

日米包括経済協議と金融ビッグバン

1. 金融ビッグバンの異例な立ち上げ

日本版金融ビッグバンと通称され、1997年5月の外為法改正を皮切りに2000年代前半にかけて推進された金融制度改革プロジェクトは、1996年10月の総選挙の結果を受けて第二次橋本内閣が発足した直後の11月11日、橋本首相自らが大蔵大臣および法務大臣に対し「わが国金融システムの改革——2001年東京市場の再生に向けて」と題される指示を与えたことに端を発するといわれている。この指示は、「2001年には〔東京を〕ニューヨーク、ロンドン並みの国際市場に」再生するという目標を掲げ、改革の3原則としてフリー（市場原理の働く自由な市場）、フェア（透明で信頼できる市場）、グローバル（国際的で時代を先取りする市場）を謳うことで大きな注目をあつめた。

日本の金融業界ではかねてより金融の空洞化に対する懸念が強く、行政指導と業態別規制を中心とする従来の金融制度を改革し、預貯金の形で蓄積されている莫大な個人金融資産を有効に活用できる金融システムを目指す必要があるという議論はある意味で制度改革論議の古くかつ新しいテーマであった。さらに、日本の金融システム全体を抜本的に改革し、ロンドン、ニューヨーク並みの国際金融センターとして活性化する必要があるという議論も、それ自体としては目新しいものではなかった。日本の金融業界と金融当局はかねてより1986年のイギリスのビッグバンの推移に着目しており、それをモデルとして、国際金融市場の新しい動向を念頭においた改革構想もさまざまな形で議論されていた。

（注）代表的な議論としては、池尾和人の議論（参考文献①、以下文献は文末に○番号で示す）がある。池尾は経済企画庁の要請に応じて改革案（池尾レポート）を執筆した。

しかし、新しく発足したばかりの内閣がみずからの施策のいわば目玉として金融制度改革を打ち出し、その目標と原則を総理大臣が関係大臣に直接指示するという形で動き出したことは、日本の金融制度改革の歴史の中でも「珍しい展開」（②344）であった。この事情について、元大蔵省銀行局長の西村は次のように述べている。「本格的な金融制度改革を行う場合には、関係審議会でも数年間じっくり検討したうえ実施に移されるのが伝統的な手法であった。ところが、橋本内閣としては政治的要請から早急に6大改革の具体的成果を示す必要があったにもかかわらず、金融以外の分野には準備が無く検討にかなりの時間がかかりそうであった。それに対し金融制度については長い間の検討の蓄積があり、いわば部品はそろっていたので、決断さえすれば短期間に立派な結論を出すことも可能であった。いきおい、金融システム改革は6大改革の中で早々に実績を示す役割を担うことになったのである。」（②）345-346

（注）6大改革とは、行政、財政、金融、社会保障制度、経済構造、教育の6分野にわたる改革を意味している。

橋本内閣が、金融制度の大掛かりな改革プロジェクトをこのような異例な形で打ち出した背景にある「政治的要請」について、西村は詳しく語っていないが、別の著書の中で橋

本指示後の展開をつぎのように述懐している。「半年後の97年6月に発表された金融システム改革のプラン（金融関係3審議会答申）は画期的なものであった。私は96年7月に大蔵省を退官するまで数年にわたり金融制度改革に責任を持つ立場にいた。退官の1年後にここまで思い切った改革が打ち出されるようになるとは想像できなかった」。(③167)

大蔵省銀行局長として「金融制度改革に責任を持つ立場」にいた人物が想像さえできなかった「夢のような」改革(③171)が、なぜこの時期に首相の鶴の一声で脱兎のごとく走り出すことになったのであろうか。しかも、西村の注記するところによれば、1998年の行政改革以前では特に、国家行政組織法上個別の行政分野は所管大臣に委ねられ、首相にはそれに対する指揮・命令する権限はなかった(②346)とのことであり、その意味でも、橋本首相の指示は「わが国の内閣制度の下では変則的」と言えるほど異例であった。

さらに、90年代前半期には、金融制度調査会や証券取引審議会などで80年代中ごろから数年間もかけて重ねてきた改革論議が90年代初めになんとか集約され、その結論が金融関連の「16の法律を一括して改廃する大掛かりな」(②272)金融制度改革法として成立(1992年6月)し、これに沿って業態別子会社方式での銀行・証券・信託相互乗り入れ、有価証券概念の整備、諸規制・慣行の見直し、などが実施に移されていたこと、この時期、90年代前半期を通じて最大の懸案であった住専問題が96年6月の住専処理法の成立で最終的な解決の目途がたち、全体的な経済状況も95年、96年と2年続きで回復・安定基調にあったことなどを勘案すると、発足したばかりの新内閣がそれほど急いで国民の耳目をひきつけるような金融制度改革を打ち出す強い必要性があったとは考えにくいのである。

2. 金融ビッグバンを計画した旧大蔵省

ところで、金融ビッグバンの発案者は内閣ではなく、実は旧大蔵省ではないかということ、事情に通じた関係者の間では早くから指摘されてきたことであった。例えば、金融ビッグバン公表後の比較的早い時期に日経新聞社が取りまとめた『どうなる金融ビッグバン』(97年3月)では、もと大蔵官僚で当時首相秘書官であった人物の動きに注目している。これによれば、当時大蔵省の内部(国際金融局や証券局)に1992年金融制度改革法がなしえなかった新たな改革の必要性を指摘する声があり、大蔵省の幹部と親しかったこの秘書官が、この声を酌む形で金融ビッグバン構想をそれ以外の5大改革に加えて6大改革のなかに「滑り込ませた」と記している。(④4-5)

(注) 金融ビッグバン構想の出所が旧大蔵省であるという指摘は、西村②でも紹介されている。西村は橋本首相の政務秘書官(前記の首相秘書官とは別人物)であった人の話として金融ビッグバンが旧大蔵省主導で立ち上げられた経緯について、以下のような話を紹介している。「(橋本) 政権発足当時に金融ビッグバンをやろうと思っていたかという、答えは明らかにノーです。……東京証券市場は、できればニューヨークやロンドン並みにしたいんだけど、それどころかシンガポールや香港にも抜かれそうな状

