

アメリカ貯蓄金融機関産業の危機問題-1970年代からFIRREA制定時(1989年)までにおける業界と規制枠組の変化-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学商学研究所 公開日: 2012-05-24 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 高木, 仁 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/12684

【研究ノート】

アメリカ貯蓄金融機関産業の危機問題⁽¹⁾

——1970年代から FIRREA 制定時（1989年）までにおける業界と規制枠組の変化——

Crisis of the Thrift Industry in the United States: A change in the industry and the regulatory framework from 1970s to the enactment of FIRREA (1989)

高 木 仁
Hitoshi Takagi

目 次

- 1 はじめに
- 2 1970年代後半までの貯蓄金融機関産業
- 3 貯蓄金融機関の経営危機
- 4 FIRREA の成立と主要内容
- 5 おわりに

1. は じ め に

わが国の中小企業金融機関を，アメリカの貯蓄金融機関になぞらえて対比させ，金融制度問題や金融機関経営問題に接近する，やや不十分な取扱がときどき見られる。ここで中小企業金融機関とは，従来からの慣例により旧相互銀行，信用金庫，および信用組合を指す。⁽²⁾また貯蓄金融機関 (thrift institution または単に thrift) とは，貯蓄貸付組合と貯蓄銀行を指す。⁽³⁾確かに両者は非銀行金融機関であり，金融機関市場において商業銀行(以下では「銀行」と記す)より小さい存在である点は共通している。しかし，わが国の中小企業金融機関がその名称の通り中小企業金融を専門としているのに対して，アメリカの貯蓄金融機関は資金吸収面で銀行に類似してはいるが，資金運用面では住宅金融(モーゲージ貸付)に特化している。

銀行と中小企業金融機関(または貯蓄金融機関)を合わせて，預金金融機関 (depository institution) として位置付けよう。1989年末現在，わが国預金金融機関の総資産に占める中小企業金融機関の

(1) この主題に関する英語文献は多数あり，邦語文献もある程度数あるが，それらは筆者の知る限り White [27]を除き，主題のいずれかの局面に焦点を合わせているため，全体を概観するには必ずしも十分でないところがあるように思われる。本稿は主題の鳥瞰を試みるサーベイであるが，James R. Barth による数多くの業績など依拠すべき文献がなお残されているので，「研究ノート」としたことを断っておく。1989年以降の問題については稿を改める。

(2) 現在，相互銀行は普通銀行に転換したが，諸般の事情を考慮してこれまでの慣例に従った。

(3) 信用組合(クレジット・ユニオン)を貯蓄金融機関に含める分類もあり，貯蓄金融機関がどの範囲を指すかについては必ずしも確定していない(高木 [19], p.183)。

資産シェアは20.6%であるのに対し、アメリカの貯蓄金融機関に関する同様の数値は34.7%である⁽⁴⁾。アメリカの貯蓄金融機関の金融機関市場における存在は、わが国の中小企業金融機関のそれよりかなり大きいことが判る。

貯蓄金融機関は国民生活に深く融け込んでいるため、それらが経営危機に陥るとジャーナリズムは大きい紙面を割く。貯蓄金融機関産業を抜本的に救済・整理する手順を定めた、新しい法律FIRREA（後出）は1989年8月に制定された。これに先立って貯蓄金融機関問題は世間の関心を大きく集め、筆者の調査によると例えば同じ年の1月と2月に、ニューヨーク・タイムズは第1面でこの問題を少なくとも合計17回は報道した。

近年は金融機関の業務同質化の程度が高くなっているため、消費者にとって銀行と貯蓄金融機関を特に区別する意味が薄くなり、消費者やジャーナリズムは貯蓄金融機関をしばしば銀行と呼ぶ。筆者自身が人々のそうした会話を耳にしたことがあるし、著名な金融ジャーナリストのマーチン・メイヤーによる、貯蓄金融機関の経営危機を取り扱った著作は、『史上最大の銀行泥棒』と銘打たれている⁽⁵⁾。要するに、アメリカの金融機関市場で貯蓄金融機関は、銀行と並ぶ重要なプレイヤーである。

わが国では内外の諸要因によって、金利規制の段階的撤廃など金融自由化が最近進展し、銀行・証券の相互参入は1993年から実施されるものと期待されている。他方、金融自由化の進行→金融機関競争の激化→金融機関倒産の可能性→預金保険制度の発動という筋書がありうることは、一部の関係者によってつとに指摘されてきた。事実、1992年4月に実施される伊豫銀行の東邦相互銀行吸収合併計画では、1971年設立された預金保険機構が初めて救済活動に入り、合併がかなりの負担となる伊豫銀行側へ事実上の資金贈与を行なうことが決まった⁽⁷⁾。

金融機関の経営破綻はいうまでもなく望ましくないが、自由競争に敗者は付き物であるから金融自由化が進展していくなかで、金融機関の破綻はあり得ない話ではない⁽⁸⁾。国情の違いから、勿論アメリカの事例が直ちにわが国へ適用できる訳ではないし、わが国の中小企業金融機関とアメリカの貯蓄金融機関は上述の通り性格をかなり異にしている。しかし、預金金利の自由化、業務範囲の自由化、実体経済における分野不況、預金保険基金の枯渇、後になって判った政策の失敗など、多くの問題点が絡むアメリカにおける貯蓄金融機関の経営危機問題に関して、われわれが

(4) 日本銀行調査統計局 [14] から算出した。

(5) FRB [9] から算出した。

(6) Martin Mayer, *The Greatest-Ever Bank Robbery: The Collapse of the Savings and Loan Industry*, 1990 (篠原成子訳『こうして銀行はつぶれた』, 1991年)。

(7) 1992年4月、伊豫銀行は不良債権を抱える東邦相互銀行を吸収合併するが、預金保険機構は伊豫銀行へ10年物国債の表面利率マイナス5%という異例の低金利で、80億円を5年間融資する。同行はこの融資金を市場金利で5年間運用すれば、合計20億円の事実上の資金援助が得られる見込みとなる（朝日新聞 [1], 日本経済新聞 [15], いずれも1991年10月29日）。

旧相互銀行によって組織されている第二地方銀行協会も、伊豫銀行に公定歩合で5年間100億円を融資し、伊豫銀行はこれによって合計10億円の運用益が得られる見込みである（同上）。

(8) 農業協同組合の場合、1987年に農水産業協同組合貯金保険機構が、経営の破綻した鹿児島市農協を援助した例がある（週刊金融財政事情 [18], 第38巻, 第32号, 1987年8月31日, pp. 32-33）。

理解を深めることは有益な作業と考えられる。

本稿はこうした問題意識に立ち、1970年代から1989年へ至るアメリカの貯蓄金融機関産業の動きについて、経営危機問題を中心に全体像を描こうとする試みである。

2. 1970年代後半までの貯蓄金融機関産業⁽⁹⁾

1989年末現在、貯蓄金融機関の総資産は1兆7,162億ドルである。そのうち貯蓄貸付組合 (savings and loan association = S&L) のシェアは、1兆2,330億ドルで71.8%を占めている。⁽¹⁰⁾ S&L は貯蓄金融機関産業のキー・プレイヤーであり、以下で貯蓄金融機関という場合 S&L の他に貯蓄銀行も含んでいるが、実際には S&L がその中核である。⁽¹¹⁾

1831年、イギリスの例に習ってアメリカで最初の住宅建築組合 (building society) が設立され、組合員は毎月積み立てる資金を順次利用して住宅建築を行なった。住宅建築組合は組合員全員が住宅建築を終了すれば解散する協同組合であったが、やがて誰でも資金を預けられる永続的な金融機関に変化していった。その後、この種の組織は建築貸付組合 (building and loan association) に変わり、1920年代には貯蓄貸付組合 (S&L) と名乗るようになったが、資金運用面では引続き住宅金融に特化していた。1932年に FHLBank (連邦住宅貸付銀行) 制度ができて、S&L は資金調達面で金融逼迫に耐えられる体質となり、第2次世界大戦後は住宅建築が政府政策の重要な目標となったため、S&L はなお発展が続いた。

戦後、アメリカ経済は1978年末の第2次石油危機に端を発する高度スタグフレーション期に至るまで、持続的なインフレーションと何回かのリセッションを経験しながらも成長を続け、したがって国民所得も上昇傾向を継続したため、貯蓄金融機関経営の基盤は悪いものではなかった。貯蓄金融機関産業は FHLBank 制度による資金調達の便宜、FSLIC (連邦貯蓄貸付保険公社) による預金保険の備え、1966年金利規制法の制定によって上限が設定されるまで自由だった預金金利の支払、住宅金融専門機関としての特性などによって、1978年へ至るまで資産 (ないし負債) の高い成長率を維持してきた。この間、大雑把に言えば貯蓄金融機関の資産は5年毎に2倍の成長を遂げた、と表現されるほど経営が順調であった。こうした状況を比喩するものとして、「S&L は3-6-3の世界である」と皮肉られた。⁽¹²⁾

1945年末から1980年末に至る36年間、銀行、貯蓄金融機関、およびこれら両者からなる預金金融機関について、資産額とそれらの相対比率を調べると表1のようになる。ただし、ここで貯蓄金融機関は資料の都合で、S&L、貯蓄銀行、および信用組合の数字を合計したものであるが、各暦年とも S&L のシェアがきわめて大きい。

表1によれば、第2次世界大戦が終了した1945年に貯蓄金融機関は、預金金融機関全体の資産

(9) この節の記述は、高木 [19], pp. 169-172, および White [27], pp. 53-66 に依拠している。

(10) FRB [9], pp. 18, 24.

(11) 貯蓄銀行については、高木 [19], pp. 178-186 を参照されたい。

(12) S&L は3%の金利で預金を集め、これをモーゲージ貸付 (住宅ローン) として6%で貸し付け、業務が順調だから S&L 経営者は午後3時になるとゴルフ場へ直行するという意味 (White [27], p. 59)。

表1 預金金融機関・資産残高(1945~1980年)

(金額:10億ドル)

項 目	1945	1955	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980
商業銀行	143.8 (84.6%)	185.1 (72.2%)	337.6 (63.2%)	517.4 (66.0%)	885.5 (64.6%)	960.7 (63.4%)	1,067.9 (62.5%)	1,221.4 (62.9%)	1,357.2 (63.3%)	1,484.6 (63.5%)
貯蓄金融機関	26.1 (15.4%)	71.4 (27.8%)	197.0 (36.8%)	267.1 (34.0%)	484.2 (35.4%)	555.4 (36.6%)	639.5 (37.5%)	720.0 (37.1%)	785.5 (36.7%)	850.9 (36.5%)
合 計	169.9 (100%)	256.5 (100%)	534.6 (100%)	784.5 (100%)	1,369.7 (100%)	1,516.1 (100%)	1,707.4 (100%)	1,914.4 (100%)	2,142.7 (100%)	2,334.5 (100%)

出所:FRB[8]および[9]から作成。

のなかで15.4%のシェアを有し、これが貯蓄金融機関にとって戦後の出発点であった。それ以降、上述のような順風に恵まれた貯蓄金融機関産業は、1966年金利規制法の制定時までに急速な成長を遂げ、ピークの1977年にはシェアが37.5%に達した。この1977年の数値を別の言葉で述べれば、貯蓄金融機関の資産額は銀行のその約60%に相当するという意味であるから、その存在の大きさと急成長振りが判る。同様のシェア数値は、その後における貯蓄金融機関の経営危機を反映して低下方向をたどっているが、1989年末に至ってもまだ34.7%という高水準を保っており、アメリカで貯蓄金融機関の経営危機問題に大きい関心が寄せられる理由が理解できる。

