



FSA Institute Discussion Paper Series

金融制度設計に対する機能アプ ローチと銀商分離規制の検討

内田 浩史

DP 2020-4
2020年11月

金融庁金融研究センター
Financial Research Center (FSA Institute)
Financial Services Agency
Government of Japan

金融庁金融研究センターが刊行している論文等はホームページからダウンロードできます。

<http://www.fsa.go.jp/frtc/index.html>

本ディスカッションペーパーの内容や意見は、全て執筆者の個人的見解であり、金融庁あるいは金融研究センターの公式見解を示すものではありません。

金融制度設計に対する機能アプローチと 銀商分離規制の検討*

内田 浩史*

概 要

本稿の目的は、経済学の理論分析の知見に基づき金融制度の設計を行う、いわゆる機能アプローチを紹介しながら、銀行に関する参入・業務分野規制、中でも銀商分離の問題について、検討を行うことである。こうした検討のために、本稿は銀行の機能、銀行が引き起こす問題（銀行の失敗）、そして銀行に対する公的介入について、経済学の理論的根拠を示しつつ整理を行い、そのうえで現在の銀行制度を概観して問題点を特定し、検討を行っている。本稿の各パートはある程度独立して読むことができ、次の通りに構成されている：[1]機能アプローチの解説（第2節）、[2]銀行の機能と問題（銀行の失敗）の整理（第3節）、[3]銀行に対する公的介入の整理（第4節、4.1節）、[4]参入・業務分野規制の現状の説明（第4節、4.2節）、[5]銀商分離規制を検討するための一般的な手順の整理（第5節、5.1、5.2節）、[6]銀商間のイコール・フットイング問題の検討（第5節、5.3節）。

キーワード：銀商分離、機能アプローチ、銀行の機能、銀行の失敗

* 本稿は、金融庁金融研究センター特別研究員として筆者が行った研究を取りまとめたものである。本稿執筆にあたっては、JSPS 科研費 JP16H02027 から助成を受けた。戸村肇先生からは、本稿の全般にわたって的確なコメントをいただいた。また産業組織論に関連する記述について水野敬三先生から、機関銀行に関わる研究について佐藤政則先生から、法学者による銀商分離の研究について神吉正三先生から、文献について鎮目雅人先生から、それぞれ重要なお示唆をいただいた。さらに、金融庁企画市場局総務課信用制度参事官室の皆様からは、制度の詳細についてご教示いただいた。ここに記して感謝申し上げる。なお、本稿は、筆者の個人的な見解であり、金融庁及び金融研究センターの公式見解ではない。

* 神戸大学大学院経営学研究科教授（金融庁金融研究センター特別研究員）

1. はじめに

低金利政策による利ザヤの縮小、少子高齢化による提供サービスの需要減少など、銀行を取り巻く環境は悪化しており、ビジネス・モデルに疑問が示されるようになってきている。特に、銀行は近年フィンテックと呼ばれる新しい金融技術を武器とする情報通信業者の参入に晒され、苦境に陥っているとされる。フィンテックは金融業以外の事業を営む企業が銀行業に参入することを容易にしておき、銀行と非金融企業との境界自体が曖昧になってきている。

こうした状況の下で注目を集めているのが銀商分離規制である。この規制は、銀行が銀行業以外の業務を行うことを禁止し、また他の企業が銀行業を行うことを禁止する規制である。銀商分離は日本では長らく変更されなかったが、2000年代初めの流通・小売業者による銀行参入のように、近年では次第に実質的な緩和が行われてきている。フィンテック企業による銀行業参入も、こうした流れの延長線上に位置づけられる。

銀商分離は緩和すべきなのだろうか。する場合にほどまで緩めるべきなのだろうか。緩和することに問題はないのだろうか。そもそも銀行はなぜ特別扱いされ、「商」と分離される必要があるのだろうか。こういった疑問に答える必要性はますます高まってきている。銀商分離は銀行の業務分野規制の一種であり、業務分野規制は銀行制度あるいは金融制度の一部である。上記のような疑問は、金融制度をどのように設計すればよいのか、という壮大な疑問の一部に当たる。

本稿の第一の目的は、経済学の立場からこうした疑問に答えることである。経済学に基づき望ましい金融制度の設計を検討しようとするアプローチは、機能アプローチと呼ばれている。経済学の応用分野としての銀行研究(banking)の分野では、金融仲介理論や情報の経済学、契約理論などに基づいて、銀行はどのような機能を発揮しているのか、その反面どのような問題を引き起こすのか、そうした問題はどのようにすれば解決できるのか、といった点を明らかにしている。こうした理論的示唆に基づき、望ましい金融制度を検討するのが機能アプローチである。本稿では、銀行（金融）制度設計に対する機能アプローチを紹介し、その内容を説明した上で、制度検討の具体例として銀商分離におけるいわゆるイコール・フットイング問題を取り上げ、改革の方向性を示す。

以下ではまず第2節において、金融制度設計に対する機能アプローチとは何かを説明する。そこでは、制度アプローチと呼ばれるアプローチと対比しながら機能アプローチを概説し、現実の金融制度を知るだけでなく、銀行の機能に注目する必要性を確認する。

続く第3節は、機能アプローチによる制度評価を行うための準備として、銀行の機能と銀行が引き起こす問題を、経済学の理論分析に基づいて整理する。第3節前半ではまず銀行という特殊な企業が存在することで経済にどのようなメリットが発生しているのか、という観点から銀行の機能を整理する。こうした機能は、銀行の存在理由そのものであるが、銀行の機能は一つではなく、むしろ様々な機能を複合的に発揮するのが銀行の機能である。特に重要な機能は国や時代によって異なり得るものであり、銀行の収益源やビジネス・モデルは各機能の相対的な重要性に対応しており、機能を確認することは銀行の将来像を考える上でも重要である。

他方で、銀行は金融危機など大きな問題を引き起こす存在でもある。こうした問題は、経済学において市場の失敗と呼ばれる問題として説明されている。第3節後半では銀行が引き起こす市場の失敗を銀行の失敗と呼び、なぜ、どのような失敗を銀行が引き起こすのかを整理する。銀行の失敗は銀行のみの問題ではなく、銀行に関わる様々な経済主体に及ぶ大規模で広範囲な問題を含む。銀商分離規制を始めとする様々な公的介入が銀行に対して行われているのは、こうした問題を防ぐことである、と考えるのが経済学の立場から見た公的介入の理論的根拠である。このため、銀行に関する制度改革を考える上では、その改革によって銀行の機能発揮および銀行が引き起こす問題がどのような影響を受けるのか、という観点から検討を行う必要があり、これが機能アプローチに基づく制度設計（制度改革）に他ならない。

続く第4節では、実際の銀行制度に関する整理を行う。機能アプローチに基づき制度設計を考える場合でも、現実の制度の理解は不可欠である。そこで、第4節ではまず前半において、現行制度においてどのような公的介入が銀行に対して実際に行われているのか、各介入はどのような銀行の失敗を是正するために行われているのか、を整理して説明する。こうした公的介入のうち本稿で特に重要なのは、銀商分離と密接にかかわる参入規制と業務分野規制であり、銀行と銀行でないものの境界を定める規制である。そこで、第4節後半では銀行が実際の法律に基づいてどのように定められているのかを、業務面での規定と所有面での規定に分けて整理する。¹⁾

以上の準備に基づいて、第5節では焦点を更に絞り、現在の銀商分離規制に関してより詳しい検討を行う。ここではまず、銀商分離規制の定義と目的を明らかにした後、一口に銀商分離の問題といっても実際には様々な問題が存在し、また改革の方向性も多様であることを確認する。このことは、具体的な検討は特定のケースごとに行わざるを得ないことを意味するが、機能アプローチにおいては採るべき一定の手順を示すことはできるため、その手順についても説明する。その上で、第5節後半ではいわゆるイコール・フットイング問題と呼ばれる特定のケースに注目し、手順に従って実際に銀商分離の評価を行い、制度改革の論点を整理する。

先に述べた通り、本稿の目的の一つは銀商分離規制の中のイコール・フットイング問題という具体的な問題を、機能アプローチに基づき検討することである。ただし、上記の内容から分かるように、その検討に到達するためには銀行の機能、問題（失敗）そして銀行に対する公的介入に関する包括的な理論的整理が不可欠である。この包括的な理論的整理を分かりやすく示すこと自体が、本稿のもう一つの目的でもある。

つまり、本稿は[1]金融制度設計に対する機能アプローチを概説する（第2節）、[2]銀行の経済的機能とコストを解説する（第3節）、[3]銀行に対して行われている公的介入の全体像とその経済的根拠を整理する（第4節、4.1節）、[4]銀行を規定する参入・業務分野規制の現状を説

¹⁾ なお、こうした規定は銀行と銀行以外の金融業との境界を定める規定でもある。金融異業種間の分離・統合は、それ自体非常に重要なテーマであるが、本稿では銀商分離に注目するため、こうした分離・統合については深くは扱わない。

明する（第4節、4.2節）、[5]銀商分離規制を検討するための手順を整理する（第5節、5.1、5.2節）、[6]銀商間のイコール・フットィング問題について検討する（第5節、5.3節）という構成を取っている。このうち[1]から[5]までのパートは、経済学をベースに金融制度の設計を検討する、機能アプローチの詳細な解説である。機能アプローチに関しては、これまで体系的な整理が行われてこなかったため、特定分野の専門家以外にはその理解が必ずしも容易ではなかったと考えられる。本稿では同アプローチのベースとなる経済学の理論分析から出発し、なるべく平易な形で機能アプローチを紹介している。またその紹介の中では、金融制度に関する議論においてはしばしば曖昧な定義で用いられることの多い重要な専門用語を、経済理論に基づき機能面からできる限り正確に定義している。こうした用語は以下の初出箇所において太字で示されており、本稿はこうした用語の辞書の整理という側面も持っている。

なお、各パートは比較的独立しているため、特定のパートに関心がある場合には、それ以前のパートは読み流し、興味のある部分だけを詳しく読んで頂いても構わない。特に、銀商分離、あるいはイコール・フットィング問題の検討のみに興味がある読者は、基礎となる第3節と第4節の内容についてはそれを要約したいくつかの表を参照する、あるいは必要箇所だけを辞書的に参照するだけで、第5節（銀商分離）、あるいは5.3節（イコールフットィング問題）のみをご覧いただくことも可能である。逆に、理論的な理解に興味がある方は、第4節までを詳しく読んで頂き、第5節はその例として理解を深めるために使っていただくのが良いかもしれない。

2. 銀行の制度と機能：機能アプローチの重要性

2. 1 制度アプローチと機能アプローチ

銀商分離を含む業務分野規制を経済理論に基づいて検討するためには、制度と機能の両方を理解することが不可欠である。つまり、法律上銀行がどのように規定され、その下で実際にどのような銀行がどのような組織形態で業務を行っているのか、という制度面を理解するだけでなく、銀行と呼ばれる企業が経済の中でどのような役割を發揮し、その反面どのような問題を引き起こすのか、という機能面を理解することが重要である。

前者だけでなく後者の理解も必要な理由は、「機能は制度よりも安定的であるから」、である（Merton 1995）。銀行が發揮している機能、つまり資金の仲介や決済・為替などは、長い歴史を通じて実質的に大きく変化していない。しかし、競争環境や技術的な環境の変化などにより、その機能を發揮する（できる）やり方は日々変化している。制度は硬直性を持つため、過去の環境に基づいて作られた制度はしばしば時代遅れとなり、機能の發揮を阻害し、大きな問題を引き起こす。このため、銀行の機能とは何かを踏まえた上で、その時代や状況に応じて機能が適切に發揮される制度はどのようなものか、という考え方が必要となるのである。

以上の考え方は、金融制度の設計に対する、いわゆる機能アプローチに基づく考え方である。機能アプローチを説明するためには、相対するアプローチである制度アプローチと対照させて説明するのが分かりやすい（Merton 1995 参照）。制度アプローチ(institutional perspective)とは、

既存の制度を所与とし、既存の制度が存続繁栄するのを助けることが公共政策の目的である、と考える制度設計を行うという、アプローチである。ここでいう「制度」は法制度に限らず、慣習や慣行を含む広い意味での制度も含まれる。また、法制度の下で形作られた既存の金融機関や金融市場、金融商品なども含まれ、非常に広い意味での金融制度を指していると考えべきである。

これに対して機能アプローチ(functional perspective)は、金融制度・金融機関の経済的機能を所与とし、こうした機能が発揮されるために最適な制度はどのようなものか、と考えるアプローチである。ここでいう経済的機能とは、経済の中で発生する様々な取引費用を削減すること、そしてそれにより資源配分の効率性を高めることである。取引費用や資源配分の効率性については第3節で詳しく説明するが、ここでは取り敢えず、資源配分の効率性という経済学における重要な評価基準に基づいて望ましい制度を考えるのが機能アプローチだとしておこう。

二つのアプローチの区別は重要である。まず、制度アプローチでは区別されるものが、機能アプローチから見ると実質的に同じであることがある。銀行制度の歴史を眺めると、預金に対するMMF、貸出に対するFintech関連貸出(P2P(ピア・トゥー・ピア)貸出など)など、銀行は他業が提供する類似商品・サービスからの競争に繰り返し晒されてきた。これらの商品は、制度アプローチでは別制度下の商品・サービスとして区別されることがあるが、機能アプローチから見ると同じ機能を発揮する同等の商品・サービスとして同列に扱われる。また逆に、制度アプローチでは区別されないものが、機能アプローチから見れば異なるという場合もある。たとえば銀行による商業企業の株式保有は、制度上は保有比率の問題としてのみ扱われることが多いが、たとえ同じ比率を保有していた場合でも、運用目的の保有と経営上のシナジーを目的とした戦略的な保有とは、機能アプローチから見た場合には区別される。

1970年代に発展した情報の経済学に基づく分析など、銀行の機能は古くから経済学の理論分析において明らかにされてきた。しかし、機能アプローチという言葉を使い、制度アプローチとの対比により制度設計における重要性を初めて指摘したのは、ノーベル経済学者のマートンである。Merton(1995)は、金融システムの設計を考える上では経済的機能に注目し、資源配分の効率性の観点から望ましい制度を考えるべきだと主張している。その理由は、(1)金融機能は金融制度よりも安定的であり、時間を通じて、あるいは地政学的な境界を越えて安定的であるから、そして(2)競争によって、金融システムのパフォーマンスをより効率的にする方向に向かって制度変化がもたらされるからである。

興味深いことに、こうしたアプローチの必要性は法学者の立場から既に日本でも指摘されている。業態別子会社方式による業務分野規制の緩和が行われた1992年金融制度改革法に基づく制度改革を受け、神田(1994)は業務分野規制の法的枠組みを検討している。その中で神田(1994)は、日本の制度改革は海外の制度や実体をよく研究し、参考にして改革を行う点で優れているものの、制度に関する表面的な形式論に終始することが多く、基礎となる理論についての議論が欠如しているという問題点を指摘している(p.121)。また、制度改革の議論において、銀行や証券業務といった概念について、「現行法制上存在する概念を前提とすることは危険」であり、

「今日における「銀行」とは何か」、「銀行というものが国の経済の中でどのような役割を果たすものなのかを、今日の実態の下で、議論する必要がある」と述べている(p.125)。こうした指摘はまさに、制度アプローチだけに頼ることの限界と機能アプローチを採ることの重要性を示している。

関連して、制度改革の議論においては、頻繁に用いられる用語が実は曖昧な定義で用いられていることがある。たとえば「モラルハザード」や「利益相反」といった言葉は、実に様々な状況において、「望ましくない行動」を示す一般的な言葉として用いられる。しかし、漠然とした用語法は理解の齟齬を生み、問題の本質を見誤ることにもつながる。少なくとも経済学の理論的根拠を持つ用語は、厳密な状況設定と意味の特定が行われ、曖昧さを配した定義が行われる。

経済学におけるモラルハザードは、「取引主体の間で取引等に関する情報の非対称性が存在する状況において、情報上優位な立場にある主体がその優位を利用して望ましくない（資源配分上非効率な）行動を行うこと」として定義される。²⁾つまり、モラルハザードという言葉は、何がどう望ましくないかが既に特定されており、それに当てはまらないケースでは用いるべきでない用語である。また、用いる際には誰と誰の間の問題であるのかを特定する必要がある。本稿では、重要な用語は初出箇所では太字で示しているが、そうした箇所は、理論に基づくなるべく正確な定義を示している箇所である。

機能アプローチと制度アプローチの対比に戻ると、もちろん制度設計を行う上では機能アプローチ（経済学のアプローチ）を採る必要は必ずしもなく、また採られないことも多い。実際には政治的理由など経済合理性以外の要因の方が重要な決定要因となることも多く、また現実には経済学が想定する理想的な形で動いていないわけではないため機能アプローチにも限界がある。そもそも金融制度を考える場合、既存の制度を全く無視してゼロから制度設計を行うことは非現実的であり、この点で経済学のアプローチは現実には実現可能性の低い提言を生み出すこともある。このため、機能アプローチも万能ではなく、実際の制度設計においては制度アプローチの視点も欠かせない。つまり、どちらのアプローチも取り入れた、バランスを持ったアプローチが必要である。³⁾

2. 2 政策評価と機能アプローチ

なお、機能アプローチによる金融制度の設計・検討は、経済学のアプローチに基づく政策評価の一つといえる。経済学を用いた理想的な政策評価は、経済において発生する問題（具体的には以下3.3.2節で紹介する「市場の失敗」）が発生する可能性を理論分析によって示した上で、

²⁾ この定義は契約理論におけるモラルハザードの定式化に基づくものである。伊藤(2003)等を参照。

³⁾ 関連して、神田(1994)は制度アプローチに近い形で法学者の視点から銀証分離を中心とする業務分野規制を検討しており、その検討は機能アプローチと補完的である。二つのアプローチの視点を共に含む金融制度の検討としては、法学と経済学の知見をまとめることで金融グループに関する制度の検討を行った、金融機関のグループ化に関する法律問題研究会(2005)、がある。ただし、そこでは経済学と法学の視点が独立して羅列的に並べられており、両者の視点を統合した検討は十分には行われていない。

その問題の存在の有無と程度を実際のデータを用いた実証分析によって検証し証拠 (evidence) を得る。そして、その証拠を根拠として、その問題の解決・軽減のために必要だと理論分析が示唆する政策の実施を提言することになる。これが、いわゆる証拠に基づく政策形成(エビデンス・ベースト・ポリシー・メイキング、EBPM (evidence-based policy making))である。機能アプローチに基づく制度設計も理想的な手順は同じであり、機能アプローチ (経済理論) が示す、起こりうる問題 (以下 3.3.3 節で示す「銀行の失敗」) について、データを用いてその存在の有無や程度で確認し、その結果に基づいて必要と判断される公的介入を提示することになる。

しかし、このように理想的な形で EBPM を行うことができるのは、証拠の提示を可能にするデータが存在する場合だけである。現実にはそうしたケースは稀であり、データが蓄積されていない (存在しない) 多くのケースでは、EBPM は不可能である。機能アプローチに基づく金融制度設計の場合も同様である。客観的で信頼に足る証拠は、統計分析によって示す必要があるが、それを可能とするような大規模かつ体系的なデータ必要な統計データは、容易に入手できないことが多い。

ただし、だからといって EBPM あるいは機能アプローチが全く無意味だというわけではない。長年にわたって蓄積された、銀行の機能や失敗に関する理論分析の知見は示唆に富むものである。客観的かつ大規模なデータを用いた実証分析によってその理論の妥当性を検証することは難しくても、関連する事例ベースの情報であれば得やすいかもしれない。こうした情報と、専門的知識と経験を持つ当事者の判断を組み合わせると統計的な証拠 (Evidence) の代わりに用い、理論分析の示唆の妥当性を判断できれば、十分に意味のある制度設計ができるはずである。⁴⁾

3. 銀行の機能

3. 1 資源配分の効率性と銀行の機能

3. 1. 1 資源配分の効率性とは

望ましい制度を検討するためには、望ましさを測る基準が必要である。機能アプローチが依拠する評価基準は、経済学で最も重要な評価基準である、資源配分の効率性である。資源配分の効率性とは、希少な資源をいかに無駄なく組み合わせて経済活動を行うか、という程度を表す基準であり、単に効率性と呼ばれることもある。たとえば、同じ製品を同じ設備を使って生産するのに、ある企業では100人が働く必要があるのに対し、別の企業では50人で済むとする。他の条件が一定であれば、後者の企業の方がより効率的に生産を行っており、こうした企業により多くの資源 (ここでは労働者) を投入することが資源配分の効率性を改善するだろう。

経済学では経済活動を、様々な資源、たとえば人的資源、資金、天然資源などが組み合わせられて財やサービスが生産され、その財やサービスが取引されて、最終的に消費者が消費して効

⁴⁾ なお、業務分野規制の中でも銀証分離に関しては、データを用いた実証研究が蓄積されている (内田 (2010, 第6章) 等を参照)。また銀商分離についても、海外では関連する研究が蓄積されてきている。たとえば Pogach and Unal (2019) は、持株会社傘下の同一組織内の銀行とノンバンクによる貸出との比較を行っており、また Jagtiani and Lemieux (2017) は銀行貸出と比べたフィンテック貸出 (P2P 貸出) の特徴を明らかにしている。

用を得るという形で表す。同じ経済活動が行われるために、多くの資源を必要とする場合と少ない資源で済む場合があるとすれば、後者の方が望ましいのは明らかである。資源配分の効率性は、経済学の最も重要な評価基準として様々な分析に用いられている。⁵⁾

資源配分の効率性の改善は、取引費用の軽減と表現されることもある。効率性は、資源配分上最も望ましい状態に比べ、どの程度資源の無駄を発生させながら取引が行われているのか、あるいは取引自体が阻害されているのかを表す。これを、取引が行われるために発生してしまう費用、あるいは取引が発生しないことによる費用の大小として捉えたのが取引費用である。望ましい制度は、取引費用をできるだけ小さくするような制度である。

3. 1. 2 銀行の機能とは

応用経済学としての金融分野の経済分析においても、資源配分の効率性は最も重要な評価基準である。銀行は、経済活動において必要かつ希少な資源の一つである資金の配分に関わっている。この配分を効率化する、あるいは金融に関する経済活動の取引費用を削減することが、銀行の重要な役割、つまり銀行の機能であって、この機能こそが経済学の観点から見た銀行の存在意義である。

望ましい業務分野規制あるいは銀行制度を考える場合にも、その評価は資源配分の効率性に基づく。つまり、ある制度において資源配分はどの程度効率的であるか、別の制度にすることでどの程度取引費用が削減できるか、と問うのが経済学のアプローチ、つまり機能アプローチに他ならない。そして、制度改革の望ましきは、資源配分がどの程度改善されるかという基準で判断されることになる。たとえば業務分野規制や銀証分離の場合、他金融業や商業との分離・統合により銀行の機能がどのような影響を受けるのか、効率性を高めるような分離・統合はどのようなものなのか、といった検討を行うことになる。

3. 1. 3 機能を考える範囲とレベル

望ましい銀行制度を考えるための第一歩は、銀行がどのような機能を発揮しているのかを明らかにすることである。本稿では次節において、銀行の機能の詳しい整理を行うが、その際には既存の整理よりもより詳細かつ包括的な整理を行う。これまでの他の整理と違って本稿が特徴的なのは、銀行の機能に絞った上で、異なるレベルの機能を整理する点である。

まず、本稿は金融システムではなくその部分集合としての銀行システムの制度設計に焦点を当てている。このため、金融システムではなく銀行という企業が発揮する機能のみに注目する。この点に関して、たとえば Merton (1995)は、金融システムの全体の制度設計における機能アプローチの重要性を指摘することを目的としているため、金融システムが全体として発揮する機能を扱っている。この「金融システム」には、銀行に限らず他の金融機関、そして金融市場や金融商品までが含まれるため、業務分野規制や銀商分離など銀行制度を議論する上で必ずしも

⁵⁾ もう一つの重要な評価基準が分配の公平性である。分配の公平性については 3.3.4 節で触れる。

重要でない機能も触れられている。これに対して本稿では、金融システムの中でも銀行が関わる部分のみに焦点を絞り、銀行の機能だけを考える。以下ではこの部分を銀行システムと呼ぶことにしたい。

対象とする範囲として銀行システムに注目することに加え、本稿では Merton(1995)などと異なり、各機能が発揮されるレベルを区別し、個別取引、個別銀行、そして銀行システムという3つのレベルを区別して機能の整理を行う。たとえば業務分野規制や銀商分離を考える場合、各銀行が行う個別の取引のレベルで他業との間に競合が見られるかだけでなく、こうした競合が各銀行の経営にどのような影響を与えるか、さらにはそうした銀行の集合体としての銀行システム（銀行業界全体）がどのような影響を受けるか、といった多層にわたる検討が不可欠である。このため、本稿では各銀行が個別の取引レベルで発揮するマイクロレベルの機能、様々な取引を同時に行う一企業としての銀行が発揮する銀行レベルの機能、そしてよりマクロの、複数の銀行が集まって形成された銀行システムが全体として発揮する銀行システムレベルの機能、という三つのレベルの機能を区別し、整理を行う。

機能を整理する上で、このようにレベルを分けて考えることは非常に重要である。その第一の理由は、マイクロレベルの機能を単純に集計すればマクロのレベルの機能になるとは限らないからである。具体的には、各銀行が複数の取引を同時に行ったり、複数の銀行が集まってサービスを提供したりすることで、初めて発揮される機能、つまり上位レベルに固有の機能が存在する。全体は全体としてのみ発揮される機能が存在するため、木、つまり個別取引における効率性改善を見ても、森、つまり各銀行や銀行システムが全体として発揮する機能の全体像は見えないのである。

第二の理由は、実際の制度改革がマイクロレベルだけの検討に陥りがちだからである。現実の制度改革においては、制度と実態が乖離していることから何らかの問題が発生し、改革の必要性が明らかになり、当該制度の改革が検討されるという経緯を経ることが多い。こうした経緯で始まる検討は、しばしば関連する狭い範囲の制度の検討のみに陥りがちである。しかし、経済の中で銀行は様々な機能を発揮しているため、一部の制度だけ見て行った改革は、他の部分に別の問題を引き起こす可能性がある。特に、銀行がシステムとして提供する決済関連サービスには高度の安全性が求められる。銀行が担う別の業務に関して競争促進や効率性追求を目的に行われた改革は、かえって決済・銀行システムの安定性を脅かすかもしれない。制度改革の是非を判断する際には、マイクロからマクロまで、銀行の機能が多層にわたっていることを念頭に置き、三つのレベルの機能に対する影響を総合的に判断する必要がある。

3. 2 銀行の機能分類

では、銀行、あるいは銀行システムの機能とは具体的にどのようなものであろうか。以上のような準備に基づいて、ここでは銀行システムの様々なレベルにおける銀行の機能を整理してみたい。

銀行の機能は分類やリストといった形で研究書や論文等で示されており、参考として補論7.

1にはいくつかの代表的な論稿における機能分類を示している。ただし、こうした分類は本質的には大きな違いがないとしても必ずしも定まっておらず、皆が合意する唯一絶対的な分類が存在するわけではない。その理由は、銀行あるいは銀行システムが発揮する機能が多岐にわたるとともに、相互に密接に関連しているからである。また、各研究者の専門分野や興味、どの側面をどれだけ強調するか、どこまで詳細なリストにするか、といった理由でさまざまな分類が可能である。このため、どのリストも全体としては大きな違いがないとしても、詳細がいまいなリストも少なくない。

そこで、既存の分類、あるいは各分類の根拠となった研究を踏まえ、本稿では機能の範囲やレベルにも注意したなるべく詳細な分類を試みる。⁶⁾以下、3.2.1節は個別取引レベルの機能（銀行が顧客との個々の取引において発揮している機能）を、3.2.2節は銀行レベルの機能（各取引を合わせ行う銀行が一企業として全体的に発揮している機能）を、3.2.3節は銀行システムレベルの機能（複数の銀行が集まった銀行システムが、全体として発揮している機能）を整理する。また、各レベルの機能についてはそれぞれ表1から表3にその概要をまとめているので、適宜参照されたい。

なお、本稿の主眼は機能について学術的に厳密な説明を行うことではないため、ここでは概要に関する直観的な説明だけを示している。より詳細な説明あるいは元となった学術論文については内田(2010, 2016)の関連箇所を適宜参照されたい。⁷⁾また、本稿は重要用語を太字で示して定義しているが、金融に関する教科書的な知識は前提として説明を行っている。基本的な用語の詳しい説明については金融の教科書（内田 2016 など）を参照されたい。

⁶⁾ なお、ここでは日本の銀行が固有業務（貸出・預金・為替）ならびにそれに関連する、あるいは類似の業務（付随業務の一部）を通じて発揮している機能に注目する。これらの業務については4.2.2節を参照。

⁷⁾ 内田(2010, 第1章)は原典となる論文を引用しながら同様の分類を行っているが、関心が異なるため分類方法が異なり、またここでいう取引レベルの機能と銀行レベルの機能の一部のみを扱っている。また内田(2016)は、本稿でいうシステムレベルの資金移動機能を1.6節で、銀行レベルの機能のうち資産変換と金融仲介を8.4節で、取引レベルの機能や他の銀行レベルの機能を第5章から第7章で、それぞれ説明している。本稿ではこれらとは異なる角度から、また銀行の機能だけに焦点を当て、より多面的かつ包括的な整理を行っている。

表1 銀行の機能：個別取引レベル

機能	手段・方法	(具体的な方法・商品等の例)	対応する業務	機能の説明	一般的な説明での機能との対応	
A 信用リスクの削減 による自らの貸借促進、資金の有効利用	証券設計	金利へのリスクプレミアム上乗せ、財務制限条項・優先劣後関係・担保・個人保証の設定	貸出(新規)	貸借契約を設計	⇒返済額・確率増大、借手のモラルハザード・逆選択抑制	
	情報生産(ハード情報)	審査、モニタリング	貸出(新規)	ハード情報の生産(財務状態、保有資産の価値等を調べる)	⇒返済額・確率増大、借手のモラルハザード・逆選択抑制	情報生産機能
	情報生産(ソフト情報)	審査、モニタリング	貸出(新規)	ソフト情報の生産(経営者の能力、商品の強み等を調べる)	⇒返済額・確率増大、借手のモラルハザード・逆選択抑制	情報生産機能 リレーションシップバンキング機能
B 信用リスクの削減 による他者の貸借促進、資金の有効利用	保証	債務保証・スタンドバイ信用状	債務保証(新規)	債務不履行時に借手に代わって返済	⇒貸手の信用リスクを負担	
	デリバティブ	先渡・オプション・スワップ・CDS	デリバティブ取引			
C 非効率な清算の防止 による貸借促進、資金の有効利用	再交渉	条件変更	貸出(既存)・債務保証(既存)	事後的に柔軟に条件変更		
D 流動性リスク(+信用リスク)の削減 による貸借促進	流動化	手形割引・ローンセールス・ローンパーティシパーション	貸出(既存)	本源的証券を満期前に購入	⇒貸手の流動性・信用リスクを負担	
E 保護預かり (安全資産の提供)	預金の受入		預金	保有者に代わって一定期間資産の価値を保蔵	(貨幣の)価値貯蔵機能	
F 両替 による財・サービス取引促進	両替		両替(外国為替)	異種の、あるいは同種で単位の異なる通貨を交換	⇒同通貨による・異通貨間の財・サービス取引促進	

3. 2. 1 取引レベルの機能

まず、各銀行が顧客との間で個々の取引を行う際に発揮される機能を見てみよう。このレベルの機能は表1にまとめたとおりである。銀行の役割に関する理論分析の多くでは、銀行を通じた金融取引とそうではない金融取引(貸手と借手の間の直接的な取引)とを比較することで、前者が後者に比べてどのように取引の効率性を改善するか、つまり金融取引の取引費用を削減するかを明らかにしている。こうした分析で示されているのが取引レベルの機能である。

取引レベルで最も重要な銀行の機能は、表1のAに挙げた信用リスクの削減である。金融取引に大きな取引費用を生み出す最大の要因は、信用リスクが存在すること、つまり提供した(貸した)資金に見合うリターンを提供者(貸手)が得られるかどうか分からないことである。信用リスクが存在すると、リスクが実現して損失を被ることを恐れた貸手が、本来は提供されることが望ましい資金を、全く、あるいは不十分にしか提供せず、資金が有効利用されないとい

う非効率性が生み出される可能性がある。この問題を軽減するために、銀行は様々な形で信用リスクを削減し、自ら貸出を行っている。

貸出における信用リスク削減は、様々な方法により行われている。その第一は証券設計、つまり貸借条件を適切に設計することで実際に返済される額や確率を高めることである。たとえば、リスクに見合った金利設定、リスクを高める可能性のある借手の行動を制限する財務制限条項の設定、貸手が複数存在する場合の優先劣後関係の設定、担保や個人保証の設定による債務不履行時の債権保全など、が証券設計に含まれる。

