

# 金融改革プログラムについて

淵田 康之

## 要 約

1. 金融庁は 2004 年 12 月 24 日、金融改革プログラムを発表した。同プログラムは、2005 年 3 月で期限を迎える金融再生プログラム（2002 年 10 月 30 日発表）の後継プログラムと位置づけられる。
2. 金融改革プログラムの一つの特徴は、金融再生プログラムが、銀行中心、それもとりわけ主要行にフォーカスしたプログラムであったのに対し、保険や証券の分野も含む総合的なプログラムとなっていることである。また、地域金融にも視野を広げていること、そして金融行政の改革も盛り込まれている点も特徴と言える。
3. 本プログラムにおいて「金融のコングロマリット化に対応」という記述があることが様々な憶測を呼んでいるが、現実に関内外で金融のコングロマリット化が生じていることに対応することが必要、という趣旨で記されているのであって、決してそのような方向性を目指そうという主張ではない。そもそも一法人で様々な金融業務を行うという意味での金融コングロマリット化が、世界の主流になっているわけではない。
4. ただし、本プログラムでは、ワンストップショッピングなどを通じた利用者の利便性の向上が重視されており、その趣旨に沿って業態間の融合が進展する可能性はある。もっともワンストップショッピングの実現という意味では、金融コングロマリット化もさることながら、本プログラムで明確に強調されている「製販分離」の進展も注目される。
5. 銀行分野については、向こう 2 年間は 2006 年末に導入されるバーゼルⅡへの助走期間と位置づけられることもあり、銀行及び当局の体制整備が要請される。地域金融機関に対して、一律の不良債権比率削減目標が導入されなかった点は妥当である。不良債権問題の再発を防ぐという点では、ガバナンスやリスク管理の高度化に加え、銀行へのリスクの集中という構造問題への取り組みも必要である。

## I. 金融改革プログラムの概要

### 1. 金融改革プログラムとは

2004 年 12 月 24 日、金融庁は金融改革プログラムを発表した。同プログラムは、俗に伊藤プランとも呼ばれ、2005 年 3 月で期限を迎える金融再生プログラム、いわゆる竹中

プラン（2002 年 10 月 30 日発表）の後継プログラムと位置づけられる。

金融改革プログラムを 2004 年内に策定することは、2004 年 6 月 3 日の経済財政諮問会議で打ち出されたいわゆる「骨太の計画 2004（経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004）」の中で、金融庁に求められていたことである。

「骨太の計画 2004」は、不良債権処理等が進展した結果、「集中調整期間」、すなわち痛みを耐え、マイナス成長を辞さず構造改革を進める期間として位置づけられた期間は2005年3月で終了するとし、2005年4月からの2年を「重点強化期間」として構造改革のさらなる推進を打ち出している。

この2年間の「重点強化期間」において、金融行政はいかにあるべきかを示すものが、金融改革プログラムである。「骨太の方針2004」は、金融改革プログラム（当初、仮称として「金融重点強化プログラム」とされた）の内容として、①強固で活力ある金融システムの構築、②金融機関の自主的・持続的な取組による経営強化、③地域活性化・中小企業再生に貢献する地域金融や中小企業金融の構築、④利用者のニーズに対応した多様で高度な金融サービスの提供、⑤金融実態に対応した取引ルール等の整備とその下での利用者の安心の確保、という5つの柱を示している。その上で、同プログラムを通じ、「民間金融機関等の創意工夫により、経済社会の新たな成長に向けて、国際的にも最高水準の金融機能が利用者のニーズに応じて提供されるようになることを目指す」としていた。

金融庁は、この要請を踏まえ、2004年夏

以降、他省庁や民間とも広く意見交換の場を持ちながらプログラム作りを進めてきた。2004年9月に竹中大臣に代わり伊藤大臣が就任すると、伊藤大臣の私的懇談会として、民間有識者からなるアドバイザー・チームも組織され、同プログラム作りに積極的な提言を行ってきた。

今回、発表されたプログラムにおいて、今後の金融庁の施策について主要な項目が打ち出されたわけであるが、金融庁では今後2005年3月までに具体的な工程表を作成する予定とされる。金融再生プログラムの時も、プログラム発表から約1ヶ月後の2002年11月29日に作業工程表が発表されている。

## 2. 証券、保険を含む総合的プログラム

金融改革プログラムの一つの特徴は、金融再生プログラムが、銀行中心、それもとりわけ主要行にフォーカスしたプログラムであったのに対し、保険や証券の分野も含む総合的なプログラムとなっていることである。

証券分野については、周知の通り、「貯蓄から投資へ」が国策として掲げられてきているわけであるが、まだ目に見えるマネーフロー構造の変化は実現するに至っていない。そこで、証券分野という点では、投資サービス

