

## 資 料

# 1970年代初頭における英国中小金融機関の 経営危機(Secondary Banking Crisis)について

——不動産融資と中小金融機関の経営破綻

## 〔目 次〕

- |   |                        |
|---|------------------------|
| (はじめに)                                    | (1) 英蘭銀行による不動産関連融資抑制要請 |
| 1. 不動産投資ブームの背景                            | (2) 金利上昇の影響            |
| (1) 当時の英国経済                               | (3) 経営危機の表面化           |
| (2) 不動産投資ブームの基本的背景                        | (4) 不動産恐慌の到来           |
| 2. 地価高騰と secondary banks                  | (5) 信用不安の拡大            |
| (1) secondary banks の概要                   | 4. 英蘭銀行による救済策と銀行法の制定   |
| (2) secondary banks による不動産<br>向け貸出競争と地価高騰 | (1) 英蘭銀行による救済策         |
| 3. Secondary Banking Crisis の発生           | (2) 新たな立法措置            |
|   | (終わりにかえて)              |

## (はじめに)

60年代から70年代初頭にかけて、英国では商業用地を中心とする不動産価格が一貫して上昇し、不動産業者や金融機関の間に「地価は値下がりしない」という一種の「土地神話」が形成されていた。こうした地価上昇に大きな役割を果たしたのが、secondary banks または fringe banks と呼ばれる中小金融機関であった。secondary banks は制度上、銀行(bank)としての体裁をとっていたが、実態的には貸金業者(money lender)としての性格が濃く、監督当局の十分な規制を受けないまま、投機的取引を含む不動産関連融資を積極化、業容を急拡大していった。

73年末から地価が急落に転じると、secondary banks の経営は急速に悪化、多くの先が破綻に瀕したほか、secondary banks 向け貸出債権を抱える商業銀行にまで経営不安が波及し、事態は Secondary Banking Crisis と呼ばれる広範な信用不安にまで拡大していった。こうした英国の70年代初頭の経験は、80年代半以降の米国貯蓄金融機関の経営危機(調査月報89年8月号「米国の貯蓄金融機関を巡る最近の動きについて」参照)と同様、①「土地神話」は崩壊し得るものであり、

②審査能力等が十分でない金融機関による過大な不動産関連融資が、地価が下落を始めた段階では個々の金融機関の経営悪化ばかりではなく、信用秩序全体の動揺にもつながりうることを示唆している。

今日、わが国では主要都市において依然、地価上昇傾向が続いており、こうした状況下、日本銀行総裁が土地関連融資に注意を喚起しているほか、大蔵省は銀行に対し、ノンバンク・貸金業者向けの融資厳正化を求めた通達を发出(平成元年10月)するなど、地価抑制のための諸措置が実施されている。同様な地価抑制策は70年代前半の英国でも見られたところであり、当時の英国と今日のわが国における土地問題については多くの類似点があるようにもうかがえる。

以下の分析は、①英国において60年代から70年代初頭にかけて地価が高騰した背景、②地価急落のメカニズムおよび、③これが secondary banks の経営破綻を招来したプロセス等について概観し、今後のわが国の土地関連政策等を考えていくうえで一助とすることを目的としたものである。

## 1. 不動産投資ブームの背景

### (1) 当時の英国経済(図表1)

50年代後半以降、英国ではインフレが進み国際収支が悪化すると景気抑制策を実施し、インフレが鎮まり国際収支が好転すると景気刺激策に転ずるといふ、いわゆる「ストップ・アンド・ゴー政策」をとっていた。しかし、総選挙が近づくと、インフレの抑制が不十分な段階でも景気刺激策が講じられる傾向が強く、このため、基調的なインフレ率は「ストップ・ゴー」の回を追うごとに高まっていったのが実情であった。とくに不動産投資ブームが盛上がった60年代後半から

(図表1)

Secondary Banking Crisis 前後の経済指標

(%)

	1970年	71年	72年	73年	74年	75年
実質GDP成長率	2.3	2.6	2.3	8.1	Δ 1.0	Δ 0.7
鉱工業生産(前年比)	0.3	0.5	2.2	7.4	Δ 3.5	Δ 4.8
CPI(前年比)	6.5	9.2	7.5	9.1	15.9	24.1
失業率	2.5	3.4	3.7	2.6	2.6	4.1
貿易収支(百万ポンド)	Δ 34	190	Δ 748	Δ2,568	Δ5,351	Δ3,333
M <sub>3</sub> (前年比)	3.0	9.7	13.4	26.8	28.4	7.8
公定歩合(年末値) (注)	7.00	5.00	9.00	13.00	11.50	11.25

