

米国預金金融機関の破綻問題と預金保険制度

本 多 新 平*

はじめに

- I 最近における銀行構造の趨勢
 - II 商業銀行の破綻と FDIC
 - III 貯蓄金融機関の危機と FSLIC の破綻
 - IV 1989年金融機関改革救済執行法の概要
 - V 信用秩序維持と預金保険制度
- おわりに

は じ め に

米国の預金保険制度を安定的に維持する預金保険機関の一つ、連邦貯蓄貸付保険公社 (Federal Savings and Loan Insurance Corporation: FSLIC) が、貯蓄貸付組合 (Savings and Loan Association: S & L) の多数の経営破綻の結果、自らも大幅な債務超過に陥り解体を予備なくされ、連邦預金保険公社 (Federal Deposit Insurance Corporation: FDIC) に統合されることになった。FDIC はこのような事態にはなっていないが相次ぐ銀行破綻や全米14位のファースト・リパブリック・バンクにみられるような大型銀行の経営の行き詰りなどにより、1988年には FSLIC ほどではないにしても事態は悪化し、そのために制度の見直し、改革論議が活発に展開されるに至った。

このようなことから米国では1991年夏頃までに預金保険制度の全面的な改革案が作られることになっている。1930年代大恐慌によって銀行制度崩壊の危機に直面した米国は二つの金融制度改革を行った。一つは銀行・証券両業務の分離であり、いま一つは預金保険制度の創設であった。それが1980年代に急展開した金融自由化と金融機関の大量破綻がこの制度を根底から揺さぶっている。

これは米国の金融システム全体にとっても大きな問題であり、問題の先送りは最早許されない状況である。とくに今や海外からの資本流入に大きく依存する米国が、ある意味では金融システムの脆弱な一面を露呈しかねない危険性を含む問題でもある。

* ほんだ しんべい 近畿大学法学部教授

したがって金融機関の救済処理・再建に止まらず、広く信用秩序維持と預金保険に関する包括的な対応策が検討されなければならない理由である。

本稿では預金金融機関の破綻と預金保険制度の現状、その諸問題などをみることにより研究の手掛りになるものを得たいと考えている。とくにわが国の預金保険機構は米国にみられるほど多様な処理能力をもっていないが、小口 MMC の導入、自由金利預金比率の上昇と一層の自由化の進展により非効率金融機関の経営破綻も起りかねない。こうしたことから米国の現状をみることににより、彼我の単純な比較検討は必ずしも妥当なものではないにしても、この種問題の展望に際し何らかの参考になるものが得られるならば幸いであると考えている。

I 最近における銀行構造の趨勢

米国銀行制度の構造は1970年代半以来、著しく変化した。1970年代および80年代における銀行および銀行持株会社の州全域、州際地理的拡張を許容する法律を通過した州は表1に示す通りである。また表示のように州全域拡張は銀行支店設置を通じてかあるいは複数銀行持株会社の買収・取得ないしその拡張のいずれかを通じて行うことができる。1970年以降、銀行の支店設置制限を減少した州の数は著しく増大した。表の州全域拡張の銀行支店設置欄に示すように、1970年代には支店設置を認める州は6州増えたのに対して1980年代には22州も増加しているのである。

その結果、州内全域支店設置州欄にみられるように35州が現在、銀行の合併・買収を通じて無制限に州内全域支店設置あるいは州内全域業務拡張を認めている。また11州が制限的支店設置を認めているが、このうちの2州は将来、州内全域支店設置を許す法案が既に通過している。4州（コロラド、イリノイ、モンタナ、ワイオミング）のみが支店設置を許さない単一銀行制度（Unit Banking System）を維持する州として、かつての米国に固有の制度として留っている。

また規制緩和は米国の銀行構造の幾つかの要素に大きな影響をもたらしたが、今までのところ被保険商業銀行の数には大きな影響はなかった。1976年と1987年の間に銀行の数は表2にあるように年初の14,399行から年末の13,753行へと4%減少した。

商業銀行の数は、長期趨勢をことによると予示する如く、1987年と1986年の過去2年においては非常に早いペースで減少した。しかし1985年の頃は1976年におけるよりかなり多くの銀行が減少した。銀行数における相対的な安定性は銀行業界の統合への強い動きに対して、たくましい新設銀行によって相殺されることから結果している。1976年から1987年を通じてはば2,800の銀行が新設認可された。これは1年当たり平均252行である。新設銀行の数は1976年以来、増えつづけて1984年の400行をピークにそれ以来減少している。