図表1 金融改革プログラム策定に当たっての基本的考え方

- ◇ 金融を巡る局面の転換 — 緊急対応から未来志向へ—  
「金融システムの安定」を重視した金融行政（不良債権問題への緊急対応）から「金融システムの活力」を重視した金融行政（将来の望ましい金融システムを目指す）
- ◇ 望ましい金融システム  
「官」の主導ではなく、「民」の力で「いつでも、どこでも、誰でも、適正な価格で、良質で多様な商品にアクセスできる金融システム」（利便性、価格優位性、多様性、国際性、信頼性に優れた金融システム）  
→「金融サービス立国」の実現（魅力ある市場の創設、「貯蓄から投資」へ）
- ◇ 「金融サービス立国」への挑戦に当たっての5つの視点
  - 利用者ニーズの重視と利用者保護ルールの徹底
  - ITの戦略的活用等による金融機関の競争力強化及び金融市場インフラの整備
  - 国際的に開かれた金融システムの構築と金融行政の国際化
  - 地域経済への貢献
  - 信頼される金融行政の確立

（出所）金融庁

法の制定に加え、企業開示制度の充実、適格機関投資家の範囲の見直し、私募市場の活性化、証券会社の自己資本規制の算定方式の見直しなどが明記された。

保険分野についても、保険商品の多様化と価格の弾力化の推進、保険取引ルールの整備（無認可共済対応、保険契約における適合性原則の遵守、保険広告表示のモニタリングの強化、保険契約者保護制度の見直し）、保険会社のソルベンシーマージン比率の見直しなどが盛り込まれた。

さらに、銀行、証券、保険を含む金融サービス業全体に共通した方針として、「金融機関の製販分離や販売チャネルの拡大を容易化し、多様で良質な金融商品・サービスをどこでも便利かつタイムリーにワンストップで購入できるようにするなど、利用者利便の向上を図る」、「市場参加者のニーズに応え、健全な競争と新しいビジネスの開拓を促すため

の現行規制の総点検及び規制緩和の推進」といった点が掲げられている。

### 3. 地域経済への貢献と金融行政の改革

総合的なプログラムということでは、上記のように業態を超えたプログラムになっているということだけではなく、地域金融にも視野を広げていること、そして金融行政の改革も盛り込まれている点も指摘できる。

すなわち、プログラム全体は3つの柱からなるが、第一の柱である「活力ある金融システムの創造」において、上記のように金融サービス業全体にわたる施策が打ち出されており、「地域経済への貢献」が第二の柱、「信頼される金融行政の確立」が第三の柱として位置づけられている。

「骨太の計画 2004」によれば 2005 年 4 月からの「重点強化期間」においては、「官から民へ」、「国から地方へ」というこれまで

図表 2 金融改革プログラムの主な具体的施策① 活力ある金融システムの創造

<p>1. 利用者ニーズの重視と利用者保護ルールの徹底</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 金融商品・サービスの提供・販売体制の充実</li> <li>○ 「投資サービス法(仮称)」の制定</li> <li>○ 偽造カード犯罪等の金融犯罪防止</li> <li>○ ペイオフ解禁拡大の円滑な実施</li> <li>○ 不動産担保・保証に過度に依存しない資金調達手法の拡充</li> <li>○ 「金融サービス利用者相談室」の設置</li> <li>○ 金融経済教育の拡充</li> </ul> <p>2. ITの戦略的活用等による競争力の強化及び金融市場インフラの整備</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 電子資金決済や電子的金融取引等に関する法制の整備に向けた検討</li> <li>○ 企業開示制度の一層の充実</li> <li>○ 金融機関の経営管理（ガバナンス）の向上 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 検査における「評定制度」の導入等</li> </ul> </li> <li>○ 適格機関投資家の範囲の見直し等、私募市場の活性化</li> <li>○ 市場行政当局の体制整備</li> <li>○ 金融機関のリスク管理の高度化 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ バーゼルⅡ(新しい自己資本比率規制)の導入、不良債権への早めの認知・対応</li> </ul> </li> </ul> <p>3. 国際的に開かれた金融システムの構築と金融行政の国際化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 金融のコングロマリット化に対応した金融法制の整備の検討</li> <li>○ 経済連携協定（EPA）交渉への積極的取組み等、アジアにおける対話の促進</li> <li>○ 金融の国際的なルール作りへの積極的な参加</li> </ul>
--

(出所) 金融庁

の改革についてより本格的な取組が行われる。こうした基本方針の下で、金融に関しても官自身の改革と地方の活性化が求められているのである。

地域経済への貢献という点では、今回のプランにおいては、後述するように地域の活性化という観点から地域金融機関のあり方が正面から取り上げられている。また地域金融全般に関する課題として、この他、公的金融の役割の検討、事業再生への一層の取組を促す税制の実現、情報開示の枠組み整備、地方における直接金融市場の活性化といった点についての言及がある。もっともこれらの点については、掘り下げた記述はない。

一方、「信頼される金融行政の確立」という柱の中では、金融行政の透明性・予測可能性の向上と行政の電子化等による利便性の高い効率的な金融行政の推進の2点が掲げられ

ている。

前者については、金融庁の行動規範の確立（行政指導の一層の透明化・ルール化、行政処分等の透明性の確保を含む）、国内金融機関と外資系金融機関への行政を同等にするという内外無差別原則の確認、検査結果の金融機関へのフィードバック体制の充実、ノーアクションレター制度の活用促進、外部からの照会に対する一般的な法令解釈についての考え方の公表、金融機関破綻事例等の検証と今後の金融行政のフィードバック、金融庁コンプライアンス対応室の積極的活用による外部から見た透明性・客観性の確保、財務局を活用した政策広報の充実、という点が列記されている。

