

金融制度の変化とバブルの発生

——金融制度の変化をめぐる政治過程——

清水直樹

- I. はじめに
- II. 先行研究の検討
 - 1. 「国際化」仮説
 - 2. 「外圧」仮説
 - 3. 「国債大量発行」仮説
 - 4. 「制度の既得権益」仮説
 - 5. 問題点
- III. 分析の枠組み
 - 1. 歴史的制度論
 - 2. 社会学的制度論
 - 3. 合理的選択制度論
 - 4. 本稿の分析の枠組み
- IV. 事例分析
 - 1. 戦後日本の金融制度
 - 2. 国債の大量発行と制度変化
 - 3. 国際化と制度変化
 - 4. 銀行の経営行動の変化
 - 5. 金融業務分野に関する制度の継続
- V. 結論

I. はじめに

本稿の目的は、日本において1980年後半にバブルが発生した原因を政治学的に明らかにすることである。

日本では、1980年代後半に、地価、株価といった資産価格が急激に上昇するバブル経済が発生し、1990年代はじめにそのバブルが崩壊した。バブルの崩壊は、資産価格の急激な下落、多額の不良債権の発生による金融機関の経営悪化、10年以上にわたる不況など日本経済に様々な悪影響を与えた。このように日本経済に悪影響を与えたバブルは、なぜ発生したのだろうか。

経済学でバブル発生の原因としてよく指摘されるのが、1980年代後半に日本銀行が実行した低金利政策である（植田 1992：145-167；岡部 1999：127-154など）¹⁾。しかし低金利政策は、それさえあればバブルを発生させる要因というよりも、バブルの発生を助長した間接的な要因であると考えられる。なぜなら仮に日本銀行が低金利政策を実行したとしても、安価になった資金を利用する需要がなければバブルは発生しないはずだからである（岡崎・星 2002：313-314）。また、低金利政策はすべての土地に対してそれを上昇させる要因であるので、低金利政策が主要な要因であるならば、すべての土地の地価が一様に上昇するはずである。しかし1980年代後半の地価上昇はそうではなく、大都市圏

（特に東京）の商業地を中心に生じている。このことは、低金利政策よりももっと実体的な地価上昇の要因があったことを示唆している（吉川 2002：417-418）²⁾。

低金利政策に対して岡崎哲二と星岳雄は、バブル発生の直接的な要因として銀行の不動産関連融資の急増に注目する。そして、金融制度の変化とそれに対応する銀行の経営戦略から不動産関連融資の急増を論じている。すなわち、1970年代後半からはじまった企業の資金調達に関する規制の緩和と金利規制の緩和は、大企業の資産調達の選択肢を広げる一方で、銀行の資金調達のコストを上昇させた。しかし、家計の自由度はそれほど広がらず、また金融業務分野の規制緩和もなかなか進まなかったため、銀行が伝統的銀行業（預金の獲得と貸出）以外の分野へ進出する可能性も非常に限られていた。企業の資金調達の選択肢が広がった結果、大企業の多くは、徐々に銀行借入を離れて、社債や新株発行による資金調達に移っていった。しかし金融業務分野の規制緩和が遅れたため、銀行が証券業務に乗り出して、ユニバーサル・バンクとして大企業に引き続きサービスを提供することはできなかった。こうして貸出の分野で大企業の銀行離れが生じる一方で、預金の分野では家計部門が依然として金融資産の大部分を預金で保有した。この意味で、預金面から銀行業務縮小の圧力がかかることはなかった。大企業という貸出先を失い、かつ資金調達コストの

上昇に直面した銀行は、不動産関連融資を増加させることによって利潤を獲得しようとした。こうして不動産関連市場に流れ込んだ資金が地価を上昇させることになり、地価高騰の原因となった。要するに、岡崎と星によれば企業の資金調達に関する制度と金利に関する制度が変化する一方で、金融業務分野に関する制度が継続したことが、1980年代後半に不動産関連融資が急増した原因なのである(岡崎・星 2002)³⁾。それでは、なぜ政府・大蔵省は不動産関連融資の急増をもたらすような形に金融制度を改革したのだろうか。岡崎と星は「それ自体、重要な政治経済学的研究のテーマとなる」と述べつつも、この問いに解答を与えていない(岡崎・星 2002: 323)。

経済学で金融自由化の要因としてよく指摘されるのが、2つの「コクサイ化」である。すなわち、国債の大量発行と金融の国際化が金融自由化をもたらしたという説明である(蠟山 1986)。しかしこうした分析は、なぜ政府・大蔵省が不動産関連融資の急増をもたらすような形に金融制度を改革(=政策を失敗)したのか、ということまでは明らかにされていない。

以上をまとめると、経済学的分析によれば、金融自由化による金融制度の変化が不動産関連融資の急増をもたらすことでバブルを発生させた、ということまでは明らかにされているが、なぜそのような不動産関連融資の急増をもたらすような形に政府・大蔵省は金融制度を改革したのか、ということまでは明らかにされないのである。つまり、経済学的分析では、経済理論や経済統計のデータにもとづいて、どのような政策が実行された結果、バブルが発生した、ということまでは明らかにされるが、どのような制約下において政治家、官僚、銀行といったアクターが、どのように行動した結果、バブルを発生させるような政策を実行したのか、ということまでは明らかにされない。バブルを発生させたのが、金融制度改革の失敗であるならば、なぜ金融制度改革を失敗したのか、ということまで明らかにされる必要があると考える。したがって、どのような制約下において政治家、官僚、銀行といったアクターが、どのように行動した結果、バブルを発生させた政策を実行したのか、を明らかにする政治学的な分析が必要なのである。そこで本稿では、戦後から1980年代までの金融制度の変化をめぐる政治過程を分析し、なぜ金融制度は不動産関連融資の急増をもたらすような形に変化、あるいは継続したの

か、という問いに解答を与えることで、日本が1980年代後半にバブルが発生した原因を政治学的に明らかにする。これが本稿の目的である。

本稿の結論を先に言えば、次のとおりである。すなわち企業の資金調達に関する制度と金利に関する制度については、制度変更の権限を持つアクターである与党政治家や大蔵省が、制度変更の権限を持たないアクターである金融機関と相互作用し、制度を変更して得られる利益と、制度を維持して得られる利益を勘案した結果、制度を変更して得られる利益の方が大きかった。それゆえ企業の資金調達に関する制度と金利に関する制度は、変化したのである。一方、金融業務分野に関する制度については、制度変更の権限を持つアクターが、制度変更の権限を持たないアクターと相互作用し、制度を維持して得られる利益と、制度を変更して得られる利益を勘案した結果、制度を維持して得られる利益の方が大きかった。それゆえ金融業務分野に関する制度は、継続したのである。要するに、権限を持つアクターが、権限を持たないアクターとの相互作用し、制度維持、変更のコストと便益を勘案した上で、制度維持、変更を決めるというのが本稿の主張である。

本稿の構成は、次のとおりである。Ⅱでは、金融自由化が進んだ、あるいは進まなかったことを明らかにしようとしている先行研究を検討し、先行研究からでは本稿の問いに解答を与えることができないことを示す。Ⅲでは、制度変化に関する先行研究を検討し、本稿の分析の枠組みと仮説を提示する。Ⅳでは、1970年代から1980年代までの金融制度改革の政治過程を分析し、本稿の仮説を論証する。最後にⅤでは、本稿の議論をまとめる。

Ⅱ. 先行研究の検討

ここでは、金融自由化が進んだ、あるいは進まなかったことを政治学的に明らかにしようとしている先行研究を、「国際化」仮説、「外圧」仮説、「国債大量発行」仮説、「制度の既得権益」仮説に分けて検討する。そして先行研究が本稿の目的を達成する上で、どのような問題があるのかを示す。

1. 「国際化」仮説

この仮説は、国際化が進んだことから金融自由化が進んだことを説明する議論である。たとえばフランス・

ローゼンブルースは、1973年の石油危機以降、企業が積極的に設備投資をしなくなったことと、企業が海外の金融市場で資金調達できるようになったことによって、企業は銀行に対する依存の程度を低下させた。国際環境の変化に対応するために金融機関は金融自由化に同意せざるを得なかったと論じている（Rosenbluth 1989；ローゼンブルース 1993）。

2. 「外圧」仮説

この仮説は、アメリカの外圧から金融自由化が進んだことを説明する議論である。たとえば田所昌幸は、アメリカが外圧をかける以前は、複雑に組み合わさった利害関係と官民共棲関係の中で、金融自由化を強力に推進するリーダーシップが存在しなかったため、金融自由化は進まなかった。しかしアメリカの外圧が動きの鈍い日本のシステムに働きかけることによって、ようやく金融自由化が進んだことを論じている（田所 1986）⁴⁾。

3. 「国債大量発行」仮説

この仮説は、国債が大量発行されたことから金融自由化が進んだことを説明する議論である。たとえば驛賢太郎は、青木昌彦や戸矢哲朗の制度を「共有された予想（shared belief）」として捉える議論（青木 2001；戸矢 2003）を参考にして、国債が大量発行されたことが、それぞれのアクターの「共有された予想」の変化を引き起こした結果、金融自由化が進んだことを論じている（驛 2004）⁵⁾。

4. 「制度の既得権益」仮説

この仮説は、制度が作り出した既得権益により金融自由化が進まなかったことを説明する議論である。たとえば杉之原真子は、ポール・ピアソンの正のフィードバックと経路依存性の議論（Pierson 2004：17-53）を参考にして、既存の金融規制制度によって作り出された既得権益が金融業務分野の規制緩和を遅らせたことを論じている（杉之原 2004）。

5. 問題点

「国際化」仮説、「外圧」仮説、「国債大量発行」仮説は金融自由化が進んだことを、「制度の既得権益」仮説は金融自由化が進まなかったことを説明する上では、説得的である。しかし、本稿の問いに解答を与える上では、

次のような問題点がある。

第1に、先行研究では、なぜ金融制度は不動産関連融資の急増をもたらすような形に変化、あるいは継続したのか、ということは明らかにされていない。すなわち、企業の資金調達に関する制度と金利に関する制度が変化し、金融業務分野に関する制度が継続した理由が明らかにされていないのである。

第2に、なぜ、どのようなときに金融制度が変化、あるいは継続するのか、ということが明らかにされていない。「国際化」仮説、「外圧」仮説、「国債大量発行」仮説はどうして金融業務分野に関する制度の変化をもたらさなかったのか、「制度の既得権益」仮説はどうして企業の資金調達に関する制度と金利に関する制度で既得権益を作り出さなかったのか、ということが明らかにされていないのである。したがって、本稿の問いに解答を与えるためには、こうした問題点をクリアする分析の枠組みが必要であると考えられる。そこで次に、本稿の問いに解答を与えるための分析の枠組みを検討していこう。

Ⅲ. 分析の枠組み

本稿では、「新制度論（New Institutionalism）」に依拠して分析の枠組みを提示する。新制度論とは、説明変数としての制度に注目し、従属変数である政策的帰結や政治的帰結を論じる理論的な立場である。新制度論は、ピーター・ホールとローズマリー・テイラーの整理によれば、「歴史的制度論（Historical Institutionalism）」、「社会学的制度論（Sociological Institutionalism）」、「合理的選択制度論（Rational Choice Institutionalism）」に大きく分けることができる（Hall, and Taylor 1996）。ここでは、歴史的制度論、社会学的制度論、合理的選択制度論を検討し、合理的選択制度論に依拠する本稿の分析の枠組みと仮説を提示する。

1. 歴史的制度論

最初に、歴史的制度論から検討していこう。歴史的制度論とは、制度を物理的、構造的拘束と捉えて、そこから直接政治的帰結、政策的帰結を論じる理論的立場である（建林 1999：74-76）⁶⁾。たとえば真淵勝は、日本の国債依存度が他の先進諸国と比べて高かったことを、大蔵省が財政担当部門であり、かつ金融担当部門であるという制度配置から論じている（真淵 1994）。

それでは、歴史的制度論において制度変化はどう説明されるのか。たとえばウォルフガン・ストレークとキャサリン・セレンは、制度変化を5つに類型化している。第1は、「制度の置換 (Displacement)」である。これは、主要な位置にある制度に対して従属的な位置にあった制度が徐々に突出していくことである。第2は、「制度の階層化 (Layering)」である。これは、新しい要素が既存の制度に付着し、その制度の位置や構造を徐々に変えていくことである。第3は、「制度の漂流 (Drift)」である。これは、制度の機能にずれを生じさせるような外部の変化にもかかわらず制度の整備を放置することである。第4は、「制度の転換 (Conversion)」である。これは、古い制度を新しい目的に転換すること、新しい目的を古い構造に付着することである。第5は、「制度の疲労 (Exhaustion)」である。これは、時間とともに徐々に制度が崩壊することである (Streeck, and Thelen 2005)。

こうした歴史的制度論の制度変化の枠組みは、なぜ制度が変化したのかを明らかにするというよりも、制度変化の様々な状況を記述するという分析スタイルが採用されていると考えられる。歴史的制度論の制度変化の枠組みは、制度変化の様々な状況を記述することには適している。しかし本稿の関心は、なぜ、どのようなときに金融制度が変化、あるいは継続するのか、ということをも明らかにすることである。したがって、歴史的制度論の制度変化の枠組みは、本稿の分析の枠組みには適さないと考えられる。

2. 社会学的制度論

次に、社会学的制度論を検討する。社会学的制度論では、「組織フィールド (Organizational Field)」という組織の集合体に存在する複数の組織が「制度的同型化 (Institutional Isomorphism)」を通じて制度化していく過程を論じる理論的立場である。(DiMaggio, and Powell 1991)。

社会学的制度論では、アクターが制度に何の疑問も抱かずに従い行動する側面を強調する。したがって社会学的制度論において制度は、基本的に変化しないものと考えられる。社会科学的制度論では、制度変化の説明よりも、環境の変化にもかかわらず制度が維持されることに重点が置かれるのである (伊藤修 2002)。本稿の関心は、なぜ、どのようなときに金融制度が変化、あるいは

継続するのか、ということをも明らかにすることである。したがって、社会学的制度論の枠組みは、本稿の分析の枠組みには適さないと考えられる。

3. 合理的選択制度論

最後に、合理的選択制度論を検討する。合理的選択制度論とは、目標を持って合理的に行動するアクターを想定した上で、それぞれのアクターがゲームのルールである制度を利用したり、制度の制約を受けたりしながら、自らの目標を達成するために戦略的に行動した結果として特定の政策的帰結、政治的帰結を論じる理論的立場である。

合理的選択制度論は、歴史的制度論や社会学的制度論に比べて制度変化を説明することに適している。なぜなら、制度が特定の政策的帰結、政治的帰結をもたらすのなら、制度の変更が個々のアクターの重要な戦略となりうるからである (建林 1995: 74-75)。そこで本稿では、合理的選択制度論に依拠して分析の枠組みを提示する。

