

5. 競争的金融制度への歩み

(1) 「銀行法」改正と金融自由化

金融制度調査会の「銀行法」改正審議

前述したように昭和50年代に入ってからのが国における資金の流れの変化や企業および国民の金利選好の高まりは、高度成長時代の金融のシステムを特色づけた制度的なフレームワークを変容させる大きな圧力となった。かつての高度成長時代の金融制度は、ほとんどの金利が事実上規制下にあり、資金の需給を十分には反映しない金利体系が形成される一方、証券業務と銀行業務あるいは各種金融機関の業務分野の面でかなり明確な垣根が設けられ、総体として統制的な色彩を強く持ったものであったが、昭和50年代には短期金融市場の発達や大量の国債発行に伴う国債流通市場の発展を契機に、これに金融の国際化が絡んで、いわゆる金融自由化の大きな潮流ともいべき変化が生じつつある。すなわち、近年金利の弾力化・自由化がしだいに進展する一方、これと併行して金融機関の資金吸収面においていくつかの新しい金融商品も登場し、いわゆる金融革新の動きとして注目され、また後述の「銀行法」改正を契機に部分的ながら証券業務と銀行業務の相互乗入れが実現した。さらに金融機関の同質化も一段と進展した。こうしてわが国の金融制度は、金利と業務内容両面において、高度成長時代の統制的な金融制度から50年代に入りしだいに競争的金融制度へと変容しつつあるとみることができよう。同時に、こうした民間金融に関する競争的金融制度への変容の過程で、本来市場原理に基づく競争が機能しがたい公的金融との関係をどうするかという問題も表面化することになった。

こうした金融制度の変容に関する重要な問題の一つが「銀行法」の改正問題であった。

昭和50年（1975年）5月、大平蔵相は、金融制度調査会に対し、新しい諮問を行った。その諮問の内容は、「経済金融情勢の推移にかんがみ、銀行に関する銀行

法その他の法令及び制度に関し改善すべき事項並びにこれらに関連する事項について、貴調査会の意見を求めます」というものであり、わが国金融制度の根幹をなす「銀行法」を中心にかなり広範な領域についての検討を求める諮問内容であった。そして、この諮問は、その後「銀行法」の半世紀ぶりの抜本的改正として結実した。

こうした諮問が行われることになった直接の背景としては、第1次石油危機時に企業の投機的な行動をめぐって社会的批判が強まり、その一環として銀行の在り方についても、社会的責任を問う論調が各方面に強まったという事情があった。そして、49年末から50年春にかけて国会でも野党から「銀行法」改正を求める声が高まり、49年12月20日の国会答弁では、三木首相は前向きに検討する旨を述べている⁽²⁾。

しかし、同時により大きな時代の流れとして、第1次石油危機以降のわが国金融・経済情勢の変化という事態が、当時その内容はまだ明確ではなかったとしても、こうした「銀行法」等の再検討を促す要因となった面も大きい。昭和50年5月14日の金融制度調査会第1回総会において、大平蔵相は、諮問に至った背景につき、この点に関連して以下のように述べている⁽³⁾。

戦後、わが国の経済は、内外の好条件に支えられて、順調な成長を遂げて参りましたが、今日に至り、世界的な規模をもつたインフレ、資源や労働力の制約、環境の汚染、国民の価値観の変化等、数々の問題に直面し、経済政策の運営に当つても、量よりも質を、成長よりも福祉を目標とすべきであるという主張が強まり、いわば大きな転換期を迎えておると思います。

金融の在り方は、これら経済及び社会の動きに密接に関連するものでありますので、これからの金融制度の在り方についても、現在あるいは今後の経済社会情勢をも踏えて、根本的に検討すべき時期が来ているのではないかと考えます。

この諮問に先立ち、金融制度調査会委員の大幅な異動があり、新メンバーによって開かれた同日の総会で佐々木直委員が新会長に互選され、20名の委員と11名（後に増員）の臨時委員により構成される新陣容によって「銀行法」等の改正に関する審議が行われることになった。本行からは前川副総裁が委員として参加し

た。

本行はその問題の大きさにかんがみ、総務部に担当参事を置いて検討を重ね、「銀行法」改正に対する本行の基本的な考え方を固めた。今次の「銀行法」改正における重要な論点の一つは、前述のような経緯もあり、銀行の在り方として銀行の社会的責任ないし公共性を具体的にどう考えるかということであった。この概念は極めて多様性を持っており、この問題の扱い方いかんによってはこれに藉口した統制強化につながる可能性があり、また銀行の私企業性や、預金者保護などを内容とする伝統的な公共性概念と相互に矛盾する可能性が少なくないという難しい問題があった。⁽⁴⁾この点についての本行の基本的スタンスは、むしろ適正な競争の導入により、経済・社会のニーズにこたえていくことが重要であり、また各種の銀行批判にこたえていく場合にも、銀行の健全経営の基本線は保持することが大切であるとするものであった。51年3月16日に開催された金融制度調査会の第8回小委員会（小委員会については後述）において、前川副総裁は委員として、この問題につき大略以下のように述べている。⁽⁵⁾