(注) 71年まで公定歩合。72年以降は、最低貸出レート。

70年代初めは、「ストップ・アンド・ゴー政策」の歪みが露呈し、景気後退が進む一方、賃金上昇やポンド安進行を背景にインフレは鎮静化しない、いわゆる「イギリス病」の症状が深刻化した時期であった。

## (2) 不動産投資ブームの基本的背景

上記のような経済情勢の下で不動産投資が過熱した背景を整理すると、以下の点を指摘することができる。

- ① 70～71年にかけて、景気後退にもかかわらず物価がジリ高基調をたどり、期待インフレ率が高止りしていた。その後、73年に入ると、所得税、法人税の減税実施もあって、景気が急拡大するとともに、インフレ期待が一段と高まり、不動産投資に対する選好が強まった。
- ② 当時英国では、土地利用について強い規制が課されており、とくに商業用地については、新規供給量が極めて限られていた。一方、経済のサービス産業化の進展や、とくにシティ地区への外銀の進出ラッシュ等もあって、オフィス用土地に対する需要は極めて旺盛であったことから、不動産価格の上昇圧力が大きかった。
- ③ 70年4月から71年9月にかけて、企業の設備投資促進のため金利が引下げられた結果、市中の流動性が増加したが、これが必ずしも設備投資に結び付かず<sup>(注1)</sup>、主として不動産投資へ向かった。
- ④ 商業銀行のほか、secondary banks と呼ばれる新興中小金融機関が積極的に不動産投資に対する資金仲介を行い、投機的な不動産取引を助長した。

上記①～④の要因のほか、不動産インフレが進行した背景として、より基本的には、60年代における不動産価格の一本調子の上昇を眺めて、「土地・家賃は値下がりしない」という一種の「土地神話」が形成されていたことも看過できない。

## 2. 地価高騰と secondary banks

前述のように、secondary banks の積極的な不動産向け貸出が不動産投機取引を助長し地価高騰の一因となった。以下では secondary banks の当時の制度面での位置付けや運用・調達構造を眺めたうえで、これらの金融機関が不動産投機の

(注1) 当時、英国企業の設備投資が総じて不振を続けたひとつの背景として、ウィルソン報告(80年)は、労働組合の力が強く、雇用削減につながるような設備投資に対して抵抗する傾向が強かった点を指摘している。

(図表 2) 英国の銀行監督制度変遷推移

1. 1978年以前			設立根拠法	規制監督当局
銀行	手形交換所加盟銀行、 マーチャントバンク等		1967年会社法 127条	産業貿易庁
	外国為替業務を行なう 場合		外国為替管理法	英蘭銀行、大蔵省
	Secondary banks		1967年会社法 123条	産業貿易庁
ノン バンク	貸 金 業 者		1927年貸金業者法	産業貿易庁

2. 1979～86年					
			設立根拠法	規制監督当局	備 考
銀行	承認銀行	手形交換所加盟銀行、 商業銀行、大手マー チャントバンク等	1979年銀行法	英 蘭 銀 行	自主性尊重
行	預金受入 機関	中小商業銀行等			英 蘭 銀 行 の 厳しいチェック

3. 87年以降					
			設立根拠法	規制監督当局	備 考
銀行	手形交換所加盟銀行、マー チャントバンク、中小銀行等		1987年銀行法	英 蘭 銀 行	Two-tiers system を 廃止

(注) 貸金業者法は1974年消費者信用法の施行により廃止。

拡大にどのような役割を果たしていったかを概観する。

(1) secondary banks の概要

イ、法制面の位置付け(図表 2 - 1)

当時、英国の金融制度をみると、金融機関は大きく分けて、手形交換所に加盟しているクリアリングバンクおよびマーチャントバンクから成る大銀行と、それ以外の secondary banks 等中小金融機関により構成されていた。一方、法制面では、今日の「銀行法(Banking Act)」に相当するような金融機関を一般に律する統一明文規定が存在しなかった。すなわち、前者の手形交換所加盟銀行およびマーチャントバンク等大手行は、1967年会社法127条に基づき、産業貿易庁、大蔵省、英蘭銀行が協議のうえ策定する「銀行リスト」掲載の銀行(通称127条銀行)<sup>(注2)</sup>であった。これに対し secondary banks は、

