

破綻金融機関処理の日米比較

2002年1月28日

1. 日米銀行構造の違いと金融機関破綻のインパクト.....	2
(1) 資金循環.....	2
(2) 銀行制度.....	2
(3) 経済構造と不良債権.....	6
2. 米国における銀行モニタリングと破綻処理までの流れ.....	7
(1) On-site Examination & Off-site Examination.....	7
(2) 破綻金融機関の処理.....	8
(3) 日本は「処理方法が決まった金融機関を破綻させる」ことができるか?.....	8
3. S&L 危機と日本.....	11
(1) S&L 危機.....	11
(2) FIRREA (Financial Institution Reform Recovery and Enforcement Act of 1989).....	11
(3) 日米比較.....	11
4. 日本に何が必要か.....	13
(1) 現状の問題点.....	13
(2) 不良債権処理.....	13
(3) 地方経済の活性化.....	14
【APPENDIX】.....	15
(1) 破綻銀行の存続を図る.....	15
(2) 破綻銀行を閉鎖、付保預金の移転を図る.....	15
(3) 破綻銀行を閉鎖、付保預金を支払い清算する.....	15

明海大学経済学部

高月昭年

1. 日米銀行構造の違いと金融機関破綻のインパクト

(1) 資金循環

- 日本は預金金融機関（銀行、信用金庫など／以下「金融機関」）に資金が偏在　資金循環に占める米国の預金金融機関（銀行、貯蓄機関／以下「金融機関」）のシェアは相対的に小さい
 - 2000年12月現在、日本の金融機関の国内預金は486.2兆円、GDPに匹敵
 - 2001年9月現在、米国の金融機関の国内預金は4.4兆ドル、GDPの半分以下(2000年GDP、9.87兆ドル)

(2) 銀行制度

- 日本の金融機関は少数かつ資産規模大　米国の金融機関は数が多く、規模が小さい
 - 2001年9月末現在、銀行は8,149銀行、平均国内預金443.5百万ドル(約530億円)、貯蓄機関は1,553機関、平均国内預金508.5百万ドル(約610億円)
 - しかも、米銀は寡占構造が進んでいる

(表1) 米国の金融機関

(2001年9月末 / 単位: 百万ドル)

< 合計 >			
	機関数	総資産	国内預金
銀行	8,149	6,555,668	3,613,777
貯蓄機関	1,553	1,288,737	789,757
合計	9,702	7,844,405	4,403,534

< 1機関平均 >			
	機関数	総資産	国内預金
銀行	1	804.5	443.5
貯蓄機関	1	829.8	508.5
合計	1	808.5	453.9

(資料) FDIC Quarterly Banking Profile, Third Quarter 2001

(表2) 米銀の寡占構造

(2000年12月末 / 単位: 10億ドル、%)

ランク	銀行数	総資産平均	シェア	1銀行平均 総資産
1～10	10	2,234	37.8	223.400
11～100	90	2,029	34.4	22.544
101～1,000	900	986	16.7	1.096
1,001～8,356	7,356	654	11.1	0.089
合計	8,356	5,904	100.0	0.707

(資料) FRB, Profits and Balance Sheet Development at U.S. Commercial Banks in 2000

- 日本では、最も規模の小さい業態である信用組合でも、1 機関平均 639 億円の付保預金を持っている（2001 年 3 月末）
- これは米国の金融機関の 1 機関平均国内預金（銀行：約 530 億円 / 貯蓄機関：約 610 億円）を上回る
- 都市銀行の 1 行平均付保預金は 21.4 兆円に上り、これは 10 大米銀の 1 行平均総資産（0.22 兆ドル）に迫る

（表 3）日本の金融機関

（2001年3月末 / 単位:億円、%）

	機関数	付保預金	シェア	1機関平均
都銀	9	1,931,006	31.6	214,556
地銀	64	1,743,598	28.5	27,244
第2地銀	57	559,177	9.1	9,810
信託銀行	31	487,942	8.0	15,740
長信銀	3	70,167	1.1	23,389
その他	3	403	0.0	134
信用金庫	372	1,024,480	16.8	2,754
信用組合	282	180,207	2.9	639
労働金庫	40	118,147	1.9	2,954
合計	861	6,115,127	100.0	7,102