……それら銀行批判に対しどう対処すべきかという一般論、原則論を述べたい。

……全体として考えた場合、銀行に適正な価格競争が欠如していることからくる問題もかなり多かつたように思う。銀行に対する政策的保護が強過ぎるとの不満にみられるように、銀行の保護はそれ自体の目的をもつていたとはいえ、反面で適正な競争を阻害し、取引を不公正にするという不満があつたことは否めまい。

……いろいろな銀行批判にこたえていく場合、健全性、流動性、収益性といったものを離れて銀行経営を考えることはできないのであるから、そうした健全経営の基本線は崩さないようにする必要がある。また、そのような銀行批判をどこまで制度に織り込めるかはまた別の問題であり、その点、長期的な問題である制度に織り込むには自ずから限界があろう。

そこで、銀行批判への対応のし方としては、大きく分けて、規制を強化していく方法と、市場原理を取り入れてその範囲内で銀行の自主性に任せる方法の2つがあろう。

……しかし、基本的には、規制強化ではなく、競争原理の枠組みの中で銀行が自己責任をもつて行動するというのが本筋であると思う。銀行の私企業性としての限界からいつても、また、規制というものがエスカレートし勝ちであることからしても、更に

今後の金融環境の変化等を考えてみても、もはや規制一本槍ではやっていけない時期にきていると思う。

その後の4年余にわたる金融制度調査会の審議過程において、本行側は各種の具体的項目の検討に際し、上記の基本スタンスに照らして規制の行き過ぎにつながらないように配慮して、もろもろの積極的な発言を行った。

金融制度調査会の具体的審議は、昭和50年10月に設けられた小委員会を中心に行われ、①今後のわが国の経済構造および金融構造について、②銀行の役割について、③銀行の資金配分機能の在り方について、④銀行経営上の諸原則について、⑤銀行の取引・サービス面における諸問題について、⑥銀行業務の範囲について、⑦銀行に対する監督等について、の七つの事項について検討し、昭和54年6月20日、同調査会は後に改正「銀行法」の原案となった「銀行法改正の具体的内容に関する小委員会の意見」を別紙に付した答申を決定、同日蔵相に提出した。⁽⁶⁾

この答申では総論において、「今後、経営の健全性を確保しつつ、経営の効率性の追求と国民経済的見地からみた適切かつ公正な機能発揮の両面の要請に調和のとれた形で応えていくことが、金融機関にとっても行政当局にとっても重要な課題である」と結ぶとともに、銀行が公共的機能を発揮し社会的要請に対応していくためには、「銀行が自己責任の原則に立ち自主的かつ創造的な企業努力を行っていくこと」が重要であること、このためには、「私企業としての銀行の活力を十分に発揮させていくことが望ましく、そのため、適正な競争原理を一層活用するとともに、銀行が社会の多様なニーズを的確に把握しこれに十分対応していくことができる態勢を整備していく必要がある」こと、具体的には、金利機能のいっそうの活用、銀行の業務範囲の弾力化、各銀行の特色および各業態の専門性の発揮、銀行経営の効率化促進、許認可等の弾力的運用、などを図る必要があること、また銀行業務に対する規制を行うに当たって、銀行の自主的かつ創造的努力を妨げたり、あるいは銀行について過保護といわれるようなことにならないよう留意すべきであること、などが述べられていた。⁽⁷⁾

昭和2年に公布された「銀行法」（以下、本項では現行法という）は、いわば最低限の法規定を定めたものであり、足りない点は行政指導で補完するという行き

方がとられたものであったが、答申に盛られた改正案は戦後の金融機関に関する立法例に従い、目的規定を設けるほか、許認可基準、業務範囲等をできるだけ具体的に書き込むなど、全体としてより詳しく規定し、条文数も現行法よりは相当増えることを予定したものであった⁽⁸⁾。内容の面では、「銀行法」の目的規定、銀行経営内容等のディスクロージャー義務、大蔵大臣の監督命令権（関係法令違反または経営の健全性確保上とくに問題がある場合に、当該状況是正のため必要な措置を命じうる）等全く新しく付け加わるもの、あるいは自己資本・流動性・大口信用等の規制など経営の健全性確保に関する規定等のようにすでに行われていた行政指導による規制を法令によって行おうとするもの、など数多くの点で改正が図られた。これらの諸点については現行法に比べ規制強化とみられる面のあることは否めないが、しかし、たとえば、金融制度調査会の検討段階で議論を呼んだ、「社会的責任」といった、人によって解釈の幅が大きいことばを法律案文のなかに入れることは慎重に回避され、また大蔵大臣の命令の発動要件や許認可の場合の審査基準等について、実際上かなり無限定ともいえる現行法の規定を改め、できる限り絞りをかけたうえで、具体的に明記し法の運用の安定性を保つよう配慮していた⁽⁹⁾。

