企業環境研究年報
No.5, Nov. 2000

戦後日本における中小企業金融のあり方について
――「護送船団行政」脱却論批判――

齊藤　正
（駒澤大学）

1　ビッグバンの展開と中小企業金融

80年代央に「絶頂」を誇った「日本的経営」[1]はグローバル化の急速な進展のなかで行き詰まりを露呈し，社会経済システムのいたるところで「綻び」を現出させている。地域経済の衰退に相変わらず「ゼネコン主導」の公共投資を主張し続ける政官財の癒着の根深さ，少年犯罪の凶悪化,「市民社会」では当然のコンプライアンス（法令遵守）を敢えて強調しなければならない企業犯罪の続発，等々,「愛国者」と言わずとも国民の多くが「この国」の行く末に不安を持つことは当然であろう。

1996年，当時の橋本首相はグローバル化時代における日本経済の「抜本的改革」を謳って「6大改革」を打ち出し，その一環としての「日本版金融ビッグバン構想」が,98年4月にスタートした。ビッグバンは，フリー，フェア，グローバルな金融システムの構築を目指すとされているが，85年の日米円ドル問題委員会，88年の日米構造協議以来繰り返しわが国の金融開放を要求し続けてきた米国の要求をほぼ全面的に受け入れるものであり，わが国の金融の実状，取り組むべき課題を著しく軽視して展開されている。すなわち，95年2月の「日米政府による金融サービスに関する措置」では，わが国金融市場の透明性の向上，資産運用業務の規制緩和，証券業務の自由化，クロスボーダー取引の自由化，などの「懸案事項」が一応合意をみたが，それは「アメリカン・スタンダード」，すなわち，「市場原理至上主義」を土台として「活動の自由」を束縛するあらゆる規制の撤廃を求める米国の巨大金融機関の利害を他国に強要する「ウオールストリート」の論理そのものであった。

わが国の金融の実状を無視ないし軽視したビッグバンの展開下で「早期是正措置」や「検査マニュアル」が中小企業専門金融機関や中小企業者の切実な要求を無視して一律に適用され,金融機関の貸し渋りが深刻化し，中小企業経営を直撃している。東谷暁氏は近著『金融庁が中小企業をつぶす』（草思社）のなかで，財政・金融面において過度に権限が集中されていた大蔵省の裁量行政を「透明な」ルール型行政に転換するとして，検査部門を分離して発足した金融監督庁の下で裁量行政が一層強まっていること,検査マニュアルがいかにわが国の実情を無視したリアリティを欠くものであるかを鋭く指摘されている。まさに書名のごとく「金融庁が中小企業をつぶす」という事態が生じているのである。

こうした金融行政を貫いているのは，従来の金融行政が市場原理の発揮を妨げ，「非効率な」中小金融機関をも保護してきた「護送船団行政」であったという認識である。「非効率」金融機関の対象は中小企業金融専門機関，業態としては,主に，信用金庫や信用組合といった協同組織金融機関を指しており,「非効率」とは高コスト性を意味している。

たしかに，1928（昭和3）年施行の旧銀行法が,昭和恐慌期の銀行倒産の続発の教訓から預金者保護の必要性が著しく高まったことを背景に制定されたという事情もあって，旧銀行法の下で

は，第２次大戦後も行政が信用秩序の維持による預金者保護に注意を払いつつ展開されてきたし，そのためのきめ細かな行政指導が行われてきたことは否めない事実である。また，戦後の銀行業に対しては，厳格かつ序列的な金利体系によって特徴づけられる「人為的低金利政策」の下で，預金金利が低位に固定化されてきたことは，貸出金利と預金金利とのあいだにプラスの利鞘を保証するものであり，資金調達面におけるコスト競争を回避させ，経営効率化への誘因を低めることになったことも事実であろう。

「市場原理至上主義」にもとづく，こうした「護送船団行政」批判論が，低成長への移行に伴う預貸業務のウエイトの低下と異業種の銀行業への参入によって，貸付資本，したがって銀行数が過剰になったという「オーバー・バンキング論」と結びついて，「非効率な」中小金融機関の再編・淘汰を当然視する「護送船団行政」脱却論として主張されているのである。

しかし，半ば通説的に表現されている「護送船団行政」とはどのような意図で，どのような競争条件の下で展開されてきたのか，という点に立ち入って検討すると，以下にみるように，「護送船団行政」という表現が適切なものとはいえないことが理解される。

われわれは，第１に，「護送船団行政」の実体的意味とは何であったのかを検証し，第２に，わが国の現状をオーバー・バンキングとしてとらえる見方が正しいのかどうかを判定し，第３に，それらを通じて中小企業に対する安定的な資金供給を保証する金融システムとはどのようなものであるかを明らかにする必要があるが，小論では，高度成長期を通じて戦後日本における資金配分システムの主要な手段であった「窓口指導」に焦点を当てて，本号の統一テーマである「日本経済21世紀への課題」に中小企業金融論の視角からアプローチを試みる[2)]。

2　戦後金融制度の再建と中小企業金融制度

まず，戦後の金融制度の確立過程を概観し，中小企業金融制度がどのような位置づけの下で確立したのかをみておこう[3)]。

第２次大戦後，アメリカ占領軍が打ち出した戦前・戦時中の特殊銀行廃止の方針によって，植民地経営を目的とした台湾銀行，朝鮮銀行，戦時経済の運営を目的とした戦時金融公庫，南方金融公庫が廃止されるとともに，後進的資本主義を育成するための日本興業銀行，日本勧業銀行，北海道拓殖銀行も，短期金融を銀行に長期金融を証券市場に委ねるという占領軍の方針の下，存立基盤を失い，普通銀行を中心とする金融機構への再編が図られ，勧銀，拓銀は普通銀行に移行することになった。

