

米国の貯蓄金融機関を巡る最近の動きについて

——経営悪化の背景と制度面での対応——

〔要 旨〕

1. 米国の貯蓄金融機関は、かつて預金金利規制や税制面等の優遇措置の下で、住宅金融の分野において安定した収益を確保していたが、1980年代に入ってから業況が急速に悪化し、米国の金融システム全体にとっても大きな問題となっている。
2. 米国貯蓄金融機関の経営悪化の直接的な引き金となったのは、地域経済の著しい変動に伴う大幅な収益悪化であった。とくに石油関連産業への依存度が高い南西部地域では、86年の逆オイルショックを境に地域経済全体が極端な不振に陥り、住宅投資が急減、また不動産価格も低下するなかで、貯蓄金融機関の資産内容が急速に悪化、これに伴い収益も大幅な赤字に転じることとなった。
3. 経営悪化の背景としてはこのほか、80年代入り後、金融自由化の進展に伴い競争が激化するなかで、貯蓄預金を受入れ、これをモーゲージローンに運用するという貯蓄金融機関特有の資産・負債構造が大きく変化したが、かなりの貯蓄金融機関がその変化に適切に対処できず経営悪化要因を抱え込んでしまったことが挙げられる。すなわち、調達面では、大口の市場性資金への依存を過度に高めた結果、調達コストが上昇するとともに、金利環境次第で大規模な預金流出が発生するリスクが増加し、調達構造が不安定化した。また、運用面では、業務分野規制の緩和進展により新規に進出が可能となった非住宅用不動産投資、商工業貸出等の分野で、リスク管理のノウハウ蓄積が不十分なまま業容拡大を図り、その結果、資産内容の悪化を招く例が目立った。
4. さらに、監督体制の面でも、①監督機関が加盟機関から十分独立しておらず、その意志決定が業界の利害を反映したものとなりがちだったこと、②検査能力が不足していたこと等、制度・運用面での問題があったことなどから、監督システムが上記のような金融機関の経営ディシプリンの低下、さらには経営者のモラルの後退をチェックできなかったことも指摘できよう。
5. こうした貯蓄金融機関の業況悪化に対処するため、ブッシュ大統領は本年2月、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」として成立した。同法は、破綻貯蓄金融機関の円滑な整理を図るため、整理機関の新設、預金保険基金の再編成等のスキームを提示しているほか、新たな規制体系を確立する観点から、規制・監督体制の整備、業務規制の強化等を図るための諸措置を示している。
6. わが国でも、金融自由化、業務の国際化など金融機関を取り巻く環境が大きく変化し、各種のイノベーションが進展している状況下、米国の経験は、わが国金融機関の今後の経営のあり方を考えるうえで示唆に富むものといえる。

〔目 次〕

- | | |
|----------------------------|----------------------------|
| (はじめに) | (連邦ベースでの監督体制—FHLB システム) |
| 1. 貯蓄金融機関の構造と現状 | (監督機関の加盟機関からの不十分な独立性) |
| (貯蓄金融機関の構造) | |
| (業況の推移) | |
| 2. 経営悪化の背景 | (検査能力の不足) |
| (1) 実体経済面——地域経済の著しい変動 | (経営ディシプリンの低下) |
| (南西部に集中する経営悪化先) | |
| (2) 金融自由化——競争の激化、運用調達構造の変化 | 3. 制度面での対応——金融機関改革救済執行法の成立 |
| (規制緩和の進展) | (1) 経営破綻先の整理 |
| (調達面での自由化—調達構造の不安定化) | (基本的なスキーム) |
| (運用面の自由化—リスク管理の甘さ) | (預金保険基金の再編) |
| (3) 監督体制——制度・運用両面における甘さ | (2) 新しい規制体系の確立 |
| | (規制・監督システムの改革) |
| | (業務規制、罰則規定の強化) |
| | (自己資本規制の強化) |
| | (業界再編成の推進) |
| | (おわりにかえて) |

(はじめに)

米国の貯蓄金融機関は、かつて預金金利規制や税制面等の優遇措置の下で、住宅金融の分野において安定した収益を確保していたが、80年代に入ってから業況が急速に悪化、とくに最近2年間は業界全体として赤字を計上するに至った。この間、同業界の預金保険機関も債務超過に陥るなど厳しい状況にあり、貯蓄金融機関の経営悪化は、単に一つの業態の問題ではなく、広く米国の金融システム全体にとっても大きな問題となっている。

こうした状況下、ブッシュ大統領は、就任後間もない本年2月、貯蓄金融機関について、経営破綻先の整理・救済、および監督システムの再編成を骨子とする業界再建法案を議会に上程した。同法案は、その後幾つかの修正を加えられたうえ、この8月9日に「金融機関改革救済執行法」として正式に発効し、すでにこれに沿って経営破綻先の救済が実施されつつある。

本稿では、貯蓄金融機関がこのような深刻な状態に陥り、金融システム全体を揺るがすような大きな問題へと発展した背景について検討し、同時にこれに対す

る制度面の対応を今回成立した法に沿って整理することとしたい。

1. 貯蓄金融機関の構造と現状

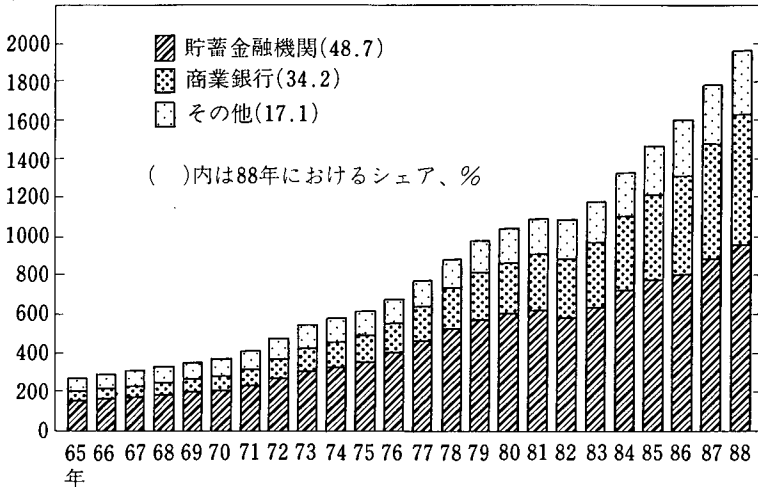
(貯蓄金融機関の構造)

貯蓄金融機関(Thrift)とは、主として貯蓄預金を原資としてモーゲージローン(不動産担保貸出)を供与する金融機関の総称であり、近年商業銀行等に徐々にシェアを奪われてはいるものの、米国の住宅・不動産金融の分野において、依然中核的役割を果たしている(図表1)。また金融機関としての位置付けを商業銀行と比較してみても(図表2)、資産・預金量ともに商業銀行の5割を越える規模と

(図表1)

モーゲージローン残高の推移(民間金融機関)

(10億ドル)



(資料) 連邦準備制度「Flow of Funds Accounts」

(図表2)

商業銀行と貯蓄金融機関(1987年)

()内は商業銀行を100とした時の比較

	機関数	支店数	資産	預金量
商業銀行	14,010 (100.0)	46,024 (100.0)	(億ドル) 28,568 (100.0)	(億ドル) 20,118 (100.0)
貯蓄金融機関 (Thrift)	3,945 (28.2)	n.a.	15,222 (53.3)	11,424 (56.8)
貯蓄貸付組合 (S & L)	2,961 (21.1)	19,664 (42.7)	12,620 (44.2)	9,404 (46.7)

(資料) 連邦準備制度「Federal Reserve Bulletin」
連邦準備制度「Annual Report」、
米国貯蓄金融機関連盟「Source Book」

(図表 3)

設立根拠法および預金保険別貯蓄金融機関(1987年)

(行)

設立根拠法 預金保険	貯蓄貸付組合(S & L)			相互貯蓄銀行(M S B)			合 計
	連 邦	州	計	連 邦	州	計	
F S L I C	1,288	1,360	2,648	499	0	499	3,147
F D I C	0	0	0	485		485	485
そ の 他	0	313	313	0	0	0	313
合 計	1,288	1,673	2,961	984		984	3,945

