

資料

米国預金保険制度の概要と運用

はじめに

米国では、1980年代以降貯蓄貸付組合や商業銀行の経営破綻が相次ぎ、これに伴う預金保険基金の収支悪化を契機として、預金保険制度のあり方を巡って活発な議論が展開された。こうした議論は、1989年金融機関改革救済執行法（Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989、以下FIRREA）、および1991年連邦預金保険公社改善法（Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991、以下FDICIA）^{（注1）}として結実し、米国預金保険制度に抜本的な改革が加えられた（米国預金保険制度改革の概要については、『日本銀行月報』1992年12月号「米国の預金保険制度改革を巡る最近の動向」参照）。

この制度改革は、預金保険基金の破綻という深刻な事態に直面した米国の金融界や議会が、問題解決のために生み出したひとつの解答であり、その評価を巡って様々な見解がみられるところである。しかしながら、米国の新制度が、1990年代入り後も続いた金融機関破綻の事例において、円滑な処理と金融システムの安定維持に一定の役割を果たしたことは事実と思われる。

本稿は、米国預金保険制度のうち、特に連邦預金保険公社（Federal Deposit Insurance Corporation、以下FDIC）による破綻金融機関の処理に焦点を当て、破綻金融機関処理のあり方が2度の制度改革を経てどう変化してきたか（FDICの破綻金融機関処理制度の変遷については後掲図表1参照）、また破綻金融機関処理の運用が具体的にどのように行われているかについて概観したものである。本稿では、まずFDICの破綻金融機関処理方式について概説した後、破綻処理方法の最近における変化の状況とその背景について説明する。本稿の後半部では、FDICの実際の破綻処理手続きについて、やや具体的にその内容を紹介する。なお、「参考」では、預金保険制度の財源問題、および米国における預金者教育の実態について、簡単に触れることとする。

1. FDICの金融機関破綻処理方式の概要

FDICの破綻処理方式は、破綻金融機関について清算手続き^{（注2）}を開始する「閉鎖型（closed bank transaction）」と、清算手続きを伴

（注1）1989年FIRREAでは、破綻した貯蓄貸付組合等の円滑な整理を図るため、整理信託公社（Resolution Trust Corporation、以下RTC）の新設や預金保険制度の大幅な改革が行われた。1991年FDICIAには、預金保険基金保全のために、FDICの権限の強化、金融機関に対する監督体制の整備、健全性基準の強化等を図る諸措置が盛り込まれている。

（注2）FDICは、①預金保険機関として保険料の徴収、保険金の支払い等の事務を行うほか、②監督当局として金融機関の検査を行う権限、③金融機関の第一義的監督当局が破綻金融機関を閉鎖してFDICをその管財人（receiver）に任命した場合ないし預金保険基金の保全のためにFDICがFDIC自身を管財人に任命した場合（連邦預金保険法＜Federal Deposit Insurance Act＞§11(c)）は、管財人として当該金融機関の清算手続きを行う権限を有している。

わない「非閉鎖型（open bank assistance）」に大別される。閉鎖型の処理には、預金者に対する保険金の支払い（payoff）、付保対象預金の他の金融機関への移転（insured deposit transfer）、

資産・負債の健全な金融機関への承継（purchase＜資産買い取り＞and assumption＜負債引き受け＞）、ブリッジ・バンク、等の方式がある。一方、非閉鎖型の処理には、破

（図表1） FDICの破綻金融機関処理制度の変遷（年表）

1933年	1933年銀行法によって、連邦預金保険基金が暫定的に設立される。 —同法では、FDICに、ペイオフを行う権限のみを付与。
35年	1935年銀行法によって、独立行政機関としての連邦預金保険公社（FDIC）が設立される。 —同法によって、FDICに、預金承継に対する資金援助および付保預金の移転を行う権限が付与される。
44年	FDICは同年の年報において、破綻処理方式として非閉鎖型の預金承継を優先する方針を明確化。 —1945～54年までペイオフは実施されず。
50年	連邦預金保険法の制定。 —FDICに、自立再建に対する資金援助を行う権限を付与。
55年頃	FDICは1935年銀行法の解釈に基づき、ペイオフとその他の処理方式との処理コストを比較し、FDICにとってコストのかからない方式を選択する原則（コスト・テスト）を確立。 —1955～64年までの30件の破綻ケースのうちペイオフは27件を占めた。
65年頃	FDICは、破綻金融機関の出資者に損失負担を転嫁することができる閉鎖型の預金承継方式を導入。
66年	FDICは、承継金融機関に対してプレミアムの徴求を開始。
68年	FDICは、入札によって健全資産と全負債を売却・承継させる方式（健全資産P&A）を開始。
78年	FDICによる一部債権者の差別的な取り扱いを違法とする控訴審判決が最高裁で支持される。 —以後1989年まで、FDICは付保対象外預金者を保護する場合、一般債権者も保護する方針をとった。
82年	1982年ガン・セントジャーメイン預金取扱金融機関法によって、コスト・テストの基準が明確化される。
87年	1987年銀行競争条件平等化法によって、FDICに、ブリッジ・バンクを設立する権限が付与される。 FDICは、不良資産にも評価額を付して破綻金融機関全体を売却・承継させる方式（全資産P&A）を開始。
89年	1989年金融機関改革救済執行法（FIRREA）の制定。 —FDICに、系列金融機関への損失補填請求権を付与。 —FDICに、一部債権者に対して清算配当以上の追加弁済を行う権限を付与。
91年	1991年連邦預金保険公社改善法（FDICIA）の制定。 —コスト・テストの厳格化（最も処理コストの低い方式の選択を義務付け）。 —早期処理の導入。 —FDICに、他の連邦監督当局に対して監督上の勧告を行い、また勧告が容れられない場合は自ら必要な措置をとる権限（バックアップ権限）を付与。 —管財人としてのFDICに、付保対象預金者以外の預金者、債権者に対して予想される清算配当を先払いする権限を付与。
93年	1993年包括予算調整法によって、預金者優先弁済が立法化される。

（資料）FDIC, “Annual Report” “Federal Deposit Insurance Corporation: The First Fifty Years,” 1984

綻に瀕している金融機関に対して直接に資金援助を行って自立再建を支援する方式と、他の金融機関への合併や営業譲渡等を支援するために資金援助を行う方式がある。以下では、FDICの破綻処理方式について、閉鎖型と非閉鎖型に分けたうえで、その概要を説明する（図表2）。

（1）閉鎖型の破綻処理

米国では、従来、金融機関を閉鎖しようとする場合、免許付与当局が、当該金融機関が債務超過に陥っている事実を立証したうえで、閉鎖宣告を行う必要があった。しかしながら、1991年FDICIAでは、破綻金融機関の早期処理（prompt resolution）を進めるため、FDICの加入金融機関を自己資本比率に応じて分類し、自己資本比率がプラスであっても国内基準で2%以下となった金融機関につ

いては、第一義的連邦監督当局が資本再構築命令を発し、これが満たされない場合は当該金融機関を閉鎖することが義務付けられた（連邦預金保険法§38）。

イ．保険金の支払い（ペイオフ）

保険金の支払い（ペイオフ<payoff>）とは、破綻金融機関の預金者に対し、FDICが付保限度（10万ドル、なお付保限度の詳細については参考2参照）の範囲内で、通常、小切手の形で保険金を直接支払う手続きである（連邦預金保険法§11(f)(1)）。ペイオフの実施後、FDICは清算手続きの中で、管財人として破綻金融機関の債権回収や残存資産の売却を行う。そして、それによって得られた回収金を、①保険金支払いの負担を負う代わりに預金者の破綻金融機関に対する権利を取得（保険代位）したFDIC自身、②保険金支払いの対象とならな

（図表2） FDICによる破綻金融機関処理方式の類型

		承継・買い取り、再建の対象			
		資	産	負	債
閉鎖型	保険金の支払い（ペイオフ）	な	し	な	し
	健全な金融機関に対する付保対象預金の移転（付保預金の移転）	健	全	資	産*
	健全な金融機関による資産・負債の承継（P&A）	健	全	資	産
	・付保対象預金のみが保護されるP&A（付保預金P&A） ・すべての預金が保護されるP&A（全預金P&A）	健	全	資	産
	ブリッジ・バンク	P&A	と	同	じ
非閉鎖型	自立再建に対する資金援助	全	資	産	全
	合併、子会社化に対する資金援助	全	資	産	全

* 付保預金の移転においては、破綻金融機関の資産は清算手続きの中で売却、回収されるが、健全資産については預金の移転を受けた金融機関が買い取るが多い。

かった預金者（付保対象外預金者）^{（注3）}、③預金者以外の一般債権者および優先、劣後債権者に清算配当として分配する。

1933年の設立当初、FDICには2,500ドルまでの保険金を支払う権限しか付与されていなかった。その後、1935年の法改正によってFDICによる破綻処理の形態が多様化されると、ペイオフよりも預金承継（deposit assumption）による破綻処理（1.（1）ハ. で後述）が選好され、特に1945年以降、経済情勢が好転して金融機関の破綻件数が減少すると、ペイオフは全く実施されなくなった。しかしながら、1955年に、FDICの破綻金融機関処理に係るコストに制限が加えられた（2. で詳述）ため、後述の資産・負債承継の手法が開発された1965年頃までは再びペイオフが主流を占めるようになった。

ペイオフにおいては、預金者は預金口座をいったん失うことに伴うデメリットを被る一方、破綻金融機関に債務を負っている者も既存借入れの回収に遭ったり、新たな資金調達を依頼する先を失うことになるため^{（注4）}、各破綻処理方式の中でも地域経済や金融システムに最も深刻な影響を与える可能性がある^{と解されている}。また、ペイオフは預金者1人ひとりに対して支払事務を行う点で、実務上の手間も極めて大きい。このように、ペイオフの処理コストは一般に他の処理方式よりも大きいため、ペイオフは、主に、預金の流出が激しく、即座に破綻金融機関を閉鎖する必要がある場合など

に検討される。その場合でも、ロ. で後述する付保預金の移転が可能な場合には、そちらが優先される。近年、ペイオフは、営業譲渡の引き受け先が見つからない小規模金融機関についてのみ実施されているのが実情である（図表3）。

ロ. 健全な金融機関に対する付保対象預金の移転（付保預金の移転）

付保預金の移転（預金設定方式<insured deposit transfer>）とは、破綻金融機関について、FDICが直接ペイオフを行う代わりに、FDICの代理人として保険金支払いを行う金融機関を選定し、当該金融機関に付保対象の預金者のために付保限度額の範囲内で新たに預金を設定することを指す（連邦預金保険法 § 11 (f) (1)）。この場合、付保対象預金者は、預金が設定された金融機関に新たに預金口座を保有することとなる。つまり、経済実質的には、預金が破綻金融機関から当該金融機関に移転された形となる。付保預金の移転もペイオフ同様、現に預金流出が激しく、後述の資産・負債承継を実施することが困難で、即座に破綻金融機関を閉鎖する必要がある場合などに用いられる。この場合、破綻金融機関の資産は、差し当たりペイオフの場合と同様に管財人としてのFDICの管理下に置かれ、その後の清算手続きの中で売却されるが、預金の移転を受けた金融機関は他の金融機関より優先的にFDICに対して資産

（注3）預金者が1金融機関に対して保有する預金の合計額が10万ドルを超える場合において、付保限度額である10万ドルを超える分は「付保対象外預金」と定義される。当該預金者は、この付保対象外預金の部分について便宜的に「付保対象外預金者」と呼ばれる。付保対象額の計算方法については参考2参照。

（注4）本文1.（1）ハ. で後述するP & Aにおいても、破綻金融機関の顧客が再び借入れを行うためには、承継金融機関との間の取引関係を新たに構築する必要があるが、承継先は入札によって承継すべき顧客を選別しているため、取引金融機関を自ら新たに探す必要があるペイオフの場合と比べて、取引関係の再構築にかかる負担は小さい。

の購入を申し込むことができるのが通例である。

FDICは、保険金支払いの代理人となった移転先が被る事務コストを負担する。一方、移転先は、預金量や預金先の拡大等のメリットを受ける。この結果、移転先は、FDICに対して差し引き「プレミアム」と呼ばれる対価を支払うことが多い。付保預金の移転はペイオフの1形態と捉えられるが、FDICにとっての処理コストという面では、移転先が支払うプレミアムは破綻金融機関の残余資産の売却による回収金に加えられるため、通常、ペイオフを下回る事となる。

付保預金の移転は、1935年の法改正により導入されたが、既存の健全な金融機関に預金を設定する形態は、1983年に初めて導入された（それ以前は、保険金支払いのための媒体として限定目的の銀行をFDICが設立していた）。

