

我が国金融システムの改革について

——— 活力ある国民経済への貢献 ———

金融制度調査会答申

平成9年6月13日

金融制度調査会

目 次

序

I. 我が国金融をとりまく環境

II. 金融システム改革の目指すもの—活力ある国民経済への貢献

III. 取り組むべき課題—利用者の選好が的確に反映される市場へ

1. 商品・業務・組織形態の自由化・多様化
2. 市場・取引のインフラ及びルールの整備
3. 金融システムの健全性の確保

IV. 改革の具体的な事項

i. 商品・業務・組織形態の自由化・多様化

1. 持株会社制度の活用
2. ABS（資産担保証券）など債権等の流動化
3. デリバティブの取扱い
4. 証券投資信託の販売
5. 保険商品の販売
6. 業態別子会社の業務範囲、弊害防止措置の見直し等
7. 普通銀行における長短分離制度に係る業務上の規制の撤廃
8. 外国為替専門銀行制度
9. 地域金融機関の役割
10. 電子マネー・電子決済
11. ノンバンクの資金調達の多様化

ii. 市場・取引のインフラ及びルールの整備

1. 金融先物取引のあり方
2. 短期金融市場の整備
3. 会計制度の整備
4. 金融機関等の利用者の保護

iii. 金融システムの健全性の確保

1. 早期是正措置の導入
2. 決済リスクの削減策の強化

v. 金融システム改革の進展に伴う法制面の課題

vi. 改革を進めるに当たって考慮すべき点

vii. 結び

○「我が国金融システムの改革について」の概要

「我が国金融システムの改革について」

—— 活力ある国民経済への貢献 ——

平成9年6月13日

金融制度調査会

いわゆるバブル経済の発生とその崩壊という経験を通じて、我が国の経済社会システム全体の見直しが国民共通の緊急課題となっている。

我が国経済が21世紀の高齢化社会においても活力を保っていくためには、経済社会システムの構造的な改革が必要であり、経済の基盤ともいべき金融システムについても、21世紀の我が国経済を支えるに足る優れたものへと変革しなければならない。

金融制度調査会（以下「調査会」という。）は、95年6月1日、21世紀の金融サービスに期待される機能等について検討するため金融機能活性化委員会を設置した。同委員会は、95年8月28日の第1回会合以来、幅広い検討を行ってきたが、こうした中、96年11月、橋本総理大臣より金融システム改革についての指示がなされ、これを受け、直ちに2001年までに改革が完了するプランの検討を行うこととし、鋭意審議を重ねてきた。

今般、この審議結果が「我が国金融システムの改革について——活力ある国民経済への貢献」と題する報告書として取りまとめられ、調査会において報告、了承された。同報告書が金融システム改革を進めていく上での具体的提案であることを考慮し、調査会はこれを調査会答申としてここに提出する。

今後、政府においては、本答申に基づき、所要の措置を講ずることにより、金融システム改革を着実に進めていくことを強く期待する。

昨今金融機関を巡る様々な不祥事が発生していることは極めて遺憾であり、企業としての倫理の徹底により一刻も早い信頼回復を図る必要がある。

自由化にはそれに見合う高い自己規律が求められるのは当然であり、改革を達成するためには金融機関自身による厳しい経営改革努力がまずもって重要である。活力ある国民経済に向けた今般の改革における金融機関の果たす使命の重さに鑑みれば、金融機関経営のあり方について利用者たる国民の声に謙虚に耳を傾け、今後の経営や業務運営に反映させる必要がある。金融機関は、その社会的責任と公共的使命を今一度自覚し、21世紀の金融システムにふさわしい金融機関となることを目標として経営に当たることを調査会として強く要望したい。

[\[次に進む\]](#)

[\[「我が国金融システム改革について」目次に戻る\]](#)

