

### 第3節 金融政策

#### 1 第1次・第2次オイル・ショックと金融政策

**第1次オイル・ショック前後の金融政策** まずマクロ金融政策の運営をあとづけよう。表1-3-1にはこの時期の公定歩合の変更をまとめてある。これによると昭和48年春まで金融は緩和されている。これは、経常収支黒字のもとで固定相場制を維持（円切上げ回避）するために内需を拡大しようとしたこと、次いで46年8月の円切上げ実施による不況を懸念してのものであった。

しかしそのもとでマネーサプライは急増して、物価上昇と土地等の投機が進行し、やがて第1次オイル・ショックが加わって、それらは「狂乱」状態となった。そこで48年4月に公定歩合を0.75%引き上げて5.0%としたのに始まり、次いで引締めを実施して12月には9.0%とした。49年になると生産活動はマイナスとなり、スタグフレーションの状態に陥った。日本銀行は、物価をにらみつつ、慎重に50年4月の公定歩合引下げから緩和に移った。この際に問題になったのは、従来と同じく郵便貯金金利の引下げである。郵政省は、郵貯金利の引下げは庶民の利益に反すると主張して金融政策との同調に抵抗した（経済の観点からは、金利を下げなければ不況を悪化させて庶民の利益に反するのである）。結局、公定歩合は同年10月に6.5%まで引き下げられた。

その後、52年から急速な円高が進んだため、同年には公定歩合をさらに引き下げ、53年3月には3.5%とした。それと同時に円売り・ドル買いの為替介入を実施し、円急騰を阻止しようと努めた。

**経済安定化措置** 「狂乱物価」と土地等投機に対して、政府は「経済安定化措置」を実施した。金融行政でも次のようなものが発動された。

第1は中小企業金融対策である。原材料の入手難や取引先の倒産などによる深刻な経営悪化を避けるため、政府系金融機関の融資促進、総需要抑制策から

表1-3-1 公定歩合の変更（昭和45～54年度）

年月日	%	年月日	%	年月日	%
昭和45.5.15	6.25	48.5.30	5.50	52.3.12	6.00
10.28	6.00	7.2	6.00	4.19	5.00
46.1.20	5.75	8.29	7.00	9.5	4.25
5.8	5.50	12.22	9.00	53.3.16	3.50
7.28	5.25	50.4.16	8.50	54.4.17	4.25
12.29	4.75	6.7	8.00	7.24	5.25
47.6.24	4.25	8.13	7.50	11.2	6.25
48.4.2	5.00	10.24	6.50	55.2.19	7.25

出所：日本銀行『日本銀行百年史』資料編（昭和61年）より作成。

の例外化などを行った。

第2は購買力吸収を目的とした貯蓄増加策である。48・49年にかけて、中期（2年定期）預金の創設、少額貯蓄非課税制度（マル優）や勤労者財産形成制度（財形）の上限額の引上げなどを実施した。

第3は融資規制である。47年に不動産関連融資の抑制指導（「質的融資規制」）を開始したのち、オイル・ショックの発生を受けて48年末には「選別融資」を実施した。これは、国民生活の安定に緊急に必要な資金を優先し、土地取得、買占め・売惜しみなど投機促進の恐れのある資金等を抑制するよう、金融機関の融資の指針を示したものである。また、49年12月の通達により「大口融資規制」（普通銀行の場合、1債務者向け貸出は銀行の自己資本の20%を超えてはならない）を実施した。この規制は、リスクの分散のため、当局が古くから導入を目指してきたが、銀行業界の反対で実現しなかったものである。この内容はのちに新銀行法に取り入れられた。

**第2次オイル・ショック前後の金融政策** 前述のように、公定歩合は昭和53年3月以来3.5%の低水準に置かれていたが、同年末のOPEC（石油輸出国機構）総会決議以降、原油価格は再び大幅に上昇することになった（第2次オイル・ショック）。

第1次危機の教訓からインフレ回避重視の姿勢を強めていた日本銀行は、速

やかに警戒的なスタンスをとった。54年第1四半期から窓口指導をきつめに運用し始めたのに続き、表1-3-1のとおり54年4月以降、たてづけに公定歩合を引き上げて引締めを強化した（公定歩合は55年3月に9.0%に引き上げられる）。預金準備率も引き上げられた。

こうした速やかで果敢な引締め政策の結果、輸入物価や原材料価格が大幅に上昇したのに対して、完成品段階にいくほど価格上昇を小幅にとどめることができた。すなわちホームメイド・インフレの抑制にある程度成功したのである。

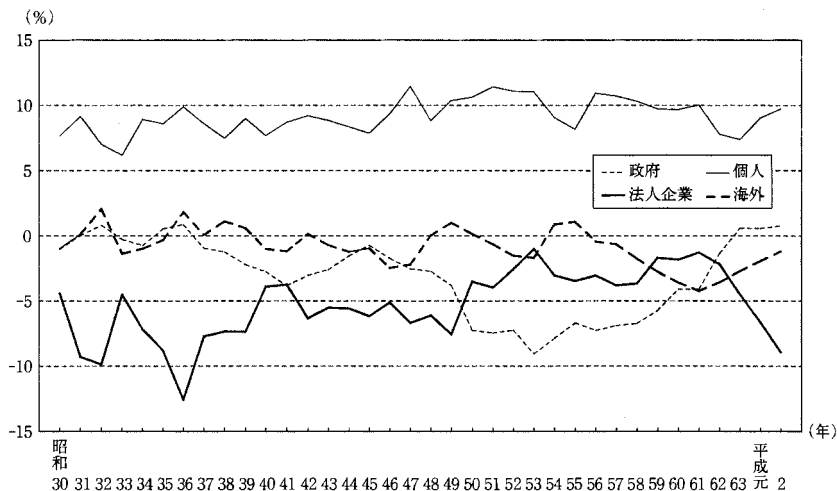
**金融構造の変化** この間、高度経済成長の終焉に伴い、金融構造にも歴史的な変化が生じた。

まず資金循環の構造が変わった（図1-3-1）。成長率が低下し、それに伴って爆発的な投資増加の局面を終えたことにより、資金不足を基調とする時代は去った。それは法人企業部門の資金不足が大幅に縮小したことに現れている。代わって資金不足（赤字）主体として拡大するのが政府部門と海外部門である。海外部門の資金不足は日本の経常収支黒字の定着を示し、資本は純流出となる。政府部門は、企業投資の縮小がもたらす総需要の不足分を補ってバランスさせる形で、財政赤字を拡大した（財政支出の増加と税収の伸び悩み）。

成長率の低下により、マネーサプライの伸び率の水準も基調として低下する。また、かつて高成長・高投資がもたらす高圧のもとで押し上げられていた市場均衡利率の水準も低下に向かう。

財政赤字は公債発行を増加させ、その残高を累積させた。それは金融システムにも大きな変化をもたらす。大量の公債は金融機関によって消化されたが、やがて保有が重荷となり、売却制限の緩和の要求が高まる。金融機関引受国債の売却制限の緩和は昭和52年に始められた。同年4月に特例（赤字）国債、10月には建設国債を、発行後1年経過後に売却できることとされた。以後しだいに制限は縮小されていく。これによって、52年以降、国債流通市場が急速に拡大を始めた。この市場は自由金利市場のコアとなるものであり、その発達は連鎖的に影響を広げていくことになる。自由金利市場が拡大すると、例えば高金