この答申の発表に際し、森永総裁は記者会見において本行の見解を大要次のように述べている⁽¹⁰⁾。

この答申は現状においてはほぼ満足すべき内容のものと思われる。蔵相から金融制度調査会に対して諮問が出された昭和50年当時に続出した銀行に対するいろいろな社会的批判のなかには、傾聴すべきものも多かったが、反面一過性のものや必ずしも正鵠を射ていないものも混じっていたことは否めない。この点金融の基本法ともいべき「銀行法」の改正を前提とする審議であっただけに、金融制度調査会が経済金融および社会環境の変化を踏まえて将来にわたっての望ましい銀行および銀行制度の在り方を考えるという観点から十分時間をかけて冷静に掘り下げた検討を行ったことについては、世間から高く評価されよう。

答申の内容をみると、銀行がその国民経済的機能を十分に発揮して社会の要請にこたえるようにするため、規制強化を図ろうとする面と、逆にもっと自由に競

争させ市場原理の活用を図ろうとする面と両面あるが、おおむね妥当なバランスのとり方になっている。規制強化という面では、大口信用供与規制の法定化などは銀行経営の健全性を確保しようとするものであり、監督命令の新設も主として預金者の利益を損なうような事態を防止しようという趣旨によるものであろう。

一方、銀行の業務運営に関しては銀行の自己責任と自主性の発揮を基本として市場原理を活用していくという考え方に立って、業務範囲を弾力化し、また金利の自由化・弾力化も進めて、各面でもっと競争させるという方向を打ち出しているが、これはまことに適切な指摘である。今までの銀行に対する社会的批判には、金融については市場原理にのっとった競争があまり行われなかったことに由来するものが多かったと思う。

今後この答申に忠実な法改正が行われることを期待するとともに、新法の運用においても答申の線に沿って、銀行の国民経済的機能がフルに発揮されるよう当局も銀行も大いに努力してほしい。

銀行・証券の垣根問題と金融自由化

その後、この金融制度調査会の答申を踏まえ、大蔵省内で改正「銀行法」案の成文化作業が進められ、昭和56年4月21日に新「銀行法」案の閣議決定が行われ、同年5月25日に国会で可決成立、6月1日公布（法律第59号）、翌57年4月1日施行（即日施行の経理の経過措置を除く）となった。また、新「銀行法」公布と同日、これに関連して、「中小企業金融制度等の整備改善のための相互銀行法、信用金庫法等の一部を改正する法律」（法律第60号）、「銀行法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（法律第61号）、「証券取引法の一部を改正する法律」⁽¹¹⁾（法律第62号）も、あわせて公布された。

もっとも、この間、56年4月の法案の閣議決定までには、かなりのう余曲折があった。主なものとしては、まず、銀行の業務範囲規定に関し銀行の証券業務の取扱いを中心に大蔵省、金融界、証券業界の調整が難航した。金融制度調査会が答申を行った際にも、そのなかの「委員の意見の概要」に示されているように「銀行が、その店舗網を活用して新発公共債の募集取扱い及びそれに関連する業

務を行うことが有益である⁽¹²⁾」旨の積極的見解が多数意見であったものの、調査会としてはこの点について一致した結論を得るに至らず、「銀行の証券関係業務については……今後、行政当局において、さらに検討される必要がある⁽¹³⁾」との答申内容になっていた。このような事情を背景に、「銀行法」案作成過程でこの問題が再度紛糾を招くに至り、証券業界は銀行による国債等の窓口販売およびディーリングについて強く反対する姿勢⁽¹⁴⁾を示した。こうした証券業界の立場を踏まえ、大蔵省は55年12月末に金融界に対し、改正「銀行法」に証券業務の規定を織り込むが、①公共債にかかわる証券業務に限定し、②かつ証券業者との権衡上「証券取引法」上の認可を要することにする、また③制度の整備と実施は切り離す、という趣旨のいわゆる「証券3原則」⁽¹⁵⁾を呈示した。これに対し、金融界はもともと現行法上銀行の証券業務は許容されているとの立場に立って、この証券3原則に強い反対⁽¹⁶⁾を示した。

