

貯蓄銀行と信用協同組合をめぐる政治的論争

田 洵 進

1 は じ め に

ドイツの金融システムは伝統的に銀行が中心であり、一般の銀行は証券業を同時に営むユニバーサルバンキングのシステムである。代表的な銀行としてドイツ銀行・コメルツ銀行・ドレスナー銀行の三大商業銀行は古くから知られているがその他の銀行は必ずしも知名度が高いとは言えない。ユニバーサルバンクのいわゆる三本柱として商業銀行・貯蓄銀行・信用協同組合（＝協同組合銀行）の三つのセクターがあり、商業銀行は大枠他の国とも似たものであるが貯蓄銀行と信用協同組合はドイツ独自の特徴が多く十分の理解は容易ではない。これはわが国の銀行システムがドイツのそれと大きく異なり、それぞれが大きく変容していることにもよるであろう。経済社会は絶えず変革を続けているとすれば、制度問題は国際間の差異がある場合それらを比較することにより相互に学ぶことが出来るものと思われる。近年の金融システムの大きな変革を見ると国際間の制度の比較は決して易しくはないが、グローバル化の影響が早いだけに制度の変革をめぐる政治・文化・思想などの側面を合わせた考察の視点も一層重要になると思われる。

後述するようにドイツの貯蓄銀行は19世紀の初め、信用協同組合は19世紀の半ばに、大商業銀行は19世紀3 四半期頃生成したものである。工業化が進展し始める頃、資金難に陥った庶民のために創られたのが貯蓄銀行であり、信用協同組合であった。その理念は現在も受継がれているが、社会環境、金融システム、銀行組織は大きく変動している。特にアングロサクソン系の資本市場を中心とした経済思想は大陸にも大波をもたらししている。金融危機の影響をまともに受けた金融機関の問題点はかなり広く深いものがある。貯蓄銀行は公的機関であるため民間の商業銀行との競争も激しく、政治的問題としての議論が多くなされてきた。貯蓄銀行は民営化された国もあるがドイツでは現在ではどのような問題を抱えているのだろうか。金融グローバル化が進む中 EU の多数の国の異なった金融システムはどのような意味をもつのだろうか。本稿では主にドイツにおける研究を中心に貯蓄銀行と信用協同組合を取り巻く議論を検討する。

第2節ではドイツ貯蓄銀行と信用協同組合の概観を提示する。第3節では貯蓄銀行がなぜ政治的議論になるかを検討する。第4節では貯蓄銀行や信用協同組合のように利益最大化を目的としない金融機関の議論を取り上げる。第5節では現在も継続する議論を国際レベル、EU レベル、国内レベルに分けて検討する。第6節は若干の考察を加えてまとめとする。

2 貯蓄銀行と信用協同組合

(1) 貯蓄銀行

ドイツの公的銀行である貯蓄銀行 (Sparkasse, savingsbank) の淵源は1746年の孤児扶助金庫 (Waisenkasse) あるいは1749年の質屋 (Leihhaus) とすべきかどうかは学問的にまだ決着がついていないとされ¹⁾, 多くの文献には1778年が最初の年とされている²⁾。この年にはハンブルグに置かれた芸術と教育を助成する自由市民の団体による愛国協会一般扶養施設の貯蓄学級 (Ersparungsklasse) が設立されている。この扶養施設の規定によると, 貯蓄学級の目的は男女を問わず勤勉でない者が苦勞して稼いだ小錢を確実に貯めて利子を得ることを学び, それによる勤勉と貯蓄が国にとっても有益となることが記されている³⁾。18世紀の最後の四半期はドイツの他の地方でも主に私的な団体により貯蓄銀行の創設が行われたが, その動機は安全で利子の付く預金を通して貧民層を助け, 責任の持てる生活を配慮させるという慈善的ないしは教育的なものであった。

18世紀には私的な施設による貯蓄銀行の創設が多かったが, 19世紀になってからは地方公共団体などの公的な機関による設立が増えていく⁴⁾。1801年にはゲッティンゲンに最初の貯蓄銀行が出来, 1818年にはプロイセンで最初の貯蓄銀行がベルリンで設立され, こうした地方公共団体の貯蓄銀行がドイツの貯蓄銀行の典型となる。最初は大都市が中心であったが次第に周辺の小規模の市町村が提携して新しい貯蓄銀行の設立へと拡張される。1838年にプロイセンで貯蓄銀行規程が作成されたがこれはバイエルンやバーデンにも移入され貯蓄銀行法の基本となるものであった。1836年には280であった貯蓄銀行は1900年頃には2685という行数になっている。ドイツの貯蓄銀行の資産は銀行全体の中の比率としても大きいので産業構造論の大家であるワルター・ホフマン (Walter G. Hoffman) はドイツの貯蓄銀行の数や預金量などと国民総所得の統計数値との関係を詳細に調べている⁵⁾ が, 金融システムは経済のインフラとしても重要であり, 貯蓄銀行の資金調達と資金供給の両面を長期的に調査した研究として注目されよう。

貯蓄銀行グループ (Sparkassenverbund) は商業銀行や信用協同組合グループと違って公的目的をもつため公共の自治体と結合している。全部で三層の構造があり, その基礎となる第1層が各地方公共団体の下にある貯蓄銀行 (Sparkasse) である。その上の第2層において各地方の貯蓄銀行はより広い地域ごとに集まってできた貯蓄銀行協会 (Spar-

1) Mura, Jürgen : Entwicklungslinien der deutschen Sparkassengeschichte. Stuttgart 1994, S. 25.

2) Geiger, Helmut : Die deutsche Sparkassenorganisation, Frankfurt am Main 1992, S. 13. Mura, J., a.a.O., S. 26. 他の文献によると Ersparungsklasse (貯蓄クラス) でなくて Ersparungscasse (貯蓄金庫) とされているが意味として大きな違いとはならない。

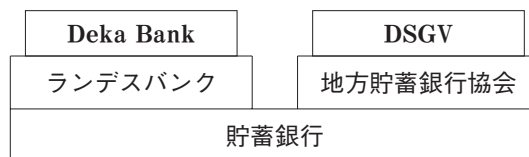
3) Mura, a.a.O., S. 26.

4) Mura, a.a.O., S. 26.