図1-3-1 主要経済部門の資金過不足額（対GNP比）



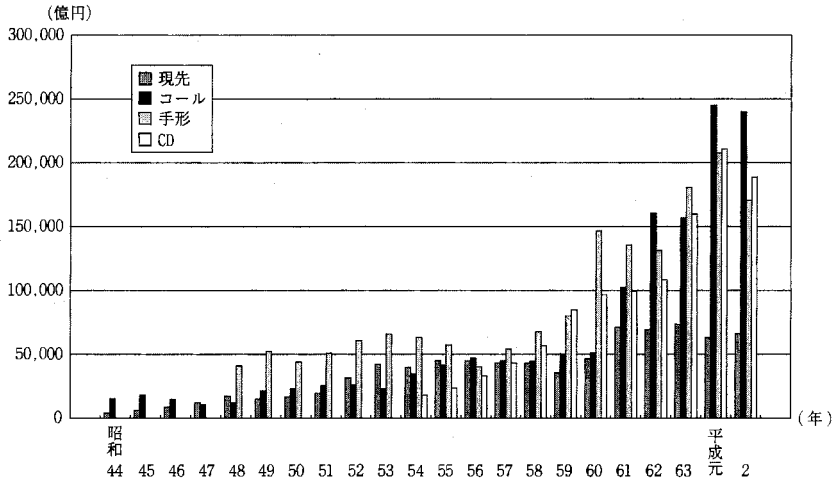
出所：日本銀行『資金循環勘定』各号より作成。

利時には規制金利市場から自由金利市場へ資金供給がシフトして（disintermediation：間接仲介離れ）、攪乱を起こす。それを避けるために金利の自由化が迫られるようになる。

金融政策のあり方にも影響は及ぶ。高度成長期の主な政策手段は、公定歩合操作、それと連動する規制金利体系のシフト、市場金利を下回る公定歩合のもとで生ずる日銀貸出への超過需要の充足度を操作する日銀信用割当、及び道徳的説得の一種である窓口指導（市中銀行の四半期ごとの貸出増加額にガイドラインを示す指導）であった。銀行貸出の量的な操作が大きな重要性をもっていたといえる。

国債流通市場を基点に自由金利市場が拡大し、各市場の連動（裁定）関係が強まると、金融政策もしだいに金利変動メカニズムを用いるものに移っていく。日本銀行も短期金融市場の自由化・整備を進めた。53年にはコール・レートの弾力化、期間の多様化を実施し、54年4月にはコール・レートの建値を廃止して、市場の需給関係がより正確に反映されるようにした。図1-3-2にみるように短期金融市場は拡大していった。

図 1-3-2 短期資金市場の量的拡大 (残高、昭和44～平成2年)



出所：大蔵省『財政金融統計月報』第323号、日本銀行『経済統計月報』各号より作成。

## 2 銀行行政の基本的考え方と行政運営

**金融行政の基本的考え方** この期の前半の金融行政は、インフレと投機の盛行、次いで深刻な不況という大きな変動に対する緊急の安定化措置に迫られた。しかしそれと同時に、長い目でみて経済金融環境が根本的に変わりつつあり、金融機関も行政も新たな方向を模索しなければならないと意識された。

その基本方向は、昭和52年7月の坊秀男大蔵大臣の演説（全国銀行大会）において、おおよそ次のように示されている。——もはや高度成長は期待できず、新たな経済構造に対応しなくてはならない。金融機関は、社会のニーズに応え、また公共的役割を果たすために、適正な競争原理のもとで、自己責任原則に立って効率化を進める必要がある。行政も、過保護や悪平等を廃さなければならない。

こうした新しい方向を検討するために、公式の金融制度調査会とは別に、銀行局長を囲む研究会（私的諮問機関）として金融問題研究会を設置し（52年7月）、今後のビジョンについて自由に討論を行った。

その結果、53年5月に銀行局長への報告書が提出されたが、その骨子は次のようであった。——高度成長は終わり、企業部門の大幅な資金不足は解消する。これにより金融機関は、従来の拡大基調が不適當となる、利鞘が縮小する、収益性の低い分野が融資対象として増加する、などの困難に直面する。同時に社会の要求も多様化しつつ厳しくなる。したがって金融機関は、公共的要請に応えながら効率化（コスト低減と収益性向上）を進めなければならない。提携や合併もありうる。効率化のための要点は、適正な競争原理の活用、特に金利機能の活用と業務多様化である。業務多様化については、分業の垣根を低め、相互乗入れた上で、それぞれ独自に専門化を追求すべきである。公共性の面では、預金者保護、信用秩序の維持とともに、社会の要請に即応した仲介機能が求められる。

このように、ある程度明確に展望を打ち出し、以後の行政の基盤的考え方として用いられた。

続いて国際化についても54年6月に報告書を提出し、以下のように述べている。——各国の自由化努力によって進みつつある国際化の成果は貴重なものであり、わが国の金融機関も対等で自由な競争を進めるべきである。ただし、わが国金融機関の国際業務はいまだ途上段階にあるから、固有のリスクへの管理体制の整備、情報能力や証券業務の強化、国内と異なる自由市場にふさわしい行動原則などが特に必要であり、行政としても相互主義への調整を図らなければならない。

**銀行等の参入・退出・合併** 以下では実際の行政をあとづけよう。まず参入・退出等の管理である。高度成長期に引き続き、この期の金融業の産業組織は表1-3-2のように安定的であった。

大手行グループでは、都市銀行は、昭和48年の太陽・神戸合併ののち12行で変化はない。三井、三菱、住友、富士、第一勧業、三和、東海、大和、太陽神戸、協和、北海道拓殖、埼玉の12行である。外国為替専門銀行は東京1行、長期信用銀行は日本興業、日本長期信用、日本債券信用の3行、信託銀行も三菱、

表 1-3-2 金融機関数

年 末	昭和49	50	51	52	53	54
都市銀行	12	12	12	12	12	12
外国為替専門銀行	1	1	1	1	1	1
長期信用銀行	3	3	3	3	3	3
信託銀行	7	7	7	7	7	7
地方銀行	63	63	63	63	63	63
相互銀行	72	72	71	71	71	71
信用金庫	476	471	470	468	466	462
信用組合	491	489	488	487	486	483

出所：日本銀行『経済統計年報』昭和55年。

住友、三井、安田、東洋、中央、日本の7行で、それぞれ変化がない。

地域金融機関では、地方銀行も63行で変わらない。相互銀行は、昭和51年に弘前相互銀行と青森銀行が合併して「みちのく銀行」となり、72行から71行に減少した。これは地方銀行・相互銀行の初の異種合併のケースとして注目されたが、当局としては地元経済にプラスであると判断して歓迎した。信用金庫・信用組合は主に合併により毎年数庫・組合ずつ減少した。

**店舗行政** この期の当初には、昭和48年2月の通達が店舗行政の基本方針であった。その内容は、①利用者の利便のため、店舗新設を1行年2店とする（従来1店）、②今後、店舗内示は2年度分まとめて行う（したがって2年度分で4店舗）、③団地等店舗を枠外として認める、④配置転換は過密店舗の整理等以外は認めない、などであった。④は、過疎地等からの撤退が地元との摩擦を生ずるケースに対処したものである。

しかし、折からの土地投機・地価高騰を促進しないための緊急対応として、49年度の店舗設置内示分は凍結とした。また50・51年度分の内示も通常4店舗のところ2店舗とし、しかも50年度は内示を行わないことにした。このように店舗設置は抑制的に取り扱われ、内示店舗数（都銀・地銀・相銀・信金計）は48・49年度の876から50・51年度は531に減少した。なお枠外の団地等店舗は同じく237から450に増えている。

52・53年度の内示は抑制をやや緩めて2年度で3店としたが、うち2店は近くに金融機関店舗がない場合とするとの条件を付した。また枠外の団地等店舗に「金融機関過疎地店舗」（およそ半径1km内に金融機関店舗がない地域への設置）という新たな範疇を導入して、より弾力化し、これを含む団地等店舗を2年度で3店認めた。さらに、上述のように配置転換は抑制してきたが、これを緩め、地元の不便が特段でなければ、経営効率化を重視して認めることにした。

このように、駅前などの一等地（繁華地区）の大型店舗はほぼ飽和に近いので、店舗配置はより地域に密着し小型店舗や機械化店舗を中心にすべきであるとの行政基調がとられた。

