

アメリカ合州国における銀行破綻とその処理

高木 仁☆

Bank failures and involving transactions in the United States

Hitoshi Takagi

1 問題の設定

1987年10月19日、これは後に『ブラック・マンデー』と呼ばれるようになった日であるが、ニューヨーク株式市場でダウ工業株30種平均は、前日比23%安の508ドルという史上最大幅の値下がりに見舞われた。このとき多くの人々が、1929年10月のニューヨーク株式市場における大暴落を思い浮かべ、これを引き金とした大不況の到来すら連想した。

大不況のときアメリカ人は争って銀行へ駆け付け、自分たちの預金を払い戻そうとしたが、なかには銀行が潰れて預金を取り戻せない不運な者もいた。このブラック・マンデーでも、一部の人々は銀行へ駆け付けたが、それは前回と違って預金払戻のためではなく、逆に株式を売却して得た現金を預け入れるためであった。こうした違いが生じたのは、1934年から銀行預金は連邦預金保険公社(FDIC)によって付保され、預金者は預金払戻が保証されていることを、よく知っているためである。

ところが、1934年から半世紀以上にわたって好調を続けてきたFDICの事業は、1980年代から銀行破綻が続出して保険金支払が激増した。また、住宅金融に特化した金融機関である貯蓄貸付組合(S&Ls)で、1988年頃から経営破綻が続出し、その預金保険機関である連邦貯蓄貸付保険公社(FSLIC)がFDICの傘下へ移管された。このため、FDICの経営はきわめて困難な状況へ置かれ、預金保険制度そのものの見直しすら検討される有様となった。

次表は近年の銀行破綻件数を示すものであるが、アメリカで銀行数は12,000を超えていることを前提として、表の内容を見なければならぬ(資料出所:FDIC, Annual Report, various issues)。

銀行破綻の件数

歴 年	件 数	歴 年	件 数
1980	10	1985	120
1981	10	1986	145
1982	42	1987	203
1983	48	1988	200
1984	80	1989	206

アメリカでは、銀行や S&Ls の経営が行詰ると、当局は当該の銀行（または S&Ls、以下同じ）を閉鎖し、FDIC がその資産と預金の他行への売却、預金のみ他行移管、あるいは預金者に対する預金保険金の支払を通じて跡始末を行なう。近年、大銀行の経営破綻が多く影響が大きいため、当該の銀行を閉鎖せず直接資金援助を与え、これを再建させたり健全な他行と合併させたりする、公開援助方式も実施されている。

他方、わが国の金融自由化が進展する過程で、競争の激化から金融機関の経営が破綻するかも知れない可能性は、関係者の間で否定されていない。このため、1971（昭和46）年創設されたわが国の預金保険機構の存在や機能について、近年は関心が高まっている。しかし、わが国では1927年の昭和金融恐慌から現在に至るまで、金融機関の経営破綻が起こらなかったため、預金は最高限度1,000万円まで、預金保険制度によって払戻が保証されていることを知っている国民は、きわめて僅かしかいないと思われる。なお、1987年に鹿児島市農業協同組合が事実上倒産し、農水産業協同組合貯金保険機構の救済措置を受けて吸収合併された例がある。

2 銀行破綻の実例

(1) ユニティ銀行

1968年、ボストン市の黒人居住地区に、資本金120万ドルで主として黒人資本による、小規模なユニティ銀行が設立された。同行は無責任な経営から貸倒れが多発し、1971年初めマサチューセッツ州銀行局長は同行免許の取消しを決意した。

1960年代アメリカ各地で起こった黒人暴動は既にピークを過ぎていたが、顧客の90%が黒人であるユニティの免許取消しは、かつての騒擾を再現させるかも知れず、事態が悪い方向へ展開することが心配された。瀕死のユニティを買収してくれる地元銀行はなく、FDIC が預金保険金を支払って破綻処理をすれば、同行は閉鎖されるから住民は地元での金融サービスを受けられなくなる。

地元銀行側は、彼らがユニティへの資金援助することと合わせて、FDIC が特別資金を投入して同行の存続を図るよう求めた。連邦預金保険法は、破綻の危機に瀕した銀行が、地域社会へ適切な金融サービスを提供するのに不可欠な存在であると認定されたとき、FDIC が資金援助できると規定している。これは「緊急救済」と呼ばれる方式で、自由競争市場原理に対する反逆と考えられ、まだ発動されたことがなかった。