合理的選択制度論において制度変化を説明する議論は、取引コスト (transaction cost) に注目する取引コスト分析と、制度を均衡として捉える「比較制度分析 (Comparative Institutional Analysis)」、あるいは「歴史比較制度分析 (Historical and Comparative Institutional Analysis)」の2つに大きく分けることができる。

(1) 取引コスト分析

取引コスト分析から検討していこう。ロナルド・コース、オリバー・ウィリアムソンの取引コスト分析 (Coase 1937; Williamson 1975) を制度変化の分析に応用したのがダグラス・ノースである (河野 2002: 41-46)。

ノースは、制度を変化させるのは政治的、経済的な個々の企業家 (entrepreneur) であるとする。そして要素価格比の変化、情報費用の変化、技術の変化といった環境の変化によって生じた相対価格の変化や選好 (tastes) の変化が企業家のインセンティブを変えることにより、制度変化のコストと便益が変化する。その結果、制度が変化することを論じている (North 1990: 83-91; 邦訳: 109-120; 大西 2000: 156-158も参照)。

こうした取引コスト分析を規制や行政組織などの制度形成の分析に適用したのがマリー・ホーンである。ホーンは、規制や行政組織などの制度形成が、すべて再選を

目標として行動する政治家によって行われた結果であると論じる。ホーンによれば政治家は、次のような取引コストに直面し、これらを最小化するために行動する。

第1に、立法コストである。これは、法案の実行の際、明確な内容の法案決定を行うことで、政治家が直面するコストである。支持基盤の受益団体の利益を明確にする法案は、政治家にとって利益となる。しかし、法案の内容が明確であればあるほど、反対勢力から合意が得られることが困難になるばかりか、法案の実行によって弊害が生じた場合、責任の所在が明確になり、政治家にとって不利益となる。また、曖昧な内容の法案は、受益団体の支持を失いかねない。

第2に、エージェンシー・コストである。これは、「本人」である政治家が「代理人」である行政機関に委任するときに発生するコストである。行政機関に委任しても、行政機関が政治家の意向に沿って行動する確証はない。政治家と行政機関の目標は異なるからである。

第3に、コミットメント・コストである。これは、特定の政策に深入りしすぎることによって発生するコストである。与党が野党に転落した場合、次の与党が現在の決定とは全く正反対の決定を行うことで、現在の与党の支持基盤に打撃を与えるかもしれない。現在の与党は、野党に転落しても支持団体の利益を損なわないように、次の与党が簡単に政策変更できないような状況を作っておく必要がある。したがって、政治家は特定の政策に深入りしないようにしなければならない。

第4に、不確実性コストである。これは、法令の実行に付随する不確実性に関するコストである。

政治家は、このような取引コストを最小化しながら規制や行政組織などの制度を形成していくのである（Horn 1995；北村 1998）⁷⁾。

しかしながらホーンの実行分析枠組みは、本稿の事例を分析する上で、アクターの戦略的相互作用の捉え方が不十分であるという問題点がある。ホーンが強調するように、制度変更の権限を持っているという点で政治家が重要なアクターであることは確かである。しかし、官僚や利益集団は制度変更の際に政治家の意思決定に何の影響も行使しないわけではなく、政治家の意思決定に影響を与えようとして、政治家に制度変更を要求したり、政治家の考えを突き動かそうとしたりして様々な圧力をかけようとするだろう。こうした行為は、ホーンの実行分析枠組みではブラック・ボックスとされている。制度変化では、こ

うした制度変化に関係する政治家、官僚、利益集団といったアクターの戦略的相互作用が重要であると考えられる。また本稿の事例でも、金融業界が制度変更のため政治家や大蔵省に積極的に影響力を行使しようとした場面が観察できる。したがって、本稿の事例を分析する上で、ホーンの実行分析枠組みは不十分であると考えられる⁸⁾。

（2）比較制度分析

次に、経済学を中心に展開されている比較制度分析（あるいは、歴史的制度分析）を検討していこう。比較制度分析では、制度はアクターの相互作用の均衡として捉えられる。そして、環境の変化によって均衡が変化した結果、制度が変化すると論じている（青木 2001；岡崎 2006；Greif 2006 など）。ここでは、比較制度分析の枠組みを政治制度の変化の分析に適用した戸矢哲朗の研究を検討しよう。戸矢は青木昌彦の議論（青木 2001）を参考に、制度を「共有された予想」として定義することから議論をはじめ。そして戦後日本政治では、それぞれのアクターが利益を獲得する「仕切られた多元主義」・「金融の護送船団方式」という制度が成立していた。しかし、スキャンダルと政策の失敗によって政治家と大蔵省に対する公衆の信頼は失墜し、政治家と大蔵省は組織存続の危機にさらされた。そこで政治家と大蔵省は、組織を存続するため、業界の利益に優先して公衆の支持の回復に努めた。その結果「公衆政治」という新たな制度が成立し、金融ビックバンという公衆の利益に適う金融制度改革が実行されたことを論じている（戸矢 2003）。

しかしながら戸矢の実行分析枠組みも、本稿の事例を分析する上で、アクターの戦略的相互作用の捉え方が不十分であるという問題点がある。戸矢は、仕切られた多元主義・金融の護送船団方式の制度から政治家と大蔵省が脱退したことにより公衆政治の制度が成立したこと、その際に金融業界の介入がなかったことを強調している。確かに金融ビックバンの策定過程では、金融業界の介入がなかったため、政治家と大蔵省の業界の利益よりも公衆の支持を優先するという行動から制度変化を説明することが可能であろう。しかし実際の制度変化では、業界からの介入があることの方が多はずである。また本稿の事例でも、金融業界が制度変更のため政治家や大蔵省に積極的に影響力を行使しようとした場面が観察できる。したがって、業界からの介入に対して政治家や官僚はど

のように対処するのか、という視点を欠いている戸矢の分析枠組みは、本稿の事例を分析する上で、不十分であると考えられる。

(3) まとめ

以上、合理的選択制度論の制度変化の先行研究を検討してきた。ここで先行研究から学びとりたいことは、ノースが指摘するようにアクターがコストと便益を考えながら制度を維持、あるいは変更しようとする事、政治家や大蔵省といった制度変更の権限を持つアクターが重要であること、アクターの戦略的相互作用を十分に捉える必要があることである。こうしたことに留意しながら、次に制度変化の理論的枠組みを構築する。

4. 本稿の分析の枠組み

ここでは、最初に、それぞれのアクターの目標を検討する。次に、制度変化の理論的枠組みと本稿の仮説を提示する。

(1) アクターの目標

それでは、アクターの目標から検討していこう。本稿の事例に登場するアクターは、与党政治家、与党の有力政治家、大蔵省、日本銀行、銀行や証券会社などの金融機関である。

<与党政治家>

与党政治家の目標は再選であると考えられる。なぜなら政治家が政治家としての権限を維持し活動し続けるためには、再選し続けることが必要であるからである。この目標を達成するために政治家は、有権者や業界の意向に配慮し、政策によって有権者や業界の支持を獲得したり、政治資金を獲得したりしながら活動していくと考えられる。

<与党の有力政治家>

首相、あるいは首相の地位獲得を目指すような与党の有力政治家は、選挙基盤が強固であり、当選回数を重ねているので(加藤 1997: 37)、再選を目標とする一般的な与党政治家とは異なり、政治的支持の拡大を目標とすると考えられる。なぜなら与党の有力政治家が首相を続けるためには、あるいは首相になるためには、与党政治家の支持や有権者の支持を維持、拡大していく必要が

あるからである。したがって与党の有力政治家は、他のアクター同士が対立している利害を調整したり、経済問題を解決したりして与党政治家の支持や有権者の支持を維持、拡大していくと考えられる。

<大蔵省>

省庁の目標については、「予算の最大化」(Niskanen 1971)、「組織権限の拡大」(加藤 1997)など様々なものが挙げられているが、本稿では戸矢哲朗が提示した「組織存続」という行動原理を採用する。戸矢によれば、省庁は組織を存続させるために「名声の最大化」を追求するという。なぜなら省庁は、高い名声を保つことで、与党政治家、他の省庁、業界、有権者などのアクターに影響力を行使することができるからである。というも仮にある省庁の名声が失墜して弱体化した場合、業界は天引きを受け入れるために必要な金銭的成本を負担してまで、その省庁と関係を持つとしないであろう。また与党政治家は、名声が低下した省庁に対して政府内における重要なポジションを与えようとはしないであろう。したがって省庁における組織の存続とは、政治、経済、社会におけるプレゼンスの維持や高揚である。それは必ずしも可視的な組織権限ではなく、省庁が他のアクターに対して享受している名声、社会的地位、政治的影響力によって示される(戸矢 2003: 79-85)。以上、戸矢の議論を採用し、本稿では、大蔵省の組織目標は組織存続であるとする。

それでは、大蔵省は組織存続という目標を達成するために、どのような戦略的行動をとるのだろうか。

第1に、大蔵省に課せられている政策目標を達成しようとする。財政と金融を担当する大蔵省に課せられている政策目標は、財政健全化と金融システムの安定化・円滑化である。仮に、財政赤字が深刻化し財政が機能不全化したり、金融危機が発生し金融システムが機能不全化したりした場合、政治、経済、社会における大蔵省のプレゼンスが低下してしまい、大蔵省の組織存続が危うくなってしまうかもしれない。逆に、財政健全化と金融システムの安定化、円滑化という政策目標を達成できた場合、大蔵省の政治、経済、社会におけるプレゼンスが高くなり、組織存続は確保されるだろう。

財政健全化や金融システムの安定化、円滑化を図るためには、与党政治家、金融業界の協力が不可欠である。なぜなら法案を成立させるためには与党政治家の協力が

必要であるし、金融行政を行うためには、金融業界からの情報の提供や、金融業界の金融行政に対する協力が必要である（Aymx 2004：61-84）。したがって大蔵省は、与党政治家、金融業界と協力しながら、財政健全化と金融システムの安定化、円滑化という政策目標を達成しようとすると考えられる。

ただし、大蔵省は金融システムの安定化、円滑化よりも財政健全化の政策目標を優先すると考えられる。なぜなら大蔵省は財政部門と金融部門を担当する省庁であるが、財政担当部門が本務であり、最も重要なポジションだからである（加藤 1997：62-63）

第2に、有権者の支持や与党政治家の支持などの政治的支持を維持、拡大しようとする。与党政治家は行政組織を変更する権限を持っているので、大蔵省にとって組織存続の命運を握るアクターである。仮に与党政治家の支持を失った場合、大蔵省の組織存続が危うくなってしまふかもしれない。また、有権者の支持を失った場合も、再選を目標とする与党政治家は有権者の意向に配慮するので、大蔵省の組織存続が危うくなってしまふかもしれない。逆に、政治的支持が維持、拡大できた場合、大蔵省の組織存続は確保されるだろう。したがって大蔵省は、政治的支持を維持、拡大しようとするのである。

2つの戦略は、大抵の場合、両立すると考えられる。しかし、両立しない場合もあるだろう。たとえば大蔵省の政策目標と与党政治家、有権者が反対する場合である。その場合、どちらが優先されるのであろうか。

この場合は、政治的支持を維持、拡大という戦略が最優先されると考えられる。というのも有権者の支持や与党政治家の支持は、大蔵省の組織存続に直結するからである。仮に、政策目標を達成できなくても、有権者の支持や与党政治家の支持を確保できれば、大蔵省はなんとか組織を存続することができる可能性が高い。しかし仮に、政策目標を達成できたとしても、有権者の支持や与党政治家の支持が失墜した場合、大蔵省の組織存続は危うくなってしまふと考えられる。したがって政治的支持を維持、拡大という戦略が最優先されると考えられる。

<日本銀行>

日本銀行は、組織存続という目標を達成するために、次のような戦略的行動をとると考えられる。一般的な中央銀行に対して課せられている政策目標は、物価の安定である。したがって日本銀行は、物価の安定を達成する

ことで、中央銀行としての名声を獲得し、政治、経済、社会におけるプレゼンスを高め、組織を存続させていくと考えられる。仮に、物価の安定が達成できなかった場合、日本銀行の中央銀行としての名声は失墜し、政治、経済、社会におけるプレゼンスは大きく低下してしまい、組織の存続が危うくなるかもしれない。したがって日本銀行は、物価の安定を達成しようとするのである。

ただし、日本銀行の物価の安定は、必ずしも厳密な定義があるわけではなく、消費者物価、卸売物価、企業向けサービス価格指数のほか、企業短期経済観測調査（短観）で報告される仕入れ・製品価格判断などの動きを見て総合的に判断されている（小塩・岸本 1996：55-56）。

<金融機関>

銀行や証券会社などの金融機関の目標も省庁と同じく、組織存続であると考えられる。金融機関は、組織存続のため利潤を最大化するという戦略的行動をとると考えられる。

以上、アクターの目標を検討してきた。それでは、こうした目標を持つアクターは、制度変化をめぐるどのような戦略的相互作用をするのか。次に、制度変化の理論的枠組みについて検討していこう。

（2）制度変化の理論的枠組みと本稿の仮説

現行制度下において目標を達成するために制度を維持、あるいは変更しようとするアクターの戦略的相互作用の結果、制度の継続、あるいは変化が生じるという制度変化の理論的枠組みを提示する。まず、制度変更の権限を持つアクター（たとえば政治家、大蔵省など）と権限を持たないアクター（たとえば金融機関など）の簡単な戦略的相互作用を考えてみる。

<制度の継続、変化のパターン①>

制度変化のゲームに参加するアクター全員が、それぞれの目標を追求する上で、現行制度に満足している場合、制度は継続する。これは制度がアクター全員に正の利益をもたらしている状態である。ブライアン・アーサーやポール・ピアソンが言う制度が正のフィードバック、収穫逓増になっている状態であると考えられる（Arthur 1994；Pierson 2004）。