（注）付保預金とは、預金保険料算定の対象となる預金の総額を指し、預金保険の限度額を超える金額も含む
（資料）預金保険機構

- 日本の金融機関は付保限度を超える預金の比重が大（ただし、金融庁・預金保険機構とも計数を把握できていない） 米国の金融機関は、一部大手を除き、付保限度を超える預金の比重が小さい
 - 総預金に占める被付保預金の割合（推計）：米銀 69.2%、貯蓄機関 91.5%（2000 年末 / (Source) FDIC Annual Report）
 - 貯蓄機関の預金はほぼ全て預金保険で保護されている
 - 銀行預金の被付保比率は低いが、これは大手銀行が海外預金（付保対象外）を積極的に取り入れているため / 10 大銀行の総預金に占める海外預金比率は、2000 年末現在、推計 38%、10 ~ 100 位の銀行では 12%
 - 国内預金に限定すると、一部の大手銀行を除くと、銀行預金の被付保比率は貯蓄機関のそれ（91.5%）と大差ないと考えられる
 - これに対して日本は、被付保比率に関するデータがない / 預金保険機構は、2001 年 3 月末における総預金に対する「被付保預金」の割合を「83.9%」と発表しているが、この「被付保預金」は、預金保険料算定の対象となる預金という意味で、保険限度額の 1,000 千万円を超える大口預金も全て含むもの / 米国基準による被付

保預金の割合はきわめて低い

- 以上のことから、米国の金融機関は規模が小さく、しかも、ほぼ全ての預金は預金保険によって保護されているため、いわゆる「ペイオフ」(保護範囲の限定)を実施しても、経済に与えるインパクトは小さい

(表4) 米国の破綻銀行数・その資産

	(単位:千ドル)		
	破綻銀行数	総資産	1銀行平均
1985～1989	848	87,449,953	103,125
1990～1994	455	113,744,626	249,988
1995～1999	22	2,430,955	110,498
2000	6	311,950	51,992

- 1990年代初頭、破綻銀行1行平均の総資産は2.5億ドル(300億円)日本の平均的な信用組合の半分以下の規模
- 米国でも、例外的に大手が破綻すると、Open Bank AssistanceやBridge Bank等の手法を使い救済に動く too-big to fail doctrine

3. 米国の大手破綻事例

Continental Illinois (Early May, 1984)

- 1984年当時、Continental Illinoisは総資産で全米第6位の大手銀行(1983年末時総資産406.7億ドル/1984年のGDP、3兆9327億ドルの1.03% この比率を日本に当てはめると、比較的大手の地銀・群馬銀行、足利銀行)
- 1984年5月はじめ、大量の預金流出(邦銀「犯人」説あり)
- 1984年5月11日、シカゴ連銀が40億ドル緊急融資
- 1984年5月14日、銀行団による50億ドルの融資枠設定/しかしながら、預金の流出止まらず
- 1984年5月17日、FDICが20億ドルの資金注入、このうち5億ドルは銀行団の融資に参加
- FDICは全預金・全債権の保護を表明、FRBは流動性支援を表明
- 1984年7月13～26日、FDIC、FRB、財務省、銀行による救済プラン交渉
- 1984年9月、臨時株主総会開催、最終的な救済プランに合意 --- 資金援助 : シカゴ連銀からの借入35億ドルをFDICが肩代わり/この見返りに不良債権(簿価51億ドル)を45億ドルでFDICに売却/FDICは不良債権の回収金でシカゴ連銀に返済/回収金が返済額に満たないときは、FDICが損失を負担 --- 資金援助 : FDICが10億ドルの資金注入(優先株購入)/このうち7.2億ドル相当分は、新設するContinental Illinoisの親会社(持株会社)の持分80%に転換できる/Continental Illinoisの従来親会社(持株会社)の株主はそのまま新設する親会社(持株会社)の株主となるが、FDICが優先株の転