態だったわけです。橋本総理は大蔵大臣もされているから、そういう問題意識はものすごく強くあった。その同じ時期に、非常にタイミングよく大蔵省が持ってきたというのがこの真相でしょうね。」(②346) さらに、軽部・西野(⑤)は次のように記している。

「大蔵省は96年の年明け、大臣官房をまとめ役に、各局から課長、企画官、課長補佐といった若手クラスを集め、金融行政は今後どうあるべきかという議論を始めていた。・・・この構想は96年の夏、大蔵省出身の秘書官を通じて首相官邸の橋本の耳にも入った」

(⑤11)「橋本がビッグバンを打ち上げる直前、大蔵省で事務次官の小川是以下による幹部会が開かれた。出席者によると、この席で証券局長の長野彪士、国際金融局長の榊原英資らが強くビッグバンの実施を主張、銀行局長の山口公生は最後まで消極的だったという」(⑤355 注記)

軽部・西野が言及している大蔵省内の若手グループとは、96年4月以降活動を開始した「新しい金融行政のあり方について検討するプロジェクト・チーム」と呼ばれるグループのことであろうと思われる。かれらは、省内「改革派」の私的なグループではなく、大蔵大臣の指示のもとで、金融行政の見直しについて検討を行う大蔵省公認のグループであった。同グループが1996年9月18日付けで大蔵大臣に提出した報告書は、それほど長大なものではないが、Ⅰ.現行金融行政の総点検、およびⅡ.新しい金融行政、の2つの部分からなり、Ⅰでは、1.金融行政の歩み、2.金融行政の現状及び問題点、が簡潔に整理され、Ⅱでは、大蔵省に向けられたさまざまな社会的政治的批判を1.金融行政に対する批判、としてまとめ、2.新しい金融行政の理念、で、従来の縦割りの業態区分の存続を困難にする要因として「業態間にまたがる金融サービスの出現」を指摘し、さらに、市場のグローバル化と東京市場の空洞化に対応するために、法制や会計基準のグローバル・スタンダードへの移行を含めた市場活性化の必要性を強調している。そして結論として、自由で規律ある市場、金融システムの透明性向上、グローバル化に対応できる行政の3点を「新しい金融行政の基本的な考え方」として挙げている。いうまでもなく、〈自由で規律ある市場〉は橋本「指示」に示された金融ビッグバンの3原則の中の〈フリー〉に照応し、以下〈金融システムの透明性〉は〈フェア〉に、グローバル化に対応できる行政はいうまでもなく〈グローバル〉に照応する。これを見ると、すでに橋本首相の「指示」に先立って、その内容をほぼ先取りした報告書が大蔵省内において準備されていたことは間違いない。(⑥)

金融ビッグバン構想が大蔵省内部で準備され、内閣に示されたという経緯についてもっとも立ち入った検討を加えているのは、もと大蔵官僚であった戸矢(⑦)である。

戸矢によれば、住専問題その他で厳しい社会的批判を受けていた大蔵省内部(とくに省内の権力関係でやや傍流にある証券局や国際金融局)にかねてから大蔵省改革を主張するグループがあり、これらグループは一方で研究会などを通じて金融システムの全面的改革のための戦略を練るとともに、省内での意見の調整を行い、96年総選挙の前には、かれらの構想に沿った改革案[前記のプロジェクト・チームの報告書のことと思われる]について大蔵省内部である程度の合意が成立していた。そして、第二次橋本内閣の成立後に首相と

その近辺が構造改革にむけて動き出した時、大蔵省は自省から派遣している総理秘書官を通じてその構想を橋本首相に示したところ、首相がこれを採用した（総理の指示とされる文案もこの秘書官が作成した）、という先の日経新聞社や西村などと同趣旨の経緯を紹介している（⑦第5章）。

いずれにしても、これらの情報を総合すれば、金融ビッグバン構想が橋本首相の個人的な思い付きではなく、大蔵省内部であらかじめ「長期にわたって慎重に」（⑦221）準備された構想であり、これが橋本首相によって「改革路線を進める第2次橋本政権の格好のPR材料」（⑤12）として実施に移されたという仮説は、これまでのところ有力な反証が見当たらず、前記の報告書の内容に照らして見ても、ほぼ真相に近いのではないと思われる。

しかし、金融ビッグバンが大蔵省主導で計画され、それが内閣によって実施に移されたのだとすれば、当時の大蔵省にはすでに92年金融制度改革法以来動き出している金融制度改革を全面的に仕切りなおし、自らの行政権限に重大な影響が及ぶことが予想される抜本的な制度改革を新たに推進するどのような必要性があったのであろうか。

この点を理解するために、当時の大蔵省をとりまく状況を少し振り返って見てみよう。1995年から96年は、大蔵省にとってきわめて難しい時期であり、ある意味で大蔵省はかつてない窮地に立たされていた。焦眉の問題は、住専問題の処理であった。大蔵省はバブル期の地価暴騰を引き起こした金融機関の不動産関係融資の膨張に歯止めがかけられなかっただけでなく、破綻した住専七社の処理で巨額の公的資金の投入が避けられなくなったことで、厳しい社会的批判の矢面に立たされていた。この問題は、銀行業界と農林省・農協の利害調整をめぐる複雑な議論を経て、96年6月に住専処理法が成立し、同年9月に最終的な処理を担当する整理回収銀行が設立されて一応のケリが付けられた。しかし、この問題をめぐっては大蔵省に対する社会的批判がその後も長く尾を引いた。