I. 我が国金融をとりまく環境

- (1) 我が国金融をとりまく環境は、自由化の進展、利用者ニーズの多様化・高度化、金融技術・情報技術の革新、国際化の進展、資金余剰基調の定着、などにより大きく変化している。
特に、資金余剰基調の定着は、金融機関、その利用者を問わず、我が国の経済主体の資金調達・運用両面における意識の変革を促している。
こうした環境変化に伴い、金融機関の有する仲介機能については、デリバティブ取引や債権流動化等、金融技術やリスク管理能力を駆使した手法による新たな展開が進みつつある。また、ノンバンクがより銀行等の預金受入金融機関（以下「銀行等」という。）の有する金融仲介機能に類似した役割を果たすようになりつつある。一方、決済機能についても、例えば電子マネー・電子決済に関する種々のプロジェクトの進展により、今後、画期的な変革がもたらされる可能性が生じている。
さらに、海外の金融センター、特にロンドンでは、ビッグバン以降利用者にとって便利で使いやすい市場が成立している一方で、経済活動のボーダーレス化が進展することにより、我が国の利用者及び金融機関が自由に市場を選択して金融取引を行うことが可能となってきており、海外の金融センターへの金融取引の流出など金融の空洞化についての懸念も指摘される状況となっている。
- (2) 我が国金融機関が以上のような環境の変化に迅速かつ柔軟に対応し、21世紀に向けてこれまで以上に特色ある経営を展開していくことを可能にするとともに、利用者が真に効率的な調達・運用を行えるようにするためには、下支えとなる金融制度・システムについて絶え間ない見直し努力が必要である。
- (3) 91年6月に出された調査会答申「新しい金融制度について」を受け、93年4月にいわゆる金融制度改革法が施行されたことにより、金融制度改革は、業態別子会社方式による相互参入等をはじめとして実施に移されてきたが、その後、各金融機関ともバブル崩壊に伴う不良債権問題への対応等、負の遺産の処理に追われたことから、改革実施の遅れや国際競争力の低下が指摘される状況につながったものと考えられる。
- (4) このような状況の下、金融システム安定化のための諸施策を盛り込んだいわゆる金融三法が96年6月に成立し、その一方で金融行政機構改革等が進められるなど、我が国は新しい金融行政に踏み出しつつあり、この機をとらえて、全力を挙げて2001年に向けた金融システム改革に取り組む必要がある。

(参考)

現在、米国においても金融制度改革を巡る議論が活発に行われている。本件については、96年末に終了した第104連邦議会においては、法案をめぐる調整が難航し、最終的な結論を得るに至らなかったが、97年1月からの第105連邦議会においては、持株会社を通じた銀行・証券・保険をはじめとする業態間の参入拡大を盛り込んだ複数の金融制度改革法案が提出されており、今回議会の最重要課題の一つとして、今後、審議の本格化が予想されている。

なお、財務省からもこれらの法案提出を受けて改革案が発表されたところである。

また、議会における議論と並行して、行政レベルにおいても、昨年来、銀行持株会社傘下の証券会社における業務内容制限の緩和、銀行・証券会社間のファイアー・ウォール規制の緩和、銀行の子会社に認められる業務範囲の拡大等、金融機関の業務に関する種々の規制緩和が実施され、金融分野における競争促進が進められている。

こうした制度面での動きに加え、実態面においても、例えば、米銀によるエクィティ・デリバティブやクレジット・デリバティブを組み込んだ取引、及び、貸付債権や保険リスクの証券化等が活発に行われることにより、銀行・証券・保険の業務の融合化は一層進みつつある。

一方、欧州においては、市場統合が着実に進展する中、米国系金融機関等との競争が激しくなっており、国際競争力の強化に向け、欧州の金融機関による国籍・業態を超えた買収等が進められている。具体的には、資本力のある商業銀行が、証券引受業務・アドバイザー業務等に関するノウハウを有する投資銀行や、投資顧問サービスを専門とする資産運用会社等を買収する例が近年相次ぐなど、ホールセール部門における総合的な金融サービスの提供が促進されてきている。

また、最近の欧米金融機関においては、資金調達を行おうとする顧客企業に対し、市場環境や顧客の財務状況を見つつ、クロスマーケティングにより、ローン、社債、株式等の資金調達手段を選択肢のパッケージとして提案し、顧客企業は、それらを総合的に比較検討して最適な資金調達手段の組み合わせを選択するようになっていると言われて

いる。

[\[次に進む\]](#)

[\[「我が国金融システム改革について」目次に戻る\]](#)

II. 金融システム改革の目指すもの－活力ある国民経済への貢献

- (1) 高齢化が急速に進む21世紀に向けて、豊かで創造的な経済社会を築いていくため、我が国経済構造の改革を進めることが喫緊の課題である。このため、経済活動を支える基礎的なインフラである金融が、その基本的機能である金融仲介機能及び決済機能を十二分に発揮することが必要であり、今般の金融システム改革を通じて、これらの機能がより活性化し、国民経済の更なる発展に貢献することが求められている。

すなわち、資金調達面において、次代を担う成長産業及び世界の国々に対して資金供給を円滑に行うとともに、資産運用面において、世界でも有数の1200兆円もの我が国個人金融資産を最大限に活用していくことにより、資源の最適配分が図られる必要がある。また、安全かつ効率的な決済サービスの提供は、信用制度の安定のために不可欠なものである。