1978年へ至るまでの戦後の貯蓄金融機関経営は以上のように順調をきわめたが、貯蓄金融機関は実は隠された危険を常に背負っていた。住宅金融専門機関として、「短期借りの長期貸し」という財務構造は貯蓄金融機関の宿命であり、典型的な住宅モーゲージ貸付の満期限は30年間である。他方、貯蓄金融機関の資金調達的主力はこの当時まで、払戻しが容易な通帳式貯蓄預金 (pass-book savings deposits)⁽¹³⁾ であった。金利が急激に上昇する局面で、貯蓄金融機関の経営が悪化することは目に見えていた。

銀行も貯蓄金融機関も1980年まで、前者はFRB(連邦準備制度理事会)のレギュレーションQにより、後者はFDIC(連邦預金保険公社)またはFHLBB(連邦住宅貸付銀行理事会、現在は廃止)のレギュレーションにより、支払預金金利の上限が規制されていた。インフレ・高金利と預金金利規制の組み合わせから生じるディスインターメディエーション(disintermediation=金融機関離れ)は、1966年、1969~1970年、1973~1974年、および1979~1981年に起こった。したがって、戦後から1978年へ至るまでの期間に貯蓄金融機関は、最終回を除く3回のディスインターメディエーションを経験した。

ディスインターメディエーションに対する金融機関側の第1の反応は、金利に代えてギフトを顧客に渡すインプリシット金利の支払であるが、この当時のギフトはトースターとかテニス・ラケット程度のものであった⁽¹⁴⁾。第2の反応は変動金利による住宅モーゲージ貸付の提供で、州法免

(13) 通帳式貯蓄預金はわが国の通帳式定額郵便貯金に似たもので、一種の定期預金であるが通帳記入によって預入れと払戻しが行なわれ、払戻しには事前の通知が必要である。

(14) ディスインターメディエーションの主な弊害は、金融機関を経営難に導き、貯蓄金融機関を通じて住宅取得希望者と住宅産業に悪影響を及ぼし、資本市場を利用し難い中小企業への銀行融資を減少させ、

貯蓄金融機関は州法が認めさえすればこれに問題はなかったが、連邦法免許の貯蓄金融機関は1979年になるまで変動金利モーゲージ貸付が許されなかった。

3. 貯蓄金融機関の経営危機¹⁴⁹

[1] 1979年から1982年まで¹⁴⁷

1978年12月起こった第2次オイル・ショックに端を発する高インフレで、1979年以降いわゆる歴史的な高金利の状態が続いた。貯蓄金融機関は金利ミスマッチを主因とする経営破綻多発の第1期に襲われ、1981年と1982年は業界全体として赤字経営になった。

ディスインターメディエーション期になると、6カ月物財務省証券(TB)の金利が金融機関の規制預金金利を上回り、この現象は1966年、1969～1970年、および1973～1974年にいずれも生じた。1977年5月に6カ月物TBの金利は、銀行の貯蓄預金金利の規制上限5.00%を超え、同年7月には貯蓄金融機関の貯蓄預金金利上限5.25%も超え、同年末に6.46%へ達した。こうしてディスインターメディエーション発生の素地は出来上がり、インフレと金利上昇がなお続いていたところへ、第2次オイル・ショックが発生したのである。1979年、1980年、1981年、および1982年の順序で、消費者物価指数は11.3%、11.4%、10.4%、および6.1%、年末のプライムレートは15.50%、18.50%、15.75%、および11.50%と跳ね上がった。¹⁴⁸

預金金利規制は1970年から部分的に解除され始め、1978年には市場金利連動型有期預金(MMC)の提供が金融機関に認められた。1980年金融制度改革法の制定によって、すべての預金金利について段階的な自由化が1980年から行なわれ(1983年に事実上完了)、証券業界側の MMMF (短期金融資産投資信託) に対抗して金融機関側も高い預金金利を支払う必要があった。それでも1980年中は、金額の大きい有期預金の顧客に金融機関からグランドファーザー・クロックや大型カラーテレビが景品に出されてギフト戦争(gift war)と呼ばれ、預金金融機関規制撤廃委員会(DIDC)によって1981年から景品金額の上限が設定された。ディスインターメディエーションに伴う問題点の一つは、こんな形で現われたといえよう。

1979年から1982年までについて、貯蓄金融機関の新規モーゲージ貸付平均金利と有期預金平均金利(括弧内)の関係を見ると、1979年10.78%(7.29%)、1980年12.66%(8.78%)、1981年14.70%(10.71%)、1982年15.14%(11.19%)と順ザヤである。ところが、モーゲージ貸付の多くは満期限が30年で、過去の低金利期を反映して平均利回りは低く、しかも貯蓄金融機関の資産はこれに偏っていた。1981年、S & L はモーゲージ貸付の平均利回りが10%であったのに、顧客へ11%

小口預金者は他に方法がないから規制金利で我慢させられ、金融機関は景品提供や手数料減免などインプリント金利の支払に傾くなどである(高木 [22], pp. 25-26)。

(15) 変動金利型の住宅モーゲージ貸付は、初めのうち“variable rate mortgage”と呼ばれていたが、現在は“adjustable rate mortgage”というのが普通である(White [27], p. 65)。

(16) この問題は井村 [10] が最近時点に至るまで、かなり広い範囲にわたって取り扱っている。

(17) この小節の記述は、高木 [21], pp. 7, 12-13, そして特に White [27], pp. 67-97 へ依拠している。

(18) 当時、貯蓄金融機関は銀行より1/4%高い貯蓄預金金利上限が認められていた。

(19) Bureau of the Census [4], および FRB [7] による。

表2 貯蓄金融機関の損益状況(1978~1983年)

(金額:100万ドル)

暦年 期間	1978		1979		1980		1981		1982		1983	
	上期	下期	上期	下期	上期	下期	上期	下期	上期	下期	上期	下期
赤字機関	2.9%	2.7%	4.7%	6.5%	30.5%	35.5%	69.1%	84.8%	83.2%	67.8%	38.4%	35.2%
損益額	1,869	2,051	1,821	1,792	478	303	-1,506	-3,125	-3,205	-937	1,101	843

出所: White [27], 表5-3から一部転載。

備考: 対象は FSLIC 加入の貯蓄金融機関。赤字機関(%)は全貯蓄金融機関数に対する赤字貯蓄金融機関数の比率。損益額は全貯蓄金融機関の合計。

の預金金利を支払っていた。また、1980年から1982年央まで、貯蓄金融機関の実質的な利ザヤは、マイナス1%に近かったともいわれている。1978年から1983年にわたる、貯蓄金融機関の損益状況をまとめたものが表2である。

こうした状況から、貯蓄金融機関の経営破綻による被合併が多出し、これに破産するケースも加わり、1979年から1982年までに貯蓄金融機関数は大きく減少した。その状況をまとめたものが表3であるが、これによって年間の減少機関数を調べてみよう。1970~1975年は年平均で54.4機関減少し、期間をもう少し長くにとって1970~1978年を見ると、年平均で39.6機関減少している。これに対して問題の1979~1982年は、年平均187.8機関と大幅に減少していることが判る。以上の貯蓄金融機関の減少は、後に表7からも推測されるであろう。

金利ミスマッチを主因として、貯蓄金融機関産業で起こったこのような事態に対し、連邦議会と規制当局が行なった対応は次の通りである。

表3 貯蓄金融機関の機関数と資産額(1970~1983年)

(金額:10億ドル)

暦年末	1970	1975	1978	1979	1980	1981	1982	1983
機関数	4,365	4,078	4,048	4,038	3,993	3,751	3,287	3,146
資産額	\$170.6	\$330.3	\$497.3	\$554.4	\$603.8	\$639.8	\$686.2	\$813.8

出所: White [27], 表4-2と表5-5から作成。

備考: 対象は FSLIC 加入の貯蓄金融機関。連続性に問題があるかもしれない。

(1) 1979年、規制当局 FHLBB は金利リスク軽減のため変動金利住宅モーゲージ貸付の提供を、連邦法免許貯蓄金融機関に認めた。

(2) 1980年金融制度改革法が制定され、すべての種類の金融機関の預金金利規制が6年間で段階的に撤廃されることになり(1983年に事実上完了)、利付当座預金NOW 勘定の提供が許され、預金保険の付保上限が従来の4万ドルから10万ドルへ引き上げられた。貯蓄金融機関は総資産の20%以内で消費者ローン、社債投資、コマーシャル・ペーパー投資などが認められ、クレジット・カード業務と信託業務も許されるなど、業務の多様化が認められた。

(3) 1982年ガン・セイントジャーメイン預金金融機関法が制定され、主として経営危機にある貯蓄金融機関を対象として(経営不振の銀行も対象)、異業態合併、州際合併、および異業態・州

際合併が3年間認められた。貯蓄金融機関は総資産の5%以内で企業貸付を許され(1984年からは10%まで)、消費者ローンの限度も総資産の30%以内に引き上げられた。金融機関とくに貯蓄金融機関を経営困難に対処させるため、住宅モーゲージ貸付回収の障害になっていたデュー・オン・セール条項の行使禁止を否認し、住宅モーゲージ貸付に重点を置いている金融機関、すなわち主として貯蓄金融機関に、正味資産証書を発行させ FDIC または FSLIC にそれらを購入させ、表面的ではあるが自己資本を増強させる機会を与えた(この問題はすぐ後で改めて述べる)。

(4) 一般に州レベルでは、貯蓄金融機関の資金調達面と資金運用面の業務範囲拡大に関して、連邦レベルより緩やかな措置がとられた。

要するに、1980年金融制度改革法、1982年ガン・セイントジャーメイン預金金融機関法、および当局の措置は、いずれも貯蓄金融機関のリスク機会を大いに広げる結果を導いた。しかも、状況をさらに悪化させたのが、以下のような政策である。

(1) 1980年へ至るまで、貯蓄金融機関の正味資産 (net worth) の基準は5%が必要とされてきた。1980年金融制度改革法はこの基準を、FHLBB がレギュレーションで3%から6%の範囲で決めればよいと定めたが、議会の意図は従来からの基準の引き下げにあった。FHLBB は正味資産の基準を1980年に4%へ緩和し、1982年には3%へ引き下げた。この基準の引下げは貯蓄金融機関の経営体質弱화를容認するだけでなく、本来なら基準が達成されていないという理由で当局が監督すべき機会を逸することにも繋がっていった。

(2) 1982年ガン・セイントジャーメイン預金金融機関法は、正味資産が不足している貯蓄金融機関に正味資産証書 (net worth certificate) を発行させ、FSLIC がこの証書を買って取って約束手形を振り出し、手形を入手した貯蓄金融機関へそれを資産として計上することを認めた。この証書と手形の交換は、単なる会計上の操作で見せかけの資産を創出するもので、既に FSLIC が実行していたことであったが、ガン・セイントジャーメイン法によって正式に認知され盛んに行なわれるようになった。

(3) FHLBB は貯蓄金融機関に対し、一般企業会計原則 (Generally Accepted Accounting Principles=GAAP) の適用に代えて、より有利な (安易な) 会計原則の適用を認め、これは上記の正味資産証書発行の容認と合わせて、規制当局会計原則 (Regulatory Accounting Principles = RAP) と呼ばれている。貯蓄金融機関は GAAP に従えば粉飾会計処理となるところを、RAP の採用によって真実を誤魔化すことが可能となった。

