

1960年代における西ドイツ銀行システムの 構造変化と競争秩序

— 「競争の歪み」調査と金利自由化—

三ツ石 郁 夫

I はじめに

第二次大戦後の西ドイツ銀行業において、1960年代は、戦前の介入的経済運営と戦後の経済復興に由来する規制の時代から金融自由化へと転換する時代であった。1958年7月の金融機関の開業・支店設置に関する審査要件の廃止以降、民間信用銀行、貯蓄銀行、信用協同組合銀行を中心とした主要な三つの金融機関（銀行）諸業態（セクター）は、1960年代に相互に拡大と競争の関係を強めつつ、とくに1967年4月1日、金利調整令（Zinsordnung）が廃止され、同年12月に金融機関全国組織による「競争協定」（Wettbewerbsabkommen）が廃止されると、銀行間の競争は新たな段階へと進むことになった¹⁾。

H. ポールを中心とするフランクフルト銀行史研究所（Institut für bankhistorische Forschung）によって編集された『1945年以後のドイツ信用経済の歴史』においては、ドイツ金融業は1948年通貨改革を含む占領期の後、1952年までの移行期を経て1958年までに銀行業の「正常化」を果たし、1965年まで集中的に成長した後、1966年以降、競争が激化するとして

時期区分されている²⁾。

他方で、G. ハルダッハは、1934年に制定された信用制度法（Kreditwesengesetz）が極端な競争制限を規定していたのに対して、第二次大戦後の西ドイツ経済秩序として確立した社会的市場経済はこれに対立するものであり、1958年に金融業において市場経済が開始されたのち、1961年に新たな信用制度法が制定され、1967年には政府による利子規制が廃止されたと述べている。しかし、にもかかわらず、一部に規制が維持され、銀行制度は社会的市場経済の競争政策のなかで例外領域として維持されたと彼は述べている³⁾。

戦後西ドイツ金融業における自由化の進展の認識において、フランクフルト銀行史研究所とハルダッハは、いずれも1958年を画期として金融業に市場経済が導入され、1967年までに自由化が進んだことを重視しているが、銀行史研究所は1967年から競争が激化すると捉えるのに対して、ハルダッハはなお銀行業が競争の例外領域として残されたとしている。

しかし競争は1967年以降において始まるのではなく、1950年代末の銀行業の「正常化」とともにすでに始まっていた。そして競争は、戦後西ドイツ経済が復興から成長へと構造転換する

1) Christians, Wilhelm, Aktiengroßbanken als Wettbewerber — Probleme und Scheinprobleme, in: Burghardt Pöppers (Hrsg.), *Wettbewerbspolitik im Kreditgewerbe (Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF. Bd.87)*, Berlin 1976, S.39.; Pohl, Hans und Gabriele Jachmich, Verschärfung des Wettbewerbs, in: Hans Pohl (Hrsg.), *Geschichte der deutschen Kreditwirtschaft seit 1945*, Frankfurt am Main 1998, S.207f.; 三ツ石郁夫「戦後西ドイツ高度成長期における銀行業の再建と競争——『銀行業における競争の歪み調査』の背景と帰結——」『彦根論叢』第394号, 2012年。

2) Pohl, Hans (Hrsg.), *Geschichte der deutschen Kreditwirtschaft seit 1945*, Frankfurt am Main 1998.

3) Hardach, Gerd, Kommentar: Öffentliche Betriebe und Bankenregulierung im historischen Rückblick, in: Frank Schorkopf, Mathias Schmoeckel, Günther Schulz und Albrecht Rithschl (Hrsg.), *Gestaltung der Freiheit*, Tübingen 2013, S.227.

にしたがって激しくなっていた。

社会政策学会 (Verein für Socialpolitik) は、1962年9月18日から20日までの三日間にわたって「成長経済の構造変化」(Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft) をテーマとしてスイスのルツェルンで大会を開いた。ここで学会長のノイマルク (Fritz Neumark) は、1928年に開かれた同学会大会では「資本主義の転換」(Wandlungen des Kapitalismus) を中心テーマとして、ゾンバルトが基調報告したことと比較しつつ、それから34年後のルツェルン大会においては、各報告が西ドイツ経済成長を念頭に置いて、経済成長過程は制度やマクロ経済の変化によって促進されるのか、その場合に構造変化を伴うのかを問題関心としていると説明している⁴⁾。

1928年大会において、ゾンバルトは資本主義のアウトルキー化傾向と世界経済的関連の縮小、市場メカニズムの縮小等の経済過程の変質、そして公的経営・協同組合の拡大による「ポスト資本主義」の広がり指摘したのに対して、1962年の大会報告は、戦後復興過程における介入と規制の経済過程がしだいに市場経済メカニズムの機能回復による経済成長へと構造変化する過程を問題としているのである。ここからわれわれは、戦前の資本主義における構造変化と戦後の構造変化が逆のベクトルを示していることに気付く。つまり前者では資本主義の国民経済的枠組みへの縮小、競争の縮小、公的部分の拡大であり、他方で戦後においては資本主義の国際関係の広がり、市場競争の広がり、そして規制の強化から緩和への転換である。

戦後の大会において金融業の構造変化につ

いて報告したのは、ザールランド大学のシュテュッツェル (Wolfgang Stützel) であった。彼はやはり金融自由化への転換を基本的な構造変化と捉えている。同報告では、第一に1950年代の戦後復興によって信用構造が短期信用から長期信用へと変化していること、第二に、1958年7月10日の連邦行政裁判所判決によって銀行設立の自由が保証され、これによって実質的に信用制度においても営業の自由が認められたこと、そしてそれ以後、多様な業態の銀行が設立されるようになり、銀行間の競争が促進されるようになったことが指摘され、これら二つの構造変化のうちで、後者の構造変化が成長経済にとってより本質的であることが強調された。シュテュッツェルは、さらにこうした傾向が進むことによって、政府による利子規制の廃止ないし利子自由化と資本の自由な流通が必要になると指摘している⁵⁾。

実際、戦後における全金融機関のバランスシートをみると、1950年において、総資産に占める短期信用の割合は40%にのぼり、他方で中長期信用の割合は24.8%に止まっていた。1960年になると、短期信用の割合は19.6%に約半減し、他方で中長期信用の割合は47.8%へと大きく増加した⁶⁾。短期信用についてはすでに1958年から20%前後の水準にあり、また中長期信用についても50年代後半にはあまり増加していないことから、金融市場は1950年代末までに戦後期の混乱した不安定な状態から回復したと見做すことができる。

他方で、バランスシートの負債面においては、一覽払預金が1950年の40.1%から1960年には30.9%へと減少し、他方で貯蓄預金は同時期

4) Neumark, Fritz, Begrüßungssprache des Vorsitzenden, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, Neue Folge, Band 30/I, Berlin 1964, S. 4. 社会政策学会1928年大会のゾンバルト報告については、柳澤治『資本主義史の連続と断絶——西欧的発展とドイツ——』日本経済評論社、2006年、135頁以下、を参照されたい。

5) Stützel, Wolfgang, Banken, Kapital und Kredit in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, N.F. Bd.30/II, Berlin 1964, S.527-575.

6) The Position of the Individual Groups of Institutions in the German Banking System, in: *Monthly Report of the Deutsche Bundesbank*, Vol.13, No. 3, March 1961, p.27.

に11.1%から23.3%へと大きく増加し、また証券についても同時期に4.5%から12.4%へと増加した。総じて、1950年代においては短期業務が後退し、長期業務がより重要になったのである⁷⁾。

こうした戦後復興を要因とした金融構造の変化は、金融機関のなかでも貯蓄銀行に有利に作用した。なぜなら貯蓄銀行はまさに貯蓄預金業務と長期信用業務を主要な二つの業務にしていたからである。そしてそのことは、シュテュツェルが第二の構造変化として挙げた金融自由化に重なり合って、現実にドイツ銀行業の3業態がしだいに競争過程を激化させている実態と重なりあった。すなわちベルリン大銀行に代表される民間銀行、手工業者や農民を組合員とする信用協同組合銀行、そして自治体との深い歴史的關係をもつ貯蓄銀行の3業態の關係が、信用業務のなかで相互に固有な領域を分業的に分け合う従来のコーポラティブな棲み分けの關係から、相互により同質的な業務を追求する競争關係へと変質し始めたのであった。

こうして1960年代に大規模に実施されたのが、1961年から開始され、1968年に報告書を提出したドイツ金融業における「競争の歪み」調査であった。ここで調査の目的は、競争の歪みが存在するかどうかを検証することであったが、その場合、競争の歪みとは政府や自治体、他の公的機関が活動することによって法的行政的要因による歪みが生じているかどうかということである⁸⁾。著者は、すでに別稿において1968年の報告書を分析し、そのなかで、次の四つの論点を検討した。第一に、公法金融機関の法的地位に基づく規則のなかでもっとも重要な問題は公的機関責任(Anstaltslast)と保証機関責任

(Gewährträgerhaftung)である。前者は、設置自治体が貯蓄銀行と州振替銀行(GirozentraleないしLandesbank)に対して引き受けている保証責任であり、後者は貯蓄銀行などへの預金者に対する預金保証責任である。第二の問題は利益配当支払いである。貯蓄銀行では出資資本がないために配当を分配する必要がないことにより、民間銀行に比べて競争優位になっているとされた。第三の問題は自治体と貯蓄銀行との間の行政実務をめぐる關係であり、自治体の公金が貯蓄銀行に優先的に預けられるなどの優遇があるとされた。第四の問題は、貯蓄銀行と信用協同組合銀行に認められている優遇税制についてであった⁹⁾。

しかし、調査の開始から報告書提出までの長期にわたる調査過程において、連邦経済省と金融機関諸セクターはいかなる議論を展開させ、そこにどのような問題を抱えていたのかについては、なお明らかにされないままであった。そこで本稿は、この調査過程に焦点を当て、この時期の金融機関諸利害と政策当局と専門家の金融政策をめぐる議論のあり方を検討することを課題とする。

この課題を検討する際に、「競争の歪み」調査とは別に、1958年に連邦経済大臣エアハルト(Ludwig Erhard)が信用制度法改正との関連でシュテュツェルに依頼した諮問が重要である。これに対してシュテュツェルは、金融市場の自由化ないし規制緩和の必要性について検討し、1964年に経済相に報告書を提出した¹⁰⁾。銀行に関わる競争の問題は、一方で市場を取り巻く外部的な「競争の歪み」の要因の調査分析と、他方で銀行業それ自体の自由化という内部的な条件との二つの側面からアプローチが進め

7) A. a. O.

8) Bundestagsdrucksache V/3500: Bericht der Bundesregierung über die Wettbewerbsverschiebungen im Kreditgewerbe und über eine Einlagensicherung, den 18. November 1968.