5) Hoffmann, Walter G. : Die Entwicklung der Sparkassen im Rahmen des Wachstums der deutschen Wirtschaft (1950-1967). In : Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft, 1969 Bd.125, S. 561-605.

kassenverbände) とともにランデスバンク (Landesbank 州銀行) が形成され、それぞれの州が出資をしている。地方の貯蓄銀行協会とランデスバンクはさらにその上に第3層の中央機関となるドイツ貯蓄銀行振替連盟 (Deutsche Sparkassen- und Giroverband e.V., DSGV) を構成している。投資銀行の役割をもつ DekaBank もこの第3層に位置付けられる。図1において左側の層は業務上の関係を示し、右側の層は法律・行政など直接業務に関係しない非業務的関連を示している。組織としては三つの階層をもっているが主要なのは各地方の貯蓄銀行の業務であり、地方自治体が地方貯蓄銀行を所有している。貯蓄銀行は第2層のランデスバンクを所有し、第2層のランデスバンクが第3層の DSGV と DekaBank を所有する。第2層、第3層は分権的な主体である第1層の謂わば子会社にあたる関係であるので、いわゆるコンツェルンの集権的性格とは区別されねばならない⁶⁾。コンツェルンは中央の指令部が指導権をもって指図を行うが、貯蓄銀行グループでは独立したグループのパートナーに分権的指導権があり、それぞれのパートナー企業のトップにおいてそれぞれの経営がまかされる。したがって、貯蓄銀行グループの中で各パートナーの行動を共通の目的のために調整することが重要な課題となるが、そのためには必然的に民主的意思決定ないしは合意が必要とされる。

図1 貯蓄銀行グループの構成⁷⁾



三つの層の間では分業が行われ、第1層の貯蓄銀行はその地域の全てのリテール業を受けもつ。ここには地域原則 (Regionalprinzip) が適用されて貯蓄銀行間での競争は排除される。第2層のランデスバンクはそれぞれの州のハウスバンクである傍ら、貯蓄銀行の手形交換、流動性保管、バックオフィス業務などを行っている。この他、大口取引・海外業務・金融市場での資金調達と資金運用などに携わっている。貯蓄銀行協会はもともとメンバー銀行のために商品のマーケティングと商品開発を行ってきたが、近年ITおよびリスク・マネジメント・システムが大きく発展している。第3層の DekaBank は1918年に設立されたドイツ振替中央銀行 (DGZ=Deutsche Girozentrale) と1956年に発足したドイツ資本投資会社 (Deutsche Kapitalanlagegesellschaft) が1999年に合併して出来た投資会社であ

6) Breuer, Wolfgang/Mark, Klaus: Perspektiven der Verbundkooperation am Beispiel der Sparkassen-Finanzgruppe, Berlin 2004. S. 26.

7) Ayadi, Rym/Schmidt, Reinhard H./Valverde, Santiago Carbo: Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe: The Performance and Role of Savings Banks, Center for European Policy Studies, Brussels 2009, S. 122.

って、貯蓄銀行グループ全体のアセットマネジメントを引き受けているがドイツ貯蓄銀行連盟（DSGV）とランドスバンクが半々の出資者である。

2009年の統計資料によると貯蓄銀行は431あり、以前11であったランドスバンクはランドスバンク・コンツェルンという7つの集団がこれに代わっている⁸⁾。それぞれこの近年において合併・統合の結果数の上で次第に減少している。東西ドイツ統一前の11の旧連邦州はそれぞれのランドスバンクをもっていたが、5つの新連邦州は必ずしも州ごとには設置されなかった。特に公的銀行であるランドスバンクに与えられていた国の保証制度が民間銀行の側から批判され、2002年にEU競争委員会とドイツ連邦政府との間で2005年までに保証制度を廃止するという妥協が成立した後貯蓄銀行グループの間で合併をする動きが多くなっている。貯蓄銀行グループにはこの他特殊の専門分野の機能をもつ機関があり、これには建築貯蓄銀行（Bausparkassen）、リース・ファクター会社、保険・ベンチャーキャピタル会社などがある。貯蓄銀行金融グループは地域貯蓄銀行支援基金およびランドスバンク保証準備金の形式で自らの保全システムをつくっている。

貯蓄銀行は公的任務をもち、家計、中小企業、保証が与えられる地方自治体に対し信用、投資、決済の行き届いた手当をすべく業務をすべきであって、公益原則として利益よりも公的任務の優先が理解される。地域の住民に奉仕するため地域の貯蓄銀行同志の競争を避けることが地域原則と呼ばれる。上述のフラットな階層による広域のネットワークはグループ（Verbund）全体の連携を志向する特徴である。

ユニバーサルバンクの総資産による市場比率を示しておく図表1の通りである。三つのグループの中貯蓄銀行グループが一番大きく、信用協同組合グループが一番小さいことが分かる。

表1 総資産による市場比率⁹⁾

商業銀行グループ	都市銀行	1,365.1 Mrd.Euro	23.2%	40.0%
	地域銀行その他	778.0	13.2	
	外国銀行	211.9	3.6	
貯蓄銀行グループ	貯蓄銀行	1,064.6	18.1	43.9
	ランドスバンク	1,521.2	25.8	
信用協同組合グループ	信用協同組合	680.4	11.5	36.1
	中央銀行	269.7	4.6	

（２）信用協同組合

信用協同組合（Kreditgenossenschaften、または Genossenschaftsbanken）は19世紀の半

8) www.dsgv.de/-download-gallery/Publikationen/D-DSGV-Geschaftszahlen 09.pdf 2010年10月

9) Stappel, Michael: Die deutschen Genossenschaften 2009, Entwicklungen – Meinungen – Zahlen, Wiesbaden 2009. S. 11.