結局、この問題は56年4月蔵相、自由民主党政務調査会長、金融界代表の話し合いで基本的に合意に達し、問題の窓口販売問題についてはその具体的な認可の実施をどうするかにつき、3人程度の中立的立場にある有識者による懇談会⁽¹⁷⁾を設けてその判断を求めることになった。その後、このいわゆる3人委員会(河野通一、佐々木直、森永貞一郎の3委員で構成)の検討を経て、大蔵省は金融機関等の証券業務について、57年3月および58年5月に具体的な考え方を示すに至り、窓口販売は、長期利付国債・政保債・地方債については58年4月から、中期利付国債・割引国債については58年10月から、ディーリングは国債・政保債・地方債について59年6月から認めることを発表⁽¹⁸⁾した。なお、「銀行法」改正をめぐる大蔵省と金融界、証券業界との調整過程で、「証券取引法」についても、法律上は証券会社によるコマーシャル・ペーパーや譲渡性預金等の短期証券業務の取扱いが可能となるような改正が行われることになった⁽¹⁹⁾。こうして、長年論争の対象となってきた金融機関の公共債についての窓口販売、ディーリングといった証券業務が開始される一方、証券会社の短期証券業務の取扱いも展望されることになり、いわゆる銀行と証券の垣根の一部が取り払われ、この分野における競争が本格化することになった。

新「銀行法」の立法化過程でみられたもう一つの大きな動きは、与党自由民主党による当初原案の改訂である。56年2月から4月にかけて自由民主党の金融問題調査会と財政部会の合同会議で本格的な議論が重ねられ、改正法案の逐条審議が行われた結果、結局最終的な改正「銀行法」案では、「銀行法」の目的規定のなかに「銀行の自主性尊重」という文言が入れられることになったほか、大蔵大臣の「監督命令」についての規定が削除される⁽²⁰⁾など、当初の大蔵省案より自主性尊重の色彩が強まった。またディスクロージャー義務の範囲が縮小され、大口融資規制の適用除外対象が拡大された。

以上のように「銀行法」改正については、第1次石油危機前後の金融・経済の混乱期に銀行の社会的責任を問うことを当初の契機として検討が開始されたが、その後の金融・経済環境の変化と時代的な要請に対応して、銀行の自主性尊重への方向に軌道修正が図られた。そして、金融行政も金融の自由化を進め、競争を強める方向に転換し、大蔵省は、56年6月以降連年銀行行政の自由化・弾力化措置を打ち出している。⁽²¹⁾

- (1) 昭和54年6月20日付金融制度調査会の答申「普通銀行のあり方と銀行制度の改正について」(金融制度研究会『普通銀行のあり方と銀行制度の改正——金融制度調査会の答申——』金融財政事情研究会、昭和54年、所収) 1ページ。
- (2) 昭和49年12月20日の衆議院予算委員会における民社党竹本孫一議員の質問に対する答弁(『第七十四回国会衆議院予算委員会議録』第3号、昭和49年12月20日、33ページ)。
- (3) 日本銀行保有資料。
- (4) 日本銀行保有資料。
- (5) 日本銀行保有資料。
- (6) 前掲「普通銀行のあり方と銀行制度の改正について」1～2ページ。
- (7) 同上、6～7ページ。
- (8) 日本銀行保有資料。
- (9) 同上資料。
- (10) 日本銀行保有資料。
- (11) これら諸法のうち法律第60号は即日施行、法律第61号、第62号は昭和57年4月1日施行(ただし法律第61号の一部は即日施行)。なお「銀行法の施行期日を定める政令」公布(昭和57年3月27日、政令第39号)と同時に「銀行法施行令」(政令第40号)ほか新「銀行法」等施行に伴う関係諸政令が公布された。

- (12) 前掲「普通銀行のあり方と銀行制度の改正について」150ページ。
- (13) 同上、24～25ページ。
- (14) 全国銀行協会連合会編『銀行法改正に関する国会論議集』昭和56年、238～242ページを参照。
- (15) 同上、220ページ および 金融法令研究会編『新銀行法精義』大蔵財務協会、昭和58年、159～161ページ。
- (16) 前掲『銀行法改正に関する国会論議集』222～237ページを参照。
- (17) 銀行局金融年報編集委員会編『第30回銀行局金融年報』昭和56年版、金融財政事情研究会、昭和56年、18～19ページおよび上掲『銀行法改正に関する国会論議集』250～251ページを参照。
- (18) 前掲『新銀行法精義』161～164ページ。
- (19) 日本銀行保有資料。
- (20) 前掲『新銀行法精義』23～24ページ および 前掲『銀行法改正に関する国会論議集』243～251ページを参照。
- (21) 上掲『新銀行法精義』551～565ページを参照。