1983年以降はペイオフの代替手法として活用されている。

ハ、健全な金融機関による資産・負債の承継 (P & A)

(資産・負債承継方式の概要)

資産・負債承継 (purchase and assumption、以下P & A) とは、入札手続きを経て選ばれた健全な金融機関 (承継金融機関) に、破綻金融機関の資産を売却し、負債を承継させることを指す (注5)。P & Aによる処理においては、まず承継先が、自己が引き継ぎたい資産・負債の営業権 (貸出・預金の営業基盤に伴う価値 <franchise value>) に相当するプレミアム金額をFDICに提示する。FDICは、入札により最も大きなプレミアムを提示した先を承継先を選び、承継負債額から買取資産額とプレ

(図表3) FDICが1988~93年に破綻処理を行った金融機関の預金規模

		閉鎖型の破綻処理			非閉鎖型の資金援助
		ペイオフ*	付保預金の移転	P & A	
処理件数	887件 (100%)	43件 (5%)	96件 (11%)	720件 (81%)	28件 (3%)
預金総額 (100万ドル)	最大 平均**	530 67	707 67	11,322 209	9,400 741
預金口座数 (100口座)	最大 平均**	336 49	709 80	11,000 217	不明 不明

* 過去最大のペイオフの事例は、1992年1月のインデペンデンス銀行 (Independence Bank：総預金530百万ドル、3.3万口座) のケース。同行は、1991年に倒産したBCCI (Bank of Credit and Commerce International, S. A.) の子会社。このケースはFDIC年報等でペイオフに分類されているが、実際にはファースト・インターステート銀行 (First Interstate Bank) が支払い代行先となりインデペンデンス銀行から全預金の移転を受けている。この処理におけるFDICのコスト負担分は、BCCIの (没収) 資産によって設立された被害者救済基金により全額補填されたため、コスト・テスト (文中2. で後述) はクリアされている。

なお、純粋なペイオフとして最大の事例は、1990年12月のキャピトル銀行 (Capitol Bank & Trust Co.：総預金482百万ドル、2.8万口座) のケース。

** 預金総額、口座数の平均については、FDIC年報中で預金総額、口座数が不明のものを除外。
(資料) FDIC, "Annual Report"

(注5) P & Aにおいて、FDICは、預金保険の機能の一環として承継金融機関に資金援助 (連邦預金保険法 § 13 (c)) を行うと同時に、当該破綻先の管財人として資産売却、負債承継を内容とするP & A契約を取りまとめる (同 § 11 (d))。

ミアムを差し引いた金額を援助資金として当該承継先に支払う。さらに、FDICは管財人として、清算手続きの中で、承継されなかった債権の回収や残存資産の売却を行い、その回収金を預金保険者としてのFDIC、付保対象外預金者、および一般債権者に清算配当として分配する。

(資産・負債承継方式の変遷)

P & Aの具体的内容については、これまでいくつの変遷がみられる。1935年銀行法(Banking Act of 1935)によりFDICに資金援助機能が加えられた当初、P & Aは預金承継(deposit assumption)と呼ばれていた。これは当時、破綻処理の主眼が預金の承継にあったため、承継された預金の対価は、現行のP & Aと同様に破綻金融機関の健全資産とFDICからの資金援助によって賄われていた。この預金承継は、株主や出資者に損失を負担させない非閉鎖型の処理であるという点で現行のP & Aと異なっていた(注6)。しかしながら、2.(1)で後述するように、FDICの負担する処理コストに一定の制限が加えられたため、1966~68年頃からは破綻金融機関の閉鎖が前提とされるようになったほか、現行のように入札によって資産の売却と預金の承継が行われるようになり、名称も「預金承継」ではなく「P & A」

に替えられた。

1960年代後半のP & Aでは、地域金融経済の混乱等を回避する観点から、破綻処理を迅速に遂行することが重視されており、このため時価の評価に期間を要する不良債権等はFDIC自身が買い取り、承継先には時価評価が容易な健全資産と負債だけを買取らせる健全資産P & A(clean bank P&A)だけが実施されていた。しかしながら、この方式では、FDICによる不良債権の管理負担が大きかったため、1987年からは、全資産・負債を承継金融機関に承継させ、当該承継先に不良資産の管理および処理を任せる全資産P & A(whole bank P&A)方式が採用されるようになった(注7)。

一方、負債については、付保対象外預金者に教会や病院、慈善事業団体が含まれていることが多く、FDICでは付保対象外預金者の保護も試みるケースがあった。しかしながら、FDICが付保対象外の一部預金者だけを保護する法的根拠は明確ではなく、実際1978年にこうした処理の正当性を否定される判例が出されたこともあって、付保対象外の預金者を保護しようとする場合には、その他の一般債権者も含めすべての負債を承継することを余儀なくされた。こうした事情から、1989年FIRREAでは、FDICの裁量権を拡げるため、FDICは自己の財源を使って一部の債権者だけに追加弁済

(注6) 1956年12月に閉鎖型の預金承継によって処理されたエレンビル・ホーム・ナショナル銀行(The Home National Bank of Ellenville)のケースは唯一の例外。

(注7) 全資産P & Aでは不良債権も承継されるため、入札の際にはプレミアムがマイナスになる(売却価格が割引かれる)ことが多い。この場合、最も割引率の小さい先が承継先となる。

できることが明定された(注8)。この法改正以降、一般債権者を切り捨て清算配当だけを行う一方、付保対象預金者と付保対象外預金者の双方をすべて保護する全預金P & A (all deposits P&A) がP & Aの主流となった。

さらに、1991年のFDICIA施行に伴い、FDICは破綻処理を行う際にコストが最も低い方式を選択することが義務付けられ(least cost resolution)、付保対象外預金者を保護することが認められないケースが生じた(処理コストについては2.で後述)。このため、1992年には、付保対象預金だけを保護する付保預金P & A (insured deposits only P&A) が初めて導入され、最近ではこの方式が頻繁に採用されるようになっている(後掲図表4)。

P & Aでは、破綻金融機関の預金や債権が健全な金融機関に引き継がれるため、地域経済や金融システムの安定性を損なうおそれがペイオフに比べれば小さいほか、承継先が支払うプレミアムによりFDICにとっても処理コストを抑制することができる。特に付保預金P & Aでは、FDICにとってのコストがプレミアムの分だけ必ずペイオフよりも低くなる。このため実際には、FDICは処理方式の選択に当たって、まずP & Aの可能性を検討するのが通例である。

ニ.ブリッジ・バンク

1987年銀行競争条件平等化法(Competitive Equality Banking Act of 1987)により導入されたブリッジ・バンク(bridge bank)方式とは、最終的にはP & Aによる破綻金融機関の資産・負債の承継先が現れることはほぼ確実視されるが、破綻金融機関の規模が大きいため資産内容の洗い出しや処理手続きに期間がかかる場合に、FDICの管理下に銀行を設立し、つなぎ的に当該新銀行(ブリッジ・バンク)に資産・負債を承継させる方式を指す(連邦預金保険法§11(n))。破綻先の事業のブリッジ・バンクへの移管は、全預金ないし付保預金P & Aの形で行われるため、株主および一般債権者(付保預金P & Aの場合は付保対象外預金者も)は、切り捨てに伴い損失を負担する。また、ブリッジ・バンクの役員はFDICが任命することとされている(連邦預金保険法§11(n)(1)(D))ため、旧経営者は言わば自動的に退任することになる。なお、ブリッジ・バンクは国法銀行として無資本で設立され、破綻先の資産・負債を承継するとともに実際に営業を継続する。この間に、FDICは最終的な承継先を探すための入札手続きを進める。また、ブリッジ・バンクの預金者は、預入、引き出し、送金等を自由に行うこと

(注8) 1989年FIRREAの成立以前、FDICは教会や病院、慈善事業団体等の付保対象外預金者を全預金P & Aによって保護(承継)する一方で、その他の一般債権者を切り捨てる措置を行っていた。しかしながら、1973年に破綻金融機関(合衆国ナショナル銀行<United States National Bank>)の資産・負債承継先(クロッカー・ナショナル銀行<Crocker National Bank>)が負債の一部の承継を拒んだ事例で、当該債権者(ファースト・エンパイア銀行<First Empire Bank>)が他の債権者(預金者)との平等な扱いを求めてFDICを相手取って提訴し、これが最高裁で認められた(1978年)。この判決以降、FDICがP & Aを行う際は、通常、すべての一般債権者が保護されることとなった。

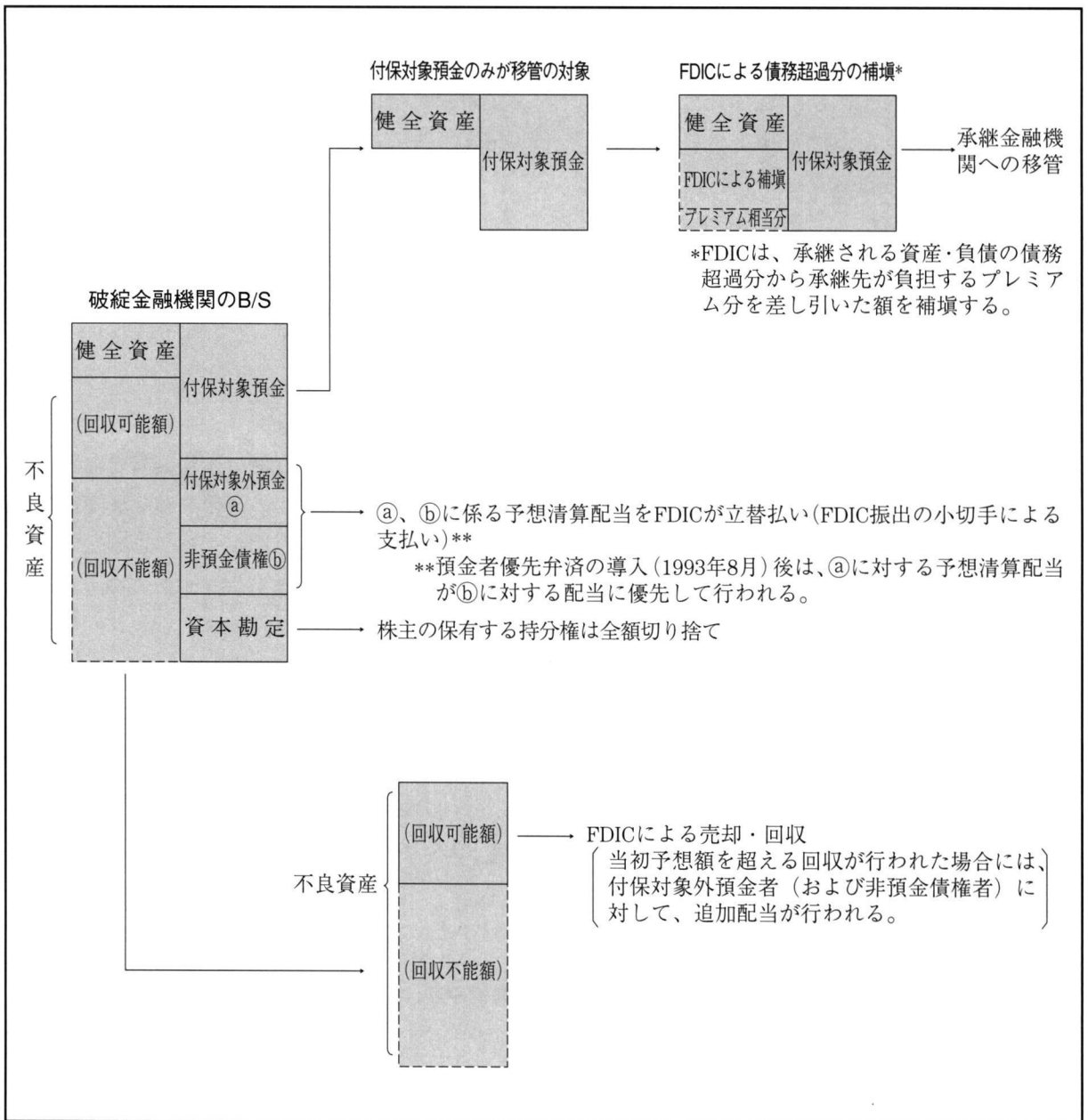
1989年FIRREAにおいて、FDICの管財人としての裁量権を拡大する観点から、①FDICは付保対象預金以外の債権に対して清算配当額以上の支払いを行う義務がないこと(maximum liability、連邦預金保険法§11(i)(2))、②他の債権者の清算配当を減少させない限り、自己の財源を使って一部の債権者だけに追加弁済できること(additional payment、連邦預金保険法§11(i)(3))が明定され、一般債権者を切り捨てつつ付保対象外預金者を保護することに法的根拠が与えられた。