1967年会社法123条に基づいて設立される機関であり、一定の要件を満たしていれば産業貿易庁(Board of Trade and Industry)への届け出だけで貸出業務等を行うことができるという点で、新規進出が容易であった。

また、監督体制という観点から見ると、法制上英蘭銀行には secondary banks に対する直接監督権はなく、また、数の多さからみても実態的に英蘭銀行のモニター能力を超えていたため、secondary banks は業務内容につきチェックを受けることがほとんどなかった。この点、実態的には「貸金業者 (money lender)」と変わるところがないのが実情であった。

次に、「最後の貸手」の存在という点からみると、「127条銀行」は英蘭銀行との間に貸出取引があり、したがって借入れが可能であったが、「123条銀行」に対しては、英蘭銀行借入れは認められていなかった。

——secondary banks は、その設立根拠法を「会社法」とする点で、一般の貸金業者(「1927年貸金業者法」が根拠法)と区分される。貸金業者に対しては不特定多数の者から業として預金を受入れることは認められていなかったが、「123条銀行」には、これに関する明文禁止規定は存在しておらず、secondary banks は預金受入れ業務が制度上可能であったという点で、文字通り「bank(銀行)」としての性格を有する機関であった。もっとも「123条銀行」のうち、実際に小口預金の受入れ業務を行っていたのは極く一部とみられ、実態的にはこの面でも貸金業者との差異は小さかったと考えられる。

#### ロ、secondary banks の運用・調達構造

71年以前の英国では、手形交換所加盟大手銀行の預金金利および貸出金利は加盟銀行間の協定によって決定され、また、貸出については、英蘭銀行による量的規制の対象となるなど、運用調達面で諸規制が課せられていたが<sup>(注3)</sup>、一方 secondary banks はこうした規制の対象外となっていた。

secondary banks の運用・調達構造をみると、まず調達サイドでは、預金の受入れのほか商業銀行からの借入れも行っていたものの、主としてパラレルマーケット(Parallel market)と呼ばれる、従来の伝統的市場(Traditional

(注2)「127条銀行」のうち外国為替業務を行おうとする先は、別途1947年為替管理法に基づき、外国為替取引等を営むことを大蔵省および英蘭銀行から認可され、「公認銀行」となることが必要であった。「127条銀行」の大半およびシティにおいて外為業務を行う外銀支店が上記規定に基づいて、「公認銀行」として認可されていた。

(注3) 加盟銀行間の金利協定および貸出の量的規制は71年10月廃止された(詳細後述)。

market)の外側に発展した自由金利市場からの調達(預金の受入れ)に依存していた。伝統的市場の参加者が主として手形交換所加盟銀行で、同市場における預貸金金利は、上記のように加盟銀行間の協定で決められる規制金利であったのに対し、このパラレルマーケットは主として secondary banks のほか、米銀を中心とする外銀等によって構成される自由金利市場であった。

一方、運用面では、折からの不動産ブームを背景に期待収益率が高いとみられていた、不動産関連融資に極端に傾斜した姿となっていた。当時、不動産業界の資金需要は極めて旺盛であったことから、secondary banks は、ある程度の利鞘さえ確保しておけば、貸出の量的拡大により、収益増大を図れる仕組みとなっていた。また、貸出に際しては通常、担保を徴求していたが、地価上昇に伴う担保価値の増加が、貸出の量的拡大を一層容易にする側面があった。

しかしながら、こうした運用・調達構造は、①短期調達・長期運用という期間のミスマッチから、調達コストが上昇する局面においては逆鞘となる可能性があること、②地価がひとたび下落に転じた場合、リスク評価・管理能力の十分でない先については、貸出先不動産業者のデフォルトや担保価値の下落を通じ、信用回収面での問題がただちに顕現化する可能性があること等のリスクを内包するものであった。