後者については、電子政府の推進、効率的な金融機関の検査、金融庁の組織・体制の総点検及び見直し、金融当局の人材強化に向け

図表3 金融改革プログラムの主な具体的施策② 地域経済への貢献

- |   |
|---|
| <p>1. 地域の再生・活性化、中小企業金融の円滑化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地域の再生・活性化、中小企業金融の円滑化や中小・地域金融機関の経営力強化を促す観点から、現行の「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」について、評価を行った上で、これを承継する新たなアクションプログラムを策定し、地域密着型金融を一層推進</li> </ul> <p>2. 中小・地域金融機関の経営力強化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 中小・地域金融機関のリスク管理能力・事業評価能力・収益管理態勢や経営管理（ガバナンス）の向上に向けた取組みの促進</li> </ul> |
|---|

(出所) 金融庁

図表4 金融改革プログラムの主な具体的施策③ 信頼される金融行政の確立

- |  |
|--|
| <p>1. 金融行政の透明性・予測可能性の向上</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 金融庁の行動規範の確立、内外無差別原則の確認</li> </ul> <p>2. 行政の電子化等による利便性の高い効率的な金融行政の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 電子政府の推進による安全・適切・効率的な行政の実施</li> <li>○ 「金融庁総点検プロジェクト」に基づく金融庁の組織・体制の総点検及び見直し</li> </ul> |
|--|

(出所) 金融庁

た対応という点が挙げられている。

金融再生プログラムの過程では、金融庁による主要行への各種の「プレッシャー」を通じて不良債権処理が促進されたという指摘もある。その過程では、行政指導や検査のあり方について、民間サイドから不透明性や恣意性に関する不満や批判も聞かれた。一方、事後チェック行政、市場監視機能の強化の要請の下、職員数の急速な拡大が生じている。また昨年は、金融機関から提出された情報媒体の所在が不明になるという事件も起きた。

金融改革プログラムにおいては、こうした背景の下、「官から民」という大方針を踏まえ、金融行政当局は、市場規律を補完する審判の役割に徹し、透明性、予測可能性、効率性の高い行政を行っていく旨、宣言されたわけである。

以上、金融改革プログラムの概要を紹介した。次に、特に本プログラムの中で関心を集めている金融コングロマリットに関する議論、及び今後の銀行規制、特に地域金融のあり方に関する議論について順に検討してみることとする。

## II. 金融改革プログラムと金融コングロマリット

### 1. いわゆる銀行・証券・保険の融合

前記の通り、本プログラムは銀行、証券、保険にまたがる総合的なものであるが、これに関連し、今回、「金融のコングロマリット化に対応した金融法制の整備の検討」という文言が盛り込まれたことは、様々な憶測を呼んでいる。一部の新聞記事は、銀行・証券・保険の融合を金融庁が促進する、と報道したが、そうした意図が公式に発表されたことはこれまで無いし、今回のプログラムにおいてそうした方向性が盛り込まれているという事実は一切ない。本プログラムにおける、金融のコングロマリット化に関する記述を確認す

ると、以下のようになっている。

まず、「国際的に開かれた金融システムの構築と金融行政の国際化」という項目の中で、「国際的な金融の規制緩和に伴う金融機関の諸機能の分化・専門化やコングロマリット化・国際化、新たな取引形態・商品の登場による金融サービスの多様化等の構造変化に対応した制度整備、金融行政の体制整備を行う」とされ、「金融のコングロマリット化に対応した金融法制の整備の検討」、「金融コングロマリットの検査・監督や業態横断的な問題の処理」と記されている。

また、やはり同じ項目の中で、「国際化や金融コングロマリット化の進展に伴い、海外監督当局との連携強化の必要性が増すとともに、規制・基準の収斂の動きが加速している。こうした状況を踏まえ、内外無差別の原則を貫徹し、わが国の金融システム及び金融市場を明確な理念及びルールに基づいた普遍性のあるものにすると同時に、金融に関する国際的なルール作りに受身ではなく、戦略的見地から積極的に参加し、主導的な役割を果たすべく努力する」とされ、「国際的な金融コングロマリットに対する適正な規制、検査・監督の確保」と記されている。

このように、「金融コングロマリット」の記述は、金融の国際化に係わるパートに、そうした変化に対して対応することが必要、という趣旨で記されているのであって、決してそのような方向性を目指そうという主張ではない。

それにも関わらず、一部新聞においては、「米国でも GLB 法により銀行・証券・保険が融合」、「従って今回のプログラムにおいて日本でもそうした姿を目指す」、といった記述が繰り返されている。

いうまでもなく、GLB 法は、金融持株会社傘下の業態別子会社を通じた相互参入を解禁したものであり、これを金融コングロマリットと呼ぶのであれば、GLB 法の成立より