ができる。

FDICは、ブリッジ・バンクの引き受け先を2年以内（ただし、1年単位で3回の延長が可能）に決定することを法律上求められている（連邦預金保険法 § 11 (n) (9)）。仮に承継先が見つからない場合、ブリッジ・バンクをペイオ

フすることは法律上可能であるが、いったんブリッジ・バンクに対する預金者の信頼を損なうと、次にブリッジ・バンクを設立する際に預金者の取り付けが生じる可能性があるため、ブリッジ・バンクのペイオフは行われないと一般的に考えられている。

(図表4) 付保預金P&Aの概念図



ブリッジ・バンクによる処理としては、ファーストシティ銀行持株会社（First City Bancorporation）傘下の系列銀行の事例（1992年10月）などがある。この事例では、同持株会社の傘下銀行2行が破綻して閉鎖されたため、1991年FDICIAで導入された系列金融機関に対する損失補填請求権（注9）によって18行の系列銀行も同時に閉鎖され、合計20行のブリッジ・バンクが設立された。もっとも、系列銀行グループ全体が売却の対象となったため営業権の評価が高まり、最終的な承継先により極めて有利なプレミアム（総預金残高の7%）が提示されたことで、FDICは損失を回避できた点は注目される。

（2）非閉鎖型の資金援助

FDICは、経営困難な金融機関に対して非閉鎖型の資金援助を行うことが認められている（連邦預金保険法 § 13 (c)）。非閉鎖型の処理の場合、閉鎖型と異なり、実質的に破綻した金融機関が経営を継続することになるため、出資者等に十分な損失負担が課せられないと、FDICの財務負担が増大するだけでなく、モラル・ハ

ザードを惹起する危険がある。このため、FDICは、コスト・テストの導入以降、既存の出資者の追加出資や関連会社、地元企業等の外部支援が十分に得られない限り非閉鎖型の資金援助を行わない方針をとってきた。この方針は、1993年整理信託公社完了法（Resolution Trust Corporation Completion Act of 1993）によってさらに厳格化された（連邦預金保険法 § 11 (a) (4) (B)）。すなわちFDICは、非閉鎖型の資金援助を行う場合、既存の出資者に対し、当該金融機関が閉鎖される場合に比べ有利な扱いを受けられないよう損失を負担させることを求められることになった。このため、非閉鎖型の資金援助は、事実上かなり限定されたケースでしか適用できないこととなった。

イ．自立再建に対する資金援助

FDICは、経営困難な金融機関の経営再建のために、当該金融機関に対して直接資金援助を行うことができる。資金援助は、具体的には、貸付、預け金、資産（有価証券を含む）の買い取り、債務の承継、債務保証、および出資の形で行われる。このうち出資については、取得対

（注9）1989年FIRREAの成立以前は、金融監督当局は、同一グループに属する金融機関の破綻に際し、グループ内の他の金融機関に支援を命じる法的根拠を欠いていた。このため、系列金融機関が破綻金融機関に対して保有している債権を他の債権よりも劣後させ、より多くの損失を負担させようとした事例の正当性が裁判で否定されるケースが少なくなかった（例えば、MBank New Braunfels対FDIC、1989年）。

こうした事情から、FIRREAによって、破綻金融機関の持株会社や系列金融機関に対し、FDICが誠実に損失総額を推計のうえ損失負担額を通知した場合、当該系列金融機関は当該通知額を支払う義務を負うことが成文化された（cross-guarantee、連邦預金保険法 § 5 (e)）。なお、FDICが破綻発生後2年以内に通知を行わない場合、当該損失補填請求権は消滅する。また、系列金融機関の損失補填請求権を行使すれば、かえって当該系列金融機関の連鎖的な破綻を引き起こし、FDICが被る損失の方が大きくなると予想される場合には、FDICは系列金融機関に対する損失補填請求権を放棄することができる。

系列金融機関への損失補填請求は、1991年1月に発生したニューイングランド銀行（Bank of New England）の破綻に際し、その系列銀行であるメイン・ナショナル銀行（Maine National Bank）に対し初めて適用された。メイン・ナショナル銀行は、ニューイングランド銀行とその系列銀行であるコネティカット銀行（Connecticut Bank & Trust Co.）とともに1991年1月に閉鎖され、3行のブリッジ・バンクが設立された。これらのブリッジ・バンクは同年4月にフリート・ノースター・フィナンシャル・グループ（Fleet/Norstar Financial Group, Inc.）に承継された。

象株式は議決権を持たない優先配当株（主に償還型）に限られており、早期に売却することが想定されている。これは、監督当局として金融機関の健全経営を追求するFDICが継続的に出資者となると、当該出資先が経営困難となった場合などに、FDICが監督上の是正措置を発動することを躊躇する（これを延命政策＜forbearance policy＞と呼ぶ）といった利益相反の可能性や、他の金融機関との競争条件の不平等が生じる可能性があるためとされている。

自立再建に対する資金援助を行う場合、経営陣の扱いもひとつの問題となる。旧出資者は損失負担に伴い切り捨てられるため、新たに当該金融機関に出資を行った出資者が新経営陣を選択することになる。通常のケースでは旧経営陣は退任を迫られるが、FDICは当該金融機関の第一義的監督当局とともに、当該金融機関の旧経営陣が十分な能力を有して法規等を遵守していることを確認し、その旨を資金援助の決定を公表する際に併せて公表することを求められている（連邦預金保険法 § 13 (c) (8) (A) (ii)）。こうした手続きを経て、旧経営陣がそのまま経営陣として再任されることもあり得る。

FDICによる自立再建に対する資金援助は、1950年の連邦預金保険法制定によって初めて認められた。当初の立法では、当該資金援助は、「地域への適切な金融サービスの提供という観点

から破綻金融機関の営業を継続することが不可欠である」とFDICが判断する場合に限り例外的に認められるものであった。このため、1971年のユニティ銀行（Unity Bank & Trust Co.）の処理（注10）までは、これが適用されることはなかった。この例外規定は、1982年ガーン・セントジャーメイン預金取扱金融機関法（Garn-St Germain Depository Institutions Act of 1982）によって破綻処理コストに関する制限が加えられた際に廃止され（2.（2）で後述）、処理コストの問題をクリアすれば、自立再建に対する資金援助を行えるようになった。自立再建に対する資金援助は、例外規定が廃止された後、1988年頃までは多用されていたが、出資者責任の追及が徐々に強化されたため、1991年12月のダグラス銀行（Douglass Bank）に対する資金援助の事例（注11）以降は実施されていない。

ロ. 合併、子会社化に対する資金援助

経営困難に陥った金融機関が、健全な金融機関との合併や子会社化（健全な銀行持株会社による子会社化も含む）について合意に至った場合、FDICは資金援助を行うことができる。資金援助は、経営困難な金融機関ないし健全な金融機関あるいは両方に対して、自立再建型と同様の方式によって行われる（注12）。ただし、経営困難先に直接資金援助を行う場合には、自立

（注10） マサチューセッツ州ボストン所在のユニティ銀行は、同行の周辺住民が適切な金融サービスを受けることのできる唯一の金融機関であった。同行に対する支援措置として、FDICのほかに複数の銀行が信用供与を行った。

（注11） 破綻の危機に瀕したカンザス州カンザスシティ所在の少数民族系銀行であるダグラス銀行に対し、FDICは1百万ドルの資金援助を行い、同行の親会社であるダグラス銀行持株会社（Douglass Bancorp）は複数の非営利組織から資金を調達して2.3百万ドルの資本投入を行った。同行の既存株主の持ち分は33%に減じられた。

（注12） これまでの例では、FDICが破綻先から直接要償却債権を買い取る方式、ないし破綻先に対して直接的に損失保証をする方式が多く用いられている。これは、自立再建の支援の場合と同様、監督者でありかつ保険者であるFDICが、金融機関の出資者となることから生じ得る利益相反の問題や、国家機関の所有する金融機関の登場によって生じ得る競争条件の不平等化を回避する観点から、FDICが出資形態による資金援助を極力抑制する方針にあることを反映している。

再建の場合と同様、経営陣に関する公表手続きが求められている。

なお、健全な金融機関による合併や子会社化を支援するための資金援助は、1992年12月にシティズンズ・ステート銀行（Citizens State Bank）

がプリンストン・インベスター・グループ（Princeton Investor Group）の子会社となったケース（注13）以降実施されていない（以上で述べた破綻金融機関処理と会社法等の関係については、ボックス1参照）。

[ボックス1]

米国における破綻金融機関処理と会社法・契約法の手続き

F D I Cの破綻金融機関処理において、非閉鎖型の合併や営業譲渡、閉鎖型のP & A等を行う際には、以下のように会社法、契約法等に規定する所定の手続きを踏む必要がある。

- ①合併：株主……存続先、消滅先双方の株主総会による特別多数（州によって区々。ニューヨーク州では総株式数の3分の2以上）の承認決議。反対株主に株式買取請求権が生じる。
- 債権者……債権者異議の手続き（合併等に異議を述べる機会を債権者に与える手続き）は不要*。
- ②営業譲渡：株主……消滅先においては、株主総会による特別多数（合併と同様）の承認決議（P & Aの場合、破綻金融機関は閉鎖されているので不要）。反対株主に株式買取請求権が生じる。存続先においては、株主の承認は不要。
- 債権者……債権者異議の手続きは不要*。
- ③債権譲渡の対抗要件：譲受先が譲受債権の自己への履行を債務者に義務付けるには、債務者に対して通知（債務者の同意は不要）を行う必要。ただし、こうした対抗要件の具備は手続きが煩雑であるため、実際には行われないことが多い。なお、手形貸付では手形の占有が対抗要件となる。
- ④債務引受の対抗要件：免責的債務引受（Aに対するBの債務をCが引き受け、Bは免責される）とする場合には、契約更改（債権者の同意が必要）を行う必要。重畳的債務引受（Aに対するBの債務をCが引き受けるが、Bにも債務が残る）の場合、特に手続きは不要。一般的には、重畳的債務引受が利用される。
- ⑤抵当権移転の対抗要件：抵当権設定登記の名義変更が必要。ただし、こうした対抗要件の具備は手続きが煩雑であるため、実際には行われないこともある。

*米国においては、合併や事業譲渡について債権者異議申述手続きがなく、合併等に関し、債権者は詐欺的行為（fraudulent transaction）などがあった場合のみ訴訟を提起し、裁判所による救済を受ける。なお、営業用資産の大量譲渡（bulk sale）について規定している米国統一商事法典（Uniform Commercial Code）第6編（知れたる債権者に対する譲受人の事前通知義務を規定）は、財の売買にのみ適用があり、融資等のサービスの売買については適用外。

(注13) F D I Cは、テキサス州銀行監督官から、同州プリンストン所在のシティズンズ・ステート銀行（総資産13.2百万ドル、総預金12.6百万ドル）が破綻するおそれがあるという通知を受け、競争入札方式により非閉鎖型の処理案を募集した。承認された救済策では、プリンストン・インベスター・グループが私募形式によってシティズンズ・ステート銀行の株式を取得し、同行の既存の多数株主の持ち分はゼロとされた。F D I Cによる資金援助は、599,000ドル相当の貸出に保証を付す形で行われた。

2. コスト・テストと破綻金融機関処理方式の関係

前節では、米国預金保険制度における破綻金融機関処理方式の類型について概観してきた。こうした多様な処理方式からFDICが実際に処理方式を選択する場合にポイントとなるのは、どの処理方式がFDICにとって処理コストを最小化できるか、という点である。すなわち、FDICは、処理コスト抑制のため、各処理方式の中からFDICにとって最もコストが

低い処理方式を選択することを法律上義務付けられており（連邦預金保険法 § 13 (c) (4)）、コスト・テストが処理方式選定の決め手となっている。

このコスト・テストは、FDIC設立当初の1935年銀行法にその原形が窺える。当時の規定では「FDICのリスクを削減し、損失を回避する」範囲内で、ペイオフ以外の処理方式が選択できることとされており、処理コストを比較することは明確には義務付けられていなかった。

(図表5) 破綻処理方式別コスト比較（仮説例）

1. 実質債務超過額

(単位 千ドル)

	ペイオフ	全預金P&A	付保預金P&A
資産総額(簿価)	50,000	50,000	50,000
予想ロス額	-12,800	-12,800	-12,800
ロス控除後資産額(a)	37,200	37,200	37,200
プレミアム(b)	0	700	700
債務総額(c)	49,500	49,500	49,500
実質債務超過額(a+b-c)	-12,300	-11,600	-11,600