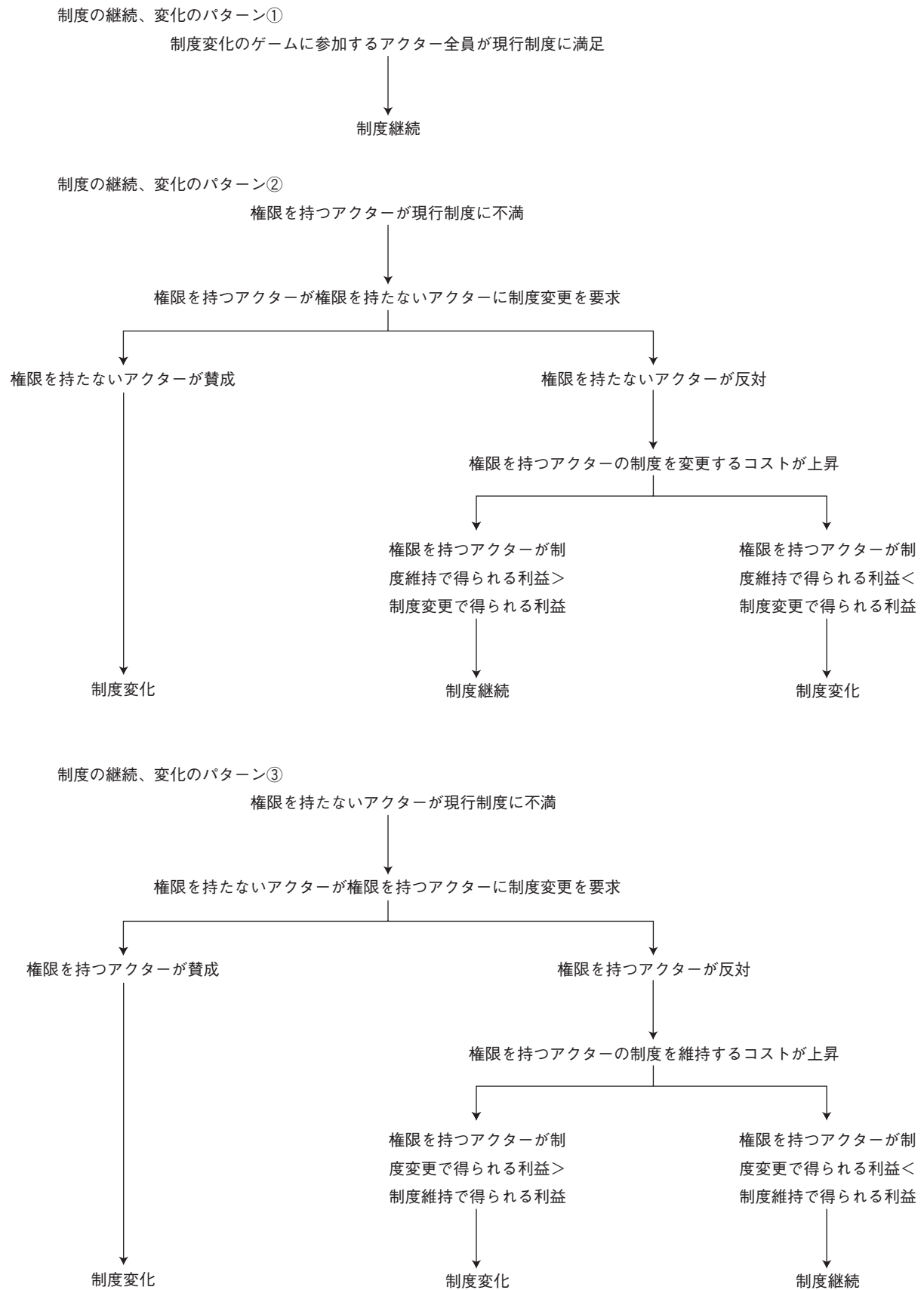


図1 アクターの戦略的相互作用と制度の継続・変化
出所) 筆者作成

<制度の継続、変化のパターン②>

しかし、アクターを取り巻く環境の変化により現行制度では十分に目標を達成できなくなるアクター、すなわち現行制度に不満を持つアクターが現れる。現行制度に不満を持つのが権限を持つアクターである場合、権限を持たないアクターに制度変更を支持するように要求する。制度変更の権限を持つ政治家や大蔵省は、制度変更の権限を持たない金融機関に、政治資金、有益な情報の提供、金融行政への協力などで依存しており、権限を持たないアクターの主張を完全に無視することはできないからである。

権限を持たないアクターが制度変更賛成した場合、制度は変化する。しかし、権限を持たないアクターが制度変更反対した場合、権限を持つアクターが制度を変更するコストが上昇する。このとき、権限を持つアクターが制度を変更して得られる利益よりも、制度を維持して得られる利益の方が大きければ制度は継続される。逆に、権限を持つアクターが制度を維持して得られる利益よりも、制度を変更して得られる利益の方が大きければ制度は変化する。

<制度の継続、変化のパターン③>

現行制度に不満を持つのが権限を持たないアクターである場合、権限を持つアクターに制度を変更するように要求する。制度変更を持たないアクターは、制度変更して目標を達成するためには制度変更の権限を持つアクターに制度を変更してもらうしかないからである。

権限を持たないアクターが権限を持つアクターに制度変更を要求した場合、権限を持つアクターの制度を維持するコストが上昇する。このとき、権限を持つアクターが制度を維持して得られる利益よりも、制度を変更して得られる利益の方が大きければ制度は変化する。逆に、権限を持つアクターが制度を変更して得られる利益よりも、制度を維持して得られる利益の方が大きければ制度は継続する。

以上をまとめたものが、図1である。ここでは、簡単に説明するために権限を持つアクターと権限を持たないアクターの戦略的相互作用を想定しているが、権限を持たないアクターは単一のアクターであるとは限らず、複数のアクターである場合もある。たとえば、複数のアクターが制度変更反対した場合、権限を持つアクターの

制度を変更するコストは単一のアクターが反対するのに比べてより上昇すると考えられる。また、一方の権限を持たないアクターが制度変更反対し、もう一方の権限を持たないアクターが制度変更賛成した場合、制度変更反対の分だけ権限を持つアクターの制度を変更するコストは上がるし、制度変更賛成の分だけ制度を変更するコストは下がると考えられる。要するに、権限を持つアクターが、権限を持たないアクターとの相互作用し、制度維持、変更のコストと便益を勘案した上で、制度維持、変更を決めるということである。

以上をまとめると、本稿の仮説は、次のとおりである。すなわち企業の資金調達に関する制度と金利に関する制度については、権限を持つアクターが、権限を持たないアクターである金融機関と相互作用し、制度を変更して得られる利益と、制度を維持して得られる利益を勘案した結果、制度を変更して得られる利益の方が大きかった。それゆえ企業の資金調達に関する制度と金利に関する制度は、変化したのである。一方、金融業務分野に関する制度については、権限を持つアクターが、権限を持たないアクターと相互作用し、制度を維持して得られる利益と、制度を変更して得られる利益を勘案した結果、制度を維持して得られる利益の方が大きかった。それゆえ金融業務分野に関する制度は、継続したのである。

IV. 事例分析

ここでは、戦後から1980年代までの金融制度の変化をめぐる政治過程を分析し、本稿の仮説を論証する。ただし本稿では、なぜ金融制度は不動産関連融資の急増をもたらすような形に変化、あるいは継続したのか、という問いに解答を与える範囲の金融制度と事例を分析対象とするので、金融制度改革全体を分析対象とするものではないことをあらかじめお断りしておく。

1. 戦後日本の金融制度

戦後日本の金融制度を検討する前に、制度の定義をしておこう。合理的選択制度論によれば、制度はアクターが利用したり、制約を受けたりするゲームのルールである。

ルールの範囲に関しては、「国家と社会の関係に関する規範、いわば政治文化をルールに含める」、広く捉える立場から、「公式の法令およびそれに基づく慣行によって示された行為規範」をルールとする、狭く捉える立

場がある。「多くはこの中間にあって、暗黙の了解、慣行、標準作業手続き等をルールとして」いる（真淵 1994：50-55）。本稿では、比較的狭く捉える立場をとり、公式の法令、省庁の許認可、およびそれにもとづく慣行をルールとする。

それでは、戦後日本の金融制度を検討していこう。ここでは、金融制度を企業の資金調達に関する制度、金利に関する制度、金融業務分野に関する制度に分けて検討していく。

企業の資金調達に関する制度で本稿にとって重要なのは、企業の社債発行の制限である。すなわち、商法によって社債を募集する委託銀行に、社債発行、償還に関する権限が集中していた。そのため、企業の社債発行は、受託銀行を中心とした起債会によって厳しく制限されていたため、ごく一部の優良な大企業しか社債を発行することができなかった。社債の発行が許された場合も、受託銀行に担保を設定し、多額の手数料を払う必要があった（松尾 1999：26-58）。

国内市場を回避して海外市場で社債を発行することは、外為法により海外市場での発行が原則禁止されていたため、現実的な選択肢とはならなかった。例外的に発行が許可された場合も、国内の社債発行と同様の基準をクリアする必要があった（Hoshi, and Kashyap 2001：102-103；邦訳：138-139）。

金利に関する制度としては、臨時金利調整法（臨金法）が重要である。臨金法では、預金金利の最高限度が日本銀行政策委員会で決められていた。また、臨金法の対象外の長期プライムレートなどについても、金融当局を含めた関係者で合意の上で定められており、すべての金利が公定歩合に一定の関係で連動していた（田所 1985：215）。

金融業務分野に関する制度で本稿にとって重要なのは、銀行・証券業務の分離を規制している証券取引法である。証券取引法第65条によって、銀行が公社債以外の証券業務を行うことを禁止していた。また海外での証券業務も、銀行局、証券局、国際金融局による「3局合意」で禁止していた（内田 1995：134-136）。

2. 国債の大量発行と制度変化

以上のような戦後日本の金融制度を変化させる最初の環境変化は、大量の国債発行である。ここでは、大量の国債発行という環境の変化による金融制度の変化を検討する。

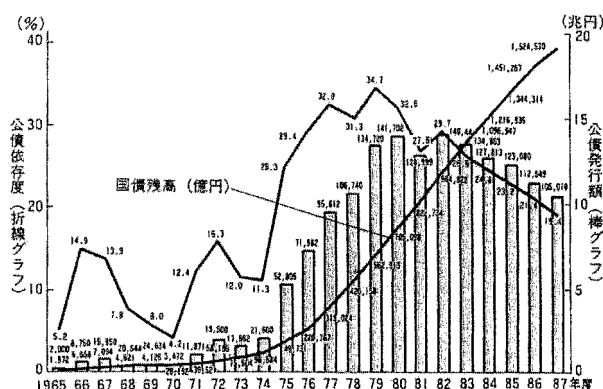


図2 国債の大量発行

出所) 斎藤 1995：240。

(1) 大量の国債発行

1947年に制定された財政法では、戦前の大量の国債発行がインフレーションの引き金になったことへの反省に立ち、国債発行については公共事業費などに当てる建設国債にのみ限定されていた。戦後約20年間、この建設国債の発行も行われず、均衡財政の方針がとられてきた。しかし1965年、不況による歳入不足から政府は、特別法を制定し、これにもとづく約2000億円の赤字国債を発行した。これをきっかけに1966年度以降、政府は財政法にもとづく建設国債を発行するようになる。

1975年、不況による税収の大幅な落ち込みから歳入不足に陥り、政府は新たに特例法を制定し、約2兆3000億円の赤字国債を発行した。これ以降、政府は大量の赤字国債を発行するようになる（図2参照；斎藤 1995：203-204；真淵 1994：202-298）。

国債発行は、資金運用部資金による引き受けと並んで、国債引受シンジケート団（シ団）が一括引き受けする方式が採用された。シ団は、ほぼすべての金融機関から構成されており、資金力に応じた引き受けシェアを半ば強制的に国債を割り当てられた。このような国債引受シ団に対する割当方式によって、金融市場の制約を受けることなく、政府は必要な額を低い金利で国債を発行することができた。

市場の実勢よりも低い金利で発行されるのだから、引き受けた金融機関が国債を市場で売却した場合、当然売却損がでてしまう。それでも資金ポジションを改善するために金融機関が国債を売った場合、国債の流通市場が成立し、そこで形成される金利を大蔵省も無視できなくなる。したがって大蔵省は、個人投資家への販売を目的とした証券会社を除くシ団メンバーの国債売却を禁止し

た。しかしそのままの状態では、金融機関の資金繰りは、国債を発行するにつれて悪化してしまうことになる。そこで日本銀行は、発行後1年を経過した国債を対象に買いオペを実行した。買いオペによってシ団が引き受けた国債の大部分が吸収された（内田 1995：15-16；真淵 1994：314-328）。

このように日本銀行が国債を買いオペで吸収していれば、国債売却の制限があっても問題はなかった。しかし1974年をピークに日本銀行の買いオペ実施率はどんどん低下していく。すなわち、1975年74.7%、1976年55.7%、1977年43.4%、そして1978年には34.2%まで低下していくことになった（真淵 1994：353-354）。その結果、金融機関は大量の国債を抱えることになったのである。

1977年、大量の国債を抱えることになった金融機関は、大蔵省に国債売却制限を緩和するよう求めた。国債を消化していく必要がある大蔵省は、こうした要求を受け入れざるを得なかった。1977年4月、発行後1年を経過した赤字国債の市場売却が認められた。同年10月には建設国債の売却も認められた。こうして金融機関は国債の市場売却を開始し、国債流通市場は急拡大することになった（内田 1995：20-24）。

（2）譲渡性預金（CD）の導入

1960年代の現先市場の生成と拡大を背景に、銀行は自由金利商品である譲渡性預金（CD）の導入を大蔵省に要求していた。現先市場とは、1960年代前半に自然発生的に発達してきたもので、そこでは自由金利による短期の金融取引が行われていた（斎藤 1995：200-203）。これに対抗するために、1968年12月、都市銀行の常務、専務から構成される「都銀懇話会」は、自由金利商品であるCDの導入を大蔵省に要請した。大蔵省の審議会である「金融制度調査会」は、「企業の余裕金の実態、金融市場の現状等からは、その導入は適当ではない」として、CDの導入を認めなかった（西村 2003：89-91）。大蔵省にとってみれば、現先市場は鎖国封建体制下の「出島」のような存在にすぎず、それを考慮して金利に関する制度を変更する利益はなかったのである（斎藤 1995：203）。

しかし、国債の大量発行という環境の変化が大蔵省の利益を変えることになる。1975年から毎年大量に発行された国債は10年物が大部分であるので、1985年前後

から大量の国債が償還されることになる。すなわち、1985年前後から大量の期近国債（償還が間近な国債）が国債流通市場に登場してくるのである。期近国債の流通利回りは、自由金利である。したがって償還1年前の期近国債の金利は、固定化された規制金利である1年物の定期預金と比較されることになる。自由金利の方が一般的に高いので、償還1年前の期近国債は、1年物の定期預金よりも投資家にとって有利な商品になる。このようになると、人々は定期預金を引き落として証券会社に行き、そこで期近国債を購入するようになる。すなわち、銀行から証券会社への資金流出が生じるのである。このような事態を避けるために銀行は、自由金利商品であるCDの導入を大蔵省に強く要求したのである（同：440-441）。