(4) FHLBB は健全な貯蓄金融機関による破綻寸前の貯蓄金融機関の買収を、FSLIC の資金援助付きで進めるよう積極的に動いた。その際、買収される貯蓄金融機関の負債と資産の差額が営業権 (goodwill=暖簾) として評価され、それは正当な場合もあったし見せかけの正味資産を増

(注) 住宅モーゲージ貸付の借入者が担保となっている住宅を売却するとき、借入未返済残高を全額返済させるという契約条項は“due-on-sale clause”と呼ばれ、消費者保護のためこれを禁止している州が多い。1982年ガン・セイントジャーメイン預金金融機関法は、金融機関の住宅モーゲージ貸付の回収を促進させるため、デュー・オン・セール条項の行使禁止を規定している州法より、連邦法である同法を優先適用させた (preemption)。

やすだけに終わる場合もあった。

以上の結果、債務超過となった多数の貯蓄金融機関が、表面的には支払可能な状態とみなされてしまった。例えば、1982年に RAP 基準でみると71の貯蓄金融機関が債務超過状態にあったが、これを GAAP 基準で査定すると166機関が債務超過という状態になっていた。翌1983年になると事態はもっと悪くなり、RAP 基準なら債務超過状態は45機関しかないのに、GAAP 基準でみると債務超過は245機関で生じているという有様であった。正味資産比率についても同様のことが生じ、1982年に業界全体で GAAP 基準なら2.9%のところ RAP 基準では3.6%と水増しされ、1983年に GAAP 基準なら3.0%のところ RAP 基準なら3.9%と嵩上げ表示された。さらに規制当局側自体に問題があり、ディレギュレーションの進展がFHLBBに勘違いして受け止められ、債務超過状態の貯蓄金融機関が増えているこの時期に、必要とされる検査官がまったく増員されなかった。

不幸なことにこの当時、貯蓄金融機関産業と預金保険制度の将来について、危険な状態を予測したのは一部の研究者たちだけであり、ほとんどの関係者は隠された問題の所在に気付かなかったのである。

[2] 1983年から1985年まで⁽²⁾

金利水準は1982年後半から1983年にかけて低落し、預金利息支払額の減少によって大部分の貯蓄金融機関は、再び利益を取り戻した。いまや業界はそれ以前4年間の高金利で圧迫を受けていた状態ではなく、ほとんどの貯蓄金融機関は急速に伸びた変動金利モーゲッジ貸付と、従来なかった新しいタイプの資産保有を伴いながら、依然として伝統的なモーゲッジ貸付に業務の重点を置いていた。

既に述べたような新しい業務範囲は、1980年法と1982年法によってすべての貯蓄金融機関へ解放されたけれど、その当時新規業務へ従事したのは数百という数に達したとはいえ、業界では少数派に相当する貯蓄金融機関であった。続く1983~1985年の間、貯蓄金融機関産業の各機関はすべて急速に成長した。1985年末、業界は僅か3年前の56%増の大きさになり、何百もの貯蓄金融機関が以前の2倍とか3倍の規模になっていた。これらの貯蓄金融機関にとって急増した資産とは、新しいタイプの貸付・投資を意味しており、やがてこれらの貸付・投資は価値が大きく損われることになった。

これらの貯蓄金融機関が抱え込んだ損失と、それに伴う債務超過状態は1986年以降になって初めて明らかとなったが、これは緩やかな会計処理原則によって表面化が遅れたためであり、また南西部とくにテキサス州における不動産価格がそのときから下落し始めたためであった。1980年代末期まで債務超過の認識が遅れたことは、連邦議会議員とマスコミと関係者したがって国民をミスリードして、この損失は同時に起こった貯蓄金融機関の逸脱行動によるもので、規制方法に問題はないと信じ込ませてしまった。運の悪いことに多くの事例で、損失は既に貸借対照表上の

(2) この小節の記述は、高木 [21], pp. 7, 12-13, そして特に White [27], pp. 67-97 へ依拠している。

資産にはっきりと組み込まれ、これを隠蔽し続けることは不可能であった。こうして1983～1985年には業界の崩壊が起こっていたが、それが表面化しかつ認識されたのは1980年代後半に入ってからであった。

1983年と1984年に、貯蓄金融機関産業の成長率は2桁で、それ以前の3年間の成長率の2倍に達した。成長は地域的な偏りがあり、サンベルト地帯諸州とエネルギー関連諸州（石油・ガス生産地域）がとくに高い成長率を示し、ことにテキサス州とアリゾナ州の貯蓄金融機関の資産は、1982年から1985年にかけて2倍も伸びた。そうした実情をまとめたのが表4である。

表4によれば、(1)1980～1982年は高金利時代であったため、満期限の長いモーゲージ貸付に特化している貯蓄金融機関は資産伸び率が銀行のそれより小さく、(2)1983年と1984年は続いて述べるような理由によって貯蓄金融機関の資産伸び率が2桁に達し、それは銀行の資産伸び率とGNPの名目伸び率を大きく上回ったが、(3)1985年になると貯蓄金融機関の資産伸び率は銀行並みとなって落ち着いた。

表4 金融機関資産とGNPの伸び率（1980～1985年）

項目	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
貯蓄貸付組合	7.2%	7.8%	7.3%	18.6%	19.9%	9.5%	8.7%
商業銀行	9.5	9.8	11.0	8.0	4.0	10.4	8.8
名目GNP	9.4	11.0	2.6	10.4	8.6	6.6	4.8

出所：White [27]，表6-2から一部転載。

備考：貯蓄貸付組合はFSLIC加入組合のみ対象。

貯蓄金融機関産業の成長の理由として通常挙げられるのは、(1)アメリカ経済が1979年から1982年にまたがるリセッションから回復し、(2)規制緩和により貯蓄金融機関の新しい種類の貸付・投資が増え、(3)1981年の税制改正で、税法上の償却期間が短くなった有利さから不動産投資が盛り上がり、第2次オイル・ショックに伴う原油価格の急上昇から、テキサス州を中心とする南西部諸州でエネルギー開発投資が活発化し、一部の貯蓄金融機関がこうしたブームに対応した貸付を増やし、(4)業界に新しいタイプの経営者が出現したことである。筆者はこれらに加えて、金融機関市場における同質化傾向の進行により、貯蓄金融機関が銀行と同種の金融機関になろうとして活発に動いたことも、理由になっているのではないかと考えている。

1980年法と1982年法によって、貯蓄金融機関は制限付きながら資金運用面で領域が広まったことは既に述べたが、資金調達面では従来からの種目を含めて列挙すると、利付き当座預金（NOW勘定）、小切手振出可能な市場金利預金（MMDA）、普通預金（貯蓄勘定）、小口から大口に至る有期預金などが提供できるようになった。他にも為替やクレジットカードや信託など、貯蓄金融機関の業務範囲は銀行とほとんど差がないようになり、例えば貯蓄金融機関の新聞広告内容は銀行のそれと何ら変わりがないほどになった。こうした状況のなかで貯蓄金融機関の経営陣が、銀行

(22) White [27]によれば、従来と違うタイプの経営者ないし起業家は、貯蓄金融機関の新規参入、貯蓄金融機関の相互組織から株式会社組織への転換、および起業家による比較的小規模の株式会社貯蓄金融機関の買収によって、新たに業界へ入ってきた（pp. 105-106）。

と同等の存在を目指して奮起したことは十分に考えられうるであろう。公衆も貯蓄金融機関の提供する新しいサービスを受け入れ、本稿冒頭で記した通り貯蓄金融機関の提供サービスを銀行のそれらと同様にみるようになったのではなかろうか。

ディレギュレーションは新しい経営環境を導き、それは金融技術に関する新しい熟練と能力を必要とした。異種金融機関相互間と同種金融機関相互間の競争が激化し、進歩したデータ処理技術および通信技術と組み合わされた高度の金融技術を使いこなす必要が高まり、経営に成功する貯蓄金融機関と失敗する貯蓄金融機関の篩い分けが始まった。加えて、1986年の税制改革で不動産投資は償却期間が長期化されて有利性を失い、不動産投資ブームは下降へ転じた。また、原油価格は一般の予測に反して下落し、ことに1986年以降は大幅に急落した。

この期間における貯蓄金融機関の経営破綻について、ホワイトは他の研究者による三つの分析結果と彼自身の研究作業により、以下のような結論を下している⁽²³⁾。貯蓄金融機関の業務多様化は慎重に行なわれさえすれば、むしろ経営を健全化するものであり、分別を欠く経営を行なった貯蓄金融機関が破綻への道を走ったのである。破綻したあるいは破綻間近い貯蓄金融機関の資産ポートフォリオは、商業用モーゲッジ貸付、不動産貸付、および証券投資に著しく偏っており、規制を無視した違法行為も多かった。アメリカの金融機関の経営破綻原因のかなりを占めている内部犯罪は、確かに貯蓄金融機関においても広くみられる現象であるが、決して主要な原因ではない。主因となっているのは、高度にリスクな経営戦略、貧弱な経済情勢判断、行き過ぎた樂觀、馬鹿々々しいほど愚劣な経営方針、不動産価格の下落などである。

華々しい貯蓄金融機関の成長の陰で、その経営破綻が表面化しなかったのは、次のような安易な会計処理で真実が隠蔽されたからである。(1)一般企業会計原則(GAAP)の下ですら、貯蓄金融機関の資産は簿価で表示され、実際に当該資産の市場価値が下落していても、見せかけの正味資産を維持することができた。(2)一部の貯蓄金融機関はデベロッパーなどに対して、将来の受取利息を含めた過大な貸付を行ない、借手に利息相当分を預金のまま残させておき、これを取り崩して受取利息に振り替えさせ、見せかけの収益を上げることができた。(3)前述した規制当局会計原則(RAP)の採用によって、買収した相手側の貯蓄金融機関の営業権(暖簾)を資産として過大評価することができた。

[3] 1986年から1989年まで⁽²⁴⁾

アメリカの新聞は、周知の通り第1面で重要記事の見出しと内容の一部だけを掲げ、それらは

(23) White [27], pp. 113-117.