表1 銀行の地理的拡張

州全域・州際拡張				州支店設置法		
下表は種々の方法で銀行が地理的に拡張することを認める法律を変更した州をあげている。過去70年代と80年代における銀行の業務拡張力の増勢をはっきりと示している。				下表は現行の州別支店設置法の分布を示している。表示されているように、現在、制限的支店設置をとっている二つの州は1990年代に州内全域支店設置を認めるであろう。		
年代	州 全 域 拡 張		州際銀行業務	州内全域支店設置州	制限的支店設置州	単一銀行州
	銀行支店設置	複数銀行持株会社				
1970年代	アイオワ メイン ニュージャージー ニューヨーク オハイオ バージニア	ジョージア ミシガン ニューヨーク	メイン	アラバマ1 アラスカ アリゾナ カリフォルニア コネチカット デラウェア フロリダ1 ジョージア1 ハワイ アイダホ インディアナ1 カンザス1 メイン メリーランド マサチューセツ ミシガン ミシッピ-1.2 ネブラスカ1 ネバタ ニューハンプシャー ニュージャージー ニューヨーク ノースカロライナ ノースダコタ1 オハイオ オクラホマ1 オレゴン ペンシルベニア ラネシー テキサス ユタ ワシントン ウェストバージニア	アーカンソー2 アイオワ ケンタッキー ルイジアナ ミネソタ ミズーリ ニューメキシコ ペンシルベニア2 テネシー テキサス ウィスコンシン	コロラド イリノイ モンタナ ワイオミング
1980年代	アラバマ コネチカット フロリダ ジョージア インディアナ カンザス マサチューセツ ミシガン ミネソタ ミシッピ ネブラスカ ニューハンプシャー ノースダコタ オハイオ オクラホマ オレゴン ペンシルベニア ラネシー テキサス ユタ ワシントン ウェストバージニア	アーカンソー イリノイ インディアナ カンザス ケンタッキー ルイジアナ ネブラスカ オクラホマ ベジルベニア ワシントン ウェストバージニア	5州を除く すべての州3			

1、合併による州内全域支店設置

2、これらの州は将来州内全域支店設置を認めるであろう。アーカンソーは1999年、ミシッピ州は1989年、ペンシルベニア州は1990年。

資料、Federal Reserve Bulletin March 1989

3、5州はハワイ、アイオワ、カンザス、モンタナおよびノースダコタである。

表2 被保険商業銀行数の変化と推移 1977—87

変化の様式	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
銀 行 数											
年 初	14,399	14,398	14,379	14,351	14,422	14,402	14,438	14,462	14,513	14,434	14,235
新 設 銀 行	154	148	204	206	199	316	366	400	318	248	212
営業を停止した銀行	(1)	0	(2)	0	0	(1)	0	0	(26)	(32)	(207)
統合と吸収											
支店に転換した銀行	(156)	(154)	(217)	(117)	(196)	(247)	(300)	(345)	(309)	(301)	(528)
そ の 他	(1)	(14)	(16)	(16)	(18)	(34)	(64)	(37)	(75)	(14)	n. a.
解 散	0	0	0	(3)	0	0	(1)	(2)	(24)	(132)	n. a.
その他の変化	3	1	3	1	(5)	2	23	35	37	32	41
銀 行 数											
年 末	14,398	14,379	14,351	14,422	14,402	14,438	14,462	14,513	14,434	14,235	13,753
純増(減)	(1)	(19)	(28)	71	(20)	36	24	51	(79)	(199)	(482)
FDIC 被保険銀行破綻数	6	7	10	10	10	42	48	79	120	138	184

n. a. 利用不能

資料 Federal Reserve Bulletin March 1989

業界から銀行が去るのは、経営破綻かあるいは合併してその支店に転換するかのいずれかによりきまって起っている。1976年以来、業界を去った銀行の5分の4以上が他の銀行の支店に転換している。しかしながら銀行破綻は表示されているように、1980年代半に急増し1987年には184行に達し、1988年には遂に200行まで増加した。この表では1984年以降の経営破綻による金融支援数は含まれていないが、後述するように経営破綻を惹起する銀行数は年々増加の一途を辿っている。これらの破綻には多くの要因があるけれども、大部分は小銀行であり、その小銀行の貸出しが農業やエネルギーのようないわゆる弱いといわれる分野に集中したところにある、といわれている。

1976年以来破綻した654の銀行のうち41%が実際に営業を停止した。あと大部分の破綻銀行は FDIC の買収承継方式 P & A により、他の金融機関により取得されている。

II 商業銀行の破綻と FDIC

1) 最近における商業銀行の破綻

1988年7月29日、テキサス州ダラスにある全米14位のファースト・リパブリック・バンク・コーポレーションの銀行子会社40行が閉鎖した。FDIC 設立以来の歴史のなかで1日で破綻した最多の記録的な数である。

1986年から1988年までの銀行破綻数を州別・処理別に示したものが表3である。また1984年から1988年まで FDIC から金融支援を受けた州別の銀行数が表4で示されている。さらに州別・処理別、農業銀行、whole bank transaction など1988年の破綻銀行の内訳が表5にあげられている。

1988年の銀行破綻件数は221行であり、このうち、200行が倒産し21行が FDIC の金融支援で営業を継続するという結果になっている。また破綻した銀行の平均資産額は2億5,000万ドル、平均預金額1億5,970万ドルであり前年のそれぞれ3,760万ドル、3,470万ドルと比較すると著増している。この理由はファースト・リパブリック・バンクの破綻にある。すなわちもしこれらの銀行が除かれているとすれば、破綻銀行の平均資産額は3,760万ドル、平均預金額は3,600万ドルであり、1987年とほぼ同じである。また1988年破綻銀行のほぼ43%は平均預金4,370万ドルの州法非加盟銀行である。1988年のファースト・リパブリック・バンクの子会社を除く全破綻銀行の預金は総計57億ドルであり、1987年の64億ドル、1986年の60億ドルといずれも1988年を上回っている。大銀行破綻の影響力の大きさがうかがえる。

さらに FDIC から金融支援を受けて営業を継続している銀行は表4の通りで1985年の4行、1986年の7行から1987年19行そして1988年の21行へと増加している。