1971年7月 FDIC は、ユニティの提供する金融サービスが地域社会の住民に不可欠であると認定して、最初の緊急救済を決めたが、この論理は「不可欠性原理」と名付けられた。資金援助はユニティの社債を購入する形で行なわれ、地元銀行が50万ドル FDIC が150万ドル購入した。

しかし、ユニティの健全化は成らず、1982年に同行の免許は取消された。FDIC はユニティの救済で投下した150万ドルの大部分を失ったが、不可欠性原理の適用による新しい緊急救済方式を開発した。

(2) フランクリン・ナショナル銀行

1974年秋、全米20位のフランクリン・ナショナル銀行が倒産したが、これは当時における過去最大規模の倒産記録となった。フランクリンは1960年代から、外部負債への依存、金利ダンピング、リスクリーな貸付、ユーロドル市場への接近などで急激な成長を遂げ、預金額は1960年の全米39位から、1973年には同20位へ躍進した。1972年、後に国際的な詐欺師と判明したイタリアの金融業者シンドーナが、フランクリンの親会社である銀行持株会社(BHC)の普通株21.6%を取得し、経営に大きな影響を及ぼすようになった。

フランクリンは1970年代に入ると、不良貸付が累積し、外部負債が多いから金利負担が重く、急速な成長に伴い経営管理体制も極端に弛緩した。業績を上げるため、シンドーナは大量の外為投機や違法取引をフランクリンに実行させたが、市場は変動為替相場制へ変わったばかりでリスクはきわめて大きく、巨額の外為損失が生じた。1974年に入って、フランクリンは大量のドル投機に失敗を重ね、その情報が流れて株価は暴落し、資金は同行から恐ろしい勢いで流出した。

同年10月、当局はフランクリンの倒産を宣告して入札を行ない、欧州6カ国の銀行が共同出資している、アメリカ現地法人ヨーロッパ・アメリカン銀行が落札した。このときフランクリンは支店108カ所、資産36.6億ドル、預金13.7億ドル、その他負債22.9億ドルを所有していた。ヨーロッパ・アメリカンが資産のうち優良部分14.9億ドル、預金全額13.7億ドル、それにその他負債の一部2.4億ドルを引き継いだ。FDICはプレミアムとして1.25億ドルをヨーロッパ・アメリカンから受け取り、残りの資産と負債を引き受けて保険損失を蒙った。

(3) ファースト・ペンシルベニア銀行

フィラデルフィアにある、アメリカ最古の銀行ファースト・ペンシルベニアは、1979年末全米23位の地位にいたが、翌1980年破産の危機に陥った。1968年に会長へ就任したバンティングは、同行をリスクリーであるが高金利を稼ぎ出す中小企構融資へ積極的に進出させ、破綻の第一原因を作ることになった。

破綻の第二原因は、金利動向の読み違いである。アメリカの市中金利は、1979年9月に6カ月物TBレートが、10%台へ突入する高水準状態となった。金利が天井に近いと判断したファースト・ペンは、短期借入金で長期国債16億ドルを購入したが、異常な金利高騰が続いて国債価格は暴落し、巨額の評価損が出た。赤字のピーク1980年第1四半期に、同行は1.88億ドルという、当時全米の銀行で過去最大規模の欠損を記録した。

1980年3月、通貨監督官局(OCC)、連邦準備制度理事会(FRB)、およびFDICは事態收拾に乗り出したが、ファースト・ペンの被合併交渉は不調に終わり、FDICはいよいよながら緊急救済(直接資金援助)方式の適用を決めた。これは同行が地域のトップ・バンクであるため、信用秩序の崩壊が心配されたからで、救済の論理にはユニティの例と同じ不可欠性原理が使われた。

同年5月、ファースト・ペンが劣後債5億ドルを発行し、FDICが3.25億ドル、シティバンクなど

26行が1.75億ドルそれぞれ購入した。救済融資といっても当時の市中金利が適用され、さらにファースト・ペン1株を3ドルで購入できるワラントも、2,000万株分を救済側へ提供させられた。