前に、同じ形態での相互参入が認められていたわが国には、金融コングロマリットがとうに存在することになる。またわが国では銀行本体での投信窓販が可能である他、証券仲介業や信託代理店といった形で、銀行が他業態の業務の一部を担うことも可能となっている。さらに、銀行本体での保険窓販の拡大の方向が打ち出されている。

ここからさらに「融合」ということは、例えば銀行本体による社債や株式の引受け、あるいは保険引受け、といった究極のユニバーサルバンク化を目指すということになるが、そうした方向性は金融審議会等でも正式の議論の俎上に載ったことはないし、今回のプログラムにも盛り込まれているという事実は一切ない。

## 2. コングロマリット化に対応した金融法制の整備の検討とは

今回、「金融のコングロマリット化に対応した金融法制の整備の検討」といった記述が盛り込まれた背景は、現実にはわが国において、上記の米国型の金融コングロマリットが存在していること、そして、諸外国にも金融コングロマリットが存在し、こうした諸外国の金融コングロマリットの活動がわが国市場にも影響を持ちうること、さらにわが国の金融コングロマリットがこうした諸外国の市場でも活動しているといった現実を踏まえると、現状のように、個々の業法による対応だけで十分なのか、という論点が生じていることを受けたものと考えられる。

特に、2002年12月に欧州委員会によって採択された金融コングロマリット指令を受け、最近、英国などEU域内の国が同指令を国内法に取り入れる規則を発表しているが、これはEU域外の国にも一定の対応を迫るものとなっている。というのも、EU域外に親会社を持つ金融グループがEU市場で活動している場合、当該第三国の規制が欧州の水準を満

たさなければ、EU各国の規制当局が直接規制できるものとされているからである。

これを受け、米国SECは、2004年6月に、「被規制企業集団に属するブローカー・ディーラーの代替的自己資本規制」と「被規制投資銀行持株会社」という二つの規則を導入している。米国ではGLB法に基づき金融持株会社が設立可能であるが、チャールズ・シュワップなどを除き、基本的に証券会社は金融持株会社の形態をとっていない。金融持株会社のほとんどは銀行グループである。これは金融持株会社の監督当局が連邦準備制度理事会(FRB)であり、証券会社グループとしてはSECのみならずFRBの規制下に入ってまで金融持株会社になるメリットは無いと考えているためとも言われる。

その場合、金融持株会社ではない持株会社形態をとる証券会社グループが、EU市場で活動する際に、EUの金融コングロマリット規制に照らして、本国で同水準の規制を受けているかどうか問題となりうるのである。そこで、金融持株会社ではないノンバンクの持株会社に対する自己資本規制と監督体制をSECが用意したわけである。

金融庁も金融コングロマリット問題への対応の準備は、既に進めてきた。例えば、同庁の金融研究研修センターでは、2002年6月より金融コングロマリット研究会を開催し、2003年9月にはディスカッションペーパーを発表している。さらに、2004年11月8日には、「金融コングロマリット化の進展等による業態横断的監督業務の重要性の高まり及び国際的な監督業務の急増等を背景として」、監督局総務課に「コングロマリット室」と「国際監督室」を設置したところである。こうした組織が円滑に機能するためにも、金融コングロマリットというレベルでの法制が必要となっていくことが考えられる。

### 3. 金融コングロマリット化の実態と効果

以上、今回の金融庁のプログラムが世界的に金融コングロマリットが存在する、という認識の下に、新たな金融行政を検討しているのは確かであるが、金融コングロマリット化を推進するといった意図が今回打ち出されたわけではない、ということである。

前記の金融庁の研究会を踏まえた研究成果の記述の中でも、以下のように、むしろコングロマリットに対して慎重な指摘がなされている<sup>1</sup>。

- ・金融機関経営者も躍起になって金融コングロマリットを組成しようとしているわけではない。
- ・事実として、ここ 1、2 年は世界的に目立った金融コングロマリット化の動きはみられない。
- ・金融コングロマリット化によって金融グループ経営が複雑化すると、市場からの評価は厳しくなる傾向にある。
- ・最近では、金融コングロマリットの組成によるメリット（シナジーやリスク分散）を、アライアンスやリスクのトランスファーといった形で、コングロマリットを組成しない形で追求しようとする試みが目立っている。

特にリスクのトランスファーによって、グループ内に銀行を持たなくても、グループ外の銀行が保有していたリスクをグループ内の保険会社が保有することも珍しくなくなった。金融庁が掲げる金融コングロマリット時代の金融監督行政とは、こうした先端的な課題への対応を含めたものとなっていこう。

以上、そもそも今回のプログラムは金融コングロマリット化をさらに進展させようという意図があるわけではないという点を強調したが、現状、既に日米で実現している業態別子会社方式での相互参入形態の「金融コングロマリット」から、いわゆる欧州のユニバーサルバンクのような「金融コングロマリッ

