

金融自由化進展の下での信用秩序維持の諸問題

太 田 勉

1. はじめに — 目的、構成、要旨
2. 信用秩序維持をめぐる考え方
3. 信用秩序維持のための諸手段の概要
4. 欧米主要国の近年における信用秩序維持の経験
5. わが国の金融自由化進展と信用秩序維持

1. はじめに — 目的、構成、要旨

最近わが国においても金融自由化が進展する中で、信用秩序維持に関する議論が活発化しつつある。金融自由化とは、一言でいえば、預金金利の上限規制や銀行の証券業務兼営禁止といった金融取引に関する制度的な諸規制を緩和・撤廃することである。これらの諸規制はこれまで主として銀行経営の健全性確保を通じた信用秩序維持（ないしは預金者保護）を目的として実施されてきたものであるため、金融自由化が進展すると少なくとも過渡的には信用秩序維持が脅かされる惧れがあるとの主張もみられる。英国、西ドイツでは金利自由化後の一時期に程度の差はあるものの信用秩序の動揺が懸念されたことがあったし、またいわゆる金融革命の真只中にある米国でも現在この問題がクローズアップされている。したがって、今後わが国において金融自由化を推進していくに際しては、同時に信用秩序維持の問題についても十分配慮する必要がある。

本稿は、こうした問題意識に立ち、まず信用秩序維持をめぐる基本的な考え方を整理し、信用秩序維持のための諸方策を比較検討したあと、欧米主要国（米国、英国、西ドイツ）の近年における

経験をも参考とすることによって、今後のわが国における金融自由化進展の下での信用秩序維持の問題について若干の考察を試みようとするものである。本稿の構成と要旨は以下のとおりである。

まず2では信用秩序維持という問題を考える出発点として信用秩序維持の必要性とその問題点を指摘する。信用秩序維持とは金融システムの安全性を確保することであるが、その根幹となるのは「支払システムの安全性」であろう。現在の金融システムでは、私的な金融仲介機関である銀行が通貨・準通貨としての預金を供給することによって支払システムの重要な担い手となっており、貸手・借手間の連鎖的な相互依存関係のネットワークが形成されている。こうした金融システムの下で、通常人々は預金をする銀行の安全性を自ら確認することなく、銀行システム全体の安全性に対する漠然とした信頼感をもとに預金を行うため、一つの銀行の破綻はしばしば銀行システム全体に対する預金者の信認を損ない、他銀行への取付けへと発展し、支払システムの崩壊へと繋がる惧れがある。このため、銀行預金の信認を確保する仕事の少なくとも一部を公的当局が担わなければならない。しかし、反面で公的当局により経営危機に陥った銀行がいつも救済されることになると、①銀行が

risk-taker となり（いわゆるモラル・ハザード）、②非効率な銀行を温存させ、③ひいては金融政策の有効性も損なう、という問題がある。したがってこうした問題点を回避しながら如何にして信用秩序維持を図っていくかが重要なポイントになる。

こうした問題意識に立って、3.では信用秩序維持のための諸方策を比較検討する。信用秩序維持の方策は、①公的当局（政府、中央銀行）の銀行に対する監督、規制、②中央銀行の最後の貸手（lender of last resort）としての役割、③預金保険制度の3つに分けられる。①の公的当局の監督、規制は個々の銀行経営の健全性を確保することによって銀行経営が悪化しないよう事前に予防しようとするものである。これに対し、②の中央銀行の最後の貸手としての役割および③の預金保険制度はいわば事後処理手段ではあるが、こうした事後処理手段の存在そのものによって預金の信認が高まり、その結果事前の予防効果も期待できるといえる面がある。

4.では欧米主要国において金利自由化が信用秩序面にどのような影響を及ぼしたかについて概観する。1960～70年代に金利自由化を完了した英国、西ドイツでは、金利自由化後の一時期に程度の差はあるものの信用秩序の動揺が懸念され、これを契機としてわが国の銀行法に相当する法律の制定・改正や預金保険制度の設立・拡充が図られた。また現在金融自由化の過渡期にある米国では、貯蓄金融機関の経営危機に対処するため連邦準備制度や預金保険制度の役割が一段と強化されている。信用秩序維持のための具体的方策やその運用の仕方は国によってかなり異なるが、各国とも過去の経験を教訓として、個別金融機関の経営破綻が信用秩序全体の問題にまで発展していくのを未然に防止するため種々の方策を講じ、基盤整備を図ってきた点は、今後のわが国信用秩序維持の問題を考えるうえで示唆に富むものとみられる。

以上の考察を踏まえ、5.ではわが国における金融自由化進展の下での信用秩序維持の問題について検討する。現在のところ金融自由化についての具体的なプログラムはないが、いずれにしても低成長経済への移行を背景とするマネーフローの変化や証券・郵貯等の進出、金融業務における技術革新の進行等を背景に今後金融機関の間の競争は一段と激化すると見込まれ、健全経営への配慮がこれまで以上に重要になるとみられる。このような状況の下での信用秩序維持のあり方を考える際の基本的スタンスは、銀行自身の裁量の範囲を漸次拡大していくことにより銀行の自己責任原則をさらに徹底し確立していくことであり、したがって公的当局の銀行に対する監督、規制はできるだけ限定的に考える必要がある。それに伴って中央銀行の最後の貸手としての役割や預金保険制度といった事後的な手段がこれまで以上に重要な意味をもつことになろう。しかしながら中央銀行の最後の貸手としての役割により経営危機に陥った銀行が安易に救済されたり、預金保険制度への依存を強めすぎると銀行のモラル・ハザードの問題が顕現化する惧れがある。結局のところこれらの手段は、自己責任原則の確立を妨げない限りにおいて必要とされるものであろう。

しかし同時に金融自由化の過程では、その対応の仕方如何によって信用秩序維持の面にも少なからぬ影響が及びかねないことを片時も忘れてはなるまい。とくにわが国の場合、米国同様銀行・証券間の業務分野規制が行われているほか、郵貯のように競争条件を異にする巨大な公的金融機関が存在するため、金融自由化は当然のことながら銀行対証券・郵貯等その他金融機関との業務分野調整を伴いつつ進行するとみられる。それだけにこうした自由化が金融システム全体に及ぼすとみられる影響は、西ドイツや英国が経験した金利自由化のそれに比べより広範かつ大きなものとなる可能性がある。その点、米国の経験（失敗も含め）は

わが国が今後金融自由化を円滑に進めていくうえで参考となる点が少なくない。すなわち、金利自由化後のあるべき金融システムについてある程度の展望をもち、これに沿って着実に実行に移していくこと、金融機関等の間（銀行の業態間や銀行と証券・郵貯等との間）に競争条件の不均衡が生ずることのないよう配意していくこと、が重要である。また金利自由化の実施は、インフレ期待が鎮静し、経済パフォーマンスが良好な時期に進めることが望ましい。

2. 信用秩序維持をめぐる考え方

（金融システムの不安定性）

貨幣は人々の信託を基礎としているため、貨幣をもとに成り立つ金融システムは本来的に不安定性を有している。こうした金融システムのもつ不安定性につき、ヒックス(Hicks, J.)は「貨幣理論」[37]の中で次のように述べている。

「最も単純な貨幣形態、すなわち鋳貨あるいはそれ以前の段階の貨幣として使用された単なる金属片においてさえも、最小限の信頼(trust)が必要である。……相互に信頼(confidence)が増大するにつれて、貨幣の形態はより精緻(subtle)かつより経済的(economical)になり、同時にこわれやすく(fragile)になった。……完全に発達した貨幣組織(monetary system)は感度が非常に高く(sensitive)、したがって不安定(unstable)である。すでに19世紀において一部の人はこの不安定性の存在を認めはじめ、その増大を防ぎ、それを減少に向かわせるような貨幣制度を発展させる意識的な試みを続けてきた。中央銀行の成長はこのことの所産である。」

ヒックスのいう「完全に発達した貨幣組織」と

は、私的な金融仲介機関である銀行が「通貨および準通貨の供給機関という役割を担い、一国の支払システム(payments system)の重要な一環を形成している」(館[13])というものであり、そこでは貸手・借手間の連鎖的な相互依存関係のネットワークが形成されている。このような金融システムの下で、法貨(legal tender)としての強制通用力を持たない銀行預金が支払手段として広く使用されるためには人々の銀行預金に対する信託が不可欠となる。しかし、通常人々は預金をする銀行の安全性を自ら確認することなく、銀行システム全体の安全性¹⁾に対する漠然とした信頼感に基づいて預金する。こうしたことから一つの銀行の破綻はしばしば銀行システム全体(銀行預金そのもの)に対する預金者の信託を損ない、他の銀行への取付けへと発展する惧れがある。このように預金者が銀行の安全性を自ら確かめることなく、いわば不完全情報の下で行動するのは、主として預金者にとって銀行の安全性を100%確かめるためのコストが非常に高くつくことによると考えられる。

不完全情報の下では、個々の銀行が自行の預金に対する預金者の信頼を損なえば、預金全般に対する信頼を失うことにもなりかねず、逆に自行の預金に対する預金者の信頼を確かなものにしておくことは、預金全般に対する人々の信託を確保することにも繋がる。このように銀行預金に対する信託を確保することには外部効果が存在することとなり、その意味で信用秩序維持には公共財的側面²⁾があるといえる。

（信用秩序維持をめぐる諸問題）

銀行経営には本来自己責任原則が重要であるが、信用秩序維持の観点からは以上のようにこれのみ

1) 池尾[1]は預金者と銀行の関係を「典型的な依頼人(principal)=代理人(agent)の関係」として捉え、「能力的・情報的格差があるからこそ、依頼人=代理人関係は成立するのであって、依頼人が代理人の信頼度を客観的に評価しうる力量をもっているとの想定は、自己矛盾的なものでしかない」としている。

に頼ることはできず、公的当局の役割も必要となる。ただ公的当局により経営危機に陥った銀行がいつも救済されることになると、反面で次のような問題が生ずる。

その1つは、モラル・ハザード(moral hazard)の問題である。すなわち、銀行が経営危機に頻したときにいつでも救済されることを予め知っていれば、そうでない場合に比べ銀行行動がrisk-takingなものになることである。このモラル・ハザードの問題も、結局は銀行の預金者が取引銀行の抱えるリスクについての正確な情報を持たないことに起因する。

第2は、非効率な銀行を温存することになるという問題である。わが国における戦後の、いわゆる「護送船団行政」は個別銀行の経営保全を通して信用秩序維持と預金者保護の実現を同時に図ろうとするものであつたが、こうした過保護行政の下ではどうしても経営基盤の脆弱な、したがって非効率な銀行が温存されることになる。

第3に、過保護行政の下では金融政策の運営に制約が加わるという問題である。そこでは金融政策の運営は最も経営基盤の弱い銀行が耐えられる範囲を超えては実施できないという制約を受けることとなり、マネーサプライ管理の有効性の維持と個別銀行の経営保全とのトレード・オフが発生する可能性は十分に考えられる。

3. 信用秩序維持のための諸手段の概要

公的当局による信用秩序維持の手段の代表的なものとしては、通常、①公的当局(政府および中央銀行)の銀行に対する監督、規制、②中央銀行

の最後の貸手(lender of last resort)としての役割、③預金保険制度、の3つが挙げられる。これらをあえて事前・事後の手段に区分すれば、①の公的当局の銀行に対する監督、規制は銀行経営の健全性維持を主眼として行われるものであり、事前の予防手段であるのに対し、②の中央銀行の最後の貸手としての役割および③の預金保険制度は主として事後処理手段と考えられる³⁾。

(公的当局の銀行に対する監督、規制)

銀行経営について一般企業とは別に特別な監督、規制を行う必要があるとの考えが支配的になったのは国際的にみても第一次大戦後のことで、それ以前はどちらかといえば一般企業におけると同様自由放任でよいとの考え方が比較的強かった。このように銀行経営に対する監督、規制についての考え方が大きく転換したのは次の理由による。