新任された会長バトラーが有能で、積極的な減量経営に努めたため、ファースト・ペンはやがて信用を取り戻し、逃げ出した預金も戻ってきた。ファースト・ペンは1983年春、FDICと民間銀行へ救済融資の返済を開始し、同年秋には優先株の発行に成功し、手取金などで残額を一挙に返済してしまった。また、救済側へ引き渡したワラントも買い戻し、1984年第1四半期には遂に利益を計上する好結果を招いた。

(4) ペン・スクエア銀行

1982年7月、オクラホマ・シティ郊外のペン・スクエア銀行が倒産した。1店舗だけで営業をしていた無名のペン・スクエアは、1977年資産6,200万ドルであったが、1982年央に同5.2億ドルへと、驚くべき成長を遂げていた。当然のことながら、異常な成長は社撰な管理体制と経営の乱脈を招いた。

ペン・スクエアは、高収益・高リスクのエネルギー（原油・ガス）開発事業向け貸付を行ない、その貸付債権を他行へ転売しては貸付をさらに重ねていった。貸付債権転売はアメリカで珍らしくないが、同行の場合は桁外れで、破産時に転売済みだった債権21億ドルは、預金残高の4.5倍に達していた。

第2次オイル・ショックの後、世界的に原油の需給関係が緩み、アメリカ国内の原油・ガス開発事業は不調となり、ペン・スクエアが保有または転売した貸付債権は急速に不良化した。ペン・スクエアから貸付債権を購入したなかには、コンチネンタル銀行、シアトル・ファースト・ナショナル銀行、チェース・マンハッタン銀行など一流銀行が多く、彼らは手っ取り早く儲けようとして、判断を誤ったのである。

ペン・スクエアを閉鎖しないで、被合併へ持ち込むには、その財務内容がひど過ぎた。代わりの処置は緊急救済であるが、オクラホマ・シティには銀行が多数あったから、不可欠性原理は適用できないし、同行の債務は正確な見積もりが困難で、緊急救済はどれだけ費用が嵩むか見当も付かなかった。結局、7月5日FDIC自身がオクラホマ・シティ預金保険国法銀行を新設し、ペン・スクエアを引き継いで一定範囲の業務を行ない、かつ預金保険金の支払にも応じることにした。

(5) コンチネンタル銀行

シカゴのコンチネンタル銀行が危いという噂が、1984年5月初め世界中に飛んだ。前年末の資産421億ドルで、全米7位のコンチネンタルが倒れたら、信用不安は米国内だけでは済まない。わが国でもこのニュースは、例えば朝日新聞のような一般紙ですら、第1面で取り扱ったほど大きく報道された。

ペス・スクエアの破産で、コンチネンタルが10億ドルもの不良債権を抱えていることが判った。5月9日にはウォール街から「コンチネンタル危うし」との情報が流れて大口預金の引出しが始まり、同11日同行はシカゴ連邦準備銀行から36億ドル借り入れた。同日、モルガン銀行など16行が45億ドル

を緊急融資したが、コンチネンタルはたった3日間でこれを使い果たした。

1973年、コンチネンタル会長に就任したアンダーソンは、商工業貸付に重点を置く積極的な経営を進め、やがて全米10大銀行へ仲間入りした。前例と同様、コンチネンタルも急成長に伴い経営管理は不十分となり、簡単に新規貸付が行なわれていた。

預金保険の付保限度額は1口座10万ドルであるが、市場を落ち着かせるためコンチネンタルの場合は付保限度額10万ドル超でも、保険金支払の対象にするとFDICは発表し、FRBも流動性確保へ全面的に協力すると声明した。一方、コンチネンタル側は合併（買収）相手を捜しに入ったが、その巨大な規模、債権の質、イリノイ州銀行法上の制約など障害が多く、相手捜しは難航した。インターバンク取引が得意な同行は、約2,000もの銀行と取引関係があるため、単純な預金保険金支払は信用パニックを招くし、清算には恐らく数十年を必要とする。

結局、FDICに残された手段は、緊急救済であった。アメリカの銀行は、BHCの子会社という経営形態を取っているのが普通で、コンチネンタル銀行はコンチネンタル・コープの子会社である。コンチネンタル銀行は、第三者へ株式を発行しないという契約を、親会社たるBHCと締結しているのので、FDICはBHCコンチネンタル・コープの株式を支配する形でしか、同行を救済できない事情があった。

