改めて検討を行うことが必要」としている。

また報告は、「ユニバーサル・バンキングの国では現象面として少数の銀行が大きなシェアを持っているという事実」を指摘しつつも、銀行の寡占現象がユニバーサル・バンキングとなんらかの関係があるのかについては、「安易に結論づけることはできない」としている。

銀行の産業支配については、銀行による企業の株式保有はじめ、企業の資金調達全般（短期資金繰り、貸付、株式・社債の引受け、分売まで）を行うことになれば、「銀行と企業との個別の結びつきは一層強まることは避けがたい」とし、このことは「企業にとって利便性が高い反面、銀行の影響を陰に陽に受けざるを得ないこと」となるという。

資本市場との関連も、ユニバーサル・バンキングについて検討すべき論点のひとつである。報告は「銀行が本来の業務である貸出の他に引受業務を行うことになれば、どうしても引受業務、ブロー

カー業務等の証券業務は本来の業務に対して補足的業務として取り扱われることになりやすい」。これに対して分離主義の下では、「証券会社が独立の存在として、企業に対し株式の上場を励まし増資を誘引し、社債発行を勧め、また他方で投資家層を開拓していくことになる」。つまり分離主義のもとでの証券会社の役割を資本市場の発展と証券分野の拡大にとって大きいものと評価している。

【コメント】報告が、グラス・ステイガル法制定当時と今日の状況を比較して、銀行・証券分離主義の今日的必要性を吟味していることは重要である。その上で、預金・貸付業務と証券業務の基本的な相違を確認しつつ、しかし、その後の制度的・政策的な整備の進展を踏まえて、今日の状況の下で金融機関の業務範囲の拡大を検討していることは適切である。しかし先のコメントを繰り返すことになるが、たとえば銀行の産業支配について言えば、基幹・主要産業の株式所有構造と現代の会社支配構造の分析を踏まえて議論すべき内容であって、単に銀行の業態だけからそのような結論を導くことは不十分といわざるを得ない。銀行の寡占化についても同様であって、これは産業側の競争・市場構造と相互に深くかかわっていることであり、銀行のあり方だけでもたらされていることではないであろう。そのような視点からの検討とあわせて、証券業の寡占体制の実態についても同時に分析のメスが加えられる必要があるのは明らかであろう。さらには、ここでの検討は、金融持株会社のもとでの寡占体制の分析との比較検討、総合的判断が求められるものであろう。

c) 【利益相反について】

(1) 銀行業務の多様化を図る際に、いかにして利益相反を回避するかは最大の問題点のひとつとされ、かなりのウェイトがこの論点に当てられている。報告では、この問題について、以下のように検討が行われた。まず、その規定・内容を明確にしている。「利益相反」とは、ある顧客の利益の犠牲において、自己または他の顧客の利益を図ることをいう。「この場合往々にして犠牲にされる利益は一般大衆ないし力の弱い顧客であり利益が図られるのは仲介者ないし仲介者と密接な関係がある特定、少数の力のある顧客であることが多い」として、「利益相反問題はいわば銀行がどこまで業務を拡大してよいかという問題の原点に位置する問題のひとつである。」

ところで「利益相反」はなぜまたどのようにして生じるのであろうか。報告はこれを以下のように説明する。「金融機関は、多様な業務を行う際に内部情報を利用することにより、自己または一部の特定の顧客の利益を図り、一般の顧客または一般の預金者・投資家の利益を害する可能性がある。」金融機関における利益相反は、金融機関が証券業務や信託業務にまで業務を広げた場合に生じやすいことについての指摘は多い。とりわけ、金融機関が取引を通じて入手する情報量が増大することにより、利益相反が生じやすい。1932年の米国ペコラ委員会や1979年の西ドイツのゲスラー委員会が挙げる個別・具体の事例に即して、報告は説明する。