すなわち、1930年代の大恐慌および大規模な銀行破綻の経験を通じて市場機能に対する信頼が低下し、そのなかで当時の金融機関の破綻は自由競争の行き過ぎの結果であるとの解釈が一般的になった。このような解釈を背景に、当局は金融システムの健全性、安全性維持のために規制、監督の強化が必要との認識へ転換していったのである(こうした当時の解釈に対して、近年米国では1960年代以降の実証研究の成果を踏まえて、①当時の金融システムの崩壊は、連邦準備制度の「最後の貸手」としての役割が十分発揮されなかったことや預金保険の不在等によるものであって、自由競争のためではない、②当時の銀行倒産と預金金利との間には有意な相関はなく、預金獲得競争に伴う預金金利の上昇が銀行を危険な貸出に走

2) 信用秩序の維持については、本来アダム・スミス(Smith, A.)のいう市場の「見えざる手」によって自ずから達成されるべきものとの考え方もあるが、同じ私企業でも一国の支払システムの一環を形成する銀行を一般企業と同一視するには無理があろう。個別銀行の経営破綻が一国の信用秩序の崩壊に繋がってきた歴史的事実や、こうした金融システムの不安定性の増大を防ぎ、それを減少させる試みとして生成、発展してきた中央銀行の沿革を顧みれば、信用秩序維持のための公的当局の役割を否定してしまうことは非現実的であると考えられる。

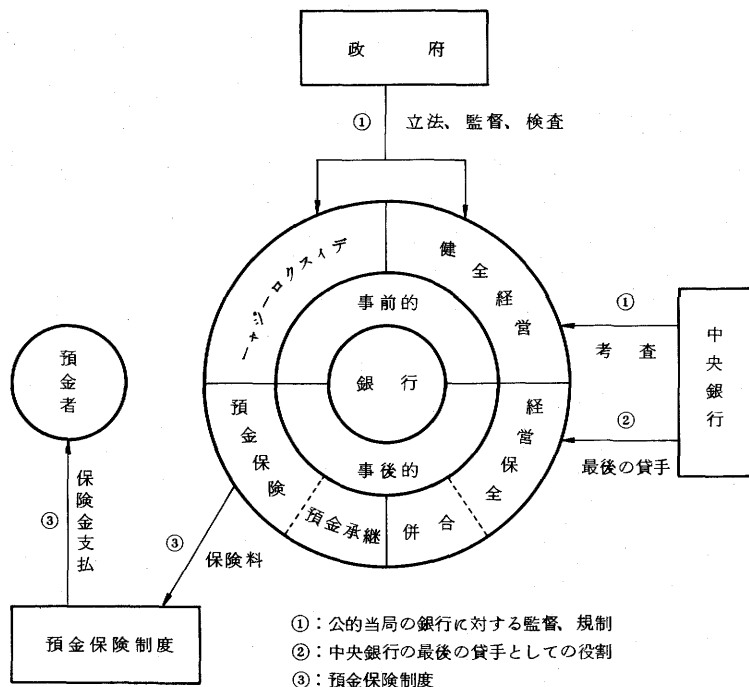
らせ、倒産に追込んだという考え方は実証的根拠を欠くなどの見解<例えばFriedman,M.& Schwartz,A.〔35〕>が有力になりつつある。こうした点を論拠として後述<95頁31) 参照>のような規制撤廃論が展開されている)。

銀行監督、規制の機構と運用は、その国の金融制度の成立の沿革や銀行経営の状態のほか、以上のような歴史的背景によってもかなり様相を異にする。主要国のうち大恐慌の影響が比較的軽微であった英国では、1979年に銀行法が成立するまでは銀行行政の包括的な根拠となる法律がなく、銀行に対する監督、規制はかなり緩やかなものであった。⁴⁾一方、米国、⁵⁾西ドイツでは、前記のように金融恐慌の影響を強く受けたことが主因となっ

て銀行に対する監督、規制が比較的厳格かつ周到となっている。

なお、銀行に対する監督、規制は諸外国においても政府、中央銀行のいずれもが行う場合が一般的である。本来、信用秩序の維持と預金者保護、そしてそれを実現するための銀行経営の健全性維持を主眼とする政府の銀行監督行政と金融政策は別個のものである。しかしながら金融行政の運営と銀行の営業活動は相互に影響を及ぼし合うものである以上、両者は無関係のものではないと考えられる。また、政府が監督行政を効果的に行うためには銀行の経営および活動の実態を正確に把握しうる立場にある中央銀行の協力を必要とする場合が多く、したがって実際には両者は互いに密接

- 3) 信用秩序維持の手段の位置づけを図示すれば次のとおり。なお、ディスクロージャーは預金者に対しても自己責任原則を適用する立場からすれば、信用秩序維持上の重要な手段とみられよう。ただ、本稿ではとくに一般預金者が銀行の信頼度を客観的に判断しうるようなディスクロージャーは實際上難しい等の問題があるので、ここでは一応検討の対象から除外した。なお、新銀行法においては、信用機関としての銀行の特殊性に鑑み、信用秩序を損なうおそれのある事項、銀行の業務の遂行上不当な不利益を与えるおそれのある事項、などについてはディスクロージャーの対象から除くこととしている。



に協力することが望ましいと考えられている。

(中央銀行の最後の貸手としての役割)

中央銀行の最後の貸手⁷⁾としての役割は、一時的な流動性不足により経営危機に直面している銀行に対し、中央銀行貸出という形で流動性を供給することにより、当該銀行の経営破綻に伴って生ずるとみられる信用秩序面への悪影響を未然に防止しようとするものである⁸⁾。この中央銀行による最後の貸手としての役割を理論的にはじめて認めたのはバジョット (Bageot, W.) である。彼は「ロンバード街」〔26〕の中で「自然本来の制度の下に於ては多数の銀行が彼ら自身の現金準備を保有する」と考えられるが、実際には単一の中央銀行が全体の準備を保有するシステムが成長したわけであり、こうしたシステムの下では、中央銀行は支払能力のある先に対してはペナル・レートで自

由に貸出すことが必要であることを提唱した。もっとも、中央銀行貸出がいつでも行われるようだとモラル・ハザードの問題が生ずることになる。この点、中央銀行によるこうした救済措置は、本来健全経営を志向してきた銀行に対してのみ開かれるべきものであり、不健全な銀行に対する救済手段として使われるべきではないと考えられてきた⁹⁾が、中央銀行貸出をペナル・レートで行うべしとのバジョットの提案は、こうしたモラル・ハザードの問題に対する一つの解答となっている。

次にこうした中央銀行の最後の貸手としての役割について、近年における主要国の中央銀行貸出の運営状況等から、その具体的内容を各国ごとに整理すると、以下のような特徴がみられる。

① 英国では英蘭銀行がペナル・レート (短期金融市場金利より高目の最低貸出歩合 <MLR>)

- 4) 英国で最近に至るまで明文の銀行法規が制定されなかったのは、①銀行の集中化が進展し、すでに第一次世界大戦後の1918年には5大銀行体制が確立し、かつ健全経営方針が堅持されていたこと、および金本位制からの早期離脱により国内不況が他国ほど深刻でなかったことなどから、世界的な金融恐慌の影響も比較的軽微なものに止まったこと、②また法律がなくてもシティーの伝統と慣習によって、例えば現金比率、流動性比率などサウンド・バンキングのルールがある程度確立していたこと、などに基づくと思われる。
- 5) 米国では、①元来地方分権的な思想が根強いために中央銀行制度の確立が遅れたこと (第一合衆国銀行<1791~1811年>、第二合衆国銀行<1816~36年>がいずれも挫折したあと、1913年に至り連邦準備法が成立)、②原則として単一銀行制度がとられてきたために多数の小銀行が乱立していたこと、等から1930年代の金融恐慌時に大規模な銀行破綻を経験し、このため銀行監督が厳重で、その機構も複雑なものになった。
- 6) 米国同様金融恐慌の影響を強く受けた西ドイツでは、1934年に信用制度法が制定 (1961年に連邦法として改正、1962年から実施) され、銀行の監督行政について詳細な規定が設けられた。なお、現行法の内容で注目されるのは、①レンダーバンクが1951年以降実施していた「信用準則」 (レンダーバンクが中央銀行としての信用供与の条件として、銀行に対し、自己資本および資産の流動性などについて一定の比率を維持すべきことを指示したもの。法律上の根拠なし) を採り入れたこと、②主として権限の濫用を防止しようとする趣旨から個別の監督権限の範囲をできるだけ明確に規定したこと、などである。この信用制度法は1973~75年にかけて発生したヘルシュタット銀行をはじめとする一連の銀行破綻 (いわゆる Private Bank Crisis) を契機として、1976年に銀行の健全性維持を図るため、監督、規制を強化する方向で改正された (後述)。
- 7) 最後の貸手の概念につき、キンドルバーガー (Kindleberger, C. P. [38]) は次のように述べている。
「最後の貸手という用語はフランス語の『終審 (dernier ressort) 』、つまりそれ以上の上告はできない司法機関を表わす用語からきている。しかし、この用語は完全に英語化され、法律用語としてのフランス語が請願者あるいは借手の権利に重きを置いているのに対し、中央銀行を意味する英語では、貸手の責任に重きを置いている。」
- 8) M. フリードマン (Friedman, M.) は中央銀行による最後の貸手の役割を認めない。彼は、「貨幣の安定を目ざして」〔34〕の中で、部分準備システム固有の不安定性を排除するために決済勘定に100%準備を課することを提唱し、これが実現すれば最後の貸手の必要性はなくなると主張している。

で自由に貸出すとの原則が貫かれている。

- ② 米国では最近になって信用秩序維持の観点から連銀貸出の活用が図られている。すなわち、従来から連邦準備法第13条により、緊急の場合には加盟銀行以外の金融機関等に対して連銀貸出を行いうることとされていた（もっともこの緊急貸出はこれまで極く例外的な場合にしか発動されてこなかった）が、1980年金融制度改革法によりすべての預金取扱金融機関に対して連銀貸出が行われることとなった。
- ③ 西ドイツでは中央銀行貸出が金融調節の中心的役割を果たしており、通常は金融機関毎に予め定められた枠の範囲内で供与される再割引と一時的な流動性不足を補填するために極く短期を原則に貸出されるロンバート貸付（大蔵省証券等を担保とした貸出）の形で行われる。再割引枠の算定基準には当該金融機関の保証自己資本が用いられており、また経営比率の遵守状況如何では再割引枠を削減しうる仕組みとなっている（ロンバート貸付には、通常の場合、枠は

設けられないが、金融引締め期には枠の設定や貸付停止が行われることがある）。

（預金保険制度）

預金保険制度は経営危機に陥った銀行を救済するものではなく、銀行預金を保障することによって、銀行破綻が支払システムの崩壊に発展することを回避し、同時に預金¹⁰⁾に対する一般の信認を維持しようとするものである。

この預金保険制度については、国によって導入時期や活動状況などにかなりの差異がみられる（第1表参照）。主要国の預金保険制度を比較すると次のような特徴が挙げられる。

- ① 預金保険制度の導入時期は米国では1933年と早かった¹¹⁾のに対し、他の3国ではかなり遅く、とりわけ英国では82年に発足をみたばかりであること。
- ② 米国の連邦預金保険公社（FDIC）は預金保険以外に閉鎖銀行等に対する資金援助、閉鎖銀行の破産財産の管理および清算、加入金融機関の検査、監督指導といった幅広い業務を行うの

9) この点は英蘭銀行が1890年の恐慌時にとったスタンスからも汲みとれる。すなわちセイヤーズ（Sayers, R. S.）の「イングランド銀行」〔42〕には次のように記されている。