財務長官は、FDICが銀行ではなくBHCを救済するのは、BHC株主に不公正な利益を与え、法的にも問題があると主張した。FRB議長は、コンチネンタル・コープの株主を見捨てると、他の主要なBHC株主を動揺させ、金融界に不安をもたらすとして、BHCの救済を支持した。

7月26日、45億ドルの資金投入と経営陣の刷新を含む下記の案が発表された。約税者意識の強いアメリカでは、例外的な救済措置である。

- 1) コンチネンタル銀行の問題債権45億ドルを、FDICが35億ドルで買い取り、差額10億ドルは同行が償却する。
- 2) コンチネンタル・コープは無議決権優先株10億ドルを発行し、FDICが全額購入して同社の資本を強化する。10億ドルのうち7.2億ドルは普通株へ転換可能で、将来FDICは同社普通株の80%を支配できる。
- 3) コンチネンタル・コープが入手する前記10億ドルは、全額コンチネンタル銀行へ出資され、同行の問題債権10億ドルを償却する。
- 4) 今後5年間に、FDICが買い入れたコンチネンタル銀行の債権から損失が生じたとき、FDICはコンチネンタル・コープの普通株を、1株当たり0.0001ドルという名目的な価格で購入できる。

経営陣の前面的な刷新を含む以上の再建計画は、1984年9月26日の株主総会で、圧倒的に支持された。

この救済措置に対する第一の批判は、前出した財務長官の指摘である。第二の批判は、連邦議会の下院銀行委員会から出され、当局がコンチネンタルの危機を事前に見逃がしたこと、救済案が銀行ではなくBHCを対象としていること、小銀行は救済されず大銀行だけが救済されることなどであった。

第三の批判は、中小銀行側から起こり、経営破綻の淵に立っても大手銀行なら救済されることへ、彼らは強い反発と不信を示した。第四の批判は、コンチネンタルの前会長らに対する有利な退職条件に向けられた。

コンチネンタルは資産売却や人員整理などに努め、1985年秋コンチネンタル・コープは、優先株の配当を復活すると発表した。その後の同社の経営は順調をたどり、資産順位で全米 BHC の14位から15位へランクされている。何はともあれ、シカゴの巨人コンチネンタルは倒れず、信用不安は国内にも国外にも波及しなかった。

(6) テキサス州の銀行破綻

1987年9月、FDIC はテキサス州ヒューストンの BHC ファースト・シティの予測された破産を、緊急救済方式によって回避させた。同社は傘下銀行が61あり、1986年末の資産は125億ドルで全米39位の銀行であった。土地柄からエネルギー事業貸付に力を入れ、1981年には資産が70%も伸びる急成長を遂げた、やがて、エネルギー不況が到来し、貸付の重点を不動産分野へ移したが、テキサス州の不動産業界は供給過剰から不況に陥り、同社も破産寸前となった。

FDIC は社債9.7億ドルを購入する形で資金援助を行ない、他方で入札によって傘下銀行を売却することにした。テキサス州では、ファースト・シティに続いて全米13位で傘下に73行を擁するダラスの BHC ファースト・リパブリックバンクが、1988年3月 FDIC の救援を受けることになり、全米34位で傘下銀行26行を有する BHC のMコープも、1988年10月 FDIC へ救援を仰ぐことになったが、紙幅の制約で詳細は省略する。

3 銀行破綻のまとめ

(1) 破綻実例の共通点

企業経営の成功原因はさまざまであるが、失敗原因となると類似したところが多いと言われる。すなわち、経営破綻の原因はある程度まで、分類可能と考えられている。

共通点の第一は、急激な成長志向経営である。フランクリン・ナショナル、ファースト・ペンシルベニア、ペン・スクエア、コンチネンタル、テキサス州のファースト・シティなど3行で進められた成長路線は、経営者のやり過ぎであったと思われる。

第二は、不十分な経営管理である。以上の諸例を調べてみると、これは急成長にしばしば伴う結果で、経営陣の組織管理能力には限界があることを示すものといえよう。

第三は、経営環境の激しい変化である。われわれは変化きわまりない不確実性の世界に生きているから、変動相場制への移行、高インフレと歴史的な高金利、世界的な経済低成長と途上国債務の累積、エネルギー不況、農業不況、不動産不況などは、以上の諸例で破綻の引き金となった。