表3 州別処理別破綻銀行

	破綻銀行			P & A			P/O			D/O		
	1988	1987	1986	1988	1987	1986	1988	1987	1986	1988	1987	1986
アラバマ	0	2	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0
アラソナ	1	2	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0
アリゾナ	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
カリフォルニア	3	8	8	1	6	5	1	1	0	1	1	3
コロラド	10	13	7	7	10	3	0	0	2	3	3	2
デラウェア	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
フロリダ	3	3	3	2	2	2	0	0	1	1	1	0
アイダホ	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
アイリノイ	1	2	1	0	2	1	0	0	0	1	0	0
インディアナ	1	3	1	1	2	1	0	0	0	0	1	0
アイオワ	6	6	10	4	6	9	0	0	1	2	0	0
カンザス	6	8	14	6	4	11	0	2	3	0	2	0
ケンタッキー	0	1	2	0	1	1	0	0	0	0	0	1
ルイジアナ	11	14	8	10	14	8	0	0	0	1	0	0
マサチューセッツ	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
ミシガン	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
ミネソタ	7	10	5	7	5	4	0	0	0	0	5	1
ミシシッピ	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
ミズーリ	2	4	9	2	2	6	0	2	2	0	0	1
モンタナ	1	3	1	1	3	1	0	0	0	0	0	0
ネブラスカ	1	6	6	0	6	6	1	0	0	0	0	0
ニューメキシコ	0	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0
ニューヨーク	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0
ノースダコタ	1	2	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0
オハイオ	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
オクラホマ	23	31	16	19	22	7	0	0	4	4	9	5
オレゴン	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0
ペンシルベニア	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
サウスダコタ	1	2	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0
テネシー	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	1
テキサス	113	50	26	95	37	19	4	5	4	14	8	3
ユタ	2	3	3	2	2	3	0	0	0	0	1	0
ワシントン	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
ワイスコニン	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
ワイオミング	1	4	7	1	0	2	0	0	4	0	4	1
ブエルトリコ	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
総計	200	184	138	164	133	98	6	11	21	30	40	19

(注) P & A=買収承継

P / O=預金直接支払

D / T=預金移管

資料: FDIC 1988 Annual Report

表4 州別金融支援銀行 1984—1988

	88	87	86	85	84
アラバマ	0	0	0	1	0
アラスカ	1	0	0	0	0
アーカンソー	1	0	0	0	0
イリノイ	1	0	0	0	1
アイオワ	1	0	0	0	0
カンザス	2	1	2	0	0
ケンタッキー	1	0	0	0	0
ルイジアナ	2	1	1	0	0
ミズーリ	0	1	1	0	0
ミネソタ	1	0	0	0	0
モンタナ	0	1	0	0	0
ニュージャージー	0	0	0	0	1
ニューメキシコ	1	0	0	0	0
ニューヨーク	0	1	0	2	0
オハイオ	1	0	0	0	0
オクラホマ	2	2	1	0	0
オレゴン	0	0	0	1	0
サウスダコタ	1	0	0	0	0
テネシー	0	0	1	0	0
テキサス	5	12	0	0	0
ユタ	1	0	0	0	0
ワシントン	0	0	1	0	0
総計	21	19	7	4	2

資料：FDIC 1988 Annual Report

また1988年の破綻銀行を地域別にみると、ルイジアナ11行、オクラホマ23行、テキサス113行となっており、この3州で全体の73.5%を占め、テキサス州のみでも56.5%となっている。とくにテキサスは既述のように40行におよぶ子会社が大きなウエイトを占めている。しかしながら全米で1行も破綻もしくは金融支援を受けなかった州は25州ある。

このような情況のなかで、FDICにとって幸いなことは農業向け貸付けが改善の方向にある、といわれており1988年には農業銀行が28行破綻しているが、この数字は1987年の55行、1986年の55行に対してはほぼ半減していることになる。

表5 州別処理別，破綻・金融支援銀行 1988

	破綻 銀行	金融支 援銀行	P & A	P / O	D / T	農業 銀行	whole Bank P & A
ア ラ ス カ	1	1	1	0	0	0	0
ア リ ゾ ナ	1	0	0	0	1	0	0
アーカンソー	0	1	0	0	0	1	0
カリフォルニア	3	0	1	1	1	0	0
コ ロ ラ ド	10	0	7	0	3	0	4
デラウェア	1	0	1	0	0	0	0
フ ロ リ ダ	3	0	2	0	1	0	1
イ リ ノ イ	1	1	0	0	1	0	0
インディアナ	1	0	1	0	0	1	0
アイオワ	6	1	4	0	2	7	3
カンザス	6	2	6	0	0	6	4
ケンタッキー	0	1	0	0	0	0	0
ルイジアナ	11	2	10	0	1	1	7
ミシガン	1	0	1	0	0	0	0
ミネソタ	7	1	7	0	0	6	4
ミズーリ	2	0	2	0	0	1	2
モンタナ	1	0	1	0	0	0	1
ネブラスカ	1	0	0	1	0	1	0
ニューメキシコ	0	1	0	0	0	0	0
ニューヨーク	1	0	0	0	1	0	0
ノースダコタ	1	0	1	0	0	0	0
オハイオ	1	1	1	0	0	0	0
オクラホマ	23	2	19	0	4	3	10
サウスダコタ	1	1	0	0	1	1	0
テキサス	113	5	95	4	14	0	31
ユタ	2	1	2	0	0	0	0
ワシントン	1	0	1	0	0	0	1
ワイオミング	1	0	1	0	0	0	1
総 計	200	21	164	6	30	28	69