(2) 郵便貯金と預貯金金利の一元的決定問題

郵便貯金をめぐる論争

昭和50年代のわが国金融において、大きな問題として論議を呼ぶことになったものの一つに郵便貯金の問題がある。

郵便貯金は、「元来郵便貯金ノ事タル細民ニ貯金ヲ奨励シテ之ヲ保護スル目的ヲ以テ設ケタルモノニシテ決シテ富民巨額ノ貯金ヲ預カル為メニ設ケタルモノニアラス⁽¹⁾」との歴史的性格を持つものであった。現行「郵便貯金法」においても、「簡易で確実な貯蓄の手段」（第1条）とされ、「少額貯蓄の手段」（第12条）の性格を持つものであるが、とくに第1次石油危機前後から定額郵便貯金を中心に、民間金融機関預金の伸び率をはるかに上回る目覚ましい増加を示し、この結果、郵便貯金の個人預貯金に占めるシェアは、48年度末に約20％程度であったのに対し、昭和55年（1980年）末には約30％を占めるに至り、都市銀行13行の個人預金総額の1.8倍にあたる60兆円の貯金残高に達した。こうした郵便貯金の急速なシ

エア拡大の背景には各種の要因が絡んでいるが、郵便貯金の利子が非課税である一方、郵便貯金の著しい伸びの中心となった定額郵便貯金は6か月の据置期間後いつでも払出し可能という高い流動性を備えるとともに、最長10年間という長期にわたり半年ごとの複利計算による高い利回りが保証され、各種公社債や銀行の定期預金に比べ有利な商品性を備えていたことが大きいとされている。⁽²⁾さらに、47年、48年に郵便貯金の1人当たり預入限度額が、それぞれ100万円から150万円、150万円から300万円に引き上げられ、⁽³⁾しかも第1次石油危機以降、国民の金利選好が強まっていったことともあいまって、有利な郵便貯金へのシフトが目立つようになった。とくに2次にわたる石油危機前後の高金利の期間には、その高金利が定額郵便貯金への預入により10年間保証されることもあり、銀行預金等他の金融資産からの多額の預け替えが発生し、さらに55年7月～11月には、グリーン・カード⁽⁴⁾制の導入をめぐる新聞報道などにおいて、定額郵便貯金の有利性が宣伝される結果となったこともあって急増を示した。こうして郵便貯金は高額所得者にも広く利用される有力な金融商品として民間商品と全面的に競合するようになった。⁽⁵⁾

このような郵便貯金残高の急激な増大は、とくに55年に大きな問題としてクローズ・アップされ、金融界、大蔵省、郵政省、さらには自由民主党内など各方面で研究会や調査会が催されて、検討が行われ、激しい論議を呼ぶことになった。郵政省は、学識経験者からなる貯金局長の私的諮問機関である郵便貯金に関する調査研究会の「パーソナル・ファイナンスの充実に対応した金融システムと郵便貯金の機能」と題する報告書⁽⁶⁾を55年9月に発表した。同報告書では、郵便貯金は、「これからの個人の金融上のニーズの高度化、多様化の進展を考えると、……機能、業務面において質的にも大きな飛躍がなくては、パーソナル・ファイナンスの専門的供給主体としての使命を十分果たすことはできないであろう。……郵便貯金、民間金融機関の両者は、それぞれの個性を生かしたサービスを提供することにより、パーソナル・ファイナンス充実に貢献することが肝要であろう」と⁽⁷⁾と郵便貯金の積極的役割を強くアピールした。一方、各種民間金融機関の協会等は、翌10月に全国銀行協会連合会ほか8金融団体1金融機関連名で「郵便貯金に

関する基本的考え方——今こそ郵便貯金制度の基本的見直しを——」と題する論⁽⁸⁾文を発表し、郵便貯金はすでにそのあるべき民業補完の域を超えており、その巨大化の原因は、商品面、税制面等での民間金融機関にない優遇措置にあり、また郵便貯金の限度額管理は民間に比べ著しく不十分であると指摘するなど、強い非難の姿勢を表明した。

こうした論争はしだいにエスカレートし、ついに55年末に、郵政省による新種の個人年金の発足をめぐって行われた予算折衝の過程で、政府・自由民主党間に「内閣に中立的な検討の場を設け、これらの問題にいかに対処すべきかを早急に検討し、昭和56年8月末までに答申を得ることとする。この検討の結果については、大蔵大臣も郵政大臣もこれを尊重することを確約する」との合意が行われ、これに基づき内閣総理大臣の諮問機関として、次の5名の有識者から成る「金融の分野における官業の在り方に関する懇談会」（通称金融5者懇または郵貯懇、本項では以下郵貯懇という）が設置され、56年1月26日から精力的な検討を開始し⁽⁹⁾た。