ある大蔵官僚が「たとえば（昭和）50年に発行されたものは60年から償還が始まることになるので、57、8年には残存期間が2、3年の期近債は銀行の定期預金などと競合する商品となってしまった。ところがご存じのように国債は市場の需給バランスで利回りが決まる自由金利商品ですから、銀行もこれとおなじような自由金利の商品をもたないと勝負にならないんですよ」述べているように、大蔵省にとっても期近国債の問題は、無視できないものだった（江波戸 1987：64）。仮に銀行から資金流出が発生し、銀行の経営が悪化した場合、銀行に国債を引き受けてもらえなくなるかもしれないからである。大量の国債を銀行に引き受けてもらわなくてはならない大蔵省は、銀行の要求に譲歩しなければならなかった。1979年5月、大蔵省によって単位5億円以上、期間3～6ヶ月のCDの導入が許可された。

（3）国債の窓口販売・ディーリング問題

銀行は大蔵省に、CDの導入と並んで国債の窓口販売、ディーリング（既に発行された債券の売買）の導入も要求した。証券取引法第65条では銀行が証券業務を行うことを禁止している。しかし、その2項で「前文の規定は、銀行、信託会社、その他政令で定める金融機関が、次の号に掲げる有価証券又は取引について、当該各号に定める行為を行う場合には、適用しない」として国債、地方債、政府証券など公共債を掲げている。したがって銀行は、国債の窓口販売、ディーリングについては証券取引法第65条の適用外とすれば行うことができると主張していた。

これまで銀行が国債の窓口販売、ディーリングを行っ

てこなかったのは、富士銀行取締役会長、全国銀行協会（全銀協）会長を務めた松沢卓二によれば、次の事情による。すなわち、「(1965年、赤字国債が発行され) 国債シ団引き受けが決まった後、紛糾したのは、国債の募集取り扱いをどこがやるのか、という問題であった。私などは、銀行と証券が共に行うという方向で進めていたが、銀行はどちらかという募集取り扱いをいやがる傾向にあった。・・・銀行の支店窓口で国債なんか売っても手数料ばかり大変だ、という意見がかなり強かった。また、国債窓販によって資金が預金から国債に移ってしまうのではないかと心配をもたらし向きもあった。かなりの数の銀行が、窓口販売には消極的であった。・・・そのような中で、証券会社の側から、とにかく初めての国債発行なのだから、証券会社だけで募集取り扱いをさせてくれ、と強くいつてきた。・・・激論の末に、それでは覚書を交換しようということになった。『銀行団は国債引受けをやるが、当分の間は国債の募集取り扱いはやらず、証券団だけで行なう』との内容であった。国債そのものがはたして市場で売れるのかわからないので、銀行も証券も一緒に売ると競争が激化し、証券側がやりにくくなるのではないかと、との配慮から出たものであった。それゆえ、まず証券会社だけに営業活動をやってもらって、それをしばらく銀行は注視する、ただし権利は留保するという妥協案であった」（松沢 1985：107-108）。歴代の大蔵省銀行局長も「銀行は募集取り扱いは可能だが、銀行、証券の間で覚書を取り交わし、銀行の了解のもとにいまは証券界だけで国債の募集を行っている」という国会答弁をしていることから、銀行業界と同様の意見であった（同：179）。

これに対する証券業界の反対意見は、野村證券取締役会長、証券業協会会長を務めた瀬川美能留によれば、次のとおりである。すなわち、「第1に、証券界は戦後、公社債市場が再開されて以来、長年にわたって公社債市場の整備、改善に努めてきた。その結果、今日では国債の個人消化も著しく増大しており、流通市場も急速に拡大し、有効に機能している。したがって、銀行による窓口販売およびディーリングを必要とする状況にない。第2に、銀行の窓販は他行の預金からの振り替え、あるいは証券会社とのシェアの食い合いになって、全体として、個人消化の拡大につながらない。また価格変動の大きい商品を扱うことも適当ではない。さらに、国債の恒常的な売り手である銀行が、国債のディーリングを行っても、

果たしてディーラー本来の機能を発揮できるかどうか。第3に、証券・銀行の業務分離は、すでに30年にわたって確立されており、あえて銀行が証券業務に進出する理由はない。とくに証券会社にとっては、主務業務を侵されることであり、周辺業務における垣根争いといった性格のものではない」（瀬川 1986：224-226）。

国債の窓口販売、ディーリング問題が公式に議論されたのは、1973年2月5日に答申が提出された大蔵省の審議会である「証券取引審議会」での議論が最初であった。銀行を含めた証券業務への新規参入を促進すべきだ、という銀行を要求に対して、証券会社は当然これに強く反対した。結局、証券取引審議会では、「現段階で結論を求めるのはまだ時期尚早であるとの意見もあるため、今後の検討を待つことが適当」とする結論が出された（内田 1995：42-43）。

国債の窓口販売、ディーリング問題の議論が再燃するきっかけとなったのは、証券会社の中期割引国債の導入である。証券会社が受け持つ国債の個人消化は、市場消化の10%が目標とされてきた。1965年以降、1967年（9.5%）を除いて個人消化率は10%を超えていた。しかし国債が大量発行された1975年は、6.8%に低下した。国債の販売が国債の大量発行に追いつかなかったのである。こうした事態について野村證券は、このままでは「証券会社の存在意義そのものが問われかねない」との危機感を強く抱いた。そして野村證券は、国債募集拡大のためのプロジェクト・チームを作り、対応をはじめた。そして1975年11月、野村證券は個人消化推進策として「中期割引国債発行の推進についての趣意書」を作成し、大蔵省とシ団に提出した。国債を円滑に消化したい大蔵省も中期割引国債の導入に前向きで、12月、大蔵省はシ団に中期割引国債の構想を提示し、できれば1976年度当初から発行に踏み切りたいとの意向を示した。しかし、証券会社以外のすべての金融機関は反対した。中期割引国債が導入された場合、都市銀行は定期預金と、信託銀行は貸付信託と、長期信用銀行は金融債と競合することになるからである。結局、シ団で個人消化促進対策委員会を設置して検討を続けるとして、発行は見送られた（同：18-19；24-25）。

そこで大蔵省は、反対する銀行に見返りとして国債の窓口販売を前向きに検討することとした。大蔵省にとって中期割引国債の導入も国債の窓口販売の導入も国債の消化に役立つからである。1976年10月、大蔵省は年間

3000億円程度をめどとした発行額の抑制とともに、銀行の国債窓口販売について検討するという条件を提示して、中期割引国債を導入した（内田 1995：24-25；42-44；松沢 1985：173-174）。

これを受けて国債の窓口販売、ディーリングの導入について、銀行法の改正とからめて金融制度調査会、証券取引審議会で、それぞれ議論が行われた。国債を円滑に消化したい大蔵省は、1978年内に国債の窓口販売、ディーリングの導入を決定する方針であった。しかし証券取引審議会で結論が出なかったため、大蔵省は年内決着を諦めざるをえなかった（『日本経済新聞』1978年12月07日付朝刊；『日本経済新聞』1978年12月22日付朝刊）。

1979年6月20日、金融制度調査会の答申が、同年6月27日、証券取引審議会の答申が提出された。その内容は、銀行業界よりである金融制度調査会では窓口販売、ディーリング導入に賛成する意見が、証券業界よりである証券取引審議会では反対する意見がまとめられていたが、最終的には両方とも大蔵省に判断をゆだねるという形をとった（内田 1995）。

大蔵省では、できるかぎり実現を遅らせたい証券局とその他の推進派に分かれていた。ただし、渡辺豊樹証券局長⁹⁾が「(国債の大量発行という至上命題があっただけに)窓販に絶対反対というわけにはいかない状況だった」と述べているように、証券局と証券業界は、どこまで実現を遅らせることができるか、なんらかの見返り条件を引き出せるか、の勝負であった（同：48）。

銀行法改正案の作成などの作業に取りかかる前に大蔵省は、銀行局、証券局、理財局で大蔵省全体の方針について議論した。その方針まとめた大蔵省案は、「①銀行法上、公共債の証券業務について明文規定を設ける、②証券取引法上、銀行等の証券業務は許可を要することとし、必要な規制を適用する、③今回の改正は制度の整備を図るものであり、実施については今後検討する」という「3原則」を骨子とする内容であった（内田 1995：48-49；松沢 1985：195-196）。これは言い換えれば、「公共債に関する証券業務は銀行の“業”と認定するが、実施にあたっては別途、大蔵大臣の許可を必要とし、その許可は当面行わない」という内容であった（松沢 1985：196）。

大蔵省案の策定は1980年の9月から10月にかけて完了していたが、1980年8月の銀行局、証券局、理財局による「3局合意」で1980年暮れまで公表しないことに

なっていた（大蔵 1985：70；内田 1995：48-49）。したがって、大蔵省がこの方針を関係業界に正式に示したのは1980年12月27日、全銀協に提示したのは1981年1月8日のことだった。しかし、証券業界は野村證券を先頭に政官界への強いパイプを使って、ひそかにほぼ正確な内容をつかみ、秘密裏に自民党政治家に対して「銀行の窓口販売は最悪の場合でも時期を先にずらしてほしい」という陳情を行い、積極的に働きかけていた。当然、大蔵省案は証券業界に有利なものとなっていた（大蔵 1985：70；栗林 1988a：48）。

全銀協は「現行法でも証券業務は、銀行の付随業務として認められているのに、銀行局は公共債に限定した上、証券取引法の許可が必要な『他業』とする案をだしてきた。これは重大な制度の変更で絶対認められない。しかも公共債残高引き受けだけを銀行の付随業務として押しつけてきている。これは引き受けの本質を歪曲し、根本的に変質させる重大な変更である。当局案を理論的に推し進めれば、シンジケート団中の銀行が本来の引受能力を欠くことになり、国債、地方債、政府保証債の引き受けの契約の内容を含め、シ団引き受けのあり方について抜本的検討を要することになる」として大蔵省案に猛反発した。大蔵省が銀行業界の意向を全く無視して、証券業界よりの案で押し切ろうとするならシ団脱退も辞さないぞ、という威嚇をこめた反発であった（大蔵 1985：69-70）。そして銀行業界も自民党政治家に対して働きかけを行った（大蔵 1985：70-71；松沢 1985：196）。

銀行業界は、建設、不動産業界、鋼鉄、金属業界と並んで自民党への大口献金をしている「御三家」である（岩井 1990：112-113）。しかし、個々の政治家とのパイプを持っている証券業界に比べて銀行業界の政治的影響力は強くない。銀行業界は、自民党に国民政治協会を通じて献金することと政治家個人に献金することを厳密に区別しており、自民党政権の存続による政治的安定を得るための保険として自民党に献金するが、個々の政治家に献金することで特定の政治家から特別な配慮を得ようとするところが少ないからである。これは、自民党政治家が銀行業界の利益よりもライバルである郵便局の利益を優先するという事情があるからである。選挙における郵便局の集票力は絶大であるため、再選を目標とする自民党政治家は、郵便局の利益を無視することはできないのである（真淵 1994：346-348）。

しかし、このときの銀行業界は、自民党に対する献金

を一時取りやめ、個別献金を行うことを通じて、個々の政治家への影響力の行使に踏み切ったのである。その結果、「銀行法はカネになる」ということで、次第に銀行業界に味方する勢力が増加していった。その中には、それまで折に触れて銀行業界と対立する郵便局を擁護してきた郵政族の政治家も含まれていたという（猪口・岩井 1987：234-237）。

こうして衆議院大蔵委員会では、銀行業界の働きかけを受けた政治家たちの一部が、渡辺美智雄蔵相、米里恕銀行局長、吉田正輝審議官（銀行局担当）に様々な注文をつけて、審議を引き延ばし、銀行法改正案を廃案に追い込もうとしていた。

こうした状況の中、自民党金融問題調査会会長の佐藤一郎（元大蔵事務次官）は、「原局がはっきりしていない案はダメだ」と大蔵省案を突っ返し、銀行局と証券局の2局で原案を詰め直すよう要求する一方で、全銀協会長の山田春三（三菱銀行頭取）ら幹部を説得して調整に動いていた。佐藤は、「実質的に銀行局が従来の解釈を変えたとは思えない。銀行を除いて国債を消化できないのは火をみるより明らか。その現実を無視することを銀行局がするわけがない。銀行業界は実をとればいいのでは」という考えであった。

1981年2月4日、自民党の金融問題調査会と財政部会（当時、小泉純一郎部会長）の正副会長合同会議に吉田審議官と小山昭蔵審議官（証券局担当）が呼ばれ、報告を求められた。合同会議の議論の結果、大蔵省の3原則などが基本的に了承された。合同会議で裁定にあたった佐藤は、「証券取引法第65条の改正は、どこに線を引いても銀行、証券とも不満が残る。要はその不満をどうしたら公平に分配できるか、ということだ。判断の基準は、国民経済上、大局的にどうあるべきか、ということ。昭和2年（1927年）の旧銀行法施行以来53年間、銀行界が実際に証券業務を行っていなかったのは明らか。引受け以外に実績がないのだから、法律上、あいまいだった銀行の証券業務が明文化されることは銀行にとってもメリットがあるはず」と述べている（大蔵 1985：73-74；栗林 1988a：50-51）。

これを受けて1981年4月14日、渡辺美智雄蔵相、安倍晋太郎自民党政調会長は、山田全銀協会長、北浦喜一郎日本証券業協会会長（野村證券会長）など銀行業界、証券業界の代表と最終調整を行い、銀行による公共債証券業務を新銀行法に明記する、ただし実施は別で、公正

な判断を確保するために3人の中立的な立場の有識者による懇談会（「3人委員会」）を設置して結論を出す、という妥協案で決着する。新銀行法は、4月21日、閣議決定、5月25日、参議院通過によって成立する（施行は1982年4月1日）。

これを受けて蔵相の私的諮問機関として3人委員会が設置された。3人委員会のメンバーは、河野通一証券取引審議会会長、佐々木直金融制度調査会会長、森永貞一郎前日本銀行総裁であった。3人委員会は、1981年10月から審議をはじめた。

審議の間も「顧客争奪戦による混乱を避けるためにも、グリーンカード（小額貯蓄カード）制が定着するとみられる60年（1985年）までは銀行の新発国債窓販を認めるべきではない。既発債売買（ディーリング）はさらにそのあと」とする証券業界と、「新発国債の窓販、ディーリングともに57年（1982年）4月から認めて欲しい」とする銀行業界は、意見対立していた。そしてそれぞれ自民党や大蔵省に水面下で働きかけた（『日本経済新聞』1982年2月11日付朝刊）。

結局、3人委員会が出した結論は、銀行業界と証券業界の意見を配慮し、両者の中間をとって国債の窓口販売については1983年4月から、国債のディーリングについては1984年6月からそれぞれ実施するという妥協案であった。3人委員会の結論を受けて大蔵省は、国債の窓口販売については1983年4月1日から、国債のディーリングについては1984年6月1日から、それぞれ認可していった。