「イングランド銀行は、不健全な金融機関は倒産しても、健全な金融機関が立ち往生するのを放っておくわけにはいかない、という考え方に立っていた。むろん同行は、不健全な金融機関の倒産が健全な金融機関にまったく影響を与えない、などとは一度も保証しなかったが、きびしくとも耐えられるような条件で経営が持続していくのさえ妨げるような流動性の混乱に対しては、未然に防ぐようにつとめるということであった。」

10) 預金保険制度については、社会的公正の観点からとくに小口零細預金の保障を通じて一般大衆の預金者としての立場を保全しようとする点に着目し、同制度を信用秩序維持の手段としてではなく、社会政策的なものとして捉える考え方もある。しかし、制度上たとえすべての預金が保障される仕組みになっても、同制度の信用秩序維持面での役割は少なくないと考えられるため、本稿では、同制度を信用秩序維持の方策として捉え検討の対象としている。

11) 上述のように預金保険制度がとくに米国において早くから導入され、しかも政府主導により信用秩序維持面で広範な役割を担ってきたが、この点は二重銀行制度（Dual Banking System）、単一銀行制度（Unit Banking System）という米国特有の銀行制度にも少なからず起因するとみられる。まず、二重銀行制度との関係では、銀行に対する規制は一般に国法銀行（連邦通貨監督官）の方が州法銀行（州銀行局）よりも厳しいため、従来から商業銀行の大半は連邦規制外の州法銀行によって占められてきた。1933年の連邦預金保険公社（FDIC）の設立は、こうした状況に鑑み、より多くの銀行を連邦規制の下に置くことに大きな狙いがあったことである。次に単一銀行制度の下では、数多くの中小銀行が併存し、また支店銀行制度（Branch Banking System）と異なりリスク分散機能が働かず特定地域の経済的困難や役員の不正行為等が銀行破綻に繋がり易い状況にある。それだけに信用秩序維持面でのチェック機能強化の必要性が高かったとみられる。

第1表 主要国の預金保険制度概要

	日 本	米 国	英 国	西 ド イ ツ
名 称	預 金 保 険 機 構	連邦預金保険公社 (FDIC)	預金者保護制度	預金者保護基金
設 立 年 月	1971年7月	1933年9月	1982年2月	1976年5月 (基金制度を改組)
組 織	意思決定機関は運営委員会 運営委員 (7名)、理事長 (日銀副総 裁)、理事 (1名) で構成 役員3名、職員12名 (1983年末)	意思決定機関は理事会 通貨監督官、大統領任命理事2名 (う ち1名が会長) で構成 職員総数3,504名 (1982年末)	意思決定機関は預金者保護委員会 英蘭銀行総裁 (委員長)、同副総裁、 同業務局長および専門委員若干名 (同 行職員若千名、加入金融機関代表3名) で構成	意思決定機関は基金委員会 大銀行、地方銀行、個人銀行代表各3名 計9名で構成
検 査 機 能	な し	FDICの検査部 (検査関係職員2,129名 と職員総数の6割) が実施	な し	な し
資 本	450百万円 (政府、日銀、民間金融機 関各150百万円)	無資本 (設立当初、財務省および連銀 から289百万ドル出資、1947~48年 に全額償還)	無 資 本	無 資 本
基 金 残 高	1,501億円 (1983年3月末) 日銀より500億円まで借入可能	138億ドル (1982年末) 財務省より30億ドルまで借入可能	5~6百万ポンドを目的に各行の当初 拠出額を決定 (1983年1月) 1 千万ポンドまで借入可能 (借入先の 定めなし)	2億ドイツマルク (1979年9月末) 借入金の定めなし
保 險 料 率 (対象債務に対 する比率)	10万分の8 (0.008%)	1/12% (0.083%)。ただし、当該年の 収支に応じて保険料を払戻すため、実 際の保険料率はこれより低い (1980年 1/27% < 0.037% >、1981年1/14% < 0.071% >、1982年1/13 < 0.074% >)	当初拠出料率は0.01%。ただし、1行 当たり上限30万ポンド下限2500ポント。 必要に応じて、追加拠出金、特別拠出金 を徴収	0.03%
破 綻 処 理 方 法	預金直接支払	①預金直接支払、②新国法銀行設立、 ③預金承継、④資金援助を伴う合併、 ⑤直接資金援助	預金直接支払	預金直接支払 (代行会社による支払) 経営不振銀行に対する援助
処 理 件 数	な し	583件 (1981年末まで)、うち①285件、 ②27件、③263件、④3件、⑤5件	な し	1件 (1976/5~79/9月まで)
対 象 金 融 機 関 (加入方式)	全国銀行、相互銀行、信用金庫、信用 組合 (強制加入)	国法銀行、FRS加盟州法銀行 (強制加 入)、FRS非加盟州法銀行、相互貯蓄 銀行 (任意加入)	銀行法上の全金融機関 (強制加入)	商業銀行、民営抵当銀行、外国銀行支 店 (任意加入)
対 象 債 務 等	預金等 (譲渡性預金、外貨預金、公金 預金、金融機関預金等を除く)	預金、信託資金等 (OD、公金預金を含 む)	連合王国内店舗で預入されたポンド預 金	非金融機関預金等
1 預 金 者 当 り 保 護 限 金 の 支 払 限 度	3百万円	10万ドル	7,500ポンド	原則として破綻銀行の自己資本の30%
備 考	<その他の預金保険制度> ・農産業協同組合貯金保険機構 (1973/9設立、農中・日銀より借 入可能) <相互保険制度> ・相互銀行相互保障協定 (1965/3設立) ・信用金庫相互援助資金制度 (1971/10設立) ・全国信用組合保障基金機構 (1969/7設立)	<その他の預金保険制度> ・連邦貯蓄貸付保険公社 (FSLIC) (1934/6設立) ・全国信用組合出資保険基金 (NCUSIF) (1970/10設立) ・州ベーカーズの預金保険制度 (マサチューセッツ州)	<その他の預金保険制度> ・信用共同組合等に業界の自主的預金 保険制度あり <類似の制度> ・Luko-bank [1974/9設立、全金融機関対象] [フィンデスバンクが30%出資]	

に対し、日本、英国の場合は預金保険のみに限定されていること（なお西ドイツの場合には、預金保険のほか経営不振銀行に対する資金援助も行われる）。

- ③ 保障すべき預金の額、つまり1預金者当りの保険金支払限度額が米国では10万ドル（約2,300万円）とかなり大口となっている。また西ドイツでは同支払限度が破綻銀行の自己資本の30%までと事実上殆どの預金が完全にカバーされる仕組みとなっている（もっとも銀行破綻に際しての実際の保険金支払額はその時点での預金保険基金残高により制約を受ける）。これに対し日本は保険金支払限度額が300万円、また英国は7,500ポンド（約300万円）とかなり小額に止まっている。
- ④ 米国、日本、英国の場合には政府または中央銀行といった公的当局との関連が深いのに対し、西ドイツは民間ベースのものとなっていること。
- ⑤ 借入先については、米国が政府（財務省）となっているのに対し、日本は中央銀行となっていること（英国については借入先についての定めなし。西ドイツは借入規定なし）。

4. 欧米主要国の近年における信用秩序維持の経験

信用秩序維持のあり方は、金融制度や金融環境等によって変わりうるものである。事実、これまで各国における信用秩序維持の具体的方策をみても時代によりかなりの変遷がみられる。英国、西ドイツでは、1960～70年代における金利自由化後の一時期に程度の差はあるものの信用秩序の動揺が懸念され、これを契機としてわが国の銀行法に相当する法律の制定（英国）、改正（西ドイツ）

や預金保険制度の設立（英国）、拡充（西ドイツ）といった信用秩序維持のための基盤整備が行われたし、現在金融自由化の過渡期にある米国でも、信用秩序維持の方策が拡充強化されてきている。そこで、こうした英国、西ドイツ、米国におけるこれまでの信用不安の実例と対処策について具体的にみておくこととしよう。

(1) 英国のSecondary Banking Crisis

（金利自由化と信用秩序維持）

英国では、1971年5月の英蘭銀行による新金融調節方式（Competition and Credit Control、いわゆるC.C.C.）の導入に伴い、同年10月金利自由化（ロンドン手形交換所加盟銀行間の預貸金金利協定の撤廃）が実施されたが、その後、73年末から75年にかけて信用秩序の動揺がみられた。これは、シティの新興金融会社London and Country Securities社の流動性不足による支払不能（73年11月）に端を発したもので、破綻銀行の殆どがsecondary banks（英蘭銀行から公認銀行＜authorized banks＞として認められていない中小銀行＜資金量シェア約2%＞、fringe banksともいう）であったことから、Secondary Banking Crisisと呼ばれている。この事件が単に英国の一部中小銀行だけの局所的な危機に止まらず、信用秩序全体にもかなりの影響を及ぼすものであったことは今日では共通の認識となっている¹²⁾。

このような信用不安が発生した背景としては、一般に、①金利自由化が競争の激化を招来したこと、②それまでの拡張的な金融政策の下でインフレが高進し、不動産ブームが生じたこと、③伝統的に金融機関に対する規制が緩やかで、銀行業務

12) 1978年1月、英蘭銀行のRichardson 総裁（当時）は、下院の国有化産業に関する特別委員会において、Secondary Banking Crisisが「1930年代以来最悪の金融恐慌（the worst financial crisis since the 1930's）」であったと証言している（落谷〔20〕）。

に対する参入が比較的自由に行われており、こうした secondary banks にまで英蘭銀行の監督権限が及ばなかったこと、の3点が指摘されている（ウィルソン委員会〔30〕ほか）。英蘭銀行も金利自由化に伴う競争条件の変化がとくに経営基盤の脆弱な中小銀行の経営悪化を拍車した点に着目し、金利自由化が Secondary Banking Crisis に少なからず影響したことを認めている。以下、Secondary Banking Crisis に英蘭銀行がどのように対処したかを振り返ってみることとする。
（英蘭銀行の信用不安収束活動）

Secondary Banking Crisis に対する英蘭銀行の活動は、①大銀行との協調融資である「救命艇」活動（the life-boat operation）と②英蘭銀行単独の救済措置に分けて考える必要がある。

1、「救命艇」活動（the life-boat operation）

英蘭銀行は、事件発生後、secondary banks に対する信用不安が銀行制度そのものに波及す

る恐れがあるとの判断から、ロンドンおよびスウェーデンの加盟銀行と提携し、73年12月、英蘭銀行副総裁を chairman とする「信用管理委員会（Control Committee）」を設立、経営危機に陥った金融機関の個別調査と救済融資に当たった。これがいわゆる「救命艇」活動と呼ばれるものである。

救済融資は英蘭銀行と他のメンバーによる協調融資（英蘭銀行のシェア10%、他のメンバーは預金規模等に応じて分担）という形で行われ、この対象となったのは全部で26社（このうち公認銀行5行¹⁴⁾）、金額で12億ポンドに上った（第2表参照）。

「救命艇」の融資対象としては、①再建の可能性があり、②個人との取引が多く、③救済する機関投資家が他にいないこと、等が条件となり、金利は原則としてインターバンクレート¹⁴⁾の1.5～2.0%高という罰則金利（penal rate）であ

第2表 「救命艇」融資供与額の残高推移（各四半期末）

期 末	100 万ポンド	期 末	100 万ポンド
1974 年 3 月	390.2	1976 年 3 月	876.1
6 月	443.4	6 月	827.2
9 月	994.3	9 月	774.5
12 月	1,181.7	12 月	782.7
1975 年 3 月	1,173.4	1977 年 3 月	752.1
6 月	1,148.5	6 月	731.7
9 月	949.9	9 月	713.8
12 月	913.5	12 月	676.5
		1978 年 3 月	656.5

（資料） Bank of England, Quarterly Bulletin.