9) 前掲拙稿, 183-186頁。

10) これは『銀行政策の現在と将来の課題』と題して公刊された。Stützel, Wolfgang, *Bankpolitik heute und morgen. Ein Gutachten*, Frankfurt a/M. 1964. 後述, 注22) 参照。

られていたといつてよい。

そこで本稿では、競争の外部および内部的な条件に関わる議論を明らかにするために、まず第一に「競争の歪み」調査において金融諸利害がいかに対立しいかなる問題の焦点を形成したか、とくにそこで問題の焦点となる貯蓄銀行の「公益性」(Gemeinnützigkeit)がいかなる概念と規範を持っていたかを明らかにし、第二にシュテュツェルの銀行政策論を手掛かりにして、市場内部の金融自由化がいかなる論理といかなる現実過程、あるいは現実的必要性を背景として展開したかを明らかにし、そして第三にそれらを受けて連邦経済省がいかなる政策判断をもって調査報告書をまとめるに至ったかを検討する。こうした分析を通じて、戦後西ドイツにおける銀行業の構造的特徴と金融政策の競争秩序について明らかにすることにしたい。

II 「競争の歪み」調査における論点の対立

(1) 調査開始の背景

ドイツ銀行業における競争調査は1961年3月16日、連邦議会が連邦政府に対して、「信用業の諸業態の間での競争が特定金融機関に対する法律的な、また行政的な優遇によって歪められているか(verschoben)、また歪められているとすればそれはどれほどのものか」について調査を依頼したことから開始した¹¹⁾。

なぜこのような調査が実施されることになったか。その現実的背景を明瞭に示しているのは1962年8月23日に提出されたシュルツェデーリツチュ信用組合協会による陳情である。その内容は次のとおりである。貯蓄銀行がゲ

マインデ(自治体)と経済的つながりを持っていることは競争状態を不当に歪めている。経済的つながりとはゲマインデの経費や資金運用、振替取引に関わっている。両者の人的物的関係は、住民が直接間接に貯蓄銀行と関係を持つようにさせている。そのことはまた、明示的および暗示的に自治体が貯蓄銀行の宣伝をしていることになる。さらに被後見人安全性(Mündelsicherheit)と公的資金の運用に関する法的規定は、民間金融機関に対する貯蓄銀行の特権となっている。これらの規定が生まれた数十年前と現在では事情はまったく変化している。そこで、貯蓄銀行に自己資本を強化させ、保証機関責任を制限することは、信用業における競争の初期条件を平等にするために必要な前提条件である。その他、学校貯蓄においても競争の不平等が存在している¹²⁾。

貯蓄銀行の特権に対するこうした信用協同組合からの苦情は、民間銀行も同調するところであった。もっともその苦情の力点は、民間銀行の場合、信用協同組合とは異なって、とくに租税特権に集中した。

こうした苦情に対応するために、連邦経済省ではアンケート調査を実施することにした。その項目は次のようなものである。1. 自己資本と利子, 2. 預金保証, 3. 公法上の地位, 4. 金融機関と自治体など公的団体との人的関係, 5. 金融機関と自治体など公的団体との経済関係, 6. 公益性, 7. 租税特権, 8. 保証, 9. 「貯蓄預金」概念の法的限定, 10. 学校預金, 11. 支店増設, 12. 特別な宣伝可能性, 13. 連邦郵便の競争上の地位, の以上13項目である¹³⁾。

調査項目は多岐にわたったので、経済省審議官(Ministerialdirektor)のヘンケル(Henckel)

11) Bundestagsdrucksache V/3500, S.II. この決議は、同年に可決された信用制度法(1962年1月発効)を審議していた連邦議会経済委員会の申請を採択したものである。

12) ドイツ連邦史料館(Bundesarchiv, 以下BArchと略記), B102/49216, Schreiben des Deutschen Genossenschaftsverbandes vom 23. Aug.1962. ここで「被後見人安全性」とは、被後見人資産の運用が安全であることを意味し、そのための金融機関として貯蓄銀行が法律によって指定されていたことを指す。このことの貯蓄銀行にとっての意味については、後述Ⅲ(2)(b)iii)を参照。

13) BArch, B102/49216, Schreiben vom 10.Dez.1962.

を座長として、連邦銀行、連邦信用制度監督局、連邦営業経済局、連邦統計局、また州の関係部局から担当者が参加して調査チームが結成された。また利害団体の代表者はここに参加せず、大学教授などの専門家から意見聴取することが決められた¹⁴⁾。

専門家からの意見聴取の対象者とされたのは、上述のシュテュツェルであり、すでに「ドイツ連邦共和国の経済秩序における銀行の課題とそれに対応すべき銀行諸組織」という鑑定課題が委託されていた¹⁵⁾。

連邦経済省は金融機関諸業態から意見提出を求め、最終的に1963年9月11日の部局会議で作業プログラムを決定した¹⁶⁾。連邦議会が調査の開始を政府に要請してから2年半経過して、ようやく調査が開始されることになったのである。

(2) 貯蓄銀行の危惧

調査の過程で銀行セクター間の論争・対立が激化した。民間銀行と信用協同組合銀行から攻撃の対象とされた貯蓄銀行側では、1963年11月6日に開催されたドイツ貯蓄銀行大会において、全国組織であるドイツ貯蓄銀行・振替銀行連合(Deutscher Sparkassen- und Giroverband, 以下、DSGVと略記。)事務長ホフマン(Hoffmann)が、大会の終わりに次のように貯蓄銀行が置かれている立場を説明し、その業務の正当性を擁護した¹⁷⁾。

まず、貯蓄銀行に対する攻撃はこれが最初ではなく、二度目である。一度目は、ワイマール期の1925年から26年にかけて、民間銀行協会が貯蓄銀行の対人信用業務に対して攻撃した。こ

れは1933年の銀行アンケート調査において最高潮に達したが、その後、ナチ期に攻撃は停止された。

そして今回の第二の攻撃は1950年代末から始まり、その矛先は貯蓄銀行業務拡大に対してというよりも、貯蓄銀行の基礎をなす「公益性」に向けられていることを特徴とする。攻撃の内容として、貯蓄銀行における税制上の優遇や公的預金の優遇、自治体との結びつきがあげられているが、最終的に貯蓄銀行から公益性を除去して、「銀行としての存在」(Bankendasein)にすることを狙いとしているとし、貯蓄銀行はそうした攻撃から自らを守らねばならないとしている。

ホフマンは、民間銀行がどれほど攻撃を強めたとしても、貯蓄銀行は経済政策全般の重要なパートナーであり、国民全体の福祉に貢献しているがゆえに、国民は民間銀行の側に味方しないと判断している。

しかしホフマンは、連邦経済省が進めている競争調査の作業プログラムでは問題の範囲が狭く限定されており、なかでも後述する「取得利益」(erwirtschafteter Gewinn)の調査がなされず、他方で課税が銀行競争にどのように影響するかが問題とされており、こうした作業プログラムは貯蓄銀行に不利な結果をもたらしかねないことを危惧した。

このような競争調査と銀行論争に関連して、ホフマンは1960年代を貯蓄銀行制度の社会的改良の時期と捉えている。それまでの20世紀初頭からの約50年間の間に貯蓄銀行は社会政策、とくに社会下層民保護救済政策と結びついて銀行としての業務範囲を拡大してきたので

14) BArch, B102/49216, Schreiben vom 5. Jan. 1963. 全体取りまとめは連邦経済省第Ⅵ局 A 3 課が担当し、個別質問項目は関係部局に分担された。たとえば、第1項目の自己資本と利子は連邦銀行と連邦信用制度監督局が担当し、第6項目の公益性については連邦経済省と連邦銀行が担当し、一部については法務省、内務省、財務省が協力するという形である。なお、実際の質問項目はのちに追加と修正がくわえられている。

15) BArch, B102/49216, Schreiben Ministerialrat Dürre vom 15. Jan. 1963.

16) BArch, B102/72143, Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 11. Sept. 1963.

17) BArch, B102/72144, Deutscher Sparkassentag 1963 / Sparkassen-Fachtagung am 6. 11. Schlußansprache von Hauptgeschäftsführer Dr. Hoffmann.

あるが、今では貯蓄銀行の業務方針は社会全体の政策と一般的な経済政策の枠内全体に拡大してきていることを指摘するのである。そして貯蓄銀行の政策的根本方針として「安定性支援」(für Stabilität)と「反集中」(gegen Konzentration)を提案している。

ホフマンはこうした意見表明ののち、同年11月15日、連邦経済省内において経済省審議官シュライハーゲ(Schreihage)と意見交換している¹⁸⁾。

ここで何よりも問題となったのは公益性である。ホフマンは、公益性はたとえばノルトライン・ヴェストファーレン州貯蓄銀行法の第32条で規定されており、それによれば、貯蓄銀行の利益は公的な目的についてのみ利用が認められるのであって、貯蓄銀行は公益的な機関であると述べている。

これに対してシュライハーゲは、公益性が貯蓄銀行にとって特別な意味を持つかどうかについては、まず公益性の概念を明らかにし、具体化する必要があると答えている。

ホフマンは、公益性の法律上の概念規定については議論するつもりはないが、一般的にこの概念は反対概念から考えられるとし、銀行の経済活動を考えると、民間銀行はつねに自行の利潤を極大化するという原則にしたがって活動しているが、それとは違って貯蓄銀行は社会全体の課題(Aufgabe)にしたがっていることを指摘している。その場合、ホフマンは、公益性が単に歴史的に形成されただけでなく、貯蓄銀行の原動力であり目標となっているのであって、したがって貯蓄銀行業務全体から公益性を捉えるべきことを要求している。たとえば、民間銀行はより多くの儲けのために組織を編成するが、貯蓄銀行では他の銀行より公益性のために物的人的コストをかけることを挙げている。

こうしてホフマンは、公益性を正当に捉えるためにも、調査では租税優遇だけでなく利益取

得をも項目として取り入れることを要求するのであるが、この点についてはすぐに受け入れられるものではなかった。

(3) 「取得利益」に関する政府方針

連邦経財省は「取得利益」を競争調査の作業プログラムの中に入れるかどうかについて、民間銀行と貯蓄銀行から意見を聴取して、翌年までに方針を確定することにした。1964年10月15日の同省覚書によれば、まず両者の意見は次のように整理されている。

まず民間銀行は「取得利益」を明らかにすることによって競争調査の目的である法的行政的優遇や差別を明らかにすることはできないとしたが、その理由として、民間銀行は利益最大化ないし最適利潤を原則とするのに対して、貯蓄銀行は異なった営業原則に基づいているので、両者の利益を比較することは無意味である。たとえ利益総額を比較しても、それは競争状態について何も語ることはできない。利益が少なければ、それはコストが高いことや業務の合理化が進んでいないこと、支店網が過剰に拡大していることなどの結果でありうるし、むしろ貯蓄銀行にとっては公益性を証明することに役立つだけである。

これに対して貯蓄銀行は、作業プログラムでは租税特例措置や自己資本への利子(配当)、収益性の高い業務とそうでない業務の法的行政的措置による利益と不利益が問われているが、そうしたもののすべての結果として「取得利益」が数値に現れてくるとして、競争状態を分析するためには利益に関する詳細な調査が必要として、総合的な調査を要求している。

こうした両者の主張に対して、経済省は、営業原則が異なっているゆえに取得利益を比較することは難しいという民間銀行の意見を認めているが、他方で営業構造が異なっているからといって、取得利益の比較ができなくはないとし

18) BArch, B102/72144, Vermerk vom 25. Nov. 1963.