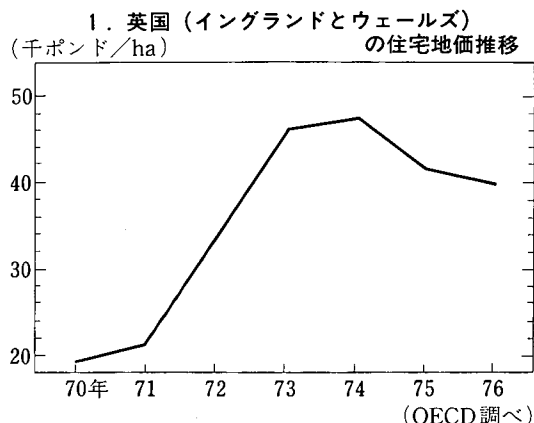
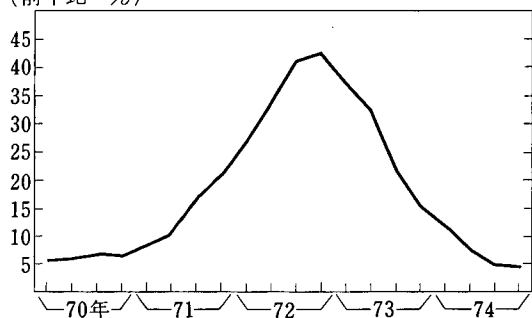
## (2) secondary banks による不動産向け貸出競争と地価高騰

secondary banks は、加盟銀行に対する競争上の優位性(貸出金利、貸出量に係る規制の対象外)をフルに活かすかたちで、急膨張する不動産関連資金需要の大半を71年前半までは供給し、急速に業容を拡大していった。

こうした状況下、英蘭銀行は71年5月、「競争と信用調節」と題する新金融調節方式を発表、これに基づき同年10月には、①手形交換所加盟銀行の預貸金金利協定の廃止、②貸出の量的規制の撤廃等の自由化措置が実施された。こうした自由化が行われた基本的背景は、伝統的市場における加盟銀行の金利協定の外側で、自由金利による「パラレルマーケット」が60年代を通じ急成長し、加盟銀行のシェアが著しく低下したため、規制撤廃により加盟銀行の業務の効率化、活性化を図ることが必要となったことであった。また、加盟銀行を主たる対象とした、直接的信用規制や規制金利の変更という従来型の金融政策の有効性が低下したため、金利自由化によって、より広範な金利機能の活用を図るといった、政策当局の狙いを反映したものであった。

(図表 3)

## 英国の住宅地価等推移

2. 英国の住宅価格上昇率の推移  
(前年比・%)

(資料) Nationwide Anglia Building Society

これら自由化措置により、大銀行と secondary banks が同等の条件の下で競争を行うこととなったのを契機に、大手加盟銀行も不動産関連融資を積極化する動きを見せた。一方、「大銀行よりも高い金利をオファーして資金を調達し、低い金利で貸出す」という基本戦略が揺るがされることとなった secondary banks は、①利鞘の一段の圧縮、②貸出先審査や担保評価基準の緩和、等貸出条件の一層の緩和を通じて、引続き量的拡大を図る方向を目指した。

この結果、不動産金融分野において、商業銀行等大銀行と secondary banks とが入り乱れて激しい貸出競争が展開されることとなり、潤沢な資金供給を受けた不動

産業者はキャピタルゲイン狙いの不動産短期売買を一段と活発化していった。これに伴い、71～72年にかけて土地価格の上昇テンポは一段と加速し(図表3)、とくに不動産投機の集中したオフィス・センターやショッピング・センターでの地価や賃貸料の上昇は顕著であった(例えば、ロンドン中心部の商業用地の価格は、70年～73年の間に3倍に高騰した、との記録もある)。

——英国金融機関(手形交換所加盟等大手銀行+一部 secondary banks)の部門別英国居住者向け貸出残高をみると(図表4)、とくに不動産向け貸出の72～73年にかけての伸びが著しい(不動産向け融資71/11月末498百万ポンド→73/11月末2,094百万ポンド<4.2倍>)点が特徴。さらに、①本統計には、多くの secondary banks が含まれていないこと、②金融機関向け貸出の中には、貸出先金融機関が不動産業者に転貸する不動産向け間接融資もかなり含まれているとみられていること等を勘案すると、実際の不動産向け融資額は表面に表われている計数よりもかなり大きかったと推測され、

(図表 4)

## 英国金融機関の部門別居住者向け貸出残高

(百万ポンド、( )内前年比%)