英蘭銀行の単独責任においての追加融資を除く。

13) Secondary Banking Crisis については、英蘭銀行が、78年5月にウィルソン委員会に提出したレポート "The Secondary Banking Crisis and the Bank of England's Support Operation"〔27〕において、事件の全容がまとめられている。また露谷〔20〕を参照。

14) 当時の円換算で7千～8千億円に相当し、わが国における昭和40年証券不況時の救済融資（山一・大井証券への日銀特融335億円、日本共同証券、証券保有組合に対する融資額2,950億円）と比較すると、かなりの規模であったといえる。

った。このような条件(とくに①)は、信用不安という事態が「純粋に一時的な流動性問題(a purely temporary liquidity problem)」として捉えられていたことを物語るものであった。事実、救済対象金融機関から引出された預金の大部分が「救命艇」組織に参加した銀行に再預金されたため、問題解決のポイントは預金の還流(recycling deposits)をいかに円滑に促すかという点にあるとみられた。しかし、事態はやがて「支払能力の問題」へと転化し、74年8月、民間銀行は回収不能を懸念して12億¹⁵⁾ポンドを超える追加融資を拒否するに至った。

ロ、英蘭銀行単独の救済措置

民間銀行が12億ポンド以上の追加融資を拒否した後、74年秋から75年3月までに、英蘭銀行は1億ポンド余の単独融資を実行している。さらに英蘭銀行は、75～76年には、危機に瀕した¹⁶⁾民間銀行2行(Slater Walker 銀行とEdward Bates & Sons 銀行、いずれも公認銀行)を自己の管理下におき、不良資産の売却と預金の払戻しを実行した。この2行の処理に際して英蘭銀行は約5,000万ポンドの損失を負担したと

いわれている。

こうした一連の救済措置につき、英蘭銀行は、「救済のためのコストは、もし危機を放置したならば発生したであろう恐るべき災害とコストに比較すれば問題にならない程安上がりであった」(英蘭銀行〔27〕)としており、こうした点からも信頼の喪失防止のためには lender of last resort としての即時かつ断固たる行動が中央銀行の責任であり、場合によっては支払能力のない先にも救済措置を講ずることが必要との判断が読み取れる。もっとも英蘭銀行もこうした救済措置が金融界に対して英蘭銀行はいつでも助けてくれるとの期待を与えたとすれば銀行の discipline にマイナスの影響を与えたことになる点を認め、その分は割引いて評価しているように窺われる。¹⁷⁾

(信用秩序維持のための基盤整備)

Secondary Banking Crisisに関連して注目すべきことは、このような信用不安発生経験に基づいて、1979年4月に銀行法(Banking Act)が成立したことである。それまで英国にはわが国の「銀行法」に相当するような銀行行政の包括的な根拠となる法律がなく、各種金融機関は外国為

15) この額はイングランドおよびスコットランドのクリアリングバンクの推定総資本額(資本金と準備金)合計の約40%に相当。

16) Slater Walker 銀行は、シティの著名な金融グループ Slater Walker Securities 社(1965～73年のブーム期に躍進した新興金融会社の中で最も成功した代表的金融・産業コングロマリット)の銀行子会社(公認銀行)で、親会社の経営不振から危機に陥った。これに対し、英蘭銀行は75年12月以降、秘密裡に支援措置をとったが、76年に入って危機打開が困難であることが判明したため、同銀行を自己の管理下においたうえで不良資産の売却、預金の払戻しを実行した。

Edward Bates & Sons 銀行は1960年代後半以降急成長した新興マーチャント・バンクである。Edward Bates 社の銀行子会社(公認銀行)で、親会社の経営不振から危機に陥った。EBグループの再建に際し、英蘭銀行は同銀行の不良資産部分を自己の管理下において清算を行った。

17) こうした中央銀行のあり方につきセイヤーズ〔42〕は英蘭銀行が1890年の恐慌時にとったスタンスの中で次のように述べている。

「イングランド銀行の第一の関心は、個々の破綻の報道が漏れてもロンドン金融市場全体の持続に破壊的な悪影響を与えるべきではなく、実際に与えないようにすることだけであった。さらに次の関心事は、問題の金融機関が持つ体力と欠陥のバランスからみて、それが救済措置を受けるのに適当な状態かどうか、もしそうであっても、イングランド銀行は自己資金で救済を約束すべきか、他の金融機関を説得して救援に向かわせるべきか、あるいはなにもすべきでないのか、を検討するということであった。」

替管理法、会社法、法人税法等それぞれ固有の目的で作られた法律に基づき銀行業務を展開していた。このように銀行の定義が不明確で新規参入も自由に行われた結果、secondary banksが乱立することとなり、しかもこれらに対し当局の監督も不十分であった。こうしたことが Secondary Banking Crisisにつながったとの反省から銀行法が制定されたのである。

銀行法の主な狙いは、英蘭銀行に預金取扱機関全般に対する法的な監督権限を与え、信用秩序の動揺を未然に防ぐこと、並びに預金保険制度（預金者保護制度）を創設し、預金取扱機関が経営難に陥った場合、小口預金者を保護することにある。預金保険制度は82年2月発足をみたが、英蘭銀行は、いったん信用不安が発生した場合には預金保険制度によって動揺を防ぎきれものではなく、預金保険制度の信用秩序維持の役割には限度があると考えているようである。

(2) 西ドイツの経験

（金利自由化と信用秩序維持）

西ドイツでは、1967年4月に預貸金金利の全面自由化（金利調整令の廃止）が実施された後、競争激化に伴い金融機関の整理淘汰が進み、金融機

関数がかなりの減少をみた（第3表）。こうした金利の自由化は、銀行経営の効率化を促進した点では望ましいものであったが、同時にそれに伴う金融機関の間の競争激化により信用秩序の維持に問題を生ずる惧れもあった。このため政府は金利自由化直後から預金保険制度の拡充について検討を開始するなど、金利自由化と信用秩序維持との関係についてかなり気を配ってきた。その後、73～75年にかけてヘルシュタット銀行（74年6月破綻）をはじめとした一連の中小銀行の経営破綻（いわゆる Private Bank Crisis）が表面化した。ブンデスバンクは、金利の自由化がこれにどの程度強く影響したかの評価を明らかにしていないが、収益基盤の弱い銀行は、ヘルシュタットのようにリスクの大きい貸出や為替投機により収益改善を図ろうとして失敗した例が少なくないと考えているようである。こうした銀行の経営悪化や破綻に対しては自己責任原則を基本とするのが西ドイツの考え方であり、例えばヘルシュタット銀行の破綻に際してブンデスバンクは連鎖倒産防止の観点から再割引枠の使用制限措置撤廃、ロンバード貸付の再開といった流動性緩和措置を講じたが、同行に対しては、先物外国為替取引の失敗という mis-management を理由に何らの救済措置

18) 銀行法によれば次のような内容が定められている。

- ① 預金受入れ業務は英蘭銀行により、recognized banks として認定を受けたものか、licensed institutions として免許されたもののみに認められ、英蘭銀行は認定・免許先を公表する。
- ② 英蘭銀行は licensed institution から業務遂行状況に関する報告の提出を求めたり、recognized banks や licensed institutions に対し審査を実施し得るほか、認定や免許を取消す権限を有する。

19) 大手銀行は「本制度によりメリットを受けるのは支払不能になる惧れのある中小金融機関であり、大手銀行はこれに資金拠出者として参加するに過ぎない」として、本制度の導入に反発していた。このため、本制度は①1行当りの拠出額を最高30万ポンドにする、②保障される預金額を1預金者当り1万ポンドとするが、実際の支払限度額は預金額の100%でなく75%とする（この結果、預金保険制度発足後も預金者は預け先金融機関の信用度、安全性に留意する必要がある）、といった点で大手銀行に、また預金者自身の責任にもある程度配慮したものになっている。

20) 西ドイツでは、当時72年6月のボンド危機以降の巨額の外資流入によって生じた過剰流動性を圧縮する狙いから、銀行の再割引枠の使用制限（73年2月～74年2月は枠の60%以内、74年5月～7月と同75%以内）、ロンバード貸付の限度設定ないし貸付停止（73年6月～74年7月）が行われていた。

もとらなかった。

このようにみてくると、西ドイツにおいては金利自由化の信用秩序面への影響は英国に比べ総じて軽微なものに止まったといえる（これには英国の場合、高インフレ時に自由化に踏み切ったのに対し、西ドイツでは物価が安定している時期に自由化が行われたという違いによるところが少なくないとみられる）。

（信用秩序維持のための基盤整備）

英国において Secondary Banking Crisis を機に銀行法が制定されたと同様に、西ドイツにおいても Private Bank Crisis の発生を契機として、金融機関における預金保障の確立、銀行監督当局の監督・介入機能の整備・強化という観点から、銀行制度および信用制度法（わが国の銀行法に相当）全般にわたって見直しが行われた。

第1に預金保障強化の要請に対しては、預金保険制度の拡充（74年2月、76年5月）が挙げられる。西ドイツの預金保険制度は既に64年に商業銀行の自主組織（共同基金制度）として設立されていたが、上記 Private Bank Crisis を契機として74年2月にまず1預金者当りの保険金支払限度

額の引上げ（1万マルク→2万マルク）が行われ、さらに76年5月には、「預金者保護基金」（ただし引続き自主組織）として改組された。この改組に際して、政府は公的ベースの預金保険制度の創設を提唱したが、銀行側が立法措置に基づく制度創設に伴う行政権力の介入と銀行監督の重複化を警戒して反対し、結局民間ベースという前提のまま審査部門の強化、1預金者当り保険金支払限度額の引上げ（支払限度額は破綻銀行の自己資本の30%に設定され、通常の個人預金者についてはその全額が保障される仕組み。もっとも実際の保険金支払額は預金保険基金残高により制約を受ける）が実施された。

第2は、74年9月に金融機関の緊急時の資金繰り難の救済を目的とする特殊銀行として Liquidität-Konsortial bank（略称 Liko-bank）が設立されたことである。これは、ヘルシユタット銀行破綻直後の74年7月に設立された商業銀行大手8行による自主的な救済機関（Liquidität Konsortium）をブンデスバンクの指導もあって発展的に解消し、新たに全金融機関を対象としブンデスバンクも出資する形で発足したものである。

第3表 西ドイツ金融機関数の推移（信用協同組合を除く）

	1960年末	1965	1970	1975	1980
商 業 銀 行	336	343	314	293	243
うち三大銀行*	6	6	6	6	6
地方銀行	} 121	} 125	113	114	100
外国銀行			25	49	56
個人銀行	209	212	170	124	81
振替中央銀行	14	14	12	12	12
貯蓄銀行	866	864	832	675	599
信用協同組合中央銀行	19	19	13	12	10
合 計	1,235	1,240	1,171	992	864

* ベルリン子会社を含む。

（資料） Monthly Report of the Deutsch Bundesbank

Liko-bank の設立趣旨は「元来健全な金融機関が資金繰り難に陥った場合にはこれを援助し、内外における資金決済の円滑化を図り、もって西ドイツの金融機関に対する一般の信頼低下を防ぐことにある」(ブンデスバンクと各金融機関団体の共同コミュニケ)とされているが、その活動状況については定かではない。

第3に信用制度法の見直しの結果、76年5月に同法の一部改正(大口融資規制の強化、銀行監督局の権限強化、個人銀行の新設制限)が行われた。この法改正の趣旨は、大口融資に伴うリスク負担を制限し、銀行監督局による銀行の経営内容の把握および介入体制を強化することにより、銀行経営の健全性を維持するとともに、一連の銀行不祥事で揺らいだ銀行に対する信頼を回復しようとするものであった。

(3) 米国の経験

米国では1980年金融制度改革法(Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980)により86年までに預金金利規制を段階的に撤廃することが定められたが、その後金利自由化は当初のスケジュールを上回るかたちで進展をみた。すなわち、1982年預金取扱金融機関法(Garn-St Germain Depository Institutions Act of 1982)の成立に伴い、預金取扱金融機関に対して証券会社の MMMF (money market mutual funds) に対抗しうる新種商品として MMDA (money market deposit accounts) およびスーパー NOW の創設が認められたことによって要求払預金についての付利禁止措置はその意味が薄れ、さらに83年10月に定期預金金利の自由化が実現され、米国の預金金利規制は事実上ほぼ完全に自由化されるに至った。た