(注) 86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

(資料) 米国貯蓄金融機関連盟「Source Book」

なっている。

貯蓄金融機関の構造を簡単にまとめると(図表3)、まず貯蓄金融機関は、S & L(Savings and Loan Association、貯蓄貸付組合)とMSB(Mutual Savings Bank、相互貯蓄銀行)に大別される^(注1)が、このうちS & Lの数が全体の約3/4を占めている。S & LとMSBは業務面での大きな相違はないものの、MSBでは、与信面において連邦政府機関(連邦住宅局、復員軍人局等)保証の付いた、安全性の高いモーゲージローンのウエイトが相対的に高い点が特色である。

貯蓄金融機関は、制度上、連邦法および州法のいずれによっても設立が可能である^(注2)。州法を設立根拠とする貯蓄金融機関の比率は、全米平均では全体の5割を若干上回る程度であるが、業務内容に関する制限がこれまで相対的に緩やかだったテキサス、カリフォルニアでは、各々約75%、約70%と高いのが目立つ。

また、貯蓄金融機関の預金保険についてみると、今回の制度改革前には約8割の機関がFSLIC(Federal Savings and Loan Insurance Corporation、連邦貯蓄貸付保険公社)に加盟していた。これにFDIC(Federal Deposit Insurance Corporation、連邦預金保険公社)加盟^(注3)の先を加えれば、全体の9割以上が連邦政府による

(注1) 貯蓄金融機関については、例えば連邦準備制度の資金循環表のように、信用組合(Credit Union)をも含める場合もある。

(注2) S & Lは、1933年のHome Owners' Loan Actによって連邦免許も認められていたが、MSBについては、従来はすべて州免許であった。しかし、78年のFinancial Institutions Regulatory and Interest Rate Control Actによって、連邦免許によるMSB設立が可能となった。

(注3) FDICに加盟することができるのは、州免許のMSBのみ(任意加盟)。ただし、82年以降、FDIC加盟の州免許MSBが連邦免許に転換する場合、従来のようにFDICを脱退し、FSLICへ加盟替える必要がなくなった。

預金保険制度に参加していたこと(注4)になる。

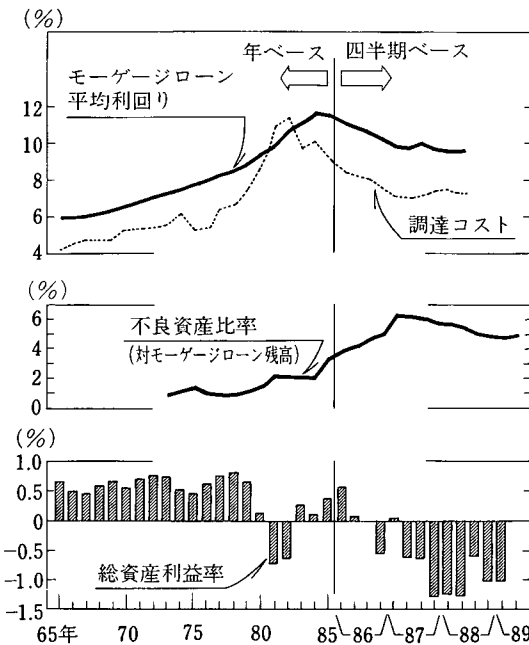
(業況の推移)

次に業況の推移をみると(図表4)、70年代までは総じて安定した収益を確保していたが、80年代入り後は業況が著しく悪化し、81~82年および86年後半以降現在の2回にわたり、業界全体として赤字計上を余儀なくされている。とくに今回の収益悪化は、赤字の規模、問題発生原因の根深さ等からみて、前回に比べて一段と深刻なものとなっている。

この間の事情をやや詳しくみると、まず81~82年にかけての業況悪化は、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

(図表4)

貯蓄金融機関の業況推移(FSLIC 加盟ベース)



(注) 不良資産は以下のように定義。

86年以前は、60日以上延滞しているモーゲージローン

87年以降は、①60日以上延滞の1~4世帯向けモーゲージローン

②その他のモーゲージローンのうち支払期限を経過したもの

不良資産比率=不良資産/モーゲージローン残高

(資料) 連邦住宅貸付銀行理事会「Savings & Home Financing Source Book」

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(ARM <Adjustable Rate Mortgage>)やモーゲージローンの証券化(Mortgage Backed Securities)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まって、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。貯蓄金融機関のバランスシートをみると、貸倒引当金の急速な積増しが行われており、その総資産に占める割合は83年の0.15%から88年

(注4) FSLIC、FDIC 非加盟の機関(全体の約1割)は、州の預金保険等に加入している。

(図表5)

貯蓄金融機関の貸倒引当金の推移

(対総資産比率、%)

1983年	84	85	86	87	88
0.15	0.28	0.40	0.76	0.98	1.18

(資料) 米国貯蓄金融機関連盟「Source Book」

(図表6)

FSLICの基金残高

(単位、億ドル)

1982年	83	84	85	86	87
63	64	56	45	△63	△137

(注) 86、87年は、未処理の破綻機関整理にかかる所要費用を事前に損金算入(各89、67億ドル)したことから、実勢に比べ基金残高が悪化したかたちとなっている。

(資料) 米国会計検査院「Financial Audit」

こうした状況下、70年代には概ね4,000行強で推移していたFSLIC加盟の貯蓄金融機関数は、80年代に入り、合併・買収の推進から大幅減少をみた(80年4,002行→82年3,343行)後、数年間は3,200行前後で横ばい圏内にあった。しかし、86年後半以降の急速な業況悪化に伴って、88年には経営破綻をきたす先が増加し(86年49行→87年47行→88年223行)、貯蓄金融機関の監督当局であるFHLBB(Federal Home Loan Bank Board、連邦住宅貸付銀行理事会)による合併・統合の促進もあって、89年6月現在、機関数は2,933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の基金も枯渇した(図表6)。

以上のように、今回の貯蓄金融機関の経営悪化は、主として不良資産の急増によるもので、その意味では極めて伝統的な金融機関経営悪化のパターンであったといえる。次に、そうした資産内容の悪化が進展した背景について、实体经济、金融自由化、監督体制の3つの面から考察することとしたい。

2. 経営悪化の背景

(1) 实体经济面——地域経済の著しい変動

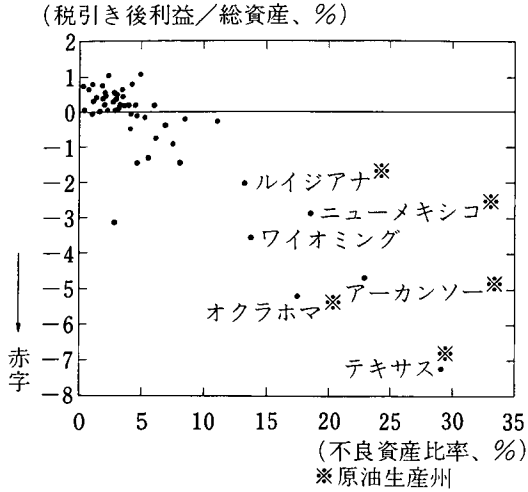
(南西部に集中する経営悪化先)

現在の貯蓄金融機関の経営状況を、FHLB(Federal Home Loan Bank、連邦住宅貸付銀行)の管轄地区ごとにみると、収益動向、債務超過先数のいずれについても、南西部のダラス地区(テキサス、ルイジアナ、ミシシッピ、ニューメキシコ、アーカンソー各州)の不芳が目立つ。ちなみに88年第4四半期には、同地区

には1.18%とわずか5年でおおよそ8倍の上昇をみている(図表5)。収益構造面では、貸付金の償却、貸倒引当金積増しを反映して、ネットの営業外収益が86年以降、収益悪化に寄与したかたちとなっている(営業外収益の対総資産比率、85年0.22%→86年△0.11%→87年△0.65%→88年△0.91%)。