2. 債権者別ロス負担割合

	債権額(c)	ロス額	ロス率	債権額(c)	ロス額	ロス率	債権額(c)	ロス額	ロス率
債権者合計	49,500	-12,300	25%	49,500	-11,600	23%	49,500	-11,600	23%
①「預金者優先弁済」導入前									
FDIC	46,800	-11,345	24%	48,500	-11,065	23%	46,800	-10,675	23%
付保対象外預金者	1,700	-410	24%	0	0	0%	1,700	-390	23%
一般債権者	600	-145	24%	600	-135	23%	600	-135	23%
劣後債権者	400	-400	100%	400	-400	100%	400	-400	100%
FDICのコスト負担割合 (ペイオフとの比較)		0			-280			-670	
②「預金者優先弁済」導入後									
FDIC	46,800	-10,905	23%	48,500	-10,600	22%	46,800	-10,230	22%
付保対象外預金者	1,700	-395	23%	0	0	0%	1,700	-370	22%
一般債権者	600	-600	100%	600	-600	100%	600	-600	100%
劣後債権者	400	-400	100%	400	-400	100%	400	-400	100%
FDICのコスト負担割合 (ペイオフとの比較)		0			-305			-675	

- (注) 1. 付保預金P&Aでは、付保対象預金を引き継ぐ金融機関からFDICに支払われるプレミアムが資産の回収金に加えらる点で、FDICの被るロス額（処理コスト）がペイオフよりも低い。
 2. 全預金P&Aでは、プレミアムが付保対象外預金者のロス負担額を上回る場合は、FDICの被るロス額（処理コスト）がペイオフよりも低くなる。
 3. 預金者優先弁済の導入によって付保預金P&Aと全預金P&Aの処理コストの差は縮小する。

しかしながら、議会における批判に応える形で1950年代には、この規定を「ペイオフよりも他の処理方式の方が、FDICの処理コストが低い場合のみ、他の処理方式を選択できる」と解釈する運用がなされた。1980年代には、この解釈が立法によって明確化された。さらに、1991年FDICIAによりコスト・テストは一段と厳格化され、現在に至っている。コスト・テストの具体的内容は図表5に掲げたが、図表

6にみられる各破綻処理方式ごとの件数の変化は、後述のようにコスト・テストが徐々に厳格化してきたことを反映しているとみられる。

(1) コスト・テスト導入の背景

FDICの設立根拠法である1933年銀行法(Banking Act of 1933)は、FDICにペイオフを行う権限しか付与していなかったため、FDICが業務を開始した1934年中の破綻処理

(図表6)

FDICによる金融機関破綻処理件数

(単位 件)

	閉鎖型の破綻処理				非閉鎖型の 資金援助	合計
	ペイオフ	付保預金の 移転	付保預金 P & A	全預金P&A		
1934年～79年	307	0	0	251	4	562
80	3	0	0	7	1	11
81	2	0	0	5	3	10
82	7	0	0	26	9	42
83	7	2	0	36	3	48
84	4	12	0	62	2	80
85	22	7	0	87	4	120
86	21	19	0	98	7	145
87	11	40	0	133	19	203
88	6	30	0	164	21	221
89	9	23	0	174	1	207
90	8	12	0	148	1	169
91	4	17	0	103	3	127
92	11	14	42	53	2	122
93	5	0	30	6	0	41
94	0	0	8	5	0	13
1934年～94年累計	427(20%)	176(8%)	80(4%)	1,358(64%)	80(4%)	2,121(100%)
1934年	397(25%)	128(8%)	0(0%)	986(62%)	74(5%)	1,585(100%)
～89年 8月 8日	14(4%)	34(9%)	0(0%)	307(86%)	4(1%)	359(100%)
89年 8月 9日*～91年12月18日	13(9%)	14(9%)	67(43%)	59(38%)	2(1%)	155(100%)
91年12月19日**～93年 8月12日	3(14%)	0(0%)	13(59%)	6(27%)	0(0%)	22(100%)
93年 8月13日***以降						

* 1989年金融機関改革救済執行法(FIRREA)により、同年8月9日以降の破綻処理については一部債権者への追加弁済が認められている。

** 1991年連邦預金保険公社改善法(FDICIA)により、同年12月19日以降の破綻処理については厳格化されたコスト・テストが適用されている。

*** 1993年包括予算調整法により、同年8月13日以降の破綻処理については預金者優先弁済が適用されている。

(資料) FDIC, "Annual Report" 等

はすべてペイオフにより行われていた。しかしながら、ペイオフに限定された場合、処理方式の柔軟性に欠けることから、1935年銀行法では、破綻処理方式の多様化を企図してFDICに対して、FDICのリスクを削減し、損失を回避する範囲内で、合併または営業譲渡を支援するための貸付や、資産の買い取り、保証、資金贈与を行う権限が付与された。

こうした処理方式多様化の後も、しばらくの間は破綻処理の中心は引き続きペイオフであった。しかしながら、1940年代に入り、経済情勢の好転に伴い金融機関の破綻件数が減少するにつれ、FDICは、①預金者が完全に保護（承継）される、②顧客へのサービスが中断されない、③地域経済にマイナスの影響を与えない、との理由から、ペイオフではなく預金承継（すべての預金を承継させる一方、資産については入札によらず健全資産だけを承継させる方式）を主に用いるようになった。ちなみに、1945～54年の10年間における破綻処理（年間1～5件）はすべてこの方式により行われた。

しかしながら、このように預金者を事実上100%保護する処理について、1950年代初より「FDICは処理方式の選択においてコスト面での検討を何ら行っていない」との批判が議会関係者等から提起され、FDICは、これに応える形で預金承継の方がペイオフよりもコストが低いかどうかを検討するコスト・テストを、1955年頃にFDICのルールとして初めて明確に導入した。この後、1964年までは、破綻処理はほとんどペイオフにより行われたが、これは前述のとおり、当時の預金承継方式は、出資者に損失を負担させない非閉鎖型を前提としていたため、コスト・テスト上、ペイオフのほうが有利な場合が多かったことによる。1960年代半

ばには、従来の預金承継方式に見直しが施され、FDICは、破綻先を閉鎖し、出資者に損失を負担させたうえで預金承継を実施するようになった。この処理方式は、その後、資産の買い取りを伴う現行のP&A（資産・負債承継）に発展していき、FDICの実際の破綻金融機関処理にも用いられるようになった。

（2）コスト・テストの法制化

こうした経緯を踏まえて、1935年銀行法上のコスト・テストの規定は、1982年ガン・セントジャーメイン預金取扱金融機関法によって改正された。このコスト・テストの明文化により、FDICがP&A（当時は付保預金P&Aの導入前）や非閉鎖型の資金援助を行い得るのは、①そのコストがペイオフと同程度かまたはそれ以下である場合、ないし例外的に、②FDICが、地域への適切な金融サービスの提供という観点から、破綻金融機関の営業を継続することが不可欠であると判断する場合（不可欠性の原則<essentiality doctrine>）に限定された。

この時点におけるコスト・テストの下では、全預金P&Aによる処理コストがペイオフ・コストを下回ってさえいれば、付保預金の移転（預金設定方式）とのコスト比較を行わずに全預金P&Aを選択することが認められた。また、プレミアムの水準が十分に高ければ、仮に出資者に損失を負担させなくとも非閉鎖型の資金援助も比較的容易に実行することが可能であり、こうした点で、後述する現行のコスト・テストに比べ緩やかな面があった。また、「不可欠性の原則」による例外も、FDICの独自の判断によって適用可能であったため、1984年のコンチネンタル・イリノイ銀行（Continental Illinois National Bank & Trust Co.）の自立再建や、1988年

のファースト・リパブリック銀行（First Republic Bancorporation）に対する暫定的救済措置において、この原則に基づきFDICの判断によりすべての債権者が保護された（注14）。

（3）コスト・テストの厳格化

1980年代半ば以降、FDIC加入金融機関の経営破綻の急増や破綻の大型化に伴い、FDICの財源が逼迫した（FDICの財源については参考1参照）。こうした事態に対処するため、1991年FDICIAでコスト・テストが厳格化され、FDICはあらゆる処理方式の中から預金保険基金のコスト負担が最も低くなる方式を選択することを義務付けられた（注15）（連邦預金保険法 § 13 (c) (4)）。さらに「不可欠性の原則」も修正され、FDICおよび連邦準備制度理事会（Board of Governors of the Federal Reserve System、以下FRB）による提案書（いずれも理事会メンバーの3分の2以上の賛成が必要）に基づき、財務長官が大統領と協議のうえ、「コ

スト・テストを遵守すれば経済情勢ないし金融の安定に著しい悪影響が及び、他の方式を用いればこれを回避ないしは縮小し得る」と判断した場合に限り、コスト・テストの例外（システムミック・リスクによる例外〈systemic risk exception〉）が認められることとなった（連邦預金保険法 § 13 (c) (4) (G)）。

このようにコスト・テストが厳格化されて以降、FDICの破綻金融機関処理方式として前述の付保預金P & Aが導入され、各処理方式の中で中心的役割を果たしている（前掲図表6参照）。

（4）預金者優先弁済（depositor preference）の導入

1993年包括予算調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993）により、FDICが管財人となる金融機関の清算手続きにおいて、預金債権（注16）が他の一般債権に優先して配当を受けることが規定された（連邦預金保険法 § 11 (d) (11)）。この結果、FDICは保険金

（注14）1984年、シカゴ所在のマナーセンター・バンクであるコンチネンタル・イリノイ銀行が経営困難に直面したが、連邦監督当局は、金融システム全体の安定性維持を図るため、ベイオフを回避し、FDICによる同行の不良資産（45億ドル）の買い取りや、同行の持株会社への出資（10億ドル）から成る支援措置を実施した。

ファースト・リパブリック銀行の経営破綻のケースでは、FDICは一般債権者に損失を負担させないことを保証するとともに、最も問題の深刻な子会社2行に暫定的に10億ドルの資金援助（劣後特約付融資）を行った。その後、FDICは同行の引き受け先を募り、1988年7月にNCNB社（NCNB Corporation）が同行を承継した（なお、この最終処理の段階では債務保証や資金援助の実施がコスト・テストをクリアすることが確認された）。

（注15）1991年FDICIAでは、コスト・テストの手順についても、以下のように詳しく規定されている。

- ①各処理方式にかかるコストの計算は、現実的な割引金利を用いて、割引現在価値ベースで行わなければならない。その際、連邦税も勘案し、処理の結果生じる税収の減少はFDICのコストに含めなければならない。
- ②コスト・テストの基準となるベイオフ・コストの算定基準日は、破綻金融機関の財産保全人（conservator）ないし管財人が任命された日か、FDICが当該金融機関に支援を行うことを決定した日のうち、早い方とする。
- ③ベイオフ・コストは、破綻金融機関の上記基準日の付保対象預金の総額から、清算手続きにおける資産の売却により見込まれるFDICの回収額を差し引いた額とする。

（注16）預金債権の定義は、連邦預金保険法の「預金」の定義に従うため、米国外でのみ支払い可能な預金は優先弁済の扱いを受けない（連邦預金保険法 § 3 (1) (5) (A)）。なお、預金者優先弁済の詳細については、松下淳一「米国におけるDepositor Preferenceの導入とその影響について」（日本銀行金融研究所『金融研究』第13巻第4号<平成6年12月>）参照。

支払いにより破綻金融機関に対する権利を取得した代位者として、付保対象外預金者とともに優先的に清算配当を受けることとなった(注17)。

現時点では、連邦レベルにおける預金者優先弁済は未だ立法後の日が浅く、その影響を評価することが困難ではあるが、仮に、米銀として平均的な財務構成を持つ金融機関が清算されることを想定し、FDICの統計を使って、米国の

商業銀行と貯蓄銀行の総資産に、過去に処理された米国金融機関の平均ロス率(総資産の13%)を適用すると、図表7のように、預金者優先弁済の効果によって、FDICと付保対象外預金者が100%の弁済を受けられるようになる。一方、一般債権者の清算配当は94%から60%まで低下する。このケースでは、付保対象外預金者が100%の弁済を受けられることとな

(図表7) 預金者優先弁済が金融機関の債権者に与える影響
(ペイオフのケース)

(単位 百万ドル)

回収可能額			
総資産*		4,492,169	
清算によるロス予想額**		-600,603	
ロス控除後資産額(ネット)		3,891,566	
担保付債務・優先債務		-380,981	
回収可能額		3,510,585	
各債権者の取り分			
預金者優先弁済導入前	債権額	回収額	回収率
FDIC	2,585,509	2,435,599	94%
付保対象外預金者	594,070	559,625	94%
非預金債権者	547,079	515,361	94%
劣後債権者	43,142	0	0%
債権者計	3,769,800	3,510,585	93%
預金者優先弁済導入後	債権額	回収額	回収率
FDIC	2,585,509	2,585,509	100%
付保対象外預金者	594,070	594,070	100%
非預金債権者	547,079	331,006	60%
劣後債権者	43,142	0	0%
債権者計	3,769,800	3,510,585	93%