しかし，ドッジラインと朝鮮特需ブーム後の日本経済の再建・復興過程の中で，普通銀行中心の金融機構が大企業を中心とする資本蓄積を促進するうえで質的・量的に限界があることが明らかとなり，普通銀行，その中心は財閥解体にもかかわらず，経済力集中排除の対象から免れ，それまでに復活再編を一定程度遂げていた旧財閥系大銀行であったが，その機能を補完する専門機関の創設・整備が図られることになった。

補完金融制度としてまず，大企業の設備資金の不足を国家資金で補強するために政府系金融機関が設立された。日本輸出銀行（1950年：52年に日本輸出入銀行に改組），日本開発銀行（1951年）が設立されるとともに，大蔵省預金部が資金運用部に改組されるなど，郵便貯金や簡易保険を通じて集めた国民の零細貯蓄を原資として，戦略的重点分野に配分する財政投融資の仕組みも整えられた。なお，1949年には国民金融公庫が，50年には住宅金融公庫が設立されているが，前者は戦前からの庶民金庫と恩給金庫が合併したものであり，後者はGHQによって例外的に認められたものであって，中小企業関連，住宅関連等の分野における政府系金融機関の整備は，1953年の農林漁業金融公庫，中小企業金融公庫の設立に見られるように，大企業への融資集中体制が基本的に成立し，中小企業，農業

分野における資金不足が深刻化してからのことであった[4)]。

補完金融機関としての第2は，長期金融機関制度の確立である。それは，朝鮮特需ブームの下で都銀のオーバーローンが激化し，その是正が問題となったことを契機としており，長短金融の分離にもとづき都銀の長期貸出を専門機関によって代替させようとするものであった。そこで，1950年の「銀行等の債券発行等に関する法律」によって旧特殊銀行に債券発行を認め，民間金融機関として育成する方向性が打ち出されるとともに，1952年の長期信用銀行法，及び貸付信託の導入によって長期信用銀行，信託銀行が長期金融の役割を担うものとして位置づけられた。

これらの大企業向け設備資金を補完する機関とは性格を異にするが，融資集中機構の下で深刻になった中小企業分野や農林漁業分野に対する専門機関の拡充が図られた。とりわけ，中小企業金融については，大企業への「融資集中体制」が強化されるなかで資金不足が深刻化するが，戦前・戦中を通じて支配的であった問屋制前貸しの衰退と軍需下請け制の崩壊は中小企業に自立性を与える契機となった反面，中小企業の企業間信用および銀行借入への依存を強めさせ，中小企業の資金難を一層深刻化させた。大企業向け貸出に集中する必要があった銀行にとって中小企業に振り向ける資金的余裕がほとんどなく，大企業の中小企業に対する手形支払いが一般化したためである。そこで中小企業に対する資金供給ルートを確立することが社会政策的に重要な課題となり，日銀の別枠融資の拡大，見返り資金からの中小企業金融，日銀による市街地信用組合および無尽会社からの国債買い上げ，などの措置がとられたが，基幹産業への融資集中政策が基本であり，中小企業への配分は限定的なものにとどまった。

そこで銀行以外の中小企業金融機関を中小企業金融専門の「銀行」に改組することが図られ，1951年5月の相互銀行法，信用金庫法によって，信用創造機能（当座預金業務）をもたなかった無尽会社が相互銀行に改組され，員外預金や手形割引が認められていた市街地信用組合と組合員のみを対象とし，組合員の預金のみを取り扱っていた信用組合が混在していた信用協同組合を分化させ，市街地信用組合の多くが中小企業金融専門の「銀行」としての信用金庫に改組された。

金融ビッグバンによって，現在，全面的に組み替えられようとしている第2次大戦後の金融制度，いわゆる専門的金融機関制度は，こうして1956（昭和31）年の『経済白書』が「もはや戦後ではない」と宣言した時点までに大枠がほぼ整備され，産業の二重構造に対応した金融の二重構造がかたちづくられたのである。

こうした専門的金融機関制度はわが国の戦後，特殊的条件の下での経済政策の目的に適うものであった。すなわち，戦後復興と重化学工業化への産業構造の転換を図りつつ，対外競争力の強化を達成するという強蓄積政策の下では，過去の蓄積をはるかに上回る膨大な資金調達の必要という貨幣資本不足の状況に加え，過大投資によるオーバー・ボロイングと資本回転率の低さという企業体質もあって，企業部門には絶えず金利低下圧力が働いていた。こうした企業による低コストかつ大量の資金調達要求は，証券市場にそれを満たす条件が存在しなかったため，新たに編成された専門的金融機関制度の下での間接金融機構によって担われることになったのである。

さて，日本銀行は1960（昭和35）年8月以降，公定歩合を段階的に引き下げ，専門的金融機関制度の「主力」たる都銀に低コスト資金を供給する政策に転じた。これ以降，わが国独自の，いわゆる「人為的低金利政策」が「所得倍増計画」を掲げた池田内閣の下で，高度成長政策として本格的に展開されるが，ここで「人為的」というのは，資金の超過需要を残したままで，金利を需給関係によって決定される水準以下に人為的に規制したということを意味する。