て貯蓄銀行の意見も認めている。

そのうえで、経済省は1964年12月19日の覚書において「取得利益」の扱いについて次のように方針を決定した。

第一に、まず「取得利益」とは1営業年度における総収益から経費を差し引いた粗利益として規定し、その場合、租税と準備積立金は経費とみなさないとしている。

第二に、民間銀行は自由に営業活動をできるのに対して、貯蓄銀行の活動は法律や定款によって制限されているから、利益を得る客観的なチャンスは両者の間で異なっており、さらに利益をどのように利用するかについても主観的に異なっているのであって、それを考慮したうえで両者の間で利益を比較しなければならないとする。

第三に、そこで「取得利益」の問題は作業プログラムのなかのA I 1項目(公法金融機関に関する質問項目)においてのみ問題とし、他のプログラムではその問題をふれなければならないとした。

こうしてようやく調査項目が確定し、実際の調査へと入ることになったのであるが、この時点で連邦経済省は民間銀行の主張に基本的に沿って調査することになったと言えよう。それはつまり、競争調査が市場内部の競争状態に関するものではなく、それに影響を与える法的行政的措置を対象とすることに限定するものであったからである。このことは、歴史的に形成されてきたドイツ金融経済の制度的特質そのものを調査対象とし、そのことの経済的正当性を問うものになったことを意味している。

こうして民間銀行と貯蓄銀行の間の銀行論争は貯蓄銀行の「公益性」をいかに捉えるかの問題を中心にして本格的に展開することになった。この点について、節を改めて検討しよう。

Ⅲ 「公益性」問題を中心とした論点の展開

(1) DSGVO とヴァイサーの「公益性」論

DSGVは1961年の年次報告書において、貯蓄銀行の「公益性」を第一に利潤取得と剰余蓄積の放棄として理解し、それは貯蓄銀行の準備金積立よりも重要であると述べている。

ケルン大学教授のヴァイサー(Gerhard Weisser)はDSGV機関誌“Sparkasse”において「公益性と同権公準(Paritätspostulat)」と題する論文を発表し、そのなかで公益性原理に基づいた貯蓄銀行制度のあり方をより詳細に次のように定式化した¹⁹⁾。

- i) 市場経済に基づく経済社会において競争を促進することはたしかに必要なことであるが、すべての政策には条件がある。貯蓄銀行は、その制度に結びついた意義に基づいて公益企業として分類される。
- ii) 公益企業とは、共同の利益(公的任務)に直接貢献するように規定されている組織である。企業としては収益をあげねばならないが、成長する経済において、公益企業は公的任務に関連させて、必要な範囲で成長することが認められる。一定の条件のもとで、公的任務のために補助金ないし租税軽減は認められる。これをどのように認めるかは、一般的に決められない。それは公的任務のあり方や時代環境に依っている。
- iii) 何が共同の利益に適合するか、また公益企業によって何が実現されうるかについては、時代を超えて一般的に規定することはできない。またその意義は裁判によっても決定することはできない。
- iv) こうした意味での公益性を誰が担うかについて、法律で規定することは意味を持

19) Weisser, Gerhard, Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat, in: *Sparkasse*, 81. Jg., Ht.22, S.343-361. ここでは S.343f. 参照。

たない。公的任務とは、制度的に十分信頼ある基準が確保されているなら、自由な公益企業と収益をあげる企業によって実行される。

v) 現代の貯蓄銀行制度には十分な公的任務がある。貯蓄銀行は社会政策、中間層政策、自治体政策、投資政策、立地政策(宅地開発と都市計画)、貨幣通貨政策、企業政策、保健政策、そして文化政策の観点から見て意義を持っている。貯蓄銀行は同時に、競争政策の手段としても意義を持っている。それゆえ貯蓄銀行と振替銀行(Girozentrale)、建築貯蓄銀行は経済成長のなかで銀行としての能力を低下させてはならず、したがって必要な程度で企業として成長可能のように変化させなければならない。

vi) 特定目的貯蓄制度は別として、純粋な(貯蓄業務だけの)貯蓄銀行は今日では不可能である。建築貯蓄銀行も一定程度で「銀行的」業務を行う必要がある。とくに労働者は、ますます貯蓄銀行から銀行サービスを受けることが望まれる。貯蓄銀行と競争関係にある他の銀行業態は、貯蓄銀行を純粋貯蓄業務に限定しようと努力しているが、それは非現実的である。貯蓄銀行が業務内容を縮小することは拒否される。このことはこれまで20年間学問領域で強調されてきたが、今日でも変わっていない。

vii) 自治体貯蓄銀行の中央組織は、企業制度と公的任務を考慮して成立したものである。貯蓄銀行の振替サービスは顧客に利便性を提供しており、他の制度で代替することはできない。今日の金融業では巨大銀行が国民経済の領域を超えて活動しているが、貯蓄銀行は自治体や州と結びついて民主的國家のための社会的対重をなしている。貯蓄銀行は連邦銀行とともに通貨・景気政策に影響を与えることができる。貯蓄銀行組織の内部構成は民間大銀行とは本質的に異

なっており、振替銀行は地域原理で設置されている。

viii) 金融機関業態間の意義の相違を縮小しようとする傾向が今日存在しているが、それは慎重に検討されねばならない。市場経済支持者は、企業が基本的に公共利益に奉仕していると考えているが、「収益をあげる公益性」の概念は非生産的である。企業は私的利益か「共同の利益」のどちらに奉仕するのかを、ただ一般的に議論することも生産的でない。公的任務の包括的な目録リストに基づいてのみ議論は意味をもつようになる。

以上のようなヴァイサーの説明の要点は次のようにまとめられる。第一に市場経済社会において民間企業は私的利益を追求するが、それとともに、政策遂行と民主主義のためには共同の利益(公益性ないし公共の任務)を追求する組織が必要である。第二に公益性の内容は時代を超えて一般的に、また法律によっても規定できない。第三に、貯蓄銀行制度は公益性にもとづく制度であり、そのうえで貯蓄銀行は一定の収益をあげる必要がある。それゆえ貯蓄銀行の業務を貯蓄業務だけに制限することは認められない。

こうしたヴァイサーの主張に対して、民間銀行とライフアイゼン信用組合連合は直ちに反論した。

(2) 民間銀行業連合とライフアイゼン信用組合連合の反論

(a) 全国民間銀行協会は、1964年11月20日付連邦経済省シュライハーゲ宛ての書状において、ヴァイサーの論文は「公益的である貯蓄銀行は自己資本収益をあげる必要はないから、民間銀行よりも有利な条件で顧客にサービスを与えることができる」と述べているが、1,300億マルク(DM)以上の資産をもって密接に協力しあっている(貯蓄銀行)グループが、競争秩序を順

守して収益努力している(民間銀行)企業を批判することは憂慮すべきことであり、あたかも「公益的な」企業形態が全体の利益に高度に貢献しているかのように大衆に印象付けることは、社会政策的に危険であるとして、ヴァイサーの貯蓄銀行擁護論を次のように批判している²⁰⁾。

- i) ヴァイサーは貯蓄銀行の縮小を拒否すると述べているが、フランス、ベルギーや他の多くの国では貯蓄銀行が与信業務をしていないか、あるいはしていたとしても限定的であり、しかもその貯蓄銀行は十分に能力をもっている。この貯蓄銀行の資金を公的任務のために用立てるなら、それは「公益的」でありうる。
- ii) ヴァイサーは、貯蓄銀行組織では地方金融機関が抑制されることはないが、民間大銀行の中央集権的構造では地方が抑制されていると述べている。しかし、大銀行のなかで地方機関の「抑制」は何ら話題になっていない。反対に地域経済との緊密な関係がつくられている。
- iii) ヴァイサーは、大銀行支店と比較するなら、地域に根差した貯蓄銀行は自由に大胆に資金を処理することができるかと述べているが、民間銀行から与えられる信用の88%は5万DM以下の信用であって、とくに中間層に与えられている。
- iv) ヴァイサーは、貯蓄銀行は顧客に対して市場価格よりも有利な価格でサービスを与えることによって、社会政策的課題に最適な形で応えていると述べている。しかしこれは、貯蓄銀行の特権が、それを持っていない民間銀行に対して価格で勝つために役立つにすぎない。これは法的優遇による競争の歪みに他ならず、われわれの経済秩序の原則に反する。
- v) ヴァイサーは、貯蓄銀行は公的団体の金融機関として多くの業務を担う時に、利

益最大化を目指すというよりも、むしろ場合によってはそれを放棄し、また損失を覚悟さえしていると述べているが、実際には自分たちだけが持っている特権を利用して競争する余裕がある。

- vi) ヴァイサーは、剰余(Überschüsse)とは保証団体に所有権がある自己資本からの収益を意味しないと述べるが、これは貯蓄銀行は自己資本の収益をあげる必要はないと読める。民間銀行が配当を支払うために払う収益努力と比較するなら、貯蓄銀行の業務にはどれほど多くの優遇があるかは明らかである。
- vii) ヴァイサーは、一国の経済とは資本収益を意識的には目指さなかったり、収益から配当を支払うことを放棄しているような企業からも成り立っていると述べている。そうした企業はたしかに例外的に存在することはあるかもしれないが、競争で対立する民間銀行の資産を合計したよりも多い1,300億マルクもの資産をもつ貯蓄銀行グループがそうした企業として市場を支配していることは、認識に大きな差がある。
- viii) ヴァイサーは、政治に役立つ場合に信用を安価に提供し、剰余は市場志向とは別の投資に利用されると述べているが、特権を政治に利用することは禁止されているとはっきり言いたい。なにゆえ貯蓄銀行の剰余が社会的な住宅建設に利用されるべきなのかは、まったく理解しがたい。ヴァイサーは、貯蓄銀行によって「金融経済に準カルテルがもたらされる」ことを隠ぺいしている。
- (b) 他方でドイツ・ライフアイゼン信用組合連合は1965年2月23日付けで直接ヴァイサーに手紙を送付し、同連合のなかで議論した内容を以下のように説明した。
 - i) 上記ヴァイサーの論点v)に対して、貯

20) BArch, B102/72150, Band 11, Brief des Bundesverbandes des Privaten Bankgewerbes vom 20. Nov. 1964.