(注) Whole Bank Transaction : 買収後に不良資産から生ずる損失を FDIC
が肩代りする方式

資料 : FDIC 1988 Annual Report

ところでこの銀行破綻に直接関連する、いわば倒産予備軍ともいわれる問題銀行の推移をみると、1984年には約14,800行の被保険商業銀行の5.7%にあたる848行であったが、1986年末には10%に相当する1,484行、1987年には11%に相当する1,575行とふえてきたが、1988年には13,606行の約10%にあたる1,406行へ、さらに1989年9月で1,189行へと減少してきている。1989年6月末の銀行数は12,944行で1934年FDIC設立以来の最低水準となった。

また銀行の破綻処理は、表3と5に示されている通り1988年でP & Aが164行ともっとも多く、全体の82%を占めている。預金移管がこれに続き30行、預金直接支払は僅か6行である。FDICの処理は、近年P & Aが圧倒的に多くなり預金直接支払は大幅に減る傾向にある。それは1988年の164行のP & A処理で引き受け銀行の支払った費用が1億7,100万ドルであった。これを預金直接支払に必要な費用と比較してみると、これらの処理から生ずる直接の節約はほぼ30億ドルもあるということと、FDICは預金直接支払については破綻銀行の買い手が見つからない場合にのみ実施する、ということである。

したがってFDICの多種多様な破綻処理方法のなかで可能な限り安上りの方法で効率性を高めるべく、ブリッジ・バンク方式を含むP & A処理方式が多用されている理由である。上のような理由で預金移管処理30行も預金直接支払の代りになされたものと報告されている。

このような状況下において1989年の商業銀行の破綻件数は9月末までに既に163行あり、年間では過去最高であった1988年の221行（金融支援行を含む）を下回る見通しであるが、1989年の業績概要の発表によれば206行と依然高水準の破綻が続いている。

2) FDIC

年間200行もの商業銀行の破綻と本格化する貯蓄金融機関の大整理など金融機関の経営が大きく揺れるなかで、FDICの役割はますます重要かつ拡大しつつある。FDIC加入の被保険商業銀行は1989年6月末で12,944行である。1987、88、89年の3年間は年間200行のペースで破綻が続いている。これは主として地域を地盤とする多数の小銀行の存在にもあるが、数の上では3年連続の記録的なものである。大恐慌以来40年代から70年代まで年間数件であったものが、金利自由化が本格化した80年代、FDICの処理件数は俄かに増大した。

FDICが破綻銀行の整理・支援を行う場合の基になる預金保険基金と、保険の対象となる預金に対する基金の割合を比較してみると、預金保険基金はこれまで順調に増加していたが、1985年以降伸び悩んでいる。また預金に対する割合は1981年以降、大幅な減少基調にある。1988年には42億ドルの営業損失を計上し、預金保険基金を141億ドルに減らすなど、このような赤字を記録したのは1934年FDIC開設以来初め

てのことである。

FDIC の収入は、銀行からの保険料、基金の運用益、破綻銀行から取得した資産の売却益から成っている。また支出は預金直接支払、破綻銀行に対する支援金、諸経費である。支援金の一例として破綻した銀行の不良資産を購入し、濾過したうえで健全な銀行と吸収合併させる場合に要する費用がある。

そこでこの収入と支出の差額であるネットの収入は1986、87年に大きく落込み、1988年は既述のように42億ドルの大幅な赤字を計上した。これはファースト・リパブリック・バンクに対する30億ドルもの経営支援を初めとする支出増大がその大きな理由である。また破綻銀行から取得した資産の回収率も大きく低下しており、1970年代には最終的にはほとんど100%回収できていたものが、最近では今後の回収見込み分を上乗せしても50ないし60%の回収に終るような状況にある、といわれている。

III 貯蓄金融機関の危機と FSLIC の破綻

1) 貯蓄貸付組合 (S & L) の経営危機

米国貯蓄金融機関は狭義には S & L と相互貯蓄銀行 (Mutual Savings Bank: MSB) を指しているが、現在、米国金融機関救済執行法が制定されるほど危機的状況にあるものがこの S & L をめぐる問題である。そこでこの貯蓄金融機関に関する最近の推移をみると表6の通りである。もともと貯蓄金融機関は、家計から小口の資金を

表6 主要預金金融機関の数と資産の推移

年次	貯 蓄 金 融 機 関				商 業 銀 行	
	貯蓄貸付組合 S & L		相互貯蓄銀行 MSB		(FDIC 加入機関)	
	機関数	資 産 (10億ドル)	機関数	資 産 (10億ドル)	機関数	資 産 (10億ドル)
1970	5,669	176.1	493	79.2	13,705	582.0
1975	4,931	338.3	475	121.2	14,384	1,095.4
1980	4,613	629.8	463	166.8	14,434	1,855.7
1981	4,292	664.0	454	149.0	14,414	2,029.1
1982	3,825	707.6	423	184.4	14,452	2,194.3
1983	3,502	773.4	534	260.6	14,465	2,342.1
1984	3,393	903.5	585	340.6	14,481	2,508.6
1985	3,197	948.8	743	366.6	14,404	2,731.0
1986	3,079	963.3	891	460.4	14,200	2,941.1
1987	2,909	977.2	983	546.2	13,699	3,000.1

資料：Statistical Abstract of the United States, 1989.