そのうえ、バブル崩壊の余波は住専にとどまらなかった。大蔵省は、94年の東京協和・安全信組問題に続いて、95年夏にはコスモ信組、兵庫銀行、木津信組の破綻処理に忙殺され、それらが一段落したところで大和銀行ニューヨーク支店における巨額損失問題が発覚した。この問題では、大蔵省の不手際から、アメリカの金融当局が当該銀行の責任だけではなく、大蔵省の監督責任と隠蔽体質を厳しく批判する事態に発展した。さらに、バブル崩壊後の地価の大幅下落によって銀行の債権が劣化し、株価の暴落とも相まって金融危機が小規模金融機関から大手銀行に波及する懸念が強まってきた。大蔵大臣の諮問機関である金融制度調査会では、不良債権問題と破綻銀行処理が最大の懸案になっていた。

大蔵省にとっておそらくもっと重大な問題は、96年春以降国政レベルで大蔵省改革にむけての議論が活発化し、「大蔵省解体論」がメディアで取り上げられ、それが世論として広がる状況になったことであった。大蔵省はその強大な権力を背景に金融監督権限の維持のために政府与党に強く働きかけたが、当時の行革論の渦巻きと大蔵省批判の高まりのもとで、議論の推移をコントロールする力を次第に失っていった（真淵⑧）。その結果、同年9月には、銀行局と証券局を統合して大蔵省から分離し、金融機関に対する検査・監督機

能を独立させることを骨子とした改革案が連立与党の最終案として決定された。

連立与党 3 党の改革案は確定したが、10 月に予定されている総選挙の結果次第ではこの最終案がどのような形で具体化され、実施に移されるかはまだ予断が許されない状況であった。事実、総選挙の結果をうけて第二次橋本内閣が走り出した後になっても、新しい監督機関の行政組織上の性格や、どのような手順で大蔵省の権限を分離するかなどの問題をめぐって大蔵省と議会との綱引きはつづけられていた。この問題は、最終的には橋本首相がすでに成立している 3 与党合意の線で大蔵省改革を実施に移すと決断したことで一応の決着がついた (⑧229-241)

金融ビッグバン立ち上げ前に大蔵省が陥っていた窮地とはほぼこのようなものであった。このようにかつてない苦境に立っている大蔵省が、21 世紀日本の新しい金融システム構築をめざす金融ビッグバン構想を、成立してまだ日の浅い新しい内閣に内閣秘書官のいわば入れ知恵のような形で提案したとすれば、その真意はどのようなものであったのだろうか。

この点についての戸矢の説明は要約すれば次の通りである。バブル崩壊と住専問題でかつてない厳しい社会的批判に直面した大蔵省は、組織存続のために公衆の支持を回復する必要にせまられた。このために、大蔵省の内部では、旧来の業態別金融行政の上に立脚した行政権限を世論に抗してそのまま維持するよりも、たとえ結果的に大蔵省の権限の多少の縮小を伴っても、公衆に受け入れられる「公益」を優位におく政策を自ら打ち出す必要があった。この時期の政治・社会状況からは、行政改革と金融システム改革がこのような「公益」としてもっともわかりやすい目標と考えられた。そこで大蔵省内部の「改革派」が中心となって、大蔵省の権限分離を最小に食い止めながら、「公益」の立場にたった自らの改革構想を推進するという方針が打ち出された。そして、このような大蔵省の思惑が、行政改革推進によって政治的主導権を回復しようとする自民党の思惑と結びついて、橋本内閣による金融ビッグバン立ち上げに導いた。要するに、「それぞれが組織存続の論理で行動する大蔵省と自民党との戦略的な相互関係のなかで金融ビッグバンが実現した」(⑦231) というのが戸矢の説明である。

(注) 戸矢によれば、このような経緯から、「大蔵省自身は改革に積極的であったが、改革が大蔵省のキャンペーンの一環として公にされることはなかった。・・・大蔵省は自らの関与の痕跡を消去する努力を続け、改革は外部にはひたすら橋本首相のイニシアティブとして表明された」(⑦260) これに対して、大蔵省内部で改革に消極的な銀行局に身を置いていた西村は、このような戸矢の説明に対して、次のような違和感を吐露している。「行政現場にいたことのある者の感覚からすると、このシナリオは事実を仮説に当てはめようとしすぎる傾向があり、またプレーヤーの役割をやや過大評価している。最大の主役は「環境」と「群集」であって、現にアジア通貨危機と山一破綻がなければ、その後の展開はもっと淡々としたものになっていたのではないか」(②345)

ここで、以上のような戸矢の説明を念頭におきながら、この問題を筆者なりの観点から

考えてみたい。

政治学者の真淵によれば、大蔵省改革をめぐる2つの異なる視点があった。一つは「誰が金融行政を行うのか」という視点であり、もう一つは「どのような金融行政を行うのか」という視点である。第一の視点は、「官庁の中の官庁(大蔵省)」から権力の一部を分離するという発想であり、いわば「国家権力の所在」を移し変えることである。これに対して、第二の視点は、国家権力の所在に手を付けずに金融行政の効率化、スリム化、透明化、規制緩和などを行うという発想である。そして、真淵によれば、これら「2つの視点を同時に立てて、2つの目的を同時に追求することは、容易ではない」(⑧56)

もともと「国家たる大蔵省」を自認し「財政と金融の一体性」を原則に掲げる大蔵省には、第一の視点は存在しなかった。これまでも大蔵省は金融業界からの要望やアメリカからの要求に応える形で金利自由化、外為法改正などさまざまな金融制度改革を実施してきたが、それらはすべて第二の視点にたった改革であった。しかし、前述したような95年から96年にかけて高まった大蔵省に対する社会的批判は大蔵省の思惑を超える激しいものであり、これを背景とする国会での改革論議も、すでに大蔵省のコントロールが及ばない勢いで進行していた。すでに大きく動き出している政治の流れを転換するためには、大蔵省改革と遜色ないほど社会的耳目をひきつけると同時に、先の第一の視点にたった改革とは同時に推進できない第二の視点にたった、別の大掛かりな改革プロジェクトが必要であった。「東京をニューヨークやロンドン並みに」とか「フリー・フェア・グローバルの3原則」という俗耳に入りやすいキャッチフレーズを前面に掲げての金融ビッグバン構想が、このような意味での代案として大蔵省から行政改革のPR材料を求めている新内閣に持ち込まれたと考えることもできよう。