	1970年11月	71年11月	72年11月	73年11月
居住者向け総貸付	8,602 ( 13.3)	10,113 ( 17.6)	15,748 ( 55.7)	22,824 ( 44.9)
うち不動産会社向け	341 ( 5.6)	498 ( 46.0)	1,154 ( 2.3倍)	2,094 ( 81.5)
個人・住宅貸付	441 ( 8.4)	484 ( 17.8)	803 ( 65.9)	2,094 ( 40.2)
その他金融機関向け	508 ( 15.5)	777 ( 53.0)	1,718 ( 2.2倍)	2,521 ( 46.7)

(注) 金融機関には、手形交換所加盟銀行、マーチャントバンク等大手銀行と一部 secondary banks が含まれる。

金融機関のこうした積極的な融資姿勢が地価上昇を助長した面は否定できないと考えられる。

——もっとも、こうした金融面からのインパクトに加え、土地に対する種々の規制が地価を押上げた面も否定できない。すなわち、当時の英国では、都市環境確保の観点から、とくに商業用不動産の新規開発については政府により厳しい制約が課されており、また許可された場合でも認可手続き等に手間がかかり完工まで所要期間が長かった。こうした供給制約も、71年以降の商業不動産価格を押上げる大きな要因となった<sup>(注4)</sup>。

### 3. Secondary Banking Crisis の発生

#### (1) 英蘭銀行による不動産関連融資抑制要請

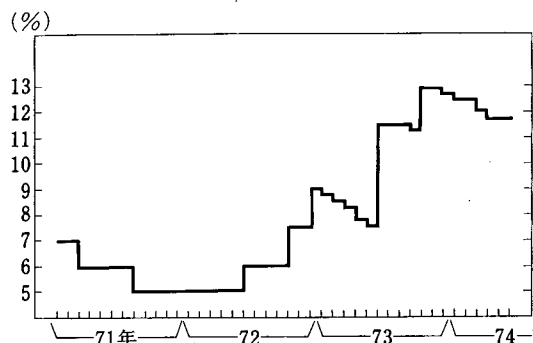
英蘭銀行は、前述のような金融機関による過大な不動産関連融資が地価高騰の遠因となっていることに対する憂慮から、72年8月、直接監督下にある大手銀行(「公認銀行」)に対し、不動産関連融資の抑制を要請した。この「要請」は、大手商業銀行等による不動産業への直接貸出だけを対象としたものではなく、商業銀行等の secondary banks に対する融資も絞り込むことにより、不動産業向けの迂回融資をも抑制することを狙いとしたものであった。

もっとも、本要請については、71年10月に実施された一連の預貸金に係る自由化措置の精神に反するとして、金融界からの反発も少なくなく、またそれが量的

(注4) ある大手不動産会社の会長は当時を回顧して「不動産開発に対するほとんどすべての諸規制は、結果的に不動産業者の収益性を保護するかたちとなった(almost every restriction proved to be protection)」と述懐。



(図表 5)  
第一次オイルショック前後の政策金利(月末値)



(注) 72年10月以降最低貸出レート(MLR—minimum lending rate、毎週金曜日に市場発行のTBの平均割引率を0.5%上回る水準に据えられるようになった)。

規制を伴わず強制力も欠くものであったことから、その効果は限界的なものにとどまり、不動産関連融資の増加ピッチは鎮静しなかった。

## (2) 金利上昇の影響

73年に入ると、景気が過熱気味となり、英蘭銀行は同年央から本格的な金融引締めを開始、これに伴い市中金利が大幅に上昇した(図表5)。この結果、secondary banksの多くは、資金の量的確保

の困難化、調達金利の急上昇による貸出金利(長期固定)との利鞘圧縮ないし逆鞘に伴う収益悪化という問題に直面することとなった。さらに73年秋、中東においてアラブ・イスラエル戦争が勃発、石油価格の大幅な上昇に伴うインフレ圧力の増大に対応し、需要抑制策が強化されたことから、拡大の一途をたどってきた不動産業の先行きにも翳りが広がった。こうしたことから、従来、①長短金利間の十分なスプレッドを前提とした「短期調達・長期運用」という資産・負債構造や、②貸出の量的拡大により急成長を遂げてきた secondary banks の収益基盤は、大きく揺らぐこととなった。

## (3) 経営危機の表面化

secondary banks の経営危機は、直接的には73年11月に London and County Securities 社の破綻という形で顕現化した。すなわち、11月末、同社の経営行詰りを察知した大口預金者が資金を引上げたことから、同社は債務返済不能となり、結局12月初、同社救済を目的として商業銀行等により組成されたコンソーシアムに買収された。