集めそれを住宅貸付（モーゲージ・ローン）に運用することを主な業務としてきた金融機関である。このうち S & L の数が全体の約 4 分の 3 を占めている。1987 年末に S & L が 2,909 行、MSB が 983 行、合計 3,882 の機関が存在するが、S & L の数は最近とくに急速に減少してきている。

今回の S & L の経営危機についての経緯をみると、70 年代までは総じて安定した収益を確保していたが、80 年代に入ってから著しく悪化し、81～82 年および 86 年後半以降現在までの 2 回にわたり業界全体として赤字計上を余儀されている。まず 81 年～82 年にかけての経営悪化は、貯蓄金融機関の運用調達構造が短期の貯蓄預金を原資として長期のモーゲージ・ローンに運用する「短期調達・長期固定運用」であったことから、折からの市場金利の高騰により調達コストが運用利回りを上回ったのが主因であった。こうした事態に対処するため、貯蓄金融機関は貸付金利変動化やモーゲージ・ローンの証券化の促進により金利変動リスクの軽減に努めた結果、その後の金利低下とも相俟って、83 年以降は再び黒字計上するに至った。しかしながら、86 年後半以降については、利鞘自体は確保されている中で不良資産比率が上昇し、それが元本固定化、利払遅延、償却負担増等さまざまな形で収益を圧迫していく姿となっている。

このような S & L の経営悪化の背景としては、80 年代後半のとくにテキサス州など南西部を中心とした不動産・エネルギー・農業各部門における経済不振をあげることができる。それと同時に 80 年に入ってから金融自由化の急展開と、それによる各種金融リスクの増大に対する対応が常に遅れたこと、自由化に対する対応の安易さ、他業種の S & L 買収による経営の失敗などによるところが大きい。そして 86 年後半以降の急速な業況悪化に伴って、経営破綻を惹起する機関が増加し、86 年 49 行、87 年 47 行、88 年には 223 行へと急増し、貯蓄金融機関の監督当局である連邦住宅貸付銀行理事會（Federal Home Loan Bank Board: FHLBB）による合併・統合の促進もあって、89 年 6 月現在、貯蓄金融機関数は 2933 行にまで減少している。またこのような経営破綻の増加から、預金保険機関である FSLIC の基金も枯渇し、貯蓄金融機関を監督すべき元締め破綻を惹起した大きな要因にもなった。

2) 貯蓄金融機関と預金保険

貯蓄金融機関の預金保険についてみると、昨年 8 月の金融機関救済執行法成立前には約 8 割の機関が FSLIC に加入していた。これに FDIC 加入の機関を加えれば、全体の 9 割以上が連邦政府による預金保険制度に加入していたことになる。さらに FSLIC、FDIC 非加入の機関（全体の約 1 割）は少数ではあるが、州独自の保険制度に加入していたことになる¹⁾。なかには保険に全く未加入の貯蓄機関もある。

1) 1985 年以降、FSLIC 加入の S & L の 3 分の 1 近くが経営危機ないし債務超過に陥り、貯蓄金融機関の預金保険制度は公私の別なく窮地に追い込まれることになった。とくに州

FSLIC 加入の貯蓄金融機関は、表7の通り1987年末には3,147であったが、1989年3月末には2,938に減少している。これは経営不振によって、買収されたり吸収・

表7 設立根拠法および預金保険別金融機関 1987年

設立根拠法 預金保険	商業銀行			貯蓄貸付組合 (S & L)			相互貯蓄銀行 (MSB)			合計
	連邦	州	計	連邦	州	計	連邦	州	計	
FSLIC	0	0	0	1,288	1,360	2,648	499	0	499	3,147
FDIC	4,922	9,411	14,333	0	0	0	485		485	14,818
その他	0	42	42	0	313	313	0	0	0	355
合計	4,922	9,453	14,375	1,288	1,673	2,961	984		984	18,320

(注) 1986年の統計によれば FDIC 加盟の MSB は以下のように分けられる
連邦法 MSB 26, 州法 MSB 446 合計472
商業銀行は1986年6月の統計

資料：米国貯蓄金融機関連盟「Source Book」

日銀「調査月報」平成元年8月

FDIC「DATA Book」

後援の預金保険制度に関して Edward J. Kane によるつぎのような指摘がある。

1984年後半には11の州後援保険基金がおよそ650の州認可の貯蓄金融機関の預金保険を引受けていた。しかしその後州後援保険基金はその重要性において大幅に低下してしまっている。たとえば四つの保険基金は破産を宣告し、既に一つも引受先をもっていない。また三つの保険基金は活動を停止しようとしており、一つは顧客である貯蓄機関を完全に失い、残る三つの保険基金は引受業務を大幅に制限することになった。したがって州免許の1部貯蓄金融機関はこの州後援の保険機構から連邦の保険機構へ移っているが、いずれも現在の保険制度の脆弱性を示しているといえよう。

破綻した預金保険基金

破綻時期

Industrial Bank Savings Guaranty Corporation (Colorado)

1987年9月

Maryland Savings-Share Insurance Corporation

1985年5月

Ohio Deposit Guarantee Fund

1985年3月

Utah Industrial Loan Guaranty Corporation

1986年7月

貯蓄金融機関を完全に失った預金保険基金

Georgia Credit Union Insurance Corporation

活動を停止中の預金保険基金

California Thrift Guaranty Corporation

Financial Institutions Assurance Corporation (North Carolina)