* FDIC加入(BIFおよびSAIF)の預金取扱金融機関の1994年12月末の国内資産の総計。

** 1986~94年に行われた破綻処理における平均ロス率13%(国内資産対比)を適用。

(資料) FDIC, "Statistics on Banking," 1994

(注17) 預金者優先弁済の規定は、上記法改正以前にも、付保対象外預金者に多く含まれる教会や病院、慈善団体等の保護を図ることを目的として29の州で採用されており、FDICは、これらの州で免許を受けた金融機関を処理する際には、この規定に従っていた。

預金者優先弁済の連邦レベルでの法制化については、1986年に一度議論されたが、一般債務や保証債務等の比率が大きいため大手銀行の反対が強く、不成立となった。しかしながら、1990年前後から預金保険基金の収支が悪化した状況下、預金保険基金の保全を大義名分として、さしたる議論もなされることなく預金者優先弁済が立法化された経緯がある。

るため、付保預金P & Aと全預金P & Aについて同額のプレミアムが支払われるとすれば、両者の処理コストは等しくなる。このように計算のうえでは、預金者優先弁済の導入によって全預金P & Aがコスト・テストをクリアすることが容易になる可能性が大きい。今後、これらを

踏まえFDICがどのような破綻処理方式を選択していくか、注目される場所である。なお、これまでの記述を踏まえて、FDICの各破綻金融機関処理方式ごとの特徴を整理すると、図表8のようになる。

(図表8) 各種破綻処理方式の特徴点

	FDICのコスト	預金者保護	地域経済への影響	モラル・ハザードの防止	処理方式選定における現実的な優先度
ペイオフ	プレミアム収入が得られない分、FDICの負担は増大する。	金融機関が消滅するため、付保対象預金者にも一時的に不便が生じる。	金融機関の営業継続によってもたらされる経済価値(営業権等)が消失する。	付保対象預金者以外のすべての債権者、出資者および経営者は、応分の責任を負担する。	他の方式が不可能な場合にのみ実施する。
付保預金の移転	プレミアムが付く場合も多いが、移転先に支払う事務代行手数料の分だけP&Aより割高になる可能性。	付保対象預金者の流動性は保護される。	金融機関は閉鎖されるが、営業継続によってもたらされる経済価値(営業権等)は、ある程度維持される。	同上。	ペイオフ以外の他の方式が不可能な場合にのみ実施する。
P & A	付保預金P&A	同上。	金融機関は閉鎖されるが、営業継続によってもたらされる経済価値(営業権等)は、概ね維持される。	同上。	通常、コスト面ですべての処理方式に優先する。
	全預金P&A	付保預金P&Aのプレミアムに、付保対象外預金者の(清算時の)ロス負担額以上のプレミアムが上乘せされれば、FDICのコスト負担が付保預金P&Aよりも減少する。	全預金者の流動性が保護される。	同上。	付保対象外預金者に対する責任追及は不十分。 付保預金P&Aのプレミアムに、付保対象外預金者の(清算時の)ロス負担額以上のプレミアムが上乘せされた場合のみ、付保預金P&Aに優先する。
ブリッジ・バンク <small>(ブリッジ・バンクへの承継方法は、付保預金P&Aないし全預金P&A。)</small>	P&Aと同じ。ただし、ブリッジ・バンクの運営・管理費用が嵩む可能性。	P&Aと同じ。	P&Aと同じ。	P&Aと同じ。	P&Aによる承継先がほぼ確実に現れ、かつ他の方式よりコストが低くなるとみられる場合にのみ実施する。
非閉鎖型の資金援助	破綻先の経営継続や一般債権者の救済にかかるコストが嵩む。	全預金者の流動性が保護される。通常、一般債権者も救済される。	金融機関が営業を継続するため、これによってもたらされる経済価値(営業権等)はすべて維持される。	出資者責任は一応追及されるが、必ずしも経営者責任は追及されない。通常、一般債権者は救済される。	十分な外部支援が得られ、かつ他の方式よりコストが低くなるとみられる場合にのみ実施する。

3. F D I Cによる破綻処理の手続き

これまでの節では、F D I Cの破綻金融機関処理方式の概要を説明した後、コスト・テストに着目しつつ、各処理方式がどのように選択されてきたかを、時代を追って概観してきた。

本節では、F D I Cが実際に破綻金融機関処理を行う場合、どのような手続きを踏み、どのように制度運用を行っているかについて着目し、やや詳しい説明を試みることにする。まず、F D I Cの検査権限の枠組みについて若干触れた後、最近F D I Cによって用いられることが多い付保預金P & Aに主な焦点を当て、処理手続きの流れに沿う形で説明を行う。

(1) F D I Cの検査・監督権限の枠組み

金融監督当局としてのF D I Cは、F D I C加入金融機関のうち連邦準備制度に加盟していない州法銀行に対して第一義的監督権限を有している(図表9)。F D I Cは、これらの先に定期的に検査を実施する(連邦預金保険法 § 10 (b) (2) (A))ほか、支払不能状態に陥ったとみられるすべてのF D I C加入金融機関に対して、破綻処理を前提とした事前立入検査を行う権限を有している(同 § 10 (b) (2) (C)、F D I Cの検査権限については後掲図表10参照)。また、破綻処理を前提としない場合でも、預金保険運営の観点から必要な場合、F D I Cは、他の連邦当局が第一義的監督当局である金融機関に対して「特別検査」を行うことも認められている(同 § 10 (b) (3))。

この特別検査(1984年に導入)については、

1991年F D I C I Aの設立以前は第一義的監督当局との合同検査の形で行われるのが一般的で、F D I Cは補助的な役割を果たすにとどまっていた。しかしながら、F D I C I Aでは、破綻金融機関の第一義的監督当局の指導が不十分なため損失が拡大し、預金保険基金の収支が悪化することを防ぐことを目的に、F D I Cに「バックアップ権限」が付与されることとなった(連邦預金保険法 § 8 (t))。すなわち、F D I Cは、他の連邦当局による検査や指導体制等が不十分な場合、①当該当局に金融機関に対する是正措置をとるよう勧告し、②当該当局が勧告を受けてから60日以内に必要な措置をとらなかった場合、F D I C自身が当該是正措置を遂行する権限を付与された。

(2) 事前立入検査

F D I Cは、第一義的監督当局からある金融機関について倒産の可能性がある旨の通知を受けると、直ちに破綻処理の準備のための事前立入検査を開始する(注18)(破綻処理手続きの概要については後掲図表11参照)。

F D I Cの事前立入検査は、F D I C考査局によって実施される。検査の際の主たる作業の内容は、後述の入札手続きのために必要な情報や、その他係争中の訴訟に関する情報等の収集、および資産価額評価の実施である。

(3) P & Aにおける入札手続き

F D I Cは、既に述べたとおり、破綻処理の方法として、破綻金融機関の営業権を計上することが可能であるため、F D I Cにとって処理

(注18) F D I Cと各当局は、1984年以降、問題先の合同検査を行うことについて合意を得たこともあって、日頃から緊密な協力関係にあり、実際には破綻処理の準備作業は上記の通知よりかなり前から進められている。

コストが最も低くなる可能性の高いP & Aを第1の選択肢として検討するのが通例である。そこで、以下ではP & Aの手続きについて入札に関連した部分を中心に説明する。

イ. 入札候補者の選別

資産・負債の承継を申し込むことができる入札候補者の選別においては、まず、FDICが地域、規模等の各指標を勘案しながら候補となる金融機関を選別する。候補者の数に制限はな

(図表9) 米国における銀行、S&L(Savings and Loan Association、貯蓄貸付組合)の監督・検査権限の区分

		連 邦 当 局					州当局
		F R B	F D I C	O C C	O T S	S	
銀 行	銀行持株会社		◎				
	連邦免許銀行 (FRS強制加盟かつ FDIC強制加入)		○		●		
	州免許銀行 FRS加盟 (FDIC強制加入)		◎	○		●	
	州免許銀行 FDICのみ加入		◎			●	
S & L	FRS非加盟かつ FDIC非加入					●	
	S & L持株会社				◎		
	連邦免許S & L (FDIC強制加入)		○		●		
	州免許S & L FDIC加入		○		◎	●	
	州免許S & L FDIC非加入					●	

OTS=Office of Thrift Supervision：貯蓄金融機関監督局

- = 免許付与権限および第一義的監督権限
- ◎ = 第一義的監督権限
- = 連邦預金保険供与者としての検査権限

- (注) 1. 連邦免許銀行は、FRS (Federal Reserve System：連邦準備制度) への加盟およびFDICへの加入を義務付けられる。FRS加盟の州免許銀行および連邦免許S&Lは、FDICへの加入を義務付けられる。S&LのFRS加盟は不可。
2. 従来、金融機関の閉鎖権限は免許付与当局にのみ付与されていたが、1991年FDICIAにより、免許付与権限を有していない第一義的連邦監督当局にも閉鎖権限が付与された (連邦預金保険法 § 11(c) (9))。

(図表10)

FDICの金融機関検査

- FDICは、自らが第一義的な監督当局となっている金融機関に対して通常の検査を行うほか、連邦預金保険制度に加入しているすべての破綻金融機関に対して事前立入検査を実施することができる（連邦預金保険法 § 10(b) (2)）。また、預金保険機関としての観点から、他の当局が第一義的監督当局である健全な金融機関に対しても「特別検査」を行うことができる（連邦預金保険法 § 10(b) (3)）。
- FDICが第一義的監督当局である金融機関に対する通常の検査は、12か月ごと（優良中小金融機関については18か月ごと）に行われる。破綻処理を前提とする事前立入検査は、対象となる金融機関の第一義的監督当局から、当該金融機関が倒産する可能性が高いという通知を受領した後に実施される。特別検査は、FDICが必要と認める場合に実施される。
- FDICの1993年末の検査要員（考査局）は以下のとおり。