しかしながら、問題は London and County Securities 社の経営難にとどまらず、secondary banks 全体に対する信認の動揺という事態にまで発展した。具体的には同年12月の上～中旬にかけて、機関投資家等資金の大口出し手が secondary banks への預金を回収し、英蘭銀行が lender of last resort として背後に控えている点で、より安全とみられた商業銀行へ預け替える動きが広範化した。また、商業銀行も、回収不能をおそれて secondary banks に対する既存貸出のロールオー

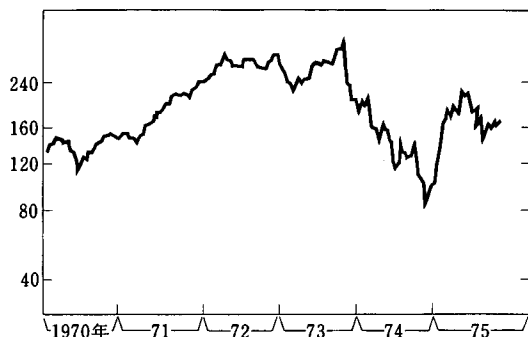
バーや新規貸出を躊躇<sup>(注5)</sup>したことから、secondary banks の資金繰りは一段と悪化をみた。事態を憂慮した英蘭銀行は12月末、商業銀行とともに「信用管理委員会(Control Committee)」を組織、信用不安の收拾に向けて動き出した(詳細後述)。

#### (4) 不動産恐慌の到来

73年央まで高騰を続けていた地価は、①オイルショック後の急激な引締め政策により、先行き大幅な景気後退を予測する向きが広がってきたことに加え、②secondary banks の経営難から、不動産業界に対する従来のような円滑な資金供給が期待できなくなったこと、等から次第に鎮静化、73年末には騰勢はほぼ収まったかのようにみえた。しかし、この時点では、その後の地価の暴落を予測する向きは、なお少数であった。不動産業者に決定的ともいえる大きな打撃を与えたのは、73年12月政府が打出した、不動産業者への課税強化(不動産取引に係るキャピタルゲイン課税強化)構想<sup>(注6)</sup>であった。同構想が発表されると、すでに借入れ金利の上昇や、地価の鎮静傾向、需要の伸び悩み等から経営悪化をみ

(図表6)

不動産関連株価の推移



(資料) Financial Times, Property Shares Index

ていた不動産業者は、課税強化前の売却益計上も狙って、一斉に不動産の売却に向かった。このため、地価は74年に入ると商業用地を中心に急落<sup>(注7)</sup>を始め、これに伴い不動産関連株も下落し(図表6)、60年代以降信仰されてきた「土地神話」は一挙に崩壊した。

(注5) 73年12月、英蘭銀行は石油危機後の総需要抑制策の一環として、商業銀行に対し増加額ベース特別準備預金制度(通称コルセット)を導入(80年まで継続)。これは商業銀行に対し、利付債務増加額の一定割合を英蘭銀行に無利子で預け入れることを義務付けた制度であり、こうした新たな規制も貸出抑制に寄与したものとみられる。

(注6) 政府は、この以前にも地価抑制の観点から72年11月、商業用地・家賃を凍結させる通達を発出したが、①対象に住宅用地・家賃が含まれていなかったこと、②地価の値上がり期待が当時なお強かったことから、大きな効果はなかった。また、キャピタルゲイン課税構想は、その後地価が暴落したこともあって、結局実施は見送られた。

(注7) 地価の下落幅は、それまで投機が集中していた商業用地でとくに大きく、業界誌(Investors Chronicle)によると、「74年中商業用地の価格は半減した」との記録もある。

#### (5) 信用不安の拡大

secondary banks は、不動産向け貸込み競争の中で多くの不良債権を抱え込んでいたが、不動産価格の暴落により、これが一挙に表面化することとなり、経営難を一層深刻なものとした。すなわち不動産業者は、従来 secondary banks からの借入金に係る金利および元本を不動産売却益で返済するという経営を行ってきたが、不動産価格の暴落により、債務返済能力は著しく低下することとなった。一方 secondary banks は、元利金返済不能に陥った先から債権を回収するため、担保の処分を図ったが、担保価値が地価高騰時の時価を基準に設定されているうえ、掛け目も甘いものとなっていたため、回収可能額は限られていた。また、こうした債権回収を目的とした不動産担保の処分がさらに不動産価格の下落に拍車をかけ、一層問題を深刻化させるという悪循環に陥った。こうして、London and County Securities 社の経営危機は secondary banks 全体、さらには secondary banks への債権を多く抱えていた一部商業銀行や生命保険会社等<sup>(注8)</sup>にも波及し、事態は全面的な金融信用不安に発展していく様相を呈していった。