ばヘルマン・シュルツェデリッチ (Hermann Schulze-Delitzsch 1808-81) およびフリードリヒ・W・ライファイゼン (Friedrich W. Raiffeisen 1818-88) により別個に設立されている¹⁰⁾。シュルツェデリッチが都市の商工手工業者を中心に創った協同組合はその後フォルクスバンク (Volksbank) として発展し、ライファイゼンが創ったライファイゼン協同組合は主に農村部を拠点に発展した。この両者は1972年に合併しドイツの信用協同組合のトップ団体である連邦フォルクスバンク・ライファイゼンバンク協会 (BVR) が誕生した。

信用協同組合の構成は貯蓄銀行と同じように三つの層よりなり、第1層に単位組合である信用協同組合があり、第2層にはそれぞれの地方の中央となる地方の信用協同組合中央銀行、第3層には最高機関としての信用協同組合中央銀行が置かれていた。その間、地方の中央銀行は次第に減少して地方により2層のところと3層のところが併存していたが、現在 DZ Bank と WGZ の二つがそれぞれ管轄の地方の中央銀行として君臨している。

貯蓄銀行が公的な性格をもつものに対して信用協同組合は信用協同組合法に基づく法形態をもつ民間の経済活動を行うものである。組合員の数に制限はなく、組合員の経済活動を助成する目的をもち、自助、自己管理、自己責任が原則とされている。構成員である組合員自身の経済活動を助けることが主目的であり、利益追求はこれを補足するものとされる。メンバーの拠出金による原資により運営される民主的、分権的組織である。貯蓄銀行と同じくグループの各種連合企業と提携してあらゆる種類の金融サービスを提供している。信用協同組合の数は年々減少を続けているが、2009年末では1,156である¹¹⁾。

3 貯蓄銀行の政治的議論

貯蓄銀行に関する政治的議論は貯蓄銀行が始まって以来絶えないものであって、その存在意義、あるいは政府にとって貯蓄銀行を支援すべきか制約すべき経済的意味があるかどうかの議論である。その理由の一つには貯蓄銀行が一般の営利活動を行う株式会社ではないこと、そして、もう一つは金融市場においての市場比率も大きく重要な競争相手になっていることである。以下においてラインハルト・H・シュミットの論文¹²⁾に依拠することにより議論の検討を試みる。

私的所有による銀行と貯蓄銀行他との差異として次の三点が挙げられる：

- 厳密な利益極大化志向ではない
- 国によっては公的所有あるいはメンバー所有である

10) 田淵進「ドイツ信用協同組合グループの構造変化」『大阪経済論集』第60巻第5号2010年1月、139-156頁。

11) www.bvr.de/publicnsf 2010年10月

12) シュミットはフランクフルト大学国際金融論教授。共編著に Krahnen, Jan P./Schmidt H.: The German Financial System, Oxford 2004 がある。この論文が掲載された雑誌はドイツの経営学で最も長い伝統をもつ商学研究雑誌 ZfbF の英語版である。Schmidt, Reinhard H., The Political Debate about Savings Banks. In: Schmalenbach Business Review, October 2009, S. 366-392. 同じ研究はヨーロッパ政策研究所の研究叢書(注7)にも収録されている。

— 顧客ないしは所在地の自治体を支持する委託を受けている

これら三つ論点は議論の的となった問題でもあり、同時に貯蓄銀行とは何かの定義にも関わることであるが、貯蓄銀行は国によってその性格は大いに異なり、貯蓄銀行とその他の銀行の区別も不分明となっていることに注意せねばならない。

まず第一に、当該金融機関が利益志向を制限することは概念としては分かるが、実際には長期的に顧客・従業員・競争相手・行政当局・その他の利害関係者の反応を見ながら利益極大化を目指しているのか、利益志向が文字通り制約されているのかの判断は難しいものである。貯蓄銀行にとって利益はきわめて重要であり、自己金融ないしは利益留保による資本がなければ資本増加は望めない。

次に、公的所有は数年前までは貯蓄銀行の特徴であったが今日ではEUにおいてはその特徴は貯蓄銀行を示すものではなくなっている。例えば、スペインと殆どのオーストリアの貯蓄銀行は民間銀行の法形態をとるか、もしくは、私的機関と見なされる基金によって所有されている。ドイツのように貯蓄銀行がまだ自治体によって所有されている場合であっても、これら所有主体のもつプロパティー・ライツ（処分権）は民間銀行の株主のそれよりも制約されたものとなる。これらの所有者は貯蓄銀行を売却する権利はなく、利益を一般の目的のため配当する権利も皆無かきわめて制限されたものである。

第三番目の顧客のもつ経済目標を支持するという委託も確証することは難しく、多くの他の金融機関が共同で行う場合が多い。

さらに第四番目の特徴として、ドイツにあるように連盟ないしはネットワークの1部分としての貯蓄銀行を挙げることが出来る。連盟への加入はビジネスモデルとして成功するために決定的に重要であるが法的そして経済的独立性を損なうものではない。

シュミットはこれらの四つの特徴がそれぞれ問題点を含みながらも貯蓄銀行を最もよく示す内容であるとともに長年議論され続けた特徴であることを説明した後、これらの貯蓄銀行の議論は貯蓄銀行だけではなく信用協同組合にも該当することを付け加えている。信用協同組合も利益目的は制限され、所有者も制約されたプロパティー・ライツをもち、顧客への委託を受けているからである。さらに信用協同組合は独立した機関であると同時に、ビジネスモデルにとって重要な連盟ないしは分権化したネットワークに所属している。唯一の基本的な違いはすべての信用協同組合は私的な民間の機関であって、大多数公的な貯蓄銀行と異なることである。今日貯蓄銀行を厳密に定義することは明らかに不可能なので貯蓄銀行の政治的議論をする場合にこれは同時に信用協同組合や他の公的銀行にも当てはまる内容となる。

4 多目的銀行擁護論

現在の民間商業銀行は一般的に株式会社形態をとり利益最大化の目的をもつが、貯蓄銀行や信用協同組合は利益以外の複数の目的をもつと考えられる。伝統的な貯蓄銀行や信用協同組合の目的はその発生の経緯をみることにより明らかとなる。発生当時と現在では経済状況は大きく変化しているが、当時の目的は現在でも重要な意味をもつものである。

シュミットによると貯蓄銀行の発生当時はヨーロッパにおいてもアメリカにおいても銀行は都市にのみ限られ、定評ある実業家、十分な財産をもった地主など人口のごく一部と銀行と関係のあった資産階級のみ利用されるものであった¹³⁾。預金・貸付は純粹の銀行業でなく、企業間信用や長期信用などが実際の銀行業であってこれを補うものとしか考えられなかった。したがって、人口の大多数は金融サービスを利用出来ないで「金融排除 (financial exclusion)」を受けることになった。