（4）分析

以上の事例は、次のように分析できる。現先市場の生成と拡大という環境変化によって銀行は、CD導入を大蔵省に要求した。現先市場で取引される商品が、銀行の商品と競合することになり、銀行の利潤が低下してしまう可能性があったからである。しかし権限を持つアクターである大蔵省は、CD導入を認めなかった。なぜなら「企業の余剰資金も低水準であり金融市場における金利の弾力化も進んでいなかった」という状況では、大蔵省は規制金利制度を変更するよりも維持した方が、金融システムの安定化、円滑化を達成できるからである（制度の継続、変化のパターン③：制度継続；西村 2003：89-90）。

しかし、国債の大量発行という環境変化が大蔵省の利

益を変化させることになった。仮に、CDを導入しなかったことによって銀行の経営が悪化し、銀行に国債を引き受けてもらえなくなった場合、国債が消化できなくなり財政が機能不全化してしまうかもしれない。したがって大蔵省は、制度を維持するよりも変更した方が、財政健全化という政策目標を達成できると判断し、銀行の要求を受け入れ、CD導入を許可したのである（制度の継続、変化のパターン③：制度変化）。

銀行業界は大蔵省に、CD導入と並んで銀行の国債の窓口販売、ディーリングの導入も要求した。国債の大量発行という環境変化によって銀行は、現行制度のままでは利潤が低下すると考えられたからである。大蔵省も銀行の国債の窓口販売、ディーリングを導入すれば、国債を円滑に消化することになるので、導入に積極的であった。しかし証券業界は、銀行の国債の窓口販売、ディーリングの導入に反対した。銀行の国債の窓口販売、ディーリングが導入されれば、これまで証券業界が行ってきた国債の販売業務の競争が激しくなり、証券業界の利潤が低下すると考えられたからである。

国債の窓口販売、ディーリングの導入が銀行法改正とからめて進められたこともあり、権限を持つアクターは、大蔵省から与党の政治家へと移行していった。このときの与党政治家の制度維持、変更のコストは、銀行業界が導入を要求し、証券業界が導入を反対していたので、制度を維持するコストも制度を変更するコストも上昇しているという状態であった。

証券業界を優先して制度を維持した結果、銀行の反感を買うことになって銀行業界にシ団を脱退されると、大蔵省は国債の円滑な消化ができなくなり、財政健全化という政策目標が達成できなくなる。また、与党の政治家も再選のために財政支出を拡大し、有権者にサービスを提供するということができなくなる。しかし、一方で、与党の政治家や大蔵省が銀行業界を優先し制度を変更した場合、証券業界との関係が切断されてしまう可能性もある。そこで最終的には、佐藤一郎、渡辺美智雄、安倍晋太郎といった与党の有力政治家が銀行業界、証券業界両者の利害を調整し、妥協案が成立したのである（制度の継続、変化のパターン③：制度変化）。

3. 国際化と制度変化

次に、国際化による金融制度の変化を検討する。

（1）外為法の改正

1949年に制定された「外国為替および外国貿易管理法（外為法）」では、法令で定められた場合か、あるいは大蔵省の許可が与えられた場合を除いて、金融取引を「原則禁止」としていた。外貨不足の状態が続いていた1960年代末まで、金融取引の制限はそれなりの効果があった。しかし1970年代に入ると、日本の貿易・経常黒字の急増し、内外の垣根を設けて外為管理を行う必要はなくなった（Calder 1993：33-35；216-217；邦訳：71-74；309-310）。また1970年代後半には、日本の貿易・経常黒字の急増によって対外貿易摩擦問題が発生し、欧米から日本の金融制度、外為制度に対する批判が噴出していった（柿崎 1979：151-152）。

1978年1月11日、福田赳夫首相は、「従来の“原則禁止・例外自由”の外為管理法など一連の法体系を“原則自由・例外抑制”に全面的に改め、これを開放体制のシンボルとする」という方針を示した（『日本経済新聞』1978年1月12日付朝刊）。福田は、外為法改正によって対日批判を回避しようとしたのである。

柿崎紀男によれば、この福田の発言のうらには、大蔵省の提案があったとされる。すなわち柿崎は、「福田発言より前の某日、福田首相は、大蔵省国際金融局長ないし同省財務官の経験者数人を呼んだ。当時はまだ円の対ドル相場が激しく揺れ動いていたところで、かつての“通貨マフィア”たちに為替問題の意見を聞こうというのが、会合の趣旨だった。ところがどういいうわけか、この席上『現行の外為法を改正すべきだ』との意見が出て、大勢を占めてしまったらしい。・・・福田発言が、この大蔵省OBたちの意見にヒントを得たものであることは間違いない」と述べている（柿崎 1979：151-152）。

大蔵省がこのような提案をしたのは、1970年代後半以降、銀行が国際業務を急速に拡大させていたからである。銀行が国際業務を拡大したのは、企業の資金需要の減退と、大量の国債発行が原因である。2度の石油危機の影響で多くの企業は、減量経営に取り組んだ。その結果、企業の資金需要は低下することになった。また、1979年6月20日に十年物国債価格が大幅に低下するなど、国債相場が低落状態にあったことから、大量の国債を引き受けた銀行は、大きな損益を抱えることになった。こうした資金ポジションの悪化を埋め合わせるために、銀行は国際業務を拡大したのである（塩田 1999：122-124；Calder 1993：216-217；邦訳；309-310）。銀行に

国債を引き受けてもらわなければならない大蔵省は、こうした銀行の活動を許可したのである (Calder 1993: 216-217; 邦訳; 309-310)¹⁰⁾。

福田は、日本の市場開放を海外にアピールするため、日米交渉、日・EC交渉において、「外国為替管理制度の全面的見直し及び特に禁止されない限り全ての取引が自由であるとの原則に基づく新制度の検討」を行うことを公約する。これらを受けて1978年3月25日、経済閣僚対策会議では、「原則自由の新しい法体系を確立するため、外為法及び外資法の全面的な見直しを行い、時期通常国会に法案を提出することを目処に作業を進める」ことが決定した (西村 2003: 147)。

改正作業は、1978年8月、蔵相と通産相との共同の私的諮問機関として「外国為替・貿易法制懇談会」が設置され、そこで産業界、金融業界などの意見を聞きながら進められることとなった。しかし、外国為替・貿易法制懇談会では、外国為替公認銀行 (為銀) 制度と為銀集中制度の存続を求める銀行業界と、それに反対する産業界で対立から、膠着状態に陥っていたため、通常国会への提出は困難な状況にあった¹¹⁾。外国為替公認銀行制度とは、一定の要件を備えた銀行を為銀として公認し、それらの銀行だけに外為業務の取扱いを認める制度である。為銀集中制度とは、あらゆる為替取引は為銀を通じて実行するという制度である (柿崎 1979: 152-154)。

膠着状態となっていた改正作業であるが、福田の退陣のあと1978年12月から首相に就任していた大平正芳が後押ししたことによって改定作業が急速に進み、1979年5月、通常国会に提出された。外為法改正が国際公約となっていたこと、そして外為法改正が6月に開催される東京サミットの「良い手みやげ」となることから、大平は外為法改正作業を急がせたのである (同: 153-154)。

1980年12月1日、外為法が改正され、金融取引は「原則禁止」から「原則自由」となった¹²⁾。ただし、国内金融市場に海外市場の影響が及ぶことを極力避けるため、この時点では、先物為替取引における実需原則や銀行の円転換規制は、そのまま存続することとなった (西村 2003: 150)¹³⁾。

(2) 日米金融摩擦問題と日米円・ドル委員会の設置

しかし、外為法改正によって対日批判が収まることはなかった。それどころか対日批判は、激しさを増していった。きっかけは1981年、アメリカ大統領に就任した

ロナルド・レーガンが、大幅な減税、金融政策によるインフレ率の抑制、規制緩和を柱とした「レーガノミックス」と呼ばれる経済政策を実行したことであった。レーガノミックスによってアメリカの金利は、急上昇した。その結果、世界各国の資金は、高金利であるアメリカの金融市場に流れ込んで、大幅なドル高・円安となった。

ドル高・円安はアメリカにとって輸入を安価し、日本にとって対米輸出を急増させることになった。その結果、アメリカの貿易収支は大幅な赤字となった。アメリカでは、大幅な減税、軍事費の急増による財政赤字の大幅な拡大と、貿易収支の赤字という「双子の赤字」が問題となった。またドル高・円安は、日本企業に対するアメリカ企業の競争力を低下させることになった。こうした結果、アメリカによる対日批判が急増した (斎藤 1995: 160-164)。

アメリカの産業界は、競争力低下の原因を不当な円安とみていた。その代表者は、アメリカのトラクター業界のトップ・メーカーであるキャタピラー社のリー・モーガン会長である。キャタピラー社は、過去数年間、同業の日本企業の小松製作所と世界各国で激しい競争を繰り広げてきた。しかしキャタピラー社は、ことごとく小松製作所に敗退した。モーガンは、競争に勝てない原因が不当に安い円レートにあると考えた。モーガンは、これを理論化するためにスタンフォード大学教授のエズラ・ソロモンと弁護士のデビット・マーチソンにレポートの作成を依頼した。レポートは、1983年9月19日に完成した (塩田 1994: 34-35)。

このレポートでは、適正水準を下回る円安の原因は、次の2点にあると論じていた。第1に、円レートが不当に安いのは日本政府が「円の国際化」に積極的でないため、外国の貿易業者や金融機関などが国際取引に円を使用しないためである。すなわち円が国際的に利用しにくいと、世界の円需要が低位にとどまり、これが円相場を低くさせているのである。第2に、外国の投資家が円で金融資産を運用しようとしても、日本の金利水準が政府の規制によって必要以上に低く抑えられているので、円で運用することが少なく、これが円相場を押し下げているのである (斎藤 1995: 164-165)。

モーガンは、この「ソロモン・レポート」を手にワシントンで強力なロビーイング活動を行った。レーガン政権は、このソロモン・レポートに関心を持った。レーガン大統領の大票田の1つであるアメリカ南西部には、日

本企業との競争で苦戦している会社が集中している。来年は大統領選挙があるので、レーガン政権はモーガンをはじめとする南西部の産業界を無視することはできなかつたのである（塩田 1994：36）。またレーガン政権は、日本の金融・資本市場が自由化されれば、日本でのアメリカ金融機関の活躍の場が広がると考えた。自動車を中心に製造業の分野では、アメリカは守勢に立たされつつあるが、金融の分野では、圧倒的な競争力を持っており「土俵」が同じなら十分に勝てると思ったのである（三橋・内田 1994：213）。こうしてアメリカ政府は、日本政府に金融市場の自由化を要求するのである。

1983年9月28日、さっそくジョージ・シュルツ国務長官は、安倍晋太郎外相に「円ドルの為替レートは日米経済関係の重要な問題です。その点について日本側と話し合いたい」、「ドル高・円安を是正するためには、日本が金融市場を開放して自由化を促進しなければならない。また円の国際化も必要です」と述べて、金融市場の自由化を要求した。さらにシュルツは、「おそらくこの問題は、11月に大統領が日本に行ったときに取り上げることになるでしょう」と述べて、レーガン訪日の際、日米首脳会談の議題の1つとなることを示した（塩田 1994：19-22）。

アメリカがこれを大蔵省に直接要求したのは、10月10日のことであった。財務副長官のリチャード・マクナマーは、大場智満財務官に「9月の下旬から約2週間かけて、大統領も加わって対日政策を話し合ったんです。その結果、日本の金融資本市場の開放、金融自由化、円の国際化を求めることに決めました」と述べた。さらに11月の日米首脳会談で正式の議題として取り上げられることを改めて伝えた（同：30-31）。

これを受けて日本政府は、10月21日、経済対策閣僚会議を開き、日米首脳会談に向けて総合経済対策を決定した。そして、その中に内需拡大や市場開放などに加えて、「円による国際取引の促進および金融資本市場等の環境整備」という項目を設けた。この項目では、先物為替取引における実需原則の撤廃など4点が挙げられていた（塩田 1994：41-42；西村 2003：150-151）。しかしアメリカ政府は、これに満足しなかった。10月末、ドナルド・リーガン財務長官は、竹下登蔵相に親書で「総合経済対策のなかで取り上げられた資本交流や金融市場の早期開放を早期に実現するための具体的な方策を明らかにしてほしい」と伝えた（塩田 1994：42）。

11月3日、大場はマクナマーに、総合経済対策で取り上げた項目に、CD発行単位の引き下げ、CD発行限度額の拡大、居住者によるユーロ円債の発行制限の緩和などを加えた具体策を提示した。これは、11月にレーガンが来日した際、竹下・リーガン共同声明に盛り込まれることとなった。一方、マクナマーは大場に「このステートメントで宣言する事項を実現するための具体的な措置として、日米両国で円ドル問題を継続的に協議する会合をつくりたい」ということを要求した。アメリカ政府は、金融自由化を日本任せにすると、先送りされると考えたのである（塩田 1994：42-45；西村 2003：150-151）。

大場は、帰国後の11月5日、竹下にこのマクナマーの要求を報告した。竹下は、「円ドル問題に関する協議機関の設置については前向きに対処しよう。日米首脳会談でこの問題をめぐって総理と大統領が対立するなんてことになったら大変だ。そうならないようにしておかなければ・・・」として「日米円・ドル委員会」の設置を決断した（塩田 1994：42-47）。

11月9日、迎賓館で日米首脳会談が行われた。会談でレーガンは、首相の中曽根康弘に「日本の金融市場への参入、円ドルの通貨問題、日本の資本市場の開放、円の国際化などについて、緊密に話し合いたい」と述べた。中曽根は、「それなら日米間でこの問題の協議機関をつくりましょう」と応じた（塩田 1999：124-126）。

10日、「国際共同通貨制度が有効に機能するためには、開放されかつ自由な金融・資本市場と自由な資本移動が重要である」という竹下・リーガン共同新聞発表が行われた。共同新聞発表に合わせて、実需原則の撤廃、CD発行単位の引き下げ、CD発行限度額の拡大、居住者によるユーロ円債の発行制限の緩和など、事前の折衝で合意した金融自由化措置が発表された。同時に、この問題を話し合うための委員会として「日米共同円ドルレート、金融・資本市場問題特別会合（日米円・ドル委員会）」の設置が合意された（大蔵 1985：16；塩田 1999：124-126；西村 2003：150-151）。

（3）金融自由化に対する各アクターの対応

11月14日から大蔵省は、日米円・ドル委員会に備えて、省内調整を円滑に行うために、各局にまたがる委員会を設置することとした。委員会は、局長のレベル、審議官のレベル、課長のレベル、企画官のレベルの4つレベルでそれぞれ設置された。中曽根首相は、日米首脳会