### 4. 英蘭銀行による救済策と銀行法の制定

#### (1) 英蘭銀行による救済策

英蘭銀行はこうした信用不安の拡大を憂慮し、73年12月に加盟銀行等、大手銀行と提携して信用管理委員会(Control Committee—通称ライフ・ボート<救命艇>—)を設立、対処策を講じていくことを決定した。

英蘭銀行は当初、個々の secondary bank の経営危機は、預金逃避による「流動性不足(liquidity)」の問題として認識、secondary banks から商業銀行に預け替えられた預金を、secondary banks にリサイクルさせることによって対応しようとした。しかしながら、間もなく secondary banks の経営危機は「支払能力(solvency)」の問題であり、放置すれば金融システム全体に対する信認の失墜につながり、全面的な信用不安を招く懸念があることが判明した。こうしたことから、信用管理委員会は一定の基準<sup>(注9)</sup>を満たす先には、英蘭銀行および商業銀行

(注8) 74年中に40社以上の中小生命保険会社が倒産または経営困難に陥った(約230社の生保業者の2割近くが危機に瀕した)。

(注9) ①再建の可能性があること、②相当額の小口預金を受入れていること、③利害関係を有する機関投資家からの救済資金の提供を期待できないこと、の3点。融資資金のシェアは英蘭銀行が1割で、残りは商業銀行が分担。貸出金利は原則として、インターバンクの1.5～2.0%ポイント高。

が救済のための協調融資を行っていくことを決定した。

このスキームに沿って、73年末から協調融資が実行されたが、事態は予想外に深刻で救済所要資金は当初の見通しを大きく上回り、74年末までに融資総額は12億ポンドに達した。このため、商業銀行は追加融資の実行を躊躇、英蘭銀行は単独でさらに85百万ポンドの融資実行を余儀なくされた。さらに、経営不安が多額の secondary banks 向け債権を抱えていた商業銀行に波及するに至り、追加的に商業銀行2行に対しても総額約50百万ポンドの救済融資を実行した。結局本スキームにより、26金融機関が救済融資を受けたが、うち8行が最終的には清算ないし倒産に追い込まれている。

このほか、英蘭銀行は健全経営先に対し問題先を支援するよう要請するなど、信用不安拡大の抑制に全力を挙げた。こうした対応策にもかかわらず、多くの secondary banks が倒産したほか、大多数は大手金融機関の支配下に置かれたり、吸収されたりするところとなった<sup>(注10)</sup>。

## (2) 新たな立法措置

73～74年にかけての Secondary Banking Crisis の経験を経て、英国の銀行監督制度について、以下のような問題点が指摘され、銀行法体系の整備を求める動きが強まった。

- ① 銀行規制に関する一般法が存在せず、異なる根拠法に基づく異なる範ちゅうの「銀行」が存在していることから銀行の法的性格が曖昧になっている。

——例えば、「1948年会社法(Companies Act)」、「1928年農業信用法(Agricultural Credits Act)」のほか、「1947年外国為替管理法(Exchange Control Act)」等に基づく金融機関が併存し、それぞれが「銀行(bank)」の名称を用いることが認められていた。

- ② 上記①との関連で規制・監督当局が多岐にわたり、必ずしも実効ある金融機関監督を行いうる体制とはなっていない。

以上のような銀行監督制度の不備が Secondary Banking Crisis の一因となったとの反省から、79年に銀行法(Banking Act)が制定された。これにより銀行の設立、業務、規制・監督等については全て同法により規定されることとなり、英蘭銀行に銀行制度全般に関する法的監督権限が賦与された。

---

(注10) 英蘭銀行はのちに、この一連の救済措置について、「救済のためのコストは、もし危機を放置したならば発生したであろう混乱とその收拾のためのコストに比較すれば、問題にならない程安上がりであった」とコメント。