。Liko-bank の概要

イ、設立	1974年9月(在フランクフルト)										
ロ、資本金	10億マルク(ただし当初払い込み2.5億マルク)										
ハ、出資者	<table> <tr> <td>ブンデスバンク</td><td>30 %</td></tr> <tr> <td>ドイツ銀行協会加盟銀行</td><td>30</td></tr> <tr> <td>貯蓄銀行協会加盟銀行</td><td>26.5</td></tr> <tr> <td>信用協同組合加盟銀行</td><td>11</td></tr> <tr> <td>その他</td><td>2.5</td></tr> </table>	ブンデスバンク	30 %	ドイツ銀行協会加盟銀行	30	貯蓄銀行協会加盟銀行	26.5	信用協同組合加盟銀行	11	その他	2.5
ブンデスバンク	30 %										
ドイツ銀行協会加盟銀行	30										
貯蓄銀行協会加盟銀行	26.5										
信用協同組合加盟銀行	11										
その他	2.5										
ニ、運営	4人で構成される信用委員会(Kreditausschuss、ブンデスバンクからも1名参加)によって運営されるが、具体的な事務は輸出信用会社(AKA)が行う。										
ホ、事業内容	国内および外国との支払取引における銀行決済を保証するため、資金繰り難に陥った金融機関に対して資金の貸出、手形買取、その他リファイナンスを行うほか、金融機関に対する預金をも行う。 融資条件等はその都度加盟銀行で協議されるが、期間は3～6か月以内、金利は可能な限り低水準と規定。 融資は健全な経営活動を行ってきた金融機関が外部的な要因によって経営困難に陥った場合にのみ実施されるのが原則。したがって自己の経営責任に帰するような要因によって経営危機を招いたような場合には融資は行われない。										

こうした金利の自由化が1980年以降の歴史的な高金利の下で銀行対貯蓄金融機関、金融機関対証券会社といった業態間の攻防を伴いつつ進展してきたため、その過程で預金取扱金融機関、とりわけその資金運用の大部分を低利、長期の住宅抵当貸付に充当してきた貯蓄金融機関の経営悪化が深刻化した。こうした状況に対応して、公的当局による信用秩序維持面での役割の強化、拡充が図られてきた。

(金融機関破綻処理の概要)

米国の預金取扱金融機関に対する監督、規制は、²¹⁾二重銀行制度とも絡み複雑なものとなっている(第1図参照)。商業銀行および相互貯蓄銀行は、その大半がFDICに加盟しており、破綻等に際してはFDICが中心となりFRB、通貨監督官(国法銀行の場合)、州銀行監督官(州法銀行の場合)と連携してその処理に当たっている。また貯蓄貸付組合は、その殆どが連邦住宅貸付銀行制度(FHLB)に組込まれ、同制度の預金保険制度である連邦貯蓄貸付保険公社(FSLIC)に加盟しており、これまで破綻等の問題も同制度の枠内でFSLICを中心に処理されてきた。

もっとも前述のとおり1980年金融制度改革法により連銀貸出の対象先が全ての預金取扱金融機関に拡大された結果、FRBもこれら金融機関の破綻処理に関与しうることになった。

(FDICによる破綻処理)

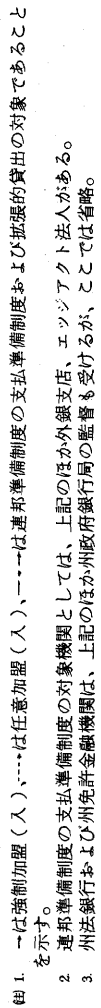
FDICの破綻処理方法は、①破綻銀行を閉鎖して必要な預金者保護を講ずる方法(預金直接支払、預金承継、新国法銀行設立)と、②破綻銀行を閉鎖に追込まない方法(資金援助を伴う合併、直接資金援助)²²⁾に大別される(個々の処理方法の概要は第4表参照)。銀行破綻が多発した1930年代頃は預金直接支払が一般的であったが、最近では預金承継が主流になっており、またとくにここ1～2年では資金援助を伴う合併が増加している。このように、預金直接支払よりも預金承継や資金援助を伴う合併が主流となっているのは、こうした方法による場合には①法定限度額(10万ドル)の預金者保護に止まらず、債権者全体の保護が可能であり、金融サービスの継続、銀行に対する一般の信認の維持といった点でメリットが大きいこと、②通常FDICにとって債権回収に手間のかかる預金直接支払に比べ損失が少なくてすむこと、などによるものとされる。

(連銀貸出の役割)

預金取扱金融機関に対する連銀貸出には、①「短期的調整のための貸出」(short-term adjustment credit)と、②特殊な事態に対応してある程度継続的に供与される「拡張的貸出」(extended credit)とがあり、後者はさらに(a)小銀行の季節的な資金不足に対して供与される「季節

21) 金融自由化進展に伴い銀行に対する複雑な監督・規制機構を合理化しようとの動きも活発化しており、84年2月末には、この問題について1年余の審議を重ねてきたBush委員会(正式名はVice President George Bush's Task Group on Regulation of Financial Services。ブッシュ副大統領のほか、ボルカーFRB議長、リーガン財務長官、コノファー通貨監督官、アイザックFDIC議長等13名で構成)が答申(recommendations)をまとめた。同答申は、①通貨監督官事務所(OCC)を発展的に解消させて新連邦銀行規制機関(the new Federal Banking Agency)を創設し、これとFRBが規制監督権限を分担すること、②FDICは日々の規制権限を放棄すること、などを骨子としており、この結果連邦銀行規制機関は従来の3つから2つとなり、規制面の重複は緩和されることになる。このほか同答申には、FDICに対し銀行活動のリスクに応じた保険料を決定する権限を付与することが織込まれている。同委員会はこの答申を立法化する方針であるが、その見通しについては、大統領選の年という要因もあり、本年中の成立を危ぶむ向きが多い。

22) FSLICによる破綻処理方法も基本的にはFDICとほぼ同様で、通常、資金援助を伴う合併により処理される場合が多い。



第4表 FDIC の破綻処理方法

発動状況	破綻銀行の閉鎖による処理 (closed bank basis)				銀行閉鎖に追込まない処理 (open bank basis)	
	預金直接支払 (straight deposit pay-off)	新国法銀行設立 (deposit insurance national bank)	預金承継 (purchase and assumption)	直接資金援助 (direct assistance)	資金援助を伴う合併 (assisted merger)	
導入時期	1933年	1933年	1935年	1950年	n.a.	
1981年末までの処理件数 (1)内は1971-81年	285件 (新国法銀行設立を含む 24件)	27件 (n.a.)	263件 (62件)	5件 (5件)	3件 (3件)	
概要	預金者に対し被保険預金 (現行法定限度 10万ドル) を直接支払ったうえ、破綻銀行の清算事務を行う。	適当な承継銀行がなく、経営困難化した銀行の存続が地域にとつて必要な場合、当該銀行の債権、債務を引き継ぎ、営業を継続する新国法銀行を設立。 — 新国法銀行の営業は2年間に限定されており、期間内に更生できない場合は営業譲渡もしくは業務を清算。 — 貸出業務は不可、預金の受入は要求私預金のみ、1人当りの預金合計額は10万ドル以内。	閉鎖銀行の預金および健全な資産を他の銀行に引き継がせ、必要に応じて承継銀行に対して資金を援助。閉鎖銀行の不良資産はFDICが引受け。	銀行の破綻表面化は未然に防止するため、経営困難化した銀行が閉鎖に至る前に資産買取り、預金預け入れ等の直接資金援助を行う。	破綻銀行の資産、負債のすべてを他の銀行に引継がせ、FDICが資金援助を行う。	
発動状況	銀行破綻が多発した1930年代頃は本方式が主流であつたが、最近ではごく小規模の銀行の場合に限つて発動される傾向。	破綻銀行の更生は難しいため、本方式の発動は極めて例外的。 — 発動の大半が1934-35年当時のもの。これらで本方式により更生した銀行は1行のみ。 — 1982年7月閉鎖のペン・スクエア銀行に対し、本方式が採用されたが、これは①同行所在のオクラホマ州が支店設置を一切認めないコミュニティ・バンク州であるため中小規模銀行が見つからなかつたこと、②預金口座が多いため、預金直接支払よりも本方式による方が窓口の混乱を緩和できること、等によるもの。	最近では本方式による破綻処理が一般的。 — 法定限度額の預金者保護にとどまらず、債権者全体の保護、金融サービスの継続、銀行に対する一般の信認の維持が可能。 — 通常、本方式による方がFDICの損失が少なくて済む。	本方式の発動は極めて例外的。 — 経営困難化した銀行の営業を継続させることが、地域社会等に対する適切な金融サービスを保つるうえで不可欠であること、および経営立直しが十分見込める状態であることが発動の条件。	1981年1月に初めて発動されて以降増加。 — 高金利という一時的金融環境によつて収益面に問題を生じた相互貯蓄銀行に多く発動されている。	

貸出」(seasonal credit)、(b)持続的な預金取崩しや貸出回収状況の突然の悪化、さらにディスインターミディエーションのような金融市場の状況悪化等特殊な状況においてのみ認められる「その他の拡張的貸出」²³⁾(other extended credit)に分けられる(連銀貸出残高の内訳は第5表参照)。

銀行破綻の際の連銀貸出として中心的役割をもつのは②(b)の「その他の拡張的貸出」であるが、連銀貸出は①当該銀行の流動性不足が一時的かつ

早晩回復可能な場合、および②当該銀行の破綻表面化による金融混乱を回避するためのつなぎ融資²⁴⁾が必要な場合、²⁵⁾に限定されており、不健全な金融機関に対する救済資金の援助という形での貸出は行われていないとされている。

(1982年預金取扱金融機関法による救済手段の拡充等)

82年10月に1982年預金取扱金融機関法が成立、これにより預金取扱金融機関に対しMMMF²⁵⁾に対

第5表 連銀貸出残高の内訳

単位 百万ドル

	連 銀 貸 出 残 高	短 期 的 調 整 の た め の 貸 出	拡 張 的 貸 出	季 節 貸 出	そ の 他 の 拡 張 的 貸 出
1981 年 9 月	1,473	950	523	222	301
12 月	642	440	202	53	149
1982 年 3 月	1,611	1,128	483	174	309
6 月	1,205	863	342	239	103
9 月	976	756	220	102	118
12 月	697	479	220	33	187
1983 年 3 月	854	483	371	53	318
6 月	1,714	629	1,085	121	964
9 月	1,441	735	706	191	515
12 月	748	650	98	96	2

(資料) FRB, Federal Reserve Bulletin.

