

平成 16 年 2 月 23 日

## **東京都「新銀行構想」に係る意見書**

全国銀行協会

### **1. 大きな問題を孕む「新銀行構想」**

- ◇ 東京都の「新銀行構想」は、昨年 5 月に石原東京都知事から発表された後、2 月 6 日には「新銀行マスタープラン」が公表されるなど、来年 4 月以降の開業を目指して準備が進められている。今月の後半には定例の東京都議会が開催され、新銀行への 1,000 億円の出資を盛り込んだ東京都の来年度予算案が議論される予定である。
- ◇ 地方公共団体が主体となった銀行の設立については、「官から民へ」「民間にできることは民間に任せる」という構造改革の大きな流れに逆行しかねない。私ども民間金融機関は、金融サービスの向上に向け懸命に努力を重ねており、民間金融機関同士の切磋琢磨を通じて、お客様のニーズに即した商品・サービスを提供することは十分可能である。こうしたなかで、新銀行が民間金融機関と競合し、広範な業務を展開することになれば、そうした民間の創意工夫や活力を損ない、民業圧迫の新たな種を蒔くことになりかねない。
- ◇ また、万一新銀行が破綻した場合には、納税者や民間金融機関の負担が生じる可能性もあり、看過し得ない問題であると認識している。
- ◇ 加えて、地方公共団体の銀行への関与は、東京都の動きを反映して今後各地に広がっていく懸念がある。本構想への対応は今後の同様な動きの前例にもなる。
- ◇ 昨年 5 月と 11 月には全国銀行協会として会長コメントを公表し、「新銀行構想」の問題点等を指摘するとともに、重ねて慎重な対応を求めてきた。今般、東京都議会における審議が本格化することも踏まえ、本構想に対する全国銀行協会としての基本的な考え方を取りまとめた。本構想について国民経済的な視点から筋道の通った議論が行われることを強く要望する。

### **2. 「官」による銀行設立が何故必要なのか**

- ◇ 東京都の「新銀行構想」を議論するにあたっては、そもそも東京都がその政策目的を達成するために、厳しい財政状況の下、なぜ 1,000 億円もの財政資金を投入し自らが過半を出資する銀行を設立する必要があるのか、官

民の役割分担をどう考えているのかをしっかりと説明することが不可欠であるが、こうした点について十分な説明が行われているとは言い難い。

- ◇ 政府は、「わが国の政策金融は諸外国に比べて規模が大きく、かつ時系列的に増大傾向にあり、このことが、金融資本市場の資源配分機能を歪めてきた」(経済財政諮問会議)という基本認識のもと、政策金融の対象分野の厳選、規模の縮減(貸出残高の対GDP比率半減)という方針を打ち出している。こうしたなかで、東京都が過半を出資する新銀行は、新たな政策金融機関の設立に他ならず、政策金融改革、ひいては行財政改革の流れに逆行するものである。
- ◇ さらに言えば、東京都と新銀行の関係も不明確である。多くの第三セクターが直面しているような地方自治体との不透明な関係が新銀行にも生じる懸念がある。東京都は新銀行の過半を占める大株主となるが、新銀行のガバナンスにおける東京都の関与は必ずしも明らかではない。また、新銀行が公的セクターへの融資を行うことを「新銀行マスタープラン」に盛り込んでいる以上、東京都の機関銀行と化すリスクも決して軽視できないように思われる。

### 3. 「新銀行構想」の具体的な問題点

- ◇ 東京都によれば、中小企業向け融資にとどまらず、資産運用業務、ICカード業務を中心としたフルラインの銀行業務を行う計画である。そもそも東京都が敢えてそうした業務に参入する意義は基本的にないことに加え、東京都が行政機関としての強い影響力や「官」としての信用力、徴税権に裏打ちされた資金力を背景にこうしたフルラインの銀行業務を行うことは、東京都の言う政策目的の実現と健全性確保との間に二律背反の問題を生じさせるほか、「官から民へ」の流れへの逆行による新たな民業圧迫や欠損時や破綻時の損失負担の発生といった問題を生じさせかねず、国民経済的に見て問題である。
- ◇ とくに、新銀行が中核業務とする中小企業向け融資は、民間金融機関が本業中の本業と位置付け、いろいろと工夫を凝らしながら積極的に取り組んでいる分野であり、民間金融機関の競争を通じてお客様のニーズに応えることが十分可能である。

#### (1) 政策目的の実現と健全性確保との二律背反

- ◇ 新銀行は「銀行法上の銀行」と位置付けられるため、民間金融機関と同様、金融庁の規制・監督の下で、収益性の向上を図り、健全性を確保しなければならない。一方で、「官」が銀行を設立する以上、民間ではでき

ない政策目的の実現という狙いがあるはずである。

- ◇ そもそも政策目的の実現と健全性の維持の両立は難しく、したがって、これまでも政策金融機関は「銀行法上の銀行」としてではなく、それぞれ設置法を制定し、その必要性や意義、業務内容、財政基盤等について法律で規定するといった立法措置を経て設立されている。新銀行はそうした立法手続きを経ることなく、また、既存金融機関の買収という形をとることにより、銀行法上の新設認可手続きも不要な、あいまいな形で設立されようとしている。
- ◇ 仮に、新銀行がそうした政策コストを賄い、健全性を維持しようとするれば、東京都の影響力や信用力を背景に、新銀行は収益性を高めるため民間が十分対応している分野になし崩し的に参入することになり、結果として民業圧迫の度を増すことになりかねない。