- (2) 加えて、市場の活性化や金融機関の競争力強化を促す諸施策により、金融機能の充実が図られる結果、我が国金融業の健全な発展、さらには、国際通貨としての円の地位の向上にも資することが期待される。

[\[次に進む\]](#)

[\[「我が国金融システム改革について」目次に戻る\]](#)

Ⅲ. 取り組むべき課題－利用者の選好が的確に反映される市場へ

- (1) 以上のような金融を巡る環境の変化と改革の目標に鑑みると、今般の金融システム改革において取り組むべき課題については、現行の縦割りの金融制度の意義が薄れる中で、資産運用、資金調達両面における利用者を軸に据え、検討していくことが必要であると考えられる。

この場合重要なのは、利用者にとできるだけ多様な選択肢が与えられ、競争原理が徹底される中で様々な取引が行われることである。言い換えれば、利用者の選好が的確に反映される、公正で、効率的、かつ国際的な標準に整合的な市場が形成されることである。そうした過程では、銀行等への新規参入による新しい活力の導入も市場の活性化のために有効であるとの認識に立って、改革における諸課題に取り組んでいく必要がある。

こうした観点から、商品とそれを扱う金融機関の業務・組織形態の自由化・多様化を図る必要があり、同時に、取引が適正な市場規律の下で活発に行われるよう、市場・取引に係るインフラ整備及びルールとペナルティの明確化を行うことが求められる。また、改革を進め、競争原理の徹底を図るに当たっては、金融システムの健全性の確保も重要な課題となる。

これらの課題に取り組む際の監督当局の関与については、事前指導的な行政から市場規律に立脚した透明性の高い行政への転換を徹底していく必要がある。

- (2) また、金融システム改革を実施するに当たっては、利用者利便の見地から改革の成果が全国に均霑される必要があること、及び、創意工夫による地域の実情に応じた金融サービスの提供により地域の活性化に貢献する、といった観点も重要である。
- (3) なお、今般の金融システム改革には、前回の金融制度改革の「総仕上げ」という面もあり、前回の金融制度改革において示された基本的な理念、目指すべき方向性等は、今般の金融システム改革を実施していくに当たっても、基本的な考え方となるべきものと考えられる。このため、91年の調査会答申「新しい金融制度について」において検討された各事項については、そこで指摘されている考え方に基づき、できる限り早期の完了を目指して一段と加速して実施していくことが必要である。

1. 商品・業務・組織形態の自由化・多様化

- (1) 金融システム改革を利用者の立場から実施し、利便性・効率性の高い金融サービスの提供を実現するためには、市場原理の下で各金融機関が創意工夫を活かしつつ競い合うという環境が必要であり、このためには、商品・業務・組織形態の各分野にわたる思い切った自由化・多様化が前提となる。
- (2) 商品・業務・組織形態の抜本的な自由化・多様化は、金融機関の経営における選択の自由度を格段に拡げることとなる。従来、自由化を一つずつ積み上げていくような進め方の場合には、各金融機関が自由化された新規業務をその都度採り入れ、対応していく傾向にあったことから、金融機関の横並び構造が変わらなかったという面も否定できない。これに対して今般の金融システム改革においては、一定の期限を切って、その間に選択の自由度を大幅に拡げることにより、各金融機関は、採りうる多くの選択肢の中から、利用者との関係で自らが真に優位性を持つものに絞った選択を求められることとなる。
- (3) こうしたことから、今後、各金融機関は、自らの経営判断に基づき、それぞれが有する能力を最大限に活かした特色ある経営・創造的経営を行うことにより、利用者のニーズに応えていくことになると考えられる。例えば、マネーセンター・バンクを目指す金融機関においては、金融技術・情報技術を駆使した新しい高度な金融サービスの提供及び積極的な国際展開が特色となることが考えられる。また、リテールや地域に根ざした経営を目指す金融機関においては、個人利用者サイドに立ったきめ細かいサービスの提供に特化していくことが考えられる。

(参考)

この点に関し、近年の米銀の経営戦略についても、ホールセール業務を主力とするもの、リテール業務を主力とするもの、双方を行うもの、プライベートバンキングなど特定業務に特化するものなど、比較優位を有する業務への絞り込みが進められているとの指摘がある。