有 沢 広 巳	東京大学名誉教授・日本学士院長（座長）
円城寺 次 郎	日本経済新聞社顧問
大 来 佐武郎	対外経済関係担当日本政府代表
土 屋 清	総合政策研究会理事長
吉 国 一 郎	地域振興整備公団総裁

預貯金金利の一元的決定

この間、本行内でも、55年夏ごろから56年にかけて、郵便貯金問題に関し、検討を行っていたが、上記郵貯懇において本行も先行き意見陳述を求められる公算が強まったこともあり、56年2月にはこの問題に対する基本的見解を取りまとめるに至った。当時の本行の基本的な問題意識は、①金融の分野における政府部門の肥大化を防ぎ、民間経済の活力を高める、②預貯金金利の決定メカニズムを改善していくことは金融政策の有効性、機動性を確保していくとともに、民間金融分野での金利自由化をさらに進めていくうえで不可欠の前提であるとの2点にあ

ったが、金融政策運営に責任をもつ本行としてはとくに②の預貯金金利決定のメカニズムの改善は最緊要の問題であり、郵便貯金金利が一般の金融情勢に即応し、他の諸金利とりわけ民間預金金利と均衡のとれたかたちで弾力的に決定・変更され、金融政策の機動性・有効性が確保されることが重要であることを関係各方面にアピールしていくことになった。⁽¹⁰⁾

こうして、56年5月、本行は郵貯態において、「預貯金金利についての基本的考え方」と題する意見陳述⁽¹¹⁾を行った。そのおおよその骨子を記すと、「今後は金融政策の有効性を確保していく上で金利機能を活用することが一層重要となってきた」が、「金利機能の活用を図るためには各種金利が、そのときどきの金融政策、金融情勢に応じて弾力的に動くような体制が必要である」、また「将来の方向としては金利の自由化を進め、各種金利が市場の需給関係のもとで自然に形成されるような体制をつくっていくことが最も適切と考えられるが、……預貯金金利については当分は自由化が困難であるので規制金利として定めていかざるを得ない」とし、その場合、「預貯金金利は金融機関の資金調達コストの大宗をなすものとして他金利への影響が大きいので、……非弾力的であったり、金融政策と矛盾するような考え方に基づいて定められたりすると、……金利機能の活用には依存した金融政策の運営は困難となる」ことを主張した。そして郵便貯金と金利自由化の問題についても、「郵便貯金が独自の立場から金利を決定する方が金利自由化の方向に沿うとの見方もあるようであるが、……〔そうした場合〕そのシェアの大きさから考えても郵便貯金がプライスリーダーとなり、民間はその金利水準に従わざるを得なくなり、市場における自由競争を通じて形成された金利とはいえない金利が全体を支配することになる。また郵便貯金のような非営利の機関が決める金利は、市場の実勢とはいいいないので自由化の方向とは相容れないと考えられる」と述べ、官業である郵便貯金が独自に金利を決定するような形で預貯金金利自由化を行うことは事実上市場原理に基づく本来の金利自由化には結びつかないと主張した。また、過去の金融政策の運営において、「郵便貯金金利との調整のため、預貯金金利の引下げに手間取り、金融政策上の判断と実際の金融政策の措置との間にかなりの日時を要したことが何回かみられた」ことを指摘

し、「郵便貯金金利を法律で定める方式から政令に委譲した38年の郵便貯金法改正法案の提案理由に『金利政策の弾力的な運用に支障をきたさないようにするため』と述べられている」ように、「この法改正時の精神に基づき、そのときどきの金融政策の方向に応じ、民間預金金利と均衡のとれたかたちで弾力的に決定、変更されるような考え方、慣行が出来る限り早く確立することが極めて重要であり、それこそが『金利の一元化』ということの真の意味に他ならないと考えている」と結んだ。

郵貯懇答申

郵貯懇は、56年1月下旬から6月下旬までの間、大蔵省、郵政省、本行をはじめ関係各方面からのヒヤリングを精力的に実施し、さらにその後5名の委員による自由討議を経て、56年8月20日に鈴木首相に報告書を提示した⁽¹²⁾。同報告書は広く国民経済的立場に立って郵便貯金のあるべき姿を検討したものであったが、そのなかで本行が最も重視した問題である金利の一元的決定については、「郵便貯金の金利も、そのときどきの金融政策の方向に応じ、民間預金金利と同時にかつ均衡のとれた形で、機動的、弾力的に決定、変更されること……が必要であるという考え方を確立し、政策運営を行うべきである」とし、本行の主張を認めたものとなり、その具体的方策として、「所要の法律改正を行い、民間預金金利と郵便貯金金利の一元的決定を確保するための仕組みを制度的に確立する必要がある」と述べ、さらに法改正が実現するまでの間、当面の措置として実質的な一元的決定を実現するような「運用のルールを確立することが何よりも急務」であり、「速やかに必要な措置をとる旨の一般方針を閣議決定する必要がある」との趣旨を述べている⁽¹³⁾。また、同報告書は、金利自由化についても、「金利の自由化には、本格的に取り組む必要があり、このため、民間有識者による審議の場を設けるなど、金利自由化のための具体的手順について検討を進める必要がある」との提言を行った⁽¹⁴⁾。さらに、このほか、金利一元化の問題とも関連して、「中央銀行の中立的役割の尊重」をうたい⁽¹⁵⁾、また郵便貯金の肥大化についても同報告書は問題があるとし、定額郵便貯金の商品性の見直しの必要性を明示するものとなった⁽¹⁶⁾。