(24) 横領や不正貸付などの内部犯罪は、金融機関の経営破綻原因で上位を占めている(高木[19], pp. 236-237)。

(25) この小節の記述は、高木[29], (下), pp. 14-20, そして特に White [27], pp. 125-174 へ依拠している。なお、この時期における貯蓄金融機関産業の状態と規制の実態については、坂口[16]と柴田[17]がGAO(会計検査院)の報告書に依拠して詳しくまとめている。

本稿では1980年代からFHLBBとFSLICが協力して行なった。規制猶予政策(forebearance policy), FHLBank(連邦住宅貸付銀行)による貸付、当局の斡旋と助成による指導合併(supervisory

政治、経済、文化、スポーツなどの各欄へ続くように編集されている。筆者が調べたところニューヨーク・タイムズは、1988年8月から10月までの3カ月間、貯蓄金融機関の全般的な経営危機と個別の破綻ケースを、第1面で合計して少なくとも10回報道した。経済専門紙ではない一般紙ですら、こうした取扱をしたところに、貯蓄金融機関危機の深刻さが推察される。

既に述べたように、貯蓄金融機関の経営危機は表面化が遅れたため、FHLBB がこれに気付いて処置を取り始めるようになったのは、1984年に入ってからであった。わが国では第2次世界大戦直後の混乱期を除いて見られないことであるが、ブローカー紹介預金への依存が一部の貯蓄金融機関の間で盛んに行なわれた。預金の伸びが小さくても急成長を図る貯蓄金融機関や、経営不振で預金取入れを望む貯蓄金融機関は、大口のブローカー紹介預金による資金調達に走ったが、貯蓄金融機関の成長と大口預金の成長は明らかに相関関係があった。これは違法でないが、高金利で預金を集めてブローカーには手数料を支払うのであるから経費負担が重く、こうした手段に頼る貯蓄金融機関はえてして乱脈な経営をしているところが多かった。

多くはメリル・リンチなどウォール街の証券会社からなる預金ブローカーは、投資家から集めた資金を預金保険の付保上限である一口10万ドル単位に仕立て、預金保険の保護が受けられるようにして金融機関へ売り込むのが通例であった。1984年1月、FHLBB はブローカー紹介預金に関わる保険金支払は、1紹介元当たり合わせて10万ドルに制限するレギュレーションを制定した。しかし、預金ブローカーがこのレギュレーションは無効と連邦地方裁判所に訴え、最終的に1985年1月連邦控訴裁判所は FHLBB を敗訴とした。最大の S & L として有名だったアメリカン貯蓄貸付組合は、経営不振で1988年暮テキサス州の富豪一族バース家に買収された。アメリカンは1987年末現在、140億ドルのブローカー紹介預金を取り入れ、主として土地開発関連の貸付へ投入していたが、一般預金の残高は当時170億ドルであったから、ブローカー紹介預金に対する極端な傾斜ぶりは明らかである。ただし、ホワイトはブローカー紹介預金取入れが貯蓄金融機関危機の原因ではなく、安易な貸付・投資が問題であったと強調している^⑧。

ジャンク・ボンド投資については、1987年に S & L は第4位の購入者としてランクされ、同年の発行額の8%を買い入れたことが記録されている。ただし、ジャック・ボンド投資は一部の貯蓄金融機関によってのみ多額に行なわれ、一般に信じられているように業界で広く行なわれたのではないという見方もある。

FHLBB はブローカー紹介預金の規制に失敗したが、その後も各種の規制改正を行なって事態へ対応した。(1)1984年末から貯蓄金融機関の正味資産基準を高める規制を強めていった。(2)1985年初頭、資産成長を規制するレギュレーションを設け、正味資産基準を満たす貯蓄金融機関は年率25%までの資産成長を無条件で認めたが、これ以外のケースについては成長に制限を加えた。(3)1987年春、貯蓄金融機関の会計処理を段階的に RAP から GAAP へ移行させるレギュレーション

merger)、補助金付きの助成合併 (assisted merger) などの措置に触れていないが、坂口 [16] がこうした諸点について詳細な紹介と分析を試みている。

⑧ White [27], p. 127.

表5 貯蓄金融機関の破綻処理件数(1980~1988年)

(金額:10億ドル)

項目	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
清算	0	1	1	5	9	9	10	17	26
被買収	11	27	62	31	13	22	36	30	179
(合計)	(11)	(28)	(63)	(36)	(22)	(31)	(46)	(47)	(205)
対象資産額	1.5	13.9	17.7	4.6	5.1	6.4	12.5	10.7	100.7
必要経費	0.2	0.7	0.8	0.3	0.7	1.0	3.1	3.7	29.9

出所: White [27], 表8-2から一部転載。

備考: 必要経費は FSLIC の破綻処理に伴う負担額。

ョンを設けた。(4)1986年から検査・監督スタッフを大幅に増加させた。(5)1985年4月, MCP (Management Consignment Program=経営委託処理)を発足させ, 有能な経営者に破綻の危機にある貯蓄金融機関の経営を委託したが, これはほとんど失敗に終わった。

貯蓄金融機関産業で, 1983~1985年に発生していながら表面化しなかった経営破綻の要因と, その後もみられた一部経営者の不適切な経営によって, FHLBB と FSLIC は1985年後半から貯蓄金融機関の破綻処理に力を注がなくてはならなくなった。経営破綻多出の第1期1979~1982年に続く, 経営破綻多出の第2期がやってきたのである。ここで1980年から1988年までの間, 貯蓄金融機関産業で起こった清算と買収の件数を, 表5で見てください。表5の被買収件数は買収(吸収合併)だけでなく, 破綻貯蓄金融機関の資産のうち優良部分だけを買収したケースも含まれていると考えられる⁽²⁷⁾。こうした事態に対して FHLBB と FSLIC は各種の対応策を講じたが⁽²⁸⁾, 表5で示されたような貯蓄金融機関の清算と被買収の多発は, FSLIC の保険金支払と資金援助支出の大幅な増加をもたらした。

経営破綻に至った貯蓄金融機関が閉鎖されて清算過程に入ると, FSLICは預金保険金の支払を預金者に対して行わなくてはならない。また, 経営破綻が間近い貯蓄金融機関が他の健全な貯蓄金融機関または銀行に買収される際, 被買収貯蓄金融機関の債務超過部分は FSLIC が負担して, 合併側の金融機関へ支払わなくてはならない。FHLBB と FSLIC が行なった破綻処理のなかで, 1988年着手したサウスウェスト・プランはことに有名である。この計画は, 初めは南西部のニューメキシコ, テキサス, オクラホマ, アーカンソー, およびルイジアナの諸州にある貯蓄金融機関の整理を目標としていたが, 最終的に状況が極端に悪いテキサス州だけを対象として81機関が閉鎖され, 所要経費は190億ドルを超えた⁽²⁹⁾。

ホワイトが例示のため作ったモデルによれば, 債務超過の貯蓄金融機関は92ドルの預金に対して, 回収可能な貸付は60ドルしかないから32ドルの欠損である。しかし, この機関を清算するとき FSLIC は貸付を直ちに回収できる訳がないから, 欠損額32ドルを遥かに超える現金支払が必

(27) White [27]は表4における買収を, 「債務超過貯蓄金融機関の買収側への移管」と記している(p.150)。

(28) 注(25)の後半部分で触れたような措置を指している。

(29) 坂口 [16], p.58.

要となる。⁽³⁰⁾ FSLICが貯蓄金融機関の救済ないし整理で、いかに多額の資金負担を強いられたかは、このモデルの語る通りであろう。

FSLIC は事情により加入貯蓄金融機関から、付加預金保険料を徴収できることになっているので、1985年から初めてこれを実施した。その後は付加限度上限まで保険料を徴求し、FDIC に比べて2.5倍に当たる年間0.208%の保険料を貯蓄金融機関へ賦課したが、FSLIC の財政悪化へ対応するには十分でなかった。連邦議会も1987年銀行競争均等法 (Competitive Equality Banking Act of 1987) を成立させ、そのなかで FSLIC へ新たに108億ドルの起債枠を与えたが、これも FSLIC の財政悪化に対する十分な対策ではなかった。

多額の支出増によってFSLICの財政状態は急速に悪化し、年間収支は1985年に11億ドル、1986年に109億ドル、そして1987年には86億ドルとそれぞれ赤字となった。その結果、FSLIC の預金保険基金残高 (正味資産) は、1986年から赤字に転落し、1987年末には137億ドルのマイナスとなり、1988年末には750億ドルという大幅の債務超過になった。こうした事態は、単に FSLIC の経営が成り立たなくなるというに留まらず、貯蓄金融機関産業に対する公衆の信頼が揺らぐ懸念があり、さらには銀行を含むアメリカの金融システムに打撃を与える恐れ、すなわち国民経済全体への深刻な悪影響すら心配された。

4. FIRREA の成立と主要内容⁽³¹⁾

[1] FIRREA の成立

1980年に FSLIC 加入の貯蓄金融機関は4,005機関あったが、1988年になると2,949機関へ大きく減少した。⁽³²⁾ 貯蓄金融機関産業の苦境に対して、連邦議会、州議会、および当局は、業務範囲規制の緩和、州際合併・異種合併の容認、株式会社組織への転換、自己資本比率規制の緩和、預金保険料率の引上げ、FSLIC への起債枠供与といった、多様な方策をそれまでに立ててきた。しかし、事態は一向に好転せず、1988年11月フォード元大統領とカーター元大統領は、当選が決まったばかりのブッシュ次期大統領へ、新政権の取り組むべき重要課題には FSLIC の救済が含まれるべきであると、異例の声明を行なった。1989年2月6日、ブッシュ新大統領は1990年度予算案へ織り込まれる貯蓄金融機関救済計画を発表し、これが後に FIRREA として結実した。

ブッシュ政権は1989年2月22日、333頁に及ぶFIRREA原案を公表し、同日これが上院銀行委員会委員長リーグル (Donald Riegle, 民主党)、野党筆頭銀行委員ガーン (Jake Garn, 共和党、前銀行委員長) ほか2名の提出法案 (S. 413, 後に774) として、上院へ提出された。3月6日、下院銀行委員会委員長ゴンザレス (Henry Gonzalez, 民主党) らは、上院と同じように政府原案を彼らの提出法案 (H. R. 1278) として、下院へ提出した。

上院では銀行委員会の審議を経て、4月19日に法案が本会議を通過し、下院でも銀行委員会

(30) White [27], pp. 36-38, 155-156.

(31) この節は White [27], pp. 175-203, そして特に高木 [23] に依拠している。

(32) 井村 [10], (中), p. 18. 資料が違うので本稿の表3には繋がらない。

か関連する委員会の審議を経て、6月15日法案が本会議を通過した。両院の法案の相違が両院協議会で調整され、8月9日に『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: FIRREA)』が、ブッシュ大統領の署名によって制定された。⁶³⁾ 正確に言えば、FIRREAは略称(short title)であって、本来の法律名は『連邦預金保険制度の改革、資本充実、および統合、連邦法金融機関規制当局の規制権限とその実施権限の強化、およびその他の目的のための法律(An Act To reform, capitalize, and consolidate the Federal deposit insurance system, to enhance the regulatory and enforcement powers of Federal financial institutions regulatory agencies, and for other purposes)』である。

FIRREAの意義について、ここでは次の2点だけ指摘しておこう。(1) FIRREAは危機的状況にあった貯蓄金融機関産業の再建を狙い、そのため連邦預金保険制度と連邦規制当局の大掛かりな改組と、経営破綻した貯蓄金融機関の救済ないし整理の手順を規定している。それは1930年代から続いてきたアメリカ金融体制の一部に、かなり大きい編成替えをもたらした。

(2) 同法は単に貯蓄金融機関産業の再建を支援するだけのものではなく、中長期的にみた金融制度改革の流れのなかに位置付けされるべきであるが、実際にはこの視点が看過されることが多い。⁶⁴⁾ 同法は1930年代金融体制の一部を改編したし、そのご財務省勧告を通じて1991年金融制度改革法(案)に影響を与えたのである。ただし、中長期的な影響力という意味では、1980年金融制度改革法の詳細な把握が、より一層必要かもしれない。⁶⁵⁾

[2] FIRREAの主要内容⁶⁶⁾

FIRREAは貯蓄金融機関産業に与えた影響がきわめて大きいだけでなく、アメリカ金融体制全体に対しても強いインパクトをもたらし、さらに金融制度改革の将来の方向を示唆していると思われるので、本節ではこれについてやや詳しく述べよう。また、FIRREAが財務省など当局に提出を命じた報告書が、1991年金融制度改革法案の基礎となった点からも、われわれは同法に強い関心を寄せている。