ト」を指向しようという意図もない点も確認する必要がある。

そもそも欧州のユニバーサルバンク的な金融コングロマリットとされるものも、その実態をよく見極める必要がある<sup>2</sup>。最も業態間の「融合」が進んでいる金融機関としては、ING グループの例があげられる。同グループでは、銀行チャネルを通じた保険販売、保険チャネルを通じた銀行サービス提供が行われているが、法律的な組織を見ると、ING バンク（銀行部門）と ING Verzekeringen（保険部門）という基幹的な中間持株会社に分かれている。オランダの法律でも、銀行と保険業務を一つの法的組織で提供することはできないためである。ベアリングに代表される投資銀行部門は、ING バンクの傘下の法人である。

ドイツの場合は、単一の法律的主体のもとで商業銀行業務と投資銀行業務を営むことができる。しかし保険引受けについては、銀行は本体ではできず、保険子会社を通じてしかできない。

このように、欧州のユニバーサルバンクといっても 1 法人で全ての業務を行っているわけではない点に注意が必要である。

### 4. ワンストップショッピングと製販分離

ただし、一つの法人格の下で様々な業務が行われていないとしても、顧客へのワンストップ的な商品の提供、あるいはクロスセリングの例は、各国で見られる。英国のロイズ TSB グループでは、ロイズ TSB バンクにおいて、同行傘下の保険会社であるスコティッシュ・ウィドウズの提供する生命保険、年金、投資商品を販売している。米国では、JP モルガンチェースやシティグループなどにおいて、投資銀行子会社と商業銀行子会社が、法人顧客向けにローンと投資銀行サービスを総合的にマーケティングすることを通じて、投資銀行ビジネスにおけるプレゼンスを向上させていると言われる。FRB や司法省はこう

したタイピング（抱き合わせ）取引に対して寛容な姿勢を示している<sup>3</sup>。

ワンストップショッピングやクロスセリングが広範に認められていくと、監督上の業態は存在しても、法人格はともかく、顧客に対しては、事実上、各業態のサービスを融合させたサービスを提供できる環境となっていくことも考えられる。もっとも、このことが経営戦略として適切かどうかという点、金融庁の研究でも指摘されているように、評価は分かれているのが実態である。

また、金融グループが、自らワンストップショッピングを提供することが、顧客にとって真にメリットがあるかどうかについても、議論があろう。上記のロイズ TSB グループの例でも、ロイズ TSB バンクの支店でスコティッシュ・ウィドウズの生命保険、年金、投資商品を販売しているわけであるが、スコティッシュ・ウィドウズにとって最も重要なチャネルは、独立系ファイナンシャルアドバイザー（IFA）を通じた販売ルートである。IFA は、複数のプロバイダーの商品を扱う投資商品、保険商品のオープンな販売チャネルとなっている。英国では、同社に限らず、こうした IFA がリテール金融商品販売チャネルの重要な柱となっている。

すなわち、金融コングロマリット化は、従来の業態別縦割りの時代に比べれば、顧客に対して各業態のサービスをワンストップで提供しやすい環境に近づくことを意味するかもしれないが、そもそもワンストップサービスが目的なのであれば、必ずしも一法人が各種のサービスの製造から販売までの全てを行えるようにする必要はなく、複数業態のサービスの販売者となることができるのも良いということになる。さらに、そうした販売者が製造者と同じグループに包摂される必然性もなく、むしろ顧客への最良のサービスの提供という姿勢に徹した時、いわゆるコングロマリット化というより製販分離の方向性もありう

るということである。

## 5. わが国における金融コングロマリットと製販分離の今後

以上述べてきたように、金融庁が一法人で全ての業務が出来るという意味での金融コングロマリット化の推進を目指して今回の施策を盛り込んだというのは、穿ちすぎた見方と言える。銀行業と証券業を同一法人で行ういわゆるユニバーサルバンクを認める国はあっても、保険まで包含した金融コングロマリットを認める先進国は現実には存在しない。

ただし、将来的な業際規制の緩和まで全否定されているわけではなく、ワンストップ化やクロスセリングのさらなる容認が実現していく可能性はあるということである。また業態別子会社による相互参入ではなく、より直接的な融合を進めた方が良い、ないしは、より直接的な融合を禁止する必要があるのか、という意見も高まるかもしれない。

先述の通り、ワンストップショッピング化は顧客の利便性を高める、という考え方が今回のプログラムで強く打ち出されている。これに対して、「必ずしも顧客はワンストップを求めている」、という議論もあろうが、「求めているかどうかは、消費者が決めることであり既得権を守りたい業者がとやかく言うことではない。やりたいという業者がいたら、それを禁止するまでもないのではないか」という反論が出てくるであろう。また、利益相反など各種の弊害がある、といっても、「利益相反はアナリストと投資銀行業務のように様々な業務につき物であり銀行業と証券業、ないし銀行業と保険業の間だけにあるのではない。弊害については弊害防止措置を導入する。最初から禁止するというのはいかななものか」という反論も予想される。

従って、ワンストップショッピング推進論、及び投資サービス法の制定に伴う証券取引法の発展的解消などを背景に、業際規制のさら

なる緩和に発展する可能性もあろう。既にメガバンク・グループの関係者は、「企業の複合的金融ニーズへの対応のため」には、「FW（ファイアーウォール）規制の緩和や撤廃が現実的な解決策」であり、「とくに、現行のFWのうち、クロスマーケティング規制や役員兼務規制の早期緩和や撤廃は複合的なサービスを提供していくうえでは不可欠であろう」と主張している<sup>4</sup>。