同様の状況は殆どの発展途上国でも一般的であり、政府所有の外国基金による開発援助機関が特別の貸付機構を提供して銀行サービスの欠如を補おうとしていた。しかし、開発途上国の金融機関は非効率的であったため多くの努力が無駄になった。これらの国の既存の銀行が行った金融サービス提供のギャップを埋めるという基本的アイデアは残されている。実のところ、これらの国では長年いわゆる金融抑圧 (financial repression) が行われ、銀行が貧民や地方の中小企業に貸し付けることがビジネスにならなかった。近年では少数ながら特殊のマイクロファイナンス機関が出現して貧しい顧客やこれまで排除されていた潜在的借主に金融サービスを提供している。これらの機関はクレジットユニオン・NGO・自助組織などの NPO である。これら NPO の中のあるものは再編された国有銀行とか、民間の商業銀行であることもあるが明確な社会的委託と使命をもち、多くの場合公的支援も得ている。

伝来の銀行が中小の所得階層にサービスを提供しないことには多くの理由が考えられる。銀行の側における社会的偏見・無知といった社会心理的な理由もある。しかし、重要なのは利益志向の銀行にとって中小の顧客は経済的魅力がないことであろう。すなわち、十分な担保物件がなく、貸付リスクは高く、取引コストが過大となることである。

それでは低所得者は信用市場から全く排除されてしまうだろうか。もしも利益追求のみを目指す経済主体が金貸業をする市場であればそのような締め出しも行われるであろう。実際にはそういう人々に金貸をする経済主体はいつも存在したのであり、これには二つのグループがある。一つは金貸業であり、もう一つは政治的そして博愛的理念によって創設された機関である。

金貸業は潜在的借主の情報を掴み、貸金回収の巧妙な方法を用いることにより銀行も取り上げないようなビジネスを行うことが出来る。情報の高度の精密性と巧妙な回収方法のため、この非公式の信用市場への参入は難しく競争は殆ど行われない。このような市場構造において貸手は市場の勢力を濫用して借手に高利を要求出来るため、相変わらずの金融排除ないしは搾取が生じているのであるがこれは社会的にも経済的にも望ましくない状況である。

このような状況において主に政治的ないしは博愛的思慮に啓発された人々の中で、搾取されたり排除されたりした人々の状況を一新しようという動機が生じている。信用利用の欠如のために起こる貧困を無くす道を見つけることは、利益を追求する目的のみでなく他

13) Schmidt, a.a.O., S. 369f.

の目的を追求する機関を創ることにより成就へと導かれるのであり、ここに現れたのが慈善協会、NGO、信用協同組合の先駆であった自助組織、慈善的企業の奉仕施設、貯蓄銀行を含む公的銀行などである。これが貯蓄銀行、信用協同組合、その他これに類する機関の創られた歴史的な理由であり、それは不当な値段を要求することなく金融機関を利用出来ない人々にサービスを提供することである。

これらの機関に共通する特徴として「二重底辺機関 (dual bottom line institutions)¹⁴⁾」という名称が使われている。これは二重底辺機関の一つの目的として顧客の生命に関わる効果があり、もう一つは収益性があることを意味している。長期的には目的とする事の効果と効率はこの機関が創設されて以来の上位の目的であるが、短期中期には収益性の方がより重要となる。二つの目的の総体的重要性は時の流れとともに変化せざるを得ず、条件が異なれば変化せねばならない。競争が強くなればなるほど、機関のサバイバルを保障する金融目的により大きな重点を置く必要があり、それは社会的に関連するサービスを提供するための前提条件となる。

この事態はまさに今日の貯蓄銀行と信用協同組合にあてはまることである。両者とも伝統的に社会の貧しいグループに対して小口の取引であるリテールを主とし、比較的簡単なサービスのみを提供していたが今日では伝統的商業銀行と見分けのつかないフルサービスを行うユニバーサルバンクになっている。この外見は実際見分けがつかないものであるが、もしこれが事実であるとすれば貯蓄銀行も信用協同組合も元々の社会的役割を失ったことになる。しかし、まさに他の銀行と見分けがつかないことが欺瞞的である。経済的サバイバルは二重底辺機関が顧客にとっても経済的に強く魅力のあるパートナーであることを要求している。これらの顧客は以前よりも大きくまた異なった需要をもち、これらの銀行は変化する金融サービス市場において競争を続けねばならないが、これは現代的専門のバンキングの方法と戦略をもつことによってのみ可能となる。決定的に重要な問題はこれら二重底辺機関が現代的銀行となり既存の顧客に対して新しいサービスと新しい顧客グループを追加したのかということではなく、金融サービスを受けることが全く出来ないか、そうでなければ難しいと思う人々に対して金融サービスを提供するかどうかということである。

さらに、貯蓄銀行擁護論に関連して議論し尽くされていない問題点として

i) 金融排除、または、金融サービスを受けられない不便さは貯蓄銀行システムのある国においての方が無い国よりも大きな問題になっているか。

ii) 貯蓄銀行は営利一辺倒の銀行の提供しない社会的価値のある金融サービスを提供

14) この用語は CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) の刊行物 (Christen/Rosenberg/Jayadeva, 2004) において初めて用いられ、現在先進国に分類される国のかつての福祉金融がいわゆる途上国の今日のマイクロファイナンスに相当することが指摘されている。CGAP は世界銀行の援助金借款団により設置された国際組織であって世界のマイクロファイナンス機関を支持する任務をもつ。Schmidt, a.a.O., S. 372. Christen, Robert P./Rosenberg, Richard/Jayadeva, Veena: Financial Institutions with a "Double Bottom Line," CGAP Occasional Paper No. 8, Washington, D. C., www.cgap/gm/document-1.9.2701/op8.pdf.