証券設計は、借手と貸手との間に情報の非対称性が存在する状況、つまり借手の行動や能力に関する情報を、借手はよく知っているが貸手は知らないという状況で、発生する様々な問題を防ぐことができることが示されている。たとえば借手の行動が分からない場合、借手は返済努力を怠るなど返済可能性を低める行動を採る（モラルハザードの問題）可能性があるが、証券設計は借手に望ましい行動を採るための誘因を与えることができる。また借手の返済能力が分からない場合、返済可能性の低い借手だけが借りに来てしまう（逆選択の問題）可能性があるが、証券設計は返済可能性の高い借手からの借入申込みを促すことができる。

第二に、銀行は貸出を行う際に情報生産を行う。借入申込み時の審査や貸した後の債権管理などにおいて、銀行は借手に関する様々な情報を収集（生産）し、返済可能性の高い借手を特定して貸出を行い、その後も返済が確実に行われるよう監視する。銀行が収集する情報は、財務状態、担保差入れ可能な資産の存在やその担保価値など、容易に伝達可能な数値・定量情報に加え、経営者の能力や製品・サービスの強みなど、伝達や評価が難しい非数値・定性情報も含まれる。前者はハード情報、後者はソフト情報と呼ばれている。ハード情報は、大量に収集して評価を行うことでコスト削減や利用上のメリットが発揮されるため、規模の大きな銀行ほど有効に利用できるはずである。これに対してソフト情報は、借手との面談や現場訪問など、コストをかけて収集する必要があるため小規模の銀行ほど強みを持つと考えられる。ソフト情報を重視する貸出はリレーションシップ貸出と呼ばれ、リレーションシップ貸出による貸出促進は、いわゆるリレーションシップ・バンキング（地域密着型金融）のメリットとして説明されるものの一つである（内田 2010 参照）。

銀行はこのような形で自らが負う信用リスクを低減させ、他の貸手より積極的に貸出を行うことができるが、他方で他者の貸出を促進する取引も行っている。それが、B に示した他者の信用リスク削減であり、具体的には保証やデリバティブ（CDS 等）の提供である。これらは他者が行う貸借について、自らが信用リスクを負担することで貸手の信用リスクを軽減し、貸借を促進する機能である。

以上は新規の貸借を促進する機能であるが、銀行は既存の貸借において発生する非効率性を削減する機能も発揮する。銀行は、債権者数が多く当初の貸借条件の変更が難しい他の資金調達手段（社債等）と比べ、既存の貸出に関して柔軟に条件変更に応じることができるため、契約後の事後的な状況に応じて貸出の継続を図りやすい。このことは、本来は継続すべき貸出が中断される可能性を減らすことにつながり、非効率な清算を防止することができる。また、将

来柔軟な対応が行われ非効率な清算が防止されることが見込まれば、当初の貸借も促進されるはずである。

さらに、銀行は流動化により既存の貸借の流動性リスクを削減する機能も発揮している（表1のC）。銀行は、売掛金や手形といった企業間信用、他の金融機関が実行した住宅ローンなど、様々な債権について、当初約束された返済時点より前に購入（割引）する、つまり流動化を行っている。銀行による流動化は、銀行が当初の貸手に代わって当該貸借の債権者となることで、当初の貸手が貸し続けることによりその貸手が資金不足に陥る事態（流動性リスク）を防ぎ、また信用リスクも引き受けることになる。このことは、流動化が行われる時点におけるリスク配分を効率化するだけでなく、将来流動化が見込めることを見越した貸手が当初の貸借を進んで行うことにもつながる。

以上の機能はいずれも銀行がバランスシートの資産サイドにおいて発揮する機能である。これに対して、銀行は負債サイドにおいても重要な役割を果たしている。それが、預金の提供による保護預かり機能、あるいは安全資産の提供である（表1のD）。銀行預金は1円から預けられ、いつでも引出し可能であり、しかも他の金融資産よりも安全であるため、十分な余裕資金を持たない零細な家計であっても安心して資金を預けることができる。このため、銀行は数えきれないほど多くの預金者と取引（預金の受入）を行っている。⁸⁾銀行は預金者にとって、保有する資産の価値を減じることなく保蔵してくれる貴重な預け先である。

最後に、銀行の重要な業務の一つである両替により発揮される機能も挙げることができる（表1のF）。上記の機能はいずれも資金の貸借に関わる機能であるが、銀行の重要な業務のうち貸借を伴わないものとして、種類の異なる通貨、あるいは同種だが単位が異なる通貨を交換する、両替がある。両替はその通貨を用いた財・サービスの取引、あるいは異通貨間の取引を促進する、という点で、経済活動の効率性を改善する。

⁸⁾ もちろん、のちに述べる資金移動機能を持つことも、多くの預金者が預金を預け入れる重要な理由の一つである。

表2 銀行の機能：銀行レベル

機能	手段・方法	対応する業務 (の組み合わせ)	機能の説明	一般的な説明での機能との対応		
A 個別取引レベルの機能の集約的発揮 (表1の各機能の集約的発揮)	(表1を参照)	(表1を参照)	(表1を参照)	(表1を参照)		
B 規模・範囲の経済性(狭義) (複数サービスの同時提供による取引費用削減)		全て	同一取引を複数同時に・異種取引を同時に実施	⇒固定・共通費用の削減、専門化による習熟などにより、個々の取引をばらばらに行う場合よりも費用を削減	規模の経済、範囲の経済、専門化の利益	
C シナジー効果 (広義の規模・範囲の経済性)	(1) 信用リスク削減 (による貸借促進、資金の有効利用)	分散化	資産側: 複数の貸出・証券投資	多様な証券に分散投資	⇒返済額・確率増大	リスク分散機能
		情報生産	資産側: 貸出、その他 負債側: 預金	同一の借手と長期的・多面的な取引関係を築く	⇒過去のデフォルト状況、預金口座の動き、他の金融サービスの利用状況などから情報生産	リレーションシップバンキング機能
		リスク負担	資産側: 貸出・証券投資 負債側: (預金+) 自己資本	株式を発行して集めた資金を貸出・運用	⇒十分な返済(収入)が得られない場合、自ら損失を担い、資金提供者の信用リスクを削減	
	(2) 非効率な借手清算の回避 (による貸借促進、資金の有効利用)	長期的取引関係	資産側: 貸出(複数時点)	同一の借手と長期的な取引関係を築く	⇒短期的な経済ショックに対し、長期的な採算を考慮して貸出継続、あるいは流動性供給を行い、借手の非効率な清算を防止	
	(3) 流動性リスク削減 (による資金運用機会の提供、貸借促進、資金の有効利用)	貸手の流動性リスクのプーリング	負債側: 複数の預金・負債	多様な資金提供者(預金者・投資家)から資金調達	⇒流動性リスクをプールして資金流出のタイミングを分散化	流動性保険機能
	(4) 金融仲介 (による資金の有効利用)	金融仲介	資産側: 貸出・証券投資 負債側: 預金・負債・自己資本	自ら調達した資金を貸出・運用	⇒黒字主体(預金者、投資家、株主)の資金を赤字主体(借手)に提供	金融仲介機能
資産変換(を伴った金融仲介)		資産側: 複数の貸出・証券投資 負債側: 複数の預金・負債・自己資本	多くの資金提供者から資金を集め、多くの借手に提供	⇒信用リスク、流動性リスクの削減(分散化+流動性リスクのプーリング等)により、資産として保有する証券よりも単位・満期・リスクが小さい証券で資金を調達し、金融仲介を行う	資産変換機能	
(5) 信用創造 (による新たな資金(資源)の創出)	預金増加による貸出実行	資産側: 貸出 負債側: 要求払預金	借手が自行に保有する預金口座に貸出資金を入金(残高増加)	⇒現金の裏付けのない貸出・預金(信用)を創造	信用創造機能 貨幣供給機能	
(6) (銀行内)資金移動 (+決済) (による経済取引の活性化)	同一銀行内の資金移動	為替(振替・振込) (負債側: 要求払預金)	現金の受入(送金小切手、電信)、現預金による振替・振込の受付、代金取立	⇒その資金を当該銀行の(別)口座に移動	決済機能 貨幣供給機能	

3. 2. 2 銀行レベルの機能

取引レベルの機能の集計的発揮と狭義の規模・範囲の経済性

次に、銀行レベルで銀行が発揮する機能に注目しよう。銀行レベルの機能は表2にまとめられている。取引レベルの機能との関係を踏まえると、銀行レベルの機能は大きく三つのタイプに分けることができる。第一は、取引レベルの機能(表1)を単純に集計したものである。同じ機能を発揮する取引を複数回行えば、取引費用が複数回削減され、その機能が複数回発揮される。このため、様々な取引を同時に大規模に行っている個別銀行のレベルで見た場合、表1で見た各機能が集合的かつ大規模に発揮されることになる。この点を便宜的に表すために、表2では1行目(A)にこの個別取引レベルの機能の集合的な発揮を明記している。ただし、その詳しい内容は表1と重複するためここでは述べない。

第二に挙げられるのは、規模・範囲の経済性による取引費用の削減である。複数の取引を一つの銀行がまとめて行う場合には、それらを別々の主体がばらばらに行う場合に比べ、更なる取引費用削減が期待できる。これが規模の経済性である。たとえばある取引を提供するのに固定費用が必要な場合、その取引を複数まとめて行えば、個々の取引を個別に行う場合よりも一取引当たりの費用を削減できる。また、異なるサービスの提供に共通する費用が存在すれば、それらを同一の銀行が提供することで一つ一つのサービスの費用は減少する。これが範囲の経済性である。さらに、同じ、あるいは類似の取引を大規模に行えば、専門化により業務の習熟が進むなど、非金銭的費用も削減できるだろう。こうした追加的な取引費用の削減は、個々の取引費用削減を単純に集計したものを超えるため、銀行レベルで初めて発揮できる機能だといえる。表2の2行目(B)はこの機能を示している。

第三に挙げられるのが、複数取引の実施から生まれるシナジー効果により発揮される機能である。銀行レベルで複数のサービスを同時提供することは、上記のような狭い意味での規模・範囲の経済性、すなわち単純な取引費用の削減を超え、取引(業務)間で生まれるシナジーからもたらされる追加的なメリットを生み出す可能性がある。こうした、より広い意味での経済性を示したのが、広義の規模・範囲の経済性、あるいは取引(業務)間のシナジー効果である。表2のC(3行目以下)に示したように、具体的なシナジー効果としては様々なものを考えることができる。⁹⁾

シナジーがもたらす広義の規模・範囲の経済性

複数取引が生み出すシナジー効果の代表は、銀行レベルで初めて可能となる信用リスクの削減、つまり表1の信用リスク削減を超えるような削減である。表2のC(1)に示したとおり、こうした削減は大きく分けて三つの形で可能となる。第一は、分散投資である。銀行は、多数の

⁹⁾ なお、表では広く教科書的に説明される一般的な機能のみを示しているが、バンキング分野の理論研究はこの表に示したもの以外にもシナジー効果が発揮される可能性を示している(内田2010第1章3.4.5節、第3章第1節参照)。これらはいずれも資産側の貸出(証券投資)と負債側の預金を同一主体が提供することに注目したものであるが、表に示した機能に比べれば発揮される状況が限定され、一般性を欠くため、ここでは紹介しない。

貸出あるいは証券投資を同時に行っている。現代ポートフォリオ理論が示す通り、同じ金額を貸し出す場合、より多くの貸出（投資）に分散するほど全体のリターンをより大きく、リスクをより小さくすることが可能になる。

第二に、銀行レベルで初めて発揮される情報生産機能が挙げられる。借手に対して様々な金融サービスを提供し、長期間繰り返して、あるいは多面的な取引関係を築いている銀行は、過去の取引の結果や他のサービスの利用状況など、借手（企業、経営者）に関して他者には得ることが難しい情報を収集することができる。表1のAで示した取引レベルで情報生産機能は、取引の都度、その取引限りで行われる情報生産であったが、ここでいう情報生産は、こうした情報を蓄積し、包括的に利用することにあたる。このことによってより効率的に返済能力の高い借手が見いだされ、資金提供が促進され、経済全体で資金がさらに有効利用される、といった効果がここで示した銀行レベルでの情報生産機能である。なお、このうち長期多面的な取引関係に基づく情報生産がもたらすメリットは、リレーションシップ・バンキングの機能として説明されることもある。

第三に、信用リスクの削減は銀行自身のリスク負担によっても実現される。銀行が自己資本（株式）による資金調達を行って貸出（証券投資）を行うことは、資産側から十分な収益が得られない場合に、銀行の株主の負担の下で他の資金提供者、特に預金者への返済が保証されることを意味する。言い換えれば、銀行は株式と負債の両方で資金を調達することで、株主と債権者との間で信用リスクの配分を行っている。このことにより預金者等が負担する信用リスクは小さくなり、資金提供が促進される。

信用リスク削減とは別の、第二のシナジー効果として、同じ借手に対して長期的な貸出を行うことから生じる非効率な清算の回避が挙げられる（表2のC(2)）。銀行と借手との長期的取引関係は、上記のように情報生産上のメリットをもたらす可能性だけでなく、長期的視点から見た資金供給を可能にするというメリットもある。借手との長期的な関係が見込める場合、銀行は借手の返済能力の短期的な変動に左右されない形で貸出を行うことができる。このため、たとえば自然災害や海外発の金融危機といったマクロ的な経済ショックが発生した場合、借手の返済能力が一時的に失われても、将来の取引を見越して貸出を継続する、あるいはショックに対応するための資金（流動性）を供給することができるかもしれない。この場合、一時的なショックによる債務不履行により本来は十分な収益を生み出す可能性がある企業が倒産し、清算されてしまうという非効率性を防げる可能性がある。

分散化や長期的取引関係が生み出す機能が資産サイドで発揮されるシナジー効果であるのに対し、表2のC(3)に示した流動性リスクの削減は、負債サイドで発揮されるシナジー効果である。銀行は負債サイドにおいて、資金提供者である預金者の預金引出しに応じる必要があり、そのために現金など流動性の高い資産を準備として保有しておく必要がある。しかし、多数の預金者から資金を調達すると、預金引出しのタイミングが分散され、一度に引き出される預金額が限られる。このため、一定の準備を用意して引出しに応じることを約束しておけば、残りの資金を運用に回すことができる。このことは、自らが資金不足になる（流動性リスクに直面

する)可能性があることから資金を提供することが難しい預金者に対し、いつでも引き出せる便利な運用手段を提供することで流動性リスクを削減し、資金提供を促進する機能だといえる。

以上の機能はいずれも、銀行のバランスシートの資産側、あるいは負債側の一方のみにおいて発揮されるシナジー効果であるが、両側を合わせて発揮される機能も存在する。それが、表2のC(4)の金融仲介機能である。銀行は、負債サイドで預金を中心とした負債と株式により資金を調達し、資産サイドでその資金を用いた貸出等の運用を行う。このように、人から資金を借りて人に貸す銀行は、本来資金に余裕がある経済主体(黒字主体、究極の貸手)ではなく、自ら資金を必要としている経済主体(赤字主体、究極の借手)でもない。黒字主体の資金を黒字主体に代わって赤字主体に貸す仲介者である。

しかも、銀行は単純に資金を右から左に流しているのではない。銀行は金融仲介に際して資産変換を行うことで、赤字主体が自ら黒字主体に貸す場合(直接金融)には実現できない規模で、資金の有効利用を可能にしている。¹⁰⁾資産変換とは、銀行に対する貸手(預金者等)が保有する資産(銀行に対する債権)と、銀行からの借手(企業等)が発行し銀行が保有する資産(銀行が持つ債権)の性質が変わっていること、正確には銀行がその性質を変えていることを意味する。

たとえば預金は1円から預け入れ可能な単位の小さな資産であり、いつでも引き出すことのできる満期の短い資産であり、かつ元本割れの可能性が低い安全な資産である。しかし、預金者が預金を保有せず企業向けに貸出を行おうとすると、多額の資金が長期間返ってこず、また貸し倒れのリスク(信用リスク)も大きい。銀行は、こうした単位の大きい、満期の長い、リスクの大きい資産を保有しながらも、自らが資金を調達する際には単位の小さい、満期の短い、リスクの小さい資産を黒字主体に提供する。このように、銀行は資産サイドで保有する金融資産と、負債サイドで自らが発行する金融資産との間で単位、満期、リスクの三つの特徴を変えている。この変換により、預金者は赤字主体が発行する資産(本源的証券)を保有する場合に比べて容易に資金提供に応じ、金融仲介が促進される。¹¹⁾

銀行が資産変換を行うことができるのは、銀行レベル、あるいは取引レベルで発揮される他の機能のおかげである。たとえば分散化やリスク負担による信用リスクの削減は、預金者に対してリスクの小さな運用手段を提供することを可能にする。またプーリングによる流動性リスクの削減は、預金者に対していつでも引き出せる満期の短い運用手段を提供することを可能にしている。

なお、金融仲介機能、あるいは資産変換機能は銀行だけが発揮する機能ではなく、銀行に固有の機能ではない。たとえば保険会社、あるいは投資信託などのスキームも、金融仲介機能や資産変更機能を発揮している。金融仲介を行う金融機関は金融仲介機関と呼ばれ、銀行はその一種である。銀行と他の金融仲介機関との違いは、資金を調達する際に預金を発行する点にある。銀行は預金の提供を通じて保護預かり機能、両替機能(表1参照)など、様々な機能を発

¹⁰⁾ 直接金融に対し、銀行が自ら貸し借りをを行い仲介することで行われる金融仲介は、間接金融と呼ばれる。

¹¹⁾ 本源的証券に対し、銀行が資金調達のために発行する証券は、間接証券と呼ばれる。

揮する。他の金融仲介機関はこうした機能を発揮しない。

この点に密接に関連する銀行レベルの重要な機能が、表2のC(5)に示した信用創造である。銀行の資産サイドと負債サイドの関連は、負債サイドで調達した資金を資産サイドで運用するという金融仲介機能だけではない。銀行が貸出を行う場合、その資金は借手が開設した預金口座に入金される。しかし、この資金は必ずしも負債サイドで調達してきた資金である必要はない。原理上は、銀行の帳簿の上で、資産サイドの当該借手に対する貸出と負債サイドの当該借手の預金とを同額増やしてやれば、貸出が実現するからである。銀行が発行する負債（預金）は貨幣として用いられているため、預金を提供すれば、貸出は完結する。このため、現金など負債側で新たに資金を調達しなくても、銀行は貸出を行うことができるのである。このように、資金の裏付けのない形で貸出とそれに対応する（借手の）預金を創り出すのが、銀行による信用創造である。¹²⁾信用創造は、発行する負債（預金）が貨幣として用いられる銀行のみが発揮することのできる、銀行固有の機能である。

もちろん、いくら原理上可能であっても、信用創造を無限に行うことはできない。借手は何らかの目的のために借入を行っているのであり、創り出された預金は支払等のためいずれ引き出されたり他の銀行口座に振り込まれたりする。こうした際には銀行から資金が実際に流出するため、その資金の手当てがなければ銀行は資金不足に陥る。しかし、既に多くの預金を受け入れている銀行であれば、そのすべてを引出しに備えて（準備として）置いておく必要はないので、余裕資金を裏付けとして信用創造を行うことができる。

銀行レベルの最後の機能として挙げられるのが、表2のC(6)に示した銀行内資金移動である。この機能は、銀行の固有業務である為替業務に対応する機能である。ただし、この機能は必ずしも一つの銀行内でだけ行われるものではなく、むしろ銀行間での資金移動の方が重要であり、銀行の機能としては主として銀行システムレベルの機能である。このため、この機能に関してはここではなく銀行システムレベルの機能に関する説明の中で詳述する。ただし、個々の銀行レベルでも、窓口等で受け入れた現金、あるいは当該銀行の預金口座にある資金を、同一銀行の別口座に移動させる形で送金が行われることがある。¹³⁾この点で、銀行レベルの機能として明記しておくことが必要である。

シナジーと組織

なお、シナジー効果としての銀行の機能を考える場合には、銀行の経営組織の形態との関係に注意する必要がある。一般にシナジー効果という場合、当該業務・サービスを同一企業の同一組織が提供することが想起されるが、必ずしもその必要はない。たとえば別々の企業が協業、提携などによって互いの長所を生かしながらそれぞれの業務・サービスを提供することで、何らかのシナジー効果が生まれることも多い。また、ジョイントベンチャーや共同子会社の設置、

¹²⁾ ここで注意が必要な点として、本稿では銀行レベルの信用創造と、その信用創造が銀行システムレベルで乗数的に発揮されることを意図的に区別している。詳しくは3.2.3を参照のこと。

¹³⁾ このうち、あらかじめ登録した同一預金者の口座間で行われる送金は、特に振替と呼ばれている。

あるいはグループ企業間や同一持株会社の子会社間などで、シナジー効果を考えることも可能である。

上記の銀行レベルの機能の場合、Bの狭義の規模・範囲の経済性、特に範囲の経済性に関しては、事務作業やバックオフィス業務、情報・データ処理など技術的な業務については、銀行以外の企業が担当する形で機能を発揮することも十分可能であろう。たとえば、フィンテックを用いた決済においては、インターフェイス部分を担当するフィンテック企業が利用者に便利で使いやすい機能を提供することで、サービスの利用が促進されているが、これはBの範囲の経済性をフィンテック企業と銀行とが共同して実現している例といえよう。¹⁴⁾

他方で、表2のC以下に示した広義の規模・範囲の経済性の多くは、同一企業、あるいは企業グループ内でしか発揮が難しい機能である。これらの多く、特に預金に関わる機能については、一つの企業（銀行）がバランスシートの資産サイド内、負債サイド内、あるいは両者の関連によって生み出しているシナジー効果であり、銀行が単独で発揮する機能である。

表3 銀行の機能：銀行システムレベル

機能	3	対応する業務	機能の説明		一般的な説明での機能との対応
A 銀行レベルの機能の 集散的発揮 (表2の各機能の集散的発揮)	(表2を参照)	(表2を参照)	(表2を参照)		(表2を参照)
B (銀行間)資金移動 (+決済) (による取引の効率化、経済活動の促進)	銀行間の資金移動	為替(振替・振込) (負債側:要求払預金)	現金の受入(送金小切手、電信)、現預金による振替・振込の依頼 他行からの送金の受付、代金取立	⇒その資金を他行口座に移動 ⇒その資金を当該銀行の口座に移動	決済機能 貨幣供給機能
C 信用創造の乗数効果	信用創造の連鎖	資産側:貸出 負債側:要求払預金	信用創造で創られ、貸し出された資金(預金)を、支払等に伴い預金として受付	⇒更なる貸出の原資として信用創造(それが新たな貸出(預金)を生み、…という乗数効果発揮)	信用創造機能

3. 2. 3 銀行システムレベルの機能

最後に、複数の銀行が集まって初めて発揮される、銀行システムレベルの機能について検討してみよう。システムレベルの機能は表3に示したとおりである。複数の銀行が集まって形成する銀行システムのレベルでは、まず個々の銀行が発揮する表2の機能が集散的に発揮される(表3のA)。これは、表1で整理した機能の集散的発揮を表2で一つの機能として挙げたのと同様である。ただし、システムレベルに視点を広げた場合、これとは別の、システムレベルで初めて現れる機能が2つ存在する。

¹⁴⁾ もちろんこうした場合、発揮される機能の対価としての収益をどちらの企業が得るのか、という利益の分配の問題が発生する。

銀行間資金移動

その第一は、銀行間ネットワークを通じて発揮される資金移動の機能である。ここでいう資金移動は文字通り、送る側から受け取る側に資金を移動させるという意味である。銀行の重要な機能は、資金の送り手と受け手の間に立ち、両者間で資金を移動させることである。¹⁵⁾資金移動という言葉はそれほど一般的でなく、銀行の機能として説明される場合にはむしろ決済、あるいは為替（取引）という言葉が用いられることが多い。

ここで取って資金移動という言葉を用いるのは、実際に銀行が行っていること、すなわち資金を移動させるという行為から発揮される機能を表すためである。類似の用語の比較については補論7.2にまとめているが、ここでは決済と為替との違いについて簡単に触れておきたい。まず決済とは、支払を目的として資金を移動させることである。資金移動は必ずしも支払を目的としないため、機能の観点からは、決済は資金移動に付加される機能と考えるべきである。また為替（取引）は資金移動のうち隔地間で行われるものであり、資金移動の一部である。銀行の機能を整理する本稿では、あくまで基本となる資金移動機能を挙げることにしたい。

先に表2のC(6)に示したように、資金移動は同一銀行内で行われることもあるが、銀行は中央銀行を含めた他行との間でネットワークを構築し、遠隔地でも資金額が巨額であっても利用者が容易に資金を他者に送れる、あるいは手元に受け取れる仕組みを提供している。多くの資金移動は異なる銀行間で行われ、一方が送金者・支払者から受け入れた現金あるいは自行の預金口座に預かっている資金を、他方が自行の受取人の口座に受け入れる。こうした送金は、国境を越えて外国の銀行との間で行われることもある。

なお、そもそも銀行による資金移動は、遠隔地間の為替取引を円滑化するため、各地に立地する銀行がネットワークを構築することによって可能となったものであり、複数の銀行が集まって初めて発揮される機能であった。ただし、情報通信技術が発展し、地理的制約あるいは事務・情報処理能力の制約が緩む中、各地にネットワークを築く一つの銀行、あるいはインターネットを通じて全国どこからでもアクセス可能な一つの銀行の中で発揮することも不可能ではなくなっている。預金者が直接中央銀行に口座を持つ形で発行されるデジタル通貨（中央銀行デジタル通貨 CBDC (central bank digital currency)）、あるいは Facebook が提唱したリブラ構想はまさにこうした例である。この点で、銀行内資金移動（表2のC(6)）と銀行間資金移動（表3のC）との区別は重要性を失っていくかもしれない。

信用創造の乗数的発揮

銀行システムレベルで初めて発揮されるもう一つの機能は、信用創造機能の乗数的発揮である。表2のC(5)に示した通り、預金の創造を通じた貸出の創造、という意味での信用創造は、

¹⁵⁾ なお、この定義（用語法）はあくまで機能に基づくものであり、法令上の定義とは異なっている。法令上の資金移動は為替（取引）と同義であり、「隔地間で」資金を移動させること、である。この点については補論7.2を参照。

各銀行内で行われる。ただし、そうして作られた資金が支払いに用いられ、それが貨幣である預金によって支払われると、銀行間送金・決済を通じて別の銀行の預金残高が増加する。この増加分のうち少なくとも一部はすぐに引き出されることがないため、当該銀行の貸出余力は増大し、その銀行による追加的な信用創造を可能にする。こうして創造された貸出（預金）は、さらに支払いに用いられ、別の銀行の預金残高を増加させることになる。こうした効果は乗数的に連鎖し、全体として巨額の信用（貸出・預金）を生み出すことになる。¹⁶⁾多くの国で、法貨との兌換性を裏付けとしながらも、法貨よりもはるかに大きな額の預金が預け入れられているのは、この信用創造の乗数効果が原因である。

なお、一般に信用創造という場合、表2のC(5)に示した当初の（一銀行内の）信用創造と、表3のCの銀行間ネットワークを通じた乗数的拡大を区別せず、両方を合わせたものを指す。これに対し、ここでは機能のレベルを分けているため、両者を敢えて区別している。ただし、送金・決済機能の場合と同様に、この信用創造の乗数効果についても銀行レベルと銀行システムレベルの区別は必ずしも明確ではなくなる可能性がある。つまり、膨大な数の預金口座を抱える大銀行であれば、乗数効果が専ら自行の口座内で生じる可能性がある。

このように考えると、そもそも銀行レベルと銀行システムレベル（の機能）の区別は、複数の銀行が形成する銀行間ネットワークという既存の制度が生み出す区別だということもできる。その意味で、両者の区別は制度アプローチに縛られた区分である。純粋に機能アプローチに基づき将来の銀行を考える上では、こうした区分にとらわれない発想が重要かもしれない。

3. 2. 4 銀行固有の機能

以上が、銀行が発揮している様々なレベルの機能であるが、最後にこうした機能を銀行だけが発揮しているのかどうか、つまり銀行に固有の機能とは何か、を確認しておく必要がある。この確認は、機能アプローチを現実の制度に当てはめる上で欠かせない作業である。なぜなら、現在の金融制度の下では銀行以外の金融機関もこれらの機能を発揮しているからである。たとえば既に触れた通り、金融仲介機能は銀行以外の金融仲介機関も発揮している機能である。また情報生産機能は貸出を業務として行う貸金業者や保険会社も発揮している。さらに、近年では銀行の固有業務であった送金（為替）業務が、少額に限るものの資金移動業者にも認められるようになってきている。このように、「銀行の機能」は必ずしも銀行「だけ」が発揮する機能ではなくなっている。

では、銀行を銀行たらしめている理由、つまり銀行に固有の機能とは何なのだろうか。表1から表3に示された機能のうち、銀行固有の機能はそれほど明確ではない。特に、取引レベルで見た場合の銀行の機能は、類似の取引を行う他の金融機関も発揮している機能である。表1

¹⁶⁾ なお、受け入れた預金を貸出に用いるだけであれば、その機能は信用創造ではなく単なる金融仲介である。ここでいう信用創造の乗数的発揮は、新たな預金受入が銀行レベルでの新たな信用創造を可能にし、受け入れた預金以上に貸出が行われること、そしてその効果が銀行システム内で乗数的に拡大していくこと、を意味している。

で唯一銀行固有の機能といえるのは、Eの保護預かり機能とFの両替機能である。これは、これらの機能を生み出す業務が銀行にだけ認められているからである。ただし、保護預かり機能は資金移動機能を持つ預金を通じて発揮されるものであり、将来的には資金移動業者が提供する「口座」によっても発揮されるかもしれない。この点で、銀行と資金移動業者の違いは質的なものではなく、むしろ量的なものなのかもしれない。

銀行レベル(表2)や銀行システムレベル(表3)で見た場合にも、銀行固有の機能は必ずしも明確ではない。特に、表2のBと、Cのうち(1)および(2)、ならびに(4)は、大規模に資金を集めて運用する他の金融機関や投資信託などの仕組みでも(少なくとも多少は)発揮される。ただし、表2のC(3)の流動性リスク削減は、要求払預金という銀行に特有の証券の発行により発揮される機能であり、銀行に固有性が見られる。また、より明確に銀行固有の機能といえるのが、表2のC(5)と表3のCに示した信用創造とその乗数的発揮である。信用創造機能は、銀行が預金の受入と貸出を共に行うことによって発揮され、貸出のみが可能な貸金業者や為替取引のみを行う資金移動業者には発揮できない。これに対して表2のC(6)および表3のBの銀行内・銀行間資金移動は、資金移動業者が大規模広範囲な送金を行うことが可能になれば、銀行だけの機能ではなくなる。

このように、もはや銀行のみが発揮する固有の機能はかなり限定されてきている。為替業務が少額ではあるものの資金移動業者に認められ、資金移動機能の発揮が可能となった今では、真に銀行に固有の機能は信用創造機能とその乗数的発揮だけだといえる。

ただし、個々の機能について質的な違いがなくても、量的な違い、つまり各機能を大規模に発揮するという点で銀行は特異な存在である。また、以上では示されていないもう一つ重要な点として、銀行は表1から表3までの機能を全て発揮していることが挙げられる。各機能を個別に検討すると、同様の機能を発揮している金融機関が存在するのは事実である。しかし、これらの機能を全て発揮しているような、銀行以外の金融機関は存在しない。つまり、個別の各機能の総合的な発揮こそ、信用創造と並ぶ銀行固有の機能なのである。

3.3 銀行の失敗

次に、銀行が生み出す問題、つまり資源配分の非効率性について考えてみよう。以上のような機能を発揮することは銀行の存在意義である。つまり、銀行が存在しなければこうした効率性の改善は見られず、金融取引や経済活動は大きく制約されてしまうだろう。しかし、銀行は様々な機能を発揮して効率性を高める反面、自ら非効率性を生み出す存在でもある。たとえば銀行の破綻は経済に大きな悪影響を与えるし、時には連鎖的な破綻や銀行危機を引き起こし、機能がもたらすメリットを凌駕するほどのコストを生み出すことがある。そもそも銀行が機能を発揮してメリットだけを生み出す存在であれば、銀行について規制を行う必要はなく、わざわざ制度を整備せずとも問題は発生しない。この場合、制度の問題自体が最初から存在しないはずである。規制あるいは制度が存在すること自体、銀行が問題点を抱える存在であることを表しており、銀商分離のような銀行制度の設計は、こうしたコストも踏まえて行われなければ

ならない。

以下ではまず3.3.1節において、経済学の中でも非効率性を直接扱う厚生経済学の基本的な考え方を示し、市場の失敗と呼ばれる資源配分の非効率性が民間の経済活動に対する公的介入の根拠となることを説明する。続いて3.3.2節では代表的な市場の失敗を説明し、それに基づいて3.3.3節では銀行が生み出す市場の失敗を、銀行の失敗と呼んで整理する。ただし、銀行に対する公的介入は、必ずしも銀行（市場）の失敗だけを理論的根拠としているわけではない。そこで、3.3.4節では銀行が生み出す問題の中で、資源配分の非効率性に当てはまらないものを紹介する。なお、実際の銀行・金融制度改革においては、以上のような理論的根拠を必ずしも持たない理由で規制・公的介入が正当化されることがある。そこで、3.3.5節ではこうした一般的に示される理由とここで示す理論的根拠との関係について議論する。