共通点のうち、第一点と第二点は経営内部の問題で、責任は経営者に帰すべき事柄と考えられる。

第三点は経営外部の問題であるが、変化への準備や対応ができなかったという意味で、経営者の負うべき責任部分はかなり大きいといえよう、ただし、政府の事前および事後の政策によって、経営環境の変化の影響が左右される筈であるから、第三点については政府がある程度まで責任を負うべき場合もありえよう。

OCC は、1979年から1987年までを対象として、倒産 171 を含む国法銀行の経営破綻260ケースを調査した。これによれば、経営者の無知、無能、部下の監督不行届き、過度の成長路線など経営者の責任に起因するものが、銀行の破綻原因で最多を占めた。経営者の責任がきわめて重いことを、この調査結果は示している。

(2) 破綻の根本原因

なぜ企業は経営破綻を招くのであろうか。それは、企業が成長を目指すからである。経営者は企業成長経路を求めのが普通で、経営者にとってこのチャレンジは、最高にやり甲斐のある仕事である。したがって、既に示したような経営者のやり過ぎも、まま生じるといえよう。

企業成長のもっとも重要な手段は、多様化または多角化である。以上の銀行破綻の実例では、紹介する紙幅の余裕がなかったが、国際金融業務、中小企業貸付、国債投資、エネルギー貸付、債権転売、途上国貸付、不動産貸付などが、それぞれ成長ないし多様化の手がかりとなった。経営者は多様化によって、規模の経済や範囲の経済の利益を享受しようとするのである。

しかし、企業の情報理解や意志決定が常に正しいとは限らず、需要の変化は潜在的にいつでも存在し、経営者にとって不運な環境変化もありうる。したがって、経営者は過度の成長を狙ったり、誤った路線を選んだりすることがある。企業成長というパイの大きさは有限であるから、個別企業の成長コース選択は必然であっても、それらのなかに失敗企業は必ず生じるであろう。

アメリカ特有の銀行破綻原因に、関係者の行なう内部犯罪がある。1984年、連邦議会下院の政府活動委員会が公表した報告書によれば、1980年から1983年にかけて発生した銀行破綻の約半分は、内部犯罪を主因としている。1987年に FRB 当局者も、前年の銀行破綻件数のうち 1/3 が内部犯罪に起因すると議会で証言した。これらは役員や行員が、不当貸付や自らの不正借入れを焦げ付かせたり、単純に使い込んだりしたもので、小銀行に多い事例である。

(3) アメリカに固有な状況

アメリカ国民は自由競争と自己責任による市場原理へ、無邪気なほど信頼を置いている。当局が行政指導を行なう余地はほとんどなく、法律とレギュレーションで禁止されない限り、わが国では考えられないような銀行の急成長が実際に行なわれ、しかも破綻の原因となっている。これがアメリカに固有な、第一の状況であろう。

アメリカでは、中央銀行制度と預金保険制度というセイフティ・ネットを前提として、できるだけ競争的な市場の成立が望ましいとする社会的な合意がある。関係者は競争に敗者は付きものと信じているから、銀行の破綻をことさらに避けようとしなない。破綻は当該企業で各種の経営資源が失われ、

取引先の企業や消費者に損害を与え、場合によっては行政コストが必要で、経済全体の働きに損失となる。他方、企業破綻をもたらすような競争の市場は、資源配分の効率化という便益を持っている。アメリカでは、銀行破綻に関する損失と便益が比較され、後者が前者を上回ると評価されているように思われる。これがアメリカに固有な、第二の状況であろう。

近年、エネルギー、農業、および不動産の不況による銀行破綻が多い。アメリカで地域別の産業構造は、わが国の場合より遙かに当該地域の特色を見せている。そのため、エネルギー貸付が多いエネルギー銀行とか、農業貸付が多い農業銀行とかいう分類で判るように、銀行経営は地域経済の性格へ明確に対応した形で行なわれ、それが銀行破綻の地域分布として表われてくる。これがアメリカに固有な、第三の状況であろう。