この郵貯懇の報告書内容は、多くの点で郵政省の主張に対し否定的なものであったため、発表直後から郵政省および自由民主党議員の一部が強い反発を示したが、その後郵貯懇の報告の取扱いに関する政府・自由民主党間の調整が進められ、その結果、前述のとおり9月末に実質合意をみ、大蔵・郵政・内閣官房の3大臣合意として10月2日の閣議に報告された。もっとも55年末に郵貯懇設置を決定した政府・自由民主党間の合意において「この検討の結果については、大蔵大臣も郵政大臣もこれを尊重することを確約する」となっていたものの、56年9月末の3大臣合意は前節で引用したように預貯金金利決定の在り方についてやや抽象的な表現となり、かつその合意は郵貯懇報告の述べたような「閣議決定」とならず3大臣合意の閣議報告に後退した。

さらに、その他の郵便貯金に関する問題も含め、郵貯懇の報告書に織り込まれた内容については、その後もほとんど具体化ないし進展はみられないまま推移している。

- (1) 明治23年5月28日付閣議請議「郵便貯金条例制定ノ件」中「理由書」の「第一」（郵政省編『郵政百年史資料』第5巻、吉川弘文館、昭和45年、所収）48ページ。
- (2) 内閣官房内閣審議室監修『金融の分野における官業の在り方——懇談会報告並びに関連全資料』金融財政事情研究会、昭和56年、12ページを参照。
- (3) 昭和46年5月28日公布（昭和47年1月1日施行）法律第80号「郵便貯金法の一部を改正する法律」、昭和48年12月15日公布・施行法律第119号「郵便貯金法の一部を改正する法律」。
- (4) 昭和55年3月31日「所得税法の一部を改正する法律」（法律第8号）、同日「租税特別措置法の一部を改正する法律」（法律第9号）が公布（いずれも一部を除き昭和55年4月1日施行）され、少額非課税制度の適正な運用、税負担の公正を図るため昭和59年1月1日から利子・配当所得について総合課税制度に移行することになり、総合課税実施のための不可欠の前提条件ともいべき本人確認と名寄せを行うための手段として、「少額貯蓄等利用者カード」（いわゆるグリーン・カード、以下カードという）制度が採用されることになった。この制度は少額貯蓄非課税制度や郵便貯金等の非課税貯蓄を利用しようとする者に対しカードを交付し、非課税貯蓄を行う際に金融機関等の窓口はこのカードを提示させるほか、課税対象となる利子・配当等を受領するときも、普通預金の利子等を除き、本人の確認手段としてこのカードを利用しようとするものであった（前掲『第30回銀行局金融年報』140～141ページを参照）。

しかし、昭和57年に入ってグリーン・カード制の見直しを求める動きが激しくなり、その結果税制改正の一環として昭和58年3月31日「租税特別措置法の一部を改正する法律」（法律第11号）を公布し、グリーン・カード制の実施を3年間凍結することになった。

- (5) 前掲『金融の分野における官業の在り方——懇談会報告並びに関連全資料』13ページ。
- (6) 郵便貯金振興会編『パーソナル・ファイナンスの充実に対応した金融システムと郵便貯金の機能／郵便貯金に関する調査研究会報告』同会、昭和55年、を参照。
- (7) 同上、58～59ページ。
- (8) 全国銀行協会連合会『金融』第404号（昭和55年11月）9～24ページを参照。
- (9) 前掲『金融の分野における官業の在り方——懇談会報告並びに関連全資料』3ページおよび20ページ。
- (10) 日本銀行保有資料。
- (11) 前掲『金融の分野における官業の在り方——懇談会報告並びに関連全資料』147～149ページに所収。
- (12) 同上、21ページ。
- (13) 同上、6～7ページ。
- (14) 同上、6ページ。
- (15) 同上、8ページを参照。
- (16) 同上、12～13ページを参照。