3. 3. 1 資源配分の非効率性と公的介入¹⁶⁾

銀行が生み出すコストや問題を考える上で依拠すべき理論的根拠は、厚生経済学あるいは公共経済学の分野において示されている。これらの分野では、経済に発生する様々な問題を資源配分上の非効率性として表現し、どうすればその非効率性を軽減できるかを考える。このアプローチに従うと、銀行が生み出すコストは銀行自身が非効率性を増大させること、あるいは新たな非効率性を生み出すこととして表される。この表現は、銀行が生み出すメリット（機能）を効率性の改善として表すことの裏返しである。

銀行が非効率性を生み出すのであれば、その非効率性を減らすことは望ましいことである。このため、銀行の生み出す非効率性は、銀行に対する公的介入の根拠となる。この考え方は、より一般的な状況において、厚生経済学の基本定理と呼ばれる定理に基づく形で示すことができる。

厚生経済学の第一基本定理は、完全競争と呼ばれる理想的な状態を考える限り、個別経済主体の経済活動は市場（完全競争市場）において価格により適切に調整され、放っておいても望ましい（最適な）資源配分が達成されることを、数理モデルを用いて証明している。¹⁷⁾ ここで、**完全競争の状態（完全競争市場）**とは、取引される財やサービスに関して需要者と供給者が極めて多く、個々の市場参加者が自らの取引によって価格に影響を与えることができない、各市場参加者は市場や財・サービスに関して完全な情報を持っている、市場参入は自由である、といった条件が満たされる状態（市場）を指す。

上記の厚生経済学の第一基本定理は、逆に、完全競争でない状態では資源配分の非効率性が発生することを示している。つまり、取引主体の数が少ない、市場参加者が価格影響力を持つ、情報が不完全である、参入が自由に行えないといった状況では、何らかの非効率性が発生する

¹⁶⁾ 本節の内容について、詳しくは公共経済学の教科書（柴田・柴田1988、スティグリッツ2003等）を参照。

¹⁷⁾ 望ましい資源配分とは、他の誰かの効用を下げることなく誰かの効用を上げることができない、という**パレート最適**が達成されている状態として表される。完全競争市場では、財・サービスの価格が消費者の限界効用と企業の限界費用に等しくなり、パレートの意味で資源配分の効率性を改善することができない、という理想的な状態を生み出す。

ことを示すことができる。そして、これらの要因、つまり完全競争状態からの乖離を引き起こす要因は、非効率性を発生させる原因となる。こうした要因は、**市場の失敗**と呼ばれている。

完全競争で資源配分が最適であれば、個別経済主体が自由に経済活動を行っているだけで非効率性は全く発生しない。このため、この状況では**公的介入**、つまり公的部門が民間の経済活動に介入することは必要ない。しかし、市場の失敗が存在し、自由な経済活動が資源配分の非効率性を生み出す場合には、公的介入により効率性を改善する余地が発生する。これが、規制を代表とする政府の公的介入に対する経済学の理論的根拠である。

表4 市場の失敗

1 不完全競争	生産技術の問題(規模の経済性、自然独占)
	戦略的行動(共謀・結託)
	規制(参入規制、特許等)
2 社会的便益・費用と 私的便益・費用の乖離	公共財
	外部性
3 不確実性と情報の非対称性	不確実性
	情報の非対称性
4 契約の不完備性	契約の不完備性

3. 3. 2 市場の失敗

市場の失敗には様々なものが考えられる。このうち一般に企業に関して発生するものは、表4に示した4つに大別できる。¹⁸⁾ 第一は、完全競争が成立しない不完全競争のケースである。不完全競争が生じる理由としては、主に3つが考えられる。第一の理由は、生産技術に**規模の経済性**が存在すること、つまり、同時にたくさん生産すればするほど平均的な生産費用が減少することである。規模の経済性が存在する場合、規模の大きな企業ほどより低い価格を提示しても正の利潤を確保することができるため競争上有利である。このため、大企業が価格競争に生き残り、小規模企業は結果的に駆逐される。特に、規模の経済性が十分大きく、一企業が市場全体をカバーしてもなお発揮されるような極端なケースでは、放っておいても結果として市場が独占化する可能性がある。これが、**自然独占**と呼ばれるケースである。

規模の経済性が存在する状況は、そもそも多数の企業が少しずつ生産するよりも、少数の企業が大量に生産することが技術的に望ましい状況である。この点からすると、企業数が少なくても生産は効率的に行われているかもしれないため、企業数の多寡だけから資源配分の効率性を判断することはできない。この点で、規模の経済性がある場合、企業数が少ないことは必ずしも資源配分の非効率性が存在することを意味しない。しかし、結果的に独占力を持った企業が市場支配力を持ち、独占的な(限界費用以上の)価格設定を行うような場合には、非効率性が発生しうる。規模の経済性を市場の失敗とするのは、この非効率性が問題とされる場合であ

¹⁸⁾ この表はスティグリッツ(2003, 第4章)および柴田・柴田(1988, 第1章)を参考にしつつ、独自の観点からまとめたものである。

る。

不完全競争が生じる第二の理由は、市場参加者による戦略的行動である。たとえば複数の企業が共謀して価格設定を行うことができる場合、そうした企業は市場支配力を持つため、望ましい価格決定を行わないかもしれない。また第三の理由として、参入規制や特許制度など、政策的に競争が制限されることも挙げられる。何らかの理由でこうした制限が行われると、企業は価格受容者(price taker)ではなくなり、価格設定に歪みが生じる（独占的な価格付けが行われる）可能性がある。

以上のような場合には、完全競争市場の条件が満たされず、資源配分の効率性は損なわれる。そして、こうした場合には公的介入を課すことが理論的に正当化される。たとえば独占的な価格付けが行われている場合、適切な価格付け（正確には価格を限界費用に一致させる**限界費用価格付け**）を強制することができれば資源配分の効率性が改善するため、価格規制が望ましい。

ただし、必要となる公的介入は状況によって異なるため注意が必要である。不完全競争の状況は、理論的には実に様々な形で定式化することが可能であり、定式化ごとに生じる結果（均衡）も問題（非効率性）も異なる。このため、必要とされる公的介入も設定ごとに異なることになり、「不完全競争」という問題に対処するための一律の解決法があるわけではない。¹⁹⁾

市場の失敗の第二のタイプは、財・サービスの便益享受と費用負担にアンバランスが生じることから非効率性が発生するケースであり、外部性および公共財がその代表である。**外部性**とは、財・サービスの消費あるいは生産が、当該経済主体以外に便益や費用を生み出すことを指す。生み出されるのが便益であれば**正の外部性**（あるいは**外部経済**）、費用であれば**負の外部性**（あるいは**外部不経済**）と呼ばれる。²⁰⁾ たとえば隣家が壮大な庭園を造って景観がよくなり効用が増すケースはサービス消費（良い景観の享受）における正の外部性、企業が廃棄物を生み出し公害を発生させ住民が不利益を被るケースは財の生産における負の外部性の例である。

これに対して**公共財**は、いったん生産（供給）されれば消費（便益享受）を特定の人だけに限定できないという**非排除性**、あるいは誰かが消費しても別の人の消費が減ることがなく、皆同量の消費が可能であるという**非競合性**の特徴を持つ財を指す。たとえば灯台はどの船にとっても同じメリットをもたらすため非排除性を持つサービスであり、テレビ放送はどれだけたくさんの人が見ても放送内容が変化するわけではないため非競合性を持つサービスである。正の外部性を持つ財・サービスや公共財は、どの消費者も他の消費者に費用を負担してもらい、自分は費用負担なしにサービスを利用しようとする行動を招くため（いわゆる**フリーライダー問題**）

¹⁹⁾ たとえば資源配分上は限界費用価格付けが望ましいが、規模の経済性が存在する場合、限界費用価格では企業の採算が取れない（利潤が負になる）可能性があり、むしろ平均費用と一致させて収支を均等化させる、**平均費用価格付け**が支持されることがある。また、参入規制は企業数が過剰な場合に正当化されるが、社会厚生上最適な企業数は想定されている状況によって異なり、不完全競争だからといって参入規制が常に正当化されるわけではない。

²⁰⁾ 環境変化等が市場価格を通じて多くの市場参加者に外部性を生み出すケースを**金銭的外部性**、市場価格を通じずに外部性を生み出すケースを**技術的外部性**と呼ぶ。前者は完全競争市場でも発生し、市場の失敗を意味しないため、ここでいう外部性は技術的外部性である。

題)、社会的に望ましい量よりも過少に供給される。極端な場合には、誰も費用を負担しようとせず、市場自体が生まれえない可能性さえある。逆に、負の外部性を持つ財・サービスはデメリットを受ける人の不利益を考慮せずに供給されるため、社会的に望ましい量よりも過大に供給されるという形で資源配分の非効率性を生み出す。

外部性の場合も公共財の場合も、問題の根源は私的便益・費用と社会的便益・費用の乖離である。財・サービスの生産や消費から得られるメリット・デメリットのうち、当事者が得るメリット・デメリットはそれぞれ**私的便益(private benefit)**・**私的費用(private cost)**と呼ばれる。これに対し、外部性等を含んだ社会全体に生み出されるメリットとデメリットはそれぞれ**社会的便益(social benefit)**・**社会的費用(social cost)**と呼ばれる。経済活動の当事者は、自らの私的便益・費用に基づいて行動するため、私的費用が私的便益を上回っていれば、生産や消費が行われぬ。しかし、この場合でも社会的便益が社会的費用よりも大きく、社会全体としては生産や消費が行われることが望ましいこともある。外部性や公共財の問題は、社会的には望ましい経済活動が、私的便益・費用に基づく判断によって行われぬ、という問題である。²¹⁾

第三のタイプの市場の失敗は、将来の不確実性と情報の非対称性から生じるものである。財・サービスの性質や価格、そして将来起こりうる状況が確実には分からないという意味で**不確実性**が存在する場合、財・サービスの価格が状況に応じて適切な水準に調整されない、あるいは取引を行う市場自体が生まれえないという可能性があり、資源配分の効率性は達成されない。さらに、取引に関わる経済主体の間で保有する情報が異なる**情報の非対称性**が存在すると、情報を持つ主体が持たない主体の利益を犠牲にして利益を得ることが可能となるため、取引の効率性が損なわれる、あるいは情報を持たない取引主体が取引に参加しないといった問題が生じる。

第四のタイプの市場の失敗は、契約の不完備性である。**契約の不完備性**とは、将来起こり得るあらゆる状況に対応した契約を、取引当事者だけでなく第三者にもわかる形で明記することが難しい状況を指す。契約が不完備な状況においては、一部の取引主体が契約の不備を利用して機会主義的な行動を採り効率性が損なわれる、あるいはそのことを見越した取引相手が取引に応じず、取引(市場)自体が成立しないといった問題が発生する可能性がある。²²⁾

²¹⁾ なお、社会的便益(費用)から私的便益(費用)を引いた部分が、銀行が発生させている外部経済(不経済)である。

²²⁾ 市場が成立しない状況は、**不完備市場**(市場の不完備性)とも呼ばれる。不完備市場は、理論的には情報の非対称性や契約の不完備性を原因として発生することを示すことができるが、より一般的には市場を作るための費用(取引費用)が禁止的に大きい状況だといえる。このため、不完備市場は必ずしも情報の非対称性や契約の不完備性だけを原因とするものではなく、表4の形ではなく独立した項目として示すことも考えられる。不完備市場の分析は、アロー・ドブリュー流の条件付き請求権市場のモデルでも定式化される。

表5 銀行の失敗

発生するレベル	銀行の失敗	対応する市場の失敗のタイプ	説明
取引レベル	1 非効率な銀行の温存	情報の非対称性(事前) (銀行の逆選択問題)	借手としての銀行と、貸手としての預金者(債権者)との間に銀行の支払能力に関する情報の非対称性が存在し、非効率な銀行でも資金が調達できる
	2 過剰なリスクテイク	情報の非対称性(事後) (銀行のモラルハザード問題) 契約の不完備性	借手としての銀行と、貸手としての預金者(債権者)との間に銀行行動に関する情報の非対称性が存在し、貸出・運用において過剰なリスクを負う
銀行レベル	3 金融仲介の非効率性 (銀行レベル)		上記の取引レベルの問題が銀行レベルでの金融仲介の効率性を損なう
	4 銀行取付	調整の失敗、 情報の非対称性	(調整の失敗、情報の非対称性を原因として)預金者による過剰な預金引出が発生し、銀行が資金不足に陥る
	5 銀行破綻		取引レベルの非効率性に起因する収益減少・リスクの実現、銀行取付に起因する資金不足を原因として銀行の経営が破綻する
銀行システムレベル	6 金融仲介の非効率性 (銀行システムレベル)		各銀行による金融仲介の非効率性、銀行破綻の連鎖が、銀行システムレベルでの金融仲介の非効率性を生み出す
	7 銀行破綻の連鎖	外部不経済 (ネットワーク外部性)	一部の銀行の破綻が銀行間貸借市場や決済システムを通じて他の銀行の連鎖的破綻につながる
	8 決済システムの機能不全		銀行破綻の連鎖が決済システムの機能不全を生み出す
	9 信用創造の乗数効果の逆転		銀行破綻の連鎖、金融仲介の非効率性により信用創造の乗数効果が逆に働き、乗数的に収縮する
	10 過少生産と過剰参入	不完全競争	規模の経済性が存在し、市場が必然的に寡占化する状況において、各銀行が独占的な(限界費用を超えた)価格付けを行い、生産が過少になる、あるいは参入が過剰になる
	11 決済システムにおけるサービスの過少供給	公共財	非競争性を持ち社会的便益の大きい決済システムや銀行が中心的役割を果たす金融市場において、システム・市場の構築・維持費用が銀行の私的便益に比べて過大となり、十分な供給が行われない
銀行システム外	12 銀行の取引相手への悪影響 (預金者・借手・決済サービス利用者への悪影響)	外部不経済 (ネットワーク外部性)	「5銀行の破綻」が、取引相手である数多くの零細経済主体の経済活動に悪影響を及ぼす
	13 金融市場の機能不全 (金融市場利用者への悪影響)	外部不経済 (ネットワーク外部性)	「7銀行破綻の連鎖」など銀行の失敗が金融市場を通じて他の市場参加者に悪影響を及ぼし、金融市場の機能不全を起こす
	14 金融危機・経済危機 (システミックリスク) (経済全体への悪影響)	外部不経済 (ネットワーク外部性)	「7銀行破綻の連鎖」「8決済(資金移動)システムの機能不全」「9信用創造の逆転」などの銀行の失敗(および「12銀行の取引相手への悪影響」「13金融市場の機能不全」)が経済活動全般に悪影響を及ぼし、金融危機・経済危機を引き起こす
	15 経済成長の停滞		上記のような銀行の失敗が原因となって経済成長が停滞する
(効率性以外の問題)	16 分配の不公平性		ホールドアップ問題や利益相反行為により銀行とその利害関係者の間の利益の分配が不公平になる

3. 3. 3 銀行の失敗

銀行が生み出す問題は、資源配分の非効率性、つまり市場の失敗として表すことができる。本稿ではこれを、**銀行の失敗**と呼ぶことにしたい。では、銀行はどのような失敗を生み出すのだろうか。銀行に関する理論分析の結果に基づくと、銀行の失敗は表5のようにまとめることができる。²³⁾ この表では前出の機能の分類（表1～3）に対応する形で、取引レベル、銀行レベル、銀行システムレベルの三つのレベルで銀行の失敗をまとめている。²⁴⁾

ただし、表5にはこの三つのレベル以外にも銀行の失敗を挙げている。第一に、銀行に発生する問題は、個別銀行や銀行システムだけでなく、システム外、すなわち銀行以外の様々な経済主体や経済全体に大きな影響を与える。このため、銀行の失敗としてはこうした影響も含めて考えるのが適当である。そこで、表では3つのレベルに加え、「銀行システム外」への影響という形で発生する銀行の失敗を追加している。

第二に、表5では最後に「16 分配の不公平性」を銀行の失敗に含めている。分配の不公平については3.3.4節で詳しく説明するが、これは正確には資源配分の非効率性の問題ではなく、厳密な意味では銀行の失敗に含めるべきではない。しかし、銀行が引き起こす問題という一般的な意味ではよく指摘される問題であるため、本稿でも表に含めるとともに、「銀行の失敗」という言葉も便宜的に「16 分配の不公平性」を含む形で使うものとする。

取引レベルの非効率性

取引レベルで発生する銀行の失敗として第一に考えられるのは、銀行に関する事前の情報の非対称性が引き起こす逆選択の問題であり、典型的には非効率な銀行の温存という形で発生する可能性がある（表5の1）。先にとり取引レベルの銀行の機能に関連して説明した通り、逆選択の問題とは効率的な企業（先の説明では借手）と非効率な企業（借手）が存在する場合にとり取引相手（貸手）が両者を見分けられない状況で、非効率な企業であっても取引（借入）ができてしまうという問題である。銀行の場合に逆選択の問題として発生するのは**非効率な銀行の温存**である。これは、銀行間で健全性（預金払戻し能力）に違いがあるが、預金者（債権者）がその違いを見分けられないという形で情報の非対称性が存在する場合に、本来は非効率で淘汰されるべき銀行であっても多くの預金を得て生き残ってしまうという問題である。

また、銀行と預金者（債権者）との間の情報の非対称性は、銀行によるモラルハザードの問題を引き起こす可能性もある（表5の2）。モラルハザードの問題は、企業（たとえば借手）の行動（経営努力や投資選択など）を取引相手（例えば貸手）が観察できないために、効率的でない行動（たとえば返済努力を行わないという行動）を防ぐことができないという問題である。

²³⁾ 以下の整理は一部においては内田・前多(2002)、内田(2016, 第13章)を参考にしつつ、これらの論文における不備を大幅に補い、新たな考察を加えてより包括的な観点から整理したものである。

²⁴⁾ 取引レベルの銀行の失敗、すなわち借手が銀行から資金調達する場合に発生する非効率性は、この他にもいくつか存在するが、やや特殊な設定でのみ発生する問題であるためここでは紹介しない。詳しくは内田(2010)第1章の3.4.3節を参照されたい。

銀行の場合に発生しうるモラルハザードの問題は、銀行の債権管理活動に関して預金者（貸手）と銀行（借手）との間に情報の非対称性が存在する場合の問題である。銀行は、預かった資金を運用する際に、手間のかかる債権管理活動を十分には行わず、結果的に高リスクの貸出を行うといった形で過剰なリスクテイクを行うかもしれない。過剰なリスクテイクの問題は、契約の不完備性によっても生じうる。預かった資金をどのように運用するかに関して銀行と預金者との間で完備な契約が結べない場合、銀行は貸手が許容する以上の高リスク貸出を行う、あるいは資金を自らの便益のために無駄に使ってしまうといった問題が発生するかもしれない。²⁵⁾

銀行レベルの非効率性

次に、銀行レベルで発生する銀行の失敗に移ると、まず挙げられるのは銀行の重要な機能である**金融仲介機能の非効率化**である。取引レベルの銀行の失敗は、非効率な銀行でも資金を集めて金融仲介を行ってしまう、あるいは銀行が非効率な貸出・運用を行う、さらにはこうした問題を予想する預金者など資金提供者が資金提供を拒む、あるいは過少にしか行わないなど、様々な形で銀行による金融仲介機能の発揮を非効率にするかもしれない（表5の3）。そして、こうした問題が多く銀行に発生すると、金融仲介の非効率性は銀行システムレベルでも発生する（表5の6）。

銀行レベルで発生する市場の失敗としてさらに問題なのは、銀行取付である（表5の4）。上記の通り、銀行は資産変換を行っており、預金者に対していつでも引出しを認めることを約束する形で預金により資金を調達し、他方で企業等の借手に対しては長期間の貸出（運用）を行っている。この満期の変換が可能なのは、全ての預金者が一斉に引出しに訪れることはなく、一定の引出しに対する準備（資金）さえ用意しておけば、他の資金は長期で運用しても問題がないからである。しかし、通常とは異なる状況が発生し、何らかの理由で想定以上の預金者が引出しを求めた場合、銀行は資金不足に陥り経営破綻する。これが**銀行取付**である。想定外の預金引出しは、預金者と銀行との間で情報の非対称性が存在し、銀行が十分な払戻能力を持つかどうか分からない場合に発生し得る。また情報の非対称性が存在しなくても、預金者間の協調の欠如、つまり大量の預金が引き出されることを多くの預金者が何らかの理由（たとえば根拠のないデマ）により同時に予想する場合にも発生し得る。なお、取付の可能性という不安定性を銀行が抱える理由は、銀行が満期変換という重要な機能を発揮するからこそである。

金融仲介の非効率性や銀行取付は、**銀行破綻**につながるかもしれない（表5の5）。²⁶⁾ 銀行が破綻すると、その影響は多くの預金者、借手に及ぶ。銀行は、数多くの零細な預金者、借手と取引を行っており、その多くは銀行に依存していて代替が利かない。銀行の破綻はこうした経済主体にとって、保有資産の棄損や資金制約、決済サービスの利便性・利用可能性低下とい

²⁵⁾ 後述するように、銀行が引き起こすモラルハザードの問題は、銀行規制に起因するものもある。

²⁶⁾ 金融仲介の非効率性や銀行取付に加え、銀行破綻は銀行が抱える様々なリスク、たとえばオペレーショナルリスクや法務・規制リスク、ビジネスリスクや戦略・風評リスクなどを原因としても発生しうる。銀行が直面するリスクについては内田(2010, 8.5節)を参照。

った影響を及ぼし、経済活動に悪影響を与える。このように、銀行破綻の影響は銀行内部にとどまるものではなく、銀行システムの外に及ぶのである。このシステム外での問題を明示するために、表5には銀行システム外で発生する問題として「12 銀行の取引相手への悪影響」を挙げている。

銀行システムレベルの非効率性

銀行破綻の悪影響は、銀行の直接の取引相手にとどまるものではない。まず、銀行破綻は決済システム、あるいはインターバンク市場などの金融市場を通じ、他の銀行に波及する。決済システムや金融市場において、銀行の破綻はその銀行から支払いを受けることになっていた銀行に損失を発生させるため、別の銀行の破綻を引き起こす可能性がある。さらに、その銀行の取引相手、その取引相手、というように影響が銀行システム全体に及び、**銀行破綻の連鎖**を呼ぶ可能性もある（表5の7）。

銀行が連鎖的に破綻するような状況では、銀行システム外にも大きな悪影響がもたらされる。つまり、個々の銀行の直接の取引相手に悪影響が及ぶ（表5の12）だけでなく、銀行が共同で運営している**決済システムの機能不全**を起こす（表5の8）ことで、12の悪影響はさらに広がるかもしれない。さらには金融市場を通じて銀行以外の市場参加者にも悪影響が波及し、**金融市場の機能不全**を引き起こすかもしれない（表5の13）。また、連鎖的な銀行破綻は**信用創造の乗数効果の逆転**を引き起こし、経済全体の信用量（貸出・預金）を乗数的に減少させる可能性もある（表5の9）。²⁷⁾

このように、銀行破綻の連鎖や決済システム、金融市場の機能不全は、銀行システムを超えた金融システム全体の問題、つまり金融危機を引き起こす。さらに、金融危機により貸借・決済を支える経済のインフラである金融システム全体が機能不全に陥ると、影響はさらに広がり、結果的に実態経済におけるあらゆる経済活動が悪影響を受け、経済危機にもつながりかねない。このような形で銀行危機や金融危機、ひいては経済危機が発生するリスクは、**システムックリスク**とも呼ばれる（表5の14）。なお、数多くの取引関係がネットワークとして存在する場合に、一部の経済主体の問題が直接の取引相手を超えてネットワーク全体に波及することは、**ネットワーク外部性**と呼ばれる外部不経済の一種である。上記の問題はいずれもネットワーク外部性の問題といえる。²⁸⁾

銀行の問題がマクロ的な影響を持つという形の市場の失敗としては、これらに加えて**経済成長の停滞**も挙げられる（表5の15）。銀行セクターの発展は、経済発展に重要な役割を果たす。危機時に発生する金融危機や経済危機（表5の14）といったシステムックリスクはもとより、平時でも発生する銀行セクターの金融仲介の非効率化（表5の6）も、経済成長の妨げとなり

²⁷⁾ こうした問題の原因としては他にも、情報通信ネットワークの技術的な問題（停電等）などがあり得る。

²⁸⁾ ネットワーク外部性という言葉は、利用者（つながることのできる相手）が多いほどそのネットワークが提供するサービスのメリットが増加し、ネットワークの価値が高まる、という意味で、外部経済を表すために用いられることもある。

うる。

以上は銀行特有の市場の失敗であるが、これらとは別に、様々な産業に共通にみられる一般的な不完全競争の問題（表4の1参照）も、**過少生産と過剰参入**という形で銀行システムレベルの銀行の失敗の一つに含めることができる（表5の10）。たとえば銀行業には少なくとも一定の規模の経済性が発揮されることが分かっている（播磨谷2003など）。規模の経済性が存在する場合、規模の大きな銀行は、規模の小さな銀行には採算割れとなるような価格を顧客に提示し、小規模銀行を駆逐することができるかもしれない。また、銀行業は免許制により参入が規制されている。その結果として市場支配力を持った少数の銀行は、高い価格を設定してサービスの生産を過少に行い、資源配分の非効率性を生み出す可能性がある。他方で不完全競争の状況では、企業数が過剰になるという形で非効率性が発生する可能性もある。産業組織論の分野では、様々な形で過剰参入が発生することを過剰参入定理として理論的に示しており、銀行の場合にも銀行数が過剰となる可能性がある。

最後に、公共財としての**決済システムの過少供給**、あるいは費用負担の問題も挙げておきたい（表5の11）。決済システムは、いったん供給されれば誰もが低費用で利用し、便益を得ることができるため、社会的便益が非常に大きい。しかし、システムの供給を担う銀行は、私企業であるために当然のことながら自らの便益（私的便益）に見合う範囲でしか費用（システム構築、維持のための費用）を負担しようとしめない。このため、個別の銀行の私的便益に比べて決済システムの社会的便益が非常に大きい場合、社会的に望ましい程度に供給が行われないう問題が発生する可能性がある。

もちろん、銀行は実際には決済システム（サービス）単独での採算に基づいて費用負担を考えているわけではない。銀行は、決済システムの公共性も考慮した上で、本業である貸出や資産運用などから得られた収益も合わせた総合採算の中で、決済システムの費用を負担している。実際に、この形での費用負担によって、上記のような問題は長年顕在化してこなかった。しかし、デフレ下の低金利環境で運用収益が低下し、利ザヤビジネスが成り立たなくなっている中、同じ形で費用負担を続けることは難しくなっているかもしれない。決済サービスの過少供給という形の非効率性は、現実の問題として考慮する必要が出てきたといえよう。

3. 3. 4 銀行の失敗以外の公的介入の根拠

ここまでは、経済学が規範的評価の基準とする資源配分の非効率性の観点から、銀行業に対する公的介入の正当化の根拠となり得る問題、つまり銀行の失敗について整理してきた。しかし、銀行業に対する公的介入は必ずしも銀行の失敗の是正だけを目的として行われるわけではない。そこで、ここでは上記の説明には含まれなかったが、実際には重要だと考えられる根拠を整理する。

分配の不公平性

3.1.1 節で触れたように、資源配分の効率性は経済学において規範的評価を行う際に用いられ

る第一の基準であるが、経済学における規範的評価にはもう一つ重要な基準がある。それが、分配の不公平性である。**分配の公平性**（あるいは単に**公平性**）とは、配分された資源を使って生み出された便益（所得等）の分配が公平かどうか、という評価基準である。例えば、限られた資源を用いて経済にどれだけ大きなパイを作り出すかに注目するのが資源配分の効率性であるのに対し、生み出されたパイを誰に対してどれだけ、どう公平に分配するのかに注目するのが分配の公平性である。**分配の不公平性**の問題とは、この分配が資源の提供者の間で結果的に不公平になってしまうことである。

資源配分の効率性は、効率的であればあるほど望ましいため基準として分かりやすい。これに対して分配の公平性は、得られた利益を誰が受け取るべきか、という問いに答えるのが難しいことから分かるように、どのような分配が公平で望ましいのかという基準を明確に定めることができない。このため経済学では、まずは分配の公平性を棚上げし、多くの人が承認するであろう資源配分の効率性のみ注目することが多い。²⁹⁾しかし、このことは実際に分配の公平性を軽視してよいことを意味するわけではない。むしろ、軽視されがちであることに留意して理論的検討を用いる必要がある。

分配の不公平性は資源配分の非効率性とは異なる問題であるため、厳密に言えば銀行が引き起こす非効率性という意味での銀行の失敗には含まれない。しかし、銀行が生み出す可能性のある問題としては、銀行の失敗と並んで重要なものであり、実際に銀行に対する公的介入の根拠として言及されることがある。そこで、表5では銀行が引き起こす問題の1つという意味で「16 分配の不公平性」を含めている。また「銀行の失敗」という言葉の使い方についても同様とする。つまり、本稿では特に区別する必要がない場合には便宜的に、分配の不公平性を銀行の失敗に含める。

ホールドアップ問題、利益相反行為と分配の不公平性

銀行には多数かつ多様な利害関係者が関わっているため、銀行に関して発生する分配の公平性の問題も、様々な利害関係者の間で多様な形で考えることができる。ただし、銀行に関する理論分析において分配の公平性に注目する場合、主として2つの特定の問題が取り上げられることが多い。

第一の問題は、いわゆるホールドアップ問題である。**ホールドアップ問題**とは、借手が特定の銀行に取引を依存する状況、あるいは借手に関して他行が持たない情報を特定の銀行が保有する**情報独占**と呼ばれる状況で、借手がその特定の銀行から厳しい貸出条件を提示され、受け入れざるを得ないという問題である。この問題は、銀行と借手の間に現れる、いわゆる**優越的地位の濫用**と呼ばれる問題の一形態と考えることができ、銀行による借手の搾取と見ることがもできる。ホールドアップ問題は、理論的には契約の不完備性や情報の非対称性を原因として発生するが、必ずしも非効率性を発生させる（パイを小さくする）ことを意味しない。ホールドア

²⁹⁾ 経済学の中でも厚生経済学の分野では、分配の公平性の問題を正面から取り扱う。

ップ問題とは基本的に、得られたパイの多くが銀行に取られてしまう、という分配の問題である。³⁰⁾

銀行に関して発生しうる、もう一つ重要な分配の公平性の問題が、利益相反行為である。利益相反は複数の経済主体の間で利害が異なっている状態を意味するが、ここでいう利益相反行為は利益相反が存在する状況で、銀行（グループ）が自身あるいはグループ内外の特定の取引相手の利益を犠牲にして、別の取引相手あるいは銀行（グループ）自身の利益を高めることである。

銀行が起こしうる利益相反行為の例としてよく挙げられるのは、銀証分離規制の根拠の一つとして挙げられる、銀行による証券引受に関するものである。銀行が貸出業務に加えて証券（引受）業務を行うことができる場合、既存の貸出からの返済が見込めなくなった銀行が、自ら引受業者となって当該借手に証券を発行させ、調達した資金で貸出を返済させることが可能となる。この場合、発行された証券を購入し損失を被る投資家の犠牲のもとに、損失を回避できる銀行自身の利益が、あるいは銀行の預金払戻し能力や配当支払し能力の向上を通じて預金者や銀行株主の利益が高められている。利益相反行為は、そうした意図を持った行為を監視することやあらかじめ契約等で明記して防ぐことが難しいことなどから発生するため、情報の非対称性や契約の不完備性を原因としていると考えられる。

なお、利益相反行為の問題に関しては、資源配分の効率性と分配の公平性の区別が特に重要である。利益相反行為も、基本的には取引関係者間の利益の分配の問題であり、効率性に問題がなくても（パイの大きさが変わらなくても）発生する問題である。³¹⁾ また関連して、利益相反行為はしばしばその行為を行った（利益を得た）者による「モラルハザード」だ、と表現されることもあるが、少なくとも経済理論におけるモラルハザードは資源配分の効率性に関する問題（3.2.1節や3.3.3節参照）であり、この表現は誤りである。

ただし他方で、銀行の失敗に関して利益相反行為が指摘される場合、むしろグループ内の別会社や別業務との間の利益相反行為が銀行（部門）に損失を発生させ、銀行の健全性を損ねて銀行破綻を招くことが問題視されることが多い。このリスクの問題に注目する場合、利益相反行為は、表5の「4 銀行破綻」、つまり非効率性の問題であって銀行の失敗の一種である。このように、「利益相反行為」が問題視される場合には、効率性と公平性のどちらが問題なのかに注意する必要がある。