Iowa Thrift Guaranty Corporation

活動を制限している預金保険基金

Pennsylvania Savings Association Insurance Corporation (1979創立)

Massachusetts Cooperative Central Fund

Massachusetts Mutual Savings Central Fund

合併が続いているためである。FSLIC 加入貯蓄金融機関は全体として1987年に78億ドル、1988年に121億ドルという膨大な税引き後赤字を記録しており、1989年1～3月の損失も34億ドルであった。また表8のように1988年で364行が債務超過の状態にあり、債務超過に近い貯蓄金融機関数を合すると750行を上回っている。さらに自己資本比率は業界全体で FHLBB の規制の基準である3%を下回る2.9%に低下しており、3%に達しない機関が非債務超過機関のなかにも400行近くある。

3) FSLIC の破綻

従来、FSLIC は、経営破綻を惹起したS&Lについて合併・買収、清算による整理などを行ってきた。このうち合併・買収については、1980年金融制度改革法のなかで、FSLIC に対して、経営難に陥ったS&Lと異業種および州境をこえる他の金融機関との合併を認める権限を与えている。即ち経営の破綻した（もしくは破綻の可能性の高い）貯蓄金融機関の合併・買収については、同一州内・同一業態（貯蓄金融機関）によることが原則であったが、1982年金融機関法により異業態間および州際合併が認められた²⁾。

こうした金融自由化の動きのなかで、新たなビジネスチャンスを求めて、貯蓄金融機関の新規設立や既存機関の買収意欲が強まり、監督当局の審査体制の問題とも相俟って、新しい貯蓄金融機関がやや安易に設立される傾向がみられた。

また、1987年競争力平衡銀行法において、FSLIC の預金保険料収入の減少を防ぐため、1987年法成立後1年間は貯蓄金融機関が FSLIC から脱退することを原則として禁止することとしたほか、FSLIC の基金増強のため連邦住宅貸付銀行（Federal Home Loan Bank:FHLB）の共同出資によって新たに金融会社（Financing Corporation）を設立し、同金融会社は債券発行によって資金調達を行ない、FSLIC は同社を通じて108.25億ドルを上限として新規借入れを行う（ただし、ネットの資金調達は年間37.5億ドルを上限とする）権限を有する。こうして FSLIC の基金増法のため政府保証債の発行も認めてきたわけである。

ところが今日までのS&Lの多数の経営破綻により、FSLIC による破綻S&Lの不良債権の肩代りや預金保険の支払いなど、救済資金は年々増加し、1986年、87年とも経常赤字となるなど、FSLIC 自体の資金繰りが急速に悪化することになった。表

2) 1982年10月に Garn-ST Germain Depository Institution Act of 1982 (1982年金融機関法) が成立し、異業態間および州際合併が認められた。その場合、合併・買収の態様によって、以下のような優先順位が設けられている。日銀「調査月報」一要録—昭和57年11月

第Ⅰ順位……同一州内の同一業態間

第Ⅱ順位……異なる州の同一業態間（隣接州が優先）

第Ⅲ順位……同一州内の異なる業態間

第Ⅳ順位……異なる州の異なる業態間（隣接州が優先）

表8 貯蓄金融機関と FSLIC の債務情況ならびに破綻件数

年次	債務超過の貯蓄金融機関数	債務超過に近い貯蓄金融機関数	貯蓄金融機関の破綻件数	FSLIC の基金残高 (億ドル)
1980	17	280	35	65
1981	65	653	81	62
1982	201	842	252	63
1983	287	883	101	64
1984	434	856	42	69
1985	466	673	45	46
1986	468	515	49	△63
1987	520	N. A.	47	△137
1988	364	390	223	△600

(注) 1988年の FSLICの基金残高は暫定推計値

債務超過に近い機関とは自己資本比率が0%以上、3%未満の機関

資料: Brumbaugh R. Dan and Andrew S. Carron: Thrift Industry Crisis: causes and Solutions, 1987

Catherine England and Thomas Huertas: The Financial Service Revolution, 1988

8に示されているように、FSLIC の債務超過額は1987年末で137億ドル、1988年末ではおよそ600億ドルと推定されるなど、大幅な債務超過に陥り、そのためにこれを解体し、その業務を FDIC に継承せしめ、より適正な預金保険制度の確立を目指すことになったものである。

IV 1989年金融機関改革救済執行法の概要

貯蓄金融機関の経営危機は、1988年後半以降、とくに大統領選挙戦の頃をピークに急速に政治問題化しており、このためブッシュ大統領は就任間もない1989年2月に貯蓄金融機関の救済法案を議会に提出、同法案は8月9日、「金融機関改革救済執行法 (Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989)」として成立をみた。同法案による改革・救済の概要はおおよそつぎの通りである。

1) 経営破綻貯蓄金融機関の整理

債務超過 S & L を中心とした約500の機関を売却、合併等を通じて整理する。そのために新たに「整理信託公社」(The Resolution Trust corporation: RTC) が設立される。そしてその活動期間は法律施行後3年間である。また実際の運営は、破綻銀行の管理ノウハウをもつ FDIC が行うことになっている。また資金面では RTC

の管理下におかれる破綻機関整理・清算のために必要な資金500億ドルを3年間にわたって30年債を発行して調達する。このなかで1989年度の必要資金200億ドルについては主として財政資金によって充当し、残りの300億ドルについては、1990、91年度の2年間に、新設される政府後援企業の整理資金調達公社（Reclamation Funding Corporation: REFCORP）が債券発行代り金（REFCORP 債を発行）を RTC に供給することになる。