- a) 例えば、「ある企業が銀行に借入れを申し入れたものとする。銀行はその借入金の使途はもとより、現在及び将来の経営計画などについて説明を受ける機会を持つこともあろう。問題はその過程で知りえた情報である。この情報を自行の利益のために使い株式の売買等を行うことになる、顧客や一般投資家の利益はいとも容易に害されてしまう。」
- b) また、銀行が「貸付業務を行うに際して貸出先企業の経営不振を知ったときに、当該企業に社債を発行させて投資家に売り捌き、その代わり金で潜在的に回収不能となるおそれのある自らの貸付金をいち早く回収する」ということが起こりうる。
- c) さらに、自行が保有する銘柄の株式に関し、顧客である投資家に対して資金を貸し付けることにより株式投資を助長し、その値上がりなどにより自らを利する」ことがある。
- こうした事例は現在でも起こりうるし、金融機関だけでなく経済活動を行うに際して、程度の差こそあれ、「利益相反はあらゆる企業活動につきものの現象」なのである、とする。

(2) 利益相反の回避

それでは利益相反を回避する方法としてはどのようなことが考えられるであろうか。そのひとつの方法は、「各組織体の活動範囲をできるだけ限定すること」であるが、反面そのような縦割りの業務規制は、「組織体の自由な業務活動を制限し、各業務分野への参入を制限する結果、業務範囲が既得権化し、停滞をもたらすという弊害」が指摘される。利益相反を回避しつつ、業務分野の拡大という要請にこたえていくには、基本的には、「内部情報が利益相反を引き起こすことのないよう、一つの組織体の中で各関係部門間を遮断する内部隔壁（いわゆるチャイニーズ・ウォール、またはチャイナ・ウォール、万里の長城）を設けて、利益相反を排除するためのルールを確立し、情報へのアクセスの制限、人事交流の抑制などの措置を講じることが必要とされる。しかしこのことを実効あるものとするのは極めて難しい問題である。

専門委員会の考え方は利益相反問題について、競争原理の重視（競争原理を信頼し利益相反問題を企業間の競争の中で解決するという考え方。つまり企業間に競争が存在する限り、顧客の信用を失墜するような利益相反行為を行うことはできないとする考え方をさしている）によってすべてが解決されるという考え方には疑問を抱かざるを得ないとしている。だがしかし業務分野の拡大の要請を当初から否定するべきでないこと、さらに、組織内に業務隔壁を設定するだけで利益相反の回避に向けて、有効に機能するとは考えられない、というものであった。⁷⁾

コメントすれば、「利益相反回避の問題は、金融機関の業務範囲を検討する際には避けて通ることとはできない重要な問題点」であるが、この時点ですでに、専門委員会では、「別会社方式」に傾斜した考え方を打ち出していることが明らかに読み取れる。委員会は利益相反がどのような方式の下でも起こりうることとして、その回避の可能性が相対的に高い方式は何かという点からの、選択

肢の絞込みという姿勢と受け取られかねない論点整理である。さらに、金融機関の業務範囲の拡大は、利益相反問題の可能性を増大させるという認識の下で、これに対するさまざまな対応措置が考えられなければならないと思われるが、この段階では議論はそこまでの進展を見ていない。これに関する諸外国の経験を含めた検討が必要であろう。⁹⁾

注(7) 利益相反への組織面からの対応として ①競争原理重視、②同一企業内での業務隔壁チャイニーズ・ウォールの構築、③別会社による、④利益相反を生じるおそれのある業務を一切認めるべきではないとするもの、などがある。

注(8) たとえば、英国では、「①不公平な慣行の禁止、健全な市場慣行による取引、ほか、「最良条件執行の原則（運用に当たって選択の余地がある場合には、顧客の利益が最大になるように執行すること）、及び利益優先の原則（顧客の利益と自己の利益が相反する場合には顧客の利益が優先する）などの規定が定められているという。

【関連会社、いわゆる子会社方式】

金融機関が本来の金融業務のほかに付随業務や関連・周辺業務を拡大することについては、各国毎に対応の違いがあるが、そこには一定の制約がある。⁹⁾ そこで分野の拡大を図るには本体での兼営の範囲を拡大するか、関連・子会社で営むかの方法がある。前者は、ユニバーサル・バンクであり、先述したところである。そこで子会社方式がここでの問題である。