その他の重要な根拠

経済学の理論的根拠に基づく場合、銀行に対する公的介入の根拠となり得るのは、ここまで

³⁰⁾ ただし、ホールドアップ問題により得られるパイが小さくなることを見越した借手が十分な返済努力を行わない、といった形でパイ自体が小さくなり、資源配分が非効率になる可能性もある。内田(2010, 第1章3.3.4節)を参照。

³¹⁾ ただし、利益相反行為によって取り分が小さくなることを見越した取引主体が経営努力を怠る、あるいは取引相手が取引に応じない、といった形で非効率性が発生する可能性もある。こうした理論については内田(2010, 第5章)を参照。

に示した資源配分の効率性に基づく銀行の失敗と、上記の分配の公平性に関する問題である。しかし、現実に行われる介入の根拠としては、経済学では扱われない問題も存在する。中でも特に重要なのは、**不正・犯罪の防止**である。反社会的勢力に対する金融サービス提供の制限、犯罪組織によるマネーロンダリングへの対応などは、経済学では直接扱われることは少ないものの不正や犯罪を防止するために行われている重要な公的介入である。

表6 公的介入の目的と銀行の失敗(表5)との対応

銀行の失敗(生み出される非効率性)(表5)		一般的に指摘される公的介入の目的				
		①経済発展の促進	②独占の弊害防止	③信用秩序の維持	④貯蓄者保護	⑤経済的公平性の実現・促進
銀行システム レベル	6 金融仲介の非効率性 (銀行システムレベル)	○				
	7 銀行破綻の連鎖			○		
	8 決済システムの機能不全			○		
	9 信用創造の乗数効果の逆転			○		
	10 過少生産と 過剰参入		○			
	11 決済システムにおける サービスの過少供給			○		
銀行システム 外	12 銀行の取引相手への悪影響 (預金者・借手・決済サービス利用者への悪影響)			○	○	
	13 金融市場の機能不全 (金融市場利用者への悪影響)			○		
	14 金融危機・経済危機(システムリスク) (経済全体への悪影響)			○		
	15 経済成長の停滞	○				
(効率性以外 の問題)	16 分配の不公平性					○

3. 3. 5 一般的に挙げられる根拠と経済学的根拠

公的介入の根拠に関する整理の最後に、一般によく挙げられる根拠と以上の経済学に基づく根拠との関係について整理しておきたい。規制を始めとする金融への公的介入に関してその根拠あるいは目的を説明する場合、一般的には必ずしもここまでの整理どおりに説明が行われるわけではない。日本で金融に対する公的介入の意義を説明する場合、よく挙げられてきた目的(用語)としては以下のようなものが挙げられる。³²⁾

³²⁾ これらは金融規制について経済学的な整理を行った堀内(1994)における、同様の検討を参考にしている。なお池尾(1994)は(1)信用秩序の維持と預金者保護の必要性、(2)重点産業の育成や経済成長の促進といった産業政策的目的、の2つを挙げているが、(1)はここでいう③と④、(2)は①に対応する。

- ① 経済発展の促進
- ② 独占の弊害防止
- ③ 信用秩序の維持
- ④ 貯蓄者保護
- ⑤ 経済的公平性の実現・促進

こうした目的は、ここまで整理した根拠と密接な関係はあるものの必ずしも厳密に対応しているわけでもない。また、言葉の定義が必ずしも定まっていないため、経済学の学術的根拠を伴わずに拡大解釈されることや恣意的に用いられることも多い（堀内 1994 参照）。そこで、こうした目的と、ここまで経済学の視点から整理してきた目的との関係を明らかにしてみたい。

結果を先にまとめておくと、これら5つの目的と表5の銀行の失敗との関係は、表6のように整理できる。³³⁾ まず①の経済発展の促進は、日本においては戦後復興期以降、経済発展を促進する政策を押し進めるなかで掲げられてきたものであり、発展が必要な国では今でも重要な目的である。経済発展を促進するための金融への公的介入は、発展が進まない原因の一つとなっている資金の配分を、公的介入を通じてより発展に資する分野（業種）に誘導するといった形で行われる。ただしこの目的は、戦後復興から高度成長期においては特に重視された目的であるが、既に発展が進んだ今日の日本においてはもはや重要度は高くない。³⁴⁾

銀行の失敗という観点から考えた場合、①の目的は経済における金融仲介を促進し、資金の有効利用を通じて経済発展を目指すことだといえるため、銀行の失敗のうち「6 金融仲介の非効率性」を解消すること、あるいは「15 経済成長の停滞」を防ぐことと直接的な対応関係がある。ただし、6 は発達した銀行システムの下でも発生しうるのに対し、①の場合には銀行システム自体が整備されていない状況が念頭に置かれているものと考えられ、やはり銀行システムが既に発達した現代日本では重要性は相対的に高くない。また、この目的に沿った介入は公的金融機関による直接的な介入（貸出等）の形をとることが多いこと、①は実際には経済の実態面の問題であるかもしれないことにも注意する必要がある。

②については、銀行の失敗のうち不完全競争を原因とする「10 過少生産と過剰参入」と直接的な対応関係がある。ただし先に触れた通り、不完全競争の状況は様々な形で定式化することが可能であり、状況によって発生する問題もその原因も異なるため、必要とされる介入も異なる。特に、「独占の弊害防止」という言葉は一般に過度の独占力（市場支配力）を持つ企業が過大な価格設定を行い独占的利益を得るといった弊害を指し、競争を促進するための公的介入の必要性を示唆することが多い。しかし、過剰参入定理が成立する状況では、むしろ参入規制等によって銀行数を減らすことが必要となる。このため、「②独占の弊害防止」という場合には、具

³³⁾ ここで挙げた目的は、取引・銀行レベルの銀行の失敗との直接的な対応が薄いため、表5の銀行の失敗からは、銀行システムレベルと銀行システム外の銀行の失敗だけを挙げている。

³⁴⁾ 過去の日本における経済発展と金融との関係については寺西(2003, 第4章)などを参照。

体的にどのような弊害を防止するのか、必ずしも弊害をもたらさない自然独占を含むのか、といった点を検討する必要がある。

「③信用秩序の維持」は、銀行規制の目的として頻繁に用いられる言葉である。厳密には、「信用」の「秩序」とは何を意味するのか、それが「維持」されるとはどのようなことかなど、この言葉の意味は必ずしも明確ではない。しかし、一般に**信用秩序の維持**は、「金融システムの安定」と同義だと説明される。金融システムが不安定では金融取引が円滑に行われず、資金の有効利用が損なわれるなど経済活動全般に悪影響が生じるため、③の目的が重要であることは論を俟たない。

表5との関係では、信用秩序の維持は幅広いものを指すといえるだろう。具体的には、銀行システムに関する「7 銀行破綻の連鎖」、あるいは「8 決済システムの機能不全」、「9 信用創造の乗数効果の逆転」、さらには銀行システム外に対する外部不経済（「12 銀行の取引相手への悪影響」、「13 金融市場の機能不全」、「14 金融危機・経済危機」）を防ぐことは、いずれも信用秩序の維持に対応するだろう。

なお注意すべき点として、少なくとも1990年代後半の日本の金融危機の前までは、「金融システムの安定」が意味するものは狭く、具体的には個別の金融機関の破綻が発生しないことを意味していた。つまり、信用秩序の維持は、表5における、「5 銀行破綻の防止」と同一視されていたのである。この説明は、個別金融機関の破綻を防げば金融システムの安定が保たれる、という考え方に基づいている。しかし、2000年代後半の世界的金融危機の経験からは、それまでに採られていた個別金融機関の破綻防止策（いわゆる**マイクロ・プルーデンス規制(政策)**）が危機の防止につながらなかったことを背景として、マクロ的視点から金融システムの安定を追求する、いわゆる**マクロ・プルーデンス政策**の重要性が認識されるようになった。このため、「5 銀行破綻の防止」と同一視する見方は現在では狭く、上述のように銀行システムあるいは銀行システム外で発生する銀行の失敗と対応付けるべきである。

次に「④貯蓄者保護」は、文字通り銀行に預金を預ける預金者を保護するという目的である。これは、表5の銀行の失敗のうち、「12 銀行の取引相手への悪影響」の一部、つまり預金者に対する悪影響を防ぐことに対応し、直接的には「4 銀行取付」などにより発生する「5 銀行破綻」を防ぐことを意味する。ただし、銀行破綻はよりマクロレベルの銀行の失敗のミクロ的な原因であり、金融システム全体の安定から見れば、その十分条件の一つでしかない。このため、「④貯蓄者保護」も広い意味での金融システムの安定、つまり「③信用秩序の維持」の一部であって、その意味では独立させて論じる必要はない。

とはいえ、預金者は銀行の他の利害関係者に比べて提供する資金が零細であり、かつその零細な預金は預金者の社会生活に不可欠なものである。また、預金者は銀行に関する情報に関して劣位にあること、数が多く銀行が破綻した際に預金者間の調整が難しいことなどから、銀行破綻の悪影響が特に大きい利害関係者である。この点に関連してドゥワトリポン・ティロール(1996)は、預金者と銀行との間の情報の非対称性、ならびに零細な預金者が銀行を監視しないというフリーライダー問題こそが重要な問題だとして、小口預金者を保護することが銀行規制

の一番の目的であり、政府は預金者の代表として銀行をモニタリングすべきだと主張している。この見方はむしろ、表5のうち情報の非対称性に起因する「1 非効率な銀行の温存」や「2 過剰なリスクテイク」、ならびに調整の失敗に起因する「4 銀行取付」、というミクロ的な問題を重視する立場だといえる。³⁵⁾

最後の⑤経済的公平性の実現・促進については、堀内(1994)は公共経済学で示される公共政策上の重要な目的であって、金融にも当てはまるとし、自由放任の金融システムにおいては公平性の実現が困難なため、規制が必要であると述べている。これは、経済学的には3.3.4節で説明した分配の不公平性の是正(表5の16)に対応する。ただし、3.3.4節では銀行と借手の間の分配の問題(ホールドアップ問題)、あるいは銀行の利害関係者間の分配の問題(利益相反行為)に触れたが、ここでいう⑤経済的公平性の実現・促進は、これらも含んだより一般的なものといえる。また3.3.4節でも触れた通り、分配の不公平性は厳密には資源配分の非効率性の問題(銀行の失敗)ではない点にも注意が必要である。

4. 銀行の制度

前節における機能と失敗に関する整理に基づき、本節では銀行に関する制度の整理を行う。「銀行」という言葉は、一般的には実在する個別の銀行を指すが、こうした銀行は制度上定められた銀行業を営む企業の具体例であって、制度を論じる上では当然のことながら銀行業が法律上どう規定されているかを考える必要がある。こうした規定は銀行と他の企業との境界を定める業務分野規制そのものである。ただし、銀行に対して行われている数多くの公的介入からすると、業務分野規制はその一部でしかない。このため銀行に関する制度を検討する上では、銀行に対する多様な公的介入を理解しておく必要がある。

そこで、本節ではまず4.1節において、民間銀行による経済活動に対して行われている様々な公的介入を整理し、その経済学的意義を確認する。その上で、4.2節において銀行に関する具体的な規定について整理を行うことにしたい。

4. 1 銀行に対する公的介入

銀行には多様な公的介入が行われている。前節で確認した通り、銀行は様々な機能を発揮する反面、さまざまな問題(銀行の失敗)を生み出す可能性があり、様々な公的介入はこうした非効率性を是正・軽減するという理論的根拠を持っている。こうした介入の中には目的を異にするものも多く、特定の銀行の失敗の是正を目的とした一部の介入のみに注目して制度を変更すると、他の銀行の失敗の是正を目的とした別の介入の目的達成を阻害する可能性もある。このため、銀行の在り方を考える上では、金融に関する多様な公的介入の全体像を確認した上で、銀行に関する規定の位置づけを確認しておくことが不可欠である。

そこで、ここでは銀行に対して実際に行われている公的介入を包括的に概観する。その際に

³⁵⁾ 池尾(1994)は、一般的な消費者保護と同じ根拠で預金者保護を信用秩序の維持から区別しているが、その理由としてはドワトトリボン・ティロール(1996)と同様の説明を行っている。

は単に介入を列挙するだけでなく、各介入がどのような目的で行われるものかという根拠も合わせて示す。ただし、こうした整理の最終的な目的は、銀行と他の企業の境界を定める規制を検討するための準備を行うことである。

以下ではまず4.1.1節において、経済の金融面に対して行われている公的介入を概観したあと、銀行に対する公的介入の全体像を示す。その後、4.1.2節以下において様々な公的介入の詳しい説明を行う。具体的には参入規制と業務分野規制を4.1.2節で、事前的プルーデンス政策を4.1.3節で、そして事後的プルーデンス政策を4.1.4節で説明する。最後に4.1.5節では、公的介入を検討する上で踏まえておくべき留意点について説明する。

4. 1. 1 金融に対する公的介入と銀行に対する公的介入

金融に対する公的介入の種類

銀行に限らず、経済の金融面における民間の経済活動に対しては、様々な公的介入が行われている。これらを大きく分けると、まず金融システムの安定（信用秩序の維持）を目的とする(1)プルーデンス政策と、公的金融機関貸出、ファンド投資や信用保証制度など民間の金融活動の補完を目的として行われる(2)公的当局による金融サービス提供が挙げられる。このうちプルーデンス政策は、金融システムの安定を脅かす事態の発生を事前に予防する事前的プルーデンス政策と、事態が発生した後で金融システムの安定を維持するために行われる事後的プルーデンス政策とに分かれる。³⁶⁾ また、マクロ経済の安定や経済成長を目的とする(3)金融政策も、広い意味では金融に関する公的介入に含めることができる。³⁷⁾ さらに、特に金融に限ったものではないが、市場競争において生じる資源配分の歪みを是正することを目的とする(4)競争政策も、金融に対する公的介入の一部として行われている。³⁸⁾ 日本で各介入を実施する主な主体は、(1)は金融庁ならびに日本銀行、(2)は政府系金融機関を始めとする政府関係機関、(3)は日本銀行、(4)は金融庁並びに公正取引委員会である。

こうした公的介入のうち、特に銀行に関連するのは「(1)プルーデンス政策」ならびに「(4)競争政策」である。もちろん、「(2)公的当局による金融サービスの提供」は、銀行が提供するサービスとの補完・代替関係を通じて銀行の経済活動に影響を及ぼすし、また「(3)金融政策」も中央銀行との取引を通じて直接的に、あるいは金融・経済環境の変化を通じて間接的に銀行に影響を及ぼす。しかし、これらの公的介入はいずれも各政府関係機関や中央銀行に関する制度が規定するものであって、銀行を直接の介入対象とするものではない。本稿では銀商分離に

³⁶⁾ 事後的プルーデンス政策は、セーフティーネットとも呼ばれる。

³⁷⁾ 内田(2016, 第14章)を参照。

³⁸⁾ なお、ここで「規制」ではなく「政策」という言葉を用いている理由は、法律等を定めて民間の経済活動のための制度や環境を整備するなど、活動自体を制限する「規制」だけでなく、それぞれの目的のために公的機関が自ら民間経済主体との間で経済活動を行うことを含むためである。たとえば過去には金融機関の破綻を防ぐ(狭い意味での信用秩序の維持)ための健全経営規制のみが、金融システム安定のための介入とされてきた。しかし1990年代後半の金融危機以後、破綻発生後の資本注入などより直接的な介入も行われるようになり、事前に行動を縛るといった語感を持つ「規制」よりも、より幅広い意味を持つ「政策」という言葉の方が適切となっている。競争政策については、競争制限的規制と呼ぶほうが一般的かもしれないが(たとえば堀内1994)、ここではプルーデンス政策と平仄を合わせるために競争政策と呼んでいる。

代表される業務分野規制、あるいはより広い意味での銀行制度の整備に主眼を置くため、(1)および(4)に注目することにし、銀行制度の外部で行われる(2)や(3)の公的介入には注目しない。

表4 公的介入の種類と銀行の問題

介入の種類		①参入規制	②業務分野(範囲)規制	③健全経営規制	④準備預金制度	⑤情報開示(ディスクロージャー)規制	⑥モニタリング	⑦弊害防止措置	⑧預金保険制度	⑨破綻処理制度	⑩資本注入(資本増強)	⑪流動性供給	
(例)		免許制、登録制	兼業規制	自己資本比率規制、株式保有制限、大口信用規制			検査・考査・監督	ファイアー・ウォール、チャイニーズ・ウォール	預金保険機構	公的債権回収機関、承継銀行、金融整理管財人		日銀特融、補完貸付制度	
分類	競争政策												
	事前的												
	ブルーデンス政策 事後的												
対応する銀行の問題	取引レベル	1 非効率な銀行の温存		○		○	○						
		2 過剰なリスクテイク			○		○						
	銀行レベル	3 金融仲介の非効率性(銀行レベル)											
		4 銀行取付					○		○				
	銀行システムレベル	5 銀行破綻	○	○	○	○		○	○			○	○
		6 金融仲介の非効率性(銀行システムレベル)											
		7 銀行破綻の連鎖									○		
		8 決済システムの機能不全											
		9 信用創造の乗数効果の逆転											
	銀行システム外	10 過少生産と過剰参入	△	△									
		11 決済システムにおける過少供給											
		12 銀行の取引相手への悪影響								○	○		
		13 金融市場の機能不全											
	(効率性以外の問題)	14 金融危機・経済危機(システミックリスク)											
		15 経済成長の停滞											
		16 分配の不公平性	△	△					○				

銀行に対する公的介入

銀行制度を規定するプルーデンス政策と競争政策は、その方法に基づいて、表7のように整理することができる。表では各介入の下に、競争政策あるいはプルーデンス政策のどちらに該当するか、またプルーデンス政策については事前的政策と事後的政策のどちらに該当するかを、それぞれ網掛けによって示している。³⁹⁾ 表ではさらにその下に、各介入の理論的根拠として、先に整理した銀行の失敗（表5）との対応も示している。

なお、銀行の失敗との対応関係については、各介入が直接対処する問題（銀行の失敗）のみを○印で示している。もちろん○印の失敗に対処することで、そこから波及する他の銀行の失敗（表5において矢印で示されている関係）にも影響を与えることができるが、表示が煩雑になるため含めない。また、ここでは経済学の理論的根拠を持つ介入のみを示しており、たとえば犯罪防止のための規制などは含んでいない。さらに、表では現在行われている主要な介入を示しており、過去に行われていたもの、あるいは既に実効性を失っているものは含んでいない。

40)

4. 1. 2 参入規制と業務分野規制

以下では表7に基づき、銀行に対する公的介入の内容とその理論的根拠について、やや詳しく説明してみたい。まず、銀行あるいは銀行業そのものを規定する規制から見てみよう。銀行あるいは銀行業を直接定めているのは、銀行業を免許制とし、銀行とそれ以外の企業が営める、あるいは営めない銀行業務を定める銀行法の規定である。これらの規定は、一般的には免許制や許可制など形でその業種への参入自体をコントロールする「①参入規制」、ならびに銀行が営める業務を規定し特定の金融業種（業務分野）への参入をコントロールする「②業務分野規制」に相当する。⁴¹⁾ なお業務分野規制は、一般的には各金融機関が営むことのできる業務を制限する規制のみを指すように思われるが、実際には各業務を営む企業を所有（株式を保有）することにより間接的に当該業務を営むこと、つまり所有を通じた業務の選択に関する規制も含む。⁴²⁾ こうした点を含め両規制の詳細については4.2節でより詳しく説明する。

上記4つのタイプの公的規制の分類では、参入規制ならびに業務分野規制は通常競争政策、あるいはその部分集合としての競争制限的規制とされる。これは、銀行が担える業務や銀行を所有できる企業を限定することが、銀行業における競争の程度を規定するからである。⁴³⁾ 経済学（分野としては産業組織論）の一般的な説明において、競争の制限を目的とした参入規制や

³⁹⁾ プルーデンス政策について、より詳しくは内田(2016, 14.2節)を参照。

⁴⁰⁾ ここに示されていないが過去に行われていた重要な介入として、競争政策では金融サービスの価格を直接コントロールする金利規制や手数料規制、ならびに出店を制限する店舗規制などが、プルーデンス政策では当局による経営介入や救済合併などが、挙げられる。

⁴¹⁾ 業務分野規制は、既存の金融機関の立場から見れば、自分たちが担うことのできる業務の範囲を定める規制、つまり**業務範囲規制**ということになる。

⁴²⁾ 本稿では株式の「所有」と「保有」を同義とし、主として前者を用いる。

⁴³⁾ 競争制限的規制には、財・サービスの価格自体を定める**価格規制**も含まれる。日本でも臨時金利調整法に基づく預金金利の規制などが行われていたが、こうした規制は1990年代前半までに撤廃された。

業務分野規制の理論的根拠となるのは、望ましい数よりも多くの企業が参入してしまうことを示す**過剰参入定理**である。この意味での参入規制と業務分野規制は、不完全競争が生み出す問題としての過剰参入を是正することがその理論的根拠となり、銀行の失敗でいえば「10 過少生産と過剰参入」を防ぐための介入に当たる。

ただし、過剰参入は理論的には特定の状況でしか発生しないことが明らかにされており、またそうした状況が実際に発生しているかどうかをデータで検証することも難しい。このため、日本における参入規制を競争政策と位置付けるのは必ずしも適切ではない。表で△としているのはこのためである。

しかも、日本ではこれらの規制を含む競争制限的規制について、不完全競争の是正ではなく、別の目的を持つものとして説明されてきた。その目的とは、参入を制限し過度の競争を抑制することで、銀行に超過利益をもたらし経営を安定させて破綻を防ぐこと、である（堀内 1994）。つまり、日本における競争制限的規制は、不完全競争の弊害を是正するためではなく、プルーデンス政策の一つと考えられてきたのである。表ではこの意味において、「5 銀行破綻」の防止を参入・業務分野規制の理論的根拠としている。

さらに、特定の業種を少数の企業に専門的に担わせることで専門性を発揮させ、より効率的なサービス提供を促すことを理論的根拠とするような説明が行われることもあった（たとえば金融制度調査会 1998, p.56）。しかし参入規制や業務分野規制はむしろ、競争を制限することで銀行が経営努力を怠ったために経営の非効率性が発生した、として批判され、競争を促進するために緩和されてきたという経緯がある（堀内 1994）。⁴⁴⁾ このため、専門性の発揮という目的も今日では重要だとは考えにくい。

他方で、業務分野規制は利益相反行為の防止を目的とすると説明されることもある（筒井 2001 など）。利益相反行為は、それぞれの顧客の利益が相反するような複数の業務を銀行（グループ）が同時に行っている場合に発生する（3.3.4 節参照）。こうした業務を同時に営むことを制限すれば、利益相反行為は防がれる。この意味で、業務分野規制は利益相反行為を防止することができる。

他方で利益相反行為に関しては、それを防止することを直接の目的とする、弊害防止措置と呼ばれる公的介入が存在する（以下 4.1.3 節参照）。弊害防止措置は、参入や業務分野の制限とは別の形で、行為そのものを制限することによって利益相反行為を防ぐものであり、一般的に参入・業務分野規制とは区別される。ただし、ここでの意味に従う場合、参入・業務分野規制も（参入と業務分野を制限するという形の）弊害防止措置の一種だ、ということではできよう。

利益相反行為を防止することが主眼である場合、参入・業務分野規制は利益相反行為が生み出す分配の不公平（3.3.4 節参照）を防ぐという目的を持つ（表 7 最下行）。ただし 3.3.4 節でふれたとおり、銀行規制において「利益相反行為」という言葉が用いられる場合には、問題視さ

⁴⁴⁾ 競争の制限が超過利潤や専門性の利益をもたらしたのか、経営の非効率性をもたらしたのかは、理想的には現実のデータを用いて実証的に明らかにすべき問題である。しかし、制限されなかった状況に関するデータが存在せず、少なくとも直接的な比較は不可能であることから分かるように、こうした分析は容易ではない。

れるのは分配の問題ではないことが多い。たとえば銀商分離に関して利益相反行為が取り上げられる場合、銀と商の各業務の利害関係者間の中で一方が損して一方が得ることが問題視されるのではなく、利益相反行為によって「商」から「銀」に損失が波及し、銀行の健全性が脅かされることが問題とされることが多い。この場合、「利益相反行為」という言葉が使われてはいても、規制の真の目的は銀行の健全性確保、そしてそれを通じた破綻の防止（表7の5）である。ただし、この場合の健全性確保の方法は、業務を限って競争を制限し収益を保証することではなく、業務や組織の分離などにより利益相反行為を通じた銀行への損失波及を防ぐことである。

4. 1. 3 事前的プルーデンス政策

銀行に対して課されている公的介入は、参入・業務分野規制だけではない。その代表が、金融システムの安定を脅かす事態の発生を未然（事前）に防ぐための、事前的プルーデンス政策である。事前的プルーデンス政策の代表は、財務面で銀行の自由度を制限し、過度のリスクテイク（負担）を防いで経営の健全性を確保させる「③健全経営規制」である。⁴⁵⁾ 健全経営規制の代表は、保有資産のリスクに応じて一定以上の自己資本の保有を義務付ける**自己資本比率規制**や特定企業の株式の保有や貸出・保証等を一定以下に制限する**株式保有制限**や**大口信用規制**などである。健全経営規制は、こうした制限によってミクロ面（取引レベル）での「1 非効率な銀行の温存」や「2 過剰なリスクテイク」といった銀行の失敗を防ぎ、これらに起因する「5 銀行破綻」を防ごうとする規制である（表7）。

預金の引出しに備え、預金に対する一定比率の流動性（日銀当座預金）を確保することを求める「④準備預金制度」は、預金面に限った健全経営規制といってもよいだろう。容易に引出せることを約束した預金で短期の資金調達を行う反面、その資金の運用は長期で行うのが銀行のビジネス・モデルであるが、このモデルは多くの預金者が同時に引き出すことがないという大数の法則によって成り立っている。つまり、銀行は少数の預金者による引出しに対応するための一定額の準備さえ保有しておけば、残りの資金は長期で運用できるのである。この準備の比率を、銀行が自主的に決定する水準ではなく規制によって定めれば、銀行自身が想定した以上の引出しが起こっても対応が可能となり、資金不足による破綻を防ぐことができる。準備預金制度はこのような形で「5 銀行破綻」を防ぐための制度である。

「⑤情報開示（ディスクロージャー）規制」は、銀行の利害関係者、特に銀行が発行する証券の保有者に対して銀行が適切な情報開示を行うことを求める規制である。情報開示規制は、理論的には自身の健全性に関して情報優位にある銀行（借手）に対し、情報劣位にある証券保有者（預金者、債権者、株主）への情報提供を強制することで、情報の非対称性を軽減してそれらに起因する問題を軽減することを目的としている。このため、情報の非対称性に関わる銀行の失敗、すなわちミクロレベルでの「1 非効率な銀行の温存」「2 過剰なリスクテイク」の解決が情

⁴⁵⁾ このうち金融機関の資産や負債の保有に制約を加えるものは特に、**バランスシート規制**と呼ばれる（『金融辞典』1994、東洋経済新報社）。

報開示規制の直接的な目的である。ただし、預金者に対する情報の提供は、「4 銀行取付」に対する対処ともなる。これは、情報を持たない預金者が銀行の健全性に疑問を持った場合、自ら情報生産をするのではなく預金を引出してしまうことが合理的となり（フリーライダー問題）、多数の預金者が同時に引き出そうとする銀行取付が発生し得るからである。

銀行に自ら情報を作り出すことを求めるディスクロージャー規制に対し、公的当局が銀行を定期的に調べる「⑥モニタリング」は、公的当局という第三者による情報生産といえる。金融庁は従来定期的な立入（オンサイト）検査で銀行の体制を確認し、必要に応じたオフサイトの監督で銀行の実態を確認してきたが、2018年からはいわゆるオン・オフ一体でモニタリングを実施する体制に変更している。また日本銀行による考査は、日本銀行が金融システムの信用維持を目的として行う立ち入り調査であり、こちらも広い意味で公的当局による介入といえる。これらのモニタリングは、健全経営規制と同様に、マイクロレベルの「1 非効率な銀行の温存」や「2 過剰なリスクテイク」を防ぎ、これらに起因する「5 銀行破綻」を防ごうとする規制であるが、経営健全性規制に基づく早期是正措置などと同様に、問題を早期に発見し適切な事後的対策を迅速に進めるための仕組みでもある。

「⑦弊害防止措置」は、金融機関あるいはそのグループにおいて、一部の業務に関する行為が他の業務やその顧客に悪影響を与えないようにするための措置、つまり利益相反行為を防ぐための措置（規制）である。⁴⁶⁾ 利益相反行為は様々な形で発生する可能性があるため、弊害防止措置も利益相反を生む行為を直接禁止するだけでなく、優越的地位の乱用の禁止、利益相反行為を可能にする情報の提供の禁止など様々な形を取る。このうち業務間、あるいはグループ内の金融機関の間にこれらの行為を不可能にするため設ける障壁は一般にファイアー・ウォールと呼ばれ、その中でも非公開情報の共有禁止は特にチャイニーズ・ウォールと呼ばれる。

経済学の理論分析に基づく、弊害防止措置の根拠は利益相反行為が引き起こす分配の不公平性（表7最下部）を防ぐことだといえる。ただし、3.3.4節や参入・業務分野規制に関する説明（4.1.2節）で触れたとおり、実際の弊害防止措置が問題にしているのは一方が得して他方が損するという分配の不公平の問題ではなく、利益相反行為によって銀行が損失を被ること、つまり資源配分の非効率性の問題である。この点で、弊害防止措置は（銀行の健全性を保証して）「5.銀行破綻」を防ぐという目的を持っている。またこの意味での弊害防止措置は、健全経営規制と同じ目的を持っており、事前のプルーデンス政策の中に含まれるといってもよいかもしれない。

4. 1. 4 事後的プルーデンス政策

公的介入には、金融システムの安定を脅かす事態が発生した後で、その問題に対処するため

⁴⁶⁾ ここでは弊害防止措置という用語を、「複数の業務間での利益相反行為を防ぐ」という一般的な意味で用いているが、この言葉は特定の業種の特定の組織構造における業務に限って定義されることも多い。たとえば『金融法務用語辞典』（2010、金融財政事情研究会）は、弊害防止措置を金融商品取引業の種別間に限って定義しており、また木下(1999)は、銀行が子会社となっている企業グループ内で定義している。弊害防止措置について詳しくは、4.2.1節も参照されたい。

に行われる事後的プルーデンス政策も含まれる。事後的プルーデンス政策としては、まず預金の払い戻しに対して保険を掛ける「⑧預金保険制度」が挙げられる。この制度は一般的な保険と同様に、平時に保険料を徴収し、事故の発生時、すなわち銀行に何らかの問題が発生し、預金の払戻しに支障が生じた場合に、払い戻しの不足分を保険金として支払う制度である。⁴⁷⁾

預金保険は、問題が発生した銀行の預金者という「12銀行の取引相手への悪影響」を防ぐことで、起こってしまった経営破綻の影響を小さくするための事後的プルーデンス政策である。ただし、銀行が破綻したとしても預金が払戻されることを保証することは、預金者が安易に引出しを行うことを防ぎ、「4銀行取付」を防ぐことも期待される。⁴⁸⁾

次に「⑨破綻処理制度」は、発生した銀行破綻に対処し、その影響をできる限り小さくするための制度である。この制度の中で特に重要なのは、破綻金融機関から不良債権を買取り債権の回収を行う**公的債権回収機関**、不良債権を切り離した後の破綻金融機関の営業を引き継ぐ**承継銀行**、さらには影響が深刻と考えられる破綻において、国や政府関係機関が株式を買取る**一時国有化**といった仕組みである。こうした破綻処理制度は、処理を迅速に進め、破綻銀行と取引関係にある銀行や企業、預金者や債権者などへの悪影響を最小限にとどめようとするものである。この意味で、銀行の失敗の中では「7銀行破綻の連鎖」や「12銀行の取引相手への悪影響」と直接的な対応関係がある。

「⑩資本注入(資本増強)」は、まだ破綻には陥っていないものの経営が悪化し、放置すると破綻につながりかねない銀行に対し、株式の買い取りによって資金を注入することである。また、日本銀行も日銀特融や補完貸付制度といった貸出などを通じ、経営が悪化した銀行に破綻を防ぐための「⑪流動性供給」を行うことがある。これらはいずれも「5銀行破綻」を防ぐための介入である。

4. 1. 5 介入に関する留意点

なお、市場の失敗等を根拠とする公的介入の正当化を説明する際の常として、理論的に正当化されるからといって、必ずしも実際の介入が是とされるわけではないこと、そして介入自体が新たな問題を招く可能性もあることを、合わせて指摘しておく必要がある。こうした問題は、政府の失敗、規制の虜、規制回避行動、という形で整理することができる。

第一に、市場の失敗を是正しようとして行われる公的介入は、それ自体が新たな非効率性を生み出してしまう可能性がある。こうした非効率性が大きく、むしろ介入することによって市場の失敗を放置した場合以上に非効率性が発生する状況は、特に**政府の失敗**と呼ばれる。