(注)ただし、その後の大蔵省改革において金融検査・監督部門が一括して分離されたことで、「金融ビッグバンを唱えることで組織解体を阻止しようという[大蔵省の]もくろみ」(⑦214)は、結果的には失敗した。大蔵省が金融ビッグバン計画を構想した時点では、大蔵省改革をめぐる議論が政治レベルですでに大蔵省のコントロールを超えて進行していたからである(⑧第4章)。

3. 前面に出なかった金融業界

金融ビッグバンは金融システムの大改革をめざす政治経済的プロジェクトであるから、その最大の利害関係者である金融業界の動きや思惑と無関係に構想されたと考えることはできないであろう。まして、その構想のそもそもの出所が金融業界の利害調整に全般的な権限をもつ大蔵省であるとすれば、なおさらである。

これまでのさまざまな金制度改革において、大蔵省は大手銀行の収益確保と金融業界の秩序維持(過当競争防止)を基本原則として各業態間の分野調整を仕切りながら、同時に金融効率化・金融国際化など時々必要に応じて金融自由化を段階的に進めてきた(⑨)。これら2つの目標は、大手金融機関の主要な取引先である大手企業の銀行依存が継続し、

日本の金融システムが銀行中心の間接金融を軸として機能している限りで両立可能であった。しかし、1980年代に入って国際収支の大幅黒字を背景に膨大な過剰流動性が発生し、企業金融の構造が内部金融中心に転換し、さらに公社債市場の膨張から来る圧力で金利規制が利かなくなると、その矛盾が顕在化してきた。大手銀行は、預金を集中し、大手企業に融資を集中するという従来のやり方では十分な利益を確保することが難しくなってきた。そのために大手銀行は、一方では厚い利鞘が期待できる中小企業金融や消費者金融分野での業務を拡大し、他方では、確実な手数料収入が望める投資信託業や証券業務に参入する動きを強めた。

このような大手銀行の動き（ユニバーサルバンク化）は、従来の金融行政の枠組みである業態区分の流動化を引き起こし、銀行・証券の垣根問題、郵貯問題、投資信託自由化など、業態間の利害再調整をめぐる制度改革論争を引き起こした。この論争が大蔵省のコントロール下で何とか調整され、銀行業と証券業の新しい棲み分けを中心に再構成された金融秩序を制度化したのが、1992年6月に成立（93年4月施行）した金融制度改革法であった。

（注）金融制度改革法（92年）の正式名は「金融制度及び証券取引制度の改革のための関係法律の整備等に関する法律」。この法律の意義を、大蔵省は次のように解説している。「この法律は、金融の自由化、国際化、証券化の進展等の内外の社会・経済情勢の変化に対応して、金融・資本市場における有効かつ適正な競争を促進し、市場の効率化・活性化を図るとともに、金融機関および証券会社が経営上の創意工夫を発揮し、利用者のニーズに合った金融サービスを提供できるようにするため、わが国の金融制度および証券取引制度を包括的に改革するためのもの」で、「これにより、戦後40年間続いた専門制・分業制に基づくわが国の金融制度は、新しい時代に向けて大きな転機を迎えることとなる」（⑩）

以上からも明らかなように、90年代前半期には大蔵省は金融制度改革法が成立したことによって、制度改革には大きな区切りがついたと考えていた。事実、同法にもとづいて、いわゆる業態別子会社方式による銀行・証券相互参入（実態は銀行の証券参入）が実現し、信託業務の自由化も実施された。この改革は銀行本体での証券業参入を認めず、業態別子会社という使い勝手の悪い方式を採用した上に、銀行が従事する証券業についても、それを基本的に発行市場に限定し、特に銀行が一番望む株式仲介業務は当分の間認めないなど、大手銀行の立場からはいまだ満足はいくものではなかった。

このために、銀行業界は金融制度改革法の施行後も、証券業および投資信託業の一層の自由化をめざす活動をやめなかった。その際に銀行業界が最大の論拠として持ち出したのは、「金融空洞化論」と「公的金融見直し論」であった。金融空洞化論は、日本の金融制度改革が不徹底なために、金融グローバル化による市場間競争で東京市場はロンドン、ニューヨークに遅れをとり、外資系金融機関の日本離れや外国企業の東証からの撤退、先物取引の海外市場への流出、外為取引の低迷など東京市場の空洞化が進んでいるという主張であり、大手銀行のユニバーサル化・国際化戦略に沿った主張であった。他方、「公的金融見

直し論』はいうまでもなく郵貯問題と政府系金融機関による「民業圧迫」問題で、伝統的な銀行業務で収益が伸び悩む大手銀行が公的金融分野の民間への明け渡しを求める主張であった。要するに、これらの議論は、どちらもつきつめて言えば、バブル崩壊後の収益悪化に苦しむ大手銀行が新しい収益機会を開拓するための方策であった。

このような大手銀行の立場からの金融空洞化論および公的金融見直し論は、大手企業を中心とする産業界からも強い支援を受けていた。大手企業は、これまでも金利の低下、資金調達手段の多様化、海外金融市場の利用など金融自由化と金融制度改革の恩恵に欲してきたが、今後予想される産業再編と国際化の進展を念頭において、より自由で使い勝手の良い資本市場を求めている。(例えば、⑩)

しかし、証券市場の自由化を軸とする大手銀行からのこのような自由化推進論は、その目論見どおりには進展しなかった。1994年以降、バブル崩壊による不良債権問題と金融危機の深刻化、さまざまな形で噴出した金融スキャンダル等によって、銀行業界が先導する形の制度改革論が社会的に受け入れられる状況ではなくなったからである。94年末からは、相次ぐ金融機関の破綻によって、金融不安をどうやって沈静化するかということが金融当局にとって当面の最重要課題になってきた。大蔵省は95年6月の「金融システムの機能回復について」という声明に続いて、同年12月には「金融システム安定化のための諸施策」を公表し、金融不安への対応に追い込まれた。同様に、国会やメディアの議論の焦点も、破綻金融機関の処理と預金保険制度の立て直し問題に移っていった。