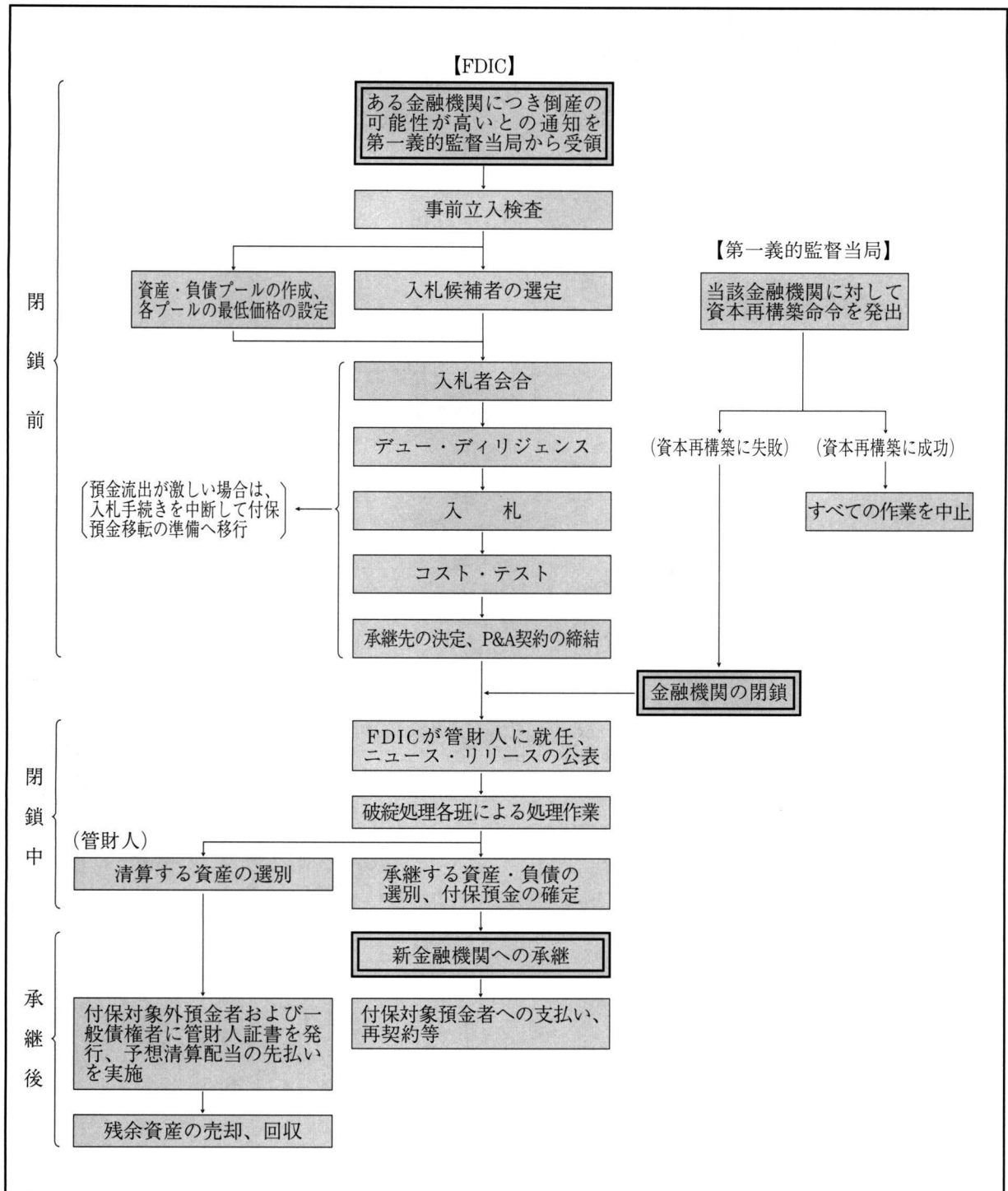
ワシントン本部	178名
地方事務所*	3,793名
合 計	3,971名

 ……FDIC全職員（20,998名）の約2割。

*アトランタ、ボストン、シカゴ、ダラス、カンザスシティ、メンフィス、ニューヨーク、サンフランシスコの8か所。

	正規検査（連邦預金保険法 § 10 (b) (2)）	特別検査（連邦預金保険法 § 10 (b) (3)）
対象金融機関	<ul style="list-style-type: none"> • 連邦準備制度非加盟のFDIC加入州免許銀行（FDICが第一義的監督当局）。 • 支払不能状態に陥ったFDIC加入金融機関（事前立入検査）。 ——このほか、FDICに加入する際にも適格検査が行われる。 	<ul style="list-style-type: none"> • すべてのFDIC加入金融機関。 ——実際には、FDICが第一義的監督権限を持たない金融機関に限られる。
検査内容	<ul style="list-style-type: none"> • 健全性（銀行部門） • 信託部門の潜在リスク • データ管理 • 消費者保護に係る法律の遵守状況 ——事前立入検査の場合は、入札等の破綻処理手続きに必要な情報を収集する。 	<ul style="list-style-type: none"> • 預金保険提供者としてFDIC加入金融機関に対して行う検査。検査内容は預金保険運営の観点から、金融機関の健全性評価に絞られている。
手順等	<ul style="list-style-type: none"> • 検査の実施時期や周期等については、理事会から権限委譲を受けた考査局が決定する。 	<ul style="list-style-type: none"> • 個別ケースごとに理事会の承認を得る。 • 検査実施通知や結果通知は、第一義的監督当局が行う。 • 第一義的監督当局の検査結果や指導体制等が不十分な場合は、FDICはバックアップ権限（連邦預金保険法 § 8(t)）を行使する。

(図表11) FDICによる破綻処理の基本型（付保預金P&Aのケース）



いが、通常、資産規模が問題先と同程度以上の金融機関で、かつCAMELレート（注19）2以上であることが条件とされている。

次に、候補に挙げた金融機関について、FDICはそれぞれの第一義的監督当局（FRB、通貨監督局〈Office of the Comptroller of the Currency、以下OCC〉、州当局）に対し、入札に参加させることの是非を照会する。これは、P&Aにより実際に資産・負債を承継する場合、承継先が第一義的監督当局の許可を得る必要があることを考慮したものである。

各第一義的監督当局からの同意を得た後、FDICはさらに候補を絞り込んだうえで、各入札候補者に対し「近々金融機関閉鎖の予定があり、入札が開催される」旨を電話等で打診する。この時点で開示される情報は、当該金融機関の規模と所在州程度にとどめられる。

入札手続きに参加の意思を示した金融機関はすべて入札者会合に招待される。入札者会合においては、より詳細な情報を開示する前に秘密保持契約を締結する。契約に応じた先にはより詳細な情報が手交され、入札の日程や条件等が説明される。ここで入札に応じる可能性があるとして判断した金融機関は情報を持ち帰り、より詳細な検討を行う。この会合には第一義的監督当局も参加しており、破綻金融機関の買い取りに必要な監督上の条件等の説明を行う。

ロ、資産内容等の調査（デュー・ディリジェンス〈due diligence〉）

入札に応じる可能性のある金融機関は、破綻

金融機関に関する情報の内容を詳細に検討した後、さらに入札手続きに参加していく意思があれば、破綻先を訪問して財務・経営内容、店舗、職員、情報システム等を実地調査する許可を求める。FDICは、入札候補者が実地調査のために店舗を訪問することについて破綻先と契約を結び、許可を得る。各入札候補者の店舗訪問の時期・方法等については、FDICが交通整理を行っている。

ハ、資産・負債のプール分け

入札においては、破綻金融機関の資産・負債それぞれをいくつかの固まり（プール）に分類したうえで、各プールごとに応札を募る形をとる。入札サイドにおいては、ひとつのプールだけではなく様々なプールを組み合わせて応札することや、こうしたプールの組み合わせを複数提示することが認められている。FDICは、破綻先の特徴に合わせて、入札のプレミアムの合計が最大となる可能性が高いプール分けに努める。具体的には、まず資産と負債はそれぞれ別々のプールに分類される。また、負債は通常、付保対象預金、付保対象外預金、担保付・優先債権、およびその他債権に分類される。資産もいくつかのプールに分類されるが、その際、①市場価格があり時価で評価される資産、②簿価で評価される資産、③入札の対象とせず、管財人であるFDICが清算手続きの中で処分する資産、に細分類される。FDICは、それぞれのプールについて最低価格を提示する。なお、支店店舗や営業用不動産等も別途個別に入札に

（注19）統一金融機関評定制度（Uniform Financial Institutions Rating System）の下、連邦監督当局はその考査・検査対象先の資本（capital）、資産（assets）、経営（management）、収益（earnings）、流動性（liquidity）の5項目（CAMEL）を評価し、これらを総括した5段階の総合レート（ほぼすべての面において健全＝1～倒産の可能性大＝5）で金融機関の評定を行っている。

かけられる場合もある模様である。

ニ. 入札の実行

入札候補者は、入札者会合で入手した情報の検討や破綻先の実地調査を踏まえたうえで、最適な資産・負債プールの組み合わせを選択し、これに見合ったプレミアム金額を提示する。ちなみに、プレミアム金額はケースごとにばらつきがあるが、近年の処理においては承継する預金総額の2%程度となっている模様である。

入札締切後、FDICは応札されたすべての資産・負債プールの組み合わせとそれに提示されたプレミアムを基にして、コスト・テストを行う。その結果、通常、ひとつの承継先が選ばれ、FDIC、管財人としてのFDIC、承継先の3者間で「P & A契約」が締結される。なお、承継先として複数の金融機関を選ぶ場合もあるが、店舗ごとに資産・負債を振り分ける作業が複雑であるため、こうした処理は稀な模様(1990~93年の4年間で5件のみ)である(注20)。

ホ. 事前立入検査から入札完了までの所要期間

事前立入検査の開始から入札完了に至るまでの期間は事例ごとに区々である。FDICでは、通常、この期間を2か月程度と想定しているが、数週間で済むケースや5か月を要したケース(注21)もある。また、手続き内の個々の作業について

も、例えば事前立入検査は1日~数週間、入札者会合の後に行われる実地調査(デュー・デリジェンス)に要する期間も数日~数週間と、破綻先の規模等に応じばらつきが大きいのが実態である。

(4) 問題先に対する資本再構築命令から閉鎖宣告までの手続き

以上のように、FDIC主導で破綻処理のための準備が進められる一方、破綻金融機関の第一義的監督当局は、FDICと協議のうえ、当該破綻先に対して資本を再構築するよう命令する。資本再構築命令には、FDICの破綻処理手続きを勘案のうえ期限が設けられ、破綻先がこの期限までに資本を再構築できなかった場合には、監督当局は破綻先の閉鎖に踏み切る(注22)。一方、問題先が資本再構築に成功した場合には、その時点で入札等閉鎖へ向けてのすべての手続きが中止され、その旨が入札候補者にも告げられる。

(5) 閉鎖から承継までの手続き

イ. 閉鎖手続きおよびその効果

金融機関の閉鎖は、預金者等への影響を避けるため、通常金曜日の営業終了後に通告、公表される。閉鎖金融機関はいったん監督当局の管理下に入った後、管財人であるFDICに引き

(注20) 1992年6月、アメリカン貯蓄銀行(American Savings Bank)とその子会社であるリバーヘッド貯蓄銀行(Riverhead Savings Bank)が閉鎖された。前者の6店舗と後者の3店舗がニューヨーク銀行(Bank of New York)に承継されたのをはじめ、両行合計39の店舗が合計8行の承継先に引き継がれた。

(注21) 1974年10月のフランクリン・ナショナル銀行(Franklin National Bank)の破綻に際しては、ヨーロッパ・アメリカ銀行(European-American Bank<欧州の複数金融機関の子会社>)がP & Aによって承継するまで約5か月を要した。

(注22) 閉鎖に関して事前通知や聴聞等の手続きは不要である(国法銀行については12USC § 191、§ 203(a))。なお、閉鎖宣告を受けた問題先の経営者、株主は、閉鎖について不服のある場合、一定期間内(10~30日)裁判所に提訴可能(国法銀行は12USC § 203(b)(1))であるが、こうした訴訟例は極めて少ない。

渡される。FDICは金融機関の閉鎖についてニュース・リリース（図表12）を出すほか、大規模な破綻のケースでは記者会見を行うこともある。これに加えて、通常、承継先も別途広告や記者会見を行う。

閉鎖後は、権利関係に関する一切の継続中の訴訟が45～90日間凍結される（連邦預金保険法 § 11 (d) (12) (A)、§ 13 (c) (2) (C)）ため、FDICは債務履行請求等に関与することなく閉鎖後の処理を進める。なお、FDICが管財人となって進める破綻処理については、裁判所による破産処理権限の対象外となっている（同 § 11 (j)）。

FDICが閉鎖先の管財人に任命されると、当該破綻先に関する一切の契約関係がいったん「破棄」され、管財人の裁量により元本や金利等の契約条件を再構築することが可能である（同 § 11 (e) (1)）。付保預金P & Aの場合、承継された付保対象預金の金利については、名寄せさ

れた複数の口座のうち、各口座の預金残高とは無関係に最も低い原約定金利が適用される。一方、全預金P & Aの場合には、承継先との契約により「閉鎖後一定期間は承継預金に原約定金利を付し、以後の金利変更は承継先の自由」とすることが一般的である。

ロ、閉鎖後の破綻処理事務

閉鎖後、FDICは閉鎖事務部隊（図表13）を派遣し、所要の作業を開始する。付保預金P & Aの場合、名寄せおよび付保対象預金、付保対象外預金、その他一般債権等の分類が行われる。同一人が同一の権利と資格に基づいて複数の口座を保有している場合、これらは合計されたうえで付保され、合計された金額が付保限度額の10万ドルを超える場合、超過分は付保対象外預金として処理される（参考2）。

また、管財人の管理下にとどまる資産・負債

（図表12） 金融機関破綻処理に関するFDIC公表文の例

即時公表
PR-27-95（1995年3月31日）

連絡先：
担当者名（電話番号）

FDICはLos Angeles Thrift and Loan Company について付保対象預金の承継を行うことを承認

FDIC理事会は、カリフォルニア州ロサンゼルス所在のLos Angeles Thrift and Loan Companyの付保対象預金が、同地所在のCalifornia Federal Bank, FSBにより承継されることを承認した。Los Angeles Thrift and Loan（総資産24.9百万ドル）は、カリフォルニア州企業監督官により1995年3月31日（金）に閉鎖され、FDICは管財人に任命された。

破綻した銀行の営業所は再開されないが、顧客はCalifornia FederalのMount Vernon営業所にて、4月3日（月）より自己の口座を利用できる。破綻した銀行の預金者は自動的に承継銀行の預金者となる。

California Federalは、およそ21.9百万ドル（451口座）の預金を承継する。銀行が破綻した時点で、821,000ドル（11口座）は付保限度額（100,000ドル）を超過しており、これらはCalifornia Federalに承継されない。

FDIC理事会はまた、付保対象外預金者に対して、各々の債権が確定した後に、非付保分の50%を破産配当として先払いすることを決定した。支払方法等については、4月3日（月）よりFDIC職員（電話番号：（***）***-****）に問い合わせることができる。