銀行の失敗を是正しようとする公的介入の場合にも、介入がかえって問題を引き起こす可能性があることはよく知られている。たとえば貸出等の保有資産のリスクに応じて一定水準以上

⁴⁷⁾ なお、預金保険制度を運営する預金保険機構は、以下に紹介する⑨や⑩に関するプルーデンス業務も行っている。

⁴⁸⁾ 預金者に正しい金融知識を伝え、金融リテラシーを高めることによって「4銀行取付」を防ぐ、という意味で、**金融教育の推進**も公的介入の一つといえるかもしれない。金融教育の推進はまた、預金者による銀行の規律付けを強め、「1非効率な銀行の温存」や「2過剰なリスクテイク」への対処ともなるかもしれない。

の自己資本を保有させる自己資本比率規制は、比率の分子となる自己資本を増加させるのではなく、分母の貸出を減少させるという行動を招く可能性がある。特に、金融危機時に自己資本が減少した銀行が貸出を減少させ、貸し渋りと呼ばれる状況を引き起こすことは、**キャピタル・クランチ**と呼ばれ、これが実際に発生したことを示唆する実証研究は数多く存在する。また、銀行が破綻しても救済する制度が整っていれば、銀行はそうでない場合と比べて十分な破綻回避努力を怠るかもしれない。これは、セーフティーネットがもたらすモラルハザードの問題である。以上の問題は、介入が被介入主体の非効率的行動を招くという問題であるが、介入を実施する政府組織内の非効率性や規制に対応するためのコストなど、そもそも介入自体にも費用が発生する。

また、政治経済学的には**規制の虜(regulatory capture)**と呼ばれる現象が指摘される。これは、規制（公的介入）は被規制企業側の意向に沿って定められるという考え方である。たとえば一定の既得権益を獲得した既存企業・既存業種が、新たな形態で同様の財・サービスを提供しようとする他企業・他業種に不利な形で規制や制度を定めさせる、といった問題が、規制の虜の典型である（Bó 2006）。

さらに、規制（公的介入）は銀行の行動を制限するものであるため、銀行がより高い収益を求めて規制の網目を逃れ、制度的には異なるものの実質的には同様の財・サービスの提供を行おうとする**規制回避行動**を招く可能性もある。こうした行動は、規制の制約から逃れるため銀行が考え出した証券化に代表されるように、金融革新を生み出す源泉ともなる。しかし、規制の網から逃れることで、本来その規制が抑えようとしていた銀行の失敗を露呈させてしまう可能性もある。2000年代後半の世界的金融危機において、満期のミスマッチを抱え、機能面から見ると銀行と非常によく似た構造をしていた証券化商品に、銀行取付と同様の現象が発生したことは、その典型といえる。

関連して、銀行以外の経済主体が、銀行規制（銀行に対する公的介入）の網にかからない形で銀行と実質的に同じサービスを提供しようとする場合にも十分な注意が必要である。規制に縛られた銀行と違い、外部の経済主体は同様のサービスをより効率的、革新的に提供することができるかもしれない。しかし、銀行が規制され公的介入を受けている理由は、そのサービスが大きな外部不経済に代表される銀行の失敗を生み出す可能性があるからである。このため、実質的に同様のサービスを提供する企業には、同様の介入が必要とされる。そして、「実質的に同じサービス」かどうかを決める判断基準は、銀行と同じ機能を果たしているかどうかという基準なのである。

4. 2 銀行を規定する公的介入：参入・業務分野規制

4.1 節で概観した公的介入の全体像を踏まえ、ここでは銀行あるいは銀行業を直接規定し、銀行と他の企業の境界を定める公的介入、つまり参入規制と業務分野規制について、より詳しく見ていくことにしたい。以下では4.2.1 節で参入・業務分野規制がどのような規制であるのかより詳しく整理した後、4.2.2 節で参入と業務に関する規制、4.2.3 節で所有とそれに付随する規

制について説明する。なお、ここでは現在の制度を確認するだけにとどめ、制度の問題点の整理や検討については第5節で扱う。

4. 2. 1 参入・業務分野規制の構成要素と変遷

参入・業務分野規制の構成

参入規制と業務分野規制は、一般的にはそれぞれ、免許制によって銀行業への参入をコントロールすること、銀行が営める業務を規定して銀行業務への参入をコントロールすることと説明される（4.1.2節）。ただし、免許と業務に注目するだけでは銀行と他企業との境界を明らかにすることはできない。銀行以外の企業は、たとえ直接銀行業務を行えないとしても、銀行という企業の株式を取得し、銀行を所有することによって、企業グループ全体として銀行業務を行うことができるかもしれないからである。また同様に銀行も、他企業の所有によって、銀行業務以外の業務をグループ内で行えることになる。このため、銀行と他の企業との境界を知るためには、業務だけでなく所有に関する制度も確認する必要がある。この点で、所有に関する規制も参入・業務分野規制に含まれる。

さらに、所有に関する制度に関連して、銀行業と他業の境界を検討する上ではその他の公的介入の適用の有無とその程度も重要である。以下で見るように、所有に関する制度にはその他の公的介入が付随し、銀行を所有する企業は所有の程度に応じて追加的な介入を受けることになるからである。

以上より、銀行と他企業を分ける参入・業務分野規制は、実際には(1)免許制（参入規制）、(2)業務に関する規制（業務の規定に基づく業務分野規制）、(3)所有に関する規制（所有の規定に基づく業務分野（参入）規制）、そして(4)所有に付随するその他の公的介入、の4つの構成要素から成る。以下ではこれらの構成要素を2つに分け、まず4.2.2節において免許制および業務に関する規制の詳細を確認し、続く4.2.3節において銀行の所有に関する規制とそれに付随する公的介入を整理することにした。

日本における参入・業務分野規制の変遷

なお、以下で整理するのは現時点の制度であるが、こうした制度は長い目で見れば変更されてきている。紙幅の関係上詳しく説明することはできないが、ここで簡単に参入・業務分野規制の変遷についてまとめておきたい。⁴⁹⁾

戦後の日本では、明確な参入・業務分野規制が行われていた。参入に関しては、新規の銀行免許の付与は長らく認められず、相互銀行の第二地方銀行化や業態変更等を除けば銀行業への新規参入は存在しなかった。免許制自体は現時点でも変更されておらず、この点で銀行業に対

⁴⁹⁾ より詳しい説明として、過去の制度については日本銀行金融研究所(1986)を、より最近の制度については鹿野(2013)を参照。

する参入規制は、規制が緩和された他の金融業種と違って変化していない。⁵⁰⁾ ただし、2000年のジャパンネット銀行設立以降、全く新しい銀行の設立が行われるようになり、実質的には過去に比べて参入規制は緩められてきている。そして、こうした新しい銀行の多くは一般事業会社によって設立されており、この意味で銀商分離も緩和されているといえる。⁵¹⁾

業務分野規制に関しては、長期（1年以上）と短期（1年未満）の金融を異なる金融機関に担わせる長短分離、銀行業務と信託業務を分ける銀信分離、そして米国グラス・スティーガル法(1933)年を参考に制定された証券取引法第65条に基づき銀行と証券会社を分ける銀証分離の三つが、日本における業務分野規制の大きな特徴であった（日本銀行金融研究所1986）。⁵²⁾ ただし、1990年代に入り、金融各業態間の相互参入の必要性が指摘される中で、銀行業と証券業ならびに信託業の分離（銀証分離、銀信分離）が検討の対象となり、主として銀行の経営組織、つまり所有に関する制度の変更によって緩和された。⁵³⁾

この緩和の大きな流れを示したのが図1である。まず、1993年4月1日施行の金融制度改革法により銀行には証券・信託との相互参入のための信託銀行子会社、証券子会社の所有が可能となった（図1（1））。さらに1998年3月11日の持株会社関連2法施行により、銀行、証券、関連会社等の株式を保有する銀行持株会社が解禁された（図1（2））。またそれに対応する形で銀行本体による株式保有に関するルールが金融システム改革法（1998年12月1日施行）により定められた（図1（3））。その後、2008年12月12日に施行された改正銀行法では、銀行の業務（商品デリバティブ、投資助言等）、および所有できる子会社の範囲（銀行：イスラム金融、リース子会社の中古物件販売等、銀行持株会社：商品現物取引）が拡大された。図1（4）は、銀行持株会社を中心とする銀行グループについての現在の規制を示したものである。

なお、過去においては金融各業種の中での分離・統合が焦点となっていたが、上記のような制度変更の過程においては次第に、金融機関以外の一般事業会社の所有という観点に加えられようになっている。この意味で、以前はあまり重視されることのなかった銀商分離、つまり銀行と金融業以外の商業を分離する業務分野規制が、近年の検討の中心となってきている。この銀商分離について詳しく説明するのが第5節である。

⁵⁰⁾ たとえば投資一任契約にかかる業務や投資信託委託業は許可制であったが、金融商品取引法施行に伴い登録制の金融商品取引業に一本化されている。

⁵¹⁾ 5.3.1節における主要株主の実態に関する検討も参照のこと。

⁵²⁾ 『金融辞典』（1994、東洋経済新報社）の場合、戦後日本の金融制度の説明を行う箇所(p. 2631)ではこの3つの分離を挙げているが、銀行業内部の金融規制の一般的な説明を行う箇所(p. 2951)では保険の分離を含め、他方で長短分離、中小専門金融機関規制、信託分離は銀行業内部の分離として挙げている。

⁵³⁾ これに対して長短分離は、もともと厳格な分離ではなかったものの、その存在を最も明確に表していた長期信用銀行は1990年代後半の金融危機以降に姿を消した。

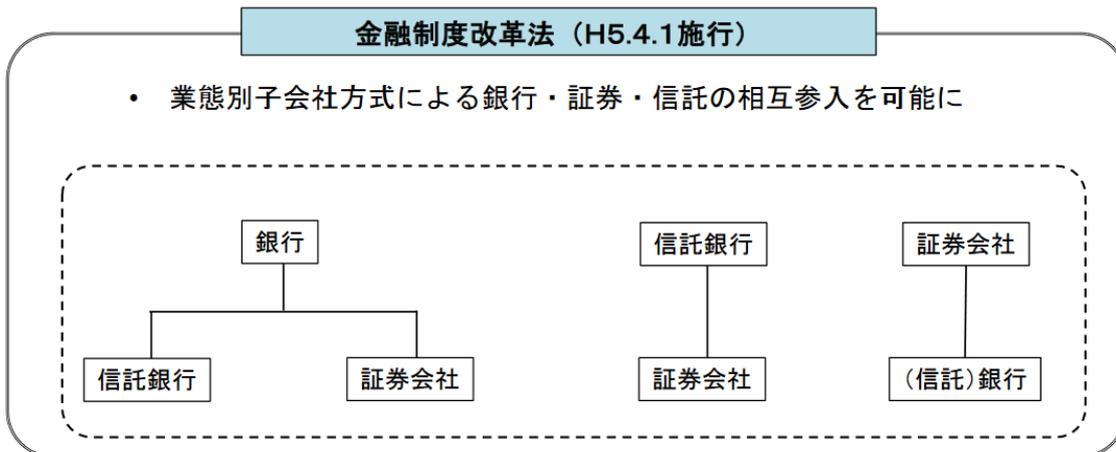
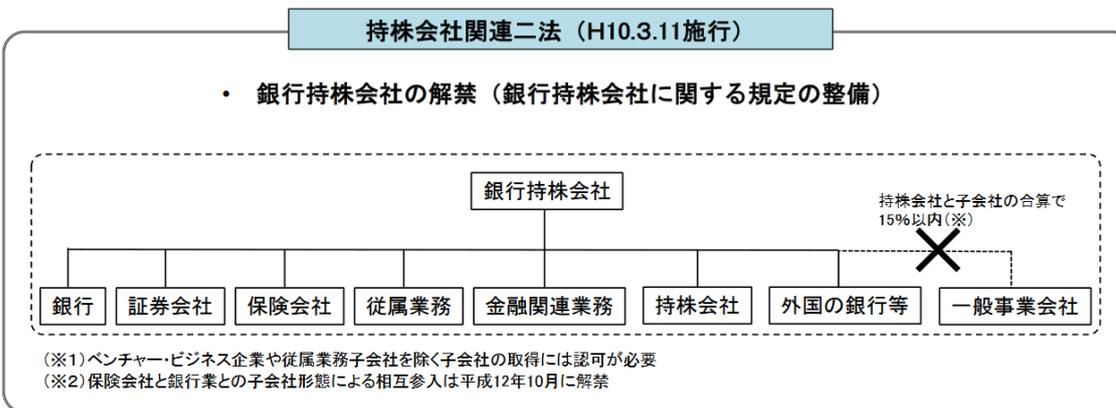
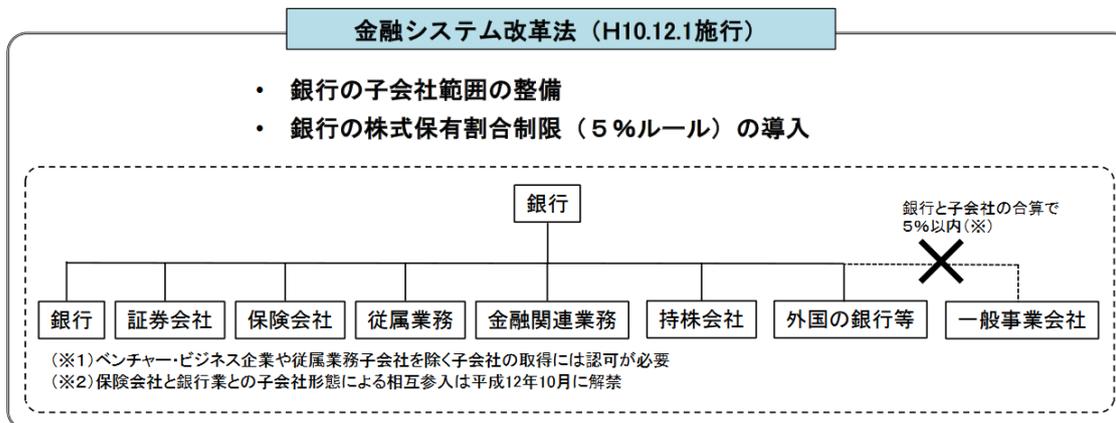


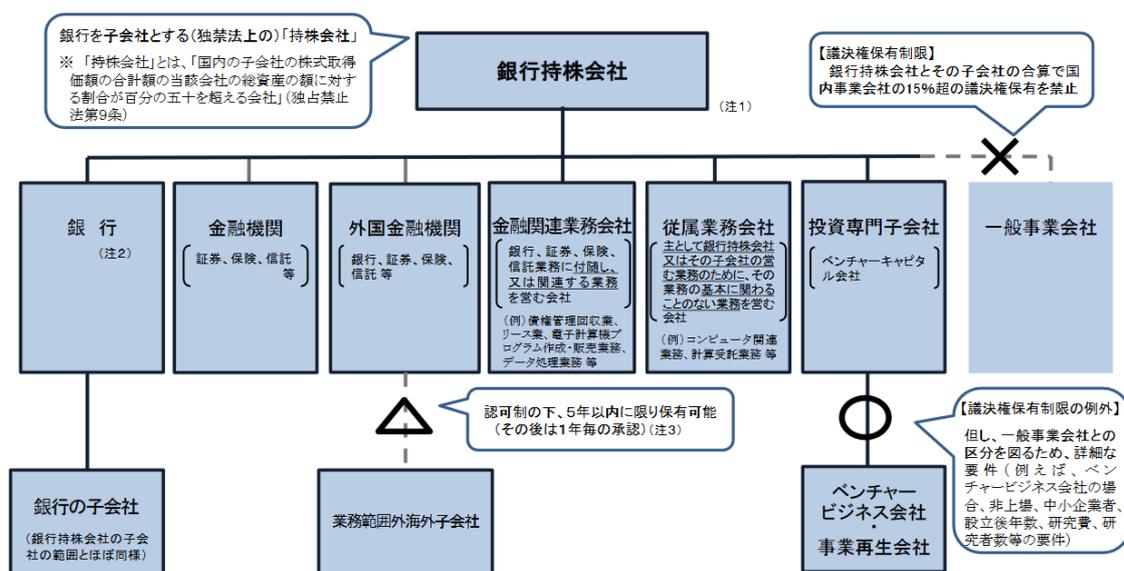
図1 銀行・銀行持株会社による株式所有
 (1) 業態別子会社方式による銀行・証券・信託相互参入 (1993)



(2) 銀行持株会社(1998)



(3) 銀行の株式保有制限(1998)



(注1) 銀行持株会社は、上記の他、川下持株会社、持株特定子会社(認可を前提に一定の業務(現行、商品現物取引が規定)を行う会社)の保有が可能。
(注2) 銀行は、その子会社と合算して国内事業会社の5%超の議決権保有が禁止されている。
(注3) 外国において子会社対象会社を買収する場合に限る。外国の金融関連業務会社、外国の従属業務会社についても同様。

(4) 銀行グループの範囲

出典：金融庁総務企画局(2015a)から抜粋、一部改変。

4. 2. 2 参入に関する規制と業務に関する規制

銀行が行える・行えない業務⁵⁴⁾

銀行の業務は表8のように示すことができる。銀行法はまず、内閣総理大臣の免許を受けて銀行業を営む者を**銀行**と定義する。そして、この**銀行業**を、「一 預金又は定期積金の受入れと資金の貸付け又は手形の割引とを併せ行うこと」と「二 為替取引を行うこと」の二つの行為のうちいずれかを行う営業と定義している。この定義上の銀行は、あくまで一または二のいずれかを行う者であり、必ずしも両方を行う必要はない。また一については、貸出と預金受入れを同時に行う場合のみ銀行業務とされ、どちらか一方だけを行う場合は除かれる。ただし、実在する銀行はいずれも一と二の両方、ならびに一の貸出と預金受入の両方を行っている。

⁵⁴⁾ 銀行の業務について、詳しくは日本銀行金融研究所(1986)、鹿野(2013)等を参照。

表8 銀行の業務（固有業務）

銀行法		商品・サービスの例	内容	類似した商品・業者
第二条2の一	預金 又は 定期積金の受入れ	当座預金・普通預金・定期預金・定期積金	(対利用者)資金の運用機会・資産価値保蔵機会を提供 (銀行にとって)資金調達	他の投資商品 (投資信託等)
「および」				
	資金の貸付け 又は 手形の割引	貸出・手形割引	(対利用者)資金調達手段を提供 (銀行にとって)資金運用	貸金業者等
「あるいは」				
第二条2の二	為替取引	振込・振替	(対利用者)送金・支払手段を提供 (銀行にとって)預金口座等を使った資金移動	資金移動業者・前払式支払手段発行業者、決済代行業者

銀行法は預金、貸付け（貸出）、為替取引といった言葉の定義を行っていないが、一については当座預金・普通預金、定期預金などの形で預金者から資金を預かるとともに、貸出（あるいは手形割引）によって資金を貸し付けることを指しており、自明といえる。これに対して二の為替取引は、一般には隔地間の資金移動サービスの提供を表しているものとされる。また、為替取引という言葉はしばしば支払（決済）を目的とする資金移動に限定して用いられることもある。しかし、銀行が本来提供しているのは距離を問わない資金移動サービスであるため、注意が必要である（補論7. 2参照）。

なお、ここで挙げている業務は、他業と異なる銀行固有の業務、つまり**固有業務**と呼ばれるものである。銀行はこの他にも多様な業務を行っており、一般的には次のように整理される（鹿野 2013 等を参照）。まず固有業務に付随する業務であり、固有業務を運営する上で当然に生じる業務は**付随業務**と呼ばれる。付随業務には債務保証や保護預かり、両替等が含まれる。また銀行には、本来の業務ではないが本業を妨げない範囲で一部の**証券業務**が認められている。認められる証券業務の範囲は、銀行と証券との分離統合の程度を定め、銀証分離規制の強弱を決定する。現在認められているのは、銀証分離における重要な論点の一つである利益相反行為を引き起こす可能性の低い、公共債のディーリング等である。

さらに、銀行法に規定された上記の業務のほかに、他の法律に基づき認められている**その他の法律により営む業務**、付随業務に準じるものの銀行本体ではなく関連会社を通じて営む**周辺業務**が存在する。前者の例としては信託業務や社債等登録業務、宝くじに関する業務など、後者の例としてはリース、貸金業、投資顧問業などが挙げられる。前者の中には金融機関の信託業務の兼営等に関する法律（兼営法）に基づき認可を得て行う信託業務も含まれ、同法律は信託銀行、そして銀信分離を規定する上で重要な法律である。

業務に関する以上の規定は、銀行が営むことのできる業務を定めることによって銀行の業務範囲を定めており、その意味で表7の「②業務分野規制」に対応する。またその裏返しとして、

上記以外の業務を銀行が営めないことも規定されるため、業務分野規制は銀行が行えない業務に関する他業禁止規制でもある。銀行側から見ると、銀行と他の企業との業務面での境界は、この他業禁止規制によって定められていることになる。また先に述べた通り、銀行法は内閣総理大臣の免許を受けた者でなければ銀行業、つまり上記一と二の固有業務を営むことができないことを定めている。このため誰でも自由に銀行業を行うことはできず、この規定は表7の「① 参入規制」にあたる。

銀行以外の企業が行える・行えない銀行業務

以上は銀行が行うことのできる業務であるが、では他の企業は銀行業務を行えないのであろうか。実際には、銀行以外の企業も銀行の固有業務、あるいは類似の業務を行っており、一と二に示された個々の業務は、実は銀行固有の業務ではない(表8右側参照)。

まず、銀行以外の企業も貸出を行うことは可能である。特に、業として貸出を行う企業としては**貸金業者**が存在し、預金は受け入れないものの他の方法を用いて資金を調達し、その資金を貸している。また預金についても類似・代替的な金融商品が存在する。貯蓄、資産運用の手段を提供する、という意味では、預金は他の金融商品、たとえば投資信託と類似している。⁵⁵⁾ 為替取引も限定的に可能である。銀行以外の者で少額(1回100万円以下)の為替取引を業として営むものとして**資金移動業者**が存在し、また**前払式支払手段発行業者**や**決済代行業者**も為替取引に関わっている。

このように、銀行の固有業務を個別にみると、実はいずれも銀行に固有の業務ではない。この点は、機能に関して銀行の固有機能を検討した3.2.4節において、個別には銀行固有の機能がほとんど存在しなかったのと同じである。ただし、業務面での銀行の固有性は、貸出と預金受入れを**同時**に行うこと、あるいは為替取引を**限定なし**に行うことに見いだされる。また、実在の銀行は他の企業には見られない固有性を持っている。それは、**固有業務やその他の業務を一行で一体的**に行っていることである。この点も、銀行の機能に関する検討において、様々な機能を同時に発揮する点にこそ銀行の固有性が見られることを確認したのと同様である。以下で見ると、これらの点を確認しておくことは、同様の業務を行う他の企業との比較において、あるいは機能アプローチの観点から、非常に重要である。

4. 2. 3 所有に関する規制と所有に付随する公的介入

銀行の業務に関する規制が銀行業と他業との境界を定めているのは明らかであるが、これらの規制に注目するだけでは銀商分離を含む参入・業務分野規制の問題の全体像を捉えることはできない。銀行以外の企業は、自ら銀行の業務を行わなくても、銀行を所有することで実質的に銀行業を行うことができるからである。このため、銀行の所有に関する制度についても検討

⁵⁵⁾ もちろん、預金は預金保険の存在などにより高い安全性を持っていること、換金が容易であって送金・決済に使えること、など、他の金融商品にはない特徴を持っている。

する必要がある。⁵⁶⁾

銀行株式の所有：銀行を持てる会社

まず銀行株式の所有に関する制度を整理してみよう。この制度を説明する上では、所有に関する制度は所有の可否だけを定めるものではないという点に注意する必要がある。銀行(株式)の所有者は、所有に伴って様々な追加的な規制を課されるからである。こうした規制は、所有者あるいは所有者と銀行が一体となって業務を行う際に、その行動を制約する規制であり、**行為の規制**とも呼ばれる。⁵⁷⁾ なお、こうした規制は所有者の業種には依存しておらず、特定業種の企業だけに銀行の所有を認めないといった規制は存在しない。このことから、「商業を営む企業」に限った銀行株式の所有制限という意味での「銀商分離規制」は存在しない。

銀行株式の所有に関する規制は、所有によって得られる議決権の、総株主の議決権に対する比率に依存して定められている(金融審議会第一部会2000参照)。⁵⁸⁾ 第一の基準は**5%ルール**であり、5%を超えて銀行の株式を保有する株主は**銀行議決権大量保有者**と呼ばれる(銀行法第五十二条の二の十一)。銀行議決権大量保有者は、当該銀行に対して相応の影響力を持つという理由から、所有比率、目的、名前等についての届出が義務付けられる。ただし、事業会社等の銀行参入意欲を阻害しないことなどを理由に、届出の受理に際しての行政の関与は、経営に対する影響力の有無等の書面での確認などに留めることとされている。どのような影響力の有無をどのように確認するのかは外部からは明らかではないが、もし影響力ありと判断された場合には、次に述べる主要株主ルールの適用を受けることになる。

第二の基準は**主要株主ルール**であり、企業会計の実質的影響力基準である20%以上の株式所有に該当する株主に適用される。⁵⁹⁾ 20%以上の株式を所有する株主は(銀行)**主要株主**と呼ばれ、その株式取得に関して認可を受けることが必要となるとともに、主要株主自身も監督の対象となる。主要株主には、反社会性や公序良俗の問題がないこと、財務が健全であること、経営方針が銀行の健全性を阻害しないことといった適格性が求められる。また主要株主には書類による定期的な報告と、銀行の健全性が問われる場合の特別な報告が求められ、適格性を欠く場合には保有取消等の措置が講じられる。⁶⁰⁾

所有に関する規制として、上記の議決権ベースの規制とともに重要なのが、持株会社に関する規制である。**持株会社**は、子会社の経営管理を目的とする会社であり、独占禁止法上は所有する子会社の株式取得価額が総資産の**50%**を超える会社(独占禁止法第9条)と定義される。

⁵⁶⁾ なおここでは紙幅の関係上触れないが、株式所有を伴わなくても、銀行業と他業との間では提携や協業などの形で互いの業務から得られるメリットを相互に享受し、シナジーを追求することが可能である。5.1.2節における組織形態に関する議論も参照のこと。

⁵⁷⁾ 規制の分類では、行為の規制を参入規制(認可制)や**業務・組織の規制**(業務や所有に関する規制)と対比することによって分類することもある(金融庁総務企画局2015a)。

⁵⁸⁾ 金融審議会第一部会報告(2000)を受けた銀行法改正以前では、免許取得時に一社が50%以上保有する場合の届出の必要性のみが規定されていた。

⁵⁹⁾ 人的な関係や融資等の取引関係を通じて重要な影響を与えることができる場合は15%以上が基準となる。

⁶⁰⁾ この他に、銀行と実質的に一体となって経営が行われている場合、銀行の経営が悪化した際には協力して対処することが求められる。

持株会社のうち銀行を子会社とするものは**銀行持株会社**と呼ばれ、銀行持株会社となるためには審査を受けて認可を得る必要がある（銀行法第二条）。⁶¹⁾ なお、銀行を子会社とすることから、銀行持株会社は子銀行の議決権の50%超を保有している主要株主でもある。

銀行持株会社は銀行の経営管理を行い銀行と一体の組織であるため、認可の形で行われる参入規制の他に、銀行に課されている他の規制も合わせて課されることになる。まず、子会社として所有できるのは、銀行と銀行の子会社と同様のものに限られる。これは、所有を通じた業務分野の拡大を制限する規制である。また、プルーデンス政策の介入も受けることになる。健全性を確保するために、銀行持株会社と子銀行の取締役の兼職は認可制であり、親子一体での健全性を確保するため大口信用規制や自己資本比率規制、議決権取得あるいは一般事業会社の株式保有の制限等が連結ベースで課せられる。またグループ内での関係や財務状況等について適切なディスクロージャーが求められ、銀行の経営が悪化した場合には健全性確保のための措置が求められる（金融庁総務企画局2015a）。⁶²⁾

合わせて重要なのは、利益相反行為を防ぐための弊害防止措置である。⁶³⁾ 利益相反行為は様々な形で発生する可能性があるため、弊害防止措置には利益相反を生む行為を直接禁止するだけでなく、優越的地位の乱用の禁止、利益相反行為を可能にする情報の提供の禁止なども含まれる。この中にはファイアー・ウォールやチャイニーズ・ウォール（4.1.3節）に加え、利益相反行為を防ぐために金融機関・グループ内での取引条件を対外取引の条件と同様に規制する、**アームズ・レングス・ルール**も含まれる。⁶⁴⁾ また、各銀行（グループ）は利益相反行為による弊害を防止するための内部体制の整備を求められており、この整備は**顧客の利益の保護のための体制の整備**と呼ばれる（金融庁「主要行等向けの総合的な監督指針」V-5節）。

銀行・銀行持株会社による株式所有：銀行が持てる会社

株式所有に関しては、銀行という企業の所有だけでなく、銀行による企業の所有も重要である。銀行株式の所有に関する制度は、銀行業を営む企業の株式を誰がどのように所有できるかを定めることで、銀行以外の企業が銀行を所有することによって間接的に、銀行業を営めるかどうかを規定する。これに対して銀行による株式の所有に関する制度は、銀行が他の企業の株式をどのように所有できるかを定めることで、逆に銀行の側が間接的に他業を営めるかどうか

⁶¹⁾ こうした措置は、銀行持株会社にとって大きな制約となるが、他方で主要株主に関する制度設計においては、株主と銀行との間のシナジー追求のために、こうした制約を課すのではなく、むしろ営業基盤の共有を可能にすることが望ましい、という認識も示されていた（金融審議会第一部会2000）。

⁶²⁾ 銀行持株会社（と銀行子会社）に課されるこうした規制の詳細については、金融制度調査会（1998、55頁以降）を参照。

⁶³⁾ 4.1.3節では一般的な意味での弊害防止措置を説明したが、ここでは木下（1999）と同様に、銀行グループ内の業務間で発生する利益相反行為を防ぐ、という狭い意味で弊害防止措置という言葉を用いている。

⁶⁴⁾ アームズ・レングス・ルールは弊害防止措置と同一の意味で用いられることもあるが（木下1999）、ここでは弊害防止措置のうち、利益相反行為を防ぐためにグループ内取引において通常とは異なる取引条件を設定することを禁止するルールをアームズ・レングス・ルールと呼んでいる。金融庁「主要行等向けの総合的な監督指針」でも、アームズ・レングス・ルールは「銀行とそのグループ内会社等との利益相反取引を通じた健全性の毀損を防止するための規定」と同様に定義されており、グループ内での取引条件がグループ外よりも優遇されるケース、が例として示されている（同監督指針V-2節）。

を規定する。この点で、銀行あるいは銀行持株会社による株式所有に関する規制も、業務分野規制の重要な構成要素の一つである。

現在の制度では、銀行も銀行持株会社も子会社として銀行、証券会社、保険会社、従属・関連業務を行う会社、持株会社、外国の銀行等を所有することができる(図1(3)、(4))。一般事業会社の所有については、子会社と合算で所有する議決権の比率が5%以内、持株会社は同15%以内とされている。⁶⁵⁾ 銀行と銀行持株会社で一般事業会社の株式保有比率の上限がそれぞれ5%と15%という水準に定められている根拠は定かでないが、両者の差については、一般事業会社の破綻により銀行に損失が発生するリスクやその大きさが、銀行が直接事業会社を保有する場合よりも銀行持株会社が所有する場合のほうが小さい、と判断されていることである。⁶⁶⁾

5. 機能アプローチに基づく銀商分離の検討

前節までで整理した銀行の経済的機能、銀行が生み出す問題(銀行の失敗)、銀行に対する公的介入と現在の銀行制度を踏まえ、本節では参入・業務分野規制の中でも特に銀商分離規制に注目し、機能アプローチに基づいて現状の規制を検討する。まず5.1節では検討のための準備として、銀商分離とは何かを整理するとともに、考察の対象となりうる銀商分離・統合の形態を考える。次に5.2節では、評価を行うために採るべき手順を確認する。ただし、「銀」と「商」の組み合わせやその方法は多岐にわたるため、具体的な検討は特定のケースごとでなければ難しい。そこで、5.2節では検討の一般的な手順の確認を行い、続く5.3節で特定のケースを取り上げて検討を行う。具体的には、銀行の所有に関する銀商分離の問題として注目を集めている、いわゆるイコール・フットイング(ワンウェイ規制)の問題について検討を行う。