(1) FHLBank制度の編成替え：

これまで連邦レベルの貯蓄金融機関規制当局であった、FHLBB(連邦住宅貸付銀行理事会)は廃止され、その機能は新設されるOTS(貯蓄金融機関監督局)へ移管される。ただし、60年の実績を有するFHLBank(連邦住宅貸付銀行)制度は残されるので、全米に12行あるFHLBankの監督権限は、独立機関として新設されるFHFB(連邦住宅金融理事会)へ移管される。

住宅金融を円滑化するため、FHLBank制度の加入金融機関に対し、貸付条件を緩和する、こ

⁶³⁾ 戸田[25]が、FIRREAの立法過程について詳しい。

⁶⁴⁾ 井村[10]、(中)、p.17。

⁶⁵⁾ 1930年代から現在へ至るアメリカの金融体制で、1980年の金融制度改革は、半世紀振りの画期的な意義を持つというのが、最近における筆者の見解である(高木[22])。

⁶⁶⁾ FIRREAの内容について詳しくは、高木[23]を参照されたい。

とに QTL テスト (後述) に合致した加入金融機関の場合は、優先的に貸付が受けられる。

OTS (貯蓄金融機関監督局=Office of Thrift Supervision) が新設され、FHLBB の権限は OTS へ移管される。OTS は財務省の外局として設置されるが、実質的には独立機関に近い存在である。FHLBB の規制対象は、FHLBank 制度加入の貯蓄金融機関だけであったが、OTS は連邦法免許あるいは州法免許を問わず、すべての貯蓄金融機関を規制対象とする。

FHLBank 制度の再編成は、S & L 危機の処理に当たる旧 FHLBB があまりにも S & L 業界寄りであり、十分な対応ができないと批判されてきたため、これを受けたものである。OTS が独立機関とはいえ財務省の下に置かれるのは、こうした事情が絡んでいるのであろう。1932年、ニューディールに先立つ大不況対策が実施され、今日まで続いている FHLBank 制度がそのとき創設された。この制度によって、住宅供給が円滑化して国民福祉の向上に役立ち、住宅産業における雇用を通じて国民所得水準の維持に貢献する仕組みは、アメリカ経済社会に定着した存在となった。

(2) 預金保険制度の編成替えと経営基盤強化：

貯蓄金融機関の預金保険を担当していた FSLIC は廃止され、FDIC (連邦預金保険公社) が再編成され、下部機構として二つの保険基金を持つことになる。従来の FDIC 機構は BIF (銀行保険基金=Bank Insurance Fund) に引き継がれ、旧 FSLIC 機構は SAIF (貯蓄金融機関保険基金=Savings Association Insurance Fund) となる。二つの保険基金は別々に運営され、それぞれの財政収支は分離される。FDIC 理事会メンバーの数が、これまでの3名から5名に拡大される。FDIC が独立機関であるのに対して、旧 FSLIC は旧 FHLBB の下部機構であったから、旧 FHLBB と旧 FSLIC の癒着として批判された事態は、再編成によって解消される。

FDIC が債券発行などで借入れする場合、BIF または SAIF のいずれについても、借入れ債務は純資産額の9倍を上限としなければならない。財務省から FDIC が借入れできる資金は、従来30億ドルが上限とされてきたが、これを50億ドルに引き上げた。FDIC のいかなる借入れおよび金利支払も、合州国政府の十分な誠意と信用によって保証される。

新生 FDIC は、破産状態に陥った旧 FSLIC を引き継ぐ SAIF と、1980年代後半から高水準の経営破綻を続けている銀行の預金保険を扱う、BIF からなっている。このため、預金保険料の引上げは避けられないと

表 6 予定保険料率

(付保預金残高に対して)		
期 間	BIF	SAIF
1989年	0.083%	0.208%
1990年	0.120%	0.208%
1991~3年	0.150%	0.230%
1994~7年	0.150%	0.180%
1998年	0.150%	0.150%

ことである。⁸⁷⁾ BIF と SAIF の預金保険料は、原則として表6のタイム・スケジュールに従って賦課される。ただし、BIF と SAIF はいずれも必要に応じて、保険料率を1年間につき0.75%

⁸⁷⁾ 銀行の場合 FDIC の預金保険料は、付保対象預金残高に対し1/12(0.086%)という料率が、1935年からこのときまで変らなかった(高木[17], p.227)。貯蓄金融機関に関しては、FDIC と同じであった料率が、1985年以降引き上げられていった(Brumbaugh [3], p.33)。

以内で予定料率に上乗せできるが、年間の料率は0.325%を超えてはならない。

系列関係にある金融機関は、FDICの保険損失を共同して埋め合わせる義務がある。僅かな例外を除き、FDICが預金保険加入銀行または同貯蓄金融機関の経営破綻ないしその恐れに関連して、損失負担あるいは資金援助を行なった場合、対象となった預金金融機関と同一の親会社によって支配されている金融機関は、FDICからこうした支出の返還を求められることがある。ただし、FIRREAの発効後5年間、BIFの加入金融機関にはこのような返還義務がない。

FIRREAの制定後5年間、銀行および貯蓄金融機関は預金保険の付保先を、免許転換、合併、資産移転などに基づき、SAIFからBIFへまたはBIFからSAIFへ、それぞれFDICの同意なしで転換することは、一時停止(モラトリアム)とされる。

金融機関市場で同質化が進めば進むほど、銀行と貯蓄金融機関の伝統的業務の領域は侵食される。したがって、銀行と貯蓄金融機関に業務の多様化を認めざるをえないことになるが、これは両者の経営リスクを増大させる可能性が高いから、預金保険制度の充実はますます必要となる。預金保険料率の引上げも預金保険制度強化のため、当面はやむを得ない選択であろう。

(3) FDIC と RTC による貯蓄金融機関の救済：

金融機関に対する管財人権限と関連するレギュレーション制定の権限がFDICへ与えられ、ほぼ同様の管財人権限がRTCにも与えられる。旧FSLICの管財人権限は、原則としてFDICでなくRTCが引き継ぐ。預金金融機関は債務超過(insolvency)⁸⁸⁾、不健全経営による資産または収益の著しい喪失、資本不足を含む事業遂行上の不健全な状況、預金者による通常の払戻し請求へ応じられない恐れなどがある場合、管財人の管理下に置かれる。管財人の指名は貯蓄金融機関ならOTS長官、国法銀行ならCOC(通貨監督官)が、それぞれ行なう。FDICは州銀行当局からの申出がなくても、自らを州法銀行または州法免許貯蓄金融機関の管財人として指名できる。

FDICまたはRTCは管財人として、預金金融機関を経営し、清算し、あるいは他の健全な預金金融機関との合併を行なわせる。また、破綻貯蓄金融機関を承継する、新しい連邦免許貯蓄金融機関、新しい国法銀行、または新しい中継銀行(=買収または資産承継をする銀行が得られるまでFDIC自体が経営に当たる銀行)を、それぞれ設立することができる。

新たに政府機関RTC(整理信託公社=Resolution Trust Corporation)と、下部機構のREFCORP(整理資金調達公社=Resolution Funding Corporation)⁸⁹⁾が設立される。RTCの設立目的は、RTCが管財人となった貯蓄金融機関を救済ないし整理し、それらの資産に関して運用と処分の収益を最大化しかつ費用を最小化し、かつ中低所得者の住宅利用を最大化するためである。RTCの資金調達はREFCORPが担当する。RTCは設立から7年あまり後、1996年末をもって使命を終えて解散する。RTCの存続が7年あまりに限られているのは、非常措置を永続させる訳にはいか

⁸⁸⁾ 条文の規定する“insolvency”は、当該貯蓄金融機関の資産が、同機関の債権者および(組合組織の場合は)組合員を含むその他債権者に対する債務を下回る状態である。

⁸⁹⁾ RTCとREFCORPの成立や機能などについては、戸田[25]が詳しい。

ないという、議会の決意の表明でもあろうし、政治家(立法者)たちの納税者向け姿勢でもあろう。

RTCの債務残高とREFCORPから受け入れた資金の合計から、RTCが保有する現金とその他資産の公正な市場価格の85%を差し引いた金額は、500億ドルを超えてはならない。RTCの債務は合州国政府の十分な誠意と信用によって保証される。

RTC管理下の適格な住宅を購入しようとする者へ、優遇措置が与えられる。適格な住宅には、1～4所帯用住宅と多所帯用住宅があり、この措置は中低所得者の住宅購入または住宅賃借を促進するためのものである。適格な住宅の購入有資格者には不動産情報が提供され、購入の優先権が認められ、かつRTCが特別融資の機会を用意する。

REFCORPの資本金は無議決権株式で、FIRREAで規定された算式により各FHLBankが購入する。REFCORPは上限300億ドルまで、中期債や長期債などの発行によって資金調達ができる。これらの債券の元本償還は現金でなく、ゼロ・クーポン国債による支払という変則的な方法がとられる。また、REFCORP債券の利息支払は財務省が保証するが、元本償還については財務省、RTC、およびFHLBanksのいずれもが保証しない。これはグラム・ラドマン財政再建法による制約で、REFCORP債券の発行をオフ・バジェットとする必要からきている。

(4) 貯蓄金融機関の資本基準：

貯蓄金融機関は各種の定められた資本基準の遵守を求められ、それらは国法銀行に適用されるものよりも、厳格でないことがあってはならない。国法銀行に対する中核資本とは、COC(通貨監督官)がレギュレーションで規定している第1分類資本(Tier 1 capital)のことで、普通株式、非累積優先株式、連結子会社の少数派株主である場合の株式、および無形固定資産の若干部分で構成される。OTS長官は1989年11月6日、新しい資本基準を同年12月7日から適用すると公表した。そのとき長官は、当時流動性不足に陥っていない2,600の貯蓄金融機関中、800機関がこの基準を満たせないであろうと述べた。

貯蓄金融機関は総資産に対して、3%超の中核資本(core capital)を維持しなければならない。これは国法銀行に適用される中核資本をベースとしており、基準算出には過渡的な猶予措置が付けられている。貯蓄金融機関は総資産に対して、1.5%超の有形資本(tangible capital)を維持しなければならない。有形資本とは、中核資本からOCCの定める無形固定資産を控除し、国法銀行の非容認業務に相当する業務へ従事している子会社への投資額を段階的に控除し、営業権を算入しないものである。中核資本に算入できる営業権は、1995年1月1日をもってゼロ算入となるので、結局このときから有形資本と中核資本は同じ内容となる。

貯蓄金融機関は、国法銀行と同等またはそれ以上厳格な、リスク対応資本(risk-based capital)基準を遵守しなければならない。具体的には、1989年11月6日OTS長官が公表した規則に基づき、リスクの程度に応じた資産毎に異なった比率を掛けて得た額の合計を分母とし、自己資本を

(40) 井村 [10] (中), pp. 7-8, 戸田 [25], pp. 128-137.

(41) BNA's Banking Report [2], November 13, 1989.