こうした状況下、70年代には概ね4,000行強で推移していたFSLIC加盟の貯蓄金融機関数は、80年代に入り、合併・買収の推進から大

(図表7) 州別の不良資産比率および利益率(1987年)



(注) 各州の他に、プエルトリコ、グアムを含む。

不良資産比率は「図表4」の(注)と同じ。

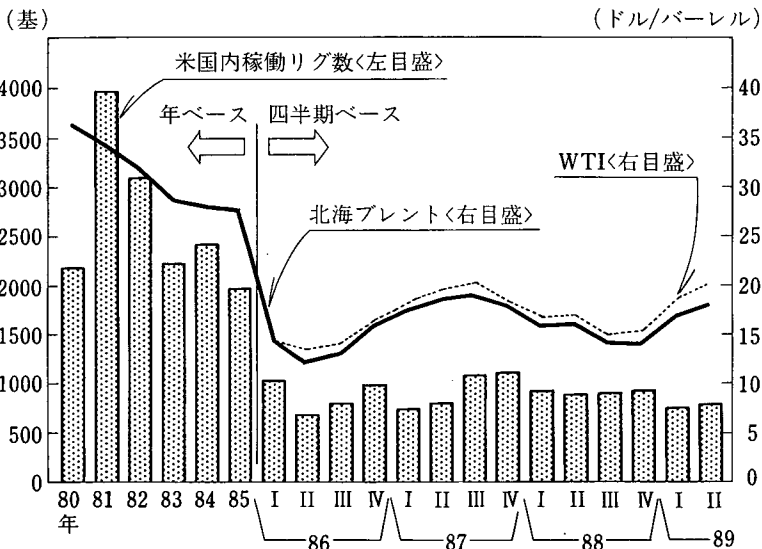
(資料) 連邦住宅貸付銀行理事会「Savings & Home Financing Source Book」

内の貯蓄金融機関だけで全体の約7割にあたる16億ドルの赤字を計上し(全米12地区合計、23億ドル)、88年6月末時点の債務超過先数も全体の半分近い176行に上っている(同、386行)。また、州別の利益率、不良資産比率をみても(図表7)、ダラス地区内南西部諸州、なかでもテキサス州貯蓄金融機関の経営状態が著しく悪いことが看取できる(注5)。

テキサス州をはじめとした南西部諸州に共通の特色は、石油等の一部特定産業に地域経済が強く依存している点にある。ここで、米

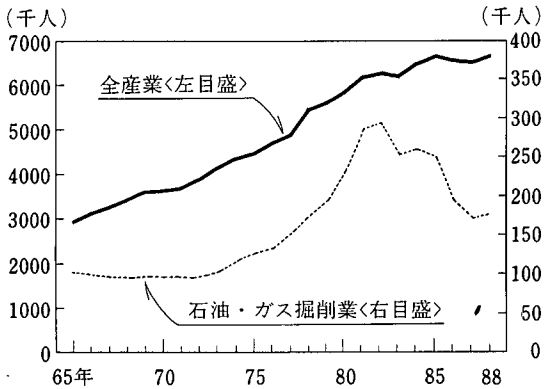
国における原油生産動向をみると(図表8)、81、82年までは、第二次石油ショック後のエネルギーブームの下で稼働リグ数も高水準となっていたものの、83年以

(図表8) 米国における原油生産を巡る環境



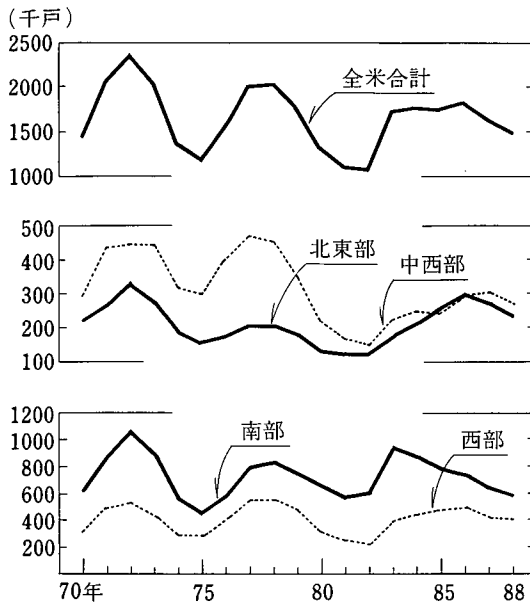
(注5) ちなみに、FHLB ダラスの調査によれば、88年3月末時点でテキサス州の貯蓄金融機関279行のうち経営状況に全く問題がないのは、54行と全体の1/5にすぎず、これらの資産額は全機関のわずか1/10(約260億ドル)にとどまっている。

(図表9) テキサス州の雇用者数



(資料) 米国労働省

(図表10) 住宅着工戸数



(注) 北東部：ニューヨーク、マサチューセッツ州等
 中西部：オハイオ、アイオワ州等
 南部：ヴァージニア、テキサス州等
 西部：カリフォルニア、アリゾナ州等

(資料) 米国商務省

を底に86～87年にかけて増加傾向を示したのに対し、テキサスを含む南部地域では81年を底に83年まで急激な増加をみたあと、88年まで一貫して減少傾向を続けている(図表10)。また、全米比高めの伸びとなっていた住宅価格も、例えばヒューストン地区では82年、ダラス地区でも86年を境に地区平均価格は頭打ちもしくは低下を示しており(図表11)、さらに域内の一部では相当の下落をみた模様である。

こうした南西部における地域経済の不振は、域内の貯蓄金融機関に多大なイン

降徐々に減少、とりわけ86年の「逆オイルショック」により生産規模が大幅に縮小し、稼働リグ数もピーク比半減して1,000基を下回るなど、「エネルギー不況」は深刻な状態に陥っている。

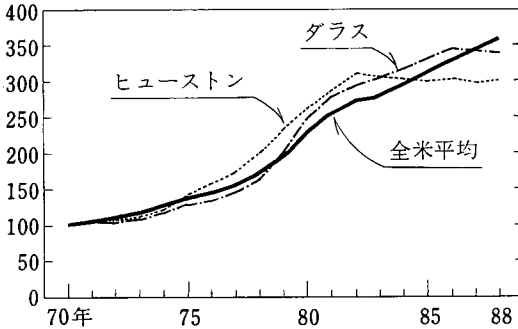
このような状況下、石油産業に対する依存度の高い南西部地域は、極端な経済不振をみることとなった。これを雇用面からみると(図表9)、例えばテキサス州では、70年代後半から80年代初頭にかけて第2次石油ショックに伴う石油価格の高騰に支えられ、石油関連を中心に雇用者数は急増をみえたが、83年頃から増加テンポは徐々に鈍化し、さらに「逆オイルショック」を契機として86、87年には2年連続の減少を示した。とくに、石油・ガス掘削業従事者は、82年を境に急減を示し、88年にはピーク時の6割程度にまで減少している。

貯蓄金融機関業務と関係の深い住宅投資についてみても、南部以外の地域では住宅着工件数が82年

(図表11)

住宅価格の推移

(70年=100)



(注) 各地区のCPI住居を70年=100で基準化して作成
 (資料) 米国労働省「CPI Detailed Report」

パクトを与えた。なかでも、エネルギー開発ブームを反映して急速な拡大をみたモーゲージローンについては、「逆オイルショック」以降、ローン返済の延滞ないしは不能が相次ぎ、不良資産が大幅な増加をみている(モーゲージローンについての不良資産比率<末残ベース>、85年6.4%→86年19.7%→87年29.1%)。

これは、本来不動産により担保されており、運用資産としての安全性が高いと考えられるモーゲージローンも、地域経済全体が不振に陥るような場合には、担保価値の低下等から資産内容の悪化を余儀なくされることを示している。もっとも地域経済が不芳な地区でも、健全な経営を維持している先があることを考え合わせれば、地域経済の変動に伴うリスクに対する貯蓄金融機関の認識が十分でなかったことが、経営不安を引き起こした大きな原因の一つになっていたといえよう。