なお、本稿では紙幅の関係上取り扱うことができないが、銀商分離にはイコール・フットイング問題以外にも検討すべき重要なケースが存在する。第一に、為替業務への「商」の参入であり、資金移動業などの決済関連業に「商」が本体として登録を得て、あるいは登録を得た子会社を通じて参入するものである。このケースでは、新しい金融技術を用いて為替業務に参入しているフィンテック企業を、銀行およびその他の決済関連業者(クレジットカード業者、前払式支払手段発行者等)との関係の中でどう整合的に規制するか、を考える必要がある。また第二に、新たな技術を用いたフィンテック業者の参入は、貸出業務にも見られている。このため貸出業務への「商」の参入も検討に値するかもしれない。ただし、為替業務と比べれば、既存の銀行と貸金業との関係について、大きな制度改革の必要性は見いだされず、検討の必要性は少なくとも相対的には低いだろう。いずれにしても、時間・紙幅の制約により、こうしたケースについては稿を改めて検討することにした。

5. 1 準備的整理

⁶⁵⁾ このほかに、先に説明した通り、銀行・銀行持株会社のグループ内では連結での弊害防止措置、ディスクロージャー、健全経営規制等が課されている。

⁶⁶⁾ 金融制度調査会(1998, 56頁)、金融庁総務企画局(2015a, p, 8-9)参照。

5. 1. 1 銀証分離の定義と目的

銀商分離規制とは

字義通りに受け取れば、銀商分離規制は、銀行業(banking)と商業(commerce)を分離する規制である。商業とは「商品の売買によって生産者と消費者との財貨の転換の媒介をし、利益を得ることを目的とする事業、あきない」(『広辞苑』第六版, 2008, 岩波書店)であって、工業や農業と対比されるため、この意味では銀行業とサービス業を分離する規制が銀商分離だということになる。しかし前述の通り、少なくとも既存の制度はサービス業に限定した分離は行っておらず、「商」は一般の非金融事業会社を指すものと考えるべきである。実際にも、商業以外からの銀行業参入は見られている。⁶⁷⁾ このため、**銀商分離(規制)**は金融業以外の業種と銀行業との間の分離を定める規制と定義する方が正確だろう。この分離は非金融業に関する銀行の他業禁止であり、また「商」から銀行への異業種参入の制限である。

4.2.1 節で述べたように、参入・業務分野規制は実際には(1)免許制(参入規制)、(2)業務に関する規制(業務の規定による業務分野規制)、(3)所有に関する規制(所有の規定による業務分野(参入)規制)、そして(4)所有に付随するその他の公的介入、の4つの構成要素から成り、参入・業務分野規制の一種である銀商分離も同様である。具体的には、(1)「商」が「銀」に参入するためには財務の健全性等に関する審査を受けて免許を得る必要がある(4.2.2 節)、(2)「銀」は銀行法等で定められた業務以外の業務を行えないのに対して「商」はこうした「銀」の業務を行えず(4.2.2 節)、(3)「銀」は他の業務を行う(「商」の)企業の所有を制限され(4.2.3 節)、そして(4)「商」を含む「銀」の所有者は所有の程度に応じて追加的な規制を受ける(4.2.3 節)。なお、5.3 節で扱うイコール・フットィング(ワンウェイ規制)と呼ばれる問題は、主として(3)に、また(2)と(4)も関わる問題である。

銀商分離は長い歴史を持つ規制である。他業禁止という意味での銀商分離は、昭和3年に施行された旧銀行法において既に定められている(小山 2018, p22)。この規定は長らく変更が検討されることが無かったが、情報通信技術の革新やグローバル化などを背景に、近年になって緩和が検討されるようになった。その始まりは商業による銀行設立であり、日本では2000年のジャパンネット銀行設立を嚆矢として大手小売業を中心とする一般事業会社の銀行参入が進んだ。また、近年では情報通信技術の発展を裏付けとするいわゆるフィンテックと呼ばれる革新的な金融技術を用いることで、銀行が提供してきたサービスを銀行以外の企業がより効率的に提供できるようになり、新しい形での銀行業への異業種参入が見られるようになってきている。こうした中で、銀商分離の検討は金融制度改革の表舞台に現れることとなった。

銀商分離の目的

銀商分離の目的は、利益相反行為の抑止である、と説明されることが多い。銀商分離において問題とされる利益相反行為は、株主や経営者を同じくする「商」の企業に対し、銀行が自身

⁶⁷⁾ たとえば2001年にソニー銀行を設立して銀行業に参入したソニーは、東証業種名や日経業種分類では電気機器にあたり、工業に分類される。

あるいは預金者の利益を犠牲にする形で利益を与える行為であり、他企業よりも有利な条件の貸出を行う、あるいは経営に問題がある場合でも貸出を行う、といった行為が含まれる。

この目的が重視される背景の一つには、機関銀行の弊害が金融恐慌を引き起こした経験がある。⁶⁸⁾ **機関銀行**とは、戦前期の日本で見られた、特定の企業と密接な関係を持ち、それらの限定された数の企業に集中的に長期融資を行う銀行である(加藤 1957)。こうした銀行の多くは、密接な関係を持つ企業に対して利益相反行為に当たる融資を行い、結果的に経営危機に陥り昭和恐慌の原因の一つとなったとされる。⁶⁹⁾

ただし、こうした説明は単純すぎるとして批判を受けていることにも注意が必要である(寺西 1982, 2011)。たとえば寺西(1982, 第5章)は、機関銀行が当時の企業と銀行に普遍的に見られる関係ではなく、適用される銀行の範囲と期間が限られること、「自己が経営する企業の資金を融通するために設立した銀行」ではないことを指摘している。また寺西(2011, 第2部第2-5章[3])は、むしろ銀行の方が企業の株式を保有していることを指摘し、企業の利益のために機関銀行が利益相反行為を行うといった単純な見方を批判している。

この批判は経済学の観点から銀商分離の目的を考える上でも非常に重要である。4.1.2節では、銀商分離を含む参入・業務分野規制の目的を、対応する銀行の失敗との関係で整理し、銀行の健全性確保と銀行破綻の防止、不完全競争の弊害の防止、利害関係者間の分配の不公平の防止、という3つの目的が理論的に考えられる(表7参照)ものの、後者2つは実際には銀商分離の目的とはいえないことを確認した。また、銀行破綻の防止に関しても、競争制限による利益の保証、利益相反行為による損失波及の防止、という2つの目的が考えられるが、少なくとも近年の銀商分離の目的は後者であることを確認した。このように特定された(狭い意味での)銀商分離の真の目的と比較すると、機関銀行化を防ぐことが銀商分離の目的だ、という言葉は非常に曖昧である。このため、「機関銀行」を持ち出して銀商分離の根拠を説明する場合には、十分な注意が必要である。

他方で、銀商分離規制の目的としては、利益相反行為の防止とは多少異なる目的が示されることもある。「銀」と「商」の組織的な分離により、「商」から「銀」への**リスクの波及**を防止するという**リスク遮断**である。この場合、波及するリスクは特に利益相反行為を原因とするものに限られてはならず、様々な形で「商」に発生するリスクが「銀」に波及することを防止することが意味されている。以下でもこの説明に沿って、銀商分離の目的は「銀」と「商」の間で**リスクを遮断することにより、「商」の様々なリスクが銀行に波及し、銀行の経営悪化・破綻を防止すること**、だとしてよう。

なお、法学者の立場から見た銀商分離規制の根拠として、川瀆(2003)は(1)経済力の集中への懸念、(2)不正競争の問題、(3)利益相反および商業部門の危険の漏出を通じた健全性の問題、(4)

⁶⁸⁾ 小山(2018, p. 490)は利益相反行為の問題を「機関銀行化の問題」と呼んでいる。

⁶⁹⁾ たとえば加藤(1957, p. 254)は、「機関銀行は、いずれも特定の産業企業に資金を固定し、しかも慢性的不況のもとにおいて、その企業の業態が悪化してくれば、その弥縫のためにさらに資金を貸し出さねばならず、しかもその資金はますます固定せざるを得なかった」としている。また岡崎(2017)ではこの見方を裏付ける実証結果を整理している。

規制の便宜の問題を挙げている。このうち(3)は、ここで示した銀商分離の目的と一致している。これに対してその他の根拠は必ずしも経済学の理論的根拠、すなわち資源配分の非効率性の改善、に依拠するものではない。⁷⁰⁾ ただし、(2)については銀行に与えられた「セーフティーネットの利益」を「商」が享受すること、が含まれており、「商」がセーフティーネット規制から利益を得る行為を防ぐことを銀商分離の根拠としている。これは、「商」同士の競争、つまり「銀」と統合した「商」とそれ以外の「商」との間の競争、において、競争条件に違いがあることを問題視する指摘である。本稿ではもっぱら「銀」に注目しているため取り扱っていないが、この問題は「銀行システム外」の銀行の失敗に含めることも可能である。

5. 1. 2 考察の対象

参入の方向と形態

銀商分離の制度変更にあたっては、統合あるいは分離のあらゆる可能性とその程度を考慮し、それに対応する制度を検討するのが理想である。しかし、あり得る「銀」と「商」の組み合わせ、あるいはその方法は多岐にわたり、検討すべき制度・規制も多く、また現時点では想像もできないような分離・統合の形が現れることも考えられる。このためあらゆる可能性を予見して検討することは困難である。そこで、ここでは個別のケースに当てはめることのできる、一般的な検討の手順を考えてみることにしたい。

表9 銀商統合の整理

	「商」→「銀」	「銀」→「商」
所有	一般事業会社による 銀行・銀行所有	銀行・銀行持株会社による 一般事業会社所有(付随・関連業務の拡大)
業務	一般事業会社による 固有業務の代替業務提供 (貸金業、資金移動業等への 参入)	銀行・銀行持株会社の 業務範囲の拡大
その他	「銀」と「商」による提携、共同子会社設立等	

まず、現時点の制度の下で考え得る銀商分離・統合の形態を整理してみたい。あり得る銀商分離・統合の形態を整理する上では、第一に参入の方向、つまり「商」から「銀」への参入か「銀」から「商」への参入か、そして第二に参入の形態、つまり所有による参入か業務による

⁷⁰⁾ (1)は、「大衆の資金を集めることのできる銀行」がそれを用いて「非金融部門の株式を取得し、一般事業部門への影響を拡張すること」に対する懸念と説明されているが、どのような影響かが不明なため経済学の観点からは必ずしも明確な根拠とはいえない。(2)は「不公正競争の問題」、「市場支配力」の問題、として説明されているが、例として挙げられているのは金融機関による「取引相手に対する影響力行使」であり、不完全競争の問題ではなく優越的地位の濫用の問題(3.3.4節)だと考えられる。(4)については規制のやりやすさの問題であり、4.1.5節で触れた政府の失敗(規制のコスト)と関係がある。

参入か、という2つの次元において、あり得る参入を分けるのが便利だろう（表9参照）。方向（表では列方向の違い）に関しては、組上に上る参入の多くは「商」から「銀」への参入であるが、以下で検討するイコール・フットィングの問題では、逆方向の参入との関係が問題となる。形態（表では行方向の違い）に関しては、企業としての「銀」の「商」による所有（株式保有）あるいは「銀」による「商」の所有という所有による参入だけでなく、銀行の固有業務それぞれへの参入、あるいは銀行業務への「商」業務の追加という業務面での参入もあり得る。

なお、方向と形態の4通りの組み合わせのうち、「銀」から「商」への業務による参入は、現時点での制度の検討ではあまり重視されていないと思われる。業務による「商」の参入は、字義に従えば銀行法の固有業務や付随業務などの規定に新たな業務を追加することにあたる。これに対し、「銀」から「商」への参入の実際の検討においては、銀行高度化会社の範囲の検討など、主として所有を通じた参入が検討されている。ただし、理論的には業務面での参入も選択肢として考慮することが重要である。5.3節で触れるように、イコール・フットィング問題の検討においても業務に関する参入の非対称性は一つの問題である（参照）。

形態に関する注意点

上記2つの次元での整理は出発点として分かりやすいが、形態については追加的に考慮すべき重要なポイントが2つ存在する。第一に、他の形態による参入の考慮が必要である（表9最下行参照）。銀商統合のメリットは、必ずしも一方による他方の所有、あるいは業務の実施によってしか発揮できないわけではない。⁷¹⁾たとえば、「銀」と「商」がそれぞれ独立した企業のみままであっても、業務提携や別会社（合弁会社・共同子会社）の設立によってメリットを発揮することが可能かもしれない。さらに、業務・経営ノウハウの共有だけであれば、役員の兼任など人的関係によってメリットを享受することが可能かもしれず、この場合資本関係を伴う必要すらない。こうした形態による実質的参入でメリットの追及が可能であれば、敢えて銀商分離規制を変更する必要はないかもしれない。このため、代替的な参入方法としての他の参入形態も考察の対象としておくべきだろう。⁷²⁾

第二に、所有による銀商統合に関連して留意すべき点として、所有目的の考慮がある。「銀」が「商」の株式を所有する目的の一つではない。銀行は投資・運用目的の株式所有（投資）、あるいは株式持合のための株式保有を行っている。これに対して銀商分離で考えるべき株式所有は、「商」への参入により「銀」とのシナジー発揮を目的とした戦略的な株式所有であり、目的が異なる。銀行の機能や失敗への影響は所有の目的によって異なるため、機能アプローチによる検討の結果も目的によって異なる可能性が高い。一般に、銀行による一般事業会社の株式所有という場合、その有無や比率が指標に用いられるが、こうした指標では目的を特定できないので注意が必要である。

⁷¹⁾ 3.2.2節後半の、シナジーと組織との関係について触れた箇所も参照されたい。

⁷²⁾ 関連して、本稿では扱わないが、意思決定権限の配分など、経営組織の内部構造の選択も重要である。伊藤・小林・宮原(2019)を参照。

「銀」と「商」

以上に加え、「銀」と「商」が具体的に何を指すのかについても準備的な考察を行っておく
とよいだろう。⁷³⁾ まず、「銀」は当然のことながら銀行であるが、具体的には参入の形態によ
って異なる。所有を考える場合の「銀」は、銀行業を営む企業、つまり固有業務によって規定
され、その他に付随業務や証券業務、関連業務を行う企業としての銀行、あるいはその経営管
理を行う銀行持株会社である。これに対して業務面での「商」から「銀」への参入を考える場
合の「銀」は、銀行の特定の業務となる。ただし、この場合の業務は主として固有業務を構成
する預金受入、貸出、為替のいずれかを指すことになる。4.2.2 節で触れた通り、こうした業
務に対する参入は、貸金業や資金移動業など金融他業として既に認められている。銀商分離の
文脈では、これら金融他業と銀行の固有業務の関係が検討の対象となる。

以上のように、「銀」が指すものは比較的明確であるのに対し、「商」は範囲が広く、規定す
ることが難しい。既に触れた通り、「商」は字義的には商業、サービス業であるが、銀商分離に
おける「商」は金融業以外の「一般事業会社」であり、その範囲は広範である。

もちろん、実際に銀商分離の俎上に上ってきた、あるいは現在上っている「商」は限定され
る。過去の「商」からの銀行参入においては、所有面での参入の場合は小売業・大手流通業が
その中心であり、近年ではフィンテックを駆使した情報通信業者（IT 企業）も含まれる。また
IT 企業は業務面での「銀」への参入も行っており、為替業務に関して資金移動業など決済関連
業に進出している。これに対して貸出業務への進出は、これまでにない情報を用いたスコアリ
ング貸出などの新しい金融技術を武器に、会計、情報サービスを提供する企業などが貸金業登
録によって行っている。他方で、「銀」が参入する「商」の具体的な例としては、銀行業高度化
等会社として認められることになったフィンテック関連会社や地域商社の所有が挙げられる。

自由民主党提言における銀商分離

銀商分離に関して最も注目されている直近の検討課題は、銀行のデジタル化・キャッシュレ
ス化を推進するための銀行グループの他業規制等の緩和に関連して示されたものである。自由
民主党政務調査会の金融調査会に設置された、金融イノベーション加速化プロジェクトチーム
の提言（2020年5月28日、自由民主党政務調査会金融調査会金融イノベーション加速化プロ
ジェクトチーム 2020）では、「2. 銀行グループの他業規制等の緩和」の中で、銀行グループ
とフィンテック企業との関係の見直しの必要性を指摘し、その中で銀商分離に関わる制度の課
題が言及されている。また2020年9月11日には、銀行制度等の在り方に関する検討が金融担
当大臣から金融審議会に対して諮問され、その中で「人口減少など社会 経済の構造的な課題や

⁷³⁾ この点に関連して、海外における銀商分離との比較や参照を行う場合、「銀行」あるいは「銀行業」に関す
る制度上の定義がそもそも異なる点に注意する必要がある。たとえばアメリカにおいては決済性
を持つ預金代替物が、狭い意味で定義される「銀行」以外の金融機関によって提供されている。機能アプローチ
に基づく、こうした金融機関と銀行を区別することにはあまり意味がない。この点については、アメリカに
おける銀商分離を考察した（高山 2007, 2008a, b）が参考になる。

新型コロナウイルス感染症等の影響を踏まえ、金融システムの安定を確保しつつ経済の回復と持続的な成長に資するとの観点から、銀行の業務範囲規制をはじめとする銀行制度等のあり方について検討を行うことが求められている。

自民党プロジェクトチームの提言に具体的に挙げられている項目は、①銀行高度化会社制度に基づく銀行の他業所有について、認可制から届出制にすることや、含まれる業務の範囲を拡大すること、②銀行グループにおける事業会社出資規制（銀行の場合 5%、銀行持株会社の場合 15%）の緩和（比率の引き上げ）、③事業会社が保有可能な銀行の範囲についての銀行グループのイコール・フットィングの確保、④銀行グループが保有する人材・データ・システムといったリソースを拡大するための収入依存度、付随業務、従属業務規制の見直し、⑤グローバル競争における同業他社とのイコール・フットィング確保のための、外国人法人顧客に関する情報の銀証間ファイアー・ウォール規制からの対処除外の5つである。

これらの項目を上記の基準で整理すると、①と②は所有面での「銀」による「商」への参入の緩和、③は所有面での「商」による「銀」への参入の厳格化、④は所有・業務両面での「銀」による「商」への参入の緩和にあたる。⁷⁴⁾ この整理から明らかなように、上記提言は「銀」から「商」への参入を緩和し、逆方向の参入を厳しくすることを求めており、専ら「銀」側にとってのメリットを追求する改革の必要性を示している。

5. 2 検討の手順

以上の準備を踏まえた上で、ここでは機能アプローチに基づき銀商分離を検討するための手順を整理する。先に触れた通り、具体的な検討は特定のケースごとでなければ難しいが、機能アプローチに基づく銀商分離の検討では、既存の制度を基準とするのではなくその制度の理論的根拠を基準とするため、本稿第3節と第4節の整理を踏まえた上で、採るべき一般的な手順を示すことができる。

とはいえ、この一般的な手順は、それほど単純ではない。その理由は、「商」とは直接関係の無い銀行制度改革と比較すると理解しやすい。銀行のみに関わる制度改革であれば、銀行の機能（3.2節、表1～3）というメリットと、そのメリットを発揮する過程で発生する銀行の失敗（3.3節、表5）というデメリットを比較考量し、既存の公的介入（4.1節、表7）がどのような問題を抱えているかを特定して、デメリットを抑えつつメリットを高める方法を検討すればよい。

これに対して銀商分離の検討においては、「銀」に「商」に関与すること、あるいはその逆についての検討を追加する必要がある。つまり、「銀」のみのメリット・デメリットに加え、そうしたメリット・デメリットを持つ「銀」を「商」と統合することのメリットとデメリットを考慮する必要がある。

この点を踏まえると、機能アプローチに基づいて銀商分離の検討を行うためには、以下のよ

⁷⁴⁾ ⑤は銀行と証券の分離の緩和であり、銀商分離とは直接関係がない。

うな手順を踏む必要があるだろう。まず【手順1】として、注目する「銀」と「商」の統合自体がどのような新しいメリットを生み出そうとしているのか、そしてその反面どのようなデメリットを生む可能性があるのかを確認する必要がある。次に【手順2】として、「銀」が発揮する機能あるいは発生させ得る問題（銀行の失敗）、そしてその問題を解決するために行われている公的介入に対し、その銀商統合がどのような影響を与えるのかを考える必要がある。そして【手順3】として、銀商統合のメリット・デメリットと、それに関連する銀行の機能・失敗・公的介入の全体像を踏まえた上で、必要な制度変更を検討する必要がある。こうした手順について、以下ではもう少し詳しく検討してみることにしたい。

5. 2. 1 銀商統合のメリット・デメリット

多角化のメリット・デメリット

まず【手順1】、つまり「銀」と「商」の統合のメリットとデメリットの確認に関しては、異業種統合や多角化に関する一般的な議論が示すメリット・デメリットを参考にすることができる。⁷⁵⁾ 「銀」と「商」の統合は、異なる事業領域に事業を拡大し、事業の多様性を増加させる**多角化**の一種と捉えることができるからである。⁷⁶⁾

多角化のメリットとして一般に挙げられるのは、範囲の経済性、つまり複数の業務を同時に提供することによる費用の削減や、リスクとリターン異なる複数の事業を同時に行うことにより平均的なリスクを低減させるリスク分散である。このうち範囲の経済性は、抽象的な概念であって様々なケースを含むため漠然としてイメージしづらいが、具体的な例としては、複数のサービスを提供することによって幅広いニーズに対応すること、一つの窓口で複数のサービスを提供するワン・ストップ・ショッピングの実現などが挙げられる。またミルグロム・ロバーツ(1997, 16.4 節)は、企業の水平的拡張に関する議論において、拡張は企業のコア・コンピテンスを高める方向に行われることを指摘している。このため、本業における技術的・戦略的優位を他の業務に活かすことも、範囲の経済性の源泉となる。

これに対して多角化のデメリットとしては、まず組織の複雑化による**調整(coordination)の問題**や**情報伝達の問題**が挙げられる。ミルグロム・ロバーツ(1997, 16.4 節)は、企業が水平的に拡張しようとする場合に発生する問題として、意思決定や情報伝達の遅れが発生し、組織間の調整が難しくなることを挙げている。また、インフルエンス・コストの発生もしばしば問題点として指摘される。**インフルエンス・コスト**とは、組織の構成員が意思決定の権限を持つ者に対し、自分に有利な意思決定を行うよう働きかけること（**インフルエンス活動**）で発生する非効率性、

⁷⁵⁾ ここでは、金融機関のグループ化に関する法律問題研究会(2005)における、複数の金融サービスを同時に提供する金融グループ・金融コングロマリットのメリット・デメリットに関する整理を多少参考にしてている。

⁷⁶⁾ 関連する言葉として、同一産業部門（市場）内で生産工程の同じ段階にある企業あるいは事業者が統合（合併）することを**水平的統合（水平合併）**、生産工程の前後にある分野の企業の統合を**垂直的統合（垂直合併）**という（有斐閣『経済辞典』第5版(2013, 有斐閣)、小田切 2019)。この意味では同一市場ではない銀商統合は水平的統合ではない。ただし、丸山(2011)は水平合併を同一市場に限らず定義しており、この場合には銀商統合は水平的統合の一つである。

であり、たとえば組織のメンバーが昇進や昇給などを目的に、非生産的な活動に無駄な時間や努力を費やしてしまうことが挙げられる。⁷⁷⁾

さらに、**内部相互補助の問題**も考えられる。同一企業内に複数の部門が存在する場合、黒字部門の利益で赤字部門の損失を穴埋めするなど部門間で利益を互いに補助しあう**内部相互補助**(cross subsidization)が行われることがある(林 1992)。内部相互補助は、部門間に生じる分配の不公平性という観点から公平性の基準に基づいて批判されることがあるが、資源配分の非効率性を発生させる原因となることもある。⁷⁸⁾

銀商統合のメリット・デメリット

以上の多角化一般のメリット・デメリットを踏まえ、銀商統合という特定の多角化に関してどのようなメリット・デメリットが発生するのかを考えてみよう。具体的なメリット・デメリットは、どのような「銀」とどのような「商」を、どのように統合するのかによって異なるが、一般論としては以下のように整理することができよう。

まず範囲の経済性に関しては、「商」の企業が持つリソースが「銀」のサービス提供に活かされること、あるいはその逆が挙げられる。たとえば流通業の銀行参入は、各店舗に ATM を配置することを可能にして決済サービスの利便性を高め、また ATM が存在することが店舗の価値を高めた。また決済サービスを手掛けるフィンテック企業と銀行との提携・合併は、決済サービスの利用者にとってのインターフェイスやアクセス・ポイントの改善、事務効率の向上をもたらした。以上は小売店舗、情報通信技術というリソースが銀行サービスとのシナジーを生み出した例といえる。金融業は昔から情報通信技術の発展に伴い金融技術革新を起こしてきたが、銀商統合の一番のメリットはこうしたシナジー効果であろう。

リスク分散に関しては、「銀」と「商」を同時に提供すれば、それぞれから得られる平均的なリターンを下げずにリスクを減少できる、という一般的な意味で、銀商統合にもメリットは存在するだろう。このメリットは、事業ポートフォリオの多様性増加というメリットと言い換えることもできる。また「銀」による「商」への参入の場合、低金利下で収益性が低下する銀行にとっての新たな収益源確保という意味合いもあり、一方の収益を他方でカバーするという意味で、これも分散化のメリットといえるかもしれない。

ただし、事業ポートフォリオの多様化と同様のメリットは、実は「商」と統合せずとも銀行はすでにある程度享受している。銀行は、資産運用の一環として一般事業会社の株式に投資できるからである。戦略的な銀商統合により発揮されるシナジー効果のメリットを除くと、事業

⁷⁷⁾ インフルエンス・コストについては伊藤・小林・宮原(2019)等を参照。

⁷⁸⁾ 水野(1990)は、公益企業における内部相互補助について、分配の公平性と資源配分の効率性の双方の観点から理論的整理を行っている。そこで示されている非効率性は、複数のサービスを提供する企業が一方の市場から補助を得ることによって他方の市場で低い価格を付け、効率的な企業の参入を防ぐこと、ならびに内部相互補助によって成り立っている公共サービスの提供が、補助を与える側の市場で他企業の参入があった場合に収益が減少して補助を維持できず、公共サービスの提供が縮小されてしまうこと、の二つである。またこれらとは別に、補助に依存する部門が補助にただ乗りして十分な努力を行わない、というフリーライダー(ただ乗り)問題も指摘されている(Boot and Schmeits 2000)。

ポートフォリオの多様化が生み出す効果と同じ効果は、運用面でのポートフォリオの多様化によってある程度生まれるはずである。このため、事業ポートフォリオの多様化のメリットは、運用ポートフォリオの多様化（一般的な分散投資）では実現できないようなメリットがある場合にのみ、しかも、上記の範囲の経済性（シナジー効果）とは異なるものが存在する場合についてのみ、銀商統合のメリットとして考慮すべきである。こうしたメリットは、あまり大きいとは考えられない。

次に、銀商統合のデメリットであるが、先に挙げた多角化のデメリットのうち、調整の問題や情報伝達の問題、あるいはインフルエンス・コストについては、一般論として「銀」と「商」の間にも発生する可能性がある。ただし、これらはどのような企業にも発生する問題であり、特に「銀」と「商」において特別に発生する問題ではないだろう。むしろ、フィンテックの活用のための銀商統合の場合には、調整の問題や情報伝達の問題が軽減されるというメリットの方が大きいはずである。また内部相互補助の問題に関しても、多角化一般において発生する問題が、銀商統合において特に大きくなるとは考えにくい。

ただし、内部相互補助は同一企業（グループ）内での利益の移転であり、この点でリスクの波及という問題と密接に関わっている。5.1.1節で触れたとおり、銀商分離の一番の目的は、統合によって発生する銀商間のリスクの波及、特に「商」の損失の「銀」への波及を遮断することである。リスクの波及が銀行に損失をもたらし、結果的に銀行の経営を脅かすことは、銀商統合で最も懸念されるデメリットである。

このリスクの波及を考える場合、「銀」が銀行を指すのか銀行持株会社を指すのかで問題の大きさが異なる。銀商統合において問題なのは、様々な機能を発揮する反面大きな悪影響（銀行の失敗）をもたらす可能性のある銀行部分へのリスクの波及であって、自身でそうした機能を発揮することも失敗を引き起こすことも無い銀行持株会社へのリスクの波及は、そこまで問題ではない。銀行持株会社へのリスク波及が問題となるのは、あくまでその損失が子銀行に悪影響を及ぼす場合であり、そうした波及は間接的である。この点は、銀行が銀行を所有する場合など、他の組織構造を持つグループの場合も同様である。その組織上の所在に関わらず、グループ内の銀行部分に対してどこまでどのようにリスクが波及するか、を考慮する必要がある。

以上をまとめると、銀商統合から得られる最も直接的なメリットとデメリットは、リソースの相互活用によるシナジー効果というメリット、そして銀商間でのリスクの波及というデメリット、だといってよいだろう。当事者である企業（銀行）の側では、このメリットとデメリットを比較し、メリットの方が大きければ統合のための参入を行う（あるいは既存の統合を拡大する）、デメリットのほうが大きければ退出（縮小）する、という経営判断を行うはずである。

ただし、こうした判断は私的便益・費用に基づく判断である。銀行という特殊な企業は様々な機能を発揮するとともに、銀行の失敗を発生させており、私的便益・費用は社会的便益・費用と大きく異なる。このため、当事者にとっては銀商統合のための参入が望ましいが社会的には望ましくないという状況、あるいはその逆の状況が発生する可能性は低くはない。そして、こうした場合には規制によるコントロールが必要となる。銀商分離の検討は、こうした社会的

便益と費用に基づいて行う必要がある。銀行の機能、銀行の失敗の全体像を踏まえること（手順3）は、社会的な便益と費用を考慮することに他ならない。

5. 2. 2 関係する機能、失敗と公的介入

【手順2】では、焦点となっている銀商統合に関連する銀行の機能と失敗、そしてその銀行の失敗に対処する公的介入との関係を確認する。⁷⁹⁾ この検討は、「銀」から「商」への参入の場合と、所有による「商」から「銀」への参入の場合には簡単である。この場合の「銀」はすべての業務を行う企業としての銀行であるため、表1～3および表5に示された機能・失敗が全て関わってくるからである。これに対して特定の銀行業務に対する「商」の参入を考える場合には、すべての機能や失敗がその業務から発生するものではないため、関係する機能と失敗が特定される。

公的介入についても同様であり「銀」から「商」への参入の場合、ならびに「商」から「銀」への参入のうち所有によるものを考える場合には、表7に示した公的介入のすべてを念頭に置く必要がある。このうち所有による「銀」への参入の場合には、所有に付随する規制も重要である。これに対して特定の銀行業務に対する「商」の参入を考える場合には、その業務に関わる銀行の失敗、ならびにそれに対処する公的介入は限られる。

こうした整理に基づいて、【手順3】では必要な制度変更を検討することになる。この検討においては、銀行の機能・失敗（表1～3、5）、そして公的介入の全体像（表7）を踏まえることが重要である。銀行の機能・失敗の全体的な考慮は、銀商統合による社会的なメリット・デメリットを評価するために必要不可欠である。

公的介入を考える上ではさらに、銀商分離と同じ目的を持つ他の介入との整理や役割分担を考える必要もあるだろう。たとえば、銀行の健全性確保、銀行破綻の防止という目的は、健全経営規制など他の規制の目的でもあり、利益相反行為の防止は弊害防止措置によっても達成可能である。他方で、健全経営規制と銀商分離とでは銀行の健全性を確保するための方法が異なるし、弊害防止措置と銀商分離では防止しようとする具体的な利害相反行為や防止のための手段が異なる。

5. 3 銀商間のイコール・フットィングの評価

以上のような一般的な手順を具体的なケースに当てはめて検討する一つの例として、ここでは銀商間のイコール・フットィングの問題と呼ばれる問題を検討してみたい。一般に、**銀商間のイコール・フットィングの問題**とは、銀商分離の所有に関する制度が、「銀」が「商」を所有する場合と「商」が「銀」を所有する場合とで対称的でないという問題だとされ、銀商分離を緩

⁷⁹⁾ 当然のことながら、銀商分離に関連する銀行の失敗の中には、銀商分離規制が軽減しようとする銀行の失敗が含まれる。そして、この銀行の失敗は、銀商を統合することによるデメリットに他ならない。この意味で、ここ（【手順2】）で検討する銀商分離規制に関連する銀行の失敗は、既に（【手順1】）で検討した「銀商統合のデメリット」と同じであり、前者は既に後者に含まれていたといえる。

和し統合を進める上で発生している問題として指摘されている。この問題は、制度上可能な参入が一方方向（「商」から「銀」）でしかないという意味で、**ワンウェイ規制**とも呼ばれる。⁸⁰⁾

この検討のために、以下ではまず 5.3.1 節において、問題に関わる制度を確認して具体的な問題の所在を明らかにした上で、銀行株式の所有状況に関するデータを用いて問題の実態を確認する。その後 5.3.2 節において、5.2 節で確認した手順に従って評価を行い、必要な改革について検討を行う。