蓄銀行がそのように広範囲にわたって政策に関与することは、連邦憲法や自治体条例を侵害するのではないかと非常に憂慮する。

- ii) DSGVOは別の個所で「公益性」を貯蓄習慣の育成や下層社会層と中間層の経済支援を例として挙げ、そのために貯蓄銀行の活動があるとしている。そしてヴァイサーはそうした点で、貯蓄銀行と信用協同組合は親和的な関係にあると述べている。しかしライファイゼン連合はそのように思わない。法的形態と本質において、両者はまったく異なっている。ライファイゼンの目的は、第一に組合員の営業活動を協同組合組織を手段として自助の精神で振興することである。信用協同組合は金融業における自由競争を無制限に支持するものであるが、他方で貯蓄銀行は今日ではすでに意義を失った特権になおしがみついている。
- iii) 現在行われている競争アンケート調査での主要問題は、貯蓄銀行が享受している特権、すなわち被後見人安全性と保証機関責任、および公的団体との排他的な取引関係である。被後見人安全性とは、後見人が資金運用する場合に安全で優良な有価証券の扱いを貯蓄銀行にのみ限定していることを指しており、したがって金融機関はこれを扱う安全な金融機関とそうでない金融機関に分けられることになる。また保証機関責任とは、貯蓄銀行と振替銀行の設置主体が自治体ないし州であるために、そうした公的団体が金融機関の債権者(預金者)に対して直接保証関係にあることである。この保証によって、貯蓄銀行は預金業務を有利に展開可能となっている。さらに貯蓄銀行が公的団体と排他的に有利な取引関係をもつことによって、他の金融機関は犠牲になっている。これでは公的団体の中立性が失われている。
- iv) ヴァイサーは信用協同組合に認められ

ている租税特例措置は不十分であり、信用協同組合の租税法上の扱いは改善されるべきと述べているが、これについてはライファイゼン組合は同意する。

- v) ライファイゼン組合の見方によれば、戦後ドイツ金融経済の自由競争は民間大銀行ではなく、貯蓄銀行の優先地位によって脅かされている。公法金融機関の市場シェアが6割以上になり、さらに増加している状況は非常事態である。

(c) 以上の3グループのそれぞれの主張をここで一度整理すると、まず貯蓄銀行側は経営原則としての「公益性」を前面に出し、それに付随して与えられている特権を正当化している。これに対して民間銀行と信用協同組合は、貯蓄銀行は同等の業務をするにもかかわらず、特権を保有するがゆえに市場において異常に高いシェアを取得し、したがってそこでは市場経済の前提となる自由競争が成立していないことを批判している。ただし、民間銀行と信用協同組合の主張には一部で違いがある。民間銀行はすべての特権を廃棄することを主張するのに対して、信用協同組合は租税優遇策については、自らもその優遇を受けているがゆえに、この点のみは貯蓄銀行と同様に、維持を求めている。

このような三者間での意見対立の焦点となっていた「公益性」について、連邦政府は独自にその概念を検討していた。

(3) 政府内部における「公益性」の評価

連邦政府は、貯蓄銀行監督問題に関連して金融業における公益性に関して調査研究を行い、その結果を1965年2月連邦内務省報告書として提出した。同報告書はそこで、次のような3つの作業課題を設定している。第一に、「公益性」概念は法律において統一的に理解されているか、第二に、「公益性」概念は判例ならびに貯蓄銀行と民間銀行(およびその全国組織)の文書、そして文献においていかに理解されているか、第三に金融業にとってどのような「公益性」が

重要であるか、金融業にとっての「公益業務」とは「利益を生まない業務」なのか「利益の少ない業務」を意味するのだろうか、あるいは何か別の意味内容が基礎にあるのだろうかを問うている²¹⁾。

まず第一の問いでは、税法、住宅法、その他の連邦法、そして貯蓄銀行法(州法)のなかでどのように扱われているかを調査している。詳細な内容はここでは省略するが、公益性の概念は連邦法のなかでは租税法においてのみ内容規定されており、そこでは公益性とは、それを満たすことによってまっばら直接的に全体を振興することになり、物質的・精神的・倫理的意味において一般善に貢献することとされている。しかし、それ以外の連邦法と州法では、公益性概念は内容規定を必要としない無概念であり、結論として何らの内容をもたないとされている。

第二の判例、個別金融機関、各種文献において公益性はいかに理解されているかの問いでは、主に次の5つ基準が公益性概念の要件として挙げられる。それらは、①経済力の低い社会層に対する所得改善のための信用供与、②中間層支援のための資産形成と資産管理、③準備金積立に必要な額以上の利益取得と剰余蓄積の放棄、④収益が見込めないか、あるいは僅かしか見込めない業務の実施、⑤公的利益に基づいて組織が決定した任務の直接の遂行、の5つの基準である。

第三の金融業にとって「公益的」業務は何を意味するかについての問いについては、まず法律上の公益性概念が無概念であることの理由が検討され、そこでは公的利益が歴史的に変化し、政治によって多様に利用されてきたことが挙げられている。たとえば19世紀の金融業における公的利益の例として、奉公人や日雇いなどの貧困社会層に対する貯蓄事例が挙げられており、こうした考えは古い貯蓄銀行法に見出される。しかし

経済が発展し、社会的な平等が進んだ現代社会では、新たな尺度が必要になってくる。それゆえ貯蓄銀行定款でも「経済的に力の弱い人々」という表現に変わってくる。しかし公的利益については十分に定義できないがゆえに、「公益性」概念は無概念であるとされるのである。

しかし報告では、金融業における公的利益として、第一に社会政策、とりわけ中間層政策の課題、第二に自治体政策的課題、第三に貯蓄習慣普及のための社会教育的課題、そして第四に優遇金利による信用政策的課題を挙げている。こうした点から、たしかに非営利性は公益性の指標のひとつになるが、両者は同一ではないとしている。つまり現代においては公益的業務も利益を得ることは認められるとするのである。そしてどのような金融業が公益的であるかの問いについては、直接に公的利益に奉仕するように制度(法律、条例、定款)として規定された組織が公益的企業であるとされた。ここで「直接に」とは、その任務が付随的な業務として行われるのではなく、業務の主要目標であることを指す。そうした企業として、たとえば貯蓄銀行があるとされた。

以上の貯蓄銀行の「公益性」をめぐる議論は、さしあたって次のようにまとめておくことができる。

第一に、公益性概念ないしそれが指し示す内容については歴史的に変化したことが指摘されねばならない。とりわけ経済的に弱い社会層のための貯蓄事業は、戦後西ドイツの高度経済成長によって不要になりつつあった。

第二に、19世紀の資本主義勃興期に成立した貯蓄銀行は当初の貯蓄業務をそのまま維持したのではなく、20世紀に入ると資本主義発展の諸局面に応じて業務内容とその範囲を変化拡大させ、ユニバーサルバンクとして発展してきた。

そして第三に、そうした貯蓄銀行の特殊性

21) BArch, B102/72151, Der Bundesminister der Innern, Erbringung gemeinnütziger Leistungen vom 12. Feb. 1965.

格の喪失と銀行としての成長は、とくに1950年代末には他の業態との相違ないし分業関係を解消する方向に向かわせていたのである。

ここまでの議論において、「競争の歪み」調査を担当する連邦経済省は、論争対立の焦点である貯蓄銀行の「公益性」をどう意義づけるか、またそれを1960年代の西ドイツ金融経済のなかでどのように位置づけるかについて、なお明確な判断を下すことはなかった。

こうしたなかで、競争をめぐる議論に大きな影響を及ぼしたのは、1964年6月14日に連邦経済大臣に提出されたシュテュツェルによる「連邦共和国の経済秩序における銀行の課題とあるべき銀行組織のあり方」報告であった²²⁾。ここでシュテュツェルは、銀行政策に関する報告だけでなく、競争の歪みに関わる市場競争の外部的問題についても扱った。金融機関は一般的に公共の福祉や公益に貢献する業務を行っており、民間金融機関によってなされる多くの業務はやはり公益的であるが、それは利益がある採算の取れる公益業務であって、他方でそれに対して収益を生まない公益業務があり、それを実施するのが貯蓄銀行であるとしていたのである。次節では、シュテュツェルの報告書の内容を検討することによって、戦後西ドイツ銀行業が内包していた問題を明らかにする。

IV シュテュツェルの銀行政策論とそれをめぐる議論

シュテュツェルの著書『銀行政策の現在と将来の課題』は大きく二つの部分から構成され、第一部は「銀行機能に関する公的秩序の保証」、第二部は「今日のドイツ銀行政策の個別問題」からなっている。本稿では、このうち直接関連する部分として、第二部から「金融機関の競争における貯蓄銀行の特別な地位」をまず取り上

げ、そのあと、第一部の要点と、第二部の「信用制度法第23条にもとづく利子規制の検討結果」を取り上げる。

(1) 競争における貯蓄銀行の特別な地位について

シュテュツェルは、貯蓄銀行が金融機関諸業態のなかで特別な地位をもっているのか、また貯蓄銀行にとって競争優位の条件は存在するのかに関する問題を、まず第二次大戦後の金融機関諸業態のバランスシートの数値比較によって明らかにしようとする。

それによれば、1950年から1960年までの間にもっとも大きく資産を伸ばした業態は抵当銀行であり、その増加割合は約13倍であった。それに続いたのが貯蓄銀行であり、同期間に7倍増加した。そのあと信用協同組合が6倍、民間信用銀行は5倍であった²³⁾。

しかしこの数値を検討するだけでは、貯蓄銀行が初期条件において競争優位を保持しているのかどうかはわからない。そこでシュテュツェルは、むしろ貯蓄銀行が法的行政的な特権をいかに有しているかを検討し、それが特別な利益を生み出し、その利益を誰が享受しているかを問うのである。

シュテュツェルが整理した貯蓄銀行の特権は、第一に租税に関する特権(免税特権)、第二に預金について有利になる保証機関責任、第三に公的な資金の預金における優遇、第四に公的団体が発行する証券の割当における優遇、第五に公的団体を通じた顧客の誘導、第六に証書特権、第七に被後見人安全性に関する貯蓄銀行の優先特権である²⁴⁾。

シュテュツェルはこれらの項目から得られる特権利益がどれほど大きいのか、またそれが貯

22) Die Aufgaben der Banken in der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik und die demgemäß anzustrebende Organisation des Bankenapparates. Gutachten erstattet dem Bundesminister für Wirtschaft von Dr. Wolfgang Stützel. Saarbrücken 14. Juni 1964, in: BArch, B136/7360.

23) Stützel, W., *Bankpolitik heute und morgen*, S.60.

蓄銀行ではなく(特定の)顧客や自治体にどれだけ移転されているかを計算している。このうち、自治体との関係では、自治体は貯蓄銀行に対して、預金者等にコストなしで預金保証を与えていること、自治体資金が貯蓄銀行に利子なしで委託されていること、また反対に貯蓄銀行からの反対給付として自治体に利益が移転されていることを挙げて、これらについて貯蓄銀行は利益を上げているがそれらの利益とコストを計算することは難しく、またその問題は、金融機関相互の競争の問題というよりは、貯蓄銀行と振替銀行との関係を通じた市町村と州との間における垂直的な財政移転の問題の側面があることを指摘している。しかし、いずれにしても貯蓄銀行は戦後において自治体から受け取る利益が大きく、その場合、預金金利規制があることによって多くの特権的利益を得ることになったとする。そしてその総額は、貯蓄銀行によって違いはあるが、高い場合で自己資本の10～15%、低い場合でも2～5%と見積もっている²⁵⁾。

上記の特権のなかで、第一と第二は貯蓄預金に関するものであった。これは貯蓄銀行設立以来の目的である下層社会層における貯蓄習慣の涵養であり、それは貯蓄銀行の特別な任務、つまり公益目的であった。それゆえに貯蓄銀行には免税特権が与えられていたのであるが、その場合、貯蓄銀行に特権利益が生じているとすると、その利益は確実に下層社会層に移転される必要があった。それは、20世紀初めまでは貯蓄預金額の上限規制によって機能していたのであり、それがドイツ銀行業における預金者階層の棲み分けを形成していたのである。

しかし、第一次大戦以降、そして何よりも第

二次大戦以降、銀行業態間の分業関係は事実上消滅した。そのことは、特権利益がすべての社会層にオープンに開かれていることになり、それが貯蓄銀行の競争優位として機能することになった。シュテュツェルはこのような事態を重視して、貯蓄銀行のシステムは内在的に欠陥を有しているとする。特権利益をすべての社会層に移転できることによって、貯蓄銀行はさらに利益を得ることが可能になり、国民所得が高まった戦後西ドイツにおいては、明らかに貯蓄銀行が競争優位を保持することになったと結論するのである²⁶⁾。

そこでシュテュツェルは、銀行政策としての貯蓄銀行改革を提案する。そこで提案されたのは、「耕地整理」であった。これは一定業務における貯蓄銀行の存在意義を認め、それについては存続を認めるが、それ以外については業務を他の金融機関業態へ移譲することである。一定業務とは特定社会層だけに限定される小口貯蓄口座の運営と自治体の地域政策を実施するための資金調達・融資業務である。こうして貯蓄銀行の「自治体銀行」としての存続と、他の業務を移譲された民間銀行の自由化ないし規制緩和が、シュテュツェル銀行政策にとっての要点であった²⁷⁾。

シュテュツェルの主張に対して、DSGVのホフマンは直ちに反論した。その主な論点は、分析方法、特権利益の考え方、そして特権利益の計算についてである²⁸⁾。第一の方法論に関して、ホフマンはシュテュツェルの分析方法が理論的抽象的なモデル形成の研究であって、貯蓄銀行の実際の競争優位を検証するならば、その生成や前史に関する具体的な歴史的初期条件を経済的社会的視点から検討する必要がある

24) A.a.O., S.65. これらの項目が貯蓄銀行にとって特権(優遇)として作用するかについては、前掲拙稿を参照されたい。

25) A.a.O., S.62-73.