このことをより明示したのが54・55年度店舗通達である。そこでは店舗を「イ・ロ・ハ・ニ」の4類型に区分した。(イ)周囲500m以内に金融機関店舗のない「非競合地」の一般店舗、(ロ)非競合地ではないが利用者の急増などの条件がある一般店舗、(ハ)小型・機械化店舗、(ニ)団地等店舗、がそれぞれである。その上で、2年度について次の認可方針とした。①一般店舗は2店以内、うち1店以上はイ型。②ハ型と代理店を合わせて4店以内。③ニ型は大幅ではないが弾力的に扱う。④配置転換は前期の原則に沿って認める。

この結果、店舗数は表1-3-3のように推移した。

**経営諸比率指導** 経営諸比率指導は、従来に引き続き、次の5項目について行った。

#### ① 経常収支率規制

経常収支率（経常支出／経常収入）規制は、コストの支出を抑え、銀行の安定性を向上させる目的のもので、戦後初期に重要であったが、昭和43年に廃止された。ただし経費率の逡減と株式配当の抑制の指導は続けられた。

#### ② 預貸率規制

貸出／預金（期末残高ベース）80%以内を基準として貸出増加の抑制を狙ったが、特に都市銀行では基準を上回り続けた。



表 1-3-3 金融機関店舗数

年 末	昭和49	50	51	52	53	54
都市銀行						
本 店	13	13	13	13	13	13
支 店	2,427	2,465	2,489	2,516	2,561	2,584
出張所	26	31	38	44	49	58
長期信用銀行						
本 店	3	3	3	3	3	3
支 店	38	40	43	46	47	50
出張所	—	—	—	—	—	—
信託銀行						
本 店	7	7	7	7	7	7
支 店	277	282	286	287	293	295
出張所	—	—	—	—	—	—
地方銀行						
本 店	63	63	63	63	63	63
支 店	4,549	4,641	4,824	4,924	5,059	5,139
出張所	178	196	241	266	277	298
相互銀行						
本 店	72	72	71	71	71	71
支 店	3,122	3,219	3,287	3,353	3,473	3,594
出張所	37	32	28	29	30	47
信用金庫						
本 店	476	471	470	468	466	462
支 店	3,933	4,085	4,310	4,466	4,709	4,836
出張所	59	59	57	54	56	52
信用組合						
本 店	491	489	488	487	486	483
支 店	1,655	1,718	1,790	1,862	1,926	1,967
出張所	62	62	54	52	47	54
郵便局	21,865	22,016	21,502	21,681	21,884	22,074

出所：日本銀行『経済統計年報』昭和55年。

注：外国為替専門銀行は都市銀行に含まれる。

### ③ 不動産比率規制

営業用不動産／狭義自己資本を基準50%以内、目標40%以内としたが、都市銀行では50%超が続いた。

### ④ 流動性資産比率規制

流動性資産／預金30%以上を目標としたが、1970年代末まで未達成であった。なお流動性資産の定義は貸出以外の資産で、主に証券であるが、そのうち株式保有は奨励しない扱いであった。

#### ⑤ 自己資本比率規制

広義自己資本／預金10%以上を目標とした（分母を預金としたのは自己資本を預金の支払準備と位置づけたからである）が、一貫して未達成であり、かつ低下した。

—以上にもるように、規制目標値をクリアーしない場合も多く、その場合も厳密な罰則が用意されているわけではなかった。厳密な基準達成ではなく、目標に向けた現実的な改善を促す効果が狙いであったといつてよい。

#### その他の行政事項

**CDの創設** 昭和54年、自由金利商品であるCD（譲渡性預金 Negotiable Certificate of Deposit）が創設された。これは金利自由化を銀行部門に進める大きな一歩であった。CDは昭和36年にアメリカで発行されたもので、日本では45年に時期尚早として見送られた経過があるが、条件が変化して金融自由化が進み始めたことから、53年の金融制度調査会で導入が了承され、54年3月の銀行局通達によって制度が発足した。5月に各金融機関から第1号が発売された。

**拘束性預金自粛指導** 歩積・両建は、銀行が融資先に融資する一方で預金を要請することで、古くからの商慣習である。戦後は金利が低位規制されたため、銀行はこれによって実効金利を調整した。しかし、高成長下で資金需要が強いことを背景に、銀行側がその優位な立場を利用して半ば強制的に要求する「拘束性預金」となっていると中小企業等の声により社会問題化し、当局も自粛指導を続けてきた。表1-3-4は拘束性預金の実態調査の推移であるが、昭和50年代以降、縮小していることがわかる。長期にわたったこの問題も、高成長の終焉、高圧の資金需要の消滅という条件の変化によって解決をみたといえる。

表 1-3-4 拘束預金比率の推移

(単位：%)

調査回数	調査年月	預金の種類		
		狭義の拘束預金比率	事実上の拘束預金比率	広義の拘束預金比率
第1回	昭39.3	—	—	29.3
第5回	41.5	14.5	10.6	25.1
第10回	43.11	9.8	15.5	25.3
第15回	46.5	8.5	12.2	20.7
第20回	48.11	4.1	13.5	17.6
第25回	51.5	2.7	14.1	16.8
第30回	53.11	1.5	8.8	10.3
第33回	56.5	1.5	7.7	9.2
第34回	57.5	1.3	7.8	9.1
第35回	58.5	1.3	7.4	8.7
第36回	59.5	1.2	7.0	8.2
第37回	60.5	1.2	6.2	7.4
第38回	61.5	1.0	6.1	7.1
第39回	62.5	1.0	6.0	7.0

出所：銀行局金融年報編集委員会編『銀行局金融年報』昭和63年版（金融財政事情研究会）、80ページ。

注：上表の算式

- (1) 狭義の拘束預金比率 =  $\frac{\text{狭義の拘束預金の総計額}}{\text{借入金の総計額}} \times 100$
- (2) 事実上の拘束預金比率 =  $\frac{\text{事実上の拘束預金の総計額}}{\text{借入金の総計額}} \times 100$
- (3) 広義の拘束預金比率 = 狭義の拘束預金比率 + 事実上の拘束預金比率

**銀行検査** 最初に戦後の銀行検査について簡単に説明しておこう。

日本の金融行政では、銀行局の銀行課・中小金融課などのいわゆる原課（行政各課）の行う監督行政と、検査部等の行う検査とを、「車の両輪」と位置づけてきた。すなわち監督行政が時々に掲げる重点方針に沿って検査を行い、逆に検査で明らかになった事実を考慮して監督行政方針を策定する。人事面でも、検査官をスペシャリストとして扱うアメリカとは異なり、両部局の交流を図り、双方に通暁する人材育成を行ってきた。

検査の体制は、この時期を通じて、大蔵本省検査部に80人前後、財務局に200～240人前後であり、これはアメリカなどと比べると格段に少ない。対象の

分担は、本省検査部が都市銀行、長期信用銀行、信託銀行、保険会社（及び地方銀行・相互銀行）、財務局が信用金庫、地方銀行・相互銀行（地銀・相銀のうち大手のもの及び特に注意すべきものは本省と財務局の共同検査）、保険の募集取締り、都道府県が信用組合、となっていた。財務局の検査担当者は大蔵本省、都道府県の検査担当者は財務局において研修を行い、ノウハウの共通化を図った。

本省検査部の代表的な検査の方法は次のようであった。

検査班が5～10人で編成される。大手行などが対象の場合は主に資産査定担当の応援がついて10数人になる。内示（検査対象の指示）が出ると、まず1週間程度で準備を行う。主な作業は、前回検査資料、各種経営指標データ（過去3～5年程度にわたる同業態、同地域、同規模金融機関との計数比較表で、昭和47年頃からコンピュータ化された）を検討し、さらに行政課からの資料提供・聞き取りをへて、対象機関の状況、特に問題点を把握し、検査のポイントを絞ることである。