3　窓口指導導入の経緯

兌換が停止された管理通貨制度の下でも資金配分の調節は金融政策を通じて行われ，その主体が中央銀行であることはいうまでもないが，公定歩合が資金配分の調節・制限機能を放棄した戦後日本の「人為的低金利政策」の下では，資金は「窓口指導」と呼ばれる信用割当によって配分されることになった。「窓口指導」は法律的根拠を持たない，日本銀行による金融機関に対する「道徳的説得」を通じた資金配分の調節手段であり，狭義には対象金融機関に対する貸出増加額規制を意味し，広義にはそれに加えて日常の資金繰り指導を含むものとされている[5]。当初は毎月貸出額の「枠」が規制されていたが，1964年以降は四半期ごとの「貸出増加額」規制として定着した。それは，伝統的手段としての公定歩合操作，公開市場操作，預金準備率操作が，市中銀行に対する貸出金利や債券売買量，預金準備率を操作することによってコスト効果や流動性効果を通じて市中銀行の与信量をコントロールしようとするのに対し，市中銀行の与信量を直接的に規制する手段である。

「窓口指導」が戦後日本において採られた理由は，日銀借入に恒常的に依存した都銀のオーバーローン体質と金利の硬直性のゆえに伝統的手段の作用する余地が少なかったためであるが[6]，重要なことは，その構造が形成されるに至った経緯とそれが戦後日本の経済成長に果たした役割である。そこでまず，どのような過程を経て窓口指導が金融政策の中心的手段になったのかを確認しておこう。

窓口指導は1953−4年の引き締め期から自然に始まったといわれるが，当時における引き締め政策の基本的手段は，1946年に復活された，市中銀行による一定額以上の日銀借入に対し，公定歩合を超える罰則的高金利を課す「高率適用制度」であった。

1946年5月に発足した第1次吉田内閣の下での電力，鉄鋼，石炭，海運という四つの重点産業に優先的に資金を配分する「傾斜生産方式」は，巨額の復金債の発行による日銀信用の膨張と，その発行負担軽減のための低金利政策によって特徴づけられるが，臨時金利調整法が1947年12月に公布・施行され，制度面からも低金利への誘導が図られた。

高率適用制度は，このようなインフレ促進的な資金供給体制の調節手段として採用されたのであるが，高率適用制度の貸出対象は，一般貸出であり，優遇貸付制度としての輸出入手形，スタンプ手形，外為貸出が適用から除外されており，戦後経済再建のための重点的資金投入と不急部門に対する資金配分抑制という政策的意図を妨げるものではなかった。たとえば，戦後補償の打ち切りに際し，生産的資金の増強を図る目的で1946年8月に創設されたスタンプ手形の適用部門は，石炭，肥料，繊維加工，地方特殊工業という経済再建の基幹的戦略部門であったのである。

「復金インフレ」政策は，1948年12月のGHQによる「経済安定９原則」と49年3月の「日本経済安定策（いわゆる「ドッジ・プラン」）によってデフレ政策へと急転する。超均衡財政，復金債発行停止，価格差補給金の打ち切り等，インフレの収束と，49年4月の１ドル＝360円単一為替レートの設定による国際競争力の回復・強化という課題を負わせられたデフレ政策は，復金債や国債の買いオペ，日銀貸出の積極化など，財政緊縮を金融政策によって補整しようとするデイス・インフレ政策によっても調整し得ない深刻な影響を経済に及ぼした（「安定恐慌」）。なお，このデイス・インフレ政策によって銀行が公然と日銀信用を基礎として信用を拡大する構造がつくられ，オーバーローン体質が定着する契機となった[7]。

「ドッジ不況」を救ったのは，1950年6月に勃発した朝鮮戦争によってもたらされた米軍特需である。特需に基づく外貨収入は「国際収支の天井」を高くし，電力，鉄鋼，海運，石炭を中心とする積極的な設備投資を可能にした。「特需

ブーム」に起動された成長刺激策は，国際収支の危機により，1953−4年の引き締め政策へと転ずるが，その際，公定歩合が引き上げられることなく（公定歩合は1951年10月以降，55年8月まで日歩１銭５厘に低位固定化された），高率適用が強化されるとともに，輸入金融に対する優遇措置が廃止された。この期の資金配分の特徴は，全国銀行貸出残高に占める，鉄鋼，石炭，海運，電力等の重点産業向けの，とくに設備貸出の比率が上昇していることと，他面で中小企業向け貸出が極度に圧縮されたことである[8]。

高率適用制度は，制度としては1962年11月の新金融調節方式の導入まで続くが，1955年8月の公定歩合の引き上げに伴い，その性格が変化する。最低歩合適用限度額が著しく拡大され，高率適用が個別的・例外的なものとされるようになったのである。従来高率適用制度が果たしてきた役割を公定歩合が果たすことによって「正常な」姿に戻すというのがその理由とされた。しかし，表１にみられるように，日銀貸出残高に占める高率適用貸出の割合が1953年時点で過半を占め，54年から55年上半期にかけて急上昇しており，日銀貸出の圧倒的部分が高率適用貸出となっているという事実は，高率適用が事実上公定歩合の役割を果たしており，高率適用としての独自的意味を失っていたことを示している。

表1　高率適用貸出の状況

年月末	日銀貸出残高(A)	高率適用貸出残高(B)	B/A	適用銀行
	億円	億円	%	行
1953.9	3,500	1,932	55	61
12	2,987	1,433	48	49
54.3	4,173	2,545	61	59
6	3,996	2,648	66	57
9	3,898	2,824	72	57
12	2,434	1,954	89	43
55.3	2,521	2,098	89	43
6	2,118	1,521	72	45
9	1,435	14	1	11
12	319	0	0	0
56.3	273	0	0	0
6	679	0	0	0
9	913	0	0	0

（出所）金融制度調査会『中央銀行制度特別委員会小委員会報告』11頁。

では，低利の公定歩合によって重点産業に優先的に資金を配分しながら，高率適用によって制限調節するという，「二本立て」の金利構造にその意義を有していた戦後の資金配分体制において「一本化」するということの意味は何か。公定歩合が低位性を脱して資金配分の制限調節という役割を担うことになったのであろうか。