この必要資金500億ドルは実質的に連邦財政の負担になるものであり、今後の財政赤字削減との関連においても極めて厳しい対応を迫られることになるであろう。

2) 預金保険基金の改編

1989年改革法は、貯蓄金融機関の預金保険機構である FSLIC を解体し、その業務を主として商業銀行の預金保険機構である FDIC に継承させることとした。その結果、FDIC は、商業銀行の預金保険基金（Bank Insurance Fund: BIF）、新たに貯蓄金融機関の預金保険基金（Savings Association Insurance Fund: SAIF）、および FSLIC の既存債務を整理する基金（FSLIC Resolution Fund）の三つを合わせ持つこととなった。したがって事実上、FSLIC を FDIC に吸収し、FDIC が FSLIC 業務の運営を掌握することになった。

3) 規制・監督の改善

従来は貯蓄金融機関の営業認可、検査、規制といった狭義の規制・監督に加え、預金保険、資金貸付など一切の機能を FHLB システムにゆだねる形をとっていた。今回の改革法では、監督機関の加盟機関からの独立性を確保し、その実効性を高めるために、狭義の規制・監督機能を分離独立させ、これを新たに設置した「貯蓄金融機関監督局（Office of Thrift Supervision: OTS）」に統括させることとした点が特徴的である。また預金保険については、FDIC に S & L に対する保険料設定の権限、保険適用の可否、調査を行うことができるなどの権限の強化・拡大がなされている。

4) 自己資本規制の強化

S & L の経営を健全なものとするため、銀行と同程度のリスクベース基準による自己資本比率を義務づけている。今後 goodwill（のれん代）を含まない有形資本のみで評価することとし、法施行後120日以内に1.5%に、5年以内に3%とすることが決定された。

5) 預金保険料の引上げ

預金金融機関の大規模な破綻処理に費す資金が増大し、FDIC、FSLIC ともに保険基金が底をつき大幅な債務超過となっているところから、預金保険機構の経営を安定させるため保険料率の引上げが行われる。保険料率はつぎのように商業銀行、S & L それぞれ別に設定される。

	1989	1990	1991～93	1994～
貯蓄貸付組合	0.208	0.208	0.230	0.180
商業銀行	0.083	0.120	0.150	0.150

このように S & L が FDIC に支払う保険料率は、90年12月末までは現行通り年間 0.208%であるが、91年1月から93年12月までは0.23%に引上げられる。その後、94年1月以降は0.18%に引下げられる。商業銀行についても預金保険の改善のため、表示のような預金保険料の引上げが行われる。

商業銀行の保険料率引き上げは、保険基金の対象預金に対する比率を正常値とされる1.25%まで向上させるほか、S & L との競争条件をある程度平準化することが目的とされている。しかし、両者の保険料率の差は現在で0.125%もあり、今後の5年間もほぼ0.1%の開きが続くことになる。これは現在生き残っている S & L の競争力までそぐことになり、角をためて牛を殺す結果になる恐れがある、ともいわれている。

また商業銀行、S & L それぞれの保険料は、各々の預金保険のために使われ、商業銀行の預金保険料が S & L の整理や資金補填のために使われることはないと言われている。

V 信用秩序維持と預金保険制度

信用秩序維持に関しては預金保険制度との関係は深い。とくに制度それ自体から生ずるモラル・ハザードの問題、これの防止策、他の規制との関連などをあげることができが、ここでは預金保険制度の改革ないし見直しの方向についてみてみよう。

近年の S & L 経営危機をめぐる諸問題については、預金保険にもその一因があるという指摘もあるように、預金保険制度のあり方にも大きな問題がある。預金保険制度は、現在もし同制度がなければテキサスやカリフォルニアなどで取付け騒ぎを招いているであろうといわれるほど信用秩序維持にきわめて重要な役割を果たしている。しかし反面で、いわゆるモラル・ハザードが発生する可能性を内包している。ここにこそ見落しえない問題がある。即ち預金保険制度があることによって預金者にとっては預金、銀行にとっては種々の処理を通じての救済が保証されるため、預金者はリスクは大きくてもハイリターンを約束する銀行を選び、銀行もハイリスクな投資に向かい勝ちとなる。さらに預金の払い戻しが保険によって保証されていると、預金者は銀行の経営に関心になり、預金者自身が銀行の行動を監視することによって信用秩序の維持がはかられるという、市場機構の役割が低下することになる。

今回の S & L の経営危機に関する要因のなかで、高利回りのブローカー預金をとり入れ、他方でそれをハイリスクな不動産関連投資（1989年改革法施行後は不動産への直接投資は禁止される）やジャンクボンド（信用度の低い高利回り債券で貯蓄金融機

関は1994年1月以降は保有を禁止され、1989年改革法施行後、速やかに手持ち債券の整理を進めることを義務付けられている）などへ投資するS&Lが急増し、経営の健全性が大きく損われたことがこれをよく物語っているところである。

以上みてきたこととの関連において預金保険制度の見直しについては、概ねつぎのようなことがいわれてきた。

1) リスク対応保険料率制度

これは現行の預金保険制度加入の金融機関に一律に預金保険料を課している制度から、個々の金融機関の経営リスクの度合いに応じて預金保険の料率を異にする方法である。リスク対応保険料率の考え方は、理論的にはきわめて魅力的で、1983年FDICの報告書の頃から提案されているが、リスク算定上の諸困難により前進していない。