(2) 金融自由化—競争の激化、運用調達構造の変化

(規制緩和の進展)

次に、やや視点を変えて貯蓄金融機関を巡る連邦法規制の推移をみると(図表12)、70年代半ばまでは、66年に成立した金利調整法(以下66年法)によって調達面で預金金利に上限が定められる一方、運用面でも、64年の改正法によりサービス業向け投資がわずかに許されていた(総資産の1%以内)のを除けば、モーゲージローン以外の運用は認められていなかった。しかし、70年代後半以降、とりわけ80年代に入ると、商業銀行の規制緩和に歩調を合わせる形で諸規制が大幅に緩和され、この結果、貯蓄預金を受入れ、これをモーゲージローンに運用するという、貯蓄金融機関固有の資産・負債構造が大きく変化することとなった。

(調達面での自由化—調達構造の不安定化)

自由化の影響を具体的にみると、調達面では、70年代後半からの自由金利商品の登場、とりわけ証券会社によるMMF(短期金融資産投資信託)の登場によって大規模な預金流出が生じた(いわゆるディスインターミディエーション)ことから、商業銀行同様、貯蓄金融機関に対しても、MMF対抗商品として78年にMMC

(図表12)

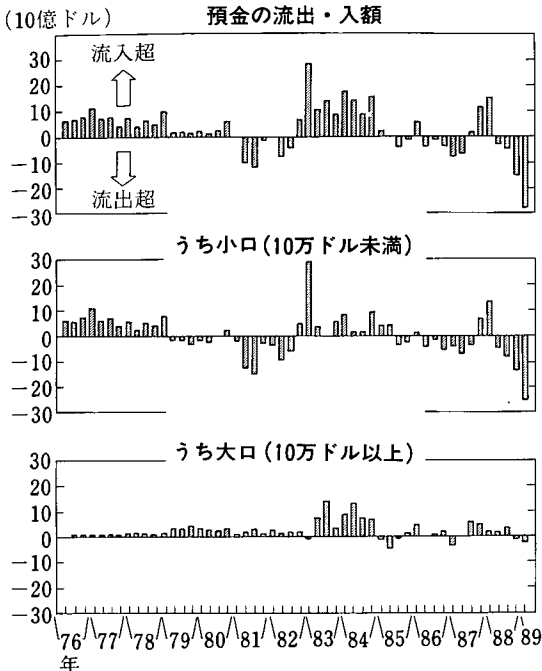
貯蓄金融機関の金融自由化

	調 達 面	運 用 面
66年	○(金利調整法) 預金金利上限を設定。	
78年	○MMC(6か月物TB金利基準定期預金)取扱い開始。	
80年	○SSC(2年半物国債金利基準定期預金)取扱い開始。 ○(80年預金金融機関規制緩和法関連) ・NOW勘定を全預金金融機関に認可。	○(80年預金金融機関規制緩和法関連) ・消費者信用・社債・CP投資を認可(総資産の20%以内)。 ・非住宅用不動産投資認可(同10%以内)。 ・クレジットカード、信託業務認可。
82年	○(82年預金金融機関法関連) ・MMDA、Super NOW 認可。	○(82年預金金融機関法関連) ・商工業貸出を認可(総資産の10%以内)。 ・消費者信用・社債・CP投資の制限を緩和(同30%以内)。 ・非住宅用不動産投資の制限を緩和(同40%以内)。 ・リース業務を認可(同10%以内)。
83年	○期間32日以上ならびに期間32日未満かつ預入額2,500ドル以上の定期預金金利自由化。	
84年	○貯蓄金融機関と商業銀行の預金金利格差(0.25~0.5%)撤廃。	
85年	○Super NOW、MMDAの最低預入単位引下げ(1口2,500ドルから1,000ドルへ)。 ○期間32日未満かつ預入額1,000ドル以上の定期預金金利自由化。	
86年	○Super NOW、MMDA、期間32日未満定期預金の最低預入単位撤廃。 ○貯蓄預金の上限金利廃止。	

(6か月物TB金利基準定期預金)が認可され、また80年の預金金融機関規制緩和法(Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act、以下80年法)によって、連邦ベースでNOW勘定(譲渡可能支払指図書勘定、80年12月実施)が認可された^(注6)。さらに、82年の預金金融機関法(Garn-St. Germain Depository Institutions Act、以下82年法)ではMMDA(短期金融市場金利預金、82年12月実施)、Super Now(83年1月実施)の取扱いも認められた。この結果、MMFの攻

(注6) なお、州レベルの規制緩和は、すでに74年の段階でマサチューセッツ、ニューハンプシャー両州でNOW勘定の取扱いが認められるなど、連邦レベルに先立って実施された。また、テキサス、カリフォルニア、ユタ、オクラホマ、オハイオ、フロリダ等では、連邦レベルよりも大幅な規制緩和が実行されている。例えば、カリフォルニアでは非住宅用不動産投資は総資産対比100%まで認められている(連邦レベルでは40%)。

(図表13)
貯蓄金融機関の預金動向(FSLIC加盟ベース)



(資料) 米国貯蓄金融機関連盟「Source Book」

勢の前に81～82年の2年間で約470億ドルもの大幅な流出超をみた貯蓄金融機関の小口預金は、MMDA、Super Now が導入された直後の83年第1四半期には約300億ドルにも及ぶ流入超を記録(図表13)しており、こうした一連の金利自由化措置が預金流出の防止に大きな役割を果たした姿がうかがえる。

しかし一方では、こうした金利自由化は預金金利の市場金利に対する感応度を高めるとともに、調達コストの増嵩をもたらし、また一口10万ドル以上のいわゆるジャンボCD発行の急増等を通じて、調達構造の不安定化にもつながることとなった。

すなわち、66年法により低水準かつ貯蓄金融機関有利に定められていた預金金利の上限^(注7)が、自由金利商品の登場・規制金利商品の自由化に伴い漸次撤廃された。商業銀行、とくにマネーセンターバンク等の大銀行にとっては、これが小口預金調達面での競争力向上につながり、その結果として相対的に高利な市場性資金への依存度を引下げ、調達コスト上昇の抑制を図ることが可能となった。これに対して貯蓄金融機関の場合、金利規制が撤廃される中で、小口預金吸収面の有利性を失い、商業銀行との競争を通じて調達コストの上昇を招くこととなった。この結果、預金金利の本格的な自由化が行われた82年以降、貯蓄金融機関と商業銀行の調達コスト格差が広がっている。

また、金利自由化を背景に急増したブローカー預金(主として大手等の証券会社が仲介)やジャンボCD(図表14)は、一方では容易に巨額の預金を集められるというメリットをもたらしたが、同時にこうした預金は、金利に対して極めて敏感

(注7) 66年法では、貯蓄金融機関の預金金利上限の方が商業銀行に比べて、0.25～0.5%高めに設定されていた。なおこの金利格差は、84年1月に撤廃され、さらに86年3月には金利上限そのものが廃止された。

(図表14)

ブローカー預金・ジャンボCDへの依存度

(百万ドル、%)

年	ブローカー預金 (A)		ジャンボCD (B)		(A) + (B)	ウエイト
	ウエイト		ウエイト			
1980	3,861	0.63	39,667	6.51	43,528	7.14
81	3,252	0.50	47,484	7.37	50,735	7.87
82	8,134	1.17	55,502	8.01	63,636	9.19
83	29,712	3.63	80,052	9.77	109,763	13.40
84	42,988	4.40	113,481	11.61	156,469	16.01
85	40,987	3.83	108,521	10.14	149,508	13.97
86	44,102	3.79	116,620	10.02	160,722	13.81