答えは否である。というのは，貿易自由化に促迫された海外競争力強化および重化学工業化への産業構造転換の必要性の下で，過大投資によるオーバー・ボロイングと資本回転率の低さという企業体質における金利の割高性が金利の低下圧力として常に強く働いており，低金利政策を放棄し得なかったためである。事実，「神武景気」がもたらした「なべ底不況」からの脱出過程で相次いで引き下げられた公定歩合がその後の引き締め期においても上げ幅が小さく，1960年代に入ると，池田内閣による「所得倍増計画」の下で顕著な低下傾向を示すことになったのである。公定歩合が資金配分の制限調節機能を放棄し，「最後の貸し手」としてではなく「最初の貸し手」として追加的信用供給の役割をより鮮明に打ち出すことになった，いわゆる「人為的低金利政策」の展開である。

公定歩合が低位性を脱却できないとすれば，適用額が日銀貸出額にほぼ等しくなるほど膨張した高率適用制度がコスト効果を発揮し得ないこと，したがって資金配分の調節制限機能を持ち得なくなったことも明らかである。こうして，これ以降，実際には1957年の引き締め期に日銀が銀行の貸出額を「強力に」圧縮したことを嚆矢として，高率適用でもなく，公定歩合でもない，銀行の与信量を直接規制する窓口指導に資金配分の調節制限機能を担う中心的手段としての役割が求められることになったのである。

4　窓口指導の効果

では，窓口指導はどのようにして資金配分の

調節制限機能を発揮したのであろうか。その問題を以下の点について検討しよう。まず，窓口指導が銀行貸出の抑制に効果があったのか否か，あったとすればそれはどのようにしてなのか。これにはさらに２つの具体的問題が含まれる。窓口指導には対象金融機関（主として都銀と長信銀，ここでは便宜的に「都銀」とする）と非対象金融機関（主として相互銀行や信金，信組，ここでは「その他銀行」とする）が存在するため，窓口指導によって対象金融機関である「都銀」の与信量が抑制されるのか否かという問題（便宜的に「第１次効果」とする）と，「都銀」の与信量が抑制されたとしても，「その他銀行」を含めた全体の与信量も抑制されたのか否かという問題（同様に「第２次効果」とする）を区別して検討する必要がある。次に，窓口指導が国民経済的にどのような影響を及ぼしたのかという問題（同様に「第３次効果」とする）である。これは，金利の資金配分調節制限機能を極度に制限したところに成立した人為的低金利政策の展開過程において果たした窓口指導の効果のマクロ経済的な波及メカニズムを明らかにする問題である。

まず,「第１次効果」について検討しよう。日銀による「都銀」に対する与信量の規制は窓口指導の「枠」，すなわち，四半期ごとの貸出増加額の設定として行われた。その「枠」が「都銀」によって実際にどれだけ遵守されているかについては全く公表されていないが，「含み貸出」[9]が問題にされながらも概ね守られているという見解が支配的である。

その理由としては,インフレ防止のための「都銀」による日銀に対する協力態度や日銀の「都銀」への心理的圧力を挙げる見方もあるが[10]，「都銀」の「協力」の基礎には都銀相互間競争に規定された収益性原理が働いていたためである。すなわち，公定歩合が単に低位であるということにとどまらず，都銀の企業向け貸出利率を下回っており，預金債券コストをも下回る時期すら存在したという人為的低金利政策の下では，日銀信用がそれを独占的に享受してきた「都銀」にとって一種の「補助金」で，日銀借入金の多寡が「都銀」の収益性を直接左右する構造になっていたからである。仮にある「都銀」が窓口指導を遵守しなかった場合には，日銀は日銀信用割当の厳格化（準備金の積み増し請求）や日銀貸出量の削減といった収益圧迫手段をとることができる。恒常的に日銀借入に依存したオーバーローン体質の「都銀」にとって，そうした「制裁措置」は貸出量の減少による収益の低下か，貸出量を維持しようとする場合には，コールマネー等公定歩合に比較してはるかに割高な外部負債への依存度を高めざるをえなくなり，利ざやの減少を招くことになり，いずれにせよ,「都銀間競争」においてきわめて不利な立場に追い込まれることになったのである。

「第２次効果」についても日銀当局者を中心に肯定的見解が支配的である。ここでは代表的なものとして鈴木淑夫氏の見解を取り上げよう[11]。氏は恒常的に日銀借入に依存した「都銀」と「その他銀行」の貸出行動の相違をそれぞれの利潤極大化モデルを用いて説明され，窓口指導を通じた「都銀」の貸出量に対する抑制が，日銀の貸出政策と結びついて，コール市場を通じて「その他銀行」の行動に影響を及ぼし，金融機関全体としても信用供給量の抑制効果をもちうることを主張された。すなわち，日銀の貸出政策の変化が日銀信用のアベイラビリテイ（利用可能性）と公定歩合の効果を通じてコールレートの上昇と「都銀」の貸出増加額の抑制をもたらすが，金融機関全体における引き締め効果として重要なことは，コールレートの上昇が「その他銀行」のコールローン運用量を増大させ,「その他銀行」の（中小企業向け）貸出量を減少に導き,「都銀」におけるコールマネーの取り入れと日銀借入の返済がもたらされるといわれるのである。

これに対しては次のような異論が出されている。たとえば「『窓口指導』という直接的規制は，もしそれが実効的であるならば，その規制の対

象である都市銀行の貸出を抑制する効果を持っているが，同時に，規制の対象外の金融機関の貸出を相殺的に増加させるのである」[12] として，「第１次効果」を「第２次効果」が相殺するため，窓口指導は政策手段として有意ではなかったという主張である。