4 銀行破綻の処理

(1) 処理の原則

破綻銀行の跡始末のやり方は、FDIC が破産管財人になって当該銀行を閉業させ、各種の事後処理を行なう閉鎖方式と、放置しておけば確実に破産を招く銀行を、FDIC の仲介や援助で被合併または自力再建させる非閉鎖方式と、二つに大別される。

(2) 預金保険金支払

破綻銀行の預金者に対して預金を払い戻すのが、「預金保険金支払」方式である。銀行の経営破綻が確実になると、監督当局が相互に協議して破産させるのが適切と決まれば、管轄当局が当該銀行の閉鎖を宣言する。FDIC が管財人に指名されて預金保険金支払の準備を進め、預金者は閉鎖銀行で保険金額の小切手を受け取る。

預金者に支払われる保険金額は、本人の預金額か付保限度額のいずれか低いほうで、利息分も支払われる。付保限度額は通常の預金について10万ドルで、信託資金、個人退職年金勘定、および自営業者年金勘定は、別枠でやはり最高10万ドルまで払戻が保証されている。預金者個人の単独名義だけでなく、夫婦間の共同勘定なども対象とされるから、限度額は事実上ないに等しい。付保限度額以上の預金者はまず限度額を入手し、閉鎖銀行が清算されて残余財産があれば追加弁済を受ける。

こうしてFDICは、閉鎖銀行宛ての預金払戻請求を代位弁済し、その代わり閉鎖銀行に対する求償権を入手するが、求償金額は全額回収し切れないから保険損失を蒙る。かつて預金保険金支払方式は、銀行の破綻処理で主流を占めたが、顧客へ金融サービスの提供が中断される欠点があり、以前に比べて件数がかなり減った。

FDIC が自ら新しい国法銀行を設立して、破綻銀行の預金者へサービスを提供し、かつ預金保険金を支払うのが、「預金保険国法銀行設立」方式である。この方式は、破綻銀行の買収承継や合併の相手側が見付からず、銀行閉鎖では地域住民への影響が大き過ぎるとき発動される。ただし、事例はあ

まり多くなく、前出したペン・スクエアの破産ケースがその一例である。

(3) 買収承継

閉鎖銀行の資産と預金が、他の健全な銀行へ引き継がれるのが、「買収承継」方式である。閉鎖銀行の業務は承継銀行が続けるので、預金者に対する銀行サービスの低下は少なく、FDIC も負担が軽くなり、この方式は1970年代中頃から多用されている。

銀行の経営破綻が判明して、監督当局間で買収承継方式の採用が決まると、FDIC は承継銀行候補の選定作業へ入る。承継銀行は破綻銀行の貸出や店補など資産のうち優良部分と、預金および非預金債務の一部を引き受けることのできる、適格の銀行が候補とされる。

応札する銀行が決まると、破綻銀行の閉鎖が当局によって宣言され、直ちに承継候補銀行が集められ、買収プレミアム金額(=暖簾代)に関する入札が行なわれる。他方、FDIC は資産のうち不良部分を引き受け、最終的な保険損失を負担する。

(4) 預金移管

破綻銀行の預金だけが、資産を伴わずに健全な他行へ移管されるのが、「預金移管」方式で、預金者との摩擦が小さくて済み、FDIC の作業量も減る。この方式は、破綻銀行の負債内容が把握し難いとき採用され、受入れ銀行へFDIC が預金移管額に相当する現金を支払って破綻銀行の預金を移管する。FDIC は閉鎖された破綻銀行の資産を引き受け、いずれ損失を負担する。受入れ銀行側は預金量増加に見合うプレミアムを、FDIC へ支払う場合がある。1983年から徐々に件数が増え、1986年以降とくに増加している。

(5) 緊急救済

以上で述べた破綻処理のやり方は、いずれも閉鎖処理方式であるが、以下では非閉鎖処理方式を説明する。FDIC が破綻銀行へ直接資金援助を与えて自力再建を図るのが、「緊急救済」方式である。地元社会へ不可欠な金融サービスを提供している銀行が経営危機に陥ったとき、FDIC は直接資金援助ができる。この方式は緊急救済(bail out)と呼ばれ、“資金援助”と銘打たれているが有利子の貸付で、経営再建の見通しが十分でなければならず、前出したユニティ、ファースト・ペン、コンチネンタルなど、実施件数は僅かである。