さらに、住専処理における議論の混迷と公的資金投入は、大手銀行が自分たちの希望する金融制度改革を国政レベルの議題として強引に押し出すことを困難にした。また、金融ビッグバンを積極的に主張する大蔵省内「改革派」も、金融業界の複雑な利害調整で自分たちの計画が行き詰まることを警戒し、構想の取りまとめに際して、金融業界とのすりあわせを一切行わなかった。(⑦203-4) 軽部・西野が記しているように、大手銀行業界に近い銀行局は金融ビッグバン構想に最後まで消極的であったが、それは金融ビッグバンが実際に動き出したときに予想される銀行業界の混乱をコントロールできるかどうかについて銀行局には不安があったことを裏書している。いずれにしても、金融ビッグバン構想が大蔵省内で取りまとめられ、それが内閣に持ち込まれる経緯では、金融業界がこの計画に直接関与する余地はそれほど大きくなかったと考えられる。

ただし、このことは金融ビッグバン構想において大手銀行や大手証券会社の利害が無視されたということの意味するものではない。金利自由化が少なくとも制度的には完了したこの段階では、業務規制の撤廃、言い換えると業態別子会社方式のような中途半端な自由化ではなく、もっと直接的な形でユニバーサルバンクを実現し、資本市場や投資信託市場に自由に参入することのできる抜本的な規制緩和が、大手銀行業界の待望するところであった。さらに、大手銀行が願望する国際化戦略を積極的に展開するためには、ユーロ円市場の拡大や東京市場の活性化を進めることは、実際に焦眉の課題であった。その意味で、金融ビッグバン構想に盛り込まれた金融改革の目標は、大手銀行や大手証券会社の目標と

も基本的に合致していたのである。

4. 日米包括経済協議と金融サービス合意

金融ビッグバンの構想が、橋本首相の指示に先立って大蔵省の内部ですでに準備されていたという事情については既に述べた。しかし、金融ビッグバンの背景を理解するためには、もう一つ重要な要因を検討する必要がある。それは、大蔵省による金融ビッグバン構想が計画されるのに先行して、日米政府間で金融サービス分野に関する二国間協議が決着し、その中で日本政府はアメリカに対して包括的・かつ抜本的な金融市場開放・規制緩和措置の実施を約束していたという事実である。

これまで日本国内で金融ビッグバンの背景をとりあげた多くの論者は、かねてから日本の金融市場開放・規制緩和を強く求めていたアメリカの動きをほとんど考慮に入れていない。前記の西村(②③)には、金融ビッグバンに関する記述で日米金融サービス合意との関連について考慮した跡は見られないし、戸矢の場合にもアメリカからの要求については言及していない。彼は、「1980年における自由化〔資本取引を原則自由とした外為法改正を意味すると思われる〕以来、アメリカ政府の外圧を受けて日本における外資系企業のプレゼンスは高まっていた」としながらも、「金融ビッグバンの過程には外圧と指摘されるほどの衝撃はない」と簡単に片付けている(⑦222)。

しかし、1980年代以降次第に加速した日本の金融市場開放・規制緩和のプロセスが、日米円・ドル委員会以来のアメリカからの強い要求に沿って実施されてきたことは周知の通りである。1984年2月に円・ドル委員会作業部会が開催されて以来、アメリカ側の要求は主として実務家レベルでの作業部会の形をとった二国間協議を通じて伝えられてきた。そして、これらの協議で日本側を代表したのはいうまでもなく大蔵省であり、アメリカの要求は大蔵省によって法案化され、実施されてきたのである。このような歴史的経緯を念頭におけば、金融ビッグバン立ち上げに先立って成立していた日米金融サービス合意がその後の改革になんらの影響も与えなかったと考えることは不自然であろう。

(注)日本の市場開放・規制緩和をめぐる日米間の実務レベルでの協議は、日米円・ドル委員会作業部会(1984年2月～5月)、日米円・ドル委員会フォローアップ会合(1984年11月～88年6月)、日米金融市場作業部会(1989年11月～93年5月)金融サービス作業部会(1993年9月～94年12月)として80年代前半期以降途切れることなく継続されている。(詳しくは、⑫を参照)これらの協議を通じてアメリカは、日本政府がアメリカの要求に応じて制度改革を実施するのを監視し、追加の改革を要求してきた。

経済問題を最優先することを公約に掲げて政権についたクリントン政権は、貿易不均衡問題の責任を貿易相手国に求め、アメリカの要求がストレートに伝わる二国間協議を通じて米国の製品・サービスの輸入拡大を数量的な目標をさだめて相手国に迫る、きわめて一方的・攻撃的な通商戦略を露骨に打ち出した(⑬第3章)。このような通商戦略の最大の標的は膨大な対米貿易黒字をかかえる日本であったが、クリントン政権がそうした対日通商

戦略を日本側に外圧として伝える外交的枠組みが、1993年7月にクリントン大統領と当時の宮沢首相によって合意された〈日米間の新たな経済パートナーシップのための枠組み〉であり、そのフォーラム(協議の場)が、この合意にもとづいて開始された日米交渉、すなわち日米包括経済協議であった。

クリントン政権は、日米間には金融サービスを含むさまざまな分野に構造的な違いがあることを強調し、個別分野をとりあげて具体的な結果が期待できる約束を日本側に要求した。アメリカ側は、1993年4月のクリントン・宮沢第一回会談に備えるために、ルービン大統領補佐官(経済問題の政策作りのために新たに設けられた国家経済会議(NEC)の担当責任者)を中心とする対日政策策定のための特別作業グループを立ち上げ、〈ジャパン・ペーパー〉と呼ばれる要求案を準備した。この要求案は、協議の開始に先立ち、栗山駐米大使を通じて日本側に手渡されていたが、それには、包括協議に先立つ日米構造協議以来とりあげられてきたマクロ経済問題(日本の内需拡大による経常収支黒字の削減)とあわせて、分野別の要求が持ち出され、その中に政府調達、自動車・自動車部品、保険などと並んで金融サービス分野が含まれていた。(⑭73-75、79-81)