(注) ウエイトは総資産に対する比率

ジャンボCDは一口10万ドル以上のCD

(資料) 連邦準備制度「Federal Reserve Bulletin」、
米国防蓄金融機関連盟「Source Book」

な投資家によって設定されているほか、1口当たり設定額が大きいこともあって、金利環境次第で突然大規模な預金流出が発生するリスク(預金の不安定性)を増加させるものでもあった。今年2月、ブッシュ大統領の業界救済プラン発表直後に、一部貯蓄金融機関の間で資金流出回避のためのジャンボCD金利引上げの競争(テキサス州では、1週間のうちに6か月物CD金利が9.3%から10.75%に上昇)が生じたことは、こうした預金の不安定性を象徴的に表わしている。

(運用面の自由化—リスク管理の甘さ)

一方、運用面でも、80年法で消費者信用・社債・CP投資(総資産の20%以内)や非住宅用不動産投資(同10%以内)等、従来は商業銀行等を中心に行われていた業務への新規参入が認められ、さらに、82年法ではこれら業務に対する制限が緩

(図表15)

貯蓄金融機関(連邦法認可)の
資産内容に関する主な制限(82年法)

	対総資産 比率上限
非住宅用不動産投資	40%
消費者信用および格付のある社債、CP	30%
州住宅組合への貸出	30%
商工業貸出	10%
リース業務	10%
教育ローン	5%
サービス業務	3%
地域開発向け投資	2%

和されるとともに(同30、40%以内)、商工業貸出やリース業務等も認められるに至り、この結果、多様な資産運用が可能となった(図表15)。こうした規制緩和の動きを背景に、82年以降、貯蓄金融機関の資産における非モーゲージローンのウエイトは増加傾向をたどり、現在では70年代平均の2倍

近くにあたる3割弱のウエイトを占めている。

さらに、こうした金融自由化の流れのなかで、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^(注8)が強まり、後述のような、監督当局の審査体制の問題とも相まって、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。ちなみに、FHLBへの新規加入件数(年平均)をみると、70年代後半には60行前後であったものが、80年代前半には、前述のような、統合・閉鎖の進展にもかかわらず、70行強に増加し、さらに85~87年では、135行に増大している。

しかしながら、自由化に伴う競争の激化とエネルギー開発ブームを契機とした旺盛な資金需要を背景として、南西部諸州の貯蓄金融機関を中心に、リスク管理について十分なノウハウもないままに商工業貸出や不動産投資を推し進めた先も

(図表16)

商工業貸出における貸出先企業の
事業段階別分類
(テキサス州、85年)

事業段階	金融機関		
	小規模商業銀行	大規模商業銀行	貯蓄金融機関
創業段階	7.2	5.8	32.9
成長段階	14.7	10.8	21.9
拡大段階	30.2	24.7	15.5
成熟段階	41.8	52.5	14.7
買収	6.1	6.2	15.0

(注) 各事業段階を分類する厳密な定義は不詳
小規模商業銀行 資産1億ドル以下
大規模商業銀行 資産1億ドル~10億ドル

(資料) 連邦住宅貸付銀行理事会「Outlook」

少なくなかった。例えば、テキサス地区における商工業貸出に関するFHLBBの調査(図表16)をみると、商業銀行は、規模の大小にかかわらず、比較的リスクの高い創業段階の企業に対する貸出を商工業貸出全体の1割未満に抑えているのとは対照的に、貯蓄金融機関では実に3割以上がこの段階の企業に対する貸出で占められており、また企業買収に絡む融資のウエイトも商業銀行の2倍以上に

(注8) 貯蓄金融機関の買収規制緩和

経営破綻をきたした(もしくはきたす可能性の高い)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、82年法により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。

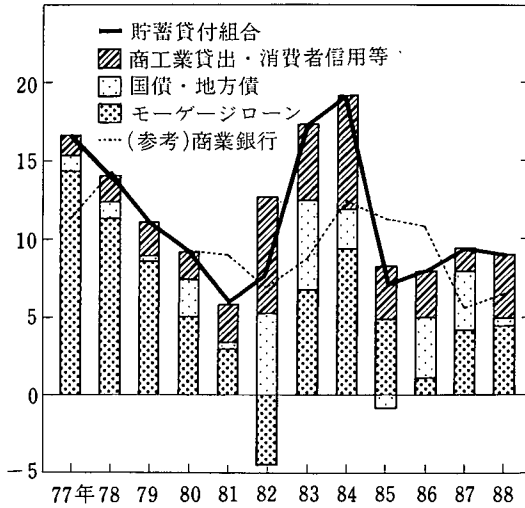
- 第1順位…同一州内の同一業態間
- 第2順位…異なる州の同一業態間(隣接州が優先)
- 第3順位…同一州内の異なる業態間
- 第4順位…異なる州の異なる業態間(隣接州が優先)

この結果、さまざまな形での合併・買収が成立したが、異業態でとくに合併・買収を積極的に行ったのは、シティコープ(商業銀行)、フォード(自動車メーカー)、シアーズ(流通)等。

(図表17)

貯蓄貸付組合の資産の伸び

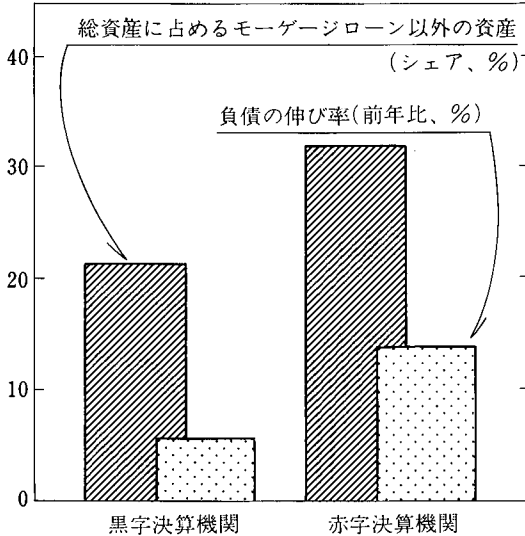
(前年比・寄与度、%)



(資料) 連邦準備制度「Flow of Funds Accounts」

(図表18)

貯蓄金融機関の決算内容別資産・負債状況 (1986年)



(注) 調査対象地域は石油生産を主要産業とするアーカンソー、ルイジアナ、テキサス、ニューメキシコ、オクラホマの各州。

(資料) 連邦住宅貸付銀行理事会「Outlook」

なっている。これは、商業銀行の住宅ローン分野への進出本格化に伴う競争激化に直面した貯蓄金融機関が、エネルギーブームを背景とした開発ラッシュから強い資金需要がみられた新規分野での業容拡大を指向し、商業銀行と取引関係のない新しい企業、あるいはリスク面で商業銀行が貸出を逡巡するような先にも貸込んでいった結果と思われる。

ここで貯蓄貸付組合の総資産の伸びを商業銀行と比べてみると、業務規制緩和実施後の83、84年における貯蓄貸付組合の伸びは、商業銀行のそれをほぼ10%ポイント近く上回っているが(図表17)、これには国債等の相対的に安全な資産の増加も寄与しているとはいえ、商工業貸出等新たに認められた分野の寄与がかなり大きい。とりわけ規制緩和を規制撤廃と受けとった一部の貯蓄金融機関経営者は、商工業貸出、消費者信用などの新規分野を中心に急速な資産拡大を行ったが、こうした機関のリスク管理は極めて不十分なものであったとみられる。例えば、経営破綻の多発をみた南西部地域(アー

カンソー、ルイジアナ、ニューメキシコ、テキサス、オクラホマ各州)における黒字決算機関と赤字決算機関の比較調査をみると、資産内容については、赤字決算先におけるモーゲージローン以外の分野への業容拡大姿勢が顕著であり、これ

に応じて負債の伸び率も高いものとなっている(図表18)。これは、規制緩和の流れの中で、リスク管理のノウハウ蓄積が不十分なまま新規分野への進出を通じて業容の維持・拡大を図った先が、資産内容の悪化をきたし、ひいては収益悪化を招いたことの端的な反映といえよう。

(3) 監督体制——制度・運用両面における甘さ

(連邦ベースでの監督体制—FHLBシステム)