注(9) 金融機関の行うことのできる業務が限定されているのは、「銀行が他業（たとえば不動産業、物品販売業等）へと無限に業務を拡げていけば、銀行とは何かという問題に逢着するし、銀行経営の健全性、預金者保護等を危うくし、また、銀行が産業支配を行うなどの懸念」があるためである。

報告は、わが国と同じく、銀行・証券分離主義を採るアメリカについて検討している。銀行持株会社と、二つの形態での銀行による子会社についてである。

1) 銀行持株会社；銀行持株会社とは以下のいずれかをさす。「持株会社が銀行の議決権付株式の25%以上を直接、間接に所有するか、持株会社が銀行の取締役あるいは理事の過半数の選任をコントロールできるか、または、連邦制度理事会が持株会社が直接間接に銀行の経営または政策に対し支配力を及ぼしていると認定（ただし、持株会社の保有する議決権付株式が5%未満の場合を除く）した場合、銀行持株会社とみなされる。銀行持株会社またはその関連会社が行うことのできる業務は、FRB・レギュレーションYにより列挙された業務に限定される。それは米国に

おける銀行業務の範囲と概ね同じである。(つまり持株会社の子会社であっても、証券業務など他業ができるわけではない。)

- 2) 国法銀行自身が子会社を保有する場合(銀行業務及び付随業務に限り子会社の設立が認められている。しかしこの場合でも、銀行にとって他業となる業務、たとえば証券業務を営むことはできない。
- 3) 連邦準備制度非加盟州法銀行の子会社の場合。連邦準備制度非加盟州法銀行はそれ自身で証券業務を行うことはできないが、子会社を持ちそれに証券業務を行わせることはできるとされている。

このような形態で、銀行の周辺業務が子会社の形態で行われうるとしても、これら業務によるリスクの発生や、銀行子会社の経営危機に対しての親会社の関係と「責任」問題は現実のものとしてあることに留意しなければならないであろう。アメリカにおいても、近年の金融環境の急激な変化の中で、銀行と証券の関係をはじめとして、グラス・ステイガル法等の包括的な見直しと金融制度の再構築の機運が高まってきた¹⁰⁾こと、それとの関連で金融持株会社の業務範囲問題の見直しが大きな問題になってきたのである。これらは、わが国の金融制度改革にも強い影響を与えるものとなった。しかし報告はこの段階では以下のような見地を明確にしていた。「わが国の法制は、独占禁止法第9条により、すべての業務に対し、持株会社の設立が禁止されている。」「銀行が持株会社を保有し、その傘下に証券会社を持つ方式は、現行の独占禁止法が持株会社制度そのものを否定している以上、マクロ的な視野から一般産業界を含めた持株会社のあり方全体の一環として論じられるべき性質のものであろう。金融機関だけを他の業態から切り離して持株会社制度に関する独禁法上の解決を急ぐことは適当ではない。」

注¹⁰⁾ 80年代後半この領域での改革案の提起が活発化してきた。1986年のコリガン(ニューヨーク連銀総裁)報告がその一例である。そこで、今日の金融システムにおけるグローバル化や業態間の垣根が急速に崩れてきたこと、リスクの多様化と拡大に対する対応の遅れを指摘し、決済機能の問題とあわせて、金融機関組織のあり方として、銀行本体での証券業務等への進出ではなく、子会社を経由して行う方式を提唱した。

③ 中間報告「新しい金融制度について」

金融制度第二委員会は1989年5月中間報告『新しい金融制度について』を公表した。制度問題研究会による報告を踏まえ、およそ1年余の審議検討を経てまとめられた。報告は金融制度見直しの背景として、安定成長の定着後のわが国経済の構造変化が、金融資産の大幅な増大や資金余剰の顕在化など、金融の基調も顕著な変化をしめたこと、こうした背景の下では、金融機関の業務範囲を縦割りに厳しく区別することの意義は薄れ、金融分野での相互参入と競争の促進のため、制度