興味深いのは，この異論がわが国の貸出市場の現実から全く乖離した「均衡モデル」を用いて説明論理を構成していることである。すなわち，鈴木氏が「都銀」と「その他銀行」の行動の相違という現実に即したモデルを用いて議論を構成しているのに対し，このような「異論」は,「都銀」および「その他銀行」双方とも貸出の限界純収入がコールレートによって示される貸出の機会費用に等しいところまで貸出を行っており，かつ最適な，あるいは法定の準備を保有しているという「均衡状態」から出発し，窓口指導による均衡攪乱的な「都銀」の貸出減少→「都銀」における超過準備→最適準備調整としてのコールマネーの返済→コールレート低下→「その他銀行」における超過準備→「その他銀行」の貸出の増加，という議論を展開しているのである。

この議論の核心は,「都銀」の貸出減少がコールマネーの返済を通じてコールレートを低下させるという点にあるが，その想定はわが国における現実をまったく反映していない。引き締めを意図する日銀が日銀貸出の返済を求めないで,「都銀」によるコールマネーの返済を放任することはありえないからであり，日銀が日銀貸出の返済を強制して「都銀」のコールマネー依存度を高め，その結果，コールレートが上昇したというのが観察された事実の自然な解釈であり，窓口指導の「第１次効果」,「第２次効果」については，窓口指導が「都銀」に対してのみならず,「その他銀行」に対しても貸出量の抑制に実効的であるという鈴木氏の議論が説得性を有している。

さて，次に問題になるのは,「第３次効果」であり，具体的には，窓口指導による銀行与信量の抑制がマクロ経済的にどの程度のものなのかということと，銀行与信量の抑制が資金配分体制にどのような影響を及ぼしたのかということである。「都銀」の短期利潤極大化を想定し，コールレートを均衡金利として窓口指導の実効性を主張された鈴木氏のモデルではこの点が不明である。

人為的低金利政策は，いうまでもなく，低利かつ大量の資金を重化学工業化の担い手としての大企業に優先的に供給する体制であったが，大企業向け貸出が貸出の大半を占める「都銀」の貸出量が抑制される（「第１次効果」）ということは，大企業向け貸出もそれだけ圧縮されることになったのであろうか。

「都銀」が短期利潤の極大化を目指して行動しているとすれば，コールマネーの比重が増大し，利ざやが縮小する引き締め期には,「都銀」は低利回りの大企業向け貸出を減少させ，危険コストや貸出に伴う審査コストなど，企業規模に規定される運用コストの割高性を補って余りある運用利回りの増大が見込まれる中小企業向け貸出を増加させるはずである。しかし，現実に観察された事実は,「景気循環過程での融資活動における中小企業のクッション的利用―緩和期における中小企業向け貸出の相対的伸張と逼迫期における中小企業へのシワ寄せ的引き締め」[13] という周知の事実であり，引き締め効果は大企業向け貸出に対してよりも中小企業向け貸出において著しかったのである。この事実は,「都銀」の行動が短期利潤の極大化を目指して行動していたわけではないことを示しており，その理由こそ融資集中機構の下における差別的資金配分体制の本質を示している。

すなわちその理由とは，都銀間で大企業向け貸出をめぐる激しい競争が展開されており，引き締め期に短期利潤極大化に基づいて大企業向け貸出を減少させることは，再び取り戻すことの容易ではない大企業向け貸出から得られるメリット，すなわち，大口法人預金という低コスト資金の獲得，系列企業間に資金が回流し自行

表2　信用金庫のコール運用状況　（単位：%）

	A	B	C	貸出利回り	コール等運用利回り
1956	3.2	3.2	2.5	10.88	7.59
57	14.5	14.5	17.7	10.63	11.80
58	16.4	16.4	18.2	10.48	9.84
59	4.1	15.3	17.6	10.29	9.22
60	4.2	15.0	19.6	10.01	9.89
61	4.1	14.0	24.5	9.66	12.98
62	4.0	13.8	25.8	9.42	12.98
63	3.6	12.0	18.0	9.21	9.92
64	4.6	15.1	25.7	9.01	11.90
65	2.8	6.7	12.3	8.92	8.03
66	1.5	3.4	4.6	8.77	6.81
67	1.7	5.4	6.4	8.64	7.73
68	2.1	8.8	3.4	8.54	8.59
69	1.8	8.4	3.0	8.50	8.72

（出所）　日銀『経済統計年報』より作成。
注　A＝コールローン／貸出金
　　B＝（コールローン＋金融機関貸付金＋全信連短期貸付）／貸出金（残高）
　　CはBを収入で計測したもの。

内へ現金準備が滞留することによる信用創造率の上昇，預金・貸出シェアによって割り当てられる日銀信用の確保など，を失い，「都銀間」競争における敗北につながるからである。

「異常高」ともいわれる水準にまで上昇したコールレートの下では，「都銀」貸出は明らかに逆鞘になっていたと考えられるのであるが，「都銀」が短期利潤極大化に制約されておらず，何よりも系列大企業向け貸出の確保を優先して行動していたとすれば，コールレートが「都銀」の貸出量を決定する均衡金利であるともいえないことを意味している。いいかえれば，「都銀」をして窓口指導の「枠」を遵守させている基本的要因は，市中金利のなかで唯一資金需給を反映して変動していたコールレートのコスト効果ではなく，日銀信用の割当いかんによって収益が直接左右される「都銀間」競争にあったのである。

コールレートの上昇が意味を持つのはむしろ，コールローンが中小企業向け貸出の機会費用であった中小企業金融専門機関においてであった。表２はコール市場における資金の「出し手」として重要な位置を占めていた信金を例にコールローンおよび短期資金の運用状況をみたものである。その大半が全国信用金庫連合会に対する短期貸付を含めてみると，1957年から64年にかけて貸出金に占める割合が，残高において12.0%－16.4%，収入において17.6%－25.8%と高い比率を示していることがわかる。このことは，いうまでもなく，信金が中小企業向け貸出より高い運用利回りが得られるコールローンへの運用を増やしたため，中小企業向け貸出がそれだけ圧縮されたことを意味している。