(3) 金融新商品の登場と金融革新

これまで繰り返し述べてきたように、昭和50年代の減速経済への移行に伴い資金の流れが変化し、また企業や国民の金利選好が強まるなかで、本行の金利自由化さらには金融自由化推進の方針のもとで、まず金利の自由な短期金融市場の整備・拡充が実現した。さらに、国債大量発行の重圧のもとで、国債流通市場が著しく発展するに至った。一方では、有利な商品性を持った定額貯金を中心とする郵便貯金の急成長は公的金融のウエートを高める結果をもたらし、さらに証券会社も、マネー・フローのなかで大きなウエートを占めるに至った国債の取扱いを中心に、金融・資本市場における役割を目だって高めていった。こうして銀行等民間金融機関の国内における資金供給に占める比率は、昭和50年代にかなりの低下を示した（昭和40年ごろの8割弱から50年には7割、さらに57年には56%へと

(1)
低下)。

このような民間金融機関のウェート低下のなかで、銀行などの間にもしだいに危機感が強まり、金融新商品を打ち出すことによって資金吸収力を強めようとする動きが表面化するに至った。そして「銀行法」改正に伴う自由化行政のもとで、昭和56年(1981年)6月には、引き続き金利規制下の金融商品ではあるが、従来の単利計算による利回りではなくそれぞれ利息ないし収益を次々に元金に加え複利計算によって最終的利回りを高めることを最大の特色とする「期日指定定期預金」(期間3年まで)が銀行から、「ビッグ」と称する新型貸付信託(期間5年)が信託銀行から、56年10月には「ワイド」と称する新型利付金融債(期間5年)が長期信用銀行から、それぞれ新しい金融商品として、個人に提供されるに至った。また金融機関による国債の窓口販売が可能になったのに伴い、これを機会に銀行や信託銀行は、顧客に売却したあと預かった新発国債の利息を自動的に期日指定定期預金や金銭信託に振り込んで複利で利息を運用する「国債定期口座」あるいは「国債信託口座」を設定する動きが始まった。他方、証券会社も前述のように昭和55年に中期利付国債を運用対象に組み込んだ「中期国債ファンド」を設定したのに加え、56年10月以降、低クーポン・低価格国債の償還差益を每期均等に分割して分配することにより高分配率を確保するクローズドエンド型の公社債投資信託である高利回りの「新国債ファンド」を開始した。こうして高利回り金融資産の提供という新たな動きが強まっていった。⁽²⁾

以上述べてきた昭和50年代のわが国の金融環境の変化を概観すれば、高度経済成長期に、整然とした業態間の垣根や金利規制等のもとで、経済成長の担い手であった産業に安定した大量の資金を低利で供給する役割を果たしてきたわが国の金融制度が、第1次石油危機以降のわが国の減速経済移行に伴って生じた国債大量発行下での金融構造の変化ならびにこれと併行して進展した金融の国際化の影響や、さらには企業や国民の金融サービスに対するニーズの多様化と金利選好の高まりに現われた質的な変化などに直面して、市場原理に基づいて多様かつ複雑化する金融ニーズに対処するために競争的な金融制度へと変容していく過程にあるとみることができよう。そして、昭和50年代半ばごろまでに、主として法人部

門の資金運用対象資産について市場原理に基づく自由金利市場がかなり整備され、さらに50年代後半には個人部門の金利選好の高まりと資産運用多様化の方向に沿って、証券会社と銀行の両者による個人部門に対する高利回りの金融新商品を提供する動きが始まった。なお残された重要な課題である預貯金金利規制の自由化問題にしても、過去において高利回り資産への資金シフトはとくに金融引締め期の金利高水準の時期に目だつことにかんがみても、いずれ解決を強く求められる時期が近く到来する可能性は強い。

本行が創立百周年を迎えた直後の57年10月下旬の本支店事務協議会において、前川総裁は開会あいさつのなかで、こうした大きな金融環境変化の問題について、次のように述べている⁽³⁾。

近年金融環境の急速な変化に伴い、旧来の金融慣行の見直しが進んでいるが、国債大量発行の持続は長短金利のあり方に大きな影響を与えるとともに、金融資産の多様化を一段と加速し、これらを通じて金融機関の与信、受信両面に大きなインパクトを及ぼしつつある。本行としては、信用秩序の維持に細心の注意を払う必要があるのはいうまでもないが、基本的には、国債の大量発行持続を軸とする金利の自由化、金融構造の変化は避けて通れないところであり、こうした金融環境、金融構造の変化に前向きに対処することを通じて銀行業の活力を維持するとともに、金融政策の有効性を高めていくことに努力しなければならないと思う。

(1) 鈴木淑夫「日本における金融革新と金融政策」(日本銀行 金融研究所『金融研究』第3巻第3号、同行、昭和59年10月) 3ページ。

(2) これらの点については同上、7ページを参照。

(3) 日本銀行保有資料。