の見直しが求められているとした。さらに、国民の金融ニーズの多様化や、金融技術革新、金融リスクの増大、最近における金融自由化措置、各国の金融改革の動きや、金融制度見直しに関する視点を踏まえて、金融機関の業務分野の見直し、相互参入について審議を重ねまとめたものである。そして、わが国の金融制度の見直しを行うにあたって考えられる仕組みとして以下の五つの方式を挙げ、それぞれについて検討審議した。

A：相互乗入れ方式、B：業態別子会社方式、C：特例法方式、D：持株会社方式、E：ユニバーサル・バンク方式がそれぞれである。

中間報告では、これらの方式について、①利用者の立場、②国際性、③金融秩序の維持（金融制度の安定性、公平性）の視点等から検討を加え、「中間段階として次のように委員会意見を集約した。」ここでは、われわれの問題関心に引き寄せて、業態別子会社方式、持株会社方式、ユニバーサル・バンク方式のそれぞれについての委員会による検討の要点をおさえておくこととしたい。

1) まず、ユニバーサル・バンクについてである。「中間報告」はユニバーサル・バンクについてつぎのようにとらえる。「ユニバーサル・バンク制度は金融機関が自由に広い範囲で事業展開を行うものであるが、そのうちもっとも特徴的なことは金融機関が銀行業務と証券業務をあわせて行うことにある。」「制度として極めて簡明であり、寡占、利益相反等の問題を別にすれば、この方式が最も効率的なものであるとすることができる。金融業務の自由化は世界の流れであり、業務範囲が最も広いユニバーサル・バンク制度は外国金融機関にとっても便利である」としている。

報告はこのように捉えた上でユニバーサル・バンク制度の長所と短所を指摘する。これは前回報告と共通の視点であるが、より詳しい検討が行われている。

まずユニバーサル・バンクの長所としては以下の七点が挙げられている。①「金融機関は広範な商品・サービスを提供することができるため、家計や企業等の利用者は、収入、支出、資産、負債の状況に応じた、きめ細かい広い範囲のサービスを同一の金融機関で受けることができる。また資金移動等に要する手間や手数料負担が減少する。」②「金融機関の経営者にとって経営の自主性を発揮できる幅が広く、自己の得意な分野ないし商品に特化していくことができる。そこに市場原理が働き自然な棲み分けが行われる。」③新規参入が容易となり競争が促進される。すべての金融機関がすべてのサービス分野において競争を行うことができる。（預金金利、各種の手数料）④ユニバーサル・バンク制度において、金融機関は「業務多角化の経済（economies of scope）」を享受することができる。複数の財貨やサービスを同時に生産すれば、それぞれの商品を別々に生産する場合に比べコストを引き下げることができる現象を称して「業務多角化の経済」と言う。金融機関はこれにより経費の節減やそれを利用者へ還元し利用者利便をもたらす。⑤金融機関は一元的な資金調達と運用が可能となり、経営の効率化がもたらされる。⑥金融機関は、多様な業務の遂行によって

金融リスクの分散、回避が可能。⑦「金融業務の自由化は世界的な流れであり、ユニバーサル・バンク制度はその流れに沿うものである。また制度として非常にわかりやすく、わが国の金融制度を外に開かれた体制にするよう働く。」