5. 3. 1 問題の所在と実態

所有に関する現行制度の問題①：主要株主と持株会社の齟齬

イコール・フットィングの問題は、具体的にはどの制度のどのような問題なのだろうか。制度上のイコール・フットィングの問題は、大きく 2 つの問題に分かれる。第一は、4.2.3 節前半で説明した銀行株式の所有に関する規制とそれに付随する規制にかかわる問題である（金融庁総務企画局 2015b）。第二の問題は、4.2.3 節後半で説明した、銀行あるいは銀行持株会社による一般事業会社の株式保有に関する規制に関わる問題である（金融グループを巡る制度のあり方に関するワーキング・グループ 2015）。

第一の銀行株式の所有規制に関しては、議決権ベースの規制と持株会社に関する規制の二種類が存在する（4.2.3 節）。前者は所有する議決権の比率によって定められる銀行議決権大量保有者（5%超）あるいは主要株主（20%）に関するものであり、後者は子会社株式が資産総額に占める比率によって定められる銀行持株会社（50%超）に関するものである。ただし、銀行持株会社は銀行の親会社であり、子銀行の議決権を 50%超保有している会社でもあるため、後者は議決権ベースの規制の側面も持っている。

この制度が問題となるのは、主要株主と銀行持株会社との関係である。銀行の株式を大量に所有し、議決権の比率が（50%超の範囲で）全く同じ親会社であっても、銀行持株会社は追加的な規制（健全経営規制等）を受けるのに対し、そうでない企業は受けない。極端な例としては、子会社株式が資産のちょうど 50%を占める企業が親会社として銀行株式を所有している場合と、同じく 51%を占める銀行持株会社が同じ議決権比率の銀行株式を所有している場合とを比較すればよい。この場合、所有面では実質的な違いがほとんどないにもかかわらず、後者だけが追加的な規制を受けることになる。この追加的な規制に関する非対称性は、所有による参入によって銀商統合を目指す際に発生する問題であり、現行制度の大きな問題の一つとされている：

問題1：銀行を子会社とする企業（＝主要株主の一部）の中で、銀行持株会社には課されている規制が、それ以外の企業には課されていない

なお、この問題は正確には「銀」と「商」の問題ではない。「商」でない企業であっても、銀

⁸⁰⁾ この問題に対する法学者の立場からの検討として神吉(2020)がある。そこでは様々な論点が指摘されているが、このうち本稿では触れていない重要な点として、「銀」に「商」が自由に参入できる場合、金融監督が十分に機能しなくなる、という可能性が指摘されている。

行持株会社ではない主要株主であれば、銀行持株会社のような追加的な規制は課されないからである。このため、銀商間のイコール・フットィングの問題は、正確には主要株主と銀行持株会社との間の規制の不整合の問題である。

この問題の原因は、銀行株式の所有の状況を、異なる二つの指標が整合性を持たない形で捉えようとしている点にある。つまり、主要株主は議決権ベース、つまり銀行の経営への影響力によって定められているのに対し、銀行持株会社は子会社株式の資産に占める割合で測られる、所有者の経営目的（子会社の経営管理）によって定められているのである。このため、子会社株以外の資産を多く保有し、持株会社とならない企業は、たとえ銀行の議決権を100%所有していても厳しい規制を受けないことになる。⁸¹⁾

他方で、主要株主と銀行持株会社との間の制度の不整合は、別の形で業務の面にも存在する。しかも、その問題はより銀商分離規制に直接的に関わる問題である。銀行持株会社は、当初は子会社の経営管理とそれに付帯する業務のみを行うものとされ、その後銀行グループの業務の一体化・効率化に資する業務が加えられた。⁸²⁾しかし、銀行・金融業以外の事業は依然として認められておらず、「商」を含む銀行業以外の業務を行うことはできない。これに対して銀行持株会社ではない主要株主の場合、たとえ銀行の株式を議決権ベースで50%以上所有していても、こうした制限はない。このため、銀行持株会社が子銀行を所有するグループと、そうではない主要株主が子銀行を所有するグループとの間では、前者は所有者が本体で「商」の業務を行えない（正確には小銀行とグループ企業の経営管理しか行えない）のに対し、後者は行えるという非対称性がある。このため、以下のような問題が存在しているといえる：

問題2：銀行を子会社とする企業(=主要株主の一部)の中で、銀行持株会社は本体として銀行業以外の業務を行えないのに対し、それ以外の企業は行える

この問題は、業務面での参入による銀商統合において、「銀」と「商」との間に非対称性を生み出している。

なお、以上二つの問題が本当に「非対称性」を表すのか、問題なのか、という点については多少注意が必要である。銀行持株会社と主要株主との間の制度の非対称性は、それだけでは必ずしも「銀」（銀行持株会社）の側に不利だというわけではないからである。銀行持株会社は、資産総額に占める子会社株式の取得価額を50%以下にしていれば、銀行持株会社（あるいは独占禁止法上の持株会社）から外れ、上記のような問題から逃れることができるはずである。このための方法としては、資金を調達して子会社株式以外の資産を購入し、子会社株式の取得

⁸¹⁾ なお、この基準の違いに密接に関連する言及が金融審議会第一部会(2000)に見られており、興味深い。ここでは議決権を50%超保有する主要株主を、「単独で銀行の支配力を有する」という理由で他の主要株主と区別し、子銀行の銀行経営悪化時に、「銀行持株会社に対する現行法上の規定を参照し、銀行経営の健全性確保のための何らかの措置を求めることが考えられる」とされている。この内容は、50%超所有の主要株主に対し、「銀行の業務の健全かつ適切な運営を確保するため特に必要」な場合に「業務の健全かつ適切な運営を確保するために必要な措置」（銀行法第五十二条の十四の2）を命じる、という形で成文化されている。しかし、この規制も銀行持株会社に対する規制よりは緩いと考えられる。

⁸²⁾ グループの業務の一体化・効率化に資する業務とは、複数のグループ会社に共通する資産運用、与信審査、不動産業務、広告宣伝、調査、金融商品開発、事務や教育・研修、といった業務である（銀行法施行規則第三十四条の十四の三）。

価額が占める比率を下げる事が考えられる。制度の検討においては、こうした形の規制回避行動が採られる可能性も考慮に入れる必要があるかもしれない。⁸³⁾

所有に関する現行制度の問題②：一般事業会社株式所有の非対称性

以上は銀行株式の所有の問題であったが、次に一般事業会社の株式所有に関する制度の非対称性を見てみよう。4.2.3節でみたように、銀行及び銀行持株会社は一般事業会社の株式所有を制限されている。具体的には、銀行持株会社は議決権が15%を超える形で事業会社の株式を所有することが認められておらず、同様に銀行の場合も5%超の所有はできない。これに対し、銀行主要株主にはこうした制限がない。この違いは、所有による参入に関して次のような非対称性の問題を生み出しているといえる：

問題3：銀行を子会社とする企業（＝主要株主の一部）の中で、銀行あるいは銀行持株会社は一般事業会社の所有が制限されるのに対し、それ以外の企業は制限されない

この問題は、銀行・銀行持株会社による一般事業会社所有と、一般事業会社による銀行・銀行持株会社所有との間の非対称性の問題である。前者の所有は議決権ベースで5%あるいは15%までであるが、後者の場合には銀行持株会社に該当しない限り制限がなく、議決権ベースの銀行議決権大量保有者（5%超）、主要株主（20%以上）の規制しか受けない。⁸⁴⁾ 所有の可否という点で、前者と後者は非対称であり、「銀」による「商」の所有は「商」による「銀」の所有よりも難しい。

この問題は、新規に株式を取得して「商」に進出する場合だけでなく、追加的に株式を取得して「商」を拡大しようとする場合にも制約となる。このため、既に子会社として銀行と事業会社を所有する企業の企業グループの中でも、所有者が「銀」の場合に「商」を拡大する場合には制約が課されるのに対し、所有者が「商」の場合には拡大する際の制約がない。

制度アプローチに基づく解決方法

これらの問題はどのようにすれば解決できるのだろうか。最も安易な回答は、制度の非対称性を解消すべく、一方の制度を他方の既存制度に機械的に合わせるというものである。単純に厳しい方に合わせる、ということであれば、以下の制度変更が各問題に対する具体的な対応となる。

最も簡単な解決方法

- (1)銀行持株会社でない銀行主要株主のうち銀行の議決権を50%超所有する者に、銀行持株会社と同程度の健全経営規制や弊害防止措置を課す(問題1の解決法)

⁸³⁾ ただし、主要株主になるためにも認可が必要であることなど、規制回避だけを目的とした転換は、実際には難しいかもしれない。

⁸⁴⁾ また後者の場合には、銀行持株会社とならない限り、追加的な規制も受けない（＝問題1）。

(2)主要株主として銀行を所有する一般事業会社に 15%や 5%といった議決権比率を基準として一般事業会社の株式所有制限を課す(問題2の解決法)

(3)銀行持株会社でない銀行主要株主のうち銀行の議決権を 50%超所有する者に、銀行持株会社と同程度の業務範囲規制を課す(問題3の解決法)

しかし、こうした解決方法は、銀行の機能や問題を考慮せず、既存の制度だけを参照して制度改正を提案しているという意味で、制度アプローチの最も極端なケースであり、問題である。機能アプローチに基づく検討では、非対称性がなぜ問題であり、その問題を解決するにはどのような制度にすればよいかと考える必要がある。もちろん、そうした場合に得られる解答が、極端な制度アプローチによる回答と結果的に同じになる、という可能性もあるだろう。しかし、機能アプローチは既存の制度を前提としないため、より目的に沿った、既存のものとは異なる制度の提案ができるかもしれない。

なお、実際には制度の意義や規制の目的を全く抜きにして制度改革を検討することはないはずであり、この意味ではどのような制度改革であっても多少なりとも機能アプローチの要素が含まれているはずである。つまり、両アプローチの違いはどちらをより重視するかという点にあるのであって、どちらかを選ぶというものではない。しかし、実際の制度改革における制度の意義や規制の目的の検討は、必ずしも理論的に整理された形で行われるとは限らない。第3節や第4節の議論を踏まえて検討を行う機能アプローチには、この点で一定の意義があるだろう。

銀行所有の実態

イコール・フットィング問題は実際に発生しているのだろうか。ここでは銀行の株式所有に関するデータを確認することで、銀行持株会社と主要株主の実態を確認し、問題の状況を考察してみたい。

銀行・銀行持株会社の株式を保有する大株主の保有状況について、現状を示したのが表10と11である。表10はNikkei NEEDS Financial Quest (Nikkei FQ)データベースを用い、収録企業の中から業種分類で銀行・銀行持株会社に分類されるものをサンプルとして選択した上で、その株主に関する情報から5%以上を保有する大株主を抜き出し、一覧で示したものである。ただし同データベースの収録基準では、銀行持株会社によって所有されている銀行子会社の単体のデータは利用できないため、そうした銀行は除外されている。また、同データベースでは近年設立された新しい形態の銀行を中心として、除外されている銀行が存在する点にも注意が必要である。

以上の理由によるサンプル除外の問題は、前者が理由である場合には大きくない。銀行持株会社に関する情報は得られるからである。これに対して後者が理由である場合には、除かれた

銀行の中には他業種との連携が深く、銀商分離規制と密接に関連する銀行が多く含まれている可能性が高く問題である。そこで、ここでは表10に示されていない銀行のうち、銀商分離と関わりがありそうな銀行を選び、各社ホームページで公開されているディスクロージャー誌や有価証券報告書から表10と同様の情報を集め、表11にとりまとめた。⁸⁵⁾

二つの表では各銀行について、大株主の情報として時点、順位、名前とそのタイプ、そして所有比率を示している。大株主の名前とタイプの列に付された網掛けは、「商」（非金融業）による銀行所有といえそうなものを表しており、また所有比率の列に付された網掛けは、所有比率が20%以上であるもの、太字は50%超であるもの（銀行持株会社）を表している。なお表11のGMO あおぞらネット銀行については、GMO インターネットとGMO フィナンシャルホールディングスの所有比率はいずれも4.4%であるが、グループ全体で5%ルールの対象となると考えられるため、表に含めている。

⁸⁵⁾ 具体的には、金融庁ホームページ「免許・許可・登録等を受けている業者一覧」に示された銀行(2020年5月6日時点)の中で、「その他」のうち旧長期信用銀行(あおぞら銀行、新生銀行)、外資系銀行(SBJ銀行)、整理回収機構、ゆうちょ銀行、表10に示されているセブン銀行(Nikkei Financial Quest収録)を除いたものである。

表10 銀行議決権大量保有者(5%以上所有株主):その1

銀行名	大株主				
	時点	順位	名前	タイプ	所有比率(%)
新生銀行	2019/03	1	サターンフォーサブエルピー・ジェービー・エムシービー	投資ファンド	12.50
新生銀行	2019/03	2	預金保険機構	公的機関	10.39
新生銀行	2019/03	3	整理回収機構(整理回収銀行口)	公的機関	7.72
新生銀行	2019/03	4	新生銀行	自社	5.31
あおぞら銀行	2019/03	1	日本マスタートラスト信託(信託口)	信託口	8.01
あおぞら銀行	2019/03	2	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	5.31
三菱UFJフィナンシャル・グループ	2019/03	1	日本マスタートラスト信託(信託口)	信託口	5.40
三菱UFJフィナンシャル・グループ	2019/03	2	三菱UFJフィナンシャル・グループ	自社	5.18
りそなホールディングス	2019/03	1	日本マスタートラスト信託(信託口)	信託口	5.40
りそなホールディングス	2019/03	2	第一生命保険	保険会社	5.39
ゆうちょ銀行	2019/03	1	日本郵政	銀行持株会社	74.16
ゆうちょ銀行	2019/03	2	ゆうちょ銀行	自社	16.68
三井住友フィナンシャルグループ	2019/03	1	日本マスタートラスト信託(信託口)	信託口	5.91
三井住友フィナンシャルグループ	2019/03	2	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	5.86
みずほフィナンシャルグループ	2019/03	1	日本マスタートラスト信託(信託口)	信託口	5.36
みちのく銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口4)	信託口	6.77
群馬銀行	2019/03	1	群馬銀行	自社	5.96
武蔵野銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	8.18
千葉銀行	2019/03	1	千葉銀行	自社	9.41
千葉銀行	2019/03	2	日本マスタートラスト信託(信託口)	信託口	6.20
千葉興業銀行	2019/03	1	みずほ銀行	他銀行	15.40
山梨中央銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	5.54
北国銀行	2019/03	1	明治安田生命	保険会社	5.37
福井銀行	2019/03	1	明治安田生命	保険会社	5.74
静岡銀行	2019/03	1	日本マスタートラスト信託(信託口)	信託口	7.25
静岡銀行	2019/03	2	静岡銀行	自社	5.08
スルガ銀行	2019/03	1	エス・ジー・インベストメント	不動産業	5.47
清水銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	5.54
大垣共立銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	5.74
十六銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	6.87
広島銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	5.87
百十四銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	5.77
伊予銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	14.60
四国銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	9.05
沖繩銀行	2019/03	1	ノーザントラスト・カンパニー(エイブイエフシー)リシルチェスター	投資ファンド	5.05
北洋銀行	2019/03	1	日本生命保険	保険会社	7.76
北洋銀行	2019/03	2	明治安田生命	保険会社	7.76
北洋銀行	2019/03	3	北海道電力	電力会社	5.83
北洋銀行	2019/03	4	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	5.08
北日本銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	6.74
北日本銀行	2019/03	2	明治安田生命	保険会社	5.26
福島銀行	2019/03	1	プロスペクトジャパンファンドリミテッド	投資顧問業	18.36
大東銀行	2019/03	1	プロスペクト	不動産業	18.11
大東銀行	2019/03	2	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	9.09
東和銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	7.42
栃木銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口4)	信託口	6.01
京葉銀行	2019/03	1	京葉銀行	自社	8.28
京葉銀行	2019/03	2	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	5.76
大光銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口4)	信託口	5.82
長野銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	5.77
長野銀行	2019/03	2	職員持株会社	社員持株会	5.63
愛知銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	5.75
中京銀行	2019/03	1	三菱UFJ銀行	他銀行	39.25
島根銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口4)	信託口	5.72
トマト銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口4)	信託口	6.14
愛媛銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	7.23
高知銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	6.63
福岡中央銀行	2019/03	1	福岡銀行	他銀行	14.70
福岡中央銀行	2019/03	2	日本トラスティ・サービス信託(信託口4)	信託口	7.72
福岡中央銀行	2019/03	3	行員持株会社	社員持株会	7.04
福岡中央銀行	2019/03	4	西日本シティ銀行	他銀行	5.55
豊和銀行	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口4)	信託口	5.68
南日本銀行	2019/03	1	行員持株会社	社員持株会	6.95
セブン銀行	2019/03	1	セブナイレブ・ジャパン	小売業	38.04
ふくおかフィナンシャルグループ	2019/03	1	日本マスタートラスト信託(信託口)	信託口	9.09
ふくおかフィナンシャルグループ	2019/03	2	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	7.62
めぶきフィナンシャルグループ	2019/03	1	野村フィナンシャル・パートナーズ	投資運用会社	10.42
池田泉州ホールディングス	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	17.23
トモホールディングス	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	6.52
東京きらぼしフィナンシャル	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	7.82
東京きらぼしフィナンシャル	2019/03	2	三井住友信託	他銀行	7.47
コンコルディア・フィナンシャル	2019/03	1	日本マスタートラスト信託(信託口)	信託口	6.05
コンコルディア・フィナンシャル	2019/03	2	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	5.82
西日本フィナンシャルホールディングス	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	9.20
西日本フィナンシャルホールディングス	2019/03	2	西日本フィナンシャルホールディングス	自社	8.60
西日本フィナンシャルホールディングス	2019/03	3	日本トラスティ・サービス信託(信託口4)	信託口	5.84
関西みらいフィナンシャルグループ	2019/03	1	りそなホールディングス	銀行持株会社	51.14
関西みらいフィナンシャルグループ	2019/03	2	三井住友銀行	他銀行	13.36
関西みらいフィナンシャルグループ	2019/03	3	SMBC信託(退職給付信託三井住友銀行口)	信託口	7.88
三十三フィナンシャルグループ	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	6.23
第四北越フィナンシャルグループ	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	6.48
ほくほくフィナンシャルグループ	2019/03	1	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	5.98
三井住友トラスト・ホールディングス	2019/03	1	日本マスタートラスト信託(信託口)	信託口	5.99
三井住友トラスト・ホールディングス	2019/03	2	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	5.67
三井住友トラスト・ホールディングス	2019/03	1	日本マスタートラスト信託(信託口)	信託口	5.99
三井住友トラスト・ホールディングス	2019/03	2	日本トラスティ・サービス信託(信託口)	信託口	5.67

出典) Nikkei NEEDS Financial Quest の銀行株主データを用いて筆者作成。

表 11 銀行議決権大量保有者(5%以上保有株主):その2

銀行名	時点	大株主				備考
		順位	名前	タイプ	所有比率(%)	
住信SBIネット銀行	2019/6/30	1	三井住友信託銀行	他銀行	50.00	
	2019/6/30	1	SBIホールディングス	金融グループ持株会社	50.00	
楽天銀行	2019/6/30	1	楽天カード	サービス業の子会社	100.00	楽天カードは楽天(株)の子会社(100%)
じぶん銀行	2019/7/1	1	auフィナンシャルホールディングス	情報通信業の子会社・銀行持株会社	63.80	auフィナンシャルホールディングスはKDDI(株)の子会社(100%)。2020年2月29日よりauじぶん銀行
	2019/7/1	2	三菱UFJ銀行	他銀行	36.20	
大和ネクスト銀行	2019/7/16	1	大和証券グループ本社	金融グループ持株会社・指定親会社	100.00	
ローソン銀行	2019/3/31	1	ローソン	小売業	95.00	ローソンは(株)三菱商事の子会社(50.1%)
	2019/3/31	2	三菱UFJ銀行	他銀行	5.00	
イオン銀行	2019/3/31	1	イオン	小売業	47.35	他にマックスバリュ西日本株式会社が1.23%所有
ソニー銀行	2019/7/1	1	ソニーフィナンシャルホールディングス	電気通信業の子会社・銀行持株会社	100.00	ソニーフィナンシャルホールディングスはソニー(株)の子会社(65.06%)
ジャパンネット銀行	2019/7/1	1	ヤフー	情報通信業	46.57	
	2019/7/1	1	三井住友銀行	他銀行	46.57	
GMOあおぞらネット銀行	2019/7/1	1	あおぞら銀行	他銀行	91.20	
	2019/7/1	2	GMOインターネット	情報通信業		GMOインターネット4.4%、GMOフィナンシャルホールディングス(GMOインターネット(株))の子会社(63.05%)4.4%
	2019/7/1	2	GMOフィナンシャルホールディングス	情報通信業の持株会社	8.80	

出典) 各銀行ディスクロージャー誌、有価証券報告書より筆者作成。

まず、昔から存在する伝統的な銀行を多く含む表10を見ると、銀行の株式を5%以上所有する株主は数多く存在するものの、その多くは「商」(非金融業)以外の企業であることがわかる。特に多いのは信託銀行を通じた運用目的の所有であり、また投資ファンドによる所有も同様である。こうしたケースでは、所有比率は高くても15%程度である。また保険会社による所有も見られるが、これも同様に運用目的、あるいは株式の相互持合を目的とするものだと考えられ、しかも所有比率はそれほど高くない。このほかに見られるのは、償却目的と考えられる自社による所有、プリンジベネフィット等を目的とした社員持株会による所有、金融グループ形成のための所有(銀行間、他金融業と銀行間)、金融危機時の一時国有化に起因する所有などであり、やはり所有比率は高くない。これらを除いて表10において所有比率が顕著に高いのは、日本郵政によるゆうちょ銀行所有だけである。

以上に比べ、網掛けを付した商業による所有はまれである。しかも、ここに示された「商業」企業についても、スルガ銀行の所有は経営悪化時の救済、北洋銀行の所有は地域内有力企業間の株式持合と考えられ、大東銀行を所有するプロスペクトについても子会社を通じて所有する福島銀行と同様に運用目的で所有しているものと考えられる。純粋に銀商統合にあてはまる所有は小売業であるセブン-イレブン・ジャパンによるセブン銀行の所有だけである。

対照的に、表11からは銀行と商業の深い結びつきが見て取れる。金融グループ形成のため

の所有と考えられる住信 SBI ネット銀行、大和ネクスト銀行を除くと、多くの銀行が少なくとも過半に近い議決権を商業企業に所有されており、100%子会社のケースも見られる。株主の業種は、大きく分類すれば小売業、サービス業、情報通信業、電気通信業などと分類できるが、これらの分類では捉えきれない多角的な事業を行っている企業が多い。

これらの銀行の所有者のうち、au フィナンシャルホールディングス、ソニーフィナンシャルホールディングスは銀行持株会社であり、イコール・フッティングの問題の対象外となる。「商」保有比率の低い GMO あおぞらネット銀行を除くと、イコール・フッティングの恩恵を受けていると考えられる所有者は、楽天の子会社である楽天カード、ローソン、イオン、ヤフー（表 11）そしてセブンイレブン・ジャパン（表 10）である。これらの企業は銀行の議決権を少なくとも過半近く所有しているが、銀行持株会社ではないため主要株主としての規制だけを受けていることになる。これらの企業は現行規制の恩恵を受けている企業であるとともに、上記 3 つの問題により既存の銀商分離規制が懸念する問題を発生させる可能性のある企業だといえる。

5. 3. 2 イコール・フッティング問題の評価

準備的考察

イコール・フッティングの問題を機能アプローチにより検討してみよう。まず制度上の具体的な問題は、以下の3つであった：

問題1：銀行を子会社とする企業（＝主要株主の一部）の中で、銀行持株会社には課されている規制が、それ以外の企業には課されていない

問題2：銀行を子会社とする企業（＝主要株主の一部）の中で、銀行持株会社は本体として銀行業以外の業務を行えないのに対し、それ以外の企業は行える

問題3：銀行を子会社とする企業（＝主要株主の一部）の中で、銀行あるいは銀行持株会社は一般事業会社の所有が制限されるのに対し、それ以外の企業は制限されない

これらの問題を、5.1 節および 5.2 節で示した手順で検討してみよう。最初に 5.1.2 節に示した準備的な検討を行うと、第一に対象となる参入の方向については、問題となっているのは二つの方向（「銀」から「商」と「商」から「銀」）の参入の間の非対称性であるため、どちらの方向の参入も検討する必要がある。主として問題とされているのは、既存の「銀」に比べ、「銀」を所有する「商」にとっての規制が緩いという問題である。参入の形態に関しては、問題 1 と 3 においては所有による参入であるのに対し、問題 2 は業務による参入に関する問題である。

所有と業務以外の代替的な参入の形態に関しては、イコール・フッティング論においてはあまり考慮されることがないが、銀商統合の目的であるシナジー効果などは業務提携や役員派遣など、リスク波及の恐れがない他の形態によっても発揮できる可能性は否定できない。こうした形態で十分な効果が発揮できるのであれば、敢えて業務・所有に関する複雑な規制を変更する必要はないかもしれない。こうした点は、可能性の一つとして検討の際に考慮に入れておく

必要があるだろう。⁸⁶⁾

「銀」と「商」が指すものについては、「銀」は明らかに企業としての銀行、あるいは銀行持株会社である。「商」は必ずしも明らかではないが、「銀」への参入に関しては、自由民主党金融イノベーション加速化プロジェクトチーム提言のように、フィンテック企業がイメージされる。これに対して「銀」が所有しようとしている「商」は明確ではない。

イコール・フットイング問題における銀商統合のメリット

以上の準備的整理に基づいて、以下では5.2節で整理した一般的な手順に従い、イコール・フットイング問題という問題を検討してみたい。まず【手順1】における銀商統合のメリットであるが、5.2.1節で確認したとおり、銀商統合一般のメリットは、シナジー効果による範囲の経済性である。具体的な問題としてのイコール・フットイング問題に注目する場合、どのようなシナジー効果が見られるのかを検討することが望ましい。しかし、イコール・フットイング問題に限った場合でも、対象となる「商」の範囲と目的は幅広く、特定は難しい。「銀」と「商」のリソースの相互活用によるシナジーの発揮は大きいと考えられるが、その具体的な形はどのような「商」を考えるかによって異なるからである。この点で、【手順1】検討の対象となる銀商統合のメリットは一般的なメリットへの言及に留めざるを得ない。

これに対して銀商統合のデメリットの検討に関しては、一般論として既に確認した銀商間のリスク波及(5.2.1節)について、多少の特定化が可能である。イコール・フットイング問題は具体的には3つの異なる問題から成り、各問題の間で考えられるリスクの波及が異なるからである。このため以下では【手順1】のうちデメリットの考察以降の段階について、3つの個別の問題ごとに検討することにした。ただし、その検討は問題2が最も難しく、問題1が最も扱いやすいため、問題2、問題3、そして問題1の順で検討することにする。

問題2の検討

問題2において問題となるのは、銀行持株会社には課される他業禁止規定(業務分野規制)によって防がれるようなリスクの波及が、銀行持株会社ではない主要株主の銀行親会社の場合には防がれないことである。そうしたリスクの原因としては、第一に利害相反行為が挙げられる。つまり銀行が親会社(の「商」業務)との取引等において、自己に損失を発生させることによって親会社にメリットを与えるような行為、たとえば「商」の損失を穴埋めするような不適切な貸出を行わせることが懸念される。こうした行為は、親会社が保有する議決権(あるいは議決権の行使により送り込まれた兼任役員の権限など)を後ろ盾に、銀行に強制させることができるかもしれない。

このような利益相反行為を防ぐための方法はいくつか考えられる。銀行持株会社に対する規制と合わせるのであれば、銀行持株会社ではない銀行の親会社に対して利益相反行為を防ぐた

⁸⁶⁾ もちろん、共同子会社形態で相互参入する場合には、銀行(持株会社)による他業所有制限が制約となる。

めの規制を追加することになる。直接的には、銀行持株会社と同様の他業禁止規定を設けることが考えられる。しかし、銀行持株会社の他業禁止規定を緩和してそれ以外の銀行親会社と同様にし、利益相反行為は親会社の「商」業務と銀行との間に弊害防止措置を設けることで対処するといったことも考えられる。あるいは貸出を通じた利益相反行為の場合、銀行による親会社への貸出に対して大口信用規制を課すことで十分に防止することができるかもしれない。

ただし、業務に関する銀商分離、弊害防止措置、そして健全経営規制は、たとえ目的が同じであってもそれを達成するための方法が異なり、遮断できるリスクが異なる。このため、各規制の適切な役割分担を探る必要があるかもしれない。また、健全経営規制や弊害防止措置を課した上で銀行持株会社に多少なりとも「商」の業務を認めるとした場合、既存の健全経営規制や弊害防止措置で十分かどうかという検討も必要かもしれない。その理由は、既存の規制はグループ内に存在する「商」が大きく制約された状況を前提としているからである。認める「商」の範囲を広げる場合、既存の措置で十分かどうかを考える必要があろう。

他方で第二に、問題2において検討すべきリスクの波及の原因としては、利害相反行為を原因としないものも含まれると考えられる。一般に、貸出は正常債権であっても債務不履行を起こす可能性があり、銀行に損失をもたらす可能性はゼロではない。このため、リスクの波及という意味では原因が利益相反行為かどうかは重要ではなく、貸出取引の有無とその程度が重要である。

貸出関係を通じた過度のリスク負担については、既に銀行に対する大口信用規制によって制限されている。このため、問題となるのは一般的な規制では防がれないような、親会社が一般事業会社である場合に特別に発生するリスクの波及である。こうした波及が存在するのであれば、特別な措置が必要かもしれないが、貸出関係に関する限り、大口信用規制で十分のようにも思われる。

関連して、問題2の場合には、貸出関係ではなく株式の所有関係（親子関係）を通じたリスクの波及も考えられる。つまり、親会社との間に貸借関係がなく利益相反行為も行われなくても、親会社の「商」業務の損失が、所有関係を通じて銀行に悪影響を及ぼすことは考えられる。この場合、他業禁止規定によって親会社自体のリスクを減らすことは選択肢となるかもしれない。

しかし、具体的な対処の方法は、所有関係を通じて具体的にどのように影響がどのように波及するかによって異なる。一つの可能性としては、親会社自身が大きな損失を被ることで経営に支障をきたし、小銀行の経営管理業務に悪影響が及び、銀行の経営に支障をきたすといったことが考えられる。しかし、事業部組織を持つ一般企業で各事業部の独立性が非常に高いケースのように、子銀行の経営が十分に独立していればこうした問題は発生しないはずである。少なくとも、グループの他の部分に問題が発生したとしても、健全な子銀行を容易に組織から分離することができれば、銀行としての経営は適切に維持できる可能性がある。このように、問題は子会社の独立性の程度に依存すると考えられる。特に独立性が低い場合には、銀行持株会社ではない銀行親会社に対し、たとえそれが事業会社であっても銀行と同等の規制を課す、あ

るいは事後的プルーデンス政策の救済対象とするといったことも必要だろう。

この点に関連して、銀商分離そのものではないが、既存の銀行持株会社の問題点も指摘できる。現行の制度では、(1)全子会社の株式の取得価額が総資産に占める比率が50%超であること、をもってその企業は子会社の経営管理を行う持株会社であると定義し、その上で(2)銀行を子会社に持つ銀行持株会社については他業禁止規定によって業務を子会社とグループの経営管理に絞っている。つまり、経営管理を行う会社かどうかを保有資産の構成から特定した上で、経営管理を業務とするよう規制するという形を取っている。

しかし、本来経営管理を行う持株会社かどうかは、その会社が子会社の経営管理を行うかどうかという業務の自発的な選択によって決まっているはずである。そして、そのような選択が行われているかどうかは、銀行子会社の株式の取得価額が総資産に占める比率の高低とは（少なくとも直接には）無関係である。銀商分離規制において、銀行持株会社を特定するのは、銀行との間で経営の一体性がある場合に「銀」に含める必要があるためである。この一体性の指標として、既存の制度では独占禁止法の子会社株式取得価値の基準が用いられているが、この基準が適切なのかどうかは疑問が残る。

関連して、銀行持株会社や銀行主要株主の定義や規制が、特定の基準値に基づき離散的に定義されていることも問題かもしれない。銀行持株会社の場合は子会社株式の対資産比率50%の基準、主要株主は銀行株式の議決権所有比率20%の基準で定義されるが、所有会社に対する銀行の経営管理面での依存度や所有者から銀行への経営面での影響力は、完全に離散的に変動するのではなく、ある程度連続的であるはずである。制度上は特定の値で二分するのが扱いやすいが、その基準が企業側の利害を変化させ、規制回避行動あるいは規制をうまく利用した行動を誘発している可能性があることには注意が必要である。

また追加的に考慮すべき点として、行うべき制度変更の方向がシナジー効果の大きさに依存する点にも注意が必要である。考えられる銀商統合のメリット（範囲の経済性、シナジー効果）が大きいほど、制度変更は銀行持株会社に「商」との統合を認める方向で考えるべきである。この場合、リスク遮断は新たな健全経営規制や弊害防止措置などによって担保する必要があるかもしれない。他方で、シナジー効果の発揮については、必ずしも「商」を担う親会社と「銀」を担う銀行という組織でしか発揮できないものではない。事業面での提携や、共同子会社の設立など、業務や所有以外の方法で統合のメリットを追求し、銀行に対する規制は変更しないという選択肢もありうるはずである。