分子として基準となる比率を算出する。⁽⁴²⁾貯蓄金融機関はこうしたリスク対応資本比率の基準について、同年12月7日までに6.4%、1990年末までに7.25%、1992年末までに国法銀行と同じく8.0%⁽⁴³⁾を、それぞれ達成しなければならないものとされた。

1990年12月31日までに、この資本基準が達成できなかったとき、OTS 長官は当該貯蓄金融機関の資産の伸びを制限し、基準達成計画書の提出を命じることができる。1991年1月1日以降、この資本基準が達成できなかったとき、OTS 長官は当該貯蓄金融機関の資産の伸びを禁止しなければならないならず、配当金の支払制限を含む命令を下すことができる。

(5) 貯蓄金融機関の QTL テスト：

貯蓄金融機関は住宅金融専門機関としての資格判定を得るため、ポートフォリオ資産に含まれる適格な貯蓄金融機関資産の比率を、一定以上に保つ QTL テストが要求される。ここで「ポートフォリオ資産」は、貯蓄金融機関の総資産から営業権、無形資産、および営業施設を控除し、さらに住宅所有者貸付法で保有を命じられている流動資産のうち、総資産の10%未満の部分を控除したものと定義された。

「適格な貯蓄金融機関資産」として全額計上できる項目は、住宅モーゲージ貸付、住宅エクイティ貸付、住宅モーゲージ担保証券、FDIC 債、FSLIC 債、RTC 債などである。適格資産の一部として計上できる項目は、1～4世帯用住宅でその価格が附近で同等のそれらの中央値の80%以内である場合、当該の貸付または投資の200%、教会、学校、老人ホーム、および病院の取得ないし建築のための貸付の100%、これらと同様の貸付で中低所得者層の借入れ需要が十分に満たされていないと、OTS 長官が指定した地域における場合はその200%などである。

「QTL テスト（適格な貯蓄金融機関貸手の基準=Qualified Thrift Test）」は1987年に初めて導入されたが、FIRREA はポートフォリオ資産に含まれる適格な貯蓄金融機関資産の比率すなわち QTL テストの水準を、それまでの60%から70%へ引き上げた。新しい QTL テストは1991年7月1日以降、毎日平均または毎週平均で2年間、その後も同様に2年間毎の期間計算で、70%またはそれを上回る水準で、貯蓄金融機関によって遵守されなければならない。

一般に、新しい QTL テストを達成できない貯蓄金融機関は、銀行（貯蓄銀行を含まない）へ転換するか、あるいは銀行類似貯蓄金融機関の取扱を受けなければならない。銀行に転換する貯蓄金融機関は、SAIF からの脱退手数料と、BIF への加入手数料を支払わなければならない。また、QTL テストの未達成という理由で、転換に関して5年間適用されるモラトリアムが、解除されることはない。QTL テストを達成できず、かつ銀行に転換しない貯蓄金融機関は、その時点から直ちに銀行類似貯蓄金融機関として、各種の制限に従わなくてはならない。

(6) 貯蓄金融機関の禁止業務：

(42) この比率の算出法は、周知の国際決済銀行 (BIS) による銀行の自己資本比率規制の場合と、同様なものである。

(43) BNA's Banking Report [2], November 13, 1989.

貯蓄金融機関は直接にせよ間接(子会社経由)にせよ例外を除き、全米的に認められた格付機関による上位4クラスの一つを取っている投資適格債券以外には、投資適格でない社債(ジャンク・ボンド)を入手または保有してはならない。既に保有している非適格債券については、例外を除き1994年6月30日までに処分しなければならない。州法免許貯蓄金融機関は、例外を除き連邦法免許貯蓄金融機関について禁止されているタイプの株式を保有したり、禁止されているタイプの業務に従事してはならない。1990年1月1日以降、貯蓄金融機関は非住宅用不動産を担保とする貸付が、資本金の4倍を越えてはならない。

連邦準備法第23A条と第23B条でいう、銀行と系列会社(affiliate)との関係は、貯蓄金融機関とその系列会社との関係にも適用される⁽⁴⁴⁾。貯蓄金融機関の系列会社とは、貯蓄金融機関の親会社である貯蓄金融機関持株会社(SAHC)と、そのSAHCが支配している貯蓄金融機関以外の子会社、すなわち貯蓄金融機関(子会社)の兄弟会社である。

国法銀行に適用される、1貸付先当たり当該国法銀行の正味資本金と正味準備金の合計の15%までという大口融資規制ルールは、例外を除き貯蓄金融機関にも適用される。ただし、市場性ある資産による担保貸付の場合は、10%の追加が許され合計25%まで認められる。

(7) 貯蓄金融機関のブローカー紹介預金:

アメリカ固有のブローカー紹介預金(brokered deposits)は、旧FHLBBが1984年4月初めて規制し、FIRREAはこれを一段と強めた。まず、問題金融機関(troubled institution)とは預金金融機関であって、法規によって適用される自己資本基準を達成できないものと定義された。

預金ブローカー(deposit broker)とは、預金保険加入金融機関へ第三者の預金を紹介する業務、あるいは紹介の便宜を計る業務に従事する者、預金保険加入金融機関へ第三者の預金を紹介し、その預金に高い金利を付けさせる業務に従事する者などと定義された。預金保険加入金融機関とその従業員は預金ブローカーではないが、著しく高い金利を提供して預金の勧誘を行なった場合は、預金ブローカーとみなされる。

FIRREA 制定後150日以降、例外を除き問題金融機関は直接にせよ間接にせよ、預金ブローカー紹介の預金を受け入れてはならず、既存のブローカー紹介預金の満期更新も認められない。

(8) 金融機関による社会的貢献の点検:

住宅モーゲージ貸付を供与する金融機関は資産3,000万ドル未満の場合を除き、1990年1月1日以降これに関する公開データを準備する義務が課せられる。データには、住宅モーゲージ貸付

(44) 連邦準備法第23A条は、BHC傘下の銀行(子会社)が、BHCおよび傘下の兄弟子会社に貸し付ける金額を、1社当たりその銀行の正味資本金と正味準備金の合計額の10%までに制限し、こうした貸付の合計額も同じく20%以内に制限している。

同第23B条は、BHC傘下の銀行(子会社)が、BHCおよび傘下の兄弟子会社と行なう取引は、これら系列会社以外の一般取引先と同等、またはそれより有利でない条件で、行なわなくてはならないと規制している。

の件数および金額と、貸付申込件数および貸付応諾件数が含まれていなければならない。後者の2種類の件数は、国勢調査標準区、所得水準、人種、それに性別でグルーピングされていなければならない。金融機関が売却した住宅モーゲッジ貸付債権についても、同様にグループ別データを準備しなければならない。データは各金融機関において、当局および公衆の請求に応えられるよう準備されていなければならない。FRBは関係当局の協力を得てデータをまとめ、連邦議会へ毎年報告する。

1977年地域社会資金還元法（Community Reinvestment Act of 1977）は、金融機関が地元における資金借入れニーズ、ことに中低所得者層のそれらへ適切に対応するよう求めた法律⁽⁴⁵⁾で、しばしば“CRA”と略記される。要するにCRAは、中低所得者層から預金は受け入れるが貸付はしないという、金融機関にあり勝ちな経営態度を牽制する法律である。FIRREAは当局が管轄下の金融機関について、CRA遵守の程度を評価し1990年7月1日以降それを公表するよう定めた。評価は「優秀」、「合格」、「改善を要す」、および「重大な違反」という4段階で下される。

金融機関による社会的貢献の点検は、貯蓄金融機関だけでなく銀行も対象としている。自由競争と自由市場に対する信頼感が強いアメリカでは、納税者の資金を私企業の救済や再建に使うことに強い抵抗感がある。FIRREAによる貯蓄金融機関の救済や整理の代償として、貯蓄金融機関側に経営の姿勢を正すよう求める雰囲気⁽⁴⁶⁾が、議会側に出てくるのは当然であろう。

アメリカにはCRAの他に、貸付条件明示法（1968年）、信用調査公正報告法（1970年）、信用機会平等法（1974年）、住宅抵当貸付情報開示法（1975年）、負債回収公正手続法（1977年）など、金融関連の消費者保護立法が数多く行なわれている。金融機関の負担となる煩雑な手続や、膨大な数に達する訴訟沙汰など、これらに関して問題がない訳ではない。他方、今後のわが国では金融機関が、消費者貸付へ注力せざるをえない状況があると考えられるので、われわれが金融関連の消費者保護立法にあまり関心を払っていない現状には、問題があるのではなからうか。

なお、住宅抵当貸付情報開示法の改正で義務となった、金融機関の住宅モーゲッジ貸付の実績データ公開は、1991年11月FRBによって詳細に行なわれた。

(9) 当局による調査報告：

FIRREAは各種の金融機関規制当局者へ、いろいろな調査報告を命じているが、もっとも重要なものは財務長官へ関係当局者の代表として、預金保険制度に関する報告をFIRREA制定後18カ月以内にまとめ、連邦議会へ報告するよう求めたことであろう。

調査報告を求められている事項は、リスク対応預金保険料率、1預金者の1金融機関当たり付保預金口座数の制限、付保預金上限の引下げ、低減型の預金保険金支払、政府保険と民間保険との混合方式による預金保険制度、FHLBank制度を通じる住宅建築への補助金など、主として預金保険制度の効率引上げと、預金保険制度と市場規律の関係改善である。

(45) 高木 [19], pp. 258-259.

(46) FRB [7], November 1991, pp. 851-881.

各関係当局者は以上の要求に応じて1991年2月、財務長官の名前において調査報告書を議会へ提出した⁽⁴⁷⁾。この報告書は財務省勧告と呼ばれることが多いが、同年3月議会へ提出された1991年金融制度改革法案(いわゆる財務省法案)の基礎となった。本稿では同法案について詳しく触れないが、1933年銀行法(グラス＝ステューガル法)の制定から半世紀振りの画期的な金融制度改革になると前触れされていた同法案は、結局1991年末の時点で最低限必要な制度の手直しに限る、小規模な改革法として成立するに留まった。しかし、法案原案と審議過程で示された改革の方向は、きわめて唆唆に富むものと理解されるので、原案を用意することになったFIRREAの意義も高く評価されてよいように思われる。

5. おわりに

1979年から1989年に至る期間について、貯蓄金融機関の経営危機が多発した原因を、一般的な面、アメリカに固有の面、および貯蓄金融機関に固有な面に分けて観察しよう。

[1] 一般的な破綻原因⁽⁴⁸⁾

一般的な経営破綻原因を商業銀行について調べると、ファースト・ペンシルベニア銀行(1980年)、ペン・スクエア銀行(1982年)、コンチネンタル銀行(1984年)、ファースト・シティ銀行(1987年)、バンク・オブ・ニューイングランド(1991年)など、大型または重要な事例に共通している点がある。それらは、(1)経営者の急激な成長志向、(2)急成長に伴う不十分な経営管理、(3)および経営環境の激変である。貯蓄金融機関の場合も銀行と並んで、これらと同様の破綻原因を指摘することができる。

共通した破綻原因のうち、(1)と(2)は内部要因で責任は経営者に帰すべき事柄であり、経営陣の組織管理能力には限界があるといえよう。一般に企業は、競争市場で成長経路を取るのが普通であり、その重要な手段は規模の経済を目指す業容拡大であり、さらに範囲の経済を目指す多様化である。企業が成長のための戦略や戦術を実行する過程で、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全体として有限であるから、個別企業の成長コース選択は必然であっても失敗企業がなかには必ず生じ、貯蓄金融機関産業の場合も例外ではない。

破綻原因の(3)は、高インフレ・歴史的な高金利、エネルギー不況、不動産不況、競争の激化など、一見して経営者が管理できない外部要因のように思われる。しかし、これらの外部要因が経営破綻の引き金となったことは事実としても、すべての貯蓄金融機関が一斉に破綻の憂き目に会った訳ではなく、業界の多数派は生き残ったのが現実である。経営環境の変化に対して、事前に準備

(47) Treasury [26].