それに対して、ユニバーサル・バンク制度の短所として挙げられているのは、以下の点である。

①「金融機関が証券業務を行う場合、価格変動の大きい商品である株式や長期の債券を保有する割合が増えるので、これらの価格変動の影響を受けることになれば、金融機関の経営の安定性が揺らぐことにもなりかねない。これは、ひいては預金者にとって自己の預金が保全されないおそれが増し、預金者保護の上から問題を生ずる。」②「金融機関は、多様な業務を行う際に、内部情報に接する機会が他の法人に比べ格段に多く、こうした内部情報を自らの特定の顧客の利益のために使えば、一般の顧客の利益が容易に害される可能性がある。すなわち、金融機関は資金取引の仲介機能を営むことから、利害の対立する顧客を大量に抱えており、それら顧客に比べてはるかに多くの情報量を持つため利益相反に陥るおそれがある。」③金融機関による企業に対する影響力の過大化、株式保有、役員派遣、メインバンク制、大手の金融機関による企業支配、産業支配を招き、企業の自主性や経済社会の活性化を損なう可能性。④金融機関が幅広い業務を行うことになれば、規模の利益 (economies of scale) が働きやすくなり、大規模金融機関による寡占体制の強化によって利用者利便や公平が損なわれるおそれがあること。⑤銀行の主たる収入源が貸付であること、それゆえ顧客に有価証券の購入を勧めることに大きな関心を持たない可能性がある。その結果、有価証券市場とりわけ株式市場の発展が損なわれるおそれがある。⑥銀行は中央銀行からの借入れ、預金保険などを利用できる。競争上、証券よりも有利になるのではとの指摘もある。

ユニバーサル・バンクの長所と短所については、前回報告の見地を基本的に踏襲・継承している。したがってそこで述べたことはここでも当てはまるが、再説は省略する。前回よりも詳しくなっている点があるが、基本的には長所が同時に短所になるという論法になっていること、ユニバーサルバンクの特徴としてほぼ論点をおさえていると思われるが、委員会の基本的なスタンスは、抽象的・理念的なユニバーサルバンク像に基づいて議論が組み立てられており、実証的分析なり、具体的根拠によって立論されているわけではないことは、確認しておきたい。とくに短所として挙げられている点の中には明らかに事実認識において問題があるのではないかと項目や、根拠の説明が不十分な項目が散見される点も指摘しておこう。ただし、委員会の結論的な認識はそれとして明快である。

ユニバーサル・バンク制度で最も強調される短所は、「広い意味での利益相反」の防止がかなり難しいのではということである。前回報告と同様、以下のように、利益相反の事例を挙げている。

①経営不振の貸付先企業に社債を発行させ、一般投資家に売りさばき貸出金を回収。②証券取次業務と自己売買業務の併営による利益相反（顧客に対する証券取引資金供与による証券取引勧誘に

よる利益相反の可能性)、③証券子会社④企業が長期資金調達の際、証券発行でなく銀行借入を求められる。⑤インサイダー取引の可能性、などである。

これらは、前回報告とほぼ共通した指摘である。しかし、中間報告では、利益相反について以下のような指摘がなされたことが記述されている。つまり、利益相反に対する疑問点として、利益相反は適正な競争や十分な情報開示などで防止可能であり、社会的信用の失墜という代償を払ってまでそのような行為を行うか疑問であるとか、利益相反はユニバーサル・バンクに固有のものではない。証券会社、事業会社にも起こりうるとの指摘が行われたとしているこの点の指摘は委員会の審議の中で、一定の有力な異論が提起されたことを示していると考えられる。

以上の指摘の後、中間報告は、いずれにしてもユニバーサル・バンク方式については現行制度との連続性の点で問題があること、金融機関の株式保有や大銀行による寡占の問題、利益相反への対策、銀行が証券業務に本体で進出しても預金者保護の点で問題はないかなどについての検討が必要であるとしている。興味深いのは、以上で挙げたすべての長所、短所は、子会社を通じた方式にも、程度の差こそあれ当てはまるものであるとしている点である。このことはどのように受けとめるべきなのであろうか。さらには、金融持株会社においてこういう問題が生じないということができるのかどうか、疑問点として指摘しておかなければならない。

2) 持株会社方式

では次に、中間報告では持株会社方式については、どのようにまとめられているのであろうか。持株会社方式では、複数の関係会社が持株会社を介して水平の関係、いわば兄弟会社の関係になるので、関係会社間の直接的な影響が遮断され、銀行の健全経営や預金者保護が図りやすい。親子関係の場合に比べて利益相反の防止も図りやすい。持株会社傘下のグループ全体としては利用者に広範なサービスを提供することが可能となる。