26) A.a.O., S.74-78.

27) A.a.O., S.79-83.

28) BArch, B102/ 72150, Stellungnahme zum Gutachten von Prof. Dr. Stützel vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband am 28. Oktober 1964.

と批判している。第二に、特権利益のシェーマは「競争の歪み」調査においても指摘されている点であるが、これらがシュテュッツェルの言うように競争を優位に進めるための初期条件になっているかどうかは明確でないとする。ホフマンは特権利益が生じうる可能性はあるが、それが実際に取得されているということに対しては同意できないと反論し、シュテュッツェルは単にその可能性だけから判断して、貯蓄銀行が優位にあると結論づけているとする。第三の特権利益の計算方法についてであるが、ホフマンは貯蓄銀行と信用銀行とのバランスシートの計算方法は異なっているとし、シュテュッツェルは同一のモデルによって計算して貯蓄銀行に「特権利益」が生じるとするが、その結果は現実から乖離していると批判している。

他方でドイツ民間銀行業連合は、シュテュッツェルが、競争の歪みの問題を単に金融機関諸業態間での利益の比較や歴史的発展の相違やバランスシート項目の相違によって解明しようとするのではなく、何よりも貯蓄銀行には特権利益が生じており、それがどれほどであって貯蓄銀行がそれをどのように利用(移転)しているかを分析しようとする点に賛意を表した。特権利益は第一に免税特権、第二に公的団体との優位な関係、第三に貯蓄銀行自体の公的性格から生じるとし、ここに競争の歪みの本質があるとするが、民間銀行にとってなかでも免税特権から生じる利益がもっとも競争を歪めるものであると受け止められた。そしてこの利益の移転経路、そして利益の受取手として、第一に貯蓄銀行の設置者である自治体、第二に貯蓄銀行内で経営的浪費などによって消費されること、第三に特定の顧客、第四に貯蓄銀行が行う採算に合わない公益業務、そして第五に新たな顧客取得や新たな業務拡大のための経費があり、貯蓄銀行がこうした利益を使って新たに業務と顧客を

拡大しようとする点が問題であるとされ、こうした特権利益の移転経路について調査すべきとしている。さらに民間銀行は、シュテュッツェルの主張にしたがって、公益業務においては採算の取れる業務と採算の取れない業務があり、たしかに貯蓄銀行は両者の業務を行っているかもしれないが、民間銀行も社会的市場経済において前者の採算の取れる公益業務を行っており、したがって貯蓄銀行のメルクマールを公益業務の遂行におくことに反対している²⁹⁾。

ここまでシュテュッツェルの貯蓄銀行論と、それに対する貯蓄銀行側と民間銀行側の議論を見てきたが、ここから第一に、戦前までの金融機関諸業態間での分業関係が戦後金融業の再建後においては事実上消滅し、各業務における業態間の競争が深刻化していたこと、第二にそれに関連して、分業関係が明確であったがゆえに貯蓄銀行に与えられていた免税特権は、戦後においては単なる特別利益を生み出す不公正競争の源泉として捉えられつつあったこと、そして第三に、貯蓄銀行は公益業務を営み、民間銀行は私的利益を追求するという諸業態の特性が薄れ、戦後においては民間銀行も社会的市場経済のなかで社会全体に貢献する公益的な企業としても意識が生じていたことが指摘される。

シュテュッツェルは1960年前後における成長経済の構造変化のなかで、こうして相互に接近する金融機関諸業態が活動する金融市場経済をより自由化ないし規制緩和すべきことを主張することになった。その内容を次に見てみよう。

(2) シュテュッツェルの銀行自由化論

すでに述べたように、シュテュッツェルは1960年代初頭を金融経済の構造転換の時期であると認識していた。それは二重の意味において、第一には戦後復興からの転換、そして第二に金融規制から自由市場経済秩序への転換

29) BArch, B102/72150, Schreiben des Bundesverbandes des privaten Bankgewerbes an das Bundesministerium für Wirtschaft am 7. Oktober 1964.

である³⁰⁾。

そもそも金融規制はいかにして始まったか。シュテュツェルは、19世紀から1920年代までの銀行経営について、個別的には公法機関や認可株式会社の法的形態のために一定の政府管理のもとにあったが、支店の設置や業務構成、与信・受信の構成や貸付利率や預金利率などの業務活動それ自体は自由原則のもとにあったのであり、その後の銀行危機をきっかけとして政府介入による金融規制が始まり、それはナチ期と戦時期、戦後を経て1958年まで継続したと把握していた。そしてこの規制が強まる時期に先立って、19世紀から20世紀への転換期以降、銀行業は経済のなかで特別な地位にあるという見解が広がったと述べ、その理由を3つあげている。

第一の原因は貨幣数量説の広がりである。この理論によれば、一国の経済活動全体、つまり商品取引や支出、雇用、そして価格水準などは支払手段(通貨)残高によって決定されるのであって、政府はその供給量を公的に管理する必要があるが、実際にこの通貨を供給するのは銀行である。したがって銀行とは単なる営業経営と異なり、政府による管理を必要とする巨大な通貨供給装置になっていたとする³¹⁾。

第二に、第一次大戦期以降、計画経済的規制が貨幣市場に影響し、市場での不均衡が生じ、人為的な低金利状態が維持された。信用の需要側は列を作って待つことになり、供給側はそれに対して割当をせざるを得なくなった。こうして信用を供給する分配機関となった銀行は、経

済構造と経済成長を操縦する調整装置となったとする。

そして第三に、同じく第一次大戦期以降、銀行預金は私法的な貨幣債券というよりも、公的に保証された特別資産物権であるという考え方が広がってきたとする。その考えが最も高まったのは、1948年6月の通貨改革においてであり、ここで銀行預金は法律によって規定された特殊な債権であるとみなされ、銀行は通貨及び信用の供給機関とされ、銀行に対して経済秩序のなかでの特別な地位を与える傾向がはっきりしたとする³²⁾。

こうしてシュテュツェルは1960年代初頭の西ドイツ経済秩序における銀行の地位と課題について問うのであるが、そのために、銀行が具体的にいかなる機能を果たしているのかを検討すべきとし、その機能として3つあげている。

それは第一に振替サービスなどの支払取引機能、第二に手形割引や帳簿信用、確定利付き証券の引受など企業や家計へのファイナンス機能、そして第三に預金受入や債券発行への参加などによる資金運用可能性の提供機能である。シュテュツェルはこれらの機能の現状について分析を進め、その結果、それぞれの機能において、戦後西ドイツの経済法秩序において銀行の特別な地位を根拠づけるものはないとし、むしろ銀行機能が円滑に進むためには、信用制度それ自体の秩序を形成・維持する通貨政策がその課題を円滑に果たすと主張する。その政策を担当するのは発券銀行であるブンデスバンクであり、またその通貨政策の対象は個別金融機関という

30) 本稿「はじめに」参照。

31) 平山健二郎は、レイドラーを引用しつつ、「1870年から1914年の期間は貨幣数量説の『黄金時代』であった」と述べている。同著『貨幣と金融政策——貨幣数量説の歴史的検証——』東洋経済新報社、2015年。Laidler, David, *The Golden Age of the Quantity Theory*, 1991(石橋春男、嶋村紘輝、関谷喜三郎、栗田善吉、横溝えりか訳『貨幣数量説の黄金時代』同文館、2001年)。20世紀初頭のドイツにおける貨幣理論の成立については、次を参照されたい。Reinhardt, Simone, *Die Reichsbank in der Weimarer Republik*, Frankfurt am Main 2000, S.31-38。第二次大戦後のドイツ連邦銀行においても貨幣数量説を指向した通貨政策の基本的コンセプトが設定され、通貨供給額は通貨政策の中間的目標および指標として位置づけられた。Thieme, H. Jörg, *The Central Bank and Money in the GDR*, in: *The Deutsche Bank (ed.), Fifty years of the Deutsche Mark. Central Bank and the Currency in Germany since 1948*, Oxford, 1999, p.503.

32) Stützel, *Bankpolitik*, S.9-12.

よりは「銀行システム」であると考え³³⁾。

ところでシュテュツェルの報告書は、じつはすでに1962年6月までに連邦経済相に630頁の詳細版として提出されており、ここまで見てきた報告書はその短縮版であった。その詳細版に対して、当時のノルトライン・ヴェストファーレン州中央銀行の副総裁であり、のちに連邦銀行の理事となるイルムラー (Heinrich Irmeler) が次のようにコメントを記していた。

その内容はおよそ4つの点に要約できる³⁴⁾。

第一に、シュテュツェルが、報告のなかで、純粋な競争を促進することを目的とする「システム順応的」(systemkonform) 秩序政策の原則を重視し、そこから逸脱する行為や制度を排除する必要があることを述べている点に対して、イルムラーはその原則は大部分の点で正しいとしている。

第二に、シュテュツェルがそうした秩序政策の重要性を指摘しつつ、他方で、金融業に対して政府と地方自治体がさまざまな法律によって介入していることに対して、そうした介入は必要でないことを述べているのであるが、それについてイルムラーは金利規制の必要性に関する議論の関係で注目すべきとしている。

第三に、シュテュツェルが貯蓄銀行問題に関して、やはり「システム順応的」秩序政策の観点から提案を行っていることに対して、イルムラーは妥当な認識と評価している。この点は、前節に関連する問題でもあるので、少し詳細に説明しておこう。

イルムラー自身、貯蓄銀行が自治体と関係を持っていることで競争優位にあることを認めているが、事実上ユニバーサルバンク化している

貯蓄銀行(振替銀行を含む)が同時に自治体のハウスバンク(主要取引銀行)にもなっている実態を考慮すると、貯蓄銀行を単なる貯蓄業務だけの専門銀行に縮小することに対して「非現実的」と評価している。

また、次に触れる公的な金利規制に関連して、現状で最高利率が規定されているのであるが、貯蓄銀行はたしかに貯蓄預金受入で有利になっていることを認めている。そして、シュテュツェルが主張するように金利規制が廃止された場合、貯蓄銀行はさらに有利になるだろうとし、その場合は、貯蓄銀行に認められている免税特権も同時に廃止されなければならないとしている。この点は注目すべき意見である。

イルムラーは、シュテュツェルの考えを裏取り多しとしつつ、貯蓄銀行改革案については、単に貯蓄銀行の「耕地整理」だけでなく、貯蓄業務についてはすべての金融機関に対して貯蓄銀行と同様の「特権」を与えるべきであるとしている。

そして最後に、金利規制に関する問題がコメントの第四の点である。ここでもシュテュツェルは「システム順応的」秩序政策の観点から、最高利率を規定している貸出・預金金利規制を廃止すべきとしているが、これに対してイルムラーは完全に同意すると賛意を表明している。シュテュツェルは、金利規制を廃止した時に、中央政府・ブンデスバンクの通貨政策はその目的を実効的に達成できるかを詳細に検討しており、その際、ブンデスバンクが金利を変更したときに、民間金融機関は既存の信用契約の利率を変更することがないかどうか、銀行間で金利に関するカルテルが生じないかどうか、

33) A.a.O., S.12-26.