しているか。たとえば中小企業に対しては貯蓄銀行と信用協同組合の方がより大きな役割を果たしている。

iii) 貯蓄銀行はなるほど大切な役割をはたしているが、その便益はコストと比べて大きいのか小さいか。

iv) 貯蓄銀行以外にも社会的役割を果たす他の二重底辺金融機関があるが、貯蓄銀行はそれらに比べてより良いといえるか。
の四点が挙げられている。

最近の調査研究による貯蓄銀行擁護論の新しい議論が三点挙げられる¹⁵⁾。

a) 協力関係の強化

貯蓄銀行はその地域の顧客に信用その他のサービスを提供すべきことが規則とされ、地域原則として知られている。異なった地域の貯蓄銀行同志で競争しないことは競争法に違反することではない。他の金融機関と競争するために貯蓄銀行同志は協力がなされる。銀行は多くの異なった機能をもつが、一つの銀行がすべての機能を果たすのではなく、遠隔地域では小規模で足りる場合が多い。スケールメリットの得られる機能の場合には貯蓄銀行同志が協力することにより効率を上げることが出来る。データ・プロセッシング、職員の研修、パブリック・リレーションシップなどである。

b) 長期間リスクの緩和

株式市場ではある短期間のリスク (intratemporal risk) を分散させるのに適しているが、銀行は長期間リスク (intertemporal risk) を緩和させるのに適しているとされる。農家が豊作の時に作物を貯蔵して不作のときにこれを用いるように、銀行は好況時に準備金を貯めて不況時に回すことが出来る。こうすることが出来る銀行があることは社会的に価値のあることである。問題はそのインセンティブがあるかどうかである。個人の銀行であれば厳密に利益志向をする限り好況時に準備金を公開して売却するのが有利である。銀行家が望まなくても株式市場からの圧力がかかり長期間リスクは増大する。銀行家が準備金を売却したくないか、または出来ない場合、これが貯蓄銀行や信用協同組合の場合になる。ここでは準備金は好況時に蓄積され必要な時に取り崩されるのであり、景気リスクを減少させる社会的に有益な機能が株式市場の圧力によって妨げられることは無くてすむ。

c) 多様化の価値

シュンペーターの云うように競争は知識と革新から生じる。競争が機能するためにはまずアイデアを創りこれを経済の実体に移さねばならない。金融制度においても同じであるが、新しい制度ができるには長い時間がかかり、成功するか否かは予測できないものである。このため創造的かつ動的な競争のプロセスはオープンにせねばならない。この洞察から多様性が導かれるのであり、多様性は新しいアイデアを創りまた古いアイデアにも再生のチャンスを与える基礎となる。銀行システムにとって開放性と多様性は、異なった組織

15) Schmidt, a.a.O., S. 375f.

形態が競争から生き延びるため公平なチャンスを得て十分強力に維持されるべきことを意味している。こうした組織形態の一つが貯蓄銀行であって過去において厳しい環境の中から新しいアイデア、商品、プロセスを利用することによって生き延びている。

5 継続する政治的論議

(1) 国際レベルの議論

国際的視点からすると長い間貯蓄銀行を特殊な銀行とみる議論はなかったが、殆どの国で公的銀行ではなくなる状況になるに至って公的ないしは国有銀行に関する議論は貯蓄銀行の政治的評価に対して重要な意味をもつこととなる¹⁶⁾。

長期的な観点から公的銀行に関する見解と政策をみると第二次大戦後と80年代において大きな変化がみられる。80年代までは政策考案者も学者も金融セクターはインフラの重要な要素であり、資本の効率的配分、企業と家計への信用の確実な供給は極めて肝要であるので信用のできない気まぐれな市場の勢力には任せられないと確信していた。この観点は発展途上国も先進国も同じであった。先進工業国においては大战後の30年間、国有銀行および厳格な規制を含んだ国の関与はむしろ普通であった。銀行と市場に対する不信用、そして、長期資金の欠如からすると銀行国有化と銀行規律の厳格化は純粋に必要であり、この時代の経済政策と一致するものであった。国の銀行への関与は復興期における経済成功の原因であったかもしれない。この時代において公的銀行は殆どの先進国の金融セクターを席卷していた。利子率が低く為替相場が固定されていた1970年代初めまで公的銀行の業績はよく経済効果も良く見え、国が銀行に対してもつ強い権限は論争的となるものではなかった。

戦後の西洋と日本の経験は開発途上国にとってもバンキングと金融の模範を示した。60年代から80年代へと大多数の特殊大型国有銀行が豊富な技術と外国の寄付機関による財務的援助とともに発展途上国に設置された。これらの開発銀行を創設し資金提供する理念の背後にはそれぞれの国において資本とバンキング・ノウハウの欠如を補うことにあった。

1970年代の初めにおいて経済理論と経済制度の考え方は根本的に変化し始める。支配的な経済思想は30年前に比べてより「自由市場的」「反政府的」「非干渉的」なものであった（政治家としてはレーガンとサッチャー、経済学者としてミルトン・フリードマンが知られている）。「ワシントン合意」と呼ばれる新しい方向づけは均衡予算、低インフレ率、規制緩和、そして、民営化を要求した。Washington Consensus という表現がこの要求項目につけられたのは、アメリカ政府に加えワシントンに置かれた二大金融機関である国際通貨基金（IMF）と世界銀行（World Bank）がそろって以前は公的バンキングの推進者でありながら戦略を変え新しい方向の熱心な唱道者となったからである。

民営化し厳密に利益追求をする機関が市場経済の規範ないしは理想とされるが、この方向付けは金融システム全般と銀行にも適用された。このような変化は、最初は間接的なが

16) Schmidt, a.a.O., S. 379.

ら貯蓄銀行にも影響を及ぼしている。

1970年代までは先進国の公的銀行のプラスの経験はこれを受け入れた発展途上国によりモデルとなっていたが、状況は現在逆転した。途上国での銀行に関する情報は先進国で殆ど無視されていたが政策の転換を迫られている。

1970年代の初めラテンアメリカをはじめとする途上国における国有銀行の再検討をする厳密な調査が行われ、銀行は非効率、頹廢的、過大に政治化され、その国および国際的支援者にとって大きな負担となることが示された。調査は銀行の不明確な業績に対していくつかの理由を確定し、悪い業績を特定の原因に跡付けることは難しいとしている。不適切な経営の構造と政策、金融抑圧による非好意的環境、頹廢と政治的乱用、銀行の所有形態などの要因とまたその結合も考えられよう。しかしながら、公的な領域において国の所有は途上国の主な弱点であるとみなされた。この教訓が先進国に移され、これらの国の公的銀行を政治的圧迫感の下におくこととなった。1980年代の半ばまでに主導的形勢は全く変化し、大多数の公的銀行は民営化されるか閉鎖されるに至った。