今回の改革法以前の監督体制を概観すると、貯蓄金融機関にはすでにみたように連邦法に基づいて設立されたものと州法に基づくものがあり、これに応じて監督機関も、連邦レベルでのFHLBシステムと、州レベルの州銀行局の二元監督体制が作られていた(図表19)。もっとも、FHLBシステムは、州法免許の貯蓄金融機関のうち、FSLICに加盟している機関の監督権限も有することから、制度上は全貯蓄金融機関の約8割が、同システムにより監督されていたことになる(前掲図表3)。

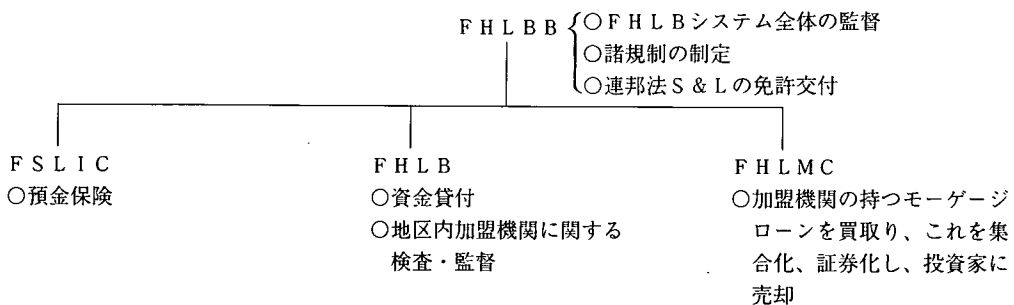
FHLBシステムの構造をみると(図表20)、中核的機関であるFHLBB(連邦住宅貯蓄貸付組合の監督権等の所在

	連邦法S & L	FSLIC加盟 州法S & L	FSLIC非加盟 FHLB加盟 州法S & L	FSLIC非加盟 FHLB非加盟 州法S & L
設 立 の 認 可	FHLBB	州	州	州
営業に関する諸規制	FHLBB	州、FHLBB	州	州
検 査	FHLBB	州、FHLBB	州	州
一 般 的 監 督	FHLBB	州、FHLBB	州	州
預 金 保 険	FSLIC	FSLIC	州	州
資金貸付・流動性供給	FHLB、FRS	FHLB、FRS	FRS、FHLB	FRS

- ・連邦法S & Lは、FHLB、FSLIC加盟を義務付け。
- ・FSLIC加盟の州法S & LはFHLB加盟を義務付け。
- ・FRS = 連邦準備制度

(図表20)

FHLBシステムの概要



貸付銀行理事会)が、FHLB(連邦住宅貸付銀行)、FSLIC(連邦貯蓄貸付保険公社)およびFHLMC(Federal Home Loan Mortgage Corporation、連邦住宅貸付抵当会社^(注9))の3つの機関を統括するかたちとなっていた。このうち、FHLBについては、加盟機関に対する資金貸付^(注10)や検査・監督といった業務を円滑に行うために、全米を12地区に分けたうえで、各地区に1行ずつ設置されている。さらに、FSLICは、加盟機関の預金保険機能を担っていた。このように、FHLBシステムは、検査・規制、預金保険、資金繰り円滑化等の多彩な機能を盛り込んだ、包括的なシステムといえよう。

(監督機関の加盟機関からの不十分な独立性)

しかし、FHLBシステムは、いくつかの問題を抱えていた。まず第1は、監督機関の加盟機関からの独立性が必ずしも十分ではなく、その意思決定が業界の利害を強く反映したものとなりがちであった点である。すなわち、加盟機関の検査・監督を行うFHLBのボード・メンバーの過半数が、制度上、加盟機関のオーナーで占められることとなっており(図表21)、さらに形式上はFHLBBが選ぶ公益代表についても、実際には業界関係者で占められる傾向が強かった(例えば、ある地区のFHLBでは、一時期理事ポストがほとんど建設業者や加盟機関の顧問弁護士等で固められていた)。この点、FRBシステムでは、地区連銀のボード

(図表21)

FHLBB・FHLBのボード・メンバー

	理事定数	条 件	備 考
FHLBB	3	①任期4年 ②3名が同一政党に所属することは禁止	上院の承認を得て大統領が任命、理事のうち1名が議長となる。
FHLB	14	①6名はFHLBBが選出(任期4年) ②8名は加盟機関が選出(任期2年)	議長はFHLBB選出メンバーから、副議長は加盟機関選出メンバーから選ばれる。

(注9) 加盟機関保有のモーゲージローンを買取り、証券化のうえ投資家に転売する業務を行うため、70年に設置された機関。FHLMCは、貯蓄金融機関からモーゲージローンを買取ったうえで、類似のローンを集め(モーゲージプール)、これを担保とし、かつFHLMCの保証を付した証券を発行、投資家に売却する。また貸付を実行した貯蓄金融機関は、オリジナル・ローンを管理し(返済義務者からの元利金の受取り)、その見返りとして管理料等を受け取る。

(注10) FHLBは、共同債券を発行して資金を調達、加盟機関の申請に基づき資金貸付を行う。ただ、貯蓄金融機関が長期運用を基本としていることから、FHLB資金の最長貸出期間も20年と長期に設定されており、短期の流動性を供与する連邦準備制度とは性格が基本的に異なっている。なお、貸出金利は、各FHLBによって区々であり、貸出期間等に応じて決められるが、一般的には貯蓄金融機関にとっては低利であり、貸出期間の長さとも併せて加盟機関にとってかなり魅力的なものとなっている。

メンバーが加盟機関からの選出(Class A)、加盟機関が選出する公益代表(Class B)、連邦準備制度理事会が選出する公益代表(Class C)各3名によって構成され、さらにClass B、Cの委員については他の銀行との兼職を禁ずるなど、チェック体制の有効性に対する配慮が払われているのと比較すると、FHLBの独立性は不十分なものとなっており、この結果、FHLBの決定が加盟機関にとって甘めになりがちであったことは否定できない。

(検査能力の不足)

第2の問題は、肝心の検査体制自体が必ずしも十分とはいえなかった点である。レーガン財政下、人件費の圧縮が図られたこともあって、FHLBシステムの検査官は70年の1,000人弱が85年には900人弱に抑制されるという「量の不足」もさることながら、商工業貸出や消費者信用等の新規業務に関する検査ノウハウの面について、「質の不足」が指摘されている。

さらに、州免許の貯蓄金融機関の場合、前述のようにFSLIC加盟であればFHLBの監督対象にもなるが、実際には監督はほぼ完全に州銀行局にゆだねられていた。その州銀行局の監督能力をみると、検査官の経験不足が目立つといわれるなど、検査体制はFHLBに比べて、低い水準にとどまっている例が多く、監督もかなり表面的なものにとどまる傾向がみられた^(注11)。一方、FHLBシステムは、預金保険発動の危機が迫らない限り、監督権限の行使を積極的には行わず、さらに現実に貯蓄金融機関で経営危機が露呈した段階においても、州銀行局と地区FHLBの責任分担が曖昧となりがちであったことも指摘されている。

(経営ディシプリンの低下)

このように、貯蓄金融機関に対する監督体制は連邦・州レベルとも、かなりの制度的問題を内包していたため、経営ディシプリンの著しい低下を十分にチェックすることができなかった。この結果、「経営破綻先のうち1/3に経営上の不正が絡んでいる」(会計検査院調査)と言われ、司法省に提出されたFHLBBの「著しい不正行為(significant fraud)」に関するリストによれば、こうした不正行為によって経営破綻に陥った先の資産総額は、1,600億ドルにも上るとされている。

とりわけ80年代入り後、FSLICによる預金保険発動が増加傾向にあることを眺

(注11) 例えば、カリフォルニア州では83年の大幅規制緩和と同時に検査官を200名から40名へ減員し、またテキサス州においては、検査官の平均離職率が年率25%にも上っていた模様。また監督体制ではカリフォルニア州において、わずか400日の間に200件もの設立・合併・買収申請案件の審査が行われたといわれている。