- 23) 1980年金融制度改革法に基づき80年8月に貸出の手続きを定めるレギュレーションAの改訂が行われ、連銀貸出の対象が加盟銀行以外の預金取扱金融機関に拡大され、81年8月以降実際にother extended creditが発動されている。ただし、FRBの貸出窓口利用に先立って他に利用可能な資金調達源(例えば連邦住宅貸付銀行<FHLB>、全国信用組合機構<NCUA>の短期資金貸制度)を有する金融機関はこれらの機関から借入れができない場合のみ、FRBからの信用供与を受けることができるとされている。
- 24) ファースト・ペンシルベニア銀行(First Pennsylvania Bank、当時預金量53億ドル<全米23位>、ペンシルベニア州所在、国法銀行)は、70年代末頃債券運用の失敗から経営困難に陥り、80年4月に監督当局に救済措置を要請、これに対してFDICが民間銀行と協調して融資(期間5年、5億ドル)を実行するとともに連銀貸出も併用された。このときの連銀貸出は一時的かつ早晩回復可能な場合のものとされている。
- 25) フランクリン・ナショナル銀行(Franklin National Bank、当時預金量14億ドル<全米20位>、ニューヨーク州所在、国法銀行)は外為取引および地方債、政府証券取引による多額の損失により経営困難に陥り、74年5月にこれが表面化し、同年10月にEuropean American Bank(欧州6銀行出資によるニューヨーク州法銀行<FDIC加盟>)に買収された。FRBは同行の経営危機表面化直後に「同行に対し担保のある限り全面的に貸し応ずる」旨のステートメントを発表、現実には17億ドルに上る貸出を実行した。同行に対する連銀貸出は銀行破綻表面化による金融混乱を回避するためのつなぎ融資の典型例とされる。

抗しうる新種預金の創設（82年12月MMDA、83年1月スーパーNOW）が認められたほか、自由化の過程で個別金融機関の経営破綻が相次ぎ、信用不安の拡大が懸念されるような場合に、監督当局がこれまで以上に弾力的に対処しうるよう、今後3年間の時限措置として次のような救済手続が制度化された。

① 緊急合併 (extraordinary acquisitions)

FDICおよびFSLICは、既に破綻もしくは経営難に陥っている傘下金融機関を他の金融機関に合併・吸収させる権限を付与される。優先順位は、第1に同一州内同一業態、第2に他州同一業態、第3に同一州内他業態、第4に他州他業態の順。

② 資本援助制度 (net worth certificates)

FDICおよびFSLIC加盟の金融機関について総資産に占める自己資本比率が極端に低下（3%以下）した場合には、FDICないしFSLICが当該金融機関の発行する「純資産証書 (net worth certificates)」を買い取る形で資本援助を行うことにより自己資本の増強を図ろうとするもの（純資産証書の買い取り限度額は自己資本比率の水準によって異なり、例えば同比率が2%超3%以下の場合、期間経常赤字の50%を限度）。

上記措置はいずれも個別金融機関が現実経営危機に陥った場合に、救済を受ければ再び活力を取り戻すと見込まれる金融機関に対して適用される。これらの救済措置はいうまでもなく個別金融機関レベルでの事後処理策と考えられるが、同時にこうした危機管理のルールを制度化することにより、個別金融機関の経営破綻が信用秩序全体にまで発展していくのを未然に防止する効果をも狙っている。

る点は注目される。

このほか同法は、FDIC、FSLIC、NCUA理事会に対して、各々が管轄する現行預金保険制度を次のような観点から再検討すべきことを命じており、²⁶⁾これを受けて米国では、金融自由化の下における預金保険制度のあり方について議論が活発化している。

① 現行預金保険制度が預金取扱金融機関の構造と業務に与えている影響。

② 現行の1預金者当たり保険金支払限度額（10万ドル）でカバーできない分に対して、任意保険制度を設定することの可否、およびこれを民間機関に委ねることの可否。

③ 預金保険料率を一律（現在、預金債務の12分の1）のものとせず、預金取扱金融機関の業態別、規模別または個別金融機関の信用度に応じて差別化することの可否。

④ 被保険預金の増大が保険基金の運営やリスク負担に与える影響。

⑤ 小口預金者の保護を厚くするとともに、大口預金者の自己責任を高めるような預金保険制度の可否。

⑥ 保険加入金融機関の財務状態および経営成績に関する現行ディスクロージャーの適切性および改正の必要性。

⑦ 3つに分かれている現行預金保険制度 (FDIC、FSLIC、NCUSIF) の統合の可否。

(4) 欧米主要国の経験から得られるインプリケーション

これまでに見た欧米主要国の信用秩序維持面の経験からまず第1にいえることは、金利自由化（とくに預金金利規制の撤廃）が信用秩序面に及ぼす

26) 各々の検討結果は83年3～4月にかけて公表されたが、FDICの報告書〔32〕は、保険料を預金取扱金融機関のリスク度に応じてある程度差別化すること、現行の預金承継方式を修正し預金取扱金融機関の経営破綻に伴う損失の一部を預金者にも負担させるよう改めること、といった提案を行っている。

影響の度合いは、国によりかなり程度の差があることである。こうした信用秩序面への影響は、いずれの国においても①金利の自由化による銀行間の競争激化、②その結果、経営基盤が脆弱で非効率な金融機関の経営困難化が表面化、③それが信用秩序全体の動揺に繋がる、という過程を経ている。このため、金利自由化の信用秩序面への影響の大きさは、自由化移行時における一国の金融システムの安定度、つまり非効率な金融機関がどの程度温存されているのかということによってかなり異なったものになるといえよう。

次に主要国においてこれまで採られてきた信用秩序維持のための具体的方策を要約・整理することにより、わが国信用秩序維持のあり方を考えるうえで参考になると思われる点をいくつか取り上げてみると、以下のとおりである。

イ、公的当局の銀行に対する監督、規制

金利自由化の信用秩序面への影響が、英国よりも西ドイツでは軽微なものに止まったのは、基本的には両国のインフレ率の差異によるものとみられるが、銀行に対する監督、指導のあり方の違いも少なからず影響したといえよう。すなわち、西ドイツでは銀行に対する監督、規制が比較的厳格かつ周到に行われていたのに対し、英国では1979年の銀行法制定までは中小金融機関に対する監督は緩やか（secondary banks等は当局の監督対象外）で、新規参入は自由であった。このため当局の監視が行き届かないところで経営基盤の脆弱な中小金融機関が乱立するといった状況にあった。こうした環境の下で金利自由化が実施されたため、信用秩序面への影響もそれだけ大きなものになった面があると考えられる。

したがって、金利自由化後には、各国とも金融機関の経営困難化を早期に把握することが必要との考え方から検査・考査の充実を図っており、また個別金融機関の経営破綻が信用秩序全体の動揺にまで発展するのを未然に防止するため、参入規

制の強化（英国）や金融機関合併の弾力的運用（米国）を図っている点は注目される。しかし、反面、英国、西ドイツ両国で、程度の差はあれ、金利自由化が信用秩序に大きな破綻をもたらすことなく終了しえたのは、金利自由化前に、業務分野規制などによる競争条件の差別がなかったことも影響している。両国で競争制限的な規制ないし競争条件の不公平をもたらすような規制が少なかったことは、金融システムの安定性を維持する上でかえってプラスとなったように思われる。

ロ、中央銀行の最後の貸手としての役割

中央銀行の最後の貸手としての役割についても国により違いがみられる。すなわち、自己責任原則がかなりの程度確立しているとみられる米国、西ドイツにおいては、最後の貸手としての中央銀行の貸出は原則として solvency、つまり最終的な支払能力を維持している先が一時的な流動性不足に直面した場合に限定され、solvencyのない銀行に対しては、中央銀行貸出による救済措置を採らないこととされている。例えば米国の場合には、信用秩序維持面で預金保険制度の果たす役割が相対的に大きいこともあって、連銀貸出は①当該銀行の流動性不足が一時的かつ早晩回復可能な場合、および②当該銀行の破綻表面化による金融混乱を回避するためのつなぎ融資が必要な場合、に限られており、不健全な金融機関に対する救済資金の援助という形での貸出は行われていない。これに対して信用秩序維持の方策として、預金保険制度よりも中央銀行貸出の役割を重視する英国では、市場全体の信用不安を防ぐために必要と認められる場合には、たとえその時点で solvency が維持されていない銀行に対しても中央銀行貸出を実施することがある。もともと英国では中央銀行貸出はベナル・レート（短期金融市場金利よりも高目の最低貸出歩合＜MLR＞）により実行されているため、こうしたコスト効果を通じて中央銀行貸出の行き過ぎを抑制しうる体制が採られている

といえよう。

ハ、預金保険制度

米国の預金保険制度は金融機関破綻処理に際し、最近では主として預金承継方式や合併斡旋を採用、預金直接支払は極く小規模な先に限定されているが、預金保険制度が預金に対する信託を維持するために果たす役割は高く評価されている。西ドイツでは預金に対する信託維持の観点から通常個人預金者は預金の全額が保障される仕組みとなっている。これに対し信用秩序維持の手段として中央銀行貸出を重視する英国では預金保険制度に対する評価は総じて低く、中央銀行貸出の運用を限定的に考える米国とは対照的である。いずれにしても本制度の信用秩序維持の役割については中央銀行貸出との組み合わせで考える必要があろう。

5. わが国の金融自由化進展と信用秩序維持

以上みてきたように、金利自由化先進国である英国、西ドイツでは自由化後の一時期にみられた信用秩序の動揺を契機として、わが国の銀行法に相当する法律の制定・改正や預金保険制度の設立・拡充が図られた。また、現在金融自由化の過渡期にある米国では、預金取扱金融機関の救済策として、例えば州境を越えた業態の異なる金融機関を合併、吸収させる権限をFDIC等預金保険制度に付与するなど、個別金融機関レベルでの危機管

理のルールを制度化することにより個別金融機関の経営破綻が信用秩序全体の問題にまで広がっていくのを未然に防止しようとの工夫がなされている。こうした各国の信用秩序維持のための努力は、いずれも自由化に伴って生じた信用秩序の動揺という経験を教訓としたものであり、今後金融自由化の一層の進展が見込まれるわが国にとっても示唆に富むものとみられる。ただ、各国の経験をわが国にあてはめて考える場合には、信用秩序維持面におけるわが国特有の諸事情（後述の過保護行政下の自己責任原則の不徹底、「銀行はつぶれないもの」との預金者意識など）にも十分留意する必要があるだろう。

そこで今後のわが国信用秩序維持のあり方を検討する前に、これまでのわが国信用秩序維持の経験を概観しておくことにしよう。

（これまでの信用秩序維持の経験）

わが国においては、昭和初期の金融恐慌時には数多くの銀行破綻を経験したが、戦後は信用秩序全体としてみればとくにこれといった大きな動揺を経験しておらず、昭和46年7月に設立された預金保険制度（預金保険機構）もこれまで発動されるということとはなかった。このように戦後のわが国において信用秩序維持面で欧米主要国に比べ少なくとも表面的には良好なパフォーマンスを達成しえた背景として次の諸点が指摘できる。第1は、昭和2年の銀行法により世界に類をみない急速な銀行合同（最終的には昭和10年代の馬場蔵相によ

27) もっとも、事実上の救済措置がとられた事例が全くなかったわけではない。例えば、昭和40年の証券不況時の山一証券、大井証券に対する日銀特融（日本銀行法第25条による貸出）が挙げられるが、これは事態を放置すれば単に証券界に止まらず、信用機構全体の重大問題に発展しかねないとの判断に立って、信用秩序全体の安定を確保することを究極のねらいとして行われるものである。

28) 明治初年の銀行制度創設当初は、一般に「機関銀行」と呼ばれた不健全な弱小銀行の乱立という状況にあったが、明治29年「銀行合併法」が制定され、これを端緒として銀行合同政策が推進された。その後、多数の弱小銀行が金融恐慌を通じて整理され、とくに昭和2年の銀行法（最低資本金額を制定）により銀行の合同合併が著しく促進された。その後昭和11年の「一県一行主義」による政府の強制的な指導、奨励により合同合併がさらに進み、第二次大戦末期までに銀行数は著しい減少をみた（普通銀行数、明治34年末1,890行→昭和2年末1,283行→昭和10年末460行→昭和20年末61行）。