談でレーガンに、1984年6月7日に行われるロンドン・サミットまでに日米金融摩擦問題を決着させることを約束していた。したがって中曽根は、大蔵省に対して、早急に金融自由化の工程管理表を作るよう指示を出すなどして、積極的に日米金融摩擦問題に関与していた。このように日米金融摩擦問題に対する中曽根の関心が強いので、大蔵省としても、省全体で日米金融摩擦問題に取り組む必要があったのである（塩田 1994：85-89；98-100；175）。

一方、銀行業界は、「大蔵省は、アメリカの圧力に弱すぎる。ユーロ円市場の自由化に安易に取り組みすぎるのではないか。国内金融界に与えるショックを考えれば、もっと慎重にやるべきだ」として竹下・リーガン共同新聞発表で発表されたユーロ円債の発行制限の緩和に反対した（松本 1985：93-95）。居住者のユーロ円債の発行を自由にすれば、国内の金融市場に直接影響を及ぼすことになるからである。国内の企業が社債を発行する場合、受託銀行を中心に構成される起債会に相談しなければならない。社会発行に関して有担保原則が存在するからである。社債を発行する企業は、受託銀行に担保を提供することが義務づけられている。しかしユーロ円債は、無担保が原則である。国内企業が海外で自由にユーロ円債を発行できるようになれば、受託銀行の地位が失われる可能性がある。さらに国内企業は、規制の多い国内市場で社債を発行するよりも、規制が少ない海外で社債を発行するようになる。そうすると銀行の利潤が低下してしまう。したがって銀行業界は、ユーロ円債の発行制限の緩和に反対したのである。

銀行の中でも、特に反発が強かったのが長期信用銀行である。長期信用銀行の最大手である日本興業銀行の常務である岡部進は、竹下・リーガン共同新聞発表が行われた翌日である11日の朝刊で、大蔵省がユーロ円債発行制限の規制緩和を実施する、ということを知った。岡部は、「事実とすれば、これは大変なことだ。すぐに対応策を協議しなければ・・・。それにしても、大蔵省はわれわれに相談もなしにこんな大事なことを決めるのか」、「とにかく大蔵省側の真意を確かめなければ」として酒井健三国際金融局長に、ユーロ円債発行制限の規制緩和について、問いただした。酒井は「まあまあ岡部さん、そんなに心配しなくても大丈夫ですよ。これからわれわれが日本独自の金融自由化プランを作成します。その際にあなた方にもきちんと相談しますから・・・」と

落ち着いた口ぶりで応じた。岡部は、「わかりました。それならばよろしく様子を見させていただきます」と述べて、引き下がった。

また、2月8日、前川春雄日本銀行総裁も、「ユーロ円債の発行基準については、国内の起債ルールとの整合性を考えなければならない。国内ルールには歴史的な背景もあり、それとの兼ね合いで決める必要がある」としてユーロ円債の発行制限の緩和に否定的な意見を表明した。無担保が原則のユーロ市場では、金利も需給関係の実勢で決められる。ユーロ円債の発行を自由化すれば、日本銀行が行う金融政策が空洞化するという懸念があった。ユーロ円の問題は、ユーロ円債だけではなかった。アメリカ側は、ユーロ円貸付の自由かも要求していた。しかし、ユーロ貸付が自由化されると、日本の企業の資金が資金調達を図る際、金利面で有利なユーロ市場に流れる可能性がある。ユーロ市場に大量の資金が流れれば、国内の金融機関の経営が悪化する危険性があった。そればかりか、マネーサプライをコントロールする日本銀行の金融政策を揺るがす危険性があった。金融政策が機能不全になれば日本銀行は、物価の安定という政策目標を達成できなくなってしまう。したがって日本銀行は、ユーロ円債の発行制限の緩和に反対したのである（塩田 1994：152-155）。

（4）日米円・ドル交渉

第1回日米円・ドル委員会は、1984年2月23日、24日に東京で行われた。アメリカ側は、これまで日米円・ドル交渉を担当していたマクナマー財務副長官に代わって、ベリル・スプリンケル財務次官が日米円・ドル交渉を担当することになった。交代の理由は、対日強硬派のリーガンがマクナマーのやり方が生温いと判断したからである。

日本側は、円ドル為替レートの問題と日米首脳会談で公約した金融自由化措置の点検を第1回日米円・ドル委員会の議題として設定した。しかしアメリカ側はそれだけでは満足せず、ユーロ円市場の拡大、アメリカの金融機関の信託業務への参入、資本市場の自由化、外人株式保有制限など直接投資規制の撤廃など具体的な項目を早期に実現すること、次回の委員会までにこれらを実現する具体的なプログラムを提示することを要求してきた。1984年1月24日、アメリカ側は、日米円・ドル委員会を前に、日本に対して5分野21項目の具体的な金融開

放要求リストを提示していた。アメリカ側は、これらの実現を迫ったのである（同：97；105-111）。

第1回日米円・ドル委員会後、スプリンケルは「日本側から円の国際化、金融・資本市場の自由化が困難なことについては説明があったが、問題解決についてはなんの示唆も解決策も示されなかった」として不満をあらわにした（田所 1986：231）。そして25日、リーガン財務長官が第2回日米円・ドル委員会に合わせて来日することが決定した。リーガン来日は、円ドル交渉を有利に展開させることが狙いであった（塩田 1994：111-112）。

第2回日米円・ドル委員会は、3月22日、23日に東京で行われた。日本側は、金融市場および金利の自由化措置をアメリカ側に提示した。アメリカ側は今回も日本に金融開放を激しく要求したが、その中でも焦点はユーロ円の問題に集中した。デイビット・マルフォード財務次官補は、「行政当局の干渉のないユーロ市場こそもっとも望ましい姿です。国際金融市場で円が自由に使われないのは、当局がユーロ市場での円の使用を規制しているからだ。規制を解けば、円レートも日本の経済力に見合ったものになり、円安状況も是正されるでしょう」と述べて、ユーロ円市場の拡大を含む円の国際化を強く要求した（塩田 1994：155-158；田所 1986：232）。

第2回日米円・ドル委員会後、大場は記者会見で「今回の会合でアメリカ側が、一応の理解を示したので金利の自由化、金融・資本の自由化をめぐる問題は、一応の決着をみた」と述べた（田所 1986：232）。しかしアメリカ側は、依然として不満であった。第2回日米円・ドル委員会の終了後に行われた日米蔵相会談でリーガンは、次のように述べてその不満を爆発させた。「ここ3年間、日本は対米貿易で大幅な黒字を享受している。こうした貿易の不均衡の原因の1つは、円ドル相場と日本の資本市場に課せられているさまざまな規制である」、「だいたい日本は対応が遅すぎる。われわれは2年以上前から同じことを主張しているのに、これまで日本は何もしてこなかった」、「日本の金融・資本市場の開放と円の国際化は、昨秋、レーガン大統領と中曽根首相とが直接、約束したテーマである。それを忘れないでほしい。あれから半年近くもたったのに、何1つ進んでいないではないか」、「自由なユーロ市場も創設されていない。アメリカの金融機関が信託業務を営むことも禁止されたままだ。それに、アメリカの証券会社が東京証券取引所へ参加することも許されていない」、「あなた方にやろうと

いう意思さえあれば、すぐにできることではないか。口で言うだけではなく、実行に移すべきだ」。日米蔵相会談後リーガンは、日本銀行、経団連に出向いて、こうした調子で日本の金融自由化の遅さを批判し、26日、次の訪問国である韓国へと出発した（塩田 1994：121-133）。

3月27日、大場は、中曽根に「これまでの2回の協議で金利の自由化と外銀の信託参入はほぼ了解点に達しました。残りは円ユーロだけです」と日米円・ドル委員会の報告をした。中曽根は「つぎの円ドル委員会では、君たちが思い切ってやっと思った以上、ドーンと踏み切ってください。とにかく4月中に全部、片付けてほしい。6月4日から始まるロンドン・サミットまでにはどうしても決着させたいんだ」と述べて、早期決着を強く指示した。

これまで大場と酒井は、ユーロ円の自由化よりも先に国内の金融自由化を進める、という合意していた。しかし大場は、リーガンに代表されるアメリカ側の反応や中曽根の指示を受けて、早期決着するためにはユーロ円の自由化よりも先に国内の金融自由化を進めるというわけにはいかないと考え、ユーロ円の自由化に踏み切ることを決断する（同：158-159）。

第3回日米円・ドル委員会は、4月16日、17日にワシントンで行われた。第3回日米円・ドル委員会では、ユーロ円市場の拡大を中心とする円の国際化が最大の争点となった。大場は、ユーロ円問題で、2回の協議とは打って変わって大胆な譲歩を示した。アメリカ側もこれを一応評価した。大場は、帰国後の4月20日、中曽根に「日米金融摩擦はワシントンでの第3回会合で事実上、決着しました」と報告した。大場は、実質的な交渉は終了し、後は報告書の作成作業を残すだけと考えていた。

しかし翌日、マルフォードから大場に「ユーロ円に関する未解決の問題について、2人だけで話し合いたい。25日からアムステルダムで開かれるアジア開発銀行の総会に出席するので、そこで協議しましょう」というファックスが届いた。アメリカ側は、まだ納得していなかったのである。そこで大場は、アムステルダムでマルフォードと会談した。マルフォードは、大場に「非居住者の発行するユーロ円債の適債基準の緩和、ユーロ円の中長期貸付の自由化、ユーロ円債の源泉徴収税の廃止」を「妥協の余地はありません。ユーロ円問題はこの3項目で合意してほしい」と要求した。大場はこの要求をすべて受け入れた（同：159-168）。

ユーロ円問題決着の知らせを聞いた日本興業銀行の岡部は、大蔵省国際金融局長室に直行し、「酒井さん、中長期のユーロ円債貸付を自由化するというのはほんとうですか」と問い詰めた。ユーロ円債貸付を自由化すると、長期金融を中心業務とする長期信用銀行は、大変な痛手を受ける可能性があった。酒井は、「われわれも最大限の努力はしたんですが・・・」と返すしかなかった。岡部と前後して日本銀行外国局長の太田越も酒井のもとに飛び込んできた。太田は「これじゃあ、通貨の量的コントロールが尻抜けになってしまいます」と訴えた。酒井は「窓口指導や貸出し規制で個別に金融機関をコントロールするのはもう無理でしょう。預金準備率とか公定歩合で全体をコントロールするしかありません。行政指導を温存したまま自由化を進めるといえるのはもともとできない相談ですよ」と突き放すように述べた。太田はそれ以上、反論するのは無駄と判断し、黙って大蔵省を後にした（同：168-170）。

第4回日米円・ドル委員会は、5月6日からハワイ、ホノルルで行われた。日本側は、アムステルダムでの合意を前提に、意見調整を行うことが目的と考えていた。しかしスプリンケルは、自分の頭越しで日米間の交渉が行われたことが不満であった。マルフォードは、スプリンケルと事前の打ち合わせもなしに大場と協議していたのである。スプリンケルは、「アムステルダムの話は日米間の公式の交渉ではない」と怒りをあらわにし、交渉は決裂した。しかし、交渉は終わらなかった。スプリンケルは、ワシントンに帰らず、そのまま東京に乗り込んで協議を続行することにしたのである（同：170-173）。

ホノルル日米円・ドル委員会の延長戦は、5月10日から東京で行われた。アメリカ側のユーロ円債に関する要求を日本側は、アメリカ側の意向に沿う形で譲歩した。報告書の作成作業は、ローマでの先進10カ国蔵相会議（G10）の際に行うことになった。

第5回日米円・ドル委員会は、5月20日からローマで行われた。第5回日米円・ドル委員会では、最終的な詰めと報告書の作成作業が行われた。日米円・ドル委員会の報告書は、22日早朝に完成した（田所 1985：234）。5月29日、日米円・ドル委員会の報告書が正式にまとめられ、竹下蔵相とリーガン財務長官に提出された。

(5) 分析

以上の事例は、次のように分析できる。日本の貿易黒

字・経常黒字の急増、それによる対外貿易摩擦の発生という環境変化によって福田首相は、外為法を改正する方針を示した。仮に、対外貿易摩擦が深刻化すれば、有権者や与党政治家の反発を受けて、政治的支持を失うことになりかねない。そこで福田は、外為法の改正によって対外貿易摩擦を回避しようとしたのである。福田が外為法を改正するという方針を示した背景には、大蔵省の提案があった。2度の石油危機による企業の資金需要の減退、大量の国債発行という環境変化によって銀行は、国際業務を拡大していた。国債を銀行に引き受けてもらわなくてはならない大蔵省は、資金ポジションの悪化を埋め合わせるために銀行が国際業務を拡大することを認めなければならなかった。したがって大蔵省は、福田に外為法の改正を提案したのである。

しかし福田が外為法改正を国際公約していたにもかかわらず、銀行業界と産業界の対立があり、外為法の改正作業はなかなか進まなかった。銀行業界と産業界の反対により、制度変更のコストが上昇したのである。しかし外為法改正が国際公約になっていたこと、また外為法改正が東京サミットでの「良い手みやげ」となることから、大平首相は、外為法の改正作業を急がせた。大平も政治的支持を維持、拡大するためには、対外貿易摩擦を回避する必要があったのである。その結果、外為法は改正されたのである（制度の継続、変化のパターン②：制度変化）。

しかし外為法改正によって対外貿易摩擦は、解消されず、深刻化していった。きっかけはレーガノミックスにより日米金融摩擦が問題となったことである。この環境の変化によって中曽根首相は、金融自由化を推し進めた。政治的支持を維持、拡大するために中曽根は、日米金融摩擦を解決する必要があったのである。

銀行業界は金融自由化によって利潤が低下することから、日本銀行は金融自由化を急速に進めると物価の安定という政策目標の達成がより困難になることから、それぞれ日米円・ドル委員会による金融自由化に反対した。銀行業界と日本銀行の反対により、制度変更のコストが上昇したのである。しかし中曽根にとって日米金融摩擦を解決して、政治的支持を維持、拡大することが何よりも重要であった。すなわち、中曽根にとって制度を維持して得られる利益よりも、制度を変更して得られる利益の方が大きかったのである。したがって中曽根は、大蔵省に日米金融摩擦問題を早期に解決するよう指示した。