日米包括経済協議は、その後宮沢内閣の退陣、非自民連立与党を基盤とする細川内閣の成立という日本国内の政治状況の急変に加え、アメリカ側の一方的で強引な要求に対する国内関係分野からの不満が大きく高まったこともあって、94年2月のクリントン・細川会談ではいったん決裂するという事態を迎えた。これに対してクリントン大統領はかねてから日本を標的に制定され、すでに期限切れになっていた1988年包括通商法のスーパー301条を復活させ、報復を示唆しながら日本側に譲歩を迫った。このようなアメリカからの強い圧力の下で、細川内閣の退陣後に成立した村山連立内閣は協議の再開に応じ、94年10月にはアメリカ側が優先分野として重視していた保険分野で合意が成立した。

このように貿易不均衡の改善を迫るクリントン政権の強い要求によって、1993年以降、上記の合意枠組みの下で合計38件の貿易合意・協定が結ばれ、その範囲は自動車・自動車部品、保険、金融サービス、民間航空および港湾慣行、農産物、娯楽、その他の幅広い分野にわたっていた。このうち、金融サービス分野に関しては、93年9月の第1回会合から95年2月の決着までの間に合計12回の作業部会が開催された。当初この作業部会の共同議長として取りまとめにあたったのは、日本側は大蔵省榊原国際金融局次長(94年9月以降は久保田国際金融局次長)であり、米国側はニューマン財務相次官補代理であった。この過程で、両国は大蔵省・財務省の首脳を含む幹部間でも密接な連絡を取り合っていた。(細見⑮12)

金融サービス分野の協議も、年金運用への米系投資顧問会社の参入問題などをめぐって難航したが、1995年2月に竹村大蔵大臣とニューマン米国財務長官代行とが電話で会談し、「金融サービスに関する日米両国政府による諸措置」が合意された。

(注) 1995年日米金融サービス合意は、1993年7月から開始された日米包括協議の分野別合意の一つとして成立したもので、「日本国政府及びアメリカ合衆国政府による金融

サービスに関する措置」と名付けられ、ルービン財務長官と栗山駐米大使が署名している。合意文書の日本語文は『金融』1995年5月号に掲載されている(24-37ページ) また、英語のテキストは米国財務省の Web サイトから *1995 Financial Services Agreement* としてダウンロードできる)

このいわゆる「金融サービス合意」の内容は、形式的には日米双方がそれぞれ規制緩和措置の実施を約束する形をとっていたが、実質的には、アメリカの要求に応じて日本が一方的に実施する金融分野の規制緩和の内容を網羅的に取りまとめたものであり、アメリカが実施すべき措置はほとんど何もなかった。日本側の主要な措置には、かねてからアメリカの要求が強かった年金資産運用の自由化、投資信託の規制緩和、証券市場(社債市場)の規制緩和とそのため証取法改正、ユーロ円債の規制緩和など国際資本取引の自由化に関する措置等が含まれていた(表1参照)。

この合意の意義を、金融サービス協議で米国財務省の最高責任者として共同議長を務めたニューマン財務長官代行は、以下のように述べている。

「我々は今回の合意に極めて満足している。今回、日本の金融分野におけるここ10年で最も包括的な市場開放のための一連の措置が合意された。・・・この合意によって、世界一流の競争力を有する米国の金融機関が日本の金融市場においてより有効に競争を行う機会が確保されることになる」(⑩)

また、この協議に直接関わったグッドマン駐日米国大使館付財務省代表は、この協議の成果を次のように高く評価している。

「[この合意は]非常に包括的な形で日本の金融セクターにおける自由化並びに市場開放措置について述べています・・・幾つかの分野で新天地を開くものであり、・・・[日米円・ドル委員会以降の]10年以上にわたって両国政府が行ってきた日本における金融の規制緩和と市場開放を促進するための努力の結実であった」(⑪)

さらに、アメリカ側から見た金融サービス合意の意義について、ウォールストリートジャーナル紙は、次のように論評している。

「日本は、多くが予想していた以上の譲歩を行っている。・・・日本の譲歩は、米国および国内の金融改革に対する要求を満足させることを目指している。とくに重要なことは、日本側が投資顧問会社に日本の巨大な年金基金市場へのアクセスを拡大したことである。これによって初めて、内外の投資顧問会社は25兆円を超える公的年金基金の運営で競争することが許されることになる」(*WSJ*,1995/2/11)

5. 金融サービス合意と金融ビッグバン

このように、1995年日米金融サービス合意は、その内容から見ても、関係者の評価から見ても、1980年代の円・ドル委員会以来の日本の金融市場開放・規制緩和に関する日米間交渉の歴史を画する重要な意味をもつ取り決めであった。そして金融ビッグバンは、この合意によって日本が包括的な市場開放・規制緩和措置をアメリカに対して約束し、アメリカ

カ側は日本の約束履行を作業部会などを通じて継続的に監視・評価するという状況下で実施に移された。しかも、この重要な合意の取りまとめに際して日本政府を代表したのは、その後大蔵省内で金融ビッグバン計画を強く推進したのと同じ国際金融局を始めとする大蔵省のトップ官僚であった。以上のような外交的コンテクストを念頭におけば、日米金融サービス合意と金融ビッグバンが無関係であるという解釈はおよそ成り立ち得ないのではないかと思われる。したがって、この合意に沿った日本側の約束履行を期待するアメリカ側からは、金融ビッグバンが1995年の金融サービス合意の実施過程の一部とみなされたことはきわめて当然であった。