次に対象機関に出向くが、これには総合検査と部分検査、また一般（定例）検査と特別検査とがある。総合検査、一般検査が通常のものであり、部分検査は資産査定のみ・経営管理チェックのみというように調査項目を絞って行うもの、特別検査は特定の目的で非定例的に行うものをいう。

第1段階は現物検査（現物）及び実地調査（実調）である。現物検査は、選定した店舗に臨店し、原則2日をかけて、照合作業（元表・日計表と現金残高、契約書と現物などの合致ぶりのチェック）、共通事項（貸出の対象業種・資金使途・返済条件・信用調査の適否、不正預金の存否、記帳管理ぶりなどの調査）、個別事項（個別業務項目のチェック）、の3項目の調査を行う。これに対して実地調査は、事前調査でピックアップされた問題点をチェックするものである。両者とも講評を行って終了する。

次が本検査となる。金融機関から提出された資料と現物・実調で収集した資料をもとに、1週間から10日かけて行う。その中心は資産査定、中でも貸出金調査である。計数の検討、貸出管理の調査などであるが、特に問題債権・大口

貸出については詳細にチェックする。専担ごとのヒアリングをへて、最後に頭取以下役員に対し講評を行って終了する。

本省に帰ると、検査班から本部に対して報告会を行う。結果は示達書として発せられ、銀行局全体に回って利用される。

最も重要な貸出資産の査定は次の4分類である。

- ・第I分類……健全資産
- ・第II分類……問題債権（将来回収不能に陥る恐れのあるもの）
- ・第III分類……損失の発生が見込まれるが損失額の確定しえないもの（50%を正味自己資本査定上損失とする）
- ・第IV分類……回収不能または無価値と判定される資産

第II分類以下を分類資産と呼び、その割合を分類率という。分類率はおおよそ、大手銀行1%台、地方銀行2%台、相互銀行3~4%台、信用金庫がその2倍程度であるのが通常であった。

この時期には、過剰流動性ブーム下の貸出増に続く不況により、昭和51から53年度にかけて不良債権の増加、分類率の上昇がみられた。不動産業とサービス業が中心であった。発生原因としては、業容拡大優先による安易な貸し進み、大企業の信用の過信、内部管理の厳正を欠き権限を逸脱した融資、審査の不十分、有力者の要請に引きずられたケース、流用監視の不在などが繰り返し指摘された。なお54年度には景気回復を受けて分類率は改善した。

**金融制度調査会の審議——「普通銀行のあり方」** 昭和50年5月、金融制度調査会は大蔵大臣から、銀行法などの法令・制度について諮問を受け、以後4年にわたる審議を経て、54年6月に答申「普通銀行のあり方」を提出した。これが銀行法改正の基礎となった<sup>1)</sup>。

審議では、「今後のわが国の経済構造および金融構造について」「銀行の役割について」「銀行業務の範囲について」「銀行経営上の諸原則について」といったかなり基本的な事項に時間をかけた。この背景の1つには、50年の諮問当時、狂乱物価以来の大企業批判、銀行批判の世論の高まりがあり、このもとは時

間をかけて冷静な検討を可能にすべきとの判断があった。もう1つは、経済基調の根本変化に対応して基礎から再検討する必要があったことである。

答申は次のような要点を含んでいた。

- 高度成長から安定成長への移行に伴って、企業部門の強い資金需要の縮小など金融環境も変化する。このもとで基本的に必要とされるのは効率性であり、市場メカニズム・競争原理を活用することである。同時に、社会的な公正、銀行の公共性も確保されなければならない。
- このため、金利機能の活用（自由化・弾力化）、業務範囲の弾力化、経営効率化、各業態の専門性の発揮、行政の弾力的運用と同時に、信用秩序維持・預金者保護のための健全性確保も図らなくてはならない。
- 以上をふまえ、銀行法の全面的改正が適当である。具体的には、基本理念を示す目的規定、免許・認可等の基準の規定、健全性確保のための原則（資本充実、資産の流動性、大口融資規制など）の規定、ディスクロージャー規定、監督・命令に関する規定などを整備すべきである。

—これらのほか、銀行の証券関係業務、すなわち国債窓販（新発国債の募集取扱い）とディーリング（既発公共債の売買）の規定が、証券との業際問題として特に問題となり、大蔵省の調整に委ねられた。

〔注〕

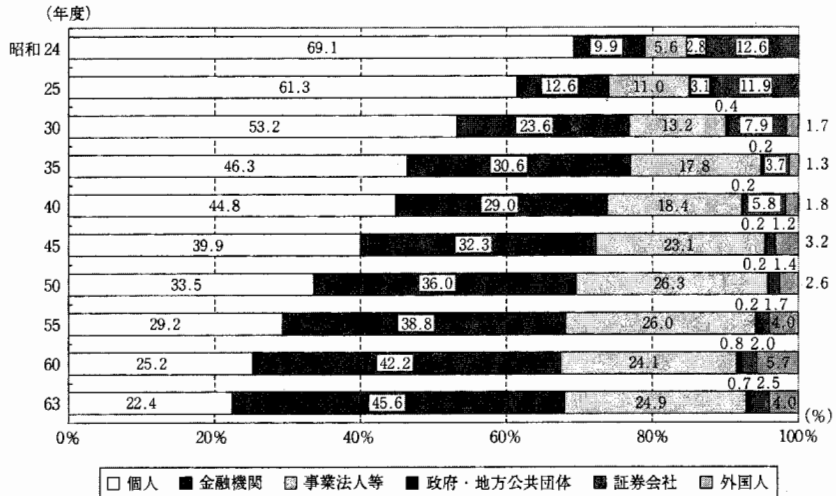
- 1) 答申と関連資料は大蔵省銀行局内金融制度研究会編『普通銀行のあり方と銀行制度の改正——金融制度調査会の答申』（金融財政事情研究会、昭和54年）。

### 3 国債大量発行と証券市場

証券行政については、まず証券市場の状況とそれに対する行政、次いで証券業者に対する行政、の順で記述する（第2・3章も同様）。

**株式保有の法人化と機関化** 株式市場では、保有構造（株主構成）の変化が大きな問題であった。図1-3-3が示すように、財閥解体など戦後改革措置に

図 1-3-3 所有者別持株比率の推移



出所：全国証券取引所「株式分布状況調査」より作成。

より昭和24年度に70%ほどに達した個人持株比率は、昭和40年度にも45%程度あったが、継続的に低下して昭和63年度には20%強となった。代わって増加したのは事業法人と金融機関（機関投資家）である。この現象は法人化・機関化と呼ばれた。

特に相互持合いは株式市場の機能を阻害する面があるという点から問題にされ、証券取引審議会は昭和51年、報告書「株主構成の変化と資本市場のあり方について」をまとめた。同報告書は、法人化・機関化の原因として、①企業集団形成と安定株主工作、②時価発行の増加と額面に対する安定配当策により利回りが低下し、個人株主にとって魅力が減退したこと、③発行企業と証券会社双方の個人株主軽視、④税制における個人株主の不利をあげた。したがって対策は、①法人の株式保有の行き過ぎ是正、②株式投資の魅力の回復、③機関投資家の役割の向上、④証券会社の営業姿勢の改善、⑤投資家保護の徹底とされた。特に②では額面に対する安定配当率という従来の考えを改め、配当性向を重視すべきこと、⑤でディスクロージャーの充実と不公正取引の防止があげら