(48) この点については、高木 [24], p. 88を参照されたい。

(49) この小節の記述は、高木 [21], pp. 11-12に依拠している。

ができたかもしれなかつたし、また事後の対応が適切でなかつたかもしれなかつたという意味で、外部要因についても経営者の責任がやはり問われるであろう。勿論、政府や中央銀行の政策が適切でなかつた事例も、ときには起こりうるであろう。

[2] アメリカに固有な破綻原因⁵⁰⁾

(1) 1989年末現在、商業銀行は12,688あり貯蓄金融機関も2,597あるが、数では小規模なものが圧倒的に多い。銀行にせよ貯蓄金融機関にせよ、経営破綻が小規模なクラスで多数発生していることは、統計によって確認されている。小規模な金融機関の数がきわめて大きいという、アメリカに固有の事情が貯蓄金融機関の破綻数の多さに繋がっているといえよう。

(2) 1987年11月、前年の銀行破綻件数の1/3が内部犯罪に起因すると、連邦準備当局者が連邦議会で証言した。司法長官も1989年2月に議会で、前年の貯蓄金融機関破綻の25~30%は、内部犯罪が原因であると証言した。内部犯罪は、役員と従業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するもので、小規模な金融機関での発生が多い⁵¹⁾。

(3) アメリカにおける経済成果の地域差は、わが国のそれに比べて大きな偏りがある。エネルギー不況と不動産不況には地域性があるので、これらに関連した貯蓄金融機関の破綻も地域的に集中する(不動産不況は後に全米へ波及した)。ただし、農業不況は中西部の銀行に悪影響を与えたが、貯蓄金融機関にはほとんど影響を及ぼさなかつた。

(4) 行政指導の余地がほとんどなく、金融機関は法律とレギュレーションに触れない限り急激な成長が可能で、これが破綻原因として大きなものであつたと思われる。1例を挙げると、急成長を遂げているバージニア州の小規模S&Lから、筆者はアニュアル・レポートを送ってもらつた経験がある。このS&Lは1982年末の資産1億9,700万ドル(1ドル125円として邦貨247億円)が、1983年末3億5,200万ドル(同440億円)へ78.7%の驚異的な伸び率を示し、1984年上半年はわれわれには信じ難い年率89.6%という成長を遂げた。この高成長は全米最高クラスの金利で譲渡性定期預金を集め、他行から転売貸付債権を買い入れて資金運用した結果で、その決算処理は公認会計士の監査と監督当局の検査をクリアーしている。

同S&Lがその後どういう状態にあるかは知らないが、急成長の容認は破綻件数を確かに増加させている。これは自由競争を最善と考え、法律とレギュレーションを有効な競争ルールと見るアメリカの国民性によるから、当局だけが責任を負うべき問題ではあるまい。ただし、3節[3]で述べた通り1985年からFHLBBは、貯蓄金融機関の資産成長率に一定の条件を付けた。

(5) アメリカ国民は競争市場の原理を信奉し、競争には敗者が付きものと考えるのが普通である。したがって、貯蓄金融機関の破綻についても関係者および国民は、これをことさらに避けようとならないところがあるように思われる。別言すれば、企業の経営破綻に関するコスト・ベネフィット分析において、競争をもたらす公正や効率が高く評価されるのであろう。ただし、そのコ

⁵⁰⁾ 高木 [21], p. 12に依拠している。

⁵¹⁾ この点については、坂口 [16] と柴田 [17] ことに後者を参照されたい。

ストが余りにも高くかつ非効率的であるため、政府介入による破綻貯蓄金融機関の救済ないし整理が行なわれたのである。

[3] 貯蓄金融機関固有の破綻原因⁶²⁾

(1)規制緩和による競争激化の影響から貯蓄金融機関の経営危機問題を考えると、われわれは金融自由化→競争の激化→金融機関の経営困難、という図式を導き出すことができる。長短金利が逆転するイールドカーブ(利回り曲線)右下がり現象は、アメリカで1950年から1989年まで8回起こり、その平均持続期間は19カ月といわれ、意外に回数が多く期間も長い。典型的な短期借り長期貸しを行なう貯蓄金融機関にとって、金利リスクはしばしば存在することが判る。しかし、金融自由化が行なわれず預金金利規制が続いていたとすれば、貯蓄金融機関はディスインターメディエーションによって一層困難な状況へ陥った筈であるから、自由化が厳しい経営環境を導いたとはいえ、貯蓄金融機関はこれを避けることができなかつたであろう。

(2)貯蓄金融機関の資産に占めるモーゲッジ貸付のシェアは、自由化開始直前の1979年末77.4%であったが、1987年末には55.1%へ低下し、伝統的な専門業務の比重が縮小している。その理由の第1は商業銀行や金融会社がモーゲッジ貸付分野へ進出して業容を拡大したことであり、第2は貯蓄金融機関自体が業務多様化で新しいタイプの貸付・投資を増やしたことである。新規業務へ安易な態度で進出して失敗した貯蓄金融機関が多いので、経営資源の備えが十分であったかどうかは大きな問題であろう。

1989年末現在、銀行数と貯蓄金融機関数を合わせると15,000を超える状況のなかで、すべての金融機関が業務多様化を進めるにふさわしい経営資源に恵まれていたかどうかは、かなり疑わしいと言わねばならないであろう。貯蓄金融機関の経営リスクを回避させるため、連邦議会、連邦規制当局、州議会、そして州規制当局が業務範囲の拡大を順次認めてきた経緯は既に説明した。この新しい収益機会はずしもうまく作用せず、一部の貯蓄金融機関は不慣れた業務へ無分別に進出し、かえってリスクの増大を招いて破綻の原因を作る場合があった。

(3)地元密着型の経営が多い貯蓄金融機関は、地元選出の政治家へ影響力を持ち、ロビイングも巧みであるといわれている(注:この点は中小銀行も同じ)。そのため、貯蓄金融機関に対する規制は既述のように甘くされてきたが、結局これが自らの首を絞める原因になったとする見解もある。FHLBBの行政はあまりにも業界寄りであり、その不十分な規制態度は批判を受け、FIRREAによってFHLBB自体が廃止されOTSが新設された。

自己資本比率や正味資産基準の規制が緩和されたり、正味資産証書の発行による見せかけの会計処理が許されたり、損失の計上が繰り延べされたりした事情は既に述べた。貯蓄金融機関業界から中央政界に巨額の献金がなされ、これが業界に対する規制を甘くしたことは有名な事実である。1982年法の産みの親であるセイントジャーメイン下院銀行委員長は、業界からの献金問題などの不祥事件につまずいて、1988年の選挙に落選して政界から引退した。

⁶²⁾ Kaufman [11], pp. 59-64と、高木[21], pp. 12-14に依拠している。

表7 金融機関（広義）・資産

項 目	1945年末	1950年末	1955年末	1960年末	1965年末
商 業 銀 行	143.8(62.0)	147.8(51.4)	185.1(44.1)	226.0(38.6)	337.6(37.1)
貯 蓄 金 融 機 関	26.1(11.3)	40.2(14.0)	71.4(17.0)	117.1(20.0)	197.0(21.7)
預金金融機関小計	169.9(73.3)	188.0(65.4)	256.5(61.1)	343.1(58.6)	534.6(58.8)
生 命 保 険 会 社	43.9(18.9)	62.6(21.8)	87.9(21.0)	115.9(19.8)	154.1(16.9)
民 間 年 金 基 金	2.8(1.2)	6.7(2.3)	18.3(4.4)	38.2(6.5)	72.1(7.9)
州・地方政府職員年金基金	2.7(1.2)	5.0(1.7)	10.7(2.5)	19.6(3.3)	33.1(3.6)
そ の 他 保 険 会 社	6.9(3.0)	12.6(4.4)	21.0(5.0)	28.2(4.8)	39.8(4.4)
金 融 会 社	4.3(1.9)	9.3(3.2)	17.1(4.1)	24.1(4.1)	41.0(4.5)
オープンエンド投資会社	1.3(0.6)	3.3(1.2)	7.8(1.9)	17.0(2.9)	35.2(3.9)
M M M F	N. A.	N. A.	N. A.	N. A.	N. A.
合 計	231.8(100%)	287.5(100%)	419.3(100%)	586.1(100%)	909.9(100%)

出所：FRB [8] および [9] から作成。備考：括弧内はパーセンティジ。MMMFM はマネー・マーケット・ミュー

(4)貯蓄金融機関の整理の過程で、この業界に関係の深い不動産業者や建設業者などが、株式組織 S&L を買収する例がままあった。そうした S&L は、それら業者のいわば機関銀行と化す場合があり、しかも株主はたった 1 名でもよいという乱暴なルールが実現したこともあって、経営者の非行による貯蓄金融機関の私物化と破綻も生じた。

(5)貯蓄金融機関の危機問題が論議される過程で、預金保険制度が貯蓄金融機関経営者と預金者の双方へ、モラル・ハザードをもたらししている点が多く関係者から指摘された。ブローカー紹介預金の商慣習が広まったのは、モラル・ハザード発生と無関係ではない。こうした問題への対応策の一つとして、付保限度額 10 万ドルを引き下げるべきであるとの考え方が出てきた。

(6)ブローカー紹介預金へさらに触れると、コンピュータ技術と通信技術の急速な発展によって、巨額の資金を遠隔地間で容易に移動させることが可能になった。この事実について付保限度額 10 万ドルというかなり大きいリスク保証が結び付いたため、一部の貯蓄金融機関がブローカー紹介預金へ依存した安易な急成長を目指した。

[4] 危機問題と同質化の関連⁵⁴⁾

さきに 2 節で貯蓄金融機関の生成と発展を、1831 年から 1970 年代後半ばまできわめて簡単に概観した。そのなかで S&L が一般金融機関化していった有様を短く紹介したが、その傾向は 1980 年金融制度改革法と 1982 年ガーン・セイントジャーメイン預金金融機関法によって、一層強められた。既に述べた通り、資金調達面では銀行とほぼ同じ金融商品を販売できるようになり、資金運用面では自由化が一定範囲で認められ、銀行と同様の各種サービス提供も許されるに至った。

⁵³⁾ 上記(1)からこの(4)に至る問題点について詳しくは、坂口[16]と柴田[17]を参照されたい。

⁵⁴⁾ 高木 [22] と [24] に依拠している。

残 高 (1945~1989年)

(金額:10億ドル)

1970年末	1975年末	1980年末	1985年末	1989年末	伸 び 率
517.4(39.2)	885.5(40.2)	1,484.6(37.3)	2,379.1(34.2)	3,231.1(32.0)	22.5
267.1(20.3)	484.2(22.0)	850.9(21.4)	1,409.0(20.3)	1,716.2(17.0)	65.8
784.5(59.5)	1,369.7(62.2)	2,335.5(58.7)	3,788.1(54.5)	4,947.3(49.0)	29.1
200.9(15.2)	279.7(12.7)	464.2(11.6)	791.1(11.4)	1,268.0(12.6)	28.9
112.0(8.5)	225.0(10.2)	469.6(11.8)	848.4(12.2)	1,163.5(11.5)	415.5
60.3(4.6)	104.8(4.8)	198.1(5.0)	404.7(5.8)	727.4(7.2)	269.4
49.9(3.8)	77.3(3.5)	174.3(4.4)	288.6(4.1)	491.3(4.9)	71.2
64.1(4.9)	99.1(4.5)	202.4(5.1)	352.0(5.1)	519.3(5.1)	120.8
46.8(3.5)	43.0(2.0)	61.8(1.5)	240.2(3.4)	555.1(5.5)	427.0
N. A.	3.7(0.2)	76.4(1.9)	243.8(3.5)	428.1(4.2)	115.7
1,318.5(100%)	2,202.3(100%)	3,982.3(100%)	6,956.9(100%)	10,100.0(100%)	43.6