換を求めるときは、持分は 20%にまで減殺される / FDIC が取得した不良債権により損失を被るときは、損失額に応じてこれら株式を取得できる

- 上記援助実行後は、FDIC からの融資は打ち切るが、FRB による流動性支援と銀行団による融資枠 55 億ドルは継続

First Republic Bank Corporation

- 41 の銀行を保有する銀行持株会社、総資産 325 億ドル (1988 年の GDP、5 兆 1084 億ドルの 0.63% 日本では平均的な地銀)、全米 14 位
- 子銀行中、最大のものは First Republic Bank-Dallas で、総資産 16,379,600 千ドル、総預金 6,848,700 Continental Illinois に次ぐ米国史上 2 番目の大型破綻だが、日本では地銀クラス / 総資産は Continental Illinois の 4 割 (インフレ率を考慮すると、実質的にはもっと小規模)
- 1988 年初頭に資金流出
- 1988 年 3 月、子銀行中の大手 2 行に対し FDIC が 10 億ドルの緊急融資、ならびに預金その他債務の全額保護を表明 / 一方で買収先の打診と交渉
- 1988 年 7 月 29 日、Bridge Bank の NCNB Texas National Bank 設立
- 1988 年 11 月、10.5 億ドルの資本注入 (NCNB Corporation 20%、FDIC 80%)、NCNB は向う 5 年間、FDIC の保有分を買い取る排他的 Option 取得
- First Republic Bank Corporation が Delaware 州に有する子銀行は、1988 年 8 月 2 日、州当局により閉鎖、Bridge Bank 設立、1988 年 9 月 9 日、Citibank への売却が決定

MCorp (March 28, 1989)

- MCorp は子銀行を 25 保有する銀行持株会社、1989 年 3 月 28 日、このうちの 21 銀行が破綻 (総資産・総預金は最大の銀行で、6,972,000 千ドル、3,547,200 千ドル / 1989 年 GDP、5 兆 4891 億ドル / MBank-Dallas の総資産で GDP 比 0.13%、日本では大手信用金庫)
- 1989 年 3 月 28 日、Bridge Bank を設立、集約
- 1989 年 7 月 5 日、FDIC と Banc One Corporation が Bridge Bank の資本強化につき合意 / 1990 年 1 月 1 日、FDIC の最終的な決定 (無議決権株式の購入など)
- FDIC の損失 27 億ドル (推計)

Texas American Bancshares (July 20, 1989)

- 1989 年 7 月 20 日、銀行持株会社 Texas American Bancshares の 24 の子銀行が破綻
- 同日、Bridge Bank (総資産 4,752,900 千ドル / 総預金 4,120,300 千ドル) を設立 Bridge Bank の総資産は、当時の GDP 比 0.087%、信用金庫レベル

- 同日、Deposit Guaranty Bank による買収を認可
- FDIC の損失 9 億ドル (推計)

Bank of New England Corporation (January 6, 1991)

- Bank of New England (総資産 13,644,745 千ドル / 総預金 11,322,182 千ドル) 米国史上 3 番目の大型破綻
- Connecticut Bank and Trust (総資産 7,077,251 千ドル / 総預金 6,798,224 千ドル)
- Main National Bank (総資産 1,032,005 千ドル / 総預金 949,926 千ドル)
- それぞれについて Bridge Bank 設立
- 1991 年 4 月 22 日、Fleet/Norstar Financial Group., Inc. が 3 銀行を買収
- FDIC の損失 25 億ドル (推計)
- 3 銀行の総資産合計 218 億ドル、当時の GDP、5 兆 9862 億ドル比 0.36%、下位地銀のイメージ

4. 日本の金融機関は支店展開につき地理的制限を受けない 米国の金融機関は支店展開につき厳しい地理的制限があった(1980 年代後半、持株会社ベースでの展開が緩和、1994 年の法改正で自由化)

(3) 経済構造と不良債権

1. 日本の経済構造は東京集中型・地域的な特色が薄い 米国の経済構造は地域による多様化・地域特性を抜きに米国経済は語れない
2. 1980 年代の米国の不況 --- 地域巡回型 : 西部農業地域 産油地域 New England
3. バブル崩壊後の日本の不況 --- 全国一斉崩落型
 - 米国では、ある地域が不況でも他地域は好況、加えて銀行の店舗展開に地理的制限があったことから、好況地域の銀行にとって不況地域の銀行を買収することは、業務拡大の好機
 - 破綻銀行は割安なため Good shopping
 - 同様のことは、日本ではほとんど期待できない
 - 米国では想像もつかない大規模破綻が続いているにもかかわらず、危機意識が薄い or ほとんど無い / そのわりには、パニックが生じない不可解さ (全額保護の効果)

2. 米国における銀行モニタリングと破綻処理までの流れ

(1) On-site Examination & Off-site Examination

1. 原則年1回の On-site Examination
2. 4半期毎の Off-site Examination
3. 定期的な On-site Examination に加え、Off-site