れた。

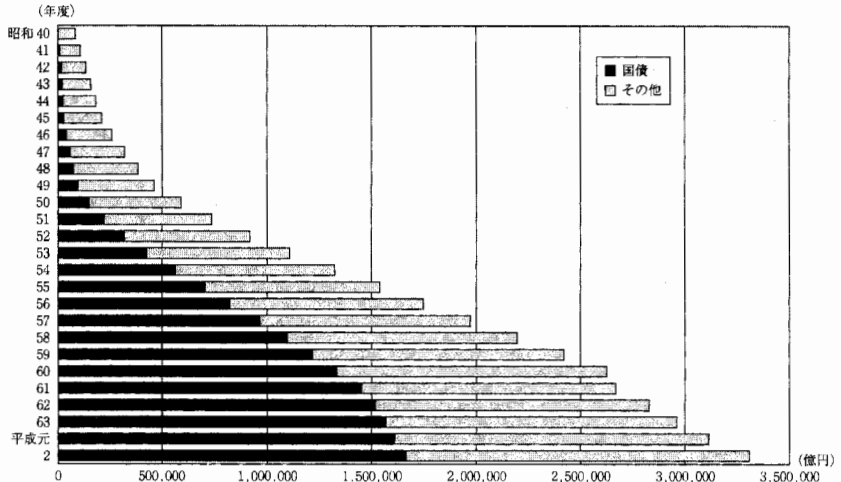
**株式時価発行の増加問題** 昭和50年前後から、時価発行増資に関する議論が盛んに行われた。時価発行は今日では当たり前であるが、額面割当増資に長く慣れ親しんだわが国の株式市場では、時価と額面との差額であるプレミアム分だけ発行企業の利益、株主の損であり、プレミアムは株主に還元しなければならないとするのが標準的な考え方だったからである。本来は、調達した資金を高い収益をあげる投資プロジェクトに使うかどうか、企業価値が増大するかどうか株主の利益にとって本質的であり、直接的な利益「還元」は見かけ上だけのものになる。しかしながら、この当時はそうした考え方がまだ定着しておらず、上記のような議論が激しく闘わされたのである。

**国債大量発行と債券市場の拡大** 戦後日本の公社債市場は、発行市場・流通市場とも、また質・量ともに、極めて未発達な状態にあった。特に国債市場では、発行時に参照すべき流通利回りがなく、財政当局があるべき流通利回り（市場実勢）よりも低い利率で発行していた。これを市場で売却すれば当然売却損が出る。実際は引受シンジケート団により引受け消化され、金融機関への割当に近かったが、発行後1年を経過すれば日本銀行が買いオペを実施したので、大きな支障にはならなかったのである。

しかし、昭和50年度補正予算に始まって国債発行額は大量になり、図1-3-4のように残高も急増して、買いオペではまったく追いつかなくなった。そこで証券取引審議会は昭和52年10月、報告書「今後の望ましい公社債市場の在り方」をまとめ、需給実勢を十分反映するよう公募入札制導入を含む国債発行条件の弾力化を行うこと、自由な流通市場を拡大すること、あわせて起債会による事業債起債調整を廃止することなど、大胆・率直に提言した。結果的に、昭和52年4月から国債の流動化が開始され、54年4月から流通市場の整備が実施された（店頭市場で行われていた大口取引を取引所に導入）。以後、表1-3-5にみるように国債売買高がリードして公社債流通市場は急激に拡大していっ



図 1-3-4 公社債発行残高の推移



出所：公社債引受協会編『現代日本の公社債市場』（昭和61年）、同『公社債年鑑』平成3年版より作成。

た。国債大量発行を契機に債券市場が急成長し、流動性を提供するとともに、大きな自由金利市場が登場して、その波及の起爆剤となったのである。

**社債発行市場の改革** 高度成長が終わり、銀行借入れ一辺倒であった企業金融も、大企業部門では内部資金調達・証券発行の比率上昇へと変化を始めた。これに対応して、社債発行限度暫定措置法が昭和52年5月施行され、それまで資本及び準備金の総額または純資産額のいずれか少ない方までしか発行できなかった（商法第297条）社債の発行限度が、その2倍まで拡大された。また、社債発行の有担保原則が慣行として続いてきた（ただし昭和37年日立製作所のアメリカでの発行以来、海外での転換社債発行は大部分無担保であった）が、昭和54年3月、シアーズ・ローバックの金融子会社シアーズ・オーバーシーズ・ファイナンス N. V. が戦後わが国で初の無担保公募社債を発行した（親会社の保証）。4月には松下電器産業が初の完全無担保転換社債を発行した。

**証券行政の体系** ここで証券行政の体系を概観しよう。昭和43年・証券業免

表1-3-5 公社債売買高の推移

(単位：億円、%)

年度	売買高	国債の割合	
		うち国債	
昭和40	23,892	0	0.00
41	28,321	411	1.45
42	33,672	1,768	5.25
43	51,349	2,433	4.74
44	62,954	3,006	4.77
45	90,981	4,343	4.77
46	119,260	3,008	2.52
47	168,610	5,196	3.08
48	233,277	10,774	4.62
49	384,290	17,112	4.45
50	566,589	12,936	2.28
51	725,367	32,677	4.50
52	1,358,900	221,164	16.28
53	2,014,573	697,383	34.62
54	2,262,199	1,128,873	49.90
55	2,854,593	1,663,681	58.28
56	3,049,119	1,951,860	64.01
57	3,415,085	2,332,934	68.31
58	4,391,393	3,167,083	72.12
59	8,380,231	7,235,556	86.34
60	25,933,971	24,521,915	94.56
61	36,138,530	34,125,643	94.43
62	52,051,074	50,055,429	96.17
63	41,820,500	39,797,076	95.16
平成元	35,891,167	34,380,929	95.79
2	33,512,145	31,957,578	95.36

出所：公社債引受協会編『現代日本の公社債市場』（昭和61年）、同『公社債年鑑』平成3年版より作成。

許制移行後の行政の体系は、大蔵省証券局総務課長監修『図説 日本の証券市場』各年版で次のように示されている。

○監督行政

- ・証券会社の免許・監督等……………業務課
- ・外国証券会社の支店の免許・監督等……………業務課
- ・投資信託委託会社の免許・監督等……………投資信託課→業務課

- ・証券取引所の免許・監督等……………総務課→流通市場課
- ・証券会社等の検査……………検査課

○証券市場行政

- ・市場における公正な価格形成の確保……………総務課→流通市場課
- ・資本市場に関する政策・調整……………資本市場課
- ・企業内容開示制度……………企業財務課
- ・公認会計士制度……………企業財務課

このように〈市場行政〉と〈業者（監督）行政〉の2分野に区分される。以下では業者（監督）行政をみるわけであるが、免許制以降は、証券取引法第3章第28条第1項で「証券業は、大蔵大臣の免許を受けた株式会社でなければ、これを営むことができない」とし、第2項で免許は以下の4種類と規定した。

〔1号免許〕有価証券の売買

〔2号免許〕有価証券の売買の媒介、取次ぎ及び代理並びに有価証券市場における売買取引の委託の媒介、取次ぎ及び代理

〔3号免許〕有価証券の引受け及び売出し

〔4号免許〕有価証券の募集及び売出しの取扱い

監督当局は大蔵省証券局であったが、行政の一部は当該証券会社の本店所在地の財務局長に委任された。免許行政は事前予防的でなければならず、そのためには普段から監督対象の実態を正確に把握するとともに機動的に判断する必要があり、本省だけではそれは困難であるとの考えによる。委任しないのは、重要または異例と認められる一部の事項と、本省監理会社——資本金が一定以上で東京に本店のあるもの（昭和43年時点で一般証券会社23社、投信販売会社4社、日本共同証券、昭和54年時点では総合証券会社12社、その他16社、外国証券会社）——であった。また一部の事項は本省と財務局の協議事項とされた。

**証券会社と証券業界** 免許種類別の証券会社数は昭和54年時点で表1-3-6の通りであり、証券会社数の推移は表1-3-7のようである。免許制移行から本書の対象期間内までには、一般証券会社の実質的な新設はない（沖縄復帰に

表1-3-6 免許種類別証券会社数（昭和54年12月末現在）

免許区分	会 員			会員外	合 計
	正会員	才取会員	計		
1、2、3、4号	61		61	4	65
1、2、4号	72		72	91	163
2号	1	20	21	1	22
1、3、4号				1	1
1、2号				1	1
合 計	134	20	154	98	252