しかし他方において問題点として、米国と違ってわが国では、独禁法第9条で持株会社が禁止されているため、独禁法改正を待たずに持株会社方式を導入することは不可能であること。戦前に金融資本、産業資本を中心にした財閥が存在し、持株会社方式を使って膨大な企業群を擁し経済を支配し、各分野で競争を制限していた歴史がある。その教訓が独禁法の基本理念の一つとして持株会社禁止規定に結実したという経緯にあること。(つまりこの段階では、独禁法改正は困難との認識を持っていたのである。さらに独禁法9条は、産業全体についての規定であって、金融制度の見直しのために独禁法改正を提起することは適当ではないとも述べている。つまり「中間報告」では、持株会社方式は独禁法の存在が最大の問題点と認識されていたことがわかる。

なお特例法方式の検討(これはユニバーサル・バンク方式の短所を補完するという見地から考えられたもの)がやや詳細に行われているがここでは省略する。

3) 「中間報告」での意見集約

これを受けて中間報告では以下のような「意見集約」が行われた。相互参入に関する5つの方式について、まず、相互乗り入れ方式のような個別対応では、利用者利便の向上を図り、国際的に通用する制度構築は困難であること。次に、ユニバーサル・バンク方式は、各業態の業務に自由に参入できるという点で国際的に開かれた制度であり、最も効率的な制度であるが、反面、銀行経営の健全性の維持、利益相反等の問題も多い。現時点で、ユニバーサル・バンク制度の持つ各種の短所について実効性のある対応策が用意されているわけでもなくこれまで業務面で厳格な縦割りを維持してきたわが国の金融制度をこの方式に移行させることは適当ではないとした。

その結果、子会社方式による相互交流の方式が検討対象として残ることになった。このうち、持株会社方式については前述した二点つまり財閥による産業支配の防止という歴史的経験を重く受け止めなければならないことと、独禁法改正を金融制度の面から求めることは不適当であること、しかし、この方式は利益相反の防止についてはある程度有効な仕組みであるとの認識が示されたのであった。

以上の検討の結果、委員会は、「今後のわが国の新しい金融制度としては、将来はともかくとして現時点では、子会社方式、なかんずく、業態別子会社方式、特例法方式が比較的問題が少ないと考え、この二つの方式を軸として今後の審議を進めるべき」との報告を行った。なお補足的な意見としては、この方向で検討を進めるとして、子会社の設立が経営コストを増大させるケースについての指摘があり、補完的なケースとして金融機関本体での業務範囲の緩和を進めていく場合もあるのではないかとしている。

見られるように、「中間報告」では最善の方式として「子会社方式」が選択されたという経過では必ずしもないこと、見方によっては、消去法によって絞られたということもできるであろう。この段階で、注目されるのは、ユニバーサル・バンク方式と持株会社方式のそれぞれについて、とりわけ持株会社方式については法的な制約を除けば、一定の評価が出されていることである。

なおこの後、金融制度調査会金融制度第二委員会は第一次中間報告で指摘を受けた、金融秩序維持の観点から見た制度見直しの問題点、つまり預金者保護、信用秩序の維持の観点から問題はないか、利益相反の弊害とその防止は可能か、金融機関の間の実質的な競争が阻害されたり、企業と金融機関の間の対等な取引関係が阻害されたりすることはないか等について、立ち入った検討が行われた。さらに第一次中間報告で絞られた業態別子会社方式と特例法方式について、信用秩序の維持、利益相反の弊害防止、競争条件の公平性のそれぞれに関しての検討が行われ、第二次中間報告『新しい金融制度について』(90・平2年7月)としてまとめられた。その内容はここでは省略する。

⑦ 金融制度調査会『新しい金融制度について』（1991年6月）

さてこうした検討を重ねた上で、わが国金融制度の見直しの具体的あり方についての総合的な検討を行う制度問題専門委員会が1990年7月に設置され、そこでの審議結果を取りまとめた報告書が金融制度調査会で了承されたのが、『新しい金融制度』（1991年6月）である。