チュアル・ファンズを表わす。

貯蓄金融機関産業におけるこうした業務展開を観察すれば、貯蓄金融機関の協同組合性の変質ないし衰退という問題と、狭義の意味でも広義の意味でも金融機関相互間で同質化傾向が進行しているという問題が読み取れるであろう。

わが国でもアメリカでも見られるように、形式的には相互組織をとっている生命保険会社が、周知の通り実際には営利組織として行動しており、相互組織から株式組織への移行がアメリカでは既に生じているし、わが国でも関係者間でその検討が始まっている。また、第2次世界大戦後の金融制度改革で信用組合から制度上分離したわが国の信用金庫は、地域金融機関として既に定着した活動を行ない、併わせて協同組合性をほとんど失っている。恐らく、相互組織ないし協同組合組織は従来と違った面で生き続けるであろうが、個人所得が上昇し個人金融資産の蓄積が進むと、金融や保険に関するそれらの地位低下傾向は否定できないように思われる。

州法 S&L のなかには組合という名称と矛盾するが、古くは1890年代から株式組織のものが作られ、1982年ガン・セイントジャーメイン預金金融機関法は、株式組織 S&L を連邦レベルで認めただけでなく、州法の規定に係わりなく州レベルでも許すことにした。株式組織へ転換するメリットは、株式配当の負担が将来にわたって生じるにせよ、株式発行の手取り金で自己資本を充実でき、会社組織であるから買収や売却も容易になることである。銀行持株会社と同じように株式組織 S&L を子会社として保有する、「貯蓄貸付持株会社(savings and loan holding company)」の仕組があり、『貯蓄貸付持株会社法』によって規制される。

S&L ないし貯蓄金融機関の一般金融機関化は、もともと100年程度の時間を掛けて比較的ゆっくりと進行したが、第2次世界大戦後はそのスピードが早くなってきた。これを金融機関の業務同質化の一面と考えると、同質化は銀行と貯蓄金融機関の間だけで起こっているのではなく、広義の金融機関市場全体に見られる現象といえよう。資金循環勘定を用い、1945年から1989年へ跨

がる45年間について、広義の金融機関市場を資産ベースで観察すると表7が得られる。この表の数値から、以下(1)~(9)の事実を読み取ることができる。結論を先取りしていえば、金融機関市場における同質化傾向の進行が、明瞭に認められるといえよう。

(1)金融機関市場における貯蓄金融機関の相対シェアは、資産ベースで11.3%から17.0%へ伸びた。ただ、その最大シェアは1977年における23.3%であった。

(2)これに対して銀行の資産シェアは、62.0%から32.0%へほぼ半減した。この事実は、ペイメント・システム(したがって信用創造)を担っている、銀行の重要な役割の減少を直ちに意味するものではないが、金融機関市場における相対的な地位低下は否定できない。

(3)勢力が伸張した貯蓄金融機関と縮小した銀行を、合わせて預金金融機関として見るとその資産シェアは、73.3%から49.0%へ24.3ポイントも低下した。

(4)民間年金基金と州・地方政府職員年金基金は、例外を除いて雇用者側の拠出金によって成り立っている。したがって、これら基金のきわめて大幅な成長は、アメリカにおける労働市場の変化ないし国民福祉概念の変化を、具体的に示すものであろう。

(5)金融会社の高成長は、家計と企業の資金借入れ需要の伸びを表わしている。投資会社とマネー・マーケット・ミューチュアル・ファンド(MMMF)の高成長は、家計貯蓄の伸びを示しているだけではなく、投資会社とMMMFの負債が預金とある程度まで代替的であることを意味するものであろう。

(6)この表では示されていないが資金循環勘定から算出すると、預金金融機関の負債総額に占める決済性預金額のシェアは、1945年の63.5%から1989年の13.5%へ激減している(1960年代まで貯蓄金融機関は決済性預金の取扱が許されなかった)。預金金融機関の負債総額の成長と、エレクトロニックな決済手段の発展を考慮に入れても、この事実は預金金融機関の性格の変化を物語っているといえよう。すなわち、負債構成の割合変化でみると預金金融機関は、家計貯蓄と企業貯蓄ないし企業の資金運用による部分を、確実に大きくしつつあるといえよう。

(7)非預金金融機関のなかで、生命保険会社だけは伸び率が小さかったが、その他広義の金融機関の伸び率は大きく、上記(3)で指摘した預金金融機関のシェア低下は、非預金金融機関の成長によって埋め合わされた。

(8)ゴールドスミスがつとに指摘したように(1958年および1969年)、経済成長の過程で新しい金融資産と金融機関が出現して、金融資産の蓄積スピードが実物資産の蓄積スピードより早いという、彼の観察通りの結果が示されている。また、ガーリー=ショウがやはり指摘したように(1960年)、貨幣的金融機関と非貨幣的金融機関の機能の差異は、程度の違いであることが示唆されている。

(9)以上から総合的に判断すると、預金金融機関は決済性預金の提供以外の領域で、家計貯蓄と企業貯蓄ないし企業の資金運用をめぐる、他の広義の金融機関と厳しい競争を続けてきたことが理解できる。別言すれば、広義の金融機関相互間で、同質化傾向が進行しているといえよう。その結果、貯蓄金融機関も銀行も競争上他の広義の金融機関と同じように、リスクな資産を保有せざるを得ないのではなかろうか。

〔5〕 わが国への含意

長期的な展望と広義の金融機関市場の横断的な観察によれば、アメリカ貯蓄金融機関産業の経営危機は金融機関市場で生じている同質化傾向と、これに対応するための立法措置および当局の行政措置に端を発した問題といえよう。同質化が進行する状況のなかで、銀行にも貯蓄金融機関にも業務範囲の拡大を認めなければならない事情があり、そうしなければ両者から金融サービスを受ける需要者側も満足しなかったであろう。しかし、貯蓄金融機関側では上述したような不幸な経緯があり、銀行産業におけるより遥かに高率の経営破綻が起ってしまった。

世界は市場経済ルールを重視する方向へ確実に動いており、わが国もその例外にはならないであろう。金融自由化の進展によって、最近わが国でも金融機関経営の破綻があり得るといわれ、本稿の冒頭で紹介したような事実も起こるようになってきた。金融機関の破綻を未然に防止することは、社会的コストの軽減という意味でわが国では当然視されているが、果たして無条件にそうした考え方を受け入れてよいのであろうか。

企業経営の破綻が起こると当該企業で各種の経営資源が失われ、その取引先の企業や消費者にも損害を与え、事態收拾のため行政コストが必要な場合もある。ことに金融機関の場合は、信用秩序の維持という観点を無視することができない。他方、企業破綻をもたらすような競争的市場が、資源配分の効率化と市場規律の維持という便益を持っていることも確かである。したがって、われわれはこうした複眼的な視点から、金融機関の破綻問題を見る必要があるように思われる。アメリカの貯蓄金融機関産業で起こった危機問題は、金融自由化や規制緩和の「光と影」を観察できる適切な例として、今後もさらなる検討に値するであろう。

わが国において、アメリカ貯蓄金融機関産業で起こったような規模の危機問題は、強力な行政指導と馴れ合い的な業界協調の下で、当面は恐らく起こり得ないであろう。しかし、国際化が進めば進むほど、明示的なルールすなわち法律だけに基づく金融行政が行なわれる度合いが高まると予想されるので、長年われわれが馴れ親しんできた行政指導が変わっていく可能性があるのではなからうか。もっとも、きわめて洗練されて外側から批判しにくいのが、実は威力ある行政指導のスタイルが案出されるというコースが、案外あり得るのかも知れない。

参 照 文 献

- [1] 朝日新聞、各号。
- [2] *BNA's Banking Report*, various issues.
- [3] Brumbaugh, R. Dan, Jr. *Thriffs under Siege*, 1988.
- [4] Bureau of the Census, Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, various issues.
- [5] *Business Week*, various issues.
- [6] FIRREA (*Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989*, August 9, 1989, 12 USC 1811).

(65) この点については、高木 [24], pp. 87-88を参照。

- [7] FRB (Board of Governors of the Federal Reserve System), *Federal Reserve Bulletin*, various issues.
- [8] _____, *Flow of Funds Accounts, Financial Assets and Liabilities, Year-End, 1945-1968*, 1970.
- [9] _____, _____, *Year-End, 1966-1986*, 1990.
- [10] 井村進哉, 「米国スリフト業界のペイルアウトと金融制度改革の新段階(上, 中, 下)」, 『住宅問題研究』, Vol. 6. No. 4 (1990年12月), pp. 22-42, Vol. 7. No. 1, (1991年3月), pp. 1-24, および Vol. 7, No. 2 (1991年6月), pp. 18-54.
- [11] Kaufman, George G., *The Savings and Loan Rescues of 1989: Causes and Perspectives*, in: *Restructuring The American Financial System*, Ed. by Kaufman, G.G., 1991.
- [12] *New York Times*, various issues.
- [13] 日経金融新聞, 各号。
- [14] 日本銀行調査統計局, 『経済統計年報』, 1991年。
- [15] 日本経済新聞, 各号。
- [16] 坂口明義, 「1880年代におけるアメリカ貯蓄金融機関の危機——GAO(米国会計検査院)の報告を中心に——」, 『証券資料』, No. 117, 1992年4月, pp. 31-72。
- [17] 柴田武男, 「アメリカにおける金融機関破綻のケース・スタディ——S & L問題をを中心に——」, 『証券資料』, No. 117, 1992年4月, pp. 73-86。
- [18] 週刊金融財政事情, 各号。
- [19] 高木仁, 『アメリカの金融制度』, 1986年。
- [20] _____, 「アメリカの金融機関経営の問題点」, (上), 『住宅問題研究』, 第4巻, 第4号, 1988年12月, (下), 同, 第5巻, 第1号, 1989年3月。pp. 2-15。
- [21] _____, 「アメリカ貯蓄金融機関の経営危機」, 『地銀協月報』, 第346号, 1989年4月, pp. 2-15。
- [22] _____, 「アメリカ金融制度改革の長期的展望」, 『金融経済研究』, 創刊号, 1991年7月, pp. 21-35。
- [23] _____, 「FIRREA(1989年金融機関改革, 再建, および規制実施法)の主要内容」, 『証券資料』, No. 117, 1992年4月, pp. 1-30。
- [24] _____, 「アメリカの金融制度改革はどうなるか」, 『エコノミスト』, 臨時増刊, 米国経済白書特集, 1992年4月6日, pp. 84-88。
- [25] 戸田壮一, 「整理信託公社(RTC)の設立について——議会での審議過程を中心に——」, 『証券研究』, 第98巻, 1991年11月, pp. 103-153。
- [26] Treasury, Department of the, *Modernizing the Financial System: Recommendations for Safer, More Competitive Banks*, February 1991.
- [27] White, Lawrence J., *The S&L Debacle: Public Policy Lessons for Bank and Thrift Regulation*, 1991.