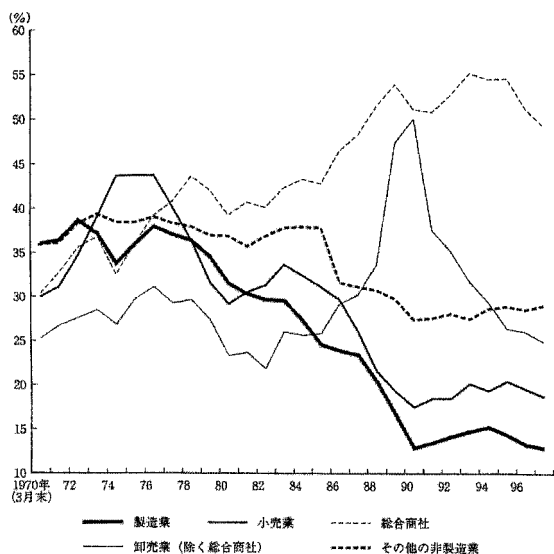


図3 大企業の資金調達の推移（銀行借入金／総資産）
出所）岡崎・星 2002：321。

大蔵省も中曽根が積極的である以上、省全体を挙げて日米金融摩擦問題に取り組む必要があった。その結果、日米円・ドル委員会による金融自由化は達成されたのである（制度の継続、変化のパターン②：制度変化）。

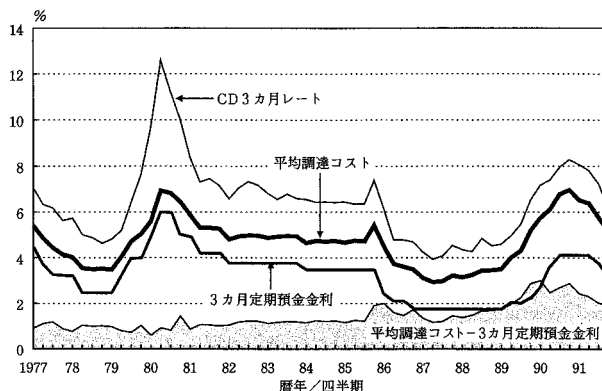
4. 銀行の経営行動の変化

それでは、以上の金融制度の変化は、銀行の経営行動にどのような影響を与えたのだろうか。次に、金融制度の変化による銀行の経営行動の変化を検討していこう。

(1) 大企業の銀行離れ

岡崎哲二と星岳雄によれば、企業の資金調達に関する制度の変化は、大企業の銀行への資金依存度を低下させた。外為法の改正、実需原則の撤廃、ユーロ円債の規制緩和などの制度変化は、大企業の海外での起債を可能にした。そして大企業は、1980年代後半、盛んに海外市場で起債するようになった。海外での起債が国内での起債を上回ることもあった。

その結果、大企業は銀行への資金依存度を急速に低下させていった。たとえば大企業の総資産（簿価）に対する銀行借入金の割合の推移をグラフにした図3をみると、卸売業を除くすべての産業の大企業において、銀行借入金の割合が1980年代に低下したことがわかる¹⁴⁾。特に、製造業での落ち込みは激しく、1970年代後半には総資産の35%を超えていた銀行借入金が1990年代までには15%以下に落ちたことがわかる（岡崎・星 2002：319-320）。



注1) 調達コストは、負債項目ごとの調達レートを加重平均したもの。
注2) 定期預金金利は、日本銀行のガイドライン利率。

図4 平均調達コストと規制金利の関係
出所）笹田 2000：5。

(2) 銀行の資金調達コストの上昇

日米円・ドル交渉によって、1984年1月、CDは単位5億円以上を3億円に引き下げ、1984年4月から発行枠も自己資本率の75%から100%まで4半期ごとに段階的に拡大した。1985年3月には、CD市場の金利に連動する市場金利連動型預金（MMC）が、最低預け入れ単位5000万円、期間1ヶ月～6ヶ月で導入された。さらに1985年10月、自由金利商品である大口定期預金が、最低預け入れ単位10億円、預け入れ期間3ヶ月～2年で導入された（三橋・内田 1994：216-217）。

笹田郁子によれば、以上の金利に関する制度の変化は、銀行の資金調達コストの上昇をもたらした。日本銀行は1985年9月のプラザ合意後の円高を受けて、1987年2月までに合計5回におよぶ利下げを実行した後、1989年5月まで2年以上にわたって2.5%という低金利に据え置いた。金融緩和期には、銀行の貸出金利が市場金利と比較して下げ渋るために、貸出の利ざやばは拡大する傾向にある。預金金利の自由化は、このような金融緩和局面で実行された。

図4で銀行の平均調達コストと規制金利（3ヶ月定期預金金利）の関係をみてみよう。預金や債券、コールマネーなど負債項目ごとの調達レートを、それぞれの残高構成比に応じて加重平均して求めた銀行の平均調達コストは、預金金利が自由化された1980年代半ばまで、規制金利をほぼ上回る形で推移していた。ところが、1980年代後半には大口定期預金などの導入で負債に占める定期性預金の比率、特に自由金利定期預金の比率が上昇し

たため、銀行の調達コストは、金融緩和局面でありながら下げ渋り、市場金利に近づいていった。負債の金利感度が高まった結果、1985年頃まで1%前後で推移していた規制金利とのスプレッド（平均調達コスト-3ヶ月定期預金金利：面グラフの部分）が1989年末には、3%まで拡大している（笹田 2000：4-6）。

（3）銀行の経営戦略

それでは、大企業という融資先を失い、かつ資金調達コストが上昇するという環境変化に対して銀行は、どのように対応したのか。岡崎と星によれば、銀行の経営戦略として①国債買い増し戦略（有価証券買い増し戦略）、②ニッチ戦略（業務の規模の縮小戦略）、③ユニバーサル・バンキング戦略、④不動産関連融資の拡大戦略（伝統的拡大戦略）という4つが考えられるという。

利潤の最大化を目標とする銀行にとって、国債買い増し戦略とニッチ戦略は、有効な戦略ではなかった。そこで1980年代後半、ほとんどの都市銀行、長期信用銀行が選択したのは、銀行が証券業務に進出し、大企業にサービスを提供するというユニバーサル・バンキング戦略であった。1980年代後半に、都市銀行、長期信用銀行がユニバーサル・バンキング戦略をとろうとしたことは、『金融財政事情』に当時の都市銀行、長期信用銀行の頭取が、ユニバーサル・バンクを展開していくことを表明していることから確認できる（伊夫伎 1986；川藤 1987；小松 1985など）。

しかし、銀行がユニバーサル・バンクを展開していくためには、金融業務分野に関する制度が変化する必要があった。しかし、1980年代後半には、金融業務分野に関する制度は変化せず継続したので、銀行は国債の窓口販売や国債ディーリング業務以外の証券業務を行うことはできなかった。したがって銀行は、ユニバーサル・バンキング戦略を挫折せざるを得なかったのである。

そこで銀行がユニバーサル・バンキング戦略の代わりに選択したのは、不動産関連融資の拡大戦略であった。その結果、1980年代後半に不動産関連融資は急増し、バブル発生の原因となったのである（岡崎・星 2002）。

5. 金融業務分野に関する制度の継続

それでは、1980後半、なぜ金融業務分野に関する制度は変化せずに継続したのか。最後に、金融業務分野に関する制度の継続を検討しよう。

（1）投資銀行子会社構想の挫折

1985年9月、金融業務分野規制を含めた専門金融機関制度について議論を行うために、金融制度調査会内に「専門金融機関制度をめぐる諸問題研究のための専門委員会（制度問題研究会）」が設置された。制度問題研究会を設置した当時の銀行局総務課長である松野允彦は、「われわれとしては、経営環境が厳しくなってきた長信銀や信託銀行に証券業務をやらせられないか、というのが制度改革を議論する動機だった」と述べている（内田 1995：231；236）。

1986年6月、銀行局長に就任した平沢貞昭は、金融制度調査会の事務局を担当する小山嘉昭銀行局調査課長に、金融業務分野規制について、制度問題研究会で徹底的に議論するように指示した。これを受けて制度問題研究会では、約1年半にわたって、銀・証分離問題、長・短分離問題、信託分離問題、外為専門銀行問題などを議論した。金融業務分野の垣根の問題とともに、銀行と証券の垣根を定めた証券取引法第65条の撤廃、あるいは垣根をどう低くするかについて議論が行われた。金融業務分野規制の自由化が一番遅れているというのが制度問題研究会メンバーの共通認識で、国際化、証券化などが急速に進んでいる中で「預金者や投資家、資金調達企業にとって、どんな制度が一番望ましいか」という点が議論の中心となった。

制度問題研究会では「国内で業務間の利害調整にてまどっているうちに、現実には海外で各業態とも、証券は銀行業を、都市銀行は長期信用銀行業務を、長期信用銀行は短期銀行業をはじめている。このまま放置すれば国内金融市場は空洞化する」。「長短分離の専門化が経済的に重要な意味をもちうることはある。しかし、制度として温存した場合、他の金融機関からの参入を阻害する結果になりかねない。信託分離制度、外国為替専門銀行制度も同様で、競争の中でおのずと得意分野に棲み分けがなされる方が好ましい」など様々な意見が出た。

制度問題研究会委員長の館竜一郎東大名誉教授は、「金融自由化といっても金融秩序の維持と預金者保護の原則はまげられない。とくにリテール部門の混乱はさげなければならない。そこで分業制の現行制度をそのままにしながら、都市銀行、地方銀行、信託銀行、長期信用銀行など及び証券に投資銀行という子会社を作らせ、実質的に業務を自由化させれば、ソフトランディングできるのではないかと提案したことがきっかけで証券会社

も含めた別会社方式＝投資子会社方式という方向に議論はまとまった。

小山の指示により調査課のスタッフが、投資銀行子会社の議論をまとめて報告書の作成にとりかかった。ところが報告書作成が最終段階に入った1987年10月14日、朝日新聞によって投資銀行構想がスクープされた（栗林 1988b：48-52）。その内容は「蔵相の諮問機関『金融制度調査会』（会長・佐々木直）内の専門委員会『制度問題委員会』（委員長・館竜一郎東大名誉教授）がまとめる金融制度に関する報告書に投資銀行構想が盛り込まれる」。「これをタタキ台にして、金融制度調査会では投資銀行の具体像を詰め63年（1988年）5月ごろ答申を出す予定」というものであった。

証券業界は、「銀行と相互乗り入れしても証券が損をするだけだ。かりに金融制度調査会の答申に投資銀行構想が盛り込まれたとしても、それを実施するには証券取引審議会の同意が要る。証取審は銀行と証券の垣根にループホープ（抜け道）をつくるのは認めまい。まだ何年にもわたる議論が必要だろう」と反発した（栗林 1988a：29-32）。

内田輝紀証券局業務課長は、小山に対して「関連会社による相互参入を最終案で具体的に書き込めば、垣根問題で攻め込まれると思ってナーバスになっている証券界の反発を招くだけ。あまり、はっきりと書くのはどうかネ」、「君のめざすものはわかっているが、こっちの立場も考えてくれよ」と説得した。内田は、制度問題研究会を設置した当時の銀行局調査課長であり、小山の前任者であった。小山は内田の説得を受け入れた（栗林 1988b：53-54）。

1987年12月4日、制度問題研究会は「専門金融機関制度のあり方について」という報告書を金融制度調査会に提出した。報告書では、前半で世界的な金融の潮流変化における主要な論点を取り上げ、後半で長期信用銀行制度、信託銀行制度、外国為替専門銀行制度、相互銀行制度についての問題点を整理し、専門金融機関制度を見直す方向で検討すべきであると提言されていたが、銀行・証券分離問題には一切触れておらず、投資銀行子会社構想の部分は除かれていた（相沢 1994：197；栗林 1988b：54；西村 2003：243-244）。

（2）証券取引審議会による制度変更の否定

金融業務分野に関する制度を変更するためには、証券

取引審議会の議論を経由する必要があった。証券取引審議会が金融業務分野規制に関する議論をはじめたのは、金融制度調査会の議論開始から3年後の1988年9月13日、証券取引制度の諸問題について基本的な検討を行う場として基本問題研究会を設置してからであった。しかし、1989年5月31日、基本問題研究会が提出した中間報告では、証券化商品を証券取引法で取り扱うという基本方針を示しただけで、それを誰が取り扱うのか、という制度問題には一切踏み込まず、現状維持的な結論であった（内田 1995：236-237）。

結局、金融業務分野に関する制度が変化し、業態別子会社方式による相互参入ができるようになったのは、バブル崩壊後の1992年6月のことであった。

（3）分析

以上の事例は、次のように分析できる。金融自由化が急速に進んだことにより、長期信用銀行と信託銀行の経営環境が厳しくなってきた。この環境変化は、大蔵省にとって金融システムの安定化、円滑化に悪影響を与える可能性があった。なぜなら長期信用銀行と信託銀行の経営が悪化すれば、金融システムが機能不全化するかもしれないからである。そこで大蔵省は、現行の金融制度の状態で行う投資銀行子会社を作り、実質的に銀行に証券業務を許可するという方式で、制度変更し、長期信用銀行と信託銀行の経営環境の悪化を改善させようと考えた。

しかし、新聞報道によって投資銀行子会社構想を知った証券業界は、これに猛反発した。銀行が証券業務に参入してくると、証券会社の利潤が低下してしまうからである。大蔵省の制度変更のコストは証券業界の反対によって上昇した。投資銀行子会社構想は金融制度調査会だけで議論されており、証券取引審議会の議論を経由していなかったため、仮に証券業界の反対を押し切って制度変更した場合、証券業界の大蔵省に対する信頼は失墜し、証券業界との関係が切れてしまう可能性があった。証券業界の協力が得られなくなれば、国債を引き受けてもらえなくなるし、証券業界の情報が入手できなくなってしまうので、財政健全化や金融システムの安定化、円滑化に支障を来す恐れがあった。一方、経営環境が悪化している長期信用銀行と信託銀行をほっておくわけにもいかなかった。そこで大蔵省は、証券取引審議会の議論を経由し、時間をかけて金融業務分野に関する制度を変更し

ていこうと考えた。要するに、大蔵省にとって制度変更して得られる利益よりも、制度を維持して得られる利益の方が大きかったのである。その結果、1980年代後半、金融業務分野に関する制度は、維持されたのである（制度の継続、変化のパターン②：制度継続）。

V. 結 論

以上の分析によって、という不動産関連融資の急増をもたらすような形、すなわち企業の資金調達に関する制度と金利に関する制度が変化し、金融業務分野に関する制度が継続した原因が明らかになった。企業の資金調達に関する制度と金利に関する制度については、制度変更の権限を持つアクターである与党政治家や大蔵省が、制度変更の権限を持たないアクターである金融機関と相互作用し、制度を変更して得られる利益と、制度を維持して得られる利益を勘案した結果、制度を変更して得られる利益の方が大きかった。それゆえ企業の資金調達に関する制度と金利に関する制度は、変化した。