(注) 金融分野の専門家だけではなく、日米包括経済協議に関する通商問題の専門家の研究においても、これまでのところ主たる関心は自動車・自動車部品問題や保険協議におかれ、95年金融サービス合意の意義について、とりわけこの合意と金融ビッグバンの関連に詳しく触れた研究は筆者の知る限りほとんどない。

1995年金融サービス合意の枠組みであったクリントン・宮沢による〈日米間の新たな経済パートナーシップのための枠組み〉は、その後1997年クリントン・橋本による〈規制緩和及び競争政策に関する強化されたイニシアティブ〉に継承され、アメリカ側は、包括経済協議で取り残された問題を含む詳細な「要望書」を日本側に示して、日本の市場開放と規制緩和の一層の推進を強く要求した。さらに、このようなアメリカが日本に対して一方的に市場開放・規制緩和を要求するための二国間協議の枠組みは、2001年6月のブッシュ・小泉による〈成長のための日米経済パートナーシップ〉に引き継がれた。そして、これらの枠組みのなかで、金融サービス分野は引き続き重要な個別分野として挙げられ、日本側による改革実施状況の監視と評価のための作業グループがさまざまに形を変えながら継続されてきた(2000年以降、金融分野を含むさまざまな経済分野をめぐる、アメリカが日本に対して行っている経済介入の詳細については、大門実紀史^⑧を参照)。

(注)2001年6月のブッシュ・小泉による〈成長のための日米経済パートナーシップ〉の枠組みでは、金融サービス分野は「財務金融対話」とよばれるフォーラムで取り上げられた。この協議は、少なくとも年1回両国の次官級(米国財務省、日本財務省および金融庁)を議長として開催されている。また、この協議に先立って、「競争的な金融市場の発展、銀行・証券セクターの強化、及び他の金融サービスに関する問題」に焦点を当てて突っ込んだ議論をする作業部会がより広範囲の金融当局関係者が参加して開かれている。この作業部会は、「民間部門の専門知識、所見、及び提言を含むインプット」を期待し、「民間部門の意見を真剣に考慮する」ことになっており、日米の金融業界の要求が協議に反映される仕組みになっている。(詳しくは首相官邸 Web サイトを参照)

最後に、1995年金融サービス合意から金融ビッグバンに至る日本の金融制度改革について、アメリカ側がどのように評価しているかを確認しておきたい。

日米交渉を通じて合意された日本側の約束がどのように実施され、成果をあげたかというのを調査し、米国議会に報告する(1988年包括通商法に基づく)責任を負っているの

は米国通商代表部(USTR)である。1998年の米国通商代表部『外国貿易障壁報告(1998)』の「日本に関する部分」は、1995年の金融サービス合意以後の日本の金融改革の進展について、次のように言及している。

「米国と日本は1995年2月13日、日米枠組み合意の下で、包括的な金融サービス合意に達した。この合意は、資産運用、証券、及びクロスボーダー資本取引という分野における外国金融サービス供給者のアクセスを妨げていた、法的・業務上の規制を自由化することを謳っている。この合意達成後の2年間に、日本政府は、その合意のほとんどを約束された期限内に実行した。日本政府は、一部の分野では合意の実施を早めたり、また、その範囲を拡大した。」

「米国政府は現在、合意を確実に、予定通り実施させるため、合意に盛り込まれた定量的・定性的基準を使ってこの合意を監視している。1997年10月に行われたフォローアップ会合では、米国は、金融情報の開示と透明性の一層の改善が必要であることを強調した。」

「橋本首相は、1996年11月11日の発表で、2001年までに日本の金融市場をニューヨークやロンドンの市場に匹敵させるため、金融・証券分野の広範な規制緩和を行うことを約束した。日本政府は、1998年3月に、金融自由化法案を国会に提出した。」

「日本政府の「ビッグバン」金融改革計画には、金融業態の枠を超えた相互参入の許可、税制の改革、手数料の自由化、外国為替取引の自由化、情報開示規則の強化、資産運用規制のさらなる自由化など、大きな変化が含まれている。このような変化によって、米国の金融サービス業者は、新たに重要なビジネスチャンスを生み出すことができる。1997年末、大手金融機関が数件倒産した後、金融部門の安定化への関心が高まったが、日本政府はこれまでのところ、少数の例外を除いて、改革スケジュールを堅持している。日本政府は1998年3月、国会に金融制度改革法案を提出した。米国政府は引き続きその進展を厳しく監視していく。」(本文は米国通商代表部のWebサイトからダウンロードできる)

さらに、同代表部が2000年3月に議会に提出した『外国貿易障壁報告』の「日本に関する部分」では、これまでの日本の金融市場は、細分化された分野別規制、行政指導の利用、系列制度、透明性の欠如、不十分な情報開示、制限的な有価証券定義、新商品申請の長い処理時間などによって、外国の金融機関のアクセスが妨げられてきた、と指摘したうえで、次のように指摘している。

「米国と日本は1995年2月、こうした障壁を撤廃あるいは削減するために、包括的な金融サービス合意である「金融サービスに関する日米両国政府による諸措置」に調印した。この合意には、資産運用、証券、およびクロスボーダー資本取引という主要分野における広範な市場開放措置が盛り込まれている。この合意調印後5年間に、日本は具体的な約束を指定された期限内に実行している」(訳文は同代表部の仮訳)

さらに、この文書は、「金融サービス合意」と金融ビッグバンの関連について、つぎのよ

うに言及している。

「1995年の合意以降の進展を基盤に、1996年11月、当時の橋本竜太郎総理大臣は、2001年までに日本の金融市場をニューヨークやロンドンと並ぶ市場にするために、金融・証券分野の広範な規制撤廃を行う「ビッグバン」構想を発表した」。

最後に、ホワイトハウス（広報担当）が1999年5月3日に行った日本の規制緩和に関する「第2回規制緩和・競争政策に関する強化されたイニシアティブの下での共同現状報告」についての説明では、次のように述べられている。