外資系金融機関も、銀行子会社と証券子会社のデータやシステムの共有に関する規制や雇用形態（米国では従業員が銀行と証券の両方に勤務する dual employee が存在）などが、米国などに比べても、日本では厳しすぎると主張しているようである。

いずれにしても重要なことは、今回のプログラムで繰り返し強調されているように、金融商品・サービスの利用者にとって利便性が高まるよう、不適切な規制があれば撤廃されるべきということであり、それが金融コングロマリット化の進展を意味するかどうかは本質的な問題ではない。また、そもそも金融庁は金融グループに様々な機能が取り込まれていく金融コングロマリットを礼賛しているのではなく、本プログラムではむしろ「金融機関の製販分離や販売チャネルの拡大を容易化する」という、より明確なメッセージが打ち出されている点に注目すべきである。実際、他業態が専ら扱ってきた金融商品の販売代理や仲介に係る規制は、近年大きく緩和されつつあることは先述の通りである。

なお、以上の議論は、郵政民営化の行方とも関係していこう。2007年の民営化当初は、郵貯と簡保は、持株会社傘下の別法人として位置づけられるが、今後の民間金融機関における規制改革の行方しだいでは、銀行と保険会社がより融合した組織形態を選択することが可能となることも考えられよう。また窓口ネットワーク会社が、郵貯、簡保のみならず、他の金融商品製造業者が製造する商品の全国

的な販売拠点となることで、わが国における金融の製販分離が進展する可能性がある。

### Ⅲ. 銀行分野の施策と地域経済への貢献

#### 1. ガバナンスとリスク管理態勢の向上

金融再生プログラムが中核的目標として掲げた、主要行の不良債権比率を2005年3月までに半減するという目標は達成されたものの、わが国の銀行等を巡る問題が解決したわけではない。不良債権比率の削減自体は、景気や株価の底打ちという外部環境に支えられた部分も多い。企業の資金需要の回復は鈍く、銀行間の競争も活発なことから、十分な預貸利ざやを確保できないという構造は、相変わらず続いている。

こうした中で今後、不良債権問題を再発させないための施策が必要となるのである。今回のプログラムでは、前回のプログラムで主要行において不良債権比率の半減目標が達成されたことを踏まえ、この比率が今後も2005年3月末時点の水準以下に維持されるよう最善の努力を求めている。また、各金融機関において収益性や健全性を示す財務指標や外部格付けが一段と向上することを期待している。

そのためにも、民間金融機関には、ガバナンスの向上やリスク管理の高度化が求められている。当局としても、財務状況のみならず様々な観点からの検査における評定制度の導入等、金融機関の内部監査を充実させるためのオフサイト・モニタリングの実施、早期警戒の枠組みの一層の活用などが図られる。

また、2006年末からバーゼルⅡが導入されるが、今後2年間というのは、そのための助走期間とも言えよう。そこで、本プログラムでも、バーゼルⅡの導入に向けた金融機関のリスク管理に関するルール・態勢の整備及び検査・監督当局の体制整備という点が掲げられている。主要行に対してはリスク管理高

度化のための計画の策定が要請される。

ガバナンスやリスク管理態勢の整備が進むだけではなく、銀行の収益性の向上やユーザーの利便性向上も必要であることは言うまでもない。この点については、本プログラムは、「技術革新の成果を積極的に享受し、金融インフラの利便性とコスト競争力の向上を実現するための e-バンキングに関する法制の整備」を検討するとしているほか、銀行等の参入形態の多様化等という項目が盛り込まれている。

## 2. 地域経済への貢献

「骨太の計画 2004」において、本プログラムに盛り込まれるべき重要な柱とされたのが、地域活性化・中小企業再生への貢献であった。そもそも経済財政諮問会議によれば、重点強化期間とは、特に「官から民へ」と「国から地方へ」を重点項目として、構造改革をさらに深めていくということであり、金融面でも地方経済活性化を支えることが求められていると言える。

金融再生プログラムは主要行に対する施策であったが、その後、地域金融機関に対する行政のあり方については、2003年3月にいわゆるリレーシヨシップバンキングに関する金融審議会ワーキンググループの報告書がまとめられ、金融庁も地域金融機関に対するアクションプログラムを実施したのである。

リレーシヨシップバンキングの考え方は、地域金融機関が地域経済に密着していること、及び地方において事業再生等のノウハウやスキルの集積が不足しているという現実を踏まえ、主要行におけるような一律の不良債権比率削減目標を地域金融機関に課さないというものであった。そして、地域金融機関が、従来のように地域に密着していることにより各種の負担を迫られる姿から、むしろ地域密着を付加価値につなげ、地域経済の再生に貢献することを通じて不良債権比率の改善も実現