出所：大蔵省証券局年報編集委員会編『大蔵省証券局年報』昭和55年版（金融財政事情研究会）、174ページ。

表1-3-7 証券会社数等の推移

年 月		会社数	資本金 (億円)	店舗数	備 考	
昭和43.4.1	(A)	277	1,199	1,860	免許制全面移行時	
49.12		258	1,640	1,905		
50.12		257	1,747	1,908		
51.12		258	2,185	1,938		
52.12		257	2,277	1,961		
53.12		255	2,555	2,005		
54.12		252	2,748	2,038		
55.12		251	2,891	2,079		
56.12		243	3,181	2,103		
57.12		242	3,354	2,114		
58.12		239	3,699	2,149		
59.12		228	4,294	2,207		
60.12		224	4,779	2,301		
61.12		221	5,516	2,421		
62.12		220	7,266	2,573		
63.12		220	8,727	2,757		
平成元.12		220	11,633	2,943		
2.12	(B)	220	12,378	3,137		
(B)／(A)		0.79	10.32	1.69		

出所：『大蔵省証券局年報』昭和55、平成4年版より作成。

伴う免許2件とその他特殊なもの2件)。表1-3-7にみられる証券会社数の減少は、主に中小証券の合併によるものである。

**行政指導** 免許制下では、営業所の設置、位置変更、支店以外の営業所の支店への変更(昇格)は大蔵大臣の認可事項である。店舗乱立の防止、特に大手と中小の過当競争の回避に留意し、地元証券が優先された。昭和49年度までは毎年度店舗通達が出されたが、50年度以降は2年度ごと内示となった。

前述のように、可能な限り問題発生前に策を講じる事前予防型行政をとる立場から、決算指導(銀行行政でいえば経営諸比率指導)も行われた。その前提として必要だったのが、いまだ不統一な各社の決算基準(勘定科目・経理処理)の統一であった。ようやく昭和46年5月、業界団体としての証券業協会連合会が理事会決議のかたちでおおむね統一を図り、行政側も47年8月基本通達「証券会社の決算経理基準について」を発して、内部留保の充実と資産内容の堅実化を図った。

表1-3-8が証券会社の決算状況の推移である。業容は傾向的に拡大し、特にバブル期の拡大は著しい。収入の大部分は委託手数料を中心とする受入手数料であるが、しばしば減少して波を描く。有価証券売買益はそれ以上に波が大きい。これらのため損益も大きな振幅を示している。

このほか、証券会社の営業姿勢も継続的に問題になった。典型例である昭和49年12月通達「投資者本位の営業姿勢の徹底について」は、「収益の向上を急ぐあまり投資者の利益を軽視した過当勧誘、過当競争を行い、その結果投資者の信頼を失う事例がなお見受けられる」ことは遺憾であるとして、以下の点を指導している。

- ① 投資者の意向と実情に即した取引を行うこと……「自社の営業方針に基づく特定少数の銘柄の一律集中的な推奨の如く投資情報を主観的又は恣意的に提供することは厳に慎むこと」。
- ② 信用取引の過度な利用を自粛すること。
- ③ 引受業務の充実を図ること。

表1-3-8 証券会社の決算状況

(単位：億円、%)

決算期	受入 手数料 (a)		有価 証券 売買益	金融 収支 (b)	販売費・ 管理費 (c)	経常 損益	法人税等 引当額	当期 損益	営業収支 (a)-(c) =(d)	経常 収支 (d)+(b)	経常 収支率
		うち、委 託手数料									
昭和49.9	3,711	2,440	2	582	3,993	342	210	268	-282	300	106
50.9	4,257	2,695	554	630	4,572	892	546	396	-314	316	106
51.9	5,760	3,875	785	667	5,609	1,623	761	732	151	818	113
52.9	6,441	4,118	1,404	766	6,484	2,152	1,247	1,132	-43	723	110
53.9	8,255	5,426	1,217	767	7,493	2,764	1,448	1,426	762	1,529	119
54.9	8,830	6,181	247	879	7,765	2,229	1,034	1,157	1,066	1,945	123
55.9	8,741	6,202	596	1,097	8,277	2,185	1,161	997	464	1,561	116
56.9	10,442	7,765	767	1,235	9,512	2,947	1,640	1,329	930	2,165	119
57.9	8,487	5,255	1,146	1,232	9,368	1,549	779	812	△881	351	103
58.9	12,431	9,011	1,657	1,544	11,430	4,220	2,414	1,631	1,001	2,545	119
59.9	15,227	10,802	2,086	1,792	13,518	5,612	2,894	2,469	1,739	3,501	123
60.9	19,404	13,991	3,462	2,173	16,436	8,631	4,795	3,429	2,968	5,141	127
61.9	30,552	23,840	4,533	2,439	21,685	15,783	8,873	6,350	8,867	11,306	146
62.9	41,102	31,157	4,549	3,240	26,879	21,969	11,274	10,172	14,221	17,461	160
63.9	38,430	27,436	2,277	3,701	27,381	16,812	8,211	8,249	11,049	14,750	148
平成元.3	22,190	16,591	2,627	1,964	15,124	11,639	6,236	4,856	7,066	9,031	154
2.3	45,085	31,143	3,365	5,247	31,693	21,675	11,130	10,039	13,392	18,639	152

出所：『大蔵省証券局年報』各年度版より作成。

- ④ 売買取引の配慮に万全を期すること……顧客管理体制を充実し、適切な投資勧誘が行われているか常時把握すること（内部監査の強化）。
- ⑤ 営業に関する成績評価を改善すること……取引高・手数料収入のみを査定基準とすることは望ましくない営業姿勢につながるので、他の基準をより重視すること。

**証券検査** 証取法に基づき毎年の証券検査が行われた。証券検査官は昭和49年度定員で専任150、併任68、計218名で、米SECなどと比べればごく小規模であった。検査内容の重点は、財産内容・収支基盤が健全であるか、内部管理が厳正に行われているかに置かれた。経営が懸念される会社を対象に、昭和49年、常時継続的な監視を行う要監視会社制度を設けた。財務局所管の中小会社のチェック、経営悪化・倒産の防止を目的としたものである。要監視会社に対しては、厳しい行政指導のもとで経営を立て直せる場合は温存し、それが困難

であれば合併の斡旋によって存続を図った。

#### 4 大衆化の進展と保険業

**戦後の保険業と保険行政** 戦後の保険業は、戦争による深い打撃から再建されたのち、高度経済成長のもとで発展を遂げた。所得水準の向上に伴って保険の普及は著しく、生命保険では保有金額の対国民所得比でみてアメリカを上回る世界一の普及国になった。加入者は増加しつつ大衆化し、保険会社の保有資産も巨大となって、特に生命保険業界は株式投資家・保有者として重要な存在になった（のちには米国証券投資家としても巨大な存在になる）。

同時に保険業は、金融業の中でも、強い規制のもとで業界団体が強固に機能し、安定的な業界であった。戦後日本の金融について「護送船団型」という性格づけがしばしば行われるが、保険業はその典型であったといえる。

まず金融制度の分業主義のもとで、兼営を禁じられた生命保険・損害保険両業界が、他の金融業界と厳格に分離されてきた。両業界とも新規参入がほとんどなく、業界内構造はほぼ不変であった。生命保険では“20社体制”が長く維持されたのち、沖縄返還に伴い昭和47年に琉球生命が加わって“21社体制”となったほかは、外国保険会社（合併を含む）の若干の参入があったのみである。損害保険では“22社体制”が続いてきた。また、「大数の法則」を基礎とするため保険事故確率データの共有化が望まれること、契約履行の信頼性と安定性が特に求められることなどの保険の特性もあって、業界団体が特に強く機能した。保険商品（契約）の基本的な内容は業界一律に定められ、各社の競争はごくわずかな商品性の違いによって行われるのみであった。価格にあたる保険料率も、損保では料率算定会を通じて当局認可のもとに一律に定めたものを使用することが義務づけられていたし、生保でも各社を通じてほとんど一律であった。つまり価格競争は基本的に存在しなかった。しかも料率は、損保でいえば、保険そのものを成り立たせる分（純保険料率）だけでなく、保険会社の一定の収益の分（付加保険料率）も含めて決まっていたから、すべての保険会社の経営の維持が保障されたことになる。したがって競争はもっぱら量的な拡大、販