「日本の金融部門のビッグバン改革（それは1995年の米日金融サービス協定の約束をふまえて実施された）は、外国の金融サービス提供者が日本の金融制度のほとんどの分野で消費者にアクセスする可能性を相当程度改善すると見込まれる。」（文中（ ）内は原文のまま。報告の原文はクリントン財団(Clinton Foundation)のWebサイトで開示されている）

このように日米金融協議の経緯と金融ビッグバンについてのアメリカ側の評価を見る限り、アメリカ側が1995年日米金融サービス合意と金融ビッグバンを、日本側が合意に盛り込まれた約束を実施に移した一連の制度改革として理解していることは明らかである。言い換えれば、アメリカでは、これら二つは外交的約束とその履行過程として関連付けられ、その意味で、つねにセットで議論されているのが実情である。

以上を要するに、金融ビッグバンは、その実質的内容は、1995年金融サービス合意で日本政府がアメリカ政府の要求に応じて約束した市場開放・規制緩和のための改革であり、その内容を国内向けに行政改革構想として取りまとめたのは、この日米合意に関与した大蔵省（とりわけ国際金融局のトップ官僚）であり、さらに、これを行政改革で成果をほしがっていた第二次橋本政権に提示し、しかも自らは関与の痕跡を消して、もっぱら首相のイニシアティブという様相をとりながら実施に移したのも大蔵省であったというのが、無理のない解釈ではないかと思われるのである。

まとめ

金融ビッグバンは、行政改革に熱意を燃やす橋本首相によって1996年11月の「指示」という形で提唱され、首相の強いイニシアティブのもとで実施に移されたといわれてきた。しかし、実際には金融ビッグバンが、バブル崩壊と金融危機の責任を問われ、かつてない窮地に陥った大蔵省の内部で〈組織の論理〉にもとづいて計画され、行政改革のPR材料を必要としていた自民党と内閣によって採用されたということは、今日では多くの人によって指摘され、むしろ通説の一部になっている。

これに対して、金融ビッグバンに先立って日米包括経済協議の枠組みの下で成立した1995年日米金融サービス合意がそれ以降の日本の金融制度改革に及ぼした影響については、従来の議論ではあまり注目されてこなかった。しかし、「10年以上にわたって日米両国政府がおこなってきた日本における金融の規制緩和と市場開放を促進するための努力の結実」

であり「日本の金融セクターの非常に包括的な自由化並びに市場開放措置」であるとしてアメリカから大きな期待を寄せられた金融サービス合意が、その後に出された金融ビッグバンになんらの影響も与えなかったと考えることはあまりにも不自然である。

1980年代の日米円・ドル委員会以降、日米政府間の協議は、日本の市場開放・規制緩和をアメリカ側が一方的に要求し、日本側がそれを受け入れ、国内の金融業界の利害を調整しながら実施に移すという形で展開されてきた。アメリカは、1995年の金融サービス合意によって日本側から大幅な妥協と約束を取り付けた後、実務レベルの作業部会を通じて日本政府による合意事項の実施を「厳しく」監視・評価するとともに、改革の継続と追加的な措置を引き続き要求するために、日本に圧力をかけ続けてきた。

金融ビッグバンの実質的な内容は、このような日米の外交的文脈の中で見れば、その多くが日米包括経済協定の金融サービス合意においてアメリカ側からの要求として取り上げられたものである。そして、この合意を取りまとめ、後には金融ビッグバンを計画した大蔵省内の作業グループは、1995年の金融サービス合意でアメリカに約束した改革に、行政改革のPRにふさわしい名称（金融ビッグバン）、目標（2001年までに東京をニューヨークやロンドン並みに）及びキャッチフレーズ（フリー、フェア、グローバル）を与えたと考えられるのである。

〈参考文献〉

- ①池尾和人「求められる資産取引の自由化」『日本経済研究センター会報』（1996年3月）所収。
- ②西村吉正『日本の金融制度改革』東洋経済新報社（2003年）
- ③西村吉正『金融行政の敗因』中公新書（1999年）
- ④日本経済新聞社『どうなる金融ビッグバン』（1997年）
- ⑤軽部謙介・西野智彦『経済失政』岩波書店（1999年）
- ⑥大蔵省・新しい金融行政のあり方について検討するプロジェクト・チーム「新しい金融行政のあり方について」『信託』（1996年11月）
- ⑦戸矢哲朗（青木政彦監訳）『金融ビッグバンの政治経済学』東洋経済新報社（2003年）
- ⑧真淵 勝『大蔵省はなぜ追いつめられたのか』中公新書（1997年）
- ⑨高田太久吉「戦後日本の金融行政と制度改革」『経済』（2005年7月）
- ⑩大蔵省（仲 浩史・中村明雄）「金融制度・証券取引制度改革法の概要」『商事法務』（1992年7月）
- ⑪経済団体連合会『わが国産業の活性化と金融・資本市場の空洞化対策』（1996年5月）
- ⑫金融ジャーナル（編集部）「日米金融協議と関連する日本の金融自由化（83年11月～）」『金融ジャーナル』（1994年5月）
- ⑬佐々木隆雄『アメリカの通商政策』岩波新書（1997年）
- ⑭中戸祐夫『日米通商摩擦の政治経済学』ミネルヴァ書房（2003年）

- ⑮大蔵省(細見 真)「日米包括協議・金融サービス分野の決着について」『ファイナンス』(1995年2月)。同じ筆者によるほぼ同文が『経経詳報』(1995年2月7日、14日)『国際金融』1995年2月、『金融財政事情』(1995年2月)にも公表されている。
- ⑯ニューマン米国財務長官代行「金融サービス協議の合意に関するステートメント」『ファイナンス』(1995年2月)
- ⑰マシュー・グッドマン(米国大使館財務省代表)「日米金融協議を終えて」『月刊資本市場』(1995年3月)
- ⑱大門実紀史「アメリカの経済介入はどう進められてきたか」『前衛』(2006年2月)