ここで、わが国金融制度改革の方向についての最終報告が行われたのであった。そこではこれまでの審議を踏まえて、新しい金融制度の枠組みについて、まずその基本的考え方において、(1)「利用者の立場を最優先として、それぞれの金融機関がその特性を活かしながら、多様化・高度化する利用者のニーズに対応できるようにすることが必要である」こと、「このため、各業態の業務にも幅広く参入していくことができるようにすることが適当である」こと、(2)「金融制度の見直しはいまや世界的な潮流となっており、いずれの国において、制度見直しに当たっては、金融機関の業務範囲をできるだけ幅広いものとする方向にあり、国際性の視点からも、わが国においても、幅広い相互参入を行うことが適当である」とした。さらに、(3)「金融秩序の維持の視点から、預金者保護、信用秩序の維持、利益相反による弊害の防止、金融機関による企業支配の回避、参入段階における競争条件の公平性、現行制度との連続性にも配慮する必要がある」とした。

その上で相互参入の形態として、「従来と同様、各業態の現行の業務分野を前提としつつ、個別分野毎に必要な応じ業態間の相互乗入れをさらに進めていく方式」が考えられるが、この方式だけでは「整合的で幅広い相互参入を行うことは困難」であるだけでなく、「利用者利便の大幅な向上を図り、国際的に通用する制度を構築することができないという問題」が指摘された。

次に、従来までの「縦割りの規制を廃止し、金融機関本体で他業態の業務を営む場合」については次のように述べられている。

① 普通銀行業務、長期信用業務、信託銀行間の相互参入

これら業務の間では、信用秩序の維持、利益相反による弊害の防止に関して問題は少ないので、金融機関本体で併せ営むことも考えられるが、店舗数に格差があるので、競争条件の公平性の確保を考えた場合、「当面は、基本的には、子会社のような別組織により行う方式によることが適当」であろう、としている。

② 銀行業務と証券業務の間の相互参入

各金融機関が本体で銀行業務及び証券業務を幅広く行うユニバーサル・バンク制度は、銀行経営の健全性の維持、利益相反の弊害の防止等の面で「現時点では問題が多い」、としている。ただ、現時点でも、国債に係る証券業務や、私募債や金融の証券化関連商品の取り扱い業務について、銀行等は本体で行っていることについては改めて確認された。

さらに子会社のような別組織を用いる方式については以下のように述べている。アメリカのよ

うな持株会社形態を活用することに関しては、持株会社を禁止する独禁法第 9 条はわが国の全産業に関するものであるから、「現時点においては金融制度見直しという目的だけのためにその改正を求めることは適当ではないと考えられる」と述べている。

こうして報告は「我が国の場合には、持株会社形態に比べれば、子会社を通じて相互参入を図るという制度的枠組みのほうが相対的に問題が少ないと考えられる」として、子会社方式による相互参入に絞っていったのである。

③ 子会社による具体的方式としては、業態別子会社方式（各業態の現行の業務分野を前提として、業態別に子会社を設立する）と、特例法方式（分野を限定する等の一定の制約を課したうえで同一組織内で各種業務を兼営する）について比較検討し、特例法方式について、各種業務をひとつの組織で行うことによる相乗効果や利用者利便の向上の効果が大きい等の利点はあるが、利益相反行為の防止等、将来の検討課題とすることが適当と判断した。そして、「業態別子会社は、各金融機関が子会社を通じて他業態の業務にも幅広く参入していくことが可能であるとともに、特例法方式と比較して預金者保護、利益相反による弊害の防止といった金融秩序の維持の観点から優れている。従って、相互参入の形態としては、業態別子会社方式が適当である」としたのである。

④ 結局、「以上を総合すれば、業態別子会社方式を主体として、本体での相互乗り入れ方式をも適切に組み合わせることにより、制度見直しを図ることが適当であるという結論に到達したのであった。