以上のように，窓口指導の資金配分におよぼすマクロ経済的影響は，対象金融機関たる「都銀」の大企業向け貸出の抑制としてではなく，非対象金融機関たる「その他銀行」の中小企業向け貸出の圧縮という，差別的資金配分をもたらしたのである。しかも，中小企業向け貸出は，１）都銀による中小企業向け貸出の「クッション的利用」によって，2）中小企業金融専門機関のコールローン運用の増大によって，二重に圧縮されたのである。資金配分が差別的に行われることが金利についても差別化を生ぜしめることは明らかであって，公定歩合や大企業向け貸出金利の低位性とは対照的に，中小企業向け貸出金利は，企業規模に規定されたコストの割高性を反映した水準を超えて資金配分の差別性が加重されて過大なものとなっていたのである。

ところで，次のような日銀による説明がある。「市中銀行がその現金ポジションを考慮することなく信用創造を行うような状況では，中央銀行の貸出がふえてもこれによって必ずしも市中銀行の貸出態度は変化しない。しかも中央銀行は市中銀行全体としての現金準備は一応これを補てんせざるをえない。したがって中央銀行が金融引き締めを行おうとする場合は，公定歩合を引き上げるほか市中銀行の信用創造を直接抑制する措置をとらざるをえない。これがわが国において，日本銀行がいわゆる窓口指導により市中銀行の貸出増加額の抑制を要請せざるを得なかった理由である」[14]。

この「日銀理論」は，現金流出は市中銀行の

与信行動の結果としての市中の現金需要の増大の反映であり，したがって経済成長に必要な通貨であって，この現金需要を中央銀行は拒否できないことを述べている。わが国のように現金通貨供給要因において中央銀行の対民間信用のウエイトが大きかったところでは，資本蓄積の拡大の結果必要とされる成長通貨が主に日銀の対市中銀行信用によって供給される必要があったことは事実であろう。しかし，そのことを窓口指導の不可避性の説明とすることには大いに疑問がある。現金準備の不足そしてポジション意識の喪失状況は決して金融機関全体において生じたのではないことが見過ごされているからである。「その他銀行」はポジション意識が強かったのであり,「その他銀行」の与信量の抑制のためには預金準備率の引き上げでも十分可能であり，窓口指導のような直接的規制に訴える必要はなかった。「日銀理論」は，成長通貨の供給という一般的・国民経済的問題を立てることによって，ポジション意識の喪失という「都銀」という一つの業態に見られた特殊的状況をあたかも市中銀行全体の問題であるかのように述べているのである。

銀行の信用創造の結果現金通貨が流出するという通貨供給メカニズムに照らして，窓口指導が実効的であり，その「枠」の大きさが「都銀」の信用創造量を決定し，したがって現金通貨の流出の程度を規定するとすれば,「都銀」の日銀信用依存が続く限り,「都銀」にとって「枠」を遵守しさえすれば現金準備の減少はこれを日銀が埋めてくれるという保障がえられることになるし，事実，日銀はそれを補てんし,「都銀」のポジション意識の喪失を助長したのである。

なお，窓口指導の「枠」が狭いものであれば,「都銀」における現金準備不足の程度も抑えられたはずであり，日銀信用依存度も大きくならなかったはずであるという議論があるが，それは現実的な想定とはいえない。というのは，窓口指導の「枠」が一定限度をこえるほど厳格なものであると，窓口指導の実効性が逆に失われ，引き締め効果が減殺されたと考えられるからである。すなわち，系列関係にある優良貸出先を放棄せざるをえないほど「枠」が厳しくなると,個別「都銀」は競争関係にある他の「都銀」からの参入をおそれて「枠」を破る行動に出ることが当然予想されるからである。それゆえ，窓口指導が実効的であるための「枠」の大きさは,「都銀」にそうした行動を生ぜしめず,「都銀」業態全体として収益性を阻害しない範囲内という条件の制約を受けていたのであって，窓口指導の引き締め効果は「都銀」にとって，そして「都銀」から集中的に融資を受ける大企業にとってその程度のものであったにすぎない。

戦後日本における人為的低金利政策に対する批判の多くは，それが市場メカニズムの作用を阻害していたという点に理由を求めてきた。しかし，そもそも人為的低金利政策は戦後日本のおかれた条件に規定され，市場メカニズムの作用を極度に制限するところにその本質的意味があったのであり，窓口指導はその目的に「ふさわしい」資金の配分調節・制限手段であったといえるのである。

したがって，重要なことは，人為的低金利政策がもたらし，窓口指導が助長してきた，資金配分と金利の格差構造，すなわち，一方における日銀信用の「都銀」への低利・集中的配分,「都銀」の大企業への低利･大量資金供給と他方における中小企業に対する「クッション的利用」とそれを反映した金利の割高性こそが問題にされねばならないということである。人為的低金利政策が市場メカニズムの阻害であると批判したとしても，市場メカニズムの活用が「適正な資金配分」,「経済の適正な成長」を保証するとはかぎらないからである。

5　結びにかえて

以上で見てきたように,「護送船団行政」といわれる高度成長期における資金配分体制は，主力としての「都銀」―大企業に融資を集中する資金配分の「二重構造」であって，きわめて差