新しい政策は、金融セクターの発展は経済成長のために必要であって規制緩和と自由化が要請されることを説得的に示した調査結果によって強化された。この調査は大部分世界銀行によって行われ、その刊行書 *Finance and Growth* (2001) に要約されている¹⁷⁾。この調査は金融セクターの無制限の競争が金融セクターの発展をもたらし、少なくとも間接的に経済成長に繋がることを暗示している。さらに、銀行の民営化は競争を育成するので望ましいことであると一般に受け取られている。

これが国際的政治的議論の現在の状況であって学界でも大卒受け入れられている。厳密に利益志向をしない貯蓄銀行と他の銀行にとっては明らかに好都合とはいえない。貯蓄銀行その他は未だに競争には貢献せず、或る国では未だに国有であってしかるべき規範に従っていないと批判されている。例えばドイツでは経済学者の中にも公的銀行の廃止と民営化を強く主張するものもあり、イギリスとイタリアでは実際に民営化された。特に IMF は未だにワシントン合意を信奉してドイツ貯蓄銀行の根本的変革を要請している。しかし、この見解は何人かの有能な学者 (Allen and Gale, Stiglitz, Tirole) によっても挑戦を受け、その要請は不明確で公正でないことが指摘されている。

しかし、自由主義の正統派説を疑問視したのは学者だけではない。ワシントン合意の信頼はまず前世紀末の株式市場バブルとその余波によって揺さぶられる。そして2007年夏にアメリカ金融システムから始まり国際金融システムの深刻な危機に発展した混乱が続いた。これらの出来事により、主要な銀行家と国際的金融機関を含む多くの関係者から金融システムにおける国の役割とより厳しい銀行規制を再考する要請が出されることになる。

当面の危機によって引き起こされた超自由主義的姿勢を疑問視する新しい傾向は、もう一つの公的銀行と貯蓄銀行の役割に深く関わるこの3・4年来の知的および政治的展開とも符合している。最近金融セクターの発展と経済成長に関する一層特異な見解が政策立案

17) Schmidt, a.a.O., S. 381.

者、研究者、そして他の監視者などの注目を引いている。その識見には金融システムの発展と経済成長は政策を誘導し評価するためには一般的過ぎる条件であることが理由づけられる。経済成長そのものは目的ではない；それは経済発展を支援せねばならない、そして、次に経済発展は多くの人々に機会を与え社会的結束（social cohesion）に貢献する概念と緊密に関係している。ノーベル経済学賞受賞者のアマーティア・センは早くからこの見解の唱道者であり多くの追随者を得始めたが、彼らは金融セクターの発展と経済成長は、それらが包摂的（inclusive）であるべき要求と一致するかどうか懐疑的であった。ここに世界銀行が再びこの議論に知的指導権を取得したが、この事実そのものがこの議論の重要性を示す理由である。世界銀行の2008年の調査である Finance for All? は金融セクターにおける排他と包摂に関する最近の世界銀行と他の調査を分かりやすく要約している¹⁸⁾。この著の核心はエコノミストと政策立案者は金融システムを世界中のどこにおいてももっと包摂的にするべきことを熱望すべきであって、金融セクターはどれだけ多数の人々に金融サービスの利用を提供しているかによって評価されるべきであることにある。しかし、世界銀行は排他性と包摂性の利害において唯一のものとはいえない。

最近の金融危機とともに排他性と包摂性の問題に向けられた注目は国際的議論の焦点を極めて実り豊かな方向へ向けている。多くの公的銀行はその弱点にも拘わらず排他性に対抗することを望み、貯蓄銀行は最も包摂的な金融機関となっている。貯蓄銀行のこの役割はそれが嘗て排他性と戦う明白な目的のために創られたことから何ら驚くべきことではない。しかし、この積極的役割が今日広く認められることになった。貯蓄銀行はその特別な法的および所有の構成のため、また全国的ネットワークの特殊のビジネスモデルのため今までもその役割を果たすことが出来たし、またこれからも果たしていくであろう。このように公共政策の観点から基本的弱点と思えた要因が特別な強みと見られ始めている。

（2）EU レベルでの議論

過去十年間 EU 金融サービス政策は大体において銀行、保険会社、ノンバンク金融仲介業などを含み、また高度の競争による強力かつ効率的金融機関によって性格づけられる金融サービスの統合的市場を創設するという目的により形づくられてきた。この政策の中核項目は1999年から2005年までのいわゆる金融セクター作業計画（Financial Sector Action Plan, FSAP）-である¹⁹⁾。統合市場を創ることは EU 委員会総局の域内市場部門の領域であり、競争を確保することは EU 委員会総局の競争部門である。これら二つの部門によって追求される政策の理念は、消費者にとっては広範囲の安全かつ競争的製品の意味で機能的市場の潜在性をつくり、産業にとっては投資資本のため単一の流動的大市場を加えることにある。

この政策を引き起こさせた一般的方向づけは明らかに経済および金融システムのアング

18) Schmidt, a.a.O., S. 382.

19) Schmidt, a.a.O., S. 383.

ロサクソン・モデルである。このシステムは私有財産、資本移動の自由、金融市場のすべての参加者の自由、そして、資本市場の重要性を基本とする自由市場経済である。この EU 金融セクター政策によってヨーロッパの金融機関はその効率性、リスクマネジメント政策、そして、なにかんずく顧客と株主にとっての価値創造を押し付けられた。同時に、金融機関がヨーロッパの中で出来るだけ国境を越えることが望ましいと考えられている。概念的にこの EU 政策の方向付けはヨーロッパにおける金融機関の無制限の私有財産制への強い優先とこれらの機関の厳密な利益ないしは株主価値志向を暗示している。

この政治的方向付けは貯蓄銀行その他の銀行にとって好都合ではなく、その裏にある金融機関のあるべきモデルとも一致するものではなかった。特に、国有または公的銀行、さらには国家的貯蓄銀行システムに従属する機関はこの EU の政策方向付けを十分に支持していないと疑われた。民間の金融機関にとってはその活動を域内の外国に拡げ汎ヨーロッパ主体となることは全く矛盾のないことであるが、貯蓄銀行は地域の発展、国民全体への金融サービスなど、必ずしも利益極大化でない目的を保持した。最も大切なのは多くの貯蓄銀行は法律上の制度構成においてそれぞれのネットワーク以外からの投資には開かれておらず、金融機関と市場の国境を越えた統合には貢献しないことである。