なお関連する諸論点の中でとくに指摘しておきたいこととして、業態別子会社方式を採用する場合の問題点として、以下の点の検討が必要であるとしていることである。

すなわち子会社として他業態に参入することの法制的な問題点、子会社方式にかかる独占禁止法上の制約をめぐり公正取引委員会等との調整が必要であること。設立される業態別子会社の種類（銀行子会社、信託銀行子会社、証券子会社）と各業態別子会社の業務範囲およびその時期等（この点が後に、大きな問題になるのである。業態別子会社による相互参入の遅れの問題や、これらをめぐる関係業界利害の調整等をめぐって、制度改革の進捗に大きな影響をもたらしたからである。）

とりわけ業態別子会社の業務範囲を法制上制約することは、制度見直しの趣旨に反するとの考え方を原則とするとして、「新しい制度の実施当初においては、金融機関間の競争条件の公平性の確保等に配慮する必要がある」ため、「今後、段階的に拡大」していくとしたのであった（とくに証券子会社、信託銀行子会社）。さらに、業態別子会社を設立する時期についても、親会社の店舗数の格差、親・子会社のそれぞれの業務の親近性等を考慮することを求めたのであった。

(三)

わが国の金融制度改革をめぐる議論はこうして金融制度調査会のもとで、総計130回の検討の結果まとめられたのであった。それをうけて、金融制度改革の法的条件整備が進められ、1992年6月金融制度改革関連法（金融制度及び証券取引制度の改革のための関連法律の整備等にかんする法律、公布）1993年4月施行されることとなった。

わが国の金融制度改革がこれによってどのように進展したか。その点を追跡するには90年代のわが国金融システムの分析を必要とする。しかし、平成不況の深化と金融システムの不安定は、制度改革の進捗を大きく阻むこととなった。不良債権の問題が金融機関の行動を強く制約しただけでなく、金融制度改革や金融自由化の進行を遅らせることによって、諸外国の金融システムに対するわが国の立ち遅れと、金融機関の国際競争力の低下が顕著となっていった。バブル後遺症からの再生と世界的金融改革への急速なキャッチ・アップがわが国にとって不可避の課題とされることとなった。

これまで金融制度改革の論議に即して、ユニバーサル・バンク、業態別子会社、金融持株会社のそれぞれを巡る検討経過を追跡してきた。その帰結は、「業態別子会社方式」による相互参入に他ならなかった。しかし、90年代のわが国経済と金融の「停滞」と「迷走」の中で、1996年に打ちあげられた「日本版金融ビッグバン」において、金融持株会社の導入論が、公正取引委員会をめぐり、独占禁止法改正論議とともに全面化する。金融機関の業務分野の拡大、相互参入をめぐる金融制度改革は、金融システム不安と「金融ビッグバン」の激流の中で、90年代においてどのように進展したのであろうか。

そのためにはまず、①業態別子会社による相互参入が金融制度改革の基本的方向とされたこと、実際に相互参入と競争がどのように進んだのか、そこでどのような問題点が生じたのかを明らかにしなければならない。さらに、②以上の点を踏まえて、金融持株会社論が登場してくる背景と金融持株会社解禁論の論拠、とりわけこれまでの制度改革論議の中で取り上げられた論点とどのように関連しているのかが明らかにされる必要がある。その上で③金融持株会社の性格規定について、改めて吟味することが課題となる。ユニバーサル・バンクと金融持株会社については制度改革の中で論議されてきた経緯がある。しかし、わが国の金融システムが現実には金融持株会社を基軸としてどのように再編成されるのか、わが国金融制度・システムの方向を明確にするためにも、金融持株会社のより立ち入った分析が不可欠であろう。そこではユニバーサル・バンク論との比較検討や概念的な整理も必要になるであろう。ユニバーサル・バンクについてのより明確な把握も当然必要である。その中で、現代の銀行のあり方を再考することとなる。おそらくこうした課題は、金融持株

会社を構成する各金融機関の実際の業態の展開内容の分析を通じて始めて果たされることになるのではないだろうか。