承継銀行は、破綻銀行の預金を引き継ぐ権利のプレミアムとして67,000ドルを支払い、3.9百万ドルの現金および他行預け金を買い取る。

破綻銀行の資産の売却から得られる回収金について、FDICは破綻銀行の非預金債権者に優先する。

以 上

と承継先に売却・承継される資産・負債についても分類が行われる。負債については、付保預金P & Aの場合、付保対象預金だけを承継先の勘定に分類する。付保対象預金かどうか明確でないものは、凍結勘定として承継先に引き渡され、預金者が付保対象預金であることを証明した後に資金が開放される^(注23)。また、当該破綻金融機関からの貸付に対する担保として提供されている預金や、他の借入人の保証人となっている者の預金等も凍結勘定として移管され、担保や保証の対象となっている債権が別途弁済された場合、当該預金は開放される。

なお、相殺は預金者から申し出があった場合にのみ、個々にその適否を認定のうえ実行される。米国法の相殺の要件は厳格であるが、預金者が破綻金融機関に対して負っている一般的な債務と預金とを相殺する権利は判例（Scott対Armstrong、1892年）によって確立されている。預金者側から相殺が実行された場合には、残余債権・債務は付保対象部分を除いて管財人に返戻される。

(6) 承継後の手続き

承継先は、破綻金融機関の閉鎖による影響を最小限にとどめるため、閉鎖日の翌週月曜日には

破綻金融機関から受け継いだ店舗の営業を開始することが期待されている。営業開始後は、付保対象預金については承継先の職員が支払、再契約等の事務を行う。それ以外の債権者や付保対象預金者かどうか明確でない者については、FDICから派遣された「負債処理班」が引き続き駐在して別途窓口を設け、付保対象預金額の確定、管財人証書の発行、苦情処理等を行う。破綻金融機関の清算等の事後処理を除けば、事実上、FDICの破綻処理はこの時点で終了することとなる。

この後、FDICは破綻金融機関の清算手続きを進めていくことになるが、この中で予想清算配当の先払い（final settlement payment）を行う場合がある。すなわち、付保対象預金者のみを保護する処理においては、FDICは管財人として破綻金融機関の残余資産を売却、回収し、この回収金から付保対象外預金者や一般債権者に清算配当を行う扱いとなる。しかしながら、この清算手続きには通常、相当の時間がかかるため、こうした債権者は清算配当を受け取るまでに流動性不足に陥るおそれがある。FDICでは、こうした事態を回避し、金融システムの混乱を防止する観点から、従来から自らの裁量において予想される清算配当を清算手続き完了前に一応確定のうえ先払いする場合は

(図表13) FDICによる破綻金融機関閉鎖事務部隊

データ処理班	預金の最終残高確定、名寄せ等のシステムの運転・管理。
資産分類班	承継資産・負債と破産財団の分類。
資産管理班	各種資産の存在、所在の確認、管理。
負債処理班	名寄せ、付保対象預金者、付保対象外預金者、一般債権者の分類、相殺、争いのある債権額の確定、管財人証書（破産財団に対する債権を証明する証書）の発行、苦情処理等。
人事班	閉鎖後のFDICと従業員との臨時雇用関係に関する説明。

(注23) 管財人としてのFDICは、破綻金融機関の記録に残っていない取引や抗弁等を否認することができる（連邦預金保険法§13(e)）。これは、デンチ・デューム社（D'Oench, Duhme & Co.）事件の判決（1942年）内容を成文化したもので、FDICは、法的不確実性を遮断したうえで破綻先の売却を行うことができる。

あったが、この先払いの制度は1991年FDICIAにより正式に立法化された（連邦預金保険法§11(d)(4)(B)）。

予想清算配当の先払いを行う場合、FDICは通常、破綻金融機関の閉鎖時までに清算配当率の概数を推計し、近日中に予想清算配当の先払いを行うこと、および予想清算配当率について、ニュース・リリースの中で公表する。この支払いは、破綻金融機関の閉鎖後数日のうちに小切手交付の形で行われることが多い。実際の清算配当率が予想清算配当率を上回った場合、FDICは各債権者に対して差額の追払いを行う義務は法律上はない反面、下回った場合には、差額を自己の損失として負担しなければならない（この意味で、当該先払いは“final”とされる）。もっとも、実務上は、予想清算配当率をかなり控えめに見積もり、資産の売却、回収の結果、余剰金が生じた場合には各債権者に対して後日、差額の追払いを行っているようである。当該先払いのための原資は、法人であるFDICが管財人であるFDICに対して融資する形で調達される（この結果、法人であるFDICが管財人であるFDICに対して取得する債権は、

配当の中で優先弁済される）。

なお、従来は債権者平等の観点から、一般債権者にも付保対象外預金者と同率の予想清算配当の先払いが行われていたが、前述の預金者優先弁済の導入以降、金融機関の一般債権者は預金者に劣後することとなったため、付保対象外預金者だけに予想清算配当の先払いが行われている模様である（ボックス2）。

おわりに

以上でみたように、FDICの破綻処理制度は、その時々の実現的な要請に応える形で様々な変貌を遂げつつ、セーフティ・ネットの柱として機能してきた。これがひとつの背景となって、米国の破綻金融機関の問題は収束しつつあり、1995年中にはRTCのFDICへの吸収が実現する見込みである。また、1993年以降の銀行破綻件数の激減による銀行保険基金（Bank Insurance Fund、以下BIF）の収支改善に伴い、現在BIF対象先については保険料率（注24）の引き下げが検討されている。

もっとも、1989年FIRREA以降とり入れられた措置の中には、破綻金融機関の問題に速

（注24）1991年FDICIAでは、従来一律に適用されていた保険料率をFDIC加入金融機関のリスクに応じた可変料率に変更した。加入金融機関は、自己資本充実度および総合的な経営内容の健全性に応じて9グループに分類され、各グループに異なる保険料率（国内預金の0.23～0.31%）が適用されている。

米国の預金保険制度における可変保険料率

（単位 %）

監督上の健全性*	健全 (healthy)	問題 (supervisory concern)	著しく問題 (significant supervisory concern)
自己資本充実度**			
充実 (well capitalized)	0.23	0.26	0.29
適正 (adequately capitalized)	0.26	0.29	0.30
未達 (undercapitalized)	0.29	0.30	0.31

*第一義的監督当局の評価や財務諸表に照らして判断。定義は以下のとおり。

健全：財務内容が健全で問題点がほとんどない。
 問題：問題点があり、それが是正されなければ経営状態が著しく悪化するおそれがある。
 著しく問題：問題点の是正について有効な措置がとられなければ、預金保険基金に損失が生じる可能性がかなり高い。

**自己資本充実度の定義は以下のとおり。

(Tier1+2)/リスク・アセット Tier1/リスク・アセット Tier1/総資産

充実： 10%以上 6%以上 5%以上
 適正： 8%以上 4%以上 4%以上
 未達： 8%未満 4%未満 4%未満

やかに対処するという実践的な観点から導入されたものも多く、今後、こうした措置についての議論が再燃する可能性がある点には留意する必要がある。例えば、これまで述べてきたように、法律改正に伴い系列金融機関への損失補填

請求権、預金者優先弁済といった措置がとり入れられてきたが、こうした措置は金融システムの安定性維持の目的で導入されたものである一方、一部の債権者を差別的に扱う裁量がFDICに与えられていることについて、米国内でもな

[ボックス2]

予想清算配当の先払い

連邦レベルにおける預金者優先弁済の導入以前は、FDICが予想清算配当の先払いを行う際には、付保対象外預金者と一般債権者を平等に扱うことが要求されていた（もっとも、預金者優先弁済が法制化されている州の州免許金融機関の処理においては、一般債権者は付保対象外預金者に劣後するため、予想清算配当の先払いの対象から除外されていた）。連邦預金保険法に預金者優先弁済が導入された後（1993年8月13日以降）、すべての破綻処理において一般債権者を予想清算配当先払いの対象除外とすることができるようになった（1993年8月13日以降、判明している限りでは一般債権者に予想清算配当の先払いが行われたケースはない）。

	1992年	93年	8月12日まで	8月13日以降
破綻処理件数 (件)	122 (100%)	41 (100%)	32 (100%)	9 (100%)
付保対象預金者のみの保護	67 (55%)	35 (85%)	27 (85%)	8 (89%)
予想清算配当の先払い	35 (29%)	26 (63%)	18 (63%)	5 (56%)
すべての債権者	18 (15%)	10 (24%)	10 (31%)	0 (0%)
付保対象外預金者のみ	10 (8%)	13 (32%)	8 (25%)	5 (56%)
不明	7 (6%)	3 (7%)	—	—

配当率は、ケース・バイ・ケースで算定されている模様（平均65%）。

付保対象外債権者に対する 予想清算配当率 (%)	30～	40～	50～	60～	70～	80～	不明
1992年	39	49	59	69	79	89	7
• すべての債権者	1	1	5	2	7	2	—
• 付保対象外預金者のみ	0	0	3	2	3	2	—
93年	1	0	7	6	6	3	3
8月12日まで							
• すべての債権者	0	0	3	5	1	1	—
• 付保対象外預金者のみ	1	0	1	1	4	1	—
8月13日以降							
• すべての債権者	0	0	0	0	0	0	—
• 付保対象外預金者のみ	0	0	3	0	1	1	—

(資料) FDIC, "News Release"

お議論がある(注25)。さらに、早期処理についても、未だ営業を継続し、実質債務超過に陥っていない可能性のある金融機関を、一定の基準を満たすことができなくなった時点でほぼ自動的に強制的に閉鎖することの是非について、異論がないわけではない。より現実的な問題として、FDICは大量に発生する金融機関破綻に対応するために、大々的な人員拡張を図ってきたが、破綻処理が一段落した現在、このような人員の整理をどのように実施していくかが問題となっている。以上のような問題も、金融機関の破綻処理が残したコストといえるが、今後FDIC

がどのように対応していくか注目されるところである。

わが国にとって当面の大きな課題は、不良債権の早期克服である。そのためには、まず何よりも金融機関自身の自助努力が重要であるが、同時に金融システムの安定化を円滑に進めるための枠組みの整備が必要である。こうした観点から、現在わが国では、金融機関の破綻処理や預金保険制度のあり方について活発な議論が行われている。本稿で紹介した米国FDICによる破綻金融機関処理の経験が、そうした議論にとって建設的な視点を提供することが期待される。

(参考1) FDICの財源

FDICの下には、3つの基金が分別管理されている(図表14)。このうち、銀行の破綻処理はBIFで、貯蓄貸付組合の破綻処理は貯蓄組合保険基金(Savings Association Insurance Fund、以下SAIF)で賄っている。もうひとつの基金は、1989年に解散した連邦貯蓄貸付保険公社(Federal Savings and Loan Insurance Corporation、

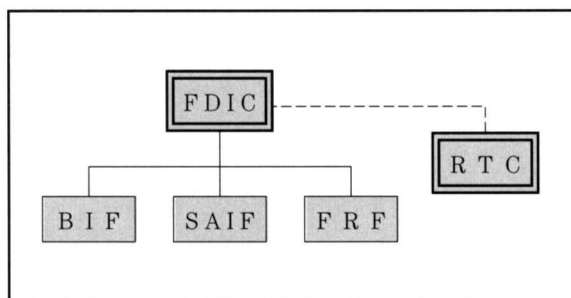
以下FSLIC)の残余資産・負債の清算を行うFSLIC整理基金(FSLIC Resolution Fund、以下FRF)である。FSLICの解散に伴い、時限的に貯蓄貸付組合の破綻処理に携わるRTCが設立された。

1. 銀行保険基金(BIF)

BIFの収入源は、加入先から徴収する預金保険料がおよそ90%を占めるほか、財務省証券による資産運用利子、破綻先の資産の運用・処分による収入等である。基金残高が不足した場合は、財務省、連邦資金調達銀行(Federal Financing Bank<以下FFB>、中小政府機関の資金調達を支援する財務省傘下機関)からの借入金を充当することができる。

1980年代半ば以降、加入銀行の経営破綻急増や破綻銀行の大型化に伴い、BIFの収支は著

(図表14)



(注25) 同一持株会社傘下の金融機関はそれぞれ独立の会計を持ち、独立の役員を擁しているが、系列金融機関への損失補填請求権はこれらの独立の法人の法人格を否定する効果を持っており、伝統的な法人格否認の法理の範疇(会計が独立していない、独立の役員会を持たない等、法人として独立の形式要件が欠如している状態にあること)を超えている。したがって、系列金融機関への損失補填請求権は違憲とされる可能性も残っている。