表3　都市銀行と信用金庫の業容比較　（単位：倍）

年度／年度	預金		貸出金		資産		経常利益		
	都銀	信金	都銀	信金	都銀	信金	（平均／平均）	都銀	信金
1965/60	2.23	3.21	2.24	3.07	2.34	3.24			
1970/65	1.94	2.48	2.05	2.56	1.99	2.53	65-69/60-64	1.87	1.94
1975/70	2.39	2.50	2.28	2.49	2.32	2.18	70-74/65-69	2.30	2.29
1975/60	10.36	19.92	10.44	19.53	10.78	17.81			

（出所）日本銀行『経済統計年報』各年版より作成。

別的なものであったのである。したがって金融行政や金融政策が「非効率金融機関」を温存することを意図して展開されていたなどとはとうていいうことはできない。

これに対しては,「都銀」よりも「中小金融機関」の成長率が高かったという「事実」（表３参照）に基づいた反論が予想される。しかし,「中小金融機関」の成長率の高さは，融資集中機構の下で，大企業の強蓄積を果たすためにはそれを支えた下請け中小企業の一定の発展を必要としたこと，そのためには大企業に融資を集中した「都銀」とは別のかたちで，銀行信用依存度を増した中小企業への資金供給体制が補完機構として整備される必要があったことに求められる。

さて，金利機能を極度に抑えてきた「人為的低金利政策」については60年代後半以降見直す動きが強まる。「開放体制」への移行に伴い，金利機能を活用した経済効率化の必要性が叫ばれてきたのである。しかし，それが金利自由化として具体的に促進されてくるのは，日本経済が70年代の２度にわたるオイルショックを経て低成長経済に移行し，マクロ経済的に資金余剰経済へ移行した後のことであった。国債の大量発行と金融国際化の進展によって（いわゆる「二つのコクサイ化」）金利自由化が進展するに伴い，窓口指導の役割もその実質的な意味を失うようになった。ちなみに，窓口指導が公式に廃止されるのは，1991年6月であったが，1982年から日銀が金融機関の自主的貸出計画を全面的に尊重することに政策変更を行ってからは事実上資金配分の調節制限機能としての窓口指導の意味は失われていたと考えられる。

そこで，市場機能に資金配分の調節を委ねることこそ効率性を高め，適正配分も保証されるという考え方が支配的となるとともに，都銀の中小企業向け貸出への参入攻勢や異業種の銀行業務への参入の動きによる「同質化」傾向を根拠とする「オーバー・バンキング」論と結びついた「非効率」金融機関の整理・淘汰が主張されてくることになった。

その主張が高度成長期の行政を「護送船団行政」と表現していることが適切ではないことについては，すでに述べたので，以下では，冒頭に掲げた第２及び第３の課題をスケッチ的に指摘して結びとしたい。

まず，わが国の状況を「オーバー・バンキング」とみなすことができるのか否かということについて。

「オーバー・バンキング」論とは，資金余剰経済の下で，預金に見合った貸出先が見出せず，銀行資本が過剰，したがって銀行数が多すぎるという理解であるが，そこでは貸出市場の「同質性」が当然のこととして前提されている。都銀や異業種の中小企業向け貸出の積極化が中小・零細企業の金融難を解消するのであれば，「非効率な」中小金融機関の整理・淘汰を正当化することも出来よう。

しかし，高度成長期はいうまでもなく，低成長期への移行後も大企業と中小・零細企業における資金調達条件には大きな格差が存在しているのであって，バブル経済崩壊後，中小企業に対する「貸し渋り」が一層強まっていることに表れているように，格差が拡大しているというのが現実の客観的な見方であろう。

1989年5月の金制調金融制度第一委員会中間報告「協同組織金融機関のあり方について」は，中小企業，農林漁業者，個人等の分野においては「対象の専門性」を発揮することが期待される専門機関として協同組織金融機関の存在意義が今後とも大きいことを指摘している。その理由として，それらの分野は，1）貸付規模が比較的小口であり，リスク判断において個別的事情を斟酌する必要があること，2）取引先が多数か

つニーズも多様で，一般金融機関のみでは十分な対応が困難であること，3）金融情勢のいかんにかかわらず安定的な資金供給が確保される必要があること，を挙げている。そして，地域経済の活性化・個性化がわが国経済の重要な課題とされる中で，地域を基盤とする協同組織金融機関の役割が一層増大していくと考えられ，協同組織性の維持が適当であるとしている。

中小企業分野は，個別的・相対的（あいたいてき）性格が強いのであって，格付けによって信用リスクを「計量化」し（クレジット・スコアリング），リスクに応じた貸出金利を設定することによって中小企業貸出を積極化しようとしている都銀等大銀行の「効率的」融資手法は一部の中堅企業をカバーすることができても，圧倒的多数の中小・零細企業を排除することにならざるをえないのである。

このことは国民金融公庫によるバブル期の1989年10月とバブル崩壊後の98年６月における中小企業の「メインバンク」変更に関する調査[15] からもうかがえる。すなわち、89年10月の調査では，都銀や地銀などの「積極的な勧誘」や「有利な条件の提示」によって11.7％の中小企業が信金や信組から都銀や地銀へメインバンクを変更していたのに対し，98年６月の調査では「担当者の来訪等のサービス面で有利だった」等の理由で7.3％の中小企業がバブル期とは逆に都銀や地銀から信金や信組へメインバンクを変更しているのである。大銀行のバブル期における過剰貸付とバブル崩壊後の一転した「貸し渋り」に翻弄されてきた中小企業は，安定的な資金を供給する金融機関こそが真に頼りになることを自覚しているのであって，拓銀崩壊後，深刻化する「貸し渋り」に直面して，北海道中小企業家同友会が「地元の金融機関への預金を集中する」ことをアピールしたことは記憶に新しい。