(6) 破綻銀行の助成合併

破綻銀行を閉鎖せず、FDIC が資金助成をして健全な銀行との合併を斡旋するのが「助成合併」方式で、従来は件数が多くなかったが近年は件数が増えつつある。テキサス州のファースト・シティ(1987年)とファースト・リパブリックバンク(1988年)の場合、FDIC が社債購入の形でとりあえず緊急措置を取り、他方で当該 BHC の買収相手を探し、やがて被買収が成功した。

従来の緊急救済方式では、FDIC だけが救済の主体で、手順は公然と進められなかった。新方式では、合併相手の候補探しは公然と行なわれるので、「公開救援」と言われる。この方式に、緊急救済という言葉がしばしば宛てられるが、自力再建ではないから助成合併の一種とみるのが良いであろう。

(7) 破綻銀行のブリッジ救済

合併相手が見つかるまで、FDIC が破綻銀行の経営を肩代りするの、「ブリッジ銀行」方式で、1987年銀行競争力均等法によって認められた。破綻銀行に自力再建や早急な合併の見通しがなく、銀行閉鎖は地域社会へ大きな悪影響を及ぼすとき、FDIC は国法銀行を新設して業務を承継し、やがて適当な合併相手に橋渡し（ブリッジ）する。

この方式は、預金保険金支払方式より費用が嵩まない見込みが必要であり、存続期間は3年間に限られる。1987年10月、ルイジアナ州の州法銀行キャピタル・バンク・アンド・トラストが破産したとき、これを承継した FDIC はブリッジ銀行を初めて設立した。

5 S&L の破綻処理

ビジネス・ウィークの1988年10月31日号は、S&Ls の危機を以下のように報じている。『アメリカには S&L が3,000ある。S&Ls のうち1,000組合近くが赤字を作っており、本年はこれまでに70億ドルへ達している。これら S&Ls の半数——主にカリフォルニア州、コロラド州、フロリダ州、それにテキサス州にある——は、債務超過の状態である。帳簿に載っている貸付は価値がゼロで、ほとんどの人々はこれらの S&Ls が閉鎖されるべきだと言う。しかし、連邦預金保険制度で保護されている S&Ls の預金者へ保険金を支払うと、それは1,000億ドルにつく』。

S&L の経営危機問題については、既に別稿（『アメリカ貯蓄金融機関の経営危機』、「地銀協月報」、1989年4月号）で詳述したため、本稿では短く触れるだけに留めよう。ただし、上記別稿が公刊された数カ月後の1989年8月、S&L 救済のため以下で述べる特別立法が成立し、S&L 危機の処理はこの法律を軸として展開されているので、同法の意義と影響はきわめて大きいことを、ここで十分に強調しておきたい。

1980年代の後半、S&L 業界では、金融自由化、エネルギー不況、不動産不況などの影響と放漫経営から、経営破綻、被合併、および被買収が多出した。その結果、S&L の数は1985年末の約3,200から、1989年末の約2,900へ減少し、それらの預金保険機構であった連邦貯蓄貸付保険公社（FSLIC）は、巨額の保険金支払で資金が枯渇した。

こうした事態へ対処するため、『1989年金融機関改革、再建、および規制実施法（Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989）』が、1989年8月制定されたが、同法の骨子は以下の通りである。

- (1) 連邦住宅貸付銀行理事会（FHLBB）は、財務省に新設される外局『貯蓄金融機関監督局（OTS）』

へ改組され、FSLICはFDICへ統合される。従来の連邦住宅貸付銀行制度は存続し、新設の『連邦住宅金融理事会（FHFB）』がこれを管轄する。

(2) FDICは改組され、旧組織を引き継ぐ『銀行保険基金（BIF）』と、旧FSLICを引き継ぐ『貯蓄機関保険基金（SAIF）』を傘下とし、理事会定員は5名に増え、各種の権限が強化される。預金保険料率は銀行の場合1991年までに0.150%へ引き上げられ、貯蓄金融機関の場合一旦0.230%へ引き上げられるが、1998年に0.150%へ引き下げられる。