34) BArch B126/59395, Schreiben des Vizepräsidenten der Landeszentralbank in Nordrhein-Westfalen Heinrich Irmeler an Ministerialdirektor Henckel Bundesministerium für Wirtschaft am 6. Juni 1962. 著者はシュテュツェル報告書の詳細版を確認できていない。詳細版提出から短縮版提出までに2年近くの期間があることを考慮すれば、内容に修正が加えられたことが想定される。実際、イルムラーのコメントには、短縮版では使われていない用語に関するものもある。さらにシュテュツェルはイルムラー以外からもコメントを得て短縮版で見解を修正していることも考えられる。ここではこうした点を考慮してコメントを紹介する。イルムラーのコメントは、その役職をも考慮すると、ドイツ通貨政策当局の政策形成に重要な影響を与えていると考えることができる。

また貯蓄銀行は預金金利に関して「価格支配力」を持っていることについて検討しているが、イルムラーはとくに貯蓄銀行の「価格支配力」について、それを解消することは難しいと述べている。

以上のようにシュテュツェル報告に対するイルムラーのコメントを整理すると、その後、ブンデスバンクのなかで重要な役割を果たすイルムラーが、この報告から大きく影響を受けていることがわかる。この第四の点である金利規制について、やや手順が前後するが、シュテュツェルの1964年の短縮版から内容を見てみよう。

(3) 利子規制の廃止について

第二次大戦後の西ドイツにおいて、貸出・預金金利が規制されていたことについては、若干説明が必要である。

公的な規制が始まったのは、1931年夏の銀行危機後、同年12月8日の第4次大統領緊急令においてであり、そこで、資本市場においては債券利率を6%ないしそれを超える一定利率まで引き下げること、貨幣市場においてライヒ銀行業全権委員(Reichskommissar für das Bankgewerbe)の管理の下に同年末までに各金融機関諸業態全国組織の間で協定された利子と手数料を公認することが規定された³⁵⁾。

こうした金利協定は、金融機関同士の間ではすでにそれ以前から始まっており、その最初の協定は、1913年にベルリンの銀行間で成立した「銀行・銀行家による一般協定」(Allgemeine Abmachung der Vereinigung von Banken und Bankiers)とされている。ここでは貯蓄銀行や信用協同組合を除くベルリンの民間銀行・個人

銀行の間で交互計算取引と預金取引の利率と手数料が協定された³⁶⁾。

こうした協定に貯蓄銀行と信用協同組合が最初に加わったのは、1928年5月11日に成立した「競争協定」(Wettbewerbsabkommen)においてである。これは、1920年代相対的安定期において、貯蓄銀行と信用協同組合がそれぞれユニバーサルバンクの形態をとるようになり、民間信用銀行との間で競争が激しくなってきたときに成立した、競争制限を目的としたカルテルである³⁷⁾。

こうして協定は、上述のように1931年の公的規制へと引き継がれるのであるが、とくに1934年に成立した信用制度法は、第38条において、ライヒ銀行業全権委員の権限が金融機関全国組織からなる「中央信用委員会」(Zentraler Kreditausschuß)の多数決に基づいて、ライヒスバンク理事会との合意のもとにすべての金融機関に及ぶことを規定した³⁸⁾。

第二次大戦後、中央信用委員会の役割を引き継いだのは各州の銀行監督当局であり、これが1934年信用制度法の内容を運用したが、各州当局間の調整のために、各州・連邦・レンダーバンクないし連邦銀行の代表からなる「銀行特別委員会」(Sonderausschuß Banken)が設置され、そこで自由意志の(法的拘束力のない)推奨利率が示されていた。

戦後西ドイツの市場経済秩序に対応するために1961年に改正された信用制度法は、一方で銀行業の信頼を維持し、債権者保護を保証すること、他方で金融機関の利益を保証し、経済秩序に対応した業務を営むことの二つの目標を立てていた³⁹⁾。そしてその第23条は、新たに設置された連邦信用制度監督局(Bundesaufsichtsamt

35) Vierte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutze des inneren Friedens vom 8. Dezember 1931, in: *Reichsgesetzblatt*, 1931, Teil I, Nr.79, 1931, S.702ff.

36) Loeff, Rüdiger, *Die Auswirkungen der Zinsliberalisierung in Deutschland*, Berlin 1973, S.12.

37) A.a.O., S.14. 拙稿「ワイマール期の金融構造における貯蓄銀行・振替銀行の位置——「金融分業」体制の展開——」(『滋賀大学経済学部研究年報 第8巻』, 2002年, 92頁, 参照。

38) Reichsgesetz über das Kreditwesen vom 5. Dezember 1934, in: *Reichsgesetzblatt*, 1934, Teil I, Nr.132, S.1211.

für das Kreditwesen) に対して、ブンデスバンクとの協議のもとに、1936年から効力を継続している利子協定を修正する権限を与え、その結果、1965年3月1日に新たな利子条例が発効することになった⁴⁰⁾。

こうした状況のなかで、シュテュツェルは利子規制の廃止を主張したのである。シュテュツェルの問題意識は、利子と手数料に関する公的規制は経済的に見て必要であるか、あるいは廃止されるべきか、また利子規制を廃止することによって、銀行制度にいかなる構造変化が生じるか、そしてその変化はいかに評価されうるかということである。これらの問題を、貸出・預金利率の両側面に分けて検討している。

まず貸出金利規制に関して、戦後、中央銀行の割引率の変更に関連して、金融機関の利率も連動して規制(変更)されたから、その意味では通貨政策当局の政策目的が利子規制によって効率的に達成され、また割引率連動型の規制は、銀行の支払能力を利子変動のリスクから守っており、さらに預金者保護という観点から中小銀行の収益確保に役立つという肯定的意見が出されていた。これに対して、シュテュツェルは、金利上限規制によって、現実には金融機関は規制される業務よりは、より儲かる業務において信用を与えるか、あるいは固定金利のもとで銀行は副次的サービスによって顧客を取得せざるを得なくなり、それは経済全体の発展にとって適切な信用供給を保証しないばかりか、あるいは阻害さえするとして、銀行業の合理的な経営構造への長期的発展可能性の観点から、利子規制に反対する⁴¹⁾。

次に預金金利規制についてであるが、シュテュツェルは、上限利率を規制することはや

はり銀行の利益にはなっても顧客満足を満たすことはできず、銀行は他行との差別化を明確にするために副次的なサービスに向かわざるをえないとし、基本的には貸出金利の自由化が望ましいと同じ理由で、預金金利も自由化が通貨政策と銀行業の合理的編成、ならびに消費者利益になるとする⁴²⁾。

ただしシュテュツェルは、銀行預金市場には一定の特殊性があるために、単純に預金金利を自由化した場合、通貨当局の政策には一定の問題点が生じると述べている。それは、第一に通貨政策当局が預金金利に対して影響力を及ぼすために、独自に金利を設定する国庫証券などの債券を発行する必要があること、第二に、前節でイルムラーが指摘していたように、預金市場において「価格支配力」をもつ金融機関が生じること、つまり貯蓄銀行は利率を実質的に独自に変更できる能力をもつことになるが、それに対して当局がいかに対応するか、それに関連して、第三に貯蓄銀行では顧客が比較的固定されているために、市場や競争による圧力に対してあまり敏感でないことが指摘されている。この場合、単に預金市場の特殊性だけでなく、とくに第二と第三の問題はドイツ的特殊性ともいうことができ、貯蓄銀行が地方自治体と関係をもつことを考慮すると、中央の通貨当局と地方自治体当局との政策的関係をどうとらえるかがさらなる問題として指摘されている⁴³⁾。

この第二・第三の問題を政策的に生かすためには、貯蓄銀行の租税特権を廃止することが必要であった。第3節まで見てきた公益性の問題と貯蓄銀行の特権廃止問題をいかに整合的に解決できるか。「競争の歪み」調査は報告書提出だけでなく、一定の政策的解決の方向性を示す

39) Bähre, Inge Lore und Manfred Schneider, *KWG-Kommentar. Kreditwesengesetz mit den wichtigsten Ausführungsvorschriften*, 2. neugearb. Aufl., München 1976, S.55.

40) Loeff, a.a.O., S.16.

41) Stützel, W., *Bankpolitik heute und morgen*, S.92-96.

42) A.a.O., S.96f.

43) A.a.O., S.97-101.

ことも求められていた。それは1965年に入ってようやく動き出すことになった。

V 連邦経済省による金融政策秩序の形成

(1) シュライハーゲによる調査報告書に向けた論点の提示

連邦経済省審議官シュライハーゲは、1964年11月25日、全国民間銀行業連合とDSGV、ならびに公法金融機関全国連合の代表と対話的な審問を行い、それらをまとめた要綱を1965年5月28日付の手紙で調査委員会メンバーに提示した⁴⁴⁾。その概要は次のとおりである。

① 競争は市場シェアをめぐる競争である。「競争の歪み」とはこの競争参加者に関わる条件が変化していることを指す。その変化とは、(a)市場自体の変化(内生的要因)、(b)市場チャンスの主観的に異なった利用の仕方(外生的要因)、(c)法的行政的措置の三つに基づいている。

② 1950年から1964年までの金融機関諸業態の市場シェア割合は、資産で見ると信用銀行では同期間に36.4%から24.6%に減少、貯蓄銀行では30.8%から36.7%に増加、信用協同組合では12.4%から8.8%に減少、抵当信用銀行では5.9%から13.5%に増加している。

③ 民間信用銀行は、貯蓄銀行の市場シェアが急速の増大した理由はそこに与えられた特権ゆえであると主張しているが、むしろその大きな変化は市場の内生的要因に起因している。それは特権に関係しているのではなく、戦後直後の金融システムの崩壊とその後の経済構造変化によるものである。したがって特権がいかに関係するかを調査する前に、市場の内生的要因のあり方と意義を明らかにする必要がある。

④ 市場の内生的要因として、(a)貨幣資本

形成の構造変化、(b)短期・中期・長期信用業務における回復過程の相違がある。(a)では、戦後における経済回復と高度成長によって労働者の貯蓄預金が増加し、それらは主に貯蓄銀行に向かうことになったこと、自治体の増加した資金はやはりハウスバンクである貯蓄銀行に預けられたこと、したがって民間信用銀行は経済の成長に見合うだけ資本形成を行うことができなかつたことがある。また(b)では、シュテュツェルが述べているように、戦後直後は短期業務中心であったが、1950年代末までに長期業務が回復し、それが貯蓄銀行に有利に作用したことがある⁴⁵⁾。

⑤ したがって通貨改革後の各銀行セクター間の市場シェアの変化は明らかに上記要因によるものであるが、もちろん貯蓄銀行の特権によってこの傾向がより促進されたことはありうる。そこで、この点に立ち入って調査するが、その場合、競争の有利ないし不利が特定の組織形態の結果であるかどうかについて、またそれらを数量化できるのかどうかについて検証する。

⑥ ドイツの銀行制度は法的に大きな相違があり、また銀行業務の点でも異なっている。とくに信用銀行と貯蓄銀行について概略すれば次のとおりである。信用銀行は、自由な信用業務活動とそれに結びつくリスクのうえに利潤最大化を原理とする民間銀行であり、他方で貯蓄銀行は法律と定款に基づいて設置自治体と連携して広範な金融業務を公益原理と地域原理をもって営む公法銀行である。調査目的は、法律面と行政面における正当でない優遇を除去することであって、銀行の組織や構造の変更を求めるものではない。このように見ると、民間銀行業が主張するような貯蓄銀行の特権は、それに対応する「公益的な」負担や義務によって相殺されている。

44) BArch B102/72152, Schreiben des Ministerium für Wirtschaft am 28. 5. 1965.