しく悪化した（図表15）。特に1991年には、51億ドルの保険料収入に対して保険損失が165億ドルに達したため、FDICIAにより財務省、FFBからの借入枠が拡大され、FDICは初めてFFBから107億ドルの借入れを行った。FDICは、1992年にもFFBから102億ドルを借り入れたが、破綻先より取得した資産からの回収金によってこれらを1993年8月に完済している。

2. 貯蓄組合保険基金（SAIF）

1980年代、貯蓄貸付組合の大量破綻という事態が発生し、貯蓄貸付組合の預金保険機関であったFSLICは資金が枯渇し解散に追い込まれたため、1989年FIRREAによりFDICの基金としてSAIFが新設された。SAIFが加入先から徴収する預金保険料によって財源の充填を行う間、貯蓄貸付組合の破綻処理はFIRREAにより時限的に設立されたRTCが実施していたが、RTCによる破綻先の接収は本年6月末が期限となっているため（4.で

後述）、その後の破綻処理はFDICに移管され、SAIFが利用されることになっている。

3. FSLIC整理基金（FRF）

FRFは、1989年にRTCに承継されなかったFSLICの残余財産を清算するために設立された。FRFの管理下にある資産・負債の清算から生じた余剰収益は、RTCの借入金の返済に優先的に充てられることとなっている。また、RTCが解散する際に、RTCの管理下にある残余資産・負債は、FRFに移管のうえ清算される予定である。なお、発足当初より1995年度までにFRFが受けた財政援助の累計は476億ドルに達する。

4. 整理信託公社（RTC）

1989年FIRREAにより時限的に設立されたRTCは、連邦財政負担188億ドル、RTCの資金調達機関としてRTCと同時に設立された整理資金調達公社(Resolution Funding Corporation、以下Refcorp)が発行する債券発行代り金300億

(図表15)

BIFの収支および基金残高

(単位 億ドル)

	収 入		支 出		基金残高
		保 険 料		保 険 損 失	
1983年末	26	12 (46%)	9	8	154
84	30	13 (42%)	19	18	165
85	33	14 (42%)	19	17	179
86	32	15 (46%)	29	27	182
87	33	16 (51%)	32	30	183
88	33	17 (52%)	75	73	140
89	34	18 (53%)	43	41	132
90	38	28 (74%)	130	127	40
91	57	51 (89%)	168	165	△ 70
92	63	55 (88%)	△ 6	△ 11*	△ 1
93	64	57 (89%)	△ 67	△ 71*	131
1933～93年累計	621	445 (71%)	490	446	

*保険損失がマイナスとなるのは、予想される破綻処理について積み立てられた引当金が繰り戻されたことによる。

(資料) FDIC, "Annual Report"

ドル、および連邦住宅貸付銀行（Federal Home Loan Banks、以下FHLB）の拠出金（Refcorpへの出資金からの振替）12億ドルを財源にスタートした。RTCは、FIREA制定以前にFSLICの加入先であった貯蓄貸付組合のうち、同法成立以降に破綻した先の整理を行っている。本年6月末で新規接收を終了し、本年末までに解散する予定である。

RTCは、本年6月末までに747先、資産規模にして4,640億ドルを接收し、このうち4,440

億ドルの資産をP & A等による売却によって処分した（注26）。RTCの破綻処理に係る財政支出については、要償却債権の損失補填に1,050億ドルが現時点で計上されている（RTCの1994年度末見通しでは、最終的にこのうちの910億ドルが費消される見通し）ほか、Refcorp債（平均満期33年）の利払い補助のために財政から合計760億ドルが拠出される見込みである（図表16）。

（図表16）

RTCに対する公的資金*による損失補填資金	
要償却債権の損失補填	1,050億ドル
うち財政支出	738億ドル
——うち143億ドルは1995年5月時点で未使用。	
FHLBの拠出	12億ドル
Refcorp	300億ドル
——Refcorpは債券発行によって調達した資金によりRTCの資本証券を購入するとともに、発行債券の償還財源として財務省のゼロ・クーポン債（満期償還額300億ドル）を購入。	
金利負担に対する補助	760億ドル
——Refcorp債の総利払額879億ドルのうち760億ドルは財務省の負担となる見通し。	
合計	1,810億ドル

*このほか、前述のように、FRFが1995年度までに476億ドルの財政援助を受けている。

（資料）米国下院銀行委員会監査小委員会（Subcommittee on General Oversight and Investigations）におけるライアンRTC長官代行の証言（1995年5月16日）

（参考2）米国の付保対象預金の特徴について

米国の預金保険制度では、預金金利も付保対象となるほか、一定の条件を満たせば、同一人

の複数の預金がそれぞれ独立に付保される。複数の預金が同一の権利と資格において（under the same right and capacity）（注27）保有されている場合は、これらの預金は名寄せされるが、異

（注26）内訳は、貸出金2,160億ドル、有価証券1,610億ドル、不動産300億ドル、その他資産360億ドル。1995年3月末にRTCの管理下にある資産は210億ドル。

（注27）図表17の例のように、同一人が名義人であっても、個人勘定の名義人としての権利と、共同勘定の名義人としての権利は異なる。また、遺言勘定の例でみるように、配偶者の被相続人としての資格と、子の被相続人としての資格は異なる。

なる権利ないし資格において有する預金は、それぞれ独立に10万ドルまで付保されるのが原則である（図表17）。

FDICは、こうした預金保険のメリットを預金者に周知させるため、預金保険の対象となる商品とそれ以外の商品の説明や、付保限度額

(図表17) 各種勘定の付保限度額

<p>1. 独立して付保される勘定</p> <p>(1) 個人勘定 (single ownership accounts)</p> <p>(2) 共同勘定 (joint accounts)</p> <p>—名義人の構成が異なるごとにそれぞれ100,000ドルまで付保。ただし、同一人については、それぞれの付保額のうち自己の持ち分に相当する額の累計が100,000ドルを超える場合は、100,000ドルを上限とする。</p>			<p>(3) 遺言勘定 (testamentary (payable on death) accounts)</p> <p>—各相続人(配偶者、子供、孫に限定)につき、100,000ドル。名義人となっている被相続人が複数いる場合はそれぞれ別々にカウント。</p> <p>(例) 妻を相続人とする夫の勘定……………100,000ドル 夫を相続人とする妻の勘定……………100,000ドル 子供A、子供B、子供Cを 相続人とする夫および妻の勘定………600,000ドル 付保限度額合計 800,000ドル</p>																
<p>(例)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>勘定</th> <th>名義人</th> <th>残高</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>勘定1</td> <td>A, B</td> <td>100,000ドル</td> </tr> <tr> <td>勘定2</td> <td>B, A</td> <td>25,000</td> </tr> <tr> <td>勘定3</td> <td>A, B, C</td> <td>75,000</td> </tr> </tbody> </table>			勘定	名義人	残高	勘定1	A, B	100,000ドル	勘定2	B, A	25,000	勘定3	A, B, C	75,000	<p>(4) 撤回不能信託 (irrevocable trusts)</p> <p>—各受取人につき100,000ドル。</p>				
勘定	名義人	残高																	
勘定1	A, B	100,000ドル																	
勘定2	B, A	25,000																	
勘定3	A, B, C	75,000																	
<p>①名義人が同一である勘定1、2の残高を合算。</p> <table border="1"> <tbody> <tr> <td>勘定1</td> <td>A, B</td> <td>100,000ドル</td> </tr> <tr> <td>勘定2</td> <td>B, A</td> <td>25,000</td> </tr> <tr> <td>計</td> <td></td> <td>125,000</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>付保分 100,000ドル 非付保分 25,000ドル</p>			勘定1	A, B	100,000ドル	勘定2	B, A	25,000	計		125,000	<p>(5) 老齢勘定 (retirement accounts)</p> <p>(6) 法人・組合勘定 (business accounts)</p>							
勘定1	A, B	100,000ドル																	
勘定2	B, A	25,000																	
計		125,000																	
<p>②各人の保有額を算出。</p> <p>(Aの付保額)</p> <table border="1"> <tbody> <tr> <td>上記①で算出した付保額の1/2</td> <td>50,000ドル</td> </tr> <tr> <td>勘定3の1/3</td> <td>25,000</td> </tr> <tr> <td>計</td> <td>75,000</td> </tr> </tbody> </table> <p>(Bの付保額)</p> <table border="1"> <tbody> <tr> <td>上記①で算出した付保額の1/2</td> <td>50,000ドル</td> </tr> <tr> <td>勘定3の1/3</td> <td>25,000</td> </tr> <tr> <td>計</td> <td>75,000</td> </tr> </tbody> </table> <p>(Cの保有額)</p> <table border="1"> <tbody> <tr> <td>勘定3の1/3</td> <td>25,000ドル</td> </tr> </tbody> </table>			上記①で算出した付保額の1/2	50,000ドル	勘定3の1/3	25,000	計	75,000	上記①で算出した付保額の1/2	50,000ドル	勘定3の1/3	25,000	計	75,000	勘定3の1/3	25,000ドル	<p>2. 独立して付保されない勘定</p> <p>(1) フローカー預金 (brokered deposits)</p> <p>—個々の持ち分に分解し、その個人勘定と併せて100,000ドル。</p> <p>(2) 撤回可能生前信託 (revocable living trusts)</p> <p>—遺言勘定の要件を満たさないもの。譲渡人の個人勘定と併せて100,000ドル。</p> <p>(3) 個人事業勘定 (sole proprietorship)</p> <p>—個人事業主の個人勘定と併せて100,000ドル。</p>		
上記①で算出した付保額の1/2	50,000ドル																		
勘定3の1/3	25,000																		
計	75,000																		
上記①で算出した付保額の1/2	50,000ドル																		
勘定3の1/3	25,000																		
計	75,000																		
勘定3の1/3	25,000ドル																		
<p>③各人の付保額・非付保額は以下のとおり。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>付保額</th> <th>非付保額</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>A</td> <td>75,000</td> <td>12,500ドル</td> </tr> <tr> <td>B</td> <td>75,000</td> <td>12,500</td> </tr> <tr> <td>C</td> <td>25,000</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>				付保額	非付保額	A	75,000	12,500ドル	B	75,000	12,500	C	25,000	0					
	付保額	非付保額																	
A	75,000	12,500ドル																	
B	75,000	12,500																	
C	25,000	0																	

(資料) FDIC, "Your Insured Deposit," 1993

についての説明を冊子にまとめ、これらを金融機関の店舗等に配布用に備え付けさせている。また、預金者が預金保険のメリットを享受できるような預金構成を指導するよう金融機関の職員を教育するプログラムを用意している。

預金保険のカバー率を、日本と米国で比較すると（図表18）、米国のカバー率は81%と日本の64%に比べかなり高いことが分かる。データの制約から、日本の計数は名寄せ前のものを使

用しているため、実際の格差はさらに大きいものと推測される。こうした格差が生じるのは、日米間の金融制度や、国民の経済活動における預金の位置付け等の違いによる面もあると考えられるが、上記のように、米国の預金保険制度の付保範囲が日本のものよりも広いことや、預金者教育が効果を挙げている面もあると考えられる。

（図表18） 金融機関の預金に関する日米比較（推計）

	国内預金総額 (a)	付保対象預金額 (b)	カバー率 (b/a)
日本（94年9月末、億円）	4,669,715	2,977,673	64%
米国（94年12月末、百万ドル）	3,179,579	2,585,509	81%

（日 本）

- （注）1. 金融機関は全国銀行および信用金庫。
 2. 付保対象預金は一般預金（公金・金融機関預金を含まない）のうち、要求払預金（別段預金・納税準備預金を除く）と定期性預金の合計額。
 3. 統計の制約上、名寄せしていないベース（付保対象金額を過大評価）。
 （資料）日本銀行「経済統計月報」（平成6年11、12月号）

（米 国）

- （注）1. 金融機関はFDICに加入している商業銀行および貯蓄金融機関。
 2. 付保対象預金はFDICの推定額。
 （資料）FDIC, "Statistics on Banking," 1994

（信用機構局）

【参考文献】

- Federal Deposit Insurance Corporation, "Deposit Insurance for the Nineties: Meeting the Challenge," January 4, 1989
 Federal Reserve Bank of Kansas City, "Banking Studies—Problem Banks," Special Issue, Spring 1988
 John F. Bovenzi and Maureen E. Muldoon, "Failure-Resolution Methods and Policy Considerations," FDIC Banking Review, Fall 1990, Vol.3, No.1
 Jonathan R. Macey and Geoffrey P. Miller, "Banking Law and Regulation," 1992
 L. William Seidman, "Full Faith and Credit," 1993