- (4) なお、金融機関の取り扱える商品・業務の範囲を拡げる場合、一方で、経営の健全性確保等の面で、それに見合った規律が当然必要になるとの指摘があった。

2. 市場・取引のインフラ及びルールの整備

- (1) 各金融機関が特色ある経営を目指していく中において、金融当局としては、徹底した規制緩和に加え、金融機関・利用者双方が市場において活発に取引を行うため、環境整備としてのインフラ及びルール作りを中心とした役割を果たしていく必要があり、これらを国際的な標準との整合性を念頭に置きつつ迅速に進めることにより、金融市場としての国際競争力・透明性が向上することになる。
- (2) また、金融機関間の市場を通じた競争が活発化するにつれ、経営の健全性の格差もより生じやすくなり、市場によるチェック機能が一層働くようになる。すなわち、自由で効率的な市場においては、信用力やリスク管理能力に問題のある金融機関は、資金調達コストの上昇等を余儀なくされ、最終的には市場から排除されるといった形で、市場機能に基づく金融機関の選別がより明らかになっていくと考えられる。こうした市場による監視機能を十二分に発揮させる観点からも、規制緩和に加えて、ディスクロージャーや会計制度・法制度の充実が重要である。特に、ディスクロージャーについては、早期是正措置の導入を控え、開示の現状等も踏まえつつ、引き続き見直しを検討していくことが必要である。また、中立的な格付機関のあり方についても今後検討していく必要があると考えられる。
- (3) 自由化の進展は、同時に、利用者にとり、多様化・高度化した金融サービスに伴うリスクとの共存を迫られることを意味する。利用者は、市場参加者として基本的には自己責任原則の下に行動することが求められており、こうした考えについて一層の浸透を図ることが必要であるが、他方、個人が金融機関を利用する場合、その専門的知識や損失負担能力には限界もあることに鑑み、適切な利用者保護を講じていくことが必要である。また、利用者が金融商品等の特性を正確に把握することができるよう、適切な情報提供をわかりやすい形で実施していくために一層努力すべきである。
- (4) なお、自由化の進展の中で金融システムの健全性を確保し、また、透明かつ公正な金融市場を構築していくためには、検査・監督体制の充実を図る必要があるとともに、その実効性を担保する観点から、当局に対する虚偽報告等に対しては罰則の強化を図ることも検討すべきである。

3. 金融システムの健全性の確保

- (1) 80年代後半、資金余剰の下で金融自由化が進展し、各金融機関においてはリスク管理が不十分なままに業容拡大が進められ、この過程で資産価格の極端な上昇と下落が発生したことにより、多額の不良債権が生じた。
他方、金融機関の不良債権の現状を見ると、不良債権総額、要処理見込額ともに着実に減少しており、個別金融機関の経営状況は様々であるが、金融機関全体としては、不良債権問題を克服することは可能であると考えられる。
金融システム改革は、バブル崩壊の処理に追われる金融機関によっては様々な苦痛を伴う面も否定できないものの、金融機関の利用者にとって、また、21世紀の日本経済にとって不可欠のものであり、金融機関の不良債権をできる限り速やかに処理しつつ、改革を遂行していかなくてはならない。
- (2) また、今般の改革は、銀行・証券・保険・ノンバンク分野に及ぶ広範な改革であり、それらに伴い、会計・法制・税制の制度見直しまで含むものである。加えて、金融行政機構改革、日銀改革も進められていることも考え合わせれば、英国のビッグバン等に比べても諸改革の影響は相当広範なものとなることが予想されるところである。今後、自由化に伴い、新規業務が増加するとともに競争が一層活発化していく中、利用者のための改革がかえって混乱を引きおこすことのないよう、各金融機関においてはリスク管理体制の整備に最大限の努力を行うべきである。また、こうした体制整備は、金融機関の経営体質強化の観点からも重要である。
- (3) 今後、競争が一層活発化していく中、自らの経営選択の結果として経営困難に陥り、市場から退出する銀行等が出てくることも考えられる。その場合の破綻処理のコストについては、96年6月に成立したいわゆる金融三法により、2000年度末までは預金者の負担とせず、預金の全額を保護しうる枠組み等が整備されたところである。
今後については、95年12月の調査会答申「金融システム安定化のための諸施策」は、預金者に自己責任を問うための環境整備は2000年度末までのできるだけ早期に完了する必要がある、その後においては、信用秩序に与える影響等を十分に考慮する必要はあるが、パイオフも選択肢の一つとなっている。
- (4) これらの点に関し、98年4月より、銀行等の経営の健全性を確保していくための、

市場規律に立脚した新しい監督手法である早期是正措置の導入が予定されているところであり、自己査定を基本とする本制度の導入により、金融機関の自己責任原則に基づく経営改善への適時かつ迅速な取組みがより促されることになるものと期待される。

[\[次に進む\]](#)

[\[我が国金融システム改革について\]目次に戻る\]](#)