いま一つは、個々の金融機関の保険料が預金者に既知のものとなった場合の預金者の反応に関する問題がある。とくにこのリスク対応保険料率のような方法は、各銀行の経営内容における危険度のランク付けを公表することにもなり、かえって信用秩序の混乱を招くのではないかと、もいわれており現実の制度的適応にはなお時間を要する問題ではないであろうか。

2) 保険カバレッジの変更

これについては、現在一口座10万ドルまで付保しているが、この保険支払限度額が大きいためにモラル・ハザードが起きやすいという理由から、これを引下げたり、保険の付保割合を対象預金の一定割合まで下げる。たとえば英国では保険でカバーされる預金は残高の75%である。また現行の一口座10万ドルを全金融機関合計で一人当たり10万ドルにする。さらに預金種類に対するカバレッジを制限する。そして大口預金者や債権者を保険の対象から排除する、などがあげられている。

3) ナローバンク

付保預金の運用を他と切り離して低リスクの政保債などに限定しようという提案である。

4) 預金保険機関による規制・監督の強化

1989年改革法では、経営の健全性を維持するためにFDICが必要と判断した場合には、S&Lの資金の調達・運用ないし資金増加を制限・禁止できるなど、FSLICを吸収したFDICによる規制・監督の強化を中心としたものとなっているが、今後の改革が注目されるところである。

お わ り に

貯蓄金融機関は、従来、預金貨幣の創造ができない点で商業銀行とは異なる専門機関として位置づけられていた。それが1980年金融制度改革法でNOW勘定の取扱い、

1982年金融機関法で商工業貸出がともに認可されたことにより、商業銀行との業態上の区別が薄くなり、いままた商業銀行のS & L買収が緩和（1982年金融機関法で経営破綻機関に限られていた合併・買収が今回、健全な貯蓄機関の買収をも認可した）されたことから、これが増大する傾向が大であるとすれば、銀行と貯蓄金融機関との区別も、機能上の差異・特色も薄れ、同質化しつつ発展していくことになるであろう。

既にみたように、米国に固有の単一銀行制度も衰退しつつあり、今後1～2年の間に予想される州際業務規制の緩和、証券業務の解禁が実現するときには、現在S & Lをめぐる1989年改革法で救済・再建が進められていくなかで、商業銀行、銀行持株会社のS & L買収増大という形の再編が行われ、金融機関はほぼ同質化し、それぞれ多様な金融サービスを扱うタイプのものになるであろう。

わが国でも目下検討されている金融制度改革論議との関連においても、米国の動向に注意を払いつつ、わが国の金融風土に真に適合する制度の改革あるいはモラル・ハザードの起り得ない信用秩序の維持される適切な預金保険制度の整備・充実が望まれるところである。

参考・引用文献

- [1] Brumbaugh R. Dan and Andrew S. Carron, Thrift Industry Crisis: Causes and Solutions, Brookings Paper on Economic Activity, 1987
- [2] Catherine England and Thomas Huertas, The Financial Service Revolution, 1988
- [3] Edward J. Kane, The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance, 1985
- [4] Edward J. Kane, How Incentive-Incompatible Deposit Insurance Fund Fall Working Paper No. 2836 NBER Feb, 1989
- [5] Board of Governors of The Federal Reserve System, Federal Reserve Bulletin March 1989
- [6] Board of Governors of The Federal Reserve System, Federal Reserve Bulletin November 1989
- [7] FDIC, Deposit Insurance in a Changing Environment 1983
- [8] FDIC, Annual Report 1987
- [9] FDIC, Annual Report 1988
- [10] FDIC, Banking Review 1988 Vol. 1, No. 1
- [11] FDIC, Banking Review 1989 Vol. 2, No. 1
- [12] FDIC, DATA BOOK Operating Banks and Branches 1986
- [13] Golembe Carter H. and David S. Holland, Federal Regulation of Banking

1986—1987 (馬淵紀寿訳「アメリカの預金金融機関：変革期の金融制度」
金融財政事情研究会1988)

- [14] Kerry Cooper and Denald R Fraser, Banking Deregulation and the New Competition in Financial Service 1986
- [15] Kendal Leon T., The Savings and Loan Business 1962
- [16] 塩谷亘康「米国 S & L の経営危機と89年金融機関改革法」「金融」1989年 8 月
- [17] 日本銀行「調査月報」要録 昭和57年11月
- [18] 日本銀行「米国の貯蓄金融機関を巡る最近の動きについて」平成元年 8 月
- [19] 三木谷良一「米の中小金融機関一抜本的改革が必要」日本経済新聞 1989年 2 月23日
- [20] 高月昭年「増大する米国金融機関の倒産と預金保険制度」三井銀行「経済月報」1988年12月
- [21] 原田 淳「深刻化する米国貯蓄金融機関の経営危機」三菱銀行「調査」昭和63 年12月
- [22] 駒井正晶「貯蓄金融機関の危機と預金保険」郵政研究所「調査月報」1989年 9 月
- [23] 本多新平「金融自由化と預金保険制度」近畿郵政局 昭和61年 5 月
- [24] 本多新平「銀行破綻と預金保険制度」近畿大学「近大法学」昭和63年 3 月