一方、金融業務分野に関する制度については、国債の窓口販売、国債のディーリング業務を除いて、制度変更の権限を持つアクターが、制度変更の権限を持たないアクターと相互作用し、制度を維持して得られる利益と、制度を変更して得られる利益を勘案した結果、制度を維持して得られる利益の方が大きかった。それゆえ金融業務分野に関する制度は、継続したのである。要するに、権限を持つアクターが、権限を持たないアクターとの相互作用し、制度維持、変更のコストと便益を勘案した上で、制度維持、変更を決めた結果、制度が変化、あるいは継続するというのが本稿の主張である。

国債の大量発行、対日貿易摩擦問題の発生によって、与党政治家や大蔵省は、企業の資金調達に関する制度と金利に関する制度変更を進めた。国債の大量発行、対日貿易摩擦問題という環境変化が与党政治家と大蔵省にとって、それぞれの目標を達成する上で、制度を変更するインセンティブがあったからである。しかし金融業務分野に関する制度については、国債の消化に関係する銀行の国債窓口販売、ディーリング業務を除いて、1980年代に与党政治家と大蔵省は、金融業務分野に関する制度を変更しなかった。銀行の経営環境の悪化という環境変化は、与党政治家と大蔵省財政担当部局にとって制度を変更するインセンティブとならなかったからである。

1980年代後半、中曽根首相、竹下首相、大蔵省がエネルギーを注いでいたのは、消費税導入であった。中曽根首相、竹下首相は、政治的支持を拡大するために消費税を導入するインセンティブがあった。また大蔵省も財政健全化という政策目標を達成するために消費税を導入するインセンティブがあった。しかし、首相も大蔵省財政担当部局も、金融制度改革にエネルギーを注ぐインセンティブがなかった。金融制度改革は、大蔵省銀行局、証券局が中心となって、金融業界の利害を調整しながら進めざるを得なかった。その結果、1980年代に金融制度改革は進まず、金融業務分野に関する制度は継続したのである。金融業務分野に関する制度が継続したことで、不動産関連融資が急増し、バブル崩壊後、銀行が大量の不良債権を抱えることになったことを考えると、1980年代後半は、まさに「財政政策の成功と金融政策の失敗」であった（真淵 2002）。1980年代後半における金融政策の失敗を防ぐためには、与党政治家や大蔵省が、財政政策と同じように金融政策に進んで取り組むような政治的環境が必要だったのである。このことは、「金融政策が財政政策に従属していたためにもたらされた」のかもしれない（同：105）。

注

- 1) 日本銀行が低金利政策を実行した理由を明らかにしている政治学的分析としては、伊藤光 2002；上川 2002；2005a：117-183；竹中 2005などがある。
- 2) 低金利政策に加えて深尾光洋がバブル発生要因の1つとして指摘する不動産投資を優遇する税制も、同じ理由でバブル発生を助長した間接的な要因であると考えられる（深尾 2002）。
- 3) 金融自由化と不動産関連融資の急増の関係については、岡崎と星の研究の他に川野 1995；西村 1998：39-44；吉田 1994：39-67なども参照。また、預金金利の自由化によって銀行の「規制レント」が縮小したために、1980年代後半に利ざやが縮小したことを論じている研究として笛田 2000を参照。
- 4) この他に、真淵 1991：26-27；鹿毛 1998も参照。
- 5) この他に、真淵 1991：22-24も参照。
- 6) 建林正彦は、初期の歴史的制度論（たとえば真淵 1994；Zysman 1983など）を構造的制度論と呼んで、それ以外の歴史的制度論（たとえばThelen, and Steinmo 1992；Streeck, and Thelen 2005など）と区別している（建林 1999）。しかし本稿では、建林の言う構造的制度論を含めて歴史的制度論としている。
- 7) ホーン分析の枠組みを適用した研究としては、伊藤

- 2003；南 2003；村上 2003などがある。
- 8) 北村亘も、政治家の制度選択の結果からだけでは説明を与えることができない行政現象も存在することを指摘している（北村 1998：158-159）。
- 9) 本稿では、基本的に当時の役職を使用する。
- 10) たとえば1972年、大蔵省は銀行がニューヨーク、ロンドンの金融市場でCDを発行することを認めている（Calder 1993：216-217；邦訳；309-310；Horne 1985：77）。
- 11) 実際には、外為法改正をめぐる大蔵省、銀行業界と、通産省、産業界の対立があったが、本稿では、本稿の問いに解答を与える範囲で事例を検討しているので、詳細は省く。詳しくは、柿崎 1979：152-154を参照されたい。
- 12) 外国為替公認銀行制度と為銀集中制度は、これまでどおり存続することとなった（柿崎 1979：154）。
- 13) 実需原則とは、為替の先物取引を行う場合、輸出入や資本取引など実需取引があるときに限られる、という規制である。実需を伴わない為替取引は投機につながり、為替相場が不安定になる恐れがあることから、この規制を設けていた。円転換規制とは、銀行が外貨資金を取り入れ、これを円に転換して運用する限度を定めた規制である。銀行は円資金が不足したときドルを売って円を調達し、これを国内の貸付などにあてることができるが、これを自由に認めると国内に資金が急激に流入し、為替相場や国内金融市場を混乱させる恐れがあることから、銀行ごとに一定の限度額を設けていた（西村 2003：155-156）。
- 14) 卸売大企業で銀行借入金が増大しているのは、1980代に不動産開発に乗り出した商社があることと、中小企業向けの融資が一部商社を仲介して行われたことによると考えられる。

参考文献

- 相沢幸悦 1994『都市銀行の野望：新「銀・証」戦争の幕開け』集英社。
- 青木昌彦（瀧澤弘和・谷口和弘訳）2001『比較制度分析に向けて』NTT出版。
- 伊藤修一郎 2002『社会学的新制度論』河野勝・岩崎正洋編『アクセス比較政治学』日本経済評論社：147-162。
- 伊藤正次 2003『日本型行政委員会制度の形成：組織と制度の行政史』東京大学出版会。
- 伊藤光利 2002「長期超低金利政策の政治経済学：『現実認識』と影響力構造」村松・奥野編 2002b：189-272。
- 猪口孝・岩井奉信 1987『「族議員」の研究：自民党政権を牛耳る主役たち』日本経済新聞社。
- 伊夫仗一夫 1986「内外にわたるユニバーサル・バンキングを構築する：『お客様第1』『自由潤達』『実戦重視』を企業文化として徹底」『週刊金融財政事情』1986年11月3日号：42-46。
- 岩井奉信 1990『「政治資金」の研究：利益誘導の日本の政治

- 風土』日本経済新聞社。
- 植田和男 1992『国際収支不均衡下の金融政策』東洋経済新報社。
- 内田茂男 1995『日本証券史3』日本経済新聞社（日経文庫）。
- 驛賢太郎 2004「中期割引国債の政策形成過程：制度変化の政治経済学的分析」『神戸法学雑誌』54（3）：183-265。
- 江波戸哲夫 1987『霞が関の興亡：大蔵省・郵政省・警察庁・外務省』筑摩書房。
- 大蔵問人 1985『大蔵省銀行局：金融・情報革命と新金融効率化行政』ぱる出版。
- 大西裕 2000「日韓における在留外国人管理制度形成の研究」水口憲人・北原鉄也・真淵勝編著『変化をどう説明するか：行政篇』木鐸社。
- 岡部光明 1999『環境変化と日本の金融：バブル崩壊・情報技術革新・公共政策』日本評論社。
- 岡崎哲二 2006「制度進化における淘汰と模倣：分析枠組みと日本の経済制度への応用」河野勝編『制度からガバナンスへ：社会科学における知の交差』東京大学出版会：62-92。
- 岡崎哲二・星岳雄 2002「1980年代の銀行経営：戦略・組織・ガバナンス」村松・奥野編 2002a：313-358。
- 小塩隆士・岸本達士 1996『日銀ウォッチング：金融政策の実戦的読み方』日本経済新聞社。
- 柿崎紀男 1979『「原則自由」に踏みきる外為法改正：欧米の対日批判をかわせるか』『エコノミスト』臨時増刊1979年7月15日号。
- 鹿毛利枝子 1998『「族議員」不在の政策決定過程：1980年代日本の国際金融自由化（1）・（2）完』『法学論叢』143（1）：65-85；144（2）：90-107。
- 加藤淳子 1997『税制改革と官僚制』東京大学出版会。
- 上川龍之進 2002「バブル経済と日本銀行の独立性」村松・奥野編 2002a：127-191。
- 上川龍之進 2005『経済政策の政治学：90年代経済危機をもたらした「制度配置」の解明』東洋経済新報社。
- 川藤堅二 1987「ピープルズバンクを下地にしてピープルズバンクを超えたユニバーサルバンクをつくり上げていく」『週刊金融財政事情』1987年12月14日号：20-26。
- 川野克美 1995『金融自由化戦略の帰結：銀行のオーバーハングとハングオーバー』有斐閣。
- 北村亘 1998「合理的選択制度論と行政組織の設計：ホーンの行政における制度設計分析を手がかりとして」『甲南法学』38（3・4）：145-168。
- 栗林良光 1988a『大蔵省銀行局vs.証券局：銀行・証券の仁義無き戦い』徳間書店。
- 栗林良光 1988b『大蔵省銀行局』講談社（講談社文庫）。
- 河野勝 2002『制度』東京大学出版会。
- 小松康 1985「ユニバーサル・バンキングの構築がワールドバンクの条件：戦略性のない経営に将来はない」『週刊金融財政事情』1985年8月19日号：20-28。

- 斎藤精一郎 1995『ゼミナール現代金融入門 第3版』日本経済新聞社。
- 塩田潮 1994『大蔵省 vs. アメリカ：仕組まれた円ドル戦争』講談社（講談社文庫）。
- 塩田潮 1999『金融蟻地獄：ドキュメント日米銀行戦争』日本経済新聞社。
- 杉之原真子 2004「国際化時代の規制緩和の政策決定過程と政策結果：日米における銀行業務分野規制の改正を例として」『社会科学研究』55（2）：179-213。
- 瀬川美能留 1986『私の証券昭和史』東洋経済新報社。
- 竹中治堅 2004「バブル発生の政治経済学：1985年～1989年の金融政策：制度、選好、マクロ経済政策」『レヴァイアサン』34：91-118。
- 戸矢哲朗（青木昌彦監訳・戸矢理衣奈訳）2003『金融ビックバンの政治経済学：金融と公共政策策定における制度変化』東洋経済新報社。
- 西村吉正 1999『金融行政の敗因』文藝春秋（文春新書）。
- 西村吉正 2003『日本の金融制度改革』東洋経済新報社。
- 笛田育子 2000「金融自由化、資産バブルと銀行行動」深尾光洋・日本経済研究センター編『金融不況の実証分析：金融市場情報による政策評価』日本経済新聞社：1-32。
- 建林正彦 1995「合理的選択制度論と日本政治研究」『法学論叢』137（3）：63-86。
- 建林正彦 1999「新しい制度論と日本官僚制研究」『年報政治学 1999』：73-91。
- 田所昌幸 1986「ある外圧の事例研究：日米円・ドル交渉の政治学的考察」『姫路法学』1：207-255。
- 南京兌 2003「民営化の取引費用政治学：日本と英国における国鉄民営化の比較（1）・（2）・（3）完」『法学論叢』154（1）：70-91；154（2）：141-161；154（3）：145-165。
- 深尾光洋 2002「1980年代後半の資産価格バブル発生と90年代の不況の原因：金融システムの機能不全の観点から」村松・奥野編 2002a：87-126。
- 松尾順介 1999『日本の社債市場』東洋経済新報社。
- 松沢卓二 1985『私の銀行昭和史』東洋経済新報社。
- 松本一男 1985『銀行が崩壊する日：金融自由化の正しい読み方』日本文芸社。
- 真淵勝 1991「金融行政の変化：脱規制と法制化」『季刊行政管理研究』53：17-31。
- 真淵勝 1994『大蔵省統制の政治経済学』中央公論新社。
- 真淵勝 2002「財政政策の成功と金融政策の失敗：『先取り』と『先送り』の政治経済学」村松・奥野編 2002b：83-105。
- 三橋規宏・内田茂男 1994『昭和経済史 下』日本経済新聞社（日経文庫）。
- 村上祐介 2003「教育委員会制度はなぜ『安定』したのか：新制度論アプローチによる首長・議会の合理的選択」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』22：85-94。
- 村松岐夫・奥野正寛編 2002a『平成バブルの研究（上）形成編：バブルの発生とその背景構造』東洋経済新報社。
- 村松岐夫・奥野正寛編 2002b『平成バブルの研究（下）崩壊編：崩壊後の不況と不良債権処理』東洋経済新報社。
- 吉川洋 2002「土地バブル：原因と時代背景」村松・奥野編 2002a：411-430。
- 吉田和男 1994『日本型銀行経営の罪：金融システムの本質は何か』東洋経済新報社。
- 蠟山昌一 1986『金融自由化』東京大学出版会。
- ローゼンブルース，フランシス（芹澤幸子訳）1993「金融規制緩和と『虜理論』」『レヴァイアサン』12：76-100。
- Amyx, Jennifer A. 2004. *Japan's Financial Crisis: Institutional Rigidity and Reluctant Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Arthur, W. Brian. 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press（有賀裕二訳 2003『収益増と経路依存：複雑系の経済学』多賀出版）
- Calder, Kent E. 1993. *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance*. Princeton: Princeton University Press（谷口智彦訳 1994『戦略的資本主義：日本型システムの本質』日本経済新聞社）
- Coase, Ronald. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica* 4: 386-405.
- DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell. 1991. "Introduction." In Powell, Walter W., and Paul J. DiMaggio, eds. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press: 1-38.
- Greif, Avner. 2006. *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. New York: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A., and Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44(5): 936-957.
- Horn, Murray J. 1995. *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Horne, James. 1985. *Japan's Financial Markets: Conflict and Consensus in Policymaking*. Sydney: George Allen and Unwin.
- Hoshi, Takeo, and Anil K. Kashyap. 2001. *Corporate Financing and Governance in Japan: The Road to the Future*. Cambridge: The MIT Press（鯉淵賢訳 2006『日本金融システム進化論』日本経済新聞社）
- Niskanen, William A., Jr. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, Atherton.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge

- University Press（竹下公視訳 1994『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房）
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Rosenbluth, Frances McCall. 1989. *Financial Politics in Contemporary Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Streeck, Wolfgang, and Kathleen Thelen. 2005. "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies." In Streeck, Wolfgang, and Kathleen Thelen, eds. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press: 1-39.
- Thelen, Kathleen, and Sven Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." In Steinmo, Sven, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth, eds. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press: 1-32.
- Williamson, Oliver. 1975. *Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implication: A Study in the Economics of Internal Organization*. New York: Free Press（浅沼万里・岩崎晃訳 1980『市場と企業組織』日本評論社）
- Zysman, John. 1983. *Governments, Markets, and Growth: Financial System and the Politics of Industrial Change*. Ithaca: Cornell University Press.