しようという発想であった。

その後、アクションプログラムに盛り込まれた地域金融機関における諸施策、すなわち地域密着型金融を推進する基本的な態勢の整備、ビジネスマッチングやスコアリングモデル、財務制限条項を活用した融資等の取り組み、デットエクイティスワップや企業再生ファンドの組成・出資など事業再生への取り組み等が、一定の進展を見せていることは、2004年12月27日に金融庁が取りまとめ、公表した「リレーシヨシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラムの進捗状況について（平成15年度～16年度上半期）」を見ても確認される。

そして、地域金融機関における不良債権比率も、低下幅は主要行よりも緩やかであるが、着実に低下しているのである。もっとも、地域金融機関の不良債権比率が主要行よりも高い状態になっていること、そして個別金融機関を見ると改善の遅れが目立つところも残っているという実態はある。そこで、一部には、今回の金融改革プログラムにおいて、主要行同様、地域金融機関についても不良債権比率の削減目標を導入すべきである、という根強い主張もあった。これに対して、地域金融機関からは、こうした目標設定は地域経済に多大な悪影響を及ぼすとの批判が展開された。

リレーシヨシップバンキングに関するプログラムは、地域金融機関に対しては、主要行とは異なる施策で臨むという大方針を掲げて展開されてきたのであり、またこのプログラムが前記の通り一定の成果をあげつつある以上、その大方針をこの時点で転換させる必要性は小さい。ただし金融庁としても、地域金融機関の経営改善の進展に満足しているわけではなく、2005年4月以降についても、さらなる対応を今回打ち出すこととなったのである。

すなわちリレーシヨシップバンキングに関するアクションプログラムは、2005年3

月までの集中改善期間内におけるプログラムであったが、2005年4月以降については、このアクションプログラムの実績等の評価を踏まえたうえで、これを承継する新たなアクションプログラムを策定することとされた。

また、金融庁が一律の目標を課すことはしないが、「情報開示等による規律の下でガバナンスを向上させ、自主的にリスク管理能力・事業評価能力・収益管理態勢の向上等を通じて健全性の確保、収益性の向上を図るよう、インセンティブを重視した仕組み等を導入する」とされている。これは、法定ディスクロージャーに加え、とりわけ地域ユーザーを念頭に、自主的に各種の経営改善や地域貢献努力の目標やその実績について情報発信していくことで、金融庁ではなく、地域ユーザー等からの良い意味でのプレッシャーが機能していくことを期待したものと考えられる。

### 3. 銀行行政に関する展望

以上、今回のプログラムに盛り込まれた銀行分野に関する施策として、銀行のガバナンスとリスク管理態勢の向上に関する部分と、地域経済の貢献、特に地域金融機関に関する部分について紹介した。

不良債権問題を再発させないためには、金融機関にリスクが集中している現在のマネーフロー構造の問題への取り組みも必要であり、以上のような銀行関連の施策の実施だけではなく、本プログラムに別項目として掲げられている市場機能の充実と市場の信頼性の向上に関する施策や、貸出債権の流動化、証券化の促進に関する施策などが適切に実施されていくことも同時に不可欠である。

また、不良債権比率が減少しても繰延税金資産が拡大し、自己資本基盤が脆弱になるのでは真の問題解決にならないため、繰延税金資産の削減に向けた努力も必要である。これについては、金融再生プログラムの一環で、金融審議会のワーキングで繰延税金資産の監

督上の取扱い等について議論が続けられ、2004年6月の報告書において、「金融システムへの影響、マクロ経済政策との整合性、不良債権処理目標との整合性、及び税制との関係に留意しつつ、自己資本比率規制における繰延税金資産の算入の適正化を行うことが適当との意見が大勢を占めた」とされている。この点について今回のプログラムでは、「繰延税金資産の自己資本への算入適正化ルールの検討」という項目が掲げられており、規制の正式の導入に向けて一歩踏み出そうとしている点は適切と言える。

銀行関連の課題で、今回のプログラムに欠けている点としては、決済用預金の見直しが挙げられる。これについては、プログラムの検討の過程で複数の金融審議会の委員からも提唱されていたところであるが、やはりペイオフ全面解禁を控えたタイミングでもあることから、盛り込まれなかった。

中小、地域金融機関については、従来のアクションプログラムの延長線上の対応だけで良いかどうか、という論点もあろう。例えば地銀、第二地銀、信用金庫、信用組合、労働金庫、農協といった、業態を全面的に見直したり、協同組織金融機関の中央組織をより強力な機関に転換させていくことも将来的には検討課題となりえよう。

政府系金融機関のあり方については、景気に配慮し、2001年度の特種法人改革を経て、住宅金融公庫等を除けば抜本的な改革が先延ばしされてきた。2005年に入り、経済財政諮問会議において議論が再開されたところであり、今後の進展が期待されるところである。

#### IV. おわりに

金融改革プログラムは、金融再生プログラムの後継プログラムであるが、既述の通り、主要行の不良債権問題対応を超えた包括的なプログラムとなっており、その意味では、日本版ビッグバンと比肩しうるものといえるかもしれない。

日本版ビッグバンが、目標として「2001年には NY、ロンドン並みの国際市場に」と掲げたのに対し、今回のプログラムが、「金融サービス立国への挑戦」と掲げている点も、似通っている。