売の増加、そしてそのもとの経費削減を巡って行われた。

このような体制が基本的に変わるのには、はるかのち、平成7（1995）年の保険業法の抜本改正以後のことであり、本書の対象期間においては変化はない。

それ以前の基本法は、昭和14年（すなわち保険業の所管が商工省であった時代）制定の保険業法で変わらなかった。そのため現実の保険行政は、保険審議会が提出する詳細な答申に基づいて発出される通達によって行われた。したがって「通達行政」「審議会行政」とも呼ばれた。監督当局は大蔵省銀行局保険部である。

なお本書の対象期間に提出された保険審議会の答申は次の通りである<sup>1)</sup>。

- 昭和50年「今後の保険事業のあり方について」
- 昭和54年「経済社会の構造変化に対応した保険事業のあり方について」
- 昭和56年「今後の損害保険事業のあり方について」
- 昭和60年「新しい時代に対応するための生命保険事業のあり方」
- 昭和62年「新しい時代を迎えた損害保険事業のあり方」

以下では、これらの答申を中心にして保険行政の推移をまとめる。

**安定成長期の保険業の概観** 高度成長は終わったが、保険業の動向は、ひとこと言って経済全体の動向とは大幅に乖離しており、本書の対象期間にも高率の成長を続ける。特に昭和60年代以降（1980年代後半）にはバブル経済のもとでさらに膨張する。戦後のトレンドの基本的転換が生ずるのは、すなわち保険市場が成熟し、成長が前提でなくなる（とともに自由化が行われる）のは、バブル崩壊後の1990年代、特にその半ば以降のことである。ここでは本書の対象期間を通じた保険市場の動向を概観しておく。

まず生命保険の契約高と総資産の推移を表1-3-9でみよう。契約の件数は昭和49年度末7284万件から平成元年度末4億4266万件へ6.1倍に順調に増えている。契約残高も同じく205兆円から1404兆円へ6.8倍の高率増加である。生命保険会社総資産でも同じく11兆円から116兆円へ10倍以上増加している。市場の拡大と大衆化が継続していることがわかる。



表 1-3-9 生命保険の年度末現在契約と  
保険会社総資産の推移

年度	年度末現在契約		総資産額 (百万円)
	件数	金額(百万円)	
昭和49	72,836,644	205,095,719	11,110,605
50	162,788,490	265,417,752	12,896,046
51	174,768,602	334,392,561	14,894,553
52	184,942,895	400,600,690	17,045,959
53	192,876,583	463,558,116	19,631,782
54	203,271,000	521,398,578	22,744,261
55	209,817,935	572,328,306	26,257,774
56	226,455,937	642,851,406	30,098,750
57	266,826,598	706,176,542	34,613,776
58	309,238,019	758,672,411	39,526,864
59	328,092,056	807,670,221	45,740,141
60	348,630,718	880,967,531	53,870,599
61	371,844,063	967,392,754	65,317,184
62	386,893,180	1,079,361,061	79,258,407
63	417,632,474	1,232,134,383	97,082,790
平成元	442,656,819	1,403,813,180	116,159,725
2	470,495,469	1,595,308,712	130,251,320

出所：生命保険協会、日本損害保険協会編「保険年鑑」平成2年版  
(大蔵財務協会)より作成。

注：1. 昭和56年度以降は個人保険+個人年金保険+団体保険。それ以前は個人保険+団体保険。

2. 昭和50年度以降の団体保険の件数は被保険者数。

また表1-3-10で損害保険の契約高と総資産をみると、契約の件数が昭和49年度末1億431万件から平成元年度末3億1005万件へ3.0倍、同金額が608兆円から4279兆円へ7.0倍、損害保険会社総資産が3兆円強から24兆円弱へ7.1倍に、それぞれ大幅に増加した。ここでも市場の拡大と大衆化が継続している。

このように市場の拡大と大衆化が続き、また規制も存続したことから、この期の保険会社の経営方針の基本は引き続き量的拡大競争、すなわち販売チャネル・販売網の拡大とマーケットシェア拡大競争にあった。

なお、バブル期の保険業の拡大は特に著しかったが、それはやはり投機の盛行の一環でもあった。例えば図1-3-5で損害保険の種目別の元受正味保険料の構成比をみると、長期的にはかつての主力であった火災や海上保険、さらに

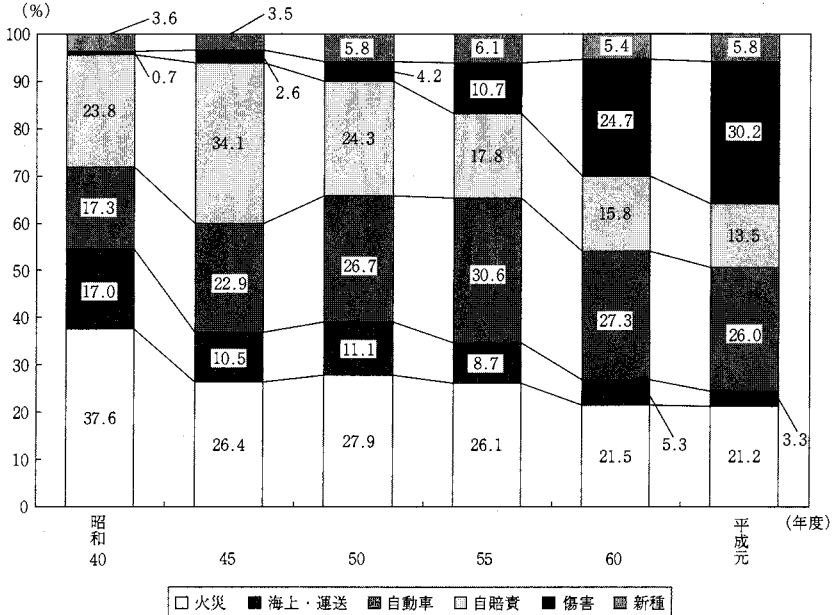
表1-3-10 損害保険の年度末現在契約と  
保険会社総資産の推移

年度	年度末現在契約		総資産額 (百万円)
	件数 (千件)	金額 (百万円)	
昭和49	104,313	607,515,074	3,342,130
50	114,378	752,515,332	3,876,057
51	126,886	988,316,822	4,489,372
52	146,024	1,247,972,084	5,077,050
53	164,180	1,606,584,332	5,711,152
54	183,381	1,951,257,925	6,420,878
55	199,978	2,384,960,920	7,201,654
56	214,158	2,875,228,767	7,991,234
57	230,774	3,396,874,684	8,819,379
58	246,715	3,571,167,346	9,838,873
59	260,829	3,735,801,071	10,813,910
60	274,049	3,742,697,174	12,173,437
61	286,552	3,831,502,620	15,080,341
62	297,600	3,893,679,267	17,524,232
63	299,372	4,087,946,507	20,669,363
平成元	310,046	4,278,597,264	23,766,544
2	320,865	4,311,931,775	26,180,792