め、82年法で貯蓄金融機関以外の異業種により、すでに経営破綻した先もしくは経営困難に陥っている機関の買収が認められると^(前掲注8参照)、これを逆手にとって、金融業務知識のない不動産業者や開発業者が自己の業務上の都合で貯蓄金融機関を買収する傾向も生じた。なかには、不動産担保を不当に高く評価することによって、経営者自身の事業に多額の融資を実行させたり、次々と小さな機関を買収・合併して巨大な貯蓄金融機関を作りあげたうえで、リスクの高い土地、ショッピングセンター、オフィスビル等に次々に融資対象を広げるといふ、まさにディシプリンを欠いた無秩序な経営が繰広げられるような例すらみられた^(注12)。

3. 制度面での対応——金融機関改革救済執行法の成立

貯蓄金融機関の経営危機は、昨年後半以降、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今年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、以下改革法)」として成立をみた。この改革法は、大きく分けて、①経営破綻先の整理スキームと、②抜本的な制度改革を含む、業界全体の改革の2点を柱としたものである。

この間、連邦準備制度^(注13)は、ブッシュ大統領の救済法案提出と軌を一にして、流動性危機に陥った機関に対して緊急融資を行う用意がある旨発表し、「最後の貸し手(Lender of the last resort)」として、預金者の不安を鎮静化させる政策を採ったほか、貯蓄金融機関の問題に150名の職員を投入(上院におけるグリーンズパン連邦準備制度理事会議長の証言<本年2月23日>)するなど、同問題へのコミット姿勢を強めている。

以下では今次改革法に沿って、貯蓄金融機関問題に対する制度的対応を概観することとする。

(注12) こうしたディシプリンを欠いた無責任な経営の背景には、「仮に融資が回収不能になり、貯蓄金融機関の経営が苦境に陥ったとしても、損失はFSLICの預金保険によって肩代りされ、自分たちの負担にはならない」との論理が一部の経営者達に罷り通っていたことが挙げられよう。当時の貯蓄金融機関経営を賭事になぞらえた、“Heads I win, tails FSLIC loses”(表と出れば私の勝ち、裏と出ればFSLICの負け)といったジョークは、ディシプリンが失われた状況下においては、預金保険が経営者側のモラルハザードを助長する可能性があることを、端的に示しているようにかがわれる。

(注13) 連邦準備制度は、80年法によって準備預金対象先が貯蓄金融機関を含む全預金金融機関に広げられたことを契機として、貯蓄金融機関諮問委員会(Thrift Institutions Advisory Council)を設立し、貯蓄金融機関との意見調整を行っていた。

(1) 経営破綻先の整理

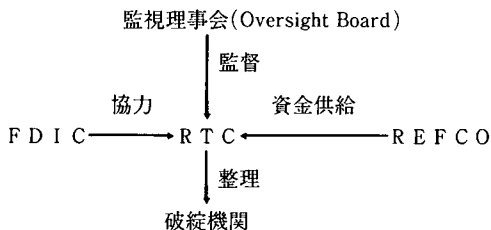
(基本的なスキーム)

改革法は、健全な先と問題先との峻別を目的として、現在経営破綻にあるか、もしくは近い将来破綻に陥るとみられる先を、新設される整理信託公社(Resolution Trust Corporation、以下 R T C)の下で、集中的に整理していくプログラムを盛り込んでいる(図表22)。

このプログラムによる整理対象機関については、450行程度、資産規模では、貯蓄金融機関全体のおよそ2割弱にあたる約2,400億ドルとみられている。これらの整理対象機関は、91年までの3年間に順次 R T Cの管理下に組入れられ(本年8月下旬現在、264行)、他機関による買収や清算等によって整理されることとなる。

組織的にみると、清算実行母体である R T Cは、財務長官、F R B議長、住宅都市開発長官、および2名の大統領指名委員からなる監視理事会(Oversight Board)によって監督されるが、実際の運営は、破綻銀行の管理ノウハウをもつ F D I Cにかなりの程度ゆだねられることとなっている。また資金面では、破綻機関整理のために R T Cが利用できる額は、3年間で500億ドルに上っている(後掲参考「救済資金の調達方法」を参照)。

(図表22) 経営破綻先救済のスキーム



	理 事	ス タ ッ プ
監視理事会 (Oversight Board)	財務長官、F R B議長 住宅都市開発長官 2名の大統領指名委員	政府機関からの出向者 (約100名)
R T C	F D I C理事 〔通貨監督官、O T S長官〕 〔3名の大統領指名委員〕	F D I Cからの出向者 (約600名)

- (注) 1. R T Cは、ニューヨーク、シカゴ、ダラス、サンフランシスコの4か所に清算事務所を、ダラス、デンバー、カンサスシティ、アトランタに支店を設置する予定。
2. スタッフの数は89年8月現在。
3. REFCOは Resolution Funding Corporation(後掲参考を参照)

しかし、実際には必要な救済資金の規模が、これを上回る可能性は否定できない。ちなみに、昨年の第1四半期から第3四半期までの間にFSLICが実際に救済したケースでは、資産100ドル当たりの救済支出は60ドルであった。したがって、先述の救済対象資産2,400億ドルについて、これと同様の支出が必要であると仮定すれば、救済支出要資は1,400億ドル強にも上る計算となる。こうした状況下、事実上のRTCの運営主体であるFDICは、救済先貯蓄金融機関保有のモーゲージローンの売却の促進にあたる「不動産局(real estate asset division)」を新たに設置し、資金の効率化に努めることとした。

(預金保険基金の再編)

今回の改革法は、貯蓄金融機関の預金保険機関であるFSLICを解体し、その業務を預金保険機関であるFDICに継承させることとした。この結果、FDICは、商業銀行の預金を保険する基金(Bank Insurance Fund、以下BIF)、新たに貯蓄金融機関の預金を保険する基金(Savings Association Insurance Fund、以下SAIF)、およびFSLICの既存債務を整理する基金(FSLIC Resolution Fund)の3つを合わせ持つこととなった(図表23)。これは、改革法が、単に破綻先の整理や既存債務の処理といった後向きの施策だけでなく、預金保険基金の充実による金融システムの安定性向上を目指しており、そのうえで破綻商業銀行の処理に経験を有するFDICに大きな役割を期待したことの表われといえよう。

(2) 新しい規制体系の確立

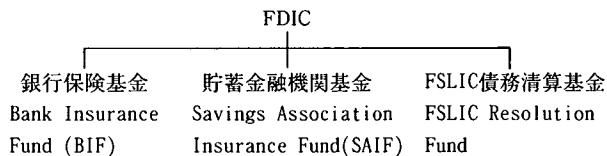
今回の貯蓄金融機関の経営悪化の背景としては、先にみたように、地域経済の著しい変動、経営姿勢の甘さ、および監督システムの対応力不足が挙げられるが、改革法は、とりわけ後者の2点に焦点をあて、各種の対策を盛り込んでいる。これを大別すると、①規制・監督システムの改革、②各種の業務規制と罰則規定の強化、③自己資本の充実、④業界再編成の推進の4点に分けられよう。

(規制・監督システムの改革)

すでにみたように、従来の貯蓄金融機関を巡る監督体制は、FHLBシステムに、

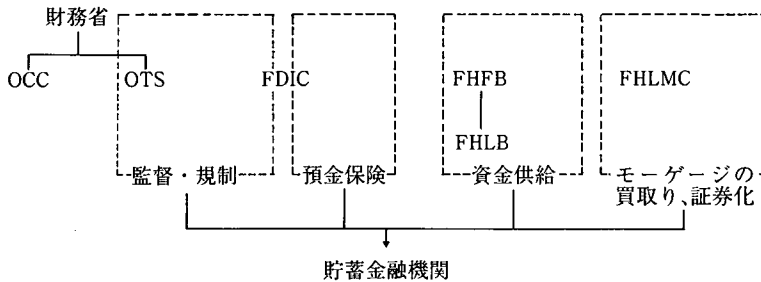
(図表23)

預 金 保 険 の シ ス テ ム



(図表24)