## (2) 「官から民へ」の流れへの逆行

- ◇ 東京都の主張は、「新銀行は既存の金融機関にできない業務を行う」というものであるが、「新銀行マスタープラン」を見る限り、既に民間で対応しているものであり、あえて「官」がこうした業務を幅広く行う意義・合理性を見出すことはできない。むしろ、「官から民へ」の流れに逆行し、金融システム全体の活力や金融資本市場の活性化を阻害しかねない。

### 中小企業向け融資

- ◇ 新銀行構想が標榜する「担保や第三者保証にとらわれない、キャッシュフローに着目し、中小企業の特性に合致した融資スタイル」は、民間金融機関として新型無担保ローンの開発・販売など既に積極的に取り組んでおり、実績も着実にあがってきている。
- ◇ 新銀行が中心に据える3商品（ポートフォリオ型融資、技術力・将来性重視型融資、シンジケート型融資）も新銀行ならではの商品・サービスとは言い難い。東京都が強調する債務超過・借入過多企業への融資についても、私どもはその企業や事業実態を踏まえて対応しており、債務超過ということで一律に排除しているというようなことは決してない。こうした分野が民間金融機関が対応できない領域であるという考えは誤解である。
- ◇ また、新銀行による健全な中小企業向け融資は、民間金融機関の本業に進出しようとするものであり、「官から民へ」の動きに逆行する。新銀行は中小企業向け融資だけでなく、公的セクター・中堅企業等向けの融資を行う方針を明示しており、なおさら問題である。

## 資産運用業務

- ◇ 民間金融機関は資産運用サービスの強化を打ち出しており、業態を超えた厳しい競争の下で、品揃えの充実やサービス内容の高度化が進んでいる。こうした分野に「官」が新たに参入する意義・必要性はまったくなく、むしろ、「官」としての信用力や影響力を背景にこうした業務に乗り出せば、公平・公正な競争条件が損なわれかねない。
- ◇ 特に、東京都が過半を出資することにより、債務に暗黙の東京都保証が付されている（＝事実上全額保護される）との認識が醸成されれば、ペイオフ全面解禁を迎えるタイミングに民間金融機関との競争条件に著しい不均衡が生じかねない。

## ICカード業務

- ◇ ICカードの仕様や搭載アプリケーションなどは、民間が独自の戦略に基づき開発、競争しているところである。こうしたなかで、東京都がその広範な影響力を駆使して、デファクトスタンダードを形成することは、民間の自由な競争を阻害し、サービスの向上にむしろマイナスである。

## アライアンス戦略

- ◇ 新銀行が、投資信託・保険商品の窓販やICカード業務にあたり、提携先を選定する場合、「官」による特定企業の業務支援になるという問題もある。

### (3) 欠損時や破綻時の損失負担

- ◇ 新銀行が民間ではとれない融資リスクをとる等、民間補完に徹しようとするればするほど収益が悪化し、東京都（＝納税者）が出資した分も含め自己資本が毀損する懸念がある。税金を投入する以上、東京都は具体的な形でその政策目的を明らかにするとともに、政策コストや最終的にどの程度納税者の負担に撥ね返る可能性があるのかきちんと説明する必要があるが、こうした点は明らかになっていない。
- ◇ また、新銀行は預金保険制度への加入を義務付けられることから、万一破綻した場合には、その破綻処理コストは預金保険機構が負担することになり、預金保険料を支払う民間金融機関の負担に撥ね返る。
- ◇ 民間金融機関にとっては、新銀行が健全性を維持しようとするれば民業圧迫という形で撥ね返ってくる一方、破綻ということになれば破綻処理の

負担がかかってくる。いずれにしても、金融システムの不安定要因になることに変わりはない。

#### 4. 求められる「新銀行構想」の抜本的見直し

- ◇ 政策金融の存在意義が明確に認められるのは、政策の必要性が明らかであると同時に金融機能をもって対処することが必要な場合である。この場合でも、直接貸出ではなく、債務保証や利子補給などを活用することが有効である。
- ◇ 仮に、民間では対応できない中小企業支援を政策的に行う必要があるとしても、その手法は色々とあり、現に東京都はこれまでも制度融資や助成金制度、証券化等多彩な手法を通じて中小企業支援施策を実施してきている。1,000億円もの財政資金を投じるのであれば、こうした中小企業向け施策を拡充した方が、政策目的とその効果・コストの検証が容易で、官民の棲み分けも円滑に行われ、また、納税者の負担にも歯止めがかかることから望ましいと考えられる。
- ◇ 「官から民へ」の構造改革の大きな流れのなかで、これまで指摘してきた通り、東京都が1,000億円の税金を投入し、フルラインの業務を行う新銀行を設立する合理的な理由は見出し得ない。私どもとしては「新銀行構想」の抜本的見直しが必要と考える。
- ◇ 東京都並びに東京都議会には、改めて政策目的の明確化と政策手段としての銀行設立の必要性、妥当性に関して、そもそも論に立ち返り、徹底した検証と検討をお願いしたい。
- ◇ 私ども銀行界としても、引続き中小企業向け金融、資金運用商品の提供、決済サービス等あらゆる面から金融サービスの更なる充実に全力を傾け、お客様の期待やニーズに応えて参りたい。

以 上