ヨーロッパ条約においては金融システムがどうあるべきか、どのような私有の法律制度を取るかを決めるのは各構成国の自由である。各国は金融機関がどのような所有形態をもつべきかを決めることが出来る。この開放性は EU 条約において国の権利を保護し各国の異なった事情を尊重することから得られた所有権の帰結である。したがって、EU 委員会は貯蓄銀行、他の公的銀行、そして信用協同組合に真っ向から対抗する政策を追求することはもし望んだとしても出来なかったわけである。

しかし、EU 競争政策はもしも貯蓄銀行がその行動において、または、構成国がそれら機関と関わる方法において EU 競争法に違反しているとすれば、貯蓄銀行システムに干渉する機会を与え、また、必要性もつくっている。この政策の選択が、例えば、ドイツ政府およびドイツ貯蓄銀行協会に対する EU 委員会の、ランデスバンクと貯蓄銀行への国家保証に関する論争においての委員会の地位の法的基礎である。この論争は国の保証を2005年に終わらせるという2001年の合意に導かれた（63頁参照）。

EU 競争政策にはいわゆるセクター調査があり、委員会競争部門は競争を制限する疑いのあるセクターを調査する権利をもっている。EU は2005年に始められたリテールバンキング調査の措置を援用して2007年にその結果を刊行している。貯蓄銀行側は委員会が彼らの銀行は委員会の考えるモデルには不適格とみると推定したので、この調査が始められたこと自体が心配であった。委員会は貯蓄銀行システムを特徴づけるネットワーク組織を反競争的とみる恐れもあったわけである。

リテールバンキング調査は委員会が貯蓄銀行に対してもった些細な疑問点を指摘したが、公的銀行を全面的に攻撃するものではなかった。域内市場と競争を担当する二つの重要な EU 総局は公的所有である貯蓄銀行に対して長い間批判的であったが、明らかに何らかの理由で何もすることが出来なかった。

貯蓄銀行と他の二重底辺機関の立場とそれに呼応する EU 政策に影響する他の要因として三つの指摘がなされる²⁰⁾。

i) EU レベルでも近年金融排除に関する調査が行われ、その結果域内の国で一層の政策が必要とされている。この調査の結果、貯蓄銀行は金融包摂的であり、経済的だけでなく社会的政治的機能も果たしていることが分かる。EU においては金融排除と社会排除は EU 委員会総局雇用部門が担当したが、現在は EU 委員会総局域内市場部門により引き継がれている。

ii) 最近貯蓄銀行は分権化組織と地方に根差した機関として金融安定性が注目されている。分権化構造、セーフティーネット、相互支援機構は流動性を強める傾向をもつ。貯蓄銀行は国際銀行システムに緊密に統合されることがより少なく、株主所有でないので急激な株価の衝動に左右されることもより少ない。

iii) EU 政策がもっていた最も大きな懸念はいろいろな域内諸国での貯蓄銀行の公的所有、半公的所有、政府関与に関わるものであった。ところが、金融危機にあたってイギリス、アメリカ、そして、他のいくつかの国も国の干渉を大きく増やし今までの純粋の民間銀行が国有化されている。同様の計画は EU 全体でも各国でも行われている。国有化が金融システムの安定化に適切なものであるとすれば貯蓄銀行システムのこの特徴はより問題は少なく、公的銀行への批判はその根拠をなくしている。

(3) 国レベルの議論：ドイツ

貯蓄銀行に関するドイツでの政治的議論は数十年の歴史がある。この議論の焦点は中央国家や連邦国家ではなく、国の下部組織となる地方の公共団体である州 (Länder) によって「所有」されることであった。貯蓄銀行の所有は時代によって異なった意味をもっていた。1920年代の末まで殆どの貯蓄銀行はそれぞれの地方の行政の一部であった。そして公法政権の下に置かれる機関として各州の貯蓄銀行法により行政上また法律上独立を得る。これらの法律はある程度異なるがドイツの貯蓄銀行の制度上の特徴を共有している。

75年以上に亘って貯蓄銀行の所有権は四つのことを意味していた²¹⁾。①顧客の預金に対する明確な国の保証 (Gewährträgerhaftung)、②維持責任と呼ばれるが、地方公共団体が銀行の営業活動を適切に機能させる保証をする責任 (Anstaltslast)、③地方貯蓄銀行の行政本部と主な信用授与の決定責任をもつ委員会は地方の政治家を充当すること ④貯蓄銀行法は貯蓄銀行が地方自治団体と地方の経済のためになる金融サービスを提供する任務を負うことを定める。

しかし、殆どの貯蓄銀行法によると、所有権の地位は売買できず、剰余金を配分する権利は利益留保による自己金融をし易くするために制限されているので、所有権は制約されている。したがって、地方自治体のプロパティ・ライツは民間会社のそれよりも弱い。

20) Schmidt, a.a.O., S. 385.

21) Schmidt, a.a.O., S. 387.

銀行の経営戦略に関する限り、政治的影響は基本的に適切ではあるが、法律は厳しい安全性に固執するので原則的にも実際にもその影響は短縮されている。貯蓄銀行自身の地方の監査機関が法律の順守を厳しく監視している。ドイツの貯蓄銀行の経済上の業績は他の銀行グループの業績と比べて悪くはないので、あるいはあったかもしれない政治的影響は貯蓄銀行を不健全にするようには利用されなかったであろう。

ドイツ貯蓄銀行の民営化議論は東西ドイツ統一のあった1990年から始まった。最初の地方貯蓄銀行と第二層のランデスバンクをすべて実質的に民営化すべきだとする声明は1992年に出された独立機関の独占禁止委員会によるものであって、幾人かの学者もこれに呼応している。1990年代半ば民間のドイツ民間銀行協会は貯蓄銀行とランデスバンクへの州の保証はこれらの銀行に不公平な競争上の利益を与え EU 法に違反することをヨーロッパ委員会に訴えた。長い間の交渉の結果 EU 委員会とドイツは州保証を除去する合意に達し、この合意は2005年に実施された。しかし、公的銀行への国家保証の期間は延期されている。