45) Stützel, S.59f.

⑦ 後見人に関する貯蓄銀行の特権はたしかに必然的なものではないが、自治体に密接に関連する貯蓄銀行の規則に合致するものである。

⑧ その他の業務のなかで、自治体が貯蓄銀行を優遇している業務や政府の利子規制、最低準備規程は重要であるが、それらの影響は数値化されにくいために、報告では事実の認定にとどめられる。

⑨ 民間銀行は、貯蓄銀行が自己資本を自己金融の方法で形成し、利益の一部を配当に回す必要がないために、外部資金に依存する民間銀行と比較して流動性と収益性の点で優遇されていると批判しているが、実際に計算してみれば、民間銀行の流動性減少額は資産の0.4%程度であって、それをもって競争上の不利になっているというには無理がある。また配当を出さないから貯蓄銀行が有利というのも正当な議論ではない。

⑩ 民間銀行が主張する貯蓄銀行の特権のなかで、貯蓄銀行に認められている税制上の特別措置については数量化可能である。この特権は、市場の内生的要因とともに、競争において重要な影響を及ぼす。法人税は通常税率で51%となっているが、貯蓄銀行ではこれが免除となっており、また他の公法金融機関は26.5%、信用協同組合では19%となっている。貯蓄銀行の特権は、まだ貯蓄銀行がそれほど大きな存在になっていない時期に制度化されたものである。戦後においてはもはや必要ではないのか、税率を緩和して課税するのか議論が必要である。

⑪ 以上が報告の概要となるが、調査報告のためには租税特権も含めて、関連する統計調査が必要である。

⑫ 租税特例の正当性を判断するためには、現在それが認められている金融機関がそのために特別負担を強いられているかどうか、もしあ

るとするとその範囲と程度はどれほどなのか明らかにする必要がある。

以上のシュライハーゲの要綱に対して、調査委員会は1965年6月22日の会議において、それぞれの論点に対して次のような意見を交わした⁴⁶⁾。

① 競争とは市場シェアだけでなく、収益をもめぐる闘争であるという意見が出された。

② 市場シェアに関する金融機関諸業態の比較では、資産だけでなく、個別の与信・受信業務の数値を比較すべきだという意見で一致した。ブンデスバンクはこれに関連して、戦前の数値をも提出した。

③ これについては異論はなかった。

④ 市場の内生的要因が個別金融機関諸業態の異なった発展に深く関連したという点について、出席者全員が同意した。

⑤ この点に関連して、住宅建設省のホフマン(Hoffmann)が、戦前においては貯蓄銀行の特権が銀行業の構造変化にいかに関与したかについて調査すべきと提案し、戦前における特権の影響の仕方について議論があったが、ここでは省略しておく。

⑥ これについては異論がなかった。

⑦ バーデン・ヴュルテンベルク州内務省のヴェンシュ(Wünsch)は、この問題を競争調査の枠内で扱うことに疑問を呈した。被後見人の資産をどのように運用するかの問題は、もっぱら金融機関の安全性と信用能力の問題であって、それを検証するのは法務当局の仕事であるとした。これに対して会議を主催する連邦経済省のヘンケルは、ここでは本来の被後見人の資産の運用ではなく、公金の運用が問題であって、競争から中立的な規則が求められねばならないとした。

⑧ ここでは自治体によるすべての影響行使が濫用とまではいえないこと、民間領域におい

46) BArch B102/72152, Ergebnisprotokoll über die Besprechung am 22. Juni 1965. この会議には、連邦経財省以外に、連邦内務省、連邦財務省、連邦農業省、連邦住宅建設省、ブンデスバンク、連邦統計局、連邦信用制度監督局、バイエルン州財務省、バーデン・ヴュルテンベルク州内務省の代表者計32名が出席している。

でも疑わしい行為が見出されること、農村においては公職者の個人的関係が信用協同組合において見出されることが指摘され、報告ではすべての疑わしい行為が述べられるとされた。

⑨ 上述のヴェンシュは、シュライハーゲの要綱に疑問を呈した。たしかに貯蓄銀行が配当を振り出さないことは流動性にとって有利ではあるが、それは収益性を利することにはならないとした。なぜなら、経営学の原則によれば、自己資本に対しても利子が計算されねばならず、貯蓄銀行は実際には利子を支払っているからとされた。この点については議論の正確さについてなお疑念は残ったが、認識を深める必要性が残った。

⑩ これについては異論がなかった。

⑪ これに関連して、連邦内務省のヴェーグナー (Wegner)、上述のホフマン、連邦財務省のピットロフ (Pittroff) は取得利益の扱いが要綱では欠けていると述べ、これは①の認識にとっても、また⑩の認識にとっても重要であるとした。ピットロフおよび同じく連邦財務省のカラウ (Karau) は、財務省の見解としては租税の比較を行うことは必要であり、それによって租税特権が競争にどれほど関連しているかが判断できるが、それは財務省ではなく、経済省の仕事であるとした。これに対して、経済省のヘンケルは、利益調査は必要ではないし、法的にも認めがたいと答え、この点では意見の相違を残したまま会議は終了した。

しかし全体として、この会議において報告書提出までの見通しがついたといつてよい。その後、ブンデスバンクは統計資料として、1965年10月25日、「1900年以降のドイツ銀行業の構造変化とその規定要因」を⁴⁷⁾、さらに遅れて

1965年12月31日、「信用協同組合の利子収益評価と損益計算」ならびに1966年12月28日、「1965年の信用協同組合と貯蓄銀行の収益状態」を報告した⁴⁸⁾。

(2) 最終報告へ向けての議論

1966年になると経済省内では報告書の作成のために繰り返し担当者の会議が開かれていた。とりわけ、上述の会議で見解の相違として残された取得利益の調査については立ち入った議論がなされた。1966年5月16日には省内の調査委員の間でメモが作成されている⁴⁹⁾。それによれば、取得利益の問題は作業プログラムの最初の草稿には含まれていなかったが、自己資本の問題では、信用銀行が第三者から資本を受け取る場合には、配当を支払うから、そのことによって競争では不利になるかどうかを検討することになり、したがって自己資本と資産に対する利益の関係が調査されることになる。このことは事実上、金融機関諸業態における取得利益を問題にすることになると議論されている。さらに租税特例措置の正当性を検討する場合には、取得利益と租税負担を金融機関全体にわたって検討する必要が出てくるとされている。

しかしそれにもかかわらず、取得利益の統計を市場シェアと特権に関連付ける議論の方法について、連邦経済省は最終的に否定的な立場を取るようになった。このことへの態度表明は、同年12月6日に同省銀行専門試補マイアー (Bankassessor Maier) によって文章化され、シュライハーゲによって内容が確認されたのち、一般金融雑誌に掲載されることになった⁵⁰⁾。

マイアーはこの雑誌論文において、第一に民間銀行は貯蓄銀行による特権利益の取得を競争

47) BArch B102/72153, Deutsche Bundesbank, "Der Strukturwandel im deutschen Bankgewerbe seit 1900 und seine Bestimmungsgründe".

48) BArch B102/72154, Deutsche Bundesbank, "Die Auswertung der Zinsertragsbilanzen sowie der Gewinn- und Verlustrechnungen der Kreditgenossenschaften", "Untersuchung der Ertragslage der Kreditgenossenschaften und der Sparkassen im Jahre 1965".

49) BArch B102/72153, Vermerk am 16. Mai 1966.

の量的結果(市場シェアと取得利益)として測定しようと主張しているが、競争調査を量の問題として考えることは調査の目的ではなく、むしろ貯蓄銀行の特権は競争の結果を生み出す要因の一部にすぎないとする。第二に、原則として考えれば、競争の結果を生み出す要因は2種類あり、第一に競争参加者自身の行動(企業の営業政策)、つまり内生的要因、そして第二に市場環境条件の変化(市場への公的介入など)、つまり外生的要因があり、特権は後者に属するものである。第二次大戦後に貯蓄銀行が市場シェアの大きな部分を占めることになったのは、両者の要因が複合的に絡まり合っているのであって、貯蓄銀行の特権ゆえに貯蓄銀行がシェアを伸ばしたということはできないと述べる。そして第三に、そうした原則にもかかわらず、市場シェアや利益を計測しようとする、金融機関諸業態によって信用業務の内容に違いがあるから統一的に評価することは困難になっている。そのことはさらに、金融機関諸業態が異なった原則に基づくことに由来する。つまり民間信用銀行は利潤最大化原則であり、他方で貯蓄銀行は公益性ないし共同経済原則により、また信用協同組合は組合原則であるがゆえに、利益取得は上位の原則でないとする。

こうしてマイヤーは、市場シェアや利潤の大きさを比較することにどれほどの意味があるだろうかと問い、あらためて、競争の結果を量的に測定し、それによって特定の金融機関の特権の存在を証明しようとすることは役に立たないとし、競争調査を担当する連邦経済省第VI課は、個々の金融機関諸業態が持っている規範を相互に比較し、競争からの逸脱があれば除去を提言するか、あるいはそこに正当性があれば維持を提言すると述べている。

しかしこれに続けてマイヤーは、この時期に

始まっていた財政改革に関連して、これを理由として特権による優遇と特別負担を数量化する必要が迫っていると、とくに法人税が収益にかかるものであるとすると諸業態の収益を再度計算せざるを得なくなっているが、その場合、貯蓄銀行は公益性を原理としているために相対的には少ない利益を生み出しているに過ぎないことを考慮しなければならないと述べている。そして論文の最後では、「公的経済活動が市場経済としても正当性をもつこと」(Müller-Armack)を認めている経済秩序においては、自由なイニシアティブと自由競争が十分でない場合、こうした公的経済活動は補完性原理(Subsidiaritätsprinzip)にしたがって受容されると締めくくっている。

(3) 中期財政計画における貯蓄銀行課税問題

1967年に入ると、議論の中心は、公法金融機関と信用協同組合銀行の租税特例措置をいかに廃止して法人税等を課税するかの問題に移ることになった。この問題は、すでに別の論文で簡単に扱っているので、ここでは1967年12月21日に連邦中期財政計画実現のための法律第1部となる第二次税制改正法が成立し、そのなかで貯蓄銀行に対する優遇税制の廃止を盛り込むことになったことを記しておく。

最終的に報告書は1968年10月に連邦議会に提出されることになったが、その直前、やはり連邦経済省行政試補(Regierungsassessor)のフラッハマン(Flachmann)は調査の意義を次のように述べている⁵¹⁾。

第一に、この調査が長期にわたったことが批判されているが、1960年代に民間銀行と貯蓄銀行の業務が相互に重なり合うことによって競争

50) BArch B102/72154, Schreiben von Schreihage am 6. Dezember 1966.; Manfred Maier, Marktanteil und Gewinn als "Privilegien"-Kriterium?, in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 20.Jg., 3. Heft, 1967, S.99-101.