出所：『保険年鑑』平成2年版より作成。

自賠責保険の比率が減少し、自動車保険（任意）が主力となっているが、そのほか1980年代に傷害保険が急増し、バブル期にはそれがさらに著しい。これは主として傷害保険に貯蓄性（満期払戻）の特約を付ける積立型の激増によるものであり、保険にも高利回の収益性を求めるバブル期の影響が強く及んだことを示している。生命保険ではバブル期に伸びが大きいのは普通養老保険と終身保険、個人年金保険であり、高齢化の進展の影響が大きい。一時払養老保険や変額保険の人気にみられるように、やはり収益性が求められた側面もある。一方、図1-3-6で生命保険会社の資産の構成をみると、かつての主力であった貸付金運用のウェイトが下がり、バブル期には現金・預金（特に特定金銭信託〔特金〕や外貨預金）、また特に有価証券（主に株式）が増加している。こうして運用面でもバブルに巻き込まれたのであり、バブル崩壊後には株式のキャピタルロス（値下り損失）によって経営に多大な打撃を被ることになる。な

図 1-3-5 損害保険の元受正味保険料の保険種目別構成比の推移



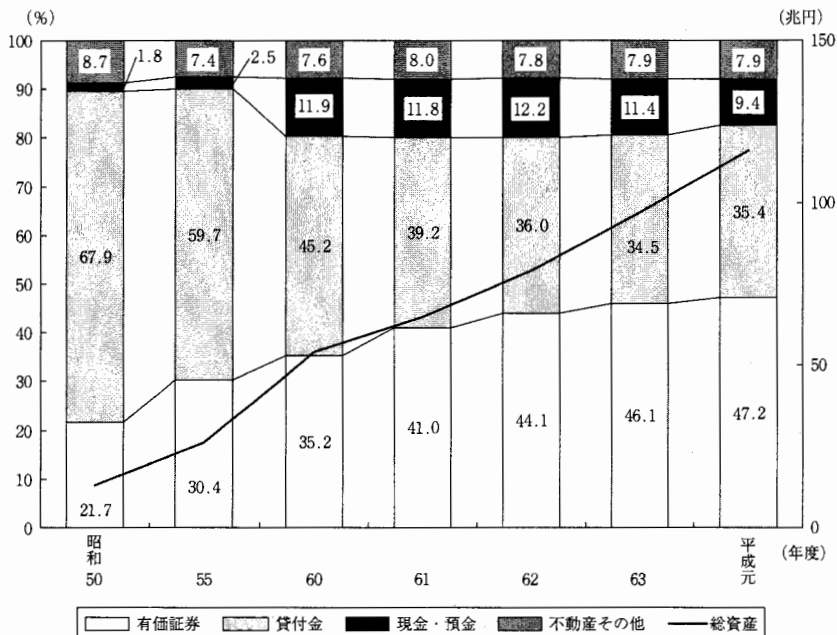
出所：真屋尚生「保険業」、産業学会編『戦後日本産業史』（東洋経済新報社、平成7年）、978ページ。

お損害保険の運用でも有価証券が増加するが、もともと生命保険と違って長期ストック性が強くないこと、増加の主力となった積立型の運用が行政によって区分され株式運用を禁じられたことにより、株式投資はさほど増加せず、したがってバブル崩壊後の打撃も他の金融業界に比べ比較的軽微となった。

### 生命保険業に対する行政

**消費者志向の強調** 生活水準の向上に伴って、消費者ニーズの重視、消費者の権利保護が強調されるようになったことに加え、第1次オイル・ショック前後の混迷で生活防衛の世論が高まったこともあって、国民生活審議会の昭和48年2月答申は保険についても消費者保護の観点を強調した。これを受けて保険審議会もこの問題を取り上げ、昭和50年6月答申「今後の保険事業のあり方について」で指針を提示した。取り上げられた主な項目は、商品内容・料率の選

図1-3-6 生命保険全社の総資産とその構成比の推移



出所：真屋尚生「保険業」、産業学会編『戦後日本産業史』（東洋経済新報社、平成7年）、977ページ。

注：現金・預金にはコール・ローンと金銭信託を含む。

取扱の多様化、情報のわかりやすく正確な提供、募集制度（生保は外務員、損保は代理店）の改善、消費者ニーズや苦情の反映、相互会社形態の生保における社員（顧客）の意向の反映などであった。

このうち消費者志向の重視については、中途増額制度の導入や物価スライド保険の検討などインフレへの対応、定期保険・年金保険の普及、貯蓄機能の付加など、消費者ニーズの把握に努め商品設計に反映させることが指示された。また保険約款を平明にすることも指示された。

これらに応じて生保業界では、昭和49年から52年にかけて、中途増額制度・無条件更新制度、物価指数定期保険・転換制度の導入をはじめ、新商品・サービスを開発、あるいは改良した。約款の平明化については、参考例の1つとしてモデル約款を作成した（昭和51年）。また消費者向け情報提供機関として生

命保険文化センターを設立した（同年）。

**外務員制度の改善** 生保の主力販売チャネルである外務員制度については、かねてから問題点が指摘されており、特に「ターン・オーバー」（入れ替わり）が激しく、未熟な外務員、「義理募集・無理募集」がみられることなどが重大であるとされた。

保険審議会答申を受けて大蔵省は、詳細で、かつ実施方法まで具体的に指示するような事務連絡を発出して指導を行った。例えば昭和50年10月、募集制度改善の実効をあげるため責任者としての担当役員を決めること、募集文書・図画の作成基準を見直すことを指示した。また昭和51年3月には改善の3カ年計画の策定を指示し、さらに8月には各社に「メモ」を手交して、外務員の基幹職員への育成率を53年度末に大手15%以上・中小10%以上とすること、新契約の継続率を同じく大手84%以上・中小80%以上とすることなどを指示した。なお、これらの目標を達成できない保険会社もあった。

### 損害保険業に対する行政

**消費者志向の強調** 損害保険についても同様に、インフレ対応のための中途増額制度の早期導入をはじめ、顧客のニーズに応える新商品・サービスの開発、改良が詳細に指示された。

**代理店制度の改善** 損保の主たる販売チャネルである代理店についても、大衆化に伴う新設数の増加、とりわけ自動車保険代理店の増加、それと並行した廃止数の増加などがみられた。保険審議会答申の指摘、及びそれを受けた大蔵省の詳細な問題提起に対応して、損保業界は資格制度の拡充強化、教育研修の強化を趣旨とする諸施策を実施した。

**保険会社経営・運営の改善** 保険会社の経営・運営の改善に関しては、まず生保における相互会社の社員（顧客）の意向の反映の改善が大きな問題とされ

た。昭和49年度末現在で生保21社中16社が相互会社形態をとり、それらが契約高・総資産額のおよそ95%を占めていた。相互会社は、公益法人でも営利法人でもない中間法人である。社員=契約者による社員総会が最高意思決定機関であるが、その開催は実際には困難なため、一般にはそれに代えて社員総代会が設けられている。しかし、総代の選出（多くはいわゆる名士が占めた）、総代会の運営が形式化していると指摘されていた。保険審議会答申は、社員の構成を反映するような広い層からの総代の選出、評議員会の同様の改善、傍聴制度の採用など総代会の運営の公正化、契約者懇談会の設置などを提示した。生保協会は、これらの指示に加えて、3期を超える総代の重任の禁止、2社以上の総代の兼任の禁止などを実施した。

そのほか、生保関連子会社を通じた土地投機が問題となったことを受けて、大蔵省は昭和50年9月通達「保険会社とその関連会社との関係について」などを通じ、関連会社の一般向け不動産業務の禁止など、行いうる業務範囲の規制を指示した。

#### 〔注〕

- 1) これらの答申は財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財政史—昭和49～63年度』第10巻「資料(3)財政投融資・金融」（東洋経済新報社、平成14年）に収録。

## 第4節 対外経済政策

### 1 変動相場制への移行と2度のオイル・ショック

**ドル・ショックとスミソニアン合意** 1971（昭和46）年8月15日（日本時間では8月16日）、ニクソン米大統領は、米国の国際収支の悪化と、インフレの昂進に対処するためのドル防衛策（「新経済政策」）を発表し、同日、金とドルとの交換を停止した。これにより、1944年7月にブレトンウッズで誕生した国