「1979年銀行法」の銀行監督面における大きな特徴は「2段階方式(two-tiers system)」を設けた点にあった。すなわち、新たに「承認銀行(recognized-bank)」と位置付けられた大手行に対しては従来どおり自主性を尊重し、緩やかな規制を課すにとどまったのに対し、中小金融機関は「預金受入機関(licensed deposit-taker)」として厳しく監督されることとなった。こうした“two-tiers system”導入の狙いは、シティの自主性を重んじる伝統的な銀行業務を継承しつつも、Secondary Banking Crisisの教訓を生かし、中小銀行の監視を強化しようという点にあった(前掲図表2-2)。

しかしながら、英蘭銀行が大手行に対しては「信頼」に基づき、厳しいチェックは行わないという構造は84年に発生した“Johnson Matthey 銀行事件”でその問題点を露呈することとなった。すなわち、5大貴金属商社の1つである Johnson Matthey の子会社で、承認銀行である Johnson Matthey 銀行が、安易な融資態度による不良債権の積上がりにより破綻寸前となり、英蘭銀行と親会社の Johnson Matthey が共同で救済融資を行うことにより、辛うじて事態収拾が図られた。本事件後、「承認銀行」の破綻寸前まで英蘭銀行が察知できなかった点に対する反省から、「1979年銀行法」が見直されることとなり、①two-tiersの一本化(すべての銀行を認可金融機関<authorized institution>として同等に取扱う)、②英蘭銀行の監督権の拡大、③大口融資規制の導入、等を盛り込んだ現行銀行法(「1987年銀行法」<前掲図表2-3>)が制定されるに至った。

(終わりにかけて)

以上みてきたように、73~74年に発生した Secondary Banking Crisis は、それまで値崩れはありえないと信じられてきた地価の急落に端を発するものであった。地価の下落は、基本的には金融引締めにより不動産業者の利益が縮小するとともに、流動性供給が絞り込まれ、不動産取引が不活発化したところに、キャピタルゲイン課税強化構想が打出され、これが急速に市場心理を冷却したことを背景としたものであったが、金融機関の規制・監督面における不備が信用不安拡大を助長し、事態を一層深刻にしたことも否めない。すなわち、secondary banksは制度上は「銀行」として大量の資金を調達し、不動産関連貸出の業務を積極的に展開していたが、業務内容に関する規制・監督という点では、当局の目が十分届かず、実態的には貸金業者とほとんど異なるところがなかった。このため、リスク管理能力は総じて不十分で、融資姿勢は安易に流れがちであり、これ

が不良債権の積上がりにつながり、結果的に信用不安を助長したとみられる。

英国では、87～88年にかけて、金融機関の積極的な融資もあって、地価が急騰、最近では高金利政策の影響からさすがに鎮静化してきているが、銀行の不動産向けエクスポージャーが急速に積上がっており、Secondary Banking Crisis の再現を懸念する向きもある。この点英蘭銀行では、今日の英国では、①銀行監督制度が当時に比べ格段に整備されているほか、②不動産融資を行う金融機関は一業態に集中しておらず、とくに資本力のある外銀のウエイトが増加していること、③金融イノベーションにより金利を含むリスクヘッジがかなり行われるようになってきていること等から、Secondary Banking Crisis 当時とは環境が異なるとしつつも、融資残高が拡大している状況下(金融機関の不動産向け融資残<89/8月末>約300億ポンド)、金利が上昇局面にあることから銀行の不動産融資に対するサーベイランスを強化していく旨表明している<sup>(注11)</sup>。

わが国においても、地価が全般に上昇傾向を続ける中、金融が引締めに転じ、またノンバンク・貸金業者向け融資の自粛通達が発出されるなど、ある面では70年代前半の英国に類似したプロセスがみられている。無論、当時の英国と今日のわが国とでは経済・社会的背景のほか、金融制度も異なることから、直接比較することは適当ではないが、今日わが国では、銀行のほか、ノンバンク・貸金業者の不動産関連融資残高がすでにかかなりの額にのぼっているとみられる状況下、70年代前半の英国の経験を改めて振り返ることは、わが国における地価上昇メカニズムや今後の下落の可能性、さらにはその場合のノンバンク・貸金業者や金融機関経営への影響等を考えていくうえで有益な視点を提供するものと考えられる。

---

(注11) 英蘭銀行リーペンバートン総裁は、89年10月13日に行われた不動産鑑定士協会の会合において、今後とくに不動産向け融資の集中リスク(concentration risk、与信が特定の不動産会社、デベロッパーまたは地域に偏るリスク)について、借入金依存度の高い会社への与信を中心にチェックしていく方針を表明。