もう一つの問題は民間銀行が貯蓄銀行を併合できないこと、すなわち、地方自治体は貯蓄銀行を売却できないことであった²²⁾。この所有権譲渡の制限は、資本の自由移動と全ドイツ銀行システム再建にとっての障害であると考えられた。特にリテール・マーケットにおいての貯蓄銀行の優勢と好業績の観点から民間銀行は貯蓄銀行を獲得したがっていた。しかし、貯蓄銀行の法的制度上の構成から不可能であったので法的構成を変更すべきだとする嘆願が表面化した。貯蓄銀行の売却ないしは合併を可能にすべきだとの論客に IMF が挙げられる。

法的変革を主張する者は貯蓄銀行の売買の法的可能性を想定し、貯蓄銀行システムのネットワークを解体に導くと考えたかもしれない。このネットワークは貯蓄銀行にとって決定的に重要であったので法的変革への嘆願は貯蓄銀行側から反対された。今までのところこの反対は成功して望まれた法律の変更は行われていない。メルケル首相が2007年ボーフムでのドイツ貯蓄銀行協会年次総会で行った政府は貯蓄銀行を支持し続けるという政治的宣言は、ネットワークを保つ現在の法的ないしは制度的構成に委託することであると理解される。それにも拘わらず貯蓄銀行の法的地位を変更し、最終的には民営化に導こうとする圧力はまだ残っている。

サブプライム危機による銀行システムの混乱はドイツの公的銀行、中でも貯蓄銀行とランデスバンクに関する議論にも影響している。ランデスバンクには金融危機によって大きな影響を受けたものがあるが、個別の貯蓄銀行はその所有者として間接的な影響を受けている。このことから貯蓄銀行とランデスバンクの衝突が生じている。ドイツ貯蓄銀行協会はランデスバンクのシステムを全面的に変更すべく積極的に動いているが、この動きはある期間は彼らの受ける圧力を緩和するかもしれない。

他方において現今の金融危機は貯蓄銀行と信用協同組合の両方を顧客数、そして地域密着性ないしは地域分権制という利点のために厚遇している。このような貯蓄銀行にとって

22) Schmidt, a.a.O., S. 388.

の株価の利点は民間商業銀行、特に国際的に活発で資本市場志向の大銀行にとっては自信を失わせることになる。いずれまた再燃するであろう貯蓄銀行民営化、そして貯蓄銀行の他の銀行との並列化の議論において現在の進展状況は貴重な防衛態勢にあり、政治的圧力は現在弱まっているとされる。

6 お わ り に

ドイツの貯蓄銀行はユニバーサルバンクの三つのグループの中で最も市場占有率が大きく民間銀行との競争も激しいため政治的議論が長く続いている。貯蓄銀行は公的な性格をもつことが大きな特徴であるが、地域原則をもち地域経済と密着していること、そして、分権的構成をもったグループ（連盟）をつくっていることは信用協同組合も同じである。利益ないしは株価最大化を志向する民間商業銀行と違って、貯蓄銀行と信用協同組合は利益ではなく公益ないしはメンバーの経済を第1の目的としている。貯蓄銀行と信用協同組合はしたがって多目的金融機関ないしは二重底辺金融機関とも呼ばれ、利益を追求して競争をするべき市場原理に反するという見解からの批判が続いている。シュミットはこれらの議論の流れを貯蓄銀行擁護論の視点から分析し、国際レベル、EU レベル、そしてドイツの問題に分けて考察している。民営化賛成論の意見は取り上げていない。

戦後30年は世界経済の復興期であり金融システムの議論は公的機関に好意的であったが、80年代から大きく変わり新自由主義の時代となって貯蓄銀行とその他の二重底辺金融機関は変革への圧力を受けることになる。EU においても公的な性格をもつ金融機関はEU 委員会の強い圧力を受けたが、構成国の政策を保護する EU 条約が締結されたことにより貯蓄銀行が直接批判されなくなった。議論的的是いつも民営化についてであったが、ドイツは他のいくつかの国と同じく貯蓄銀行システムを継続している。それぞれ異なった貯蓄銀行システムをもつこれらの国がなぜよい業績をもっているのかが興味ある問題となる。

貯蓄銀行の最も重要な役割は、もしかすると金融サービスの利用が出来ないかもしれない人々に上質のサービスを提供し、利潤追求のみの視点からは無価値でも社会的に有用な金融取引を支援することにある。金融排除を無くし包摂的にすることが貯蓄銀行の伝統的使命である。こうした伝統的な役割に加えて貯蓄銀行は地域格差の削減、景気リスクの緩和化、金融システムの安定化といった社会的機能を満たす潜在性をもつものである。このような社会的、経済的、政治的役割を果たすためには利潤追求目的のみの機関であってはならず、一方的に株式市場からの圧力を受ける形態も思わしくないとされる。

グローバル化、民営化、市場経済化への圧力は相変わらず続いているが、最近の金融危機の結果、民間商業銀行に比べて貯蓄銀行と信用協同組合への影響はより少なく安定的であったことから民営化への圧力が弱まったことが指摘される。そして、EU においては金融システムの多様性こそ伝統的特徴であり、国の中央集権管理と完全民営化自由経済という両極端の間で様々な可能性を開放して公平なチャンスを与えていくことに金融システムの発展性が求められる。多様性は競争を促進し金融排除を制限すること、そして、地域経済の発展と金融システムの安定に繋がるという見解が示される²³⁾。ドイツの貯蓄銀行自身

複雑な組織構成をもっていてその形態は絶えず変転していれば、他の EU 域内国に残っている貯蓄銀行も多様な形態をもっている。信用協同組合も複雑な組織構成をもち、域内各国の信用協同組合の形態はそれぞれ異なるものである。こうした多様な金融システムを政治的論議の背景と共に理解することも重要である。

23) Ayadi/Schmidt/Valverde (注7), S. 185. Ayadi, Rym/Llewellyn, David T./Schmidt, Reinhard H./Arbak, Emrah/De Groen, Willem Pieter: Investigating Diversity in the Banking Sector: Key Developments, Performance and Role of Cooperative Banks, Center for European Policy Studies, Brussels 2010, p. 149.