る一県一行主義)が進められ、その結果、弱小銀行が殆ど整理、淘汰されてしまったことである。こうした銀行合同が進められたのは、ある程度の規模を持った銀行でなければ安全性も収益性もまた金融機能も十分に期し難いとの考え方が支配的であったことによるものとみられる(事実、昭和30年以降、新規に免許を得た普通銀行は全く存在しない)。第2は、こうしたいわば事実上の新規参入規制の下で、当局の銀行に対する監督、規制が個別金融機関の経営保全を通じた「預金者保護」、「信用秩序の維持」に主眼をおいたものとなり、このため過当競争防止と経営基盤強化を内容としたいわゆる「護送船団行政」が進められたことである。その結果、非効率な金融機関がこれまでかなりの程度温存されてきた可能性があることは否定できないところであろう。第3は、戦後の持続的な高度成長の過程で銀行としても経営リスクをさほど意識することなく業容拡大に専念したことである。このような経営環境の下ではたとえ個々の融資先に破綻が生じても銀行全体としてみればリスクの分散が有効に図られるため、結果的には個別リスクが銀行システム全体の信用に大した影響を及ぼすことなく吸収される場合が多かったと考えられる。第4は昭和初期の金融恐慌が契機となって、金融取引における有担保主義が定着したことである。有担保原則により金融取引の確実性が全体として高められたほか、金融機関の資産保全もそれだけ行き届いたものになるなど、有担保原則がこれまでのわが国の信用秩序の維持に果たしてきた役割は少なくないと考えられる。

もっとも昭和40年代半ば以降、国際化の進展や経済成長の減速およびそれに伴うマネーフロー面の変化等金融機関をめぐる経済的、社会的環境の変化に伴い、これまで信用秩序を維持するうえで中心的な役割を果たしてきた銀行に対するいわゆる過保護行政が、経済全体の効率化を金融面から推進していくうえで弊害の多いものであることが

次第に認識されるようになったことも事実である。

45年7月の金融制度調査会の答申(「一般民間金融機関のあり方等について」)では、適正な競争原理の導入と金利機能の活用を通じて「金融効率化」を図るべきことが強調され、54年6月の同調査会答申(「普通銀行のあり方と銀行制度の改正について」)においては、社会的公正にも配慮した「新金融効率化」が提唱された。この調査会答申に基づき56年5月には、銀行の公共性ととも銀行業務の運営についての自主的な努力の尊重を謳う新銀行法が成立し、その後実際の行政においても店舗、配当、業務範囲等の面で相次いで弾力化措置が打ち出されている。

また、こうしたいわゆる「金融効率化」、行政の弾力化の動きと軌を一にして46年7月には金融制度調査会答申(45年7月)に基づいて「預金者保護と金融機関保護との分離」を図るために預金保険機構が設立された。^{29) 30)} 前述のとおり、戦後の銀行行政においては、金融機関の経営保全を通じて預金者の保護を図るとの立場が一貫して採られてきたが、預金保険機構の設立は、こうした体制が結果的に過保護行政に繋がったとの反省に立って実現されたものである。さらに54年6月の調査会答申で預金保険制度拡充の検討が提案され、これを受けて57年度から預金保険料率の引上げ(10万分の6→10万分の8)という形で同制度の拡充が図られた。

以上みてきたように、新銀行法の制定をみた56年以降銀行行政の自由化・弾力化措置が相次いで打ち出され、またその受け皿としての預金保険制度の拡充が図られるなど、銀行行政のスタンスにもこのところかなりの変化が窺われる。こうした現在の銀行行政は、いうまでもなく54年6月の金融制度調査会答申において提唱された「新金融効率化」論(つまり、金融機関が公共的、社会的役割を十分に果たしていくために、適正な競争原理の下で、自己責任原則に立ち、自主的な企業

努力によって、効率化を進めていくべきこと)を受け継いだものであり、金融機関経営における自己責任原則の確立を1つの大きな柱にしているとみられる。

しかしながら、これまで長年にわたる過保護行政の下で培われてきたわが国銀行業の行動原理がこれによって急に変わりうるものではない。欧米主要国、とくに米国、西ドイツに比べれば、わが国の銀行の自己責任意識はこれまでのところ総じて希薄なものに止まっているといえよう。また前述のとおり戦後の信用秩序面でのパフォーマンスが表面的には良好であったことから、預金に対する信認も依然として「銀行はつぶれないもの」との預金者の信頼に支えられている。こうしたわが国の現状を踏まえて、次にわが国における信用秩序維持のあり方について検討することとしよう。(わが国における今後の信用秩序維持のあり方)

今後わが国において、国際化の一層の進展、低成長経済への移行を背景とするマネーフローの変化、国債の大量発行、さらには証券・郵貯等の進出、金融業務における技術革新の進行等を背景として、金融自由化が進展していくとの見方が一般

的である。現在のところ、こうした金融自由化(とくに預金金利規制の撤廃)についての具体的な取り組み方については未だ必ずしも明確なコンセンサスが得られていないが、いずれにしても今後金融機関の間の競争が一段と促進され、それに伴い金融機関全体として利鞘の縮小や資金運用・調達面でのリスク・不安定性が増大すると見込まれるため、健全経営への配慮がこれまで以上に重要な意味を持つことになろう。このような状況の下での信用秩序維持の問題を考える際の基本的スタンスとしては、前記のようにわが国では自己責任原則が総じて不徹底であることからみて、何よりも自己責任原則を真に徹底していくことが肝要であると考えられる。

こうした点を念頭に置いて、今後の信用秩序維持のための公的介入のあり方を欧米主要国の経験をも踏まえて考えてみよう。

1、公的当局の銀行に対する監督、規制

今後の金融機関の経営環境の変化を展望すれば、銀行経営健全化の要請が一段と強まるものと考えられる。銀行経営の健全性は本来銀行自らが自主的に配慮すべきことであり、また銀行の自己責任

29) 預金保険制度の導入については、昭和2年の銀行法制定時にもその是非が論議されている。すなわち、衆議院の委員会において、木暮武太夫代議士が、

「アメリカノ一部銀行ナワレテイル ― 零細ナル預金ヲシタ人々ヲ積極的ニ助ケルト云ウ所ノ銀行預金ノ保障ノ制度 ― ヲ取り入レテ積極的ニ預金者ノ利益ヲ保護スル方法ヲ採用スル考エハナイカ」

とただしたのに対して、松本政府委員(大蔵省銀行局長)は、銀行預金の保障制度の精神はたいへん結構であるとしながらも、政府が強制的に設立することに対しては、

「銀行ガサウ云ウコトヲヤルト云ウ自覚心ガモット進ンデ参リマセヌト云フト、徒ニ空文ヲ設ケルト云フコトハ如何デアリマセウカト存ジマス」

と述べ、同制度の導入に消極的な姿勢を示している(大蔵省銀行局内金融制度研究会編〔5〕)。

このように弱小銀行の整理に重点が置かれていた当時においては、預金保険制度はむしろ銀行の健全性維持のための努力を阻害するものであるとして否定的な見方が一般的であったといえる。

30) 45年7月の金融制度調査会の答申〔6〕では、預金保険制度の導入を次のように提案している。

「国民大衆の預金の保護に万全を期するとともに、金融機関に対する過保護ともいふべき態勢を改めて適正な競争原理を導入し、その経営の効率化を促進していく見地からは、この際、預金者保護と金融機関保護との分離を図り、預金に対する直接的な保障制度としての預金保険制度を導入することが必要である」

なお、金融制度調査会における審議の過程では、預金保険制度をつくる前に、まず支払準備の充実、行政指導の強化、日銀考査の充実により金融機関の健全性を高めるべきであるとする慎重論もみられた。

意識の涵養を図るうえからも公的当局の役割はできるだけ限定的に考えるべきである。その場合、現在銀行に対して行われている当局の監督、規制等のうち、まず競争制限的な規制（つまり金利規制や業務分野に対する規制など）はderegulationの対象とすることが望ましいと考えられる。ただ、こうした金融自由化の進展の下で当局の銀行に対する監督、規制等の範囲をどの程度まで残していくかという点についてはこれといった明快なコンセンサスはなかなか見出し難い。現在、金融自由化が進展している米国では、「市場が最良のsupervisorである」として、基本的には規制は不要であるとの見解が当局にもみられる。これは、市場が銀行の経営内容を的確に評価できる条件が整っていれば、銀行は市場から高い評価を得るために、いやでも経営内容の改善（自己資本の充実、資産内容の改善等）に取り組むであろう、との見方に立っている。学界でも議論は様々である。³¹⁾しかし、一国の支払システムの重要な一環を形成している銀行の社会的、公共的な性格や、支払システムの安全性が脅かされた場合にこうむるとみられる社会的コストの大きさ等を勘案すれば、少なくとも信用秩序の維持（ないし金融システムの安全性確保）を図るうえで実効性があると認められる監督、規制については今後とも活用の方で考

えていくべきであろう。その点、銀行考査の如く金融機関の実態に即した肌目細かい指導と実情把握は、銀行の自主性を尊重しながら、健全性維持の予防的対処手段となる点で、望ましい方策の一例であろう。自己資本比率規制など健全性維持を目的とした現行バランス・シート規制の有効性についてもさらに検討を加える必要があると考えられるのが、こうした規制は、強制しようとしても、銀行サイドでそれを遵守するに足るインセンティブが働かねば実際にはうまくいかない。この点で再割引枠の算定基準に銀行の保証自己資本額が用いられ、また経営諸比率の遵守状況如何では再割引枠を削減するという西ドイツの仕組みは示唆的である。いずれにしてもこれらの規制は、実行するとしても銀行の自主的な経営改善目標としての意味合いを持たせる工夫が必要であろう。

支払システムの安全性に関しては、金融業務における技術革新の進行に伴うシステム・リスクの問題にも十分留意する必要がある。決済機能がより広範かつ迅速にワークしていくようになると、一旦事故が発生すれば信用秩序に及ぼす影響はこれまでに比べ大きなものとなる可能性が強いからである。したがって、こうした問題が発生する惧れのないようなシステムを設計することが何よりも大切であるが、同時にシステムに加盟する個々

31) 学界には、銀行に対する諸規制は銀行破綻を防止するどころかその可能性を増大させるとして、競争制限的規制のみならず自己資本比率規制等のバランスシート規制をも一切撤廃するのが望ましいとの見解もある。例えば Benston, G. J.〔28〕は、預金保険の導入により銀行の取付け（bank runs）発生の可能性が殆どなくなったために、銀行の破綻は、一般企業の破綻と何ら異なることはないとの認識に立って、信用秩序維持の観点からは「要求払預金に対して預金保険をかけることを除いて一切の規制を撤廃すべきである」と述べている。その場合、預金保険制度については銀行のリスク度に応じて保険料を個別に設定する可変的預金保険料制度（後述）にすべきであると主張している。また Cargill, T. F. & Garcia, G. G.〔29〕は資産運用制限や金利規制を撤廃しても、可変的預金保険料制度の導入により預金保険がより有効に機能し、また中央銀行の「最後の貸手」としての機能が適切に発揮されるのであれば、金融恐慌は防げる、と考えている。すなわち、こうした状況の下では、「預金金融機関の倒産する率が増えても金融恐慌に発展するのを防止できる」との見解である。したがって、銀行に対する規制の範囲についてのこうした考え方の違いは、可変的預金保険料制度がどの程度銀行のモラル・ハザードを回避し、信用秩序維持の手段としての有効性を確保しうるものか、銀行経営内容のディスクロージャーの有効性はどうかといった点についての見解の相違によるといえよう。

の金融機関のセキュリティ対策も銀行検査・審査に際しての重要なチェックポイントになろう。

ロ、中央銀行の最後の貸手としての役割

中央銀行の最後の貸手としての役割は信用秩序の動揺を未然に防止するうえで極めて有効なものと考えられる。いざとなれば、中央銀行が最後の貸手として機能するであろうとの信認ないし予想が一般に形成されていれば、それ自体が信用秩序の動揺を防ぐ効果をもつであろう。ただし運用の如何によっては、前述のように、モラル・ハザード、非効率な銀行の温存、金融政策の有効性阻害といった問題を生ずる。このような問題を回避し銀行の自己責任意識を涵養していくためには、中央銀行の貸出は（金融調節の目的のものは別として）、信用秩序維持のために行われるものであり、個別金融機関の救済のためのものではないとの認識を一般に植付けることが必要であろう。そのための具体的な方策として、例えば中央銀行貸出をベナル・レートで行いコスト効果を通じて貸出額を抑制しようとする英国の方式や、西ドイツの³²⁾ Liko-bank による融資方式などが参考となろう。