このように，「オーバー・バンキング」を問題にするならば，都銀等の大銀行においてこそ問われるべきであり，「Too Big Too Fail」（大きすぎて破綻させられない）として大銀行を救済し，地域金融機関の整理・淘汰を促進している行政の対応は，わが国の中小・零細企業が欧米に比べて銀行借入金依存度が高いことから，21世紀における日本経済の持続的成長を展望する場合大いに問題であるといわざるをえない。

最後に地域経済を支える中小・零細企業への安定的な資金供給体制を確立するためにどのような方向での「金融システム改革」が求められているのかという第３の課題について指摘しておきたい。

結論を先取りすれば，一方において大企業部門における資金余剰の拡大，他方における中小・零細企業の借入条件の悪化に表れている「金融の階層性」の強まりによって深刻化している実体経済の行き詰まりと金融システムの投機化・不安定化を，地域金融の円滑化，地域金融機関の再建・強化を通じて健全化することが必要である。

その具体的方策としては，第一に，地域経済の崩壊を防ぎ，「持続的成長」の基盤を確立するための措置をとることであり，「グローバル・スタンダード」として，あらゆる規制の撤廃を意味する「アメリカン・スタンダード」を他国に強要している米国自身が，CRAほかの「地域スタンダード」ともいえる地域経済崩壊の歯止め措置を設けていることに注目する必要がある。わが国でも「日本版CRA」に向けた運動が中小企業者団体等によって取り組み始められているが，たとえば，NPOの「21世紀政策構想フォーラム」による「金融アセスメント法」制定の積極的な提案が参考になる。その骨子は，それをまとめた山口義行氏の「今こそ『金融アセスメント法』を制定しよう」（2000年3月）によると，「金融アセスメント委員会」を設置し，それが「円滑な資金供給」，「利用者の利便」，「経営の健全性」という預金金融機関の社会的役割の観点から金融機関の評価，格付けを行い，その結果を国民に公表することを監督官庁に義務づけるとともに，支店開設・合併などの認可申請の可

否の判断に反映させる，というものであり，今後こうした方向での金融システム改革が模索される必要がある。

第二に，地域金融を担う地域金融機関への支援の必要性である。今後大手行もリテール，ミドルマーケット志向を強めてくることは間違いないが，すでに見たように，大手行の戦略にしたがえば,「金融の階層性」が解消するとは考えられず,「金融空白地帯」がむしろ広がることが懸念されることから，大手行から排除される地域における地域金融機関の重要性はむしろ強まると考えられる。金融機関の自己資本増強策としては，大手行ではなく地域経済を担う中小企業金融専門機関こそ対象にされるべきである。地域金融機関の支援については，信用補完制度の拡充と改善も重要である。具体的には，中小企業信用保証制度の充実など，国や地方自治体の財政支援の拡充が重要である。自己資本増強目的にせよ，信用補完目的にせよ，地域産業振興政策と結びついたかたちで地域金融機関を支援する公的資金の投入は，十分検討する余地があると考えられる。

1990年6月の金制調金融制度第一委員会中間報告「地域金融のあり方について」も指摘しているように，地域住民等に対する金融サービスの均てんおよび地域間格差の是正のために，行政の意図とは反対に地域金融機関の役割は一層重要であり，中小企業と地域金融機関が地域経済の発展のための地域金融システムの構築という共通の目的に取り組むことが求められている。

1)「日本的経営」について意味するところは論者によってまちまちであるが，ここでいう「日本的経営」とは,「終身雇用制」,「年功的賃金制度」,「企業別組合」などの「日本的労使関係」のみならず,戦後日本の強蓄積を支えた総体を指している。ちなみに,1985年という年は米国が対外純債務国に「転落」したのとは対照的に日本が世界最大の債権国となった年である。

2) 小論の３節および４節については，拙稿「戦後日本の金融政策と窓口指導」，駒澤大学経済学会『経済学論集』第12巻 第2･3合併号,1980年12月，をベースに加筆・修正していることをお断りしておきたい。

3) 戦後金融制度，とくに中小企業金融制度の確立過程については，松成義衛『現代日本の金融機構』法政大学出版局,1966年，第三部，および信用組合小史編纂委員会編著『信用組合小史』日本経済評論社,1978年，を参照した。

4) 渡邊佐平・北原道貫共編『現代日本産業発達史ＸＸⅥ　銀行』，現代日本産業発達史研究会,1966年,567－568ページ。

5) 鈴木淑夫『現代日本金融論』東洋経済新報社，1974年,176ページ以下。

6) 呉文二「日本銀行の窓口指導」,『季刊現代経済』第17号,1975年3月,142ページ，参照

7) 渡邊佐平・北原道貫共編『前掲書』,522ページ。

8) Ｈ.パトリック『日本における金融政策』（三宅武雄訳）東洋経済新報社,1964年,185－186ページ。

9)「含み貸出」とは，表面上は「枠」を遵守しながら，帳簿上の操作によって枠以上の貸出を行うことであり，企業集団関係を強化し，収益性を高めるために，貸出金利競争が排除されていた人為的低金利政策の下における都銀間競争の発現形態である。

10) たとえば，呉文二「前掲論文」144ページ。

11) 鈴木淑夫『前掲書』参照。

12) 堀内昭義「『窓口指導』の有効性」,『経済研究』第28巻第3号，206ページ。

13) 川口弘「金融構造の特徴」,川口弘･川合一郎編『金融論講座5』有斐閣，1965年，10ページ。

14) 日本銀行『調査月報』1962年11月，7ページ

15) この調査は国民金融公庫の貸出先を対象として行われ，対象数は89年10月調査が10，000企業で有効回答5，325企業，98年10月調査が対象数10，557企業で有効回答7，177企業である。なお，詳しくは国民金融公庫『調査季報』第13号，1990年5月，および第46号，1998年8月，を参照されたい。