ただし、日本版ビッグバンにおいては、経済活力のために国民の金融資産を有効に活用しようという観点や、金融市場の空洞化を防ごうという観点など、どちらかというとな国の論理とも言うべきものが全面に出ているのに対し、今回のプログラムが利用者のニーズと利用者保護という点を繰り返し強調している点は、重要な相違と言えよう。この点はまさに竹中プランを正当に継承しているとも言える。

すなわち金融再生プログラムでは、第1項目に「金融行政が護るべき対象は、預金者、投資家及び借り手の企業や個人など国民であることを確認する」と打ち出されていた。あたりまえのようなことであるが、大蔵省や当時の金融庁は、国民というよりも業界の秩序維持の方に直接的な精力を割いているような印象を持たれていたのかもしれない。銀行界と一緒に不良債権隠しをやっていたのではないとか、行政と銀行の内内で問題を処理しようとしていたのではないか、といった批判がしばしば聞かれたのであった。そこで竹中プランで、金融行政が護るべき対象が国民であるとの再確認が宣言されたのであろう。

しかし実際には、竹中プランは、世間から

は「大手金融機関いじめ」と受け取られかねない側面の方が注目され、確かに「銀行を護る」発想から180度転換は果たしたが、そうした施策が「国民のため」である、という共感あまり得られていなかったように思われる。むしろ金融機関に対する強硬な施策が、中小企業や地域経済に逆風となり、一般庶民にも厳しい施策となった、という批判も根強い。

その意味で、不良債権処理を最優先の課題とした結果、「銀行を向いた行政」にならざるをえなかった竹中プランに比べ、今回の伊藤プランは、「利用者のための金融行政」という点が明確になっている。利用者にとってどう金融が便利になり、またどう利用者が保護されるのかという点を金融庁として前面に出そうという考えである。

そこで、利便性の観点で、ワンストップショッピングやeバンキングなどを推進していく方向性が明確になっている。また、利用者保護の観点では、投資サービス法の制定やディスクロージャーの整備、偽造カード犯罪等の金融犯罪防止が打ち出されていることに加え、業態を超えて利用者保護の充実を目指す「金融サービス利用者相談室（仮称）」の設置が打ち出されている。

利用者の利便性と保護を中心とした発想をしなければならないのは金融サービス業界も同じであろう。利用者というよりも、自らのメリットのために規制緩和を唱えて、利用者保護が疎かになってはならないし、利用者にとって問題があるといって規制改革に反対するものの、その実は既得権を守るための「ためにする議論」というのも困りものである。

この「民の自覚」が重要であるという点は、今回、日本版ビッグバンの哲学が正当に継承されている。すなわち日本版ビッグバンの際、証券取引審議会総合部会報告書「証券市場の総合的改革～豊かで多様な21世紀の実現のために～」(1997年6月13日)は、「市場

の再生において最も基本的なことは、我が国の仲介者、企業、投資家が新たに獲得した自由をどう活用するかである。自由で効率的な市場の枠組みが真の活性化をもたらすかどうかは、最終的には、市場参加者の行動にかかっている。改革後の証券市場の枠組みの中で、仲介者がダイナミズムと創意工夫を発揮し、証券市場の中核として活躍することが期待される。また、自由には規律と責任が伴う。すべての市場参加者が自由を最大限に活用し、主体性と高い倫理観に裏打ちされた規律をもって行動することが望まれる」と結んでいた。

しかしその後、市場参加者が自由を活用していくどころか、金融危機の恐れが現実のものとなろうとする中で、またいつくもの金融機関におけるコンプライアンスにもとる行動が種々明るみに出されていく中で、実際には、政治や行政によるマーケットやプレイヤーに対する直接的な介入が非常に目立つようになってきてしまったのがこれまでの環境であったと言えよう。

今、平時の金融に回帰しようとする時、民が、利用者に資する金融という原点を再確認しつつ、今後の日本の金融システム作りのイニシアティブをとり、これを官がサポートしていくことが、今回のプログラムにおいて求められる姿である。金融サービス立国とは、金融サービス業で国が成り立っていく姿になるとか、金融サービス業を日本の中心産業としようという響きもあるが、まず重要なことは、金融サービスが、国民経済の足を引っ張るのではなく、少しでも企業や国民の経済活動を円滑にするのに役に立っていく国にしていこうという意味として理解されるのが適切と考えられる。

<sup>1</sup> 永田貴洋「金融コングロマリットの経済学」『アクセス FSA』金融庁、2004年4月号

<sup>2</sup> 以下、金融コングロマリットの事例に関する記述は、永田貴洋、茶野努、今東宏明、廉了「欧米主要金融コングロマリット」2003年8月15日による。

<sup>3</sup> 淵田康之「米国における銀行のタイピング問題を巡る動向」『資本市場クォーターリー』2004年冬号参照。

<sup>4</sup> 矢野晴巳、石坂昌平「企業の複合的金融ニーズへの対応のためファイアーウォール規制の早期見直しを」『金融財政事情』、金融財政事情研究会、2004年12月13日号