(3) 経営破綻のS&Lを、資金援助によって被合併または被買収させるため、政府機関の一種『整理信託公社（RTC）』を新設する。救済計画の完了には30年の期間と1,000組合の整理が必要であるが、当初10年間だけで1,660億ドルを要し、その70%はS&L業界が負担する。政府は500億ドルの負担を約束し、RTCの下部機構『整理資金調達公社（REFCORP）』が債券500億ドルを発行し、残りの大部分を財務省が受け持つ。

(4) 個々のS&Lは、自己資本比率、貸付内容、有価証券投資内容、住宅金融実績などについて、従来より厳しい一定基準の遵守を求められる。

以上の方針に従って、1989年秋以後RTCは破綻したS&Lと破綻に向かっているS&Lを救済しているが、S&L業界の状況は予想されていたより深刻で、1990年9月現在に必要な財政資金は、1,000億ドルを超える勢いになっている。このため、財政再建の義務を大統領と議会に負わせたグラム＝ラドマン＝ホリング法の下で、S&L救済問題は政府と議会の第一級の関心事となっている。

おわりに

金融自由化→競争の激化→金融機関の経営破綻→預金保険制度による破綻処理という文脈における問題意識は、小口預金の金利自由化が始まろうとしているわが国で、決して無縁の事柄ではあるまい。本研究で示されたような、アメリカの預金保険制度の仕組みと、銀行破綻処理の諸方式をサーベイし、かつ銀行破綻の原因を考えることは、われわれにとって有益な作業であろう。

アメリカで銀行破綻の原因は、既述のように主として経営者の失敗に帰せられ、高金利、エネルギー不況、農業不況、不動産不況など経営環境の激変も、破綻への動きを加速したと考えられている。このため、銀行業界も当局も銀行破綻の原因をこれらに求め、金融自由化との関連を認めないのが普通である。金融自由化と銀行破綻は無関係であるという実証研究を、筆者は寡聞にして知らない。しかし、ここ数年深刻な経営危機が続いている貯蓄金融機関業界では、業務範囲の自由化が問題の有力な原因という説もあり、今後の研究成果が大いに望まれる。

ただし、わが国で金融自由化の帰結が、中小企業金融機関の倒産や整理をもたらすという理由で、自由化そのものの進行を妨げる動きがあるとすれば、それは厳重に批判されるべきであろう。わが国で明治期以降行なわれてきた金融立法と金融行政の一面は、信用秩序の維持と預金者保護という看板が立てられながら、実際には金融機関保護の内容が著しく強かったからである。

また、非公式に伝えられるところに従えば、わが国の金融機関行政当局者は預金保険機構による預金機関の破綻処理が生じる事態は、あらゆる努力をもって未然に防ぐ方針といわれている。こうした考え方は長期的およびマクロ的に見て、問題がないのであろうか。

金融機関ことに中小企業金融機関の倒産を未然に防ぎ、信用秩序の維持と預金者の保護を行なうことは、いうまでもなく大きな意味がある。しかし、中央銀行の最後の貸手としての機能と預金保険制度の機能、すなわちセイフティ・ネットによって金融機関の活動が守られているのは、信用秩序の維持と預金者の保護だけを目的としたものではあるまい。セイフティ・ネットに守られた金融機関が、そのように守られているがゆえに活発な競争を展開し、最適な資金配分機能を果たすことも、同時に期待されているであろう。

預金保険制度による救済措置や保険金支払措置を、実際には使わないという当局の内々の方針は、結局のところ金融機関市場における競争の程度を減殺することにならないであろうか。既述の通り、企業破綻をもたらすような競争的市場は、資源配分の効率化という便益を持っている。他方、企業経営の破綻は当該企業だけでなく、取引先企業、消費者、そして場合によっては行政側にまで損害を与え、経済全体の働きに損失となる。

金融機関の破綻に関する便益と損失は、冷静に比較されるべきであろう。現にアメリカで起こっている、S&L 危機の処理問題の展開を見ても、ここでいう比較衡量はきわめて困難である。それにも拘わらず、破綻に関する便益が損失を上回ると評価される場合、金融機関の破綻も己むを得ないとする態度を、当局はもちろん関係者全般が共有し、国民もこれを是認する必要があるであろう。こうした態度は、市場主義経済の根幹に係わる重要事である、と考えられるからである。

(たかぎ ひとし)