改革法における貯蓄金融機関を巡る
監督・規制、預金保険、資金供給機能等



(注) 1. OCC(通貨監督局)は、国法銀行の監督を行う。

2. 各機関の名称は以下のとおり。

OTS (貯蓄金融機関監督局) Office of Thrift Supervision

FDIC (連邦預金保険公社) Federal Deposit Insurance Corporation

FHF(連邦住宅金融理事会) Federal Housing Finance Board

FHLB (連邦住宅貸付銀行) Federal Home Loan Bank

FHLMC(連邦住宅貸付抵当会社) Federal Home Loan Mortgage Corporation

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ゆだねる包括的システムであった。今回の改革法は、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、以下OTS)」に統括させることとした点が特徴的である(図表24)。

こうした措置による規制・監督機関の加盟機関からの独立性向上は、預金保険の持つモラル・ハザードの側面を多少なりとも低下させるものと期待されている。

(業務規制、罰則規定の強化)

さらに、改革法は、貯蓄金融機関の活動に対する規制を強化している(図表25)。とりわけ、テキサス、カリフォルニアなど、州法規制が比較的甘い州に経営悪化に陥った先が多い経験にかんがみ、業務面での連邦法規制と州法規制の一本化を図っている。すなわち、州法に基づく機関の業務についても、原則として連邦法の範囲内での業務に限定し、これを越える業務については、①当該貯蓄金融機関が後述の自己資本規制に適合していること、②FDICが預金保険基金に重大な損失を及ぼす可能性がないと判断すること、を条件としてのみ認めることとした。さらに運用面では、82年法によって大幅に規制が緩和された非居住用(商工業用)不動産投資に関し、事実上規制が強化されたほか、ハイリスク・ハイリターン

(図表25)

貯蓄金融機関の業務規制

		内 容
一般的制限	州法認可機関	業務を原則連邦法で定める範囲内に限定。 ——これを超える業務については、①自己資本規制を満たしていること、②FDICの個別認可が条件。
	(注) QTLテスト	住宅関連貸出が資産の60%(91年7月1日以降、70%)以下の機関に対し、FHLB貸出等の特権を剥奪。
運用面	非居住用不動産投資の制限	従来、資産の40%まで認められていた非居住用(商工業用)不動産投資を自己資本比率の4倍までに限定。 ——例えば自己資本比率が6%の機関では、資産に対し24%に制限。
	ジャンクボンドの禁止	ジャンクボンドへの投資を禁止。 ——現在保有分についても94年7月1日までに処分。
	大口融資規制	同一先に対する貸出は、資本の15%以内。
調達面	ブローカー預金	自己資本規制に適合しない機関については、ブローカー預金取入れを原則禁止。

(注) QTL(Qualified Thrift Lender)テストとは、当該機関の資産中、住宅関連貸出の占めるウエイトを測るもの。

ジャンクボンド投資の禁止措置も盛り込まれた。また、調達面でも、調達コスト増嵩の一因となったブローカー預金の取入れは自己資本規制を満たしていない先には原則として禁止されることとなった。

この間、金融機関の不正に対しては、罰金額を上げるとともに、不正摘発のための司法省予算を増額し、さらには92年までの限定付きながらテキサス州に連邦レベルの特別不正追及事務所を設けるなど、摘発体制の強化を企図している。

(自己資本規制の強化)

さらに、改革法は貯蓄金融機関の経営基盤を資本の面からも強化させるとの意図から、3種類の自己資本規制を導入し(図表26)、貯蓄金融機関にこれを早急にクリアーするよう求めている。ただ、95年までにコア資本の不足をきたすと見込まれるものが、経営破綻には陥っていない先でも600行もあり、その総不足資本額は150億ドルに達するともみられている。今後は不良資産、低収益の資産の圧縮によりこれに対処しようとする動きが強まろうが、こうした先がどの程度基準をクリアーしていくか、また当局側がさらにどのような策を打つかが注目されるところである。

(業界再編成の推進)

改革法では、住宅取得用資金供給機関としての貯蓄金融機関の役割を重要視し、その非本来的業務を大枠で制限するため、住宅関連貸出が資産の大宗(60%

(図表26)

自己資本比率規制

		内 容
自己資本規制	リスク・アセット・ベース	貯蓄金融機関監督局(OT S)が規制を作成 国法銀行より緩めの水準
	コア資本	対総資産比3%以上
	有体資本	同 1.5%以上
未達先の義務	90年末まで	業務計画の提出(OT S理事長が承認の要) 資産増加額を制限
	91年以降	当該機関はOT Sの管理下におかれ、配当も制限 業務計画の提出(OT S理事長が承認の要) 資産増加額を制限
営業権の取扱い	コア資本	94年までは一定率を算入(各年ごとに規定) 95年以降は算入せず
	リスク・アセット・ベース	今後20年間について算入を認める

- (注) 1. コア資本とは、普通株式、非累積配当型優先株式、連結子会社の少数株主持分、モーゲージの管理手数料収入権等。
2. 有体資本とは、このコア資本から無形資本(営業権…Goodwill等)を引いたもの。

以上、91年7月1日以降70%以上)を構成しない先については、FHLB 貸出を受ける権利や、税法上の優遇措置等諸特権を剥奪することとしている。そのうえで改革法は、上記の制限を満たすことのできない機関については、実態的には貯蓄金融機関に該当しないものとして、最終的には商業銀行への転換を推進する方針を打ち出している。さらに改革法は、従来禁止されていた銀行持株会社による健全経営の貯蓄金融機関買収も認めており、これに基づいて連邦準備制度は、レギュレーションY(銀行持株会社および銀行支配権の変更に関する規定)を改正し、他州銀行持株会社により買収された貯蓄金融機関の商業銀行への転換を可能とすることとした。これは商業銀行からみれば、リテイル分野での業務拡大の機会を広げる措置であり、買収の積極的推進を通じて、州際業務の急速な拡大など米国の金融地図の変化を促進する可能性も高いと思われる。

(おわりにかえて)

最近の米国貯蓄金融機関の危機は、金融自由化の進展する中で、経営環境の厳しさの増大に直面した金融機関行動のディシプリンが低下し、またリスクに対する認識の甘さも目立った一方、監督機関もこれを十分にチェックできなかったこ

とに、基本的な原因が求められる。とくに、貯蓄金融機関の経営不安が最も鮮明に表面化したのは石油産業への依存度の高い南西部であったが、それは第2次石油ショック後のブームの下で進められた積極経営が实体经济の急激な反転により裏目にて、金融機関資産内容の急速な悪化を招いたためであり、この経験は、特定地域、特定業種に偏った資産運用が大きなリスクを伴うものであるとの認識が、ともすれば不十分になりがちであることを示していると思われる。

わが国でも、金融自由化、業務の国際化など金融機関を取り巻く環境が大きく変化し、各種のイノベーションが進展している。こうした意味で貯蓄金融機関の経営破綻問題は、今後のわが国での金融機関経営等を考えるうえで示唆に富むものといえよう。

〔参考〕 救済資金の調達方法

R T C の管理下に置かれる経営破綻の貯蓄金融機関を整理・清算するための要資500億ドルの調達を巡っては、改革法の審議の過程で、財務省証券により調達し、財政収支に計上(ただしグラム・ラドマン法ベースの財政収支には計上しない)することを求める下院(on-budget approach)と、財政上は民間扱いになる政府後援企業による債券の発行代り金の充当を求める政府、上院(off-budget approach)とが対立、成立間際の大きな争点となった。

すなわち、下院は相対的に金利コストが低い財務省証券で調達することが、救済コストの抑制につながる、と主張した。一方政府、上院は、①政府後援企業による債券調達ならば金利負担は財務省証券に比べさほど割高とならない、②むしろグラム・ラドマン法に例外を設ける方が財政再建に逆行することになるとの立場を示した。

最終的には両院協議の結果、89年度の要資200億ドルについては主に財政資金によって充当し、90、91年度の要資合計300億ドルについては、新設される政府後援企業の整理資金調達公社(Resolution Funding Corporation)による債券発行代り金を充当する、との折衷案で妥協が成立をみている。