もちろん現実には信用秩序の動揺が懸念される事態に至った段階では、たとえ solvency が維持されていない先に対しても、中央銀行はその経営破綻の表面化が惹き起こすとみられる影響の大きさから判断して、最後の貸手としての役割を果たす場合もありえよう。しかし、最終的にその先を救済するか否かは別問題である。

ハ、預金保険制度

預金保険制度の信用秩序維持面での役割については、前述のように主として中央銀行の最後の貸

手としての役割との組合せで考えていくことになる。この場合、預金保険制度拡充の問題には、①保障すべき預金の額、つまり1預金者当りの保険金支払限度額の引上げと、②同制度の保険金支払能力の拡充、という2つの側面がある。このうち後者②は、そもそも事前に用意すべき支払能力の問題であるが、これに対し①の1預金者当りの保険金支払限度額の引上げの問題は、事前に預金者に対し保障しうる預金額を明示するものであるため、支払限度額の水準如何により公衆の預金に対する信認の程度がかなり異なったものとなる可能性がある。このような意味から預金保険制度拡充の問題を考えるうえで、現行の保険金支払限度額（1人当たり300万円）が預金者（とくに一般の³³⁾ 小口預金者）の信認を獲得するうえで果して十分なのかどうかということが重要なポイントとなる。いうまでもなく公衆の預金に対する信認を確保するためには、保険金支払限度額は大きければ大きいほどよい。しかし、大部分の預金が常に預金保険により保障されるようなシステムになると、当然のことながら金融機関の経営が安易に流れモラル・ハザードの問題が生ずる恐れもある。このように預金保険制度の充実による公衆の信認の最大化と、預金保険制度に伴うモラル・ハザードの最小化は明らかにトレード・オフの関係にあるため、両者をうまく調和させることが肝要であろう。

なお学界では金融自由化の下での信用秩序維持の方策として預金保険制度の重要性を主張する見解（館^[13]ほか）が多いが、中でも最近米国で話題になっている可変的預金保険料制度（Variable-

32) もっとも英国のようなベナル・レート方式がよいのかどうかについては、金融政策運営の有効性といった観点を含めて多面的に検討する必要がある。

33) 例えば、1人当たり10万ドル（約2,300万円）までカバーされる米国の預金保険制度の下では、通常一般預金者は預金保険が付されている限り自己の預金の保全についてあまり不安を抱いておらず、このため一般預金者による取付けはさほど懸念されていないとみられている。

premium system) を取り上げ、モラル・ハザードの問題を解決するものとしてこれを積極的に評価する見解がある(岩田・堀内〔4〕)。この制度は個々の銀行の自己資本の水準や資産内容の安全性に応じて保険料率を可変的に設定するものである。したがってこうした見解の主張するように同制度の下ではリスクの高い銀行はそれだけ高い保険料を払わなければならないためモラル・ハザードの発生を防止することが可能となり、また同時にある一定水準の経営比率の一律遵守を目的としたバランス・シート規制の持つ硬直性も相当程度回避しうるメリットはあろう。しかし、一方、この制度にはそもそも銀行資産の安全性についての客観的かつ公開可能な基準を如何にして見出すかという難しい問題がある。一部の銀行が高い保険料を払っているという事実が公表されれば、人人の受け取り方によっては当該銀行に対する預金者の信認を弱める恐れがあろう。いずれにしても、同制度はわが国預金保険制度のあり方を考えるうえで新たな視点を提供するものであり、今後上記問題点を中心にさらに検討を加える必要があろう。

以上みてきたように、今後金融機関の競争が激化する中で信用秩序を維持していく上で基本的なことは、金融機関が自己責任原則に立って経営健全化に努めることである。そのためには、基本的には当局の銀行に対する監督、規制をできるだけ制限的に考え、銀行の業態間、および銀行と証券会社・郵貯等との競争条件の公平を確保することが必要であろう。中央銀行の最後の貸手としての役割や預金保険制度といった手段はこれま

で以上に重要な意味を持つことになる。しかし、これらの手段は、運用の如何では銀行にモラル・ハザードの問題を惹き起こす。したがって、これらの手段は金融機関の自己責任意識、自己努力を妨げない限りにおいて活用されるべきものと考えられる。

最後に金融自由化の過渡期においてとりわけ留意すべき点に触れておこう。わが国の場合、米国同様、銀行・証券間の業務分野規制が行われ、金利自由化は銀行対証券の業務分野調整を伴いつつ進行するとみられるため、自由化が惹き起こすとみられる影響は西ドイツや英国の経験に比べより広範かつ大きなものとなる可能性がある。その意味で米国における金融自由化過渡期の経験はわれわれにとって示唆に富む。そこから得られるわが国へのインプリケーションとしては次の諸点を挙げる事ができる。すなわち、まず第1に、金利自由化後の金融システムのあるべき姿について展望を固め、それに沿って着実に実行に移していくこと、第2に、移行段階において金融機関等の間(銀行の業態間のほか、わが国の場合、ことに銀行と証券・郵貯等との間)に競争条件の不均衡が生じないように配意すること、第3に金利自由化の時期については、経済パフォーマンスが比較的良好(とくにインフレ期待が鎮静化していること)で銀行の収益状況も全体として安定しているような時期を選ぶことが望ましいということである。

以 上

【参考文献】

- [1] 池 尾 和 人 「金融市場の失敗と公的規制」岡山大学経済学会雑誌、1983年 3 月
- [2] 板 倉 董 一 『新訂銀行論』東洋経済新報社、1965年
- [3] 伊 東 政 吉 『アメリカの金融革命』有斐閣、1983年
- 江 口 英 一 編
- [4] 岩 田 規久男 「わが国銀行業における公的規制」 Discussion Paper Series No.61、
堀 内 昭 義 一橋大学経済研究所、1982年 7 月
- [5] 大蔵省銀行局内 『預金保険制度』（金融制度調査会資料第 3 巻）、金融財政事情研究会、
金融制度研究会編 1969年
- [6] " 『普通銀行のあり方と銀行制度の改正』金融財政事情研究会、1979年
- [7] 大蔵省銀行局内 『新銀行法の解説』金融財政事情研究会、1981年
- 金融法研究会
- [8] 大蔵省銀行局内 『詳説新銀行法』時事通信社、1982年
- 金融法制研究会編
- [9] 黒 田 巖 「金融制度分析の理論的枠組」金融研究資料第 2号、日本銀行特別研究室、
1979年 4 月
- [10] 佐 竹 浩 「銀行行政と銀行法」（新銀行実務講座第13巻）、有斐閣、1967年
- 橋 口 収
- [11] 島 謹 三 「戦前期日本における銀行と証券」研究資料（57）研 2－1、日本銀行
太 田 勉 金融研究局、1982年 3 月
- [12] 鈴 木 淑 夫 『日本金融経済論』東洋経済新報社、1983年
- [13] 館 龍一郎 『金融政策の理論』東京大学出版会、1982年
- [14] " 「日本の金融制度」『東洋経済金融と銀行』東洋経済新報社、1982年
6月17日
- [15] 遠 山 浩 「銀行行動諸規制検討のための一考察 — 銀行経営の健全性維持の観点
から — 」金融研究第 2 巻第 3 号、日本銀行金融研究所、1983年11月
- [16] 徳田 博美編著 『世界各国の預金保険制度』金融経済新聞社、1969年
- [17] 日本銀行調査局 『わが国の金融制度』日本信用調査、1977年
- [18] 日 本 銀 行 「米国の預金金利自由化と金融政策」調査月報、1983年 8 月
- 調 査 統 計 局
- [19] 日本経済新聞社編 『金融システム』日本経済新聞社、1980年
- [20] 落 谷 硯 児 「1973～75年英国銀行恐慌再論」証券研究 Vol.58、日本証券経済研究所、
1979年 7 月
- [21] 堀 内 昭 義 「信用秩序維持と公的規制」季刊現代経済第55号、日本経済新聞社、
1983年 9 月
- [22] 預 金 保 険 機 構 『外国の預金保険制度』1980年 3 月
- [23] " 『預金保険機構10年史』1982年 1 月
- [24] " 『アメリカの預金保険制度』1983年 3 月
- [25] 蟻 山 昌 一 『日本の金融システム』東洋経済新報社、1982年
- [26] Bageot, W. Lombard Street, Homewood, Ill.: R.D. Irwin, (1873) (reprinted
1962).
宇野弘蔵訳『ロンバード街—ロンドンの金融市場—』岩波書店、1941年
- [27] Bak of England. "The Secondary Banking Crisis and the Bank of England's Support
Operation," Quarterly Bulletin, (Jun. 1978).

- [28] Benston, G. J. "Federal Regulation of Banking: Analysis and Policy Recommendations," Journal of Bank Research, (Winter 1983).
- [29] Cargill, T.F. and Garcia, G.G. Financial Deregulation and Monetary Control, Hoover Institution, (1982).
立脇和夫、蠟山昌一訳『アメリカの金融自由化』東洋経済新報社、1983年
- [30] Committee to Review the Functioning of Financial Institution. Report and Appendices, Her Britannic Majesty's Stationary Office, (1980).
西村閑也監訳『ウィルソン委員会報告』日本証券経済研究所、1982年
- [31] Edwards, F.R. and Scott, J.H. "Regulating the Solvency of Depository Institutions: A Perspective for Deregulation," in Edwards, F.R. ed., Issues in Financial Regulation, McGraw-Hill, Inc., (1979).
- [32] Federal Deposit Insurance Corporation. Deposit Insurance in a Changing Environment, (Apr. 1983).
- [33] Federal Home Loan Bank Board. "Agenda for Reform," A Report on Deposit Insurance to the Congress, (Mar. 1983).
- [34] Friedman, M. A Program for Monetary Stability, Fordham University Press, (1959).
三宅武雄訳『貨幣の安定をめざして』ダイヤモンド社、1963年
- [35] Friedman, M. and Schwartz, A. J. A Monetary History of the United States 1867-1960, Princeton, N. J., Princeton University Press, (1963).
- [36] Golembe, C.H. and Holland, D. S. Federal Regulation of Banking 1983-84, Golembe Associates, Inc., (1983).
馬淵紀壽訳『アメリカの銀行制度（1981年版）』日本経済新聞社、1982年
- [37] Hicks, J. Critical Essays in Monetary Theory, Oxford University Press, (1967).
江沢太一、鬼木甫訳『貨幣理論』オックスフォード大学出版局、1969年
- [38] Kindleberger, C.P. Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises, Basic Books, Inc., (1978).
吉野俊彦、八木甫訳『金融恐慌は再来するか』日本経済新聞社、1980年
- [39] Mayer, T. "Preventing the Failures of Large Banks," Havrilesky, T.M. and Boorman, J.T. ed. Current Perspectives in Banking, 2nd ed., (1980).
- [40] McCarthy, I.S. "Deposit Insurance: Theory and Practice," IMF Staff Papers, Vol. 27, No. 3, (Sept. 1980).
- [41] Reid, M. The Secondary Banking Crisis, 1973-75, The Macmillan Press Ltd., (1982).
- [42] Sayers, R.S. The Bank of England 1891-1944, Vol. 1~3, Cambridge University Press, (1976).
西川元彦監訳『イングランド銀行 1891～1944年（上・下）』東洋経済新報社、1979年

- [43] Scott, K.E. and Mayer, T. “Risk and Regulation in Banking: Some Proposals for Federal Deposit Insurance Reform,” Stanford Law Review Vol. 23, (May 1971).
- [44] Solow, R.M. “On the Lender of Last Resort,” Kindleberger C.P. and Laffague J.-P. ed. Financial Crises: Theory, History, and Policy, Cambridge University Press, (1982).