51) Klaus Flachmann, Die Wettbewerbsuntersuchung im Kreditgewerbe vor dem Abschluß, in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 21.Jg., 15. Heft, 1968, S.766f.

がかつてなく激しくなったがゆえに、競争調査は、長期にわたってそれぞれの金融機関セクターの位置と意義、ならびに課題を西ドイツ経済秩序のなかで描き出し、そのうえで対立的な規則と活動を全体調整し、競争のための環境を整備する必要があったとする。

第二に、こうしたなかで確認されたことは、「秩序政策の観点から見れば、ドイツの二極の銀行システムはかなりの優位性を持っており、公法金融機関が民間銀行と同じ競争市場において活動することが正当であるかどうかをめぐる対立は、経済社会一般の全体利益のなかに解消され、埋め込まれるべきだ。」と論文で述べられている。

第三に、調査報告は最終的に、「競争の歪み」を市場シェアや取得利益のような数量変化で測定する方法ではなく、優遇や特権の根拠が今日なお有効であるか、あるいは新たに正当化できるのかどうかという質的な検証の方法を取ったのであるが、問題解決のために、調査委員会は租税特例の解決、自治体による保証の影響、自治体と貯蓄銀行との相互協力、そして預金保護の改善を提案し、とくに公法金融機関と信用協同組合に認められていた租税特例措置をかなりの部分廃止することによって競争問題を解決できたとした。

そして最後に、経済政策に責任をもつ部局は1960年代の経済発展のなかで景気政策と構造政策を追求することによって政策秩序を構築する一時代を築くことができるとした。

こうして7年間の年月をかけた「競争の歪み」調査は報告書提出の段階を迎えることになった。この期間は、戦後西ドイツ経済が復興から成長経済へと構造変化する過程において、あらたな金融秩序をいかに構築するかの期間で

あったといってよい。この間の金融機関諸セクターの主張、ならびに政府、自治体、そしてブンデスバンクと連邦信用制度監督局との意見を調整するなかで、最終的に連邦経済省は報告書作成過程において戦後西ドイツ資本主義の金融システム秩序を確立することになったといえる。1960年代は、金融システムの新たな政策秩序を生み出すための長い期間であった。

VI おわりに

連邦経済省は、1968年11月に提出した「競争の歪み」調査報告書において、貯蓄銀行の公的な任務、すなわち「公益性」を認め、この原則に基づく貯蓄銀行の活動を認めた⁵²⁾。したがって貯蓄銀行に本来的に備わっている自治体との関係、すなわち自治体の区域内で活動する地域原理ならびに公的機関責任と保証機関責任も承認された。しばしはドイツ銀行業の「3柱システム」と呼ばれる固有の金融システムは、ここにおいて戦後西ドイツ金融システムとして認証されたといえる。

しかし同時に、金融市場自由化のために金利自由化も導入された。この点では、本稿で明らかになったように、シュテュッツェルの議論は一方で政府とブンデスバンクの金融政策を金利自由化へと向かわせ、他方で「競争の歪み」調査を貯蓄銀行の租税特権廃止に向かわせていくことになったといえよう。

シュテュッツェル報告は、上述したように、のちにブンデスバンク理事会メンバーとなるイルムラーの幅広い共感を生むことになり、連邦政府とブンデスバンクの政策に大きな影響力を与えることになり、実際、1931年から続いてきた政府による貸出・預金金利規制は1967年4月

52) Bundestagsdrucksache V/3500. とくに「要約」部分のIV頁と本文43-46頁参照。ここで、調査過程において議論の焦点となった「公益性」の用語は、報告書では「公的な任務」(öffentlicher Auftrag)または「特別な任務」(besonderer Auftrag)の用語に置き換えられ、公法金融機関が低所得者層や営業の中間層、農村住民に対しておこなう金融的仲介や自治体への信用供給を業務の領域とすることが示された。

1日をもって廃止されたのである⁵³⁾。

シュテュツェルの考えが政策当局者にいかに影響を与えたかについては必ずしも明瞭に示すことはできないが、上述の報告書とイルムラーのコメントのほかに、たとえば戦後西ドイツの通貨政策に関するアカデミックな議論を俯瞰したR. リヒター (Rudolf Richter) は、ブンデスバンクが編集した『ドイツマルク50年史』のなかで、「この論文で言及したドイツの経済学者のなかで、Wolfgang Stützelは通貨政策に関する独自の思想を生み出した点でもっとも著名な学者であったが、その思想は国際的な議論の場に持ち込まれることはなかった」と述べている⁵⁴⁾。シュテュツェルは1966年から68年までドイツ経済諮問委員会委員を務め、この間の報告書のなかの通貨政策部分を担当したのであって、この時期の通貨・信用政策において重要な役割を演じた⁵⁵⁾。

こうして確立した戦後西ドイツ金融システム秩序は、1970年代以降、さらに自由化と税制優遇の廃止をすすめ、2000年代にはEU委員会との協議のなかで貯蓄銀行の公的機関責任と保証機関責任の廃止に至った。

しかし金融システム秩序自体は維持された。2007年11月2日、ドイツ連邦政府は経済諮問委員会に対して「グローバル競争下におけるドイツ産業に対する金融・イノベーションの条件」をテーマとして専門家諮問を依頼した。そこで

の問題意識は、2003年から05年に至るドイツの労働市場改革と税制改革による産業立地優位性の進展によって、ドイツ産業は、企業の収益力と内部金融力を改善し、投資とイノベーションの活性化を図ることに成功したのであるが、他方で、グローバルな通貨・銀行・資本市場の不安定性と不確実性が一層増したことによって金融システムの安定性をいかに確保するかが経済政策の重要な焦点となっていたことに関連する。諮問委員会は、こうした要請に対して2008年報告書を提出し、そのなかで、市場経済に基づく金融システムを構築するためには、より安定性と透明性を高める必要があるとし、とりわけ、金融危機において資本配分の非効率性を示した公法銀行グループに対して改革の必要性を要請した。とりわけ、貯蓄銀行の上位機関である州立銀行(ランデスバンク)は金融危機によって収益性を損ない、銀行モデルとしての可能性を失ったとして、諮問委員会はこの銀行の民営化を提案した。また貯蓄銀行については、収益力のある貯蓄銀行は公的な業務を分離し、自治体財団と非貯蓄銀行セクターが半数未満の資本割合を所有する株式会社に組織替えし、他方で独自の地域原理と全国三層構造を維持すべきことを提案したのである⁵⁶⁾。

本稿で見てきた連邦経済省の「二極銀行システム」の考え方は、歴史的に存在してきた貯蓄銀行の「既得権益」を守る利害のために存続さ

53) Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1967, S.62ff. 1966年から68年にかけて、西ドイツだけでなく、フランスやカナダにおいて金利規制を緩和ないし撤廃する動きがあることが日銀によって報告されている。西ドイツの「金利調整令」は金融機関の間の過度の競争を抑制し、預金者保護、借り手保護に資することを目的としていたが、現実には、預金金利規制を頻繁に変更することが難しく、資本市場の金利との間にアンバランスを生ずる場合があり、またとくに商業銀行と貯蓄銀行との間の激しい預金取得競争から、特利や闇金利などの逸脱行為が目立つなどの弊害が指摘されていたため、同規制が撤廃されたと説明されている。『日銀調査月報』1968年7月号、15-16頁。なお、「金利調整令」以降の西ドイツにおける金利がどのように推移したかについては、本稿で扱うことができなかったが、さしあたり、次が参考になる。Looff, Rüdiger, *Die Auswirkungen der Zinsliberalisierung in Deutschland*, Berlin 1973. とくに32頁以降。

54) Richter, Rudolf, German Monetary Policy as Reflected in the Academic Debate, in: Deutsche Bundesbank (ed.), *Fifty years of the Deutsche Mark. Central Bank and the Currency in Germany since 1948*, New York, 1999, p.560.

55) Krupp, Hans-Jürgen, Der Beitrag Stützels zur Geldpolitik, in: Helmut Schmidt, Eberhart Kertzel und Stefan Prigge (Hrsg.), *Wolfgang Stützel — Moderne Konzepte für Finanzmärkte, Beschäftigung und Wirtschaftsverfassung*, Tübingen 2001, S.306.

れたと捉えるべきではない。むしろ積極的に考えれば、貯蓄銀行を存続させることが一つの経済政策だったのである。独自の金融経済システムは、グローバル化する経済のなかで制度的比較優位を主張する。それはとくに何を目的としたか。すでに本稿の議論のなかでも出てきたが、それは社会下層のための社会政策の側面から地域政策と中間層政策へと重点を移していったと考えられる。後者の領域において貯蓄銀行がいかなる役割を果たしたかを検討することは、これから取り組むべき課題である。

【付記】

本稿は、科学研究費補助金(基盤研究(c)課題番号25380423)による研究成果の一部である。

56) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Das deutsche Finanzsystem. Effizienz steigern — Stabilität erhöhen*, 2008, S.III. なお現在においては、この金融システム秩序の転換も議論されていることを付け加えておく。Monopolkommission, *Hauptgutachten 2012/2013. Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte*, Baden-Baden 2014.

Structural Change and the Regulatory Framework of the Banking System in West Germany in the 1960s

Ikuo Mitsuishi

This paper analyses the process of structural change and the regulatory framework of West Germany's banking system in the 1960s, looking at the dispute between the three banking sectors, the government's inquiry into the banking industry, and the discussions of economic experts. At that time, the framework of economic management was in the process of changing from government intervention and regulation before and after World War II to liberalization of the market economy and banking industry. That process was influenced by two reports related to West Germany's banking policy and framework of the 1960s. Firstly, W. Stützel in Saarbrücken reported on the significance of liberalizing interest rates, which had been fixed by an official committee since 1931. Secondly, the report of the federal government's inquiry commission suggested the abolition of tax exemptions or reductions, which savings banks and credit cooperatives were allowed, but not the private bank sector, since the 1920s. Market competitiveness within the three sectors began with the abolition of the necessity examination by the authorities at the establishment of banking institutions or their branches in 1958. While both sectors of private banks and credit cooperatives attacked the privileges of the savings banks, savings banks justified their position from the viewpoint of public interest, which was closely connected to it. After the regulations on lending and deposit rates were abolished in 1967, based on Stützel's report, competition between the sectors became more effective within the market. The abolition of the tax priorities of savings banks realized at last fair competition within the banking sectors. But the savings banks' business principle of public and regional interests was recognized by the federal economic ministry report. Thus with the private banks' profit principle, the bipolar features of the regulatory framework in (West) Germany's banking system remains to the present.