以上のように、問題2の解決においては、銀行持株会社に該当しない銀行親会社に他業禁止規定を課す、あるいは銀行持株会社に他業を認める、という制度変更を行って対称性を確保すればよいというものではない。以上の検討は、少なくとも以下のように多様な論点について、検討を行う必要があることを示唆している。

- ・銀行持株会社以外の銀行親会社に対する他業禁止規定追加か銀行持株会社の他業禁止規定の緩和か

- ・銀行親会社に対する他業禁止規定と、親子会社間での弊害防止措置、健全経営規制との役割分担
- ・現行規制でカバーできていない銀商統合特有のリスクの波及を防ぐための、親子会社間での健全経営規制や弊害防止措置の追加
- ・リスク波及の経路(貸出関係、資本関係、人的関係など)に応じた親子会社間の規制の再検討(大口信用規制、所有制限、役員兼任制限)
- ・親会社の、銀行との経営の一体性の適切な把握と、それに応じた他の公的介入の追加・緩和
- ・離散的な定義・規制の改善
- ・所有・業務面での銀商統合以外の形態によるメリット追求可能性の検討

問題3の検討

次に問題3を検討してみよう。問題3の場合に発生することが懸念される銀商統合の問題は、銀行あるいは銀行持株会社の場合に所有の制限という形で行われる銀商分離によって防がれるようなリスクの波及が、銀行持株会社ではない主要株主の銀行親会社の場合には防がれないことである。こうしたリスクの波及としては、まず銀行が兄弟会社である一般事業会社との取引等において、過度のリスクを負うような行為を行うことが含まれる。問題2において議論した通り、こうした行為は必ずしも資本関係・人的関係を通じて行われる利益相反行為から発生するわけではない。一見問題のない貸出であっても、融資額が多い場合などには大きなリスクの波及がみられるかもしれない。ただし、問題2で議論した通り、こうしたリスクの波及は既に銀行に課されている弊害防止措置や健全経営規制によって、少なくとも一定程度は防止されているはずである。

問題3の場合にも、株式の所有関係を通じたリスクの波及が考えられる。つまり、グループの兄弟会社である「商」企業の損失が、銀行持株会社ではない親会社を通じて銀行に及ぶことが考えられる。しかし、両者の関係は親子会社ではなく兄弟会社であるため、問題2のケースと比べればその波及は間接的である。もちろん親会社が「商」子会社に収益の多くを依存しているほど両者は一体と考えられるため、問題2と同様の対処を行う必要があるかもしれない。あるいは一体とならないように、銀行持株会社に課されているのと同じ、一般事業会社株式の保有制限を課すことも考えられる。

また問題3についても、シナジー効果という銀商統合のメリットの大小によって、銀行持株会社に課されている所有制限を緩和するのか、他の銀行親会社に所有制限を課すのかが変わってくるはずである。他方で、シナジー効果を発揮するための事業子会社保有と、資金運用の一環としての株式投資の区別も重要である。銀行親会社による銀行と事業会社の所有は、銀行が既に金融仲介機関として発揮している運用ポートフォリオの多様化のメリットを超えるメリットを生み出さない限り、銀商統合のメリットを生み出しているとはいえない。この場合には、

そもそも銀商を統合する意義は小さい。

以上から、問題3の論点としては以下が挙げられる。

- ・銀行持株会社以外の銀行親会社に対する事業会社所有制限の追加か銀行持株会社に対する事業会社所有制限の緩和か
- ・銀行親会社に対する事業会社所有制限と、兄弟会社間での弊害防止措置、健全経営規制との役割分担
- ・現行規制でカバーできていない銀商統合特有のリスクの波及を防ぐための、兄弟会社間での健全経営規制や弊害防止措置の追加
- ・リスク波及の経路(貸出関係、資本関係、人的関係など)に応じた兄弟会社間の規制の再検討(大口信用規制、所有制限、役員兼任制限)

なお、先に挙げた問題2の論点のうち、経営の一体性の把握、離散的な定義・規制、所有・業務以外でのシナジー追求の可能性、の3つも問題3の論点に含めることもできるが、重複するためここでは挙げていない。

問題1の検討

最後に問題1を検討してみよう。問題1で懸念されるのは、銀行持株会社(グループ)にのみ課されている規制によって、銀行持株会社の場合は防がれるが、それ以外の銀行親会社の場合には防がれないようなリスクの波及である。前者の規制は具体的には健全経営規制や弊害防止措置などであり、銀行が過度のリスクを負うことを防ぐ、行為の規制であった(4.2.3節)。このため、問題1において問題となるのは、親会社が銀行持株会社ではない銀行が、グループ内の一般事業会社(親会社あるいは他のグループ会社)との取引等において、過度のリスクを負う行為を通じた銀商間のリスクの波及である。上記の問題と同様に、こうした行為は利益相反行為に限らない。

この問題を検討する上での論点は、既に問題2と3で検討したいくつかの論点と共通している。重複するものを除くと、具体的には以下が挙げられる。

- ・銀行持株会社以外の銀行親会社に対する規制の追加か、銀行持株会社に対する規制の緩和か
- ・現行規制でカバーできていない銀商統合特有のリスクの波及を防ぐための、銀行親会社に対する健全経営規制や弊害防止措置の追加

その他の銀行の機能・失敗と公的介入

最後に、銀行の機能・失敗と、他の公的介入について考察してみよう。ここまで検討した通り、イコール・フットイング問題は銀商分離・統合に関する問題であるため、当然のことながら銀商分離という公的介入とそれが対処しようとしている銀行の失敗を検討する必要があった。しかし、所有に関して銀商の分離を定める規制には他の規制も付属しており、また目的を同じ

くする健全経営規制や弊害防止措置についても合わせて多少検討を行った。さらに、銀行との経営の一体性が高い場合には、たとえ事業会社であっても銀行の親会社には銀行と同等の公的介入を行う必要があるかもしれない。

上記以外の銀行の機能・失敗や公的介入については、具体的なケースを特定しなければ検討が難しいものの、考慮に入れておくことは重要である。たとえば機能に関しては、為替業務におけるシナジーを追求するために「商」が「銀」に参入する場合、銀商統合によって資金移動（表2のC-(6)、表3のB）という銀行の機能が促進・効率化されるかもしれない。他方で、同じケースでは既存の銀行と同等の規制が課されないことによって、決済システムの機能不全（表5の8）という銀行の失敗が拡大されるかもしれない。この場合、健全経営規制や準備預金制度といった他の規制（表7参照）を拡充する必要があるかもしれない。これに対して、貸出業務におけるシナジーを追求するための参入では、注目すべき銀行の機能・失敗、そして公的介入は異なる。このように、関係する銀行の機能と失敗や公的介入は、参入（所有）の目的によって異なり、またその程度も異なる。特定のケースに絞らない限り具体的な検討は難しいが、表1～3、表5、そして表7に示された銀行の機能・失敗・公的介入の全体像を念頭に置いて検討する必要がある。

6. おわりに

本稿では、経済学の理論分析の成果に基づき金融制度の設計を行う、いわゆる機能アプローチに基づいて、銀商間のイコール・フットイング問題と呼ばれる問題を検討した。本稿はこうした検討のために必要な様々な構成要素をそれぞれ詳しく解説しており、それぞれのパートが独立して意味を持っている。具体的には、[1]機能アプローチの解説（第2節）、[2]銀行の経済的機能とコストの整理（第3節）、[3]銀行に対する公的介入の整理（第4節、4.1節）、[4]参入・業務分野規制の現状の説明（第4節、4.2節）、[5]銀商分離規制を検討するための一般的な手順の整理（第5節、5.1、5.2節）を行った上で、[6]銀商間のイコール・フットイング問題の検討（第5節、5.3節）を行った。

今後の課題としては、より幅広い、かつ具体的な問題に対して本稿で示したアプローチを適用していく必要がある。時間と紙幅の関係から、本稿では具体的な検討課題としては、5.3節で検討した銀商分離のイコール・フットイング問題しか取り上げることができなかった。しかし、銀商分離の緩和を求める動きは様々な形で存在し、イコール・フットイング問題以外にも検討すべき問題は存在する。特に、為替業務への「商」の参入については、銀行法以外の様々な業法に関わり、また制度的にも理論的にも整理が不十分である。実際の制度改革においては具体的な問題を特定し、より詳細な分析を行うことが望ましいが、こうした検討は今後の課題としたい。

7. 補論

7. 1 既存研究における銀行の機能分類

7. 1. 1 金融システムの機能 (Merton1995)

まず銀行や銀行システムを含む、金融システムの機能が何なのかを見てみよう。ここでは機能アプローチの重要性を指摘した Merton(1995)が示した分類を元としつつ、批判的な検討も加えることにする。

Merton(1995)は最初に、金融システム唯一の主要機能は資源の再配分であるとしている。この定義は抽象的であるが、資源配分の効率性という基準に基づいて機能を定義することを意味しており、3.1.1 節で述べたことと同じである。その上で Merton(1995)は、この主要機能の核となる6つの機能を区別することができるとしている。この6つは表12に示した通りであり、これが効率性を高める具体的な方法としての機能のリストである。表では合わせて、他の類似の機能分類において用いられる用語表現と、以下の整理のために重要な各機能が定義されているレベルに関する情報も追加している。なお、Merton(1995)自身は各機能についてほとんど説明を行っておらず、関連する教科書を挙げて参照するよう促しているため、以下では行間を埋めながら説明することにする。

表12 Merton (1995)の金融システムの機能とその整理

Merton(1995)における機能		類似・関連した定義・表現	機能のレベル
機能	説明		
1.支払システムの提供	財サービスの交換のための支払システムを提供する	決済・送金機能	銀行システム
2.資金のプール	大規模な分割不可能な事業を実施するための資金をプールするためのメカニズムを提供する	金融仲介機能 (資産変換機能)	金融システム
3.資金の移転	時間や地域、産業を超えて、経済資源を移転するための手段を提供する		
4.リスク管理手段の提供	不確実性を管理し、リスクをコントロールするための手段を提供する	リスク管理機能	個別取引 (提供者・提供される市場)
5.価格情報の提供	経済の様々なセクターにおいて、分権化された意思決定を調整するのに役立つ価格情報を提供する	価格発見機能	金融市場
6.情報の非対称性への対処	金融取引の一方の取引主体が、他方が保有しない情報を保有するときに、情報の非対称性とインセンティブ問題に対処する手段を提供する	情報生産機能	個別取引

まず機能1は字義通り、財サービスの交換を行うための支払(payment)システムを提供することである。これは、銀行が担っている為替業務が発揮する機能であり、本稿では資金移動機能として示したものに対応する。機能2は、大規模な事業を実施するために必要な巨額の資金を

プールする（集める）ことを可能にする仕組みを用意することである。ここでいう仕組みあるいはメカニズムは、小口の資金を大量に集める金融機関、あるいは大企業等の借手が多額の資金調達（証券発行）を行う金融市場が挙げられる。機能3は、こうしたメカニズムを使い、実際に多額の資金を集め、それを必要とする主体に提供することを表す。機能2と3を合わせたものは、一般的には金融仲介機能と呼ばれる。また金融仲介は資産変換を伴って行われることが多いため、これらの機能は資産変換機能とも関連している。

機能4は、様々な経済主体が不確実性やリスクに対処するための手段を提供することである。具体的には、デリバティブなどの金融商品や信用保証などの契約を表しており、リスク管理機能とも呼ばれる。機能5は、円滑な市場取引に必要な不可欠な価格情報を提供することである。これは、主として金融市場における、金融商品（株式を含む）の価格決定メカニズムの意義を示している。この機能に関しては逆に、様々な市場参加者が、それぞれが持つ情報を持ち寄って取引を行うことにより、金融商品の真の価値が発見されるという側面が重視されることもある。この機能は、金融市場の価格発見機能、と呼ばれる

最後に機能6は、情報の非対称性がもたらす（金融）取引の非効率性を軽減するという機能である。金融商品（貸出債権を含む）の価値に関する情報（将来の株価（企業収益）や借手の返済可能性など）が取引主体（売手（借手）と買手（貸手））の間で対称でない（一方が他方ほど知らない）場合、どの程度の損失が発生するのかかわからないため、情報不利な貸手が取引に応じない、あるいは情報有意な借手が貸手にとって望ましい行動（返済努力等）を採るための誘因（インセンティブ）を持たず、非効率的な行動が採られるといった問題が発生する可能性がある（伊藤2003等を参照）。こうした場合、もし契約条件（金利や担保等）をうまく設定することで適切な誘因を与えること、借手を審査して情報自体を作り出すこと（情報生産）、あるいは情報開示を求めることなどによって情報の非対称性を軽減すれば、取引の効率性は向上する。

以上の分類は、確かに金融システムが全体として発揮している機能の6つの側面を捉えている。しかし、本文で示した機能の範囲とレベルを考慮に入れると、異なる範囲の異なるレベルの機能が同列に示されていることがわかる。まず機能1は、専ら銀行が発揮する機能であり、しかも主として個々の銀行ではなく銀行システムが提供できる機能である。次に機能2と3は、経済全体で資金の有効利用を可能にする機能であり、金融システムのマクロレベルの機能である。これに対して機能4は、個別の取引主体が不確実性やリスクに対処できる手段を提供する、という点ではミクロの取引レベルの機能だといえるが、他方でこのミクロレベルの機能を発揮するためには様々なリスクをプール（分散化）して減少させることが必要であり、この点ではよりマクロレベルの提供者（金融機関）あるいは市場レベルの機能ともいえる。機能5は、主として金融市場における価格決定の役割を示すもので、様々な取引が集約される市場レベルでの機能を示している。最後に機能6は、個別の金融取引レベルでの効率性改善を表したもので、ミクロの取引レベルの機能である。

7. 1. 2 銀行の機能 (Freixas and Rochet 2008)

次に、金融システムの構成要素としての銀行の機能に関する代表的な整理を見てみよう。金融・ファイナンス分野における、銀行に関する大学院レベルの教科書である Freixas and Rochet (2008, Ch.1)では、銀行業の機能 (banking functions) として、表 13 に示した 4 つの機能、すなわち流動性と支払(payment)サービスの提供、資産の変換、リスクの管理、情報の処理と借手モニタリングを挙げている。

表 13 Freixas and Rochet (2008)の銀行業の機能とその整理

Freixas and Rochet (2008)における機能		類似・関連した定義・表現	機能のレベル	
機能	説明			
1. 流動性と支払サービスの提供	財サービスの取引を効率化する貨幣(法貨)に関わる	決済・送金機能	銀行システム	
	1-1 両替			①異なる地域の異通貨の交換・貨幣価値(金属価値)の特定 ②預金の取り扱い(法貨の保護預かり)
	1-2 支払サービス			預金口座間の預金移転による支払を可能にする
2. 資産の変換	金融資産の単位、質(リスク)、満期を変換し、金融仲介を促進する	金融仲介機能	銀行システム	
3. リスク管理	3-1 信用リスクの管理	リスク管理機能	個別取引(個別銀行)	
	3-2 金利リスクと流動性リスクの管理			
	3-3 オフバランスシート取引のリスク管理			
4. 情報の処理と借手のモニタリング	借手に関する不完全情報から生じる問題に対処する	情報生産機能	個別取引	

まず機能 1 は、Merton(1995)の機能 1 に対応するものである。ただし、Freixas and Rochet (2008) はこれをさらに、銀行業の発達の歴史的経緯も踏まえ、両替と支払サービスに分けており、また両替については本来の意味での両替に加え、預金の形で法貨を預かる保護預かり機能も含めている。また、機能 3 と 4 は、Merton(1995)の機能 4 と 6 と同じであり、主に金融市場の機能を示す Merton(1995)の機能 5 は挙げられていない。

多少の違いがみられるのが機能 2 である。これは、Merton(1995)の機能 2 と 3 に対応するが、ここでは Merton (1995) のように貸手側の資金のプールと、プールした資金の仲介とが区別されていない。他方で、Freixas and Rochet (2008)は資産変換を伴う金融仲介だけを挙げているのに対し、Merton(1995)はそうでない金融仲介も含んでいる。これは、銀行が行う金融仲介が常に資産変換を伴うからである。資産変換を伴う金融仲介は間接金融、伴わない金融仲介は直接金融とも呼ばれるが、銀行はもっぱら前者を行うため、Freixas and Rochet (2008)では前者だけ

が注目されている。

銀行業に絞った機能の整理であるため、Freixas and Rochet (2008)のリストはMerton(1995)と違い、機能を考える範囲については比較的一貫性が保たれている。ただし、このリストにおいても機能を考えるレベルは一貫していない。機能1と2は複数の銀行が集まって銀行システムのレベルで発揮する機能であるのに対し、機能3は個別取引レベル（あるいはその提供を可能にする銀行レベル）の機能、機能4は、個別の貸借レベルの機能である。

7. 1. 3 銀行の機能 (Thakor 2019)

最後にThakor (2019)における機能の整理を見てみよう。Thakor (2019)は、長年蓄積されてきたbanking分野の理論・実証研究を踏まえつつ、Fintechの時代の到来を受け、銀行の将来を検討した一般向け書籍であるが、その出発点として銀行の機能を第1章において整理している。Thakor (2019)が銀行にとって核となる経済機能として挙げたものは、表13に示した通りであり、3つだけである。Thakor(2019)もこれらの機能について詳細に説明しているわけではないため、説明を補いつつ整理してみたい。

表14 Thakor (2019)の銀行の機能とその整理

Thakor (2019)の機能定義		類似・関連した定義・表現	機能のレベル
機能	説明		
1. 流動性と貨幣の創造	預金を集め、貸出関係を作ること、資金流動性（と貨幣）を創造する	金融仲介機能、決済・送金機能、信用創造機能、貨幣供給機能、	銀行システム
2. 保護預かり	保護預かりサービスを提供し、顧客の情報の秘匿性を守り、取引相手の信用を必要とする活動に従事する	金融仲介機能	銀行システム
3. 取引費用の削減	様々な種類の情報を効率的に処理し、あらゆる種類の立証費用（資産所有、借手のキャッシュフローなどを確認する費用）を削減することで、契約の取引費用を削減する	情報生産機能	個別取引

最初に挙げられている機能は、1の流動性と貨幣の創造である。まず前者に関しては、流動性という言葉は様々な意味を持つため具体的に何を指すのかわかりにくい、資金の得やすさを表す資金流動性(funding liquidity)という説明を加えていることから、銀行が存在しない場合と比べて借手が資金を得やすくなることを示している。直接的には貸出を中心とする銀行の資産サイドの活動、すなわち資金の提供（貸出、運用）を表している。

これに対して後者の貨幣(money)の創造は、預金を受け入れることで貨幣を生み出す、あるいは

は貨幣として用いられる預金を提供することであり、銀行の負債サイドの活動を表す。ここでいう貨幣は、経済学における一般的な定義、すなわち三つの機能を持つものと考えられる。その第一は決済機能（一般的交換機能）、すなわちどんな商品とも交換可能な最終的な決済手段として用いられること、第二は価値尺度機能、すなわち様々なモノやサービスの価値をその数量で表すこと、第三は価値貯蔵機能、すなわち一定量の価値を一時的に貯蔵することである。本源的な貨幣は法律が定める法貨であるが、預金は法貨と容易に交換することを保証することで、それ自体が貨幣として用いられる。

ただし、Thakor(2019)は単に銀行の資産サイドと負債サイドの活動を個別に挙げているのではなく、両者の関連を示唆する説明を行っている。このため、これらの機能は預金と貸出をつなげることで、金融仲介を行う機能を意味したものと考えるべきであり、また直接金融とは違った形での金融仲介、つまり資産変換のメリットも言外に示していると思われる。また創造(creation)という言葉を使っていることから、信用創造機能も含めて議論していると考えられる。さらに、貸出に関しては貸出関係(lending relationships)という言葉を用いている。これは、貸出の際に銀行と借手が密接な取引関係(リレーションシップ)を築くこと、つまり長期にわたって幅広い取引を行うことを強調しており、借手に関する様々な情報を得る(機能3)、あるいは長期的な関係維持のメリットを考慮することで互いが機会主義的・近視眼的行動を採らない、といったメカニズムも含めてのことと考えられる。

機能2については、Freixas and Rochet(2008)で触れた保護預かり機能に対応するため詳しい説明は不要であるが、Thakor(2019)は機能2を、実に様々な機能を含む機能1と同列に整理しており興味深い。最後に機能3は、貸手と借手が直接貸し借りをする場合に比べて取引費用を削減し、貸借を促進するという機能であるが、その方法としては資産変換も情報生産も含まれるため、Freixas and Rochet(2008)の機能2と4(あるいはリスク削減による取引促進も含めるならば機能3)のいずれをも含むのである。

7. 2 資金移動、決済、為替関連用語の整理

本稿では銀行の重要な機能の一つとして資金移動を挙げ、送り手と受け手の間で資金を移動させること、として資金移動を定義した(3.2.2節、3.2.3節)。これに関連あるいは類似する用語としては、決済、為替、送金、など様々なものを挙げるができる。これらの用語はしばしば区別することなく用いられることもあるが、銀行の機能を考える上ではその違いを明確にしておくことが必要である。ここではこれらの用語の意味を整理することにしたい。

まず決済であるが、決済とは「代金や金融商品または売買差金の受け渡しによって、売買取引を終了させること、また単に支払」(『広辞苑』第六版, 2008, 岩波書店)、「貸借関係を終わらせること」(『金融法務用語辞典』2010, 金融財政事情研究会)とされる。つまり、支払いを行うための資金移動が決済である。銀行が決済(業務、サービス)を提供するために用いる銀行

間ネットワークシステムは決済システムと呼ばれる。⁸⁷⁾

しかし、決済は資金移動と同じではない。まず、決済は現金の手渡しなど他の手段・方法によって行うことも可能であり、必ずしも銀行を通じて行う必要はない。また、資金移動は決済を行うための方法の一つではあるものの、仕送りのための送金を考えればわかるように、決済を目的としない資金移動も存在する。このように考えると、銀行が提供しているのは資金を移動させるサービスであって、そのサービスが決済のために用いられる場合があると考えるのが正確である。資金移動サービスを決済のために用いるかどうかを決めるのは利用者である。

このような区別が重要な理由は、機能に関して大きな違いがあるからである。決済目的の資金移動は、財・サービスの取引を効率化し、経済活動を促進するという機能を持つ。しかし、仕送りなどそうでない資金移動はこの機能を持たない。⁸⁸⁾ この意味で、銀行の機能としてはあくまで資金移動機能が基本であり、そのうち決済を目的とした一部の資金移動について、決済機能という追加的な機能が発揮されると考えるべきである。

次に為替は、「遠隔の地にあるものが、貸借の決済に際し、正金を送付する浪費・不便・危険などを免れるため、手形・小切手・証書によって送金を処理する方法」(『広辞苑』第六版, 2008, 岩波書店)、「隔地者間の金銭債権・債務の決済あるいは資金移動を、直接現金の輸送をすることなく、金融機関を介して行う方法または仕組み」(『金融法務用語辞典』2010, 金融財政事情研究会)、「銀行が隔地間での資金の支払い、ないし取立の仲介をすること」(鹿野 2013)などと説明される。細部を比較すると、これらの説明の間には遠隔地間か隔地間か(どこまで遠いか)、貸借の決済を目的とする場合に限定するかどうか、など大きな違いが見られる。⁸⁹⁾ ただし、杉村他(2016)は、法令上は定義が明確にされていないものの、通常用いられる為替の定義は「顧客から、隔地者間で直接現金を輸送せずに資金を移動する仕組みを利用して資金を移動することを内容とする依頼を受けて、これを引き受けること、又はこれを引き受けて遂行すること」(最決平成13年3月12日刑集55巻2号97頁)という最高裁判所の判例である、としている。⁹⁰⁾ この定義に従い、ここでは「隔地間の資金移動」を為替(取引)と定義することにしよう。

資金決済法は、「銀行業以外の者が為替取引を業として営むこと」を資金移動業と定義しており、この点で資金移動と為替は法律上同義であり、共に「隔地間の資金移動」である。しかし、本文で触れた通り、本稿で機能面から定義した「資金移動」は、資金を移動させることであり為替と同義ではない。資金移動は必ずしも隔地間でのみ行われるわけではないからである。銀

⁸⁷⁾ ここでいう決済システムは、正確には**資金決済システム**であり、これ以外の決済システムとして**証券決済システム**がある。

⁸⁸⁾ 経済学では**貨幣**を、三つの機能(決済機能、価値尺度機能、価値貯蔵機能)を持つもの、と定義するが、支払いを目的としない資金移動は価値の受け渡しが行われるものの、決済機能は発揮されない。

⁸⁹⁾ 『金融実務辞典』(2000, 金融財政事情研究会)はさらに為替の分類として、債務者が代金を送金する**送金為替**(順為替)と債権者が為替により代金を受け取る**代金取立**(逆為替)を分けている。また、国内で行われる内国為替と外国との間で行われる外国為替都の分類も示し、内国為替はさらに送金、振込、代金取立の3種類に分かれるものとしている。

⁹⁰⁾ 杉村他(2016)は、収納代行サービスを為替(取引)に対してどう位置付けるか、という観点を含めつつ、銀行の**為替取引**に関する定義について議論している。

行が提供する資金移動サービスは、地理的距離によって隔地間のものでそれ以外とに分かれているわけではない。⁹¹⁾ このため、前者、つまり資金移動の一部(=為替)だけを銀行の機能とするのは適切ではなく、より広い意味での資金移動を銀行の機能としている。

送金については、字義からは単に資金を送ることを意味し、その目的を問わないはずである。このため決済のように支払目的のものに限って用いる言葉ではなく、資金移動に近い。ただし、この言葉は資金の送る側の行為を表した言葉であり、受け取る側があまり考慮されていない。銀行は、送金のためのサービスだけでなく代金取立の代行も行っており、後者のサービスは送金という言葉では捉えにくい。この点で送金は資金移動の一部であり、銀行の機能としてはやはり資金移動とするのが適切だろう。

参考文献

池尾和人(1994)「信用秩序と銀行規制」堀内昭義編『講座・公的規制と産業5 金融』NTT出版、第2章。

伊藤秀史(2003)『契約の経済理論』有斐閣。

伊藤秀史・小林創・宮原泰之(2019)『組織の経済学』有斐閣。

内田浩史(2010)『金融機能と銀行業の経済分析』日本経済新聞出版社。

内田浩史(2016)『金融』有斐閣。

内田浩史・前多康男(2002)「銀行規制の経済分析」『大阪大学経済学』第52巻, pp.1-23。

岡崎哲二(2017)「銀行業の産業組織と産業・企業金融」『日本経済の歴史第4巻近代2 第一次世界大戦期から日中戦争前(1914-1936)』第2章, 岩波書店, pp.112-137。

小田切宏之(2019)『産業組織論』有斐閣。

加藤俊彦(1957)『本邦銀行史論』東京大学出版会。

川瀆昇(2003)「米国における銀行の株式保有規制の変遷」法学論叢 152 巻, pp.211-243。

神吉正三(2020)「銀行業と商業の分離政策と異業種による銀行業への参入一ワンウェイ規制を

⁹¹⁾ 「隔地」は「隔たった土地。遠方。」(『広辞苑』第六版, 2008, 岩波書店)であるため、前者の意味、すなわち「遠」隔地に限らないとすると、両者の差は小さくなる。ただし、本稿の意味での資金移動にはたとえば銀行の同一支店内の同一人の別口座間で行われるものも含まれるため、違いは依然として残る。

見直すべきか―」神吉昭三『金融法の現在と未来』成文堂, 第II部.

神田秀樹(1994)「金融市場の業務分野規制」堀内昭義編『講座・公的規制と産業5 金融』NTT出版, 第4章.

木下信行(1999)『改正銀行法』日本経済新聞社.

金融機関のグループ化に関する法律問題研究会(2005)「金融機関のグループ化に関する法律問題研究会」報告書『金融研究』2005.11.

金融審議会第一部会(2000)「銀行業等における主要株主に関するルール整備及び新たなビジネス・モデルと規制緩和等について」.

金融グループを巡る制度のあり方に関するワーキング・グループ(2015)「現在の規制の枠組み」第8回(平成27年11月18日), 参考資料4.

金融制度調査会(1998)「銀行グループのリスクの管理等に関する懇談会報告書」平成10年1月30日.

金融庁総務企画局(2015a)「事務局説明資料(金融グループをめぐる制度の変遷等)」金融審議会「金融グループをめぐる制度の在り方に関するワーキング・グループ」第1回(平成27年5月19日)資料3.

金融庁総務企画局(2015b)「現在の規制の枠組み」金融審議会「金融グループをめぐる制度の在り方に関するワーキング・グループ」第8回(平成27年11月18日)参考資料4.

小山嘉昭(2018)『銀行法精義』金融財政事情研究会.

鹿野嘉昭(2013)『日本の金融制度(第3版)』東洋経済新報社.

柴田弘文・柴田愛子(1988)『公共経済学』東洋経済新報社.

自由民主党政務調査会金融調査会金融イノベーション加速化プロジェクトチーム(2020)「銀行のデジタル化・キャッシュレス化の推進について」令和2年5月28日.

杉村和俊・板谷優・別所昌樹(2016)「銀行業と「為替取引」: 銀行規制の適用範囲のあり方(金融取引の多様化を巡る法律問題研究会の報告書(2))」日銀リサーチラボ・シリーズ (Research

LAB No.16-J-5, 2016年9月12日) .

スティグリッツ, J.E.(2003) 『公共経済学(上)公共部門・公共支出(第2版)』 東洋経済新報社.

高山浩二(2007) 「アメリカにおける異業種の銀行業参入とインダストリアル・ローン・カンパニー」 『経営研究』 (大阪市立大学) 第58巻第1号, pp.119-141.

高山浩二(2008a) 「アメリカにおける小売業の銀行業参入と銀商分離政策」 『経営研究』 (大阪市立大学) 第59巻第1号, pp.59-83.

高山浩二(2008b) 「アメリカにおける銀行業と商業の分離と結合の形成」 『経営研究』 (大阪市立大学) 第59巻第3号, pp.69-88.

筒井義郎(2001) 『金融』 東洋経済新報社.

寺西重郎(1982) 『日本の経済発展と金融』 岩波書店.

寺西重郎(2003) 『日本の経済システム』 岩波書店.

寺西重郎(2011) 『戦前期日本の金融システム』 岩波書店.

ドゥワトリポン, M.・J. ティロール(1996) 『銀行規制の新潮流』 北村行伸・渡辺努訳, 東洋経済新報社.

日本銀行金融研究所(1986) 『新版わが国の金融制度』 日本信用調査株式会社出版部.

播磨谷浩三(2003) 「わが国銀行業の費用効率性の計測—単体決算と連結決算との比較—」 会計検査研究 No.28 (2003.9), pp.201-215.

林敏彦(1992) 「規制と競争の経済理論」 林敏彦・松浦克己編 『テレコミュニケーションの経済学』 第1章, 東洋経済新報社.

堀内昭義(1994) 「日本経済と金融規制」 堀内昭義編 『講座・公的規制と産業5 金融』 第1章, NTT出版.

丸山雅祥(2011) 『経営の経済学』 有斐閣.

水野敬三(1990) 「内部相互補助理論の現状」 林敏彦編 『公共事業と規制緩和』 第7章, 東洋経済新報社.

ミルグロム, ポール/ジョン・ロバーツ(1997)『組織の経済学』奥野正寛・伊藤秀史・今井晴雄・西村理・八木甫役, NTT 出版.

Bó, E.D. (2006) "Regulatory capture: A review," Oxford Review of Economic Policy, Vol. 22, pp. 203–225.

Boot, A.W.A. and A. Schmeits (2000) "Market discipline and incentive problems in conglomerate firms with applications to banking," Journal of Financial Intermediation, Vol. 9, pp.240-273.

Freixas, X. and J.C. Rochet (2008), Microeconomics of Banking (2nd ed.), MIT Press.

Jagtiani, J.A. and C. Lemieux (2017) "Fintech Lending: Financial Inclusion, Risk Pricing, and Alternative Information." Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3096098>.

Merton, R.C. (1995) "A Functional Perspective of Financial Intermediation." Financial Management, Vol. 24, pp. 23-41.

Pogach, J. and Unal, Haluk, The Dark-Side of Banks' Nonbank Business: Internal Dividends in Bank Holding Companies (February 8, 2019). FDIC Center for Financial Research Paper No. 2018-01. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3112697>

Thakor, A.V. (2019), The Purpose of Banking, Cambridge University Press.



金融庁金融研究センター

〒100-8967 東京都千代田区霞ヶ関 3-2-1
中央合同庁舎 7号館 金融庁 15階

TEL: 03-3506-6000(内線 3552)

FAX: 03-3506-6716

URL: <http://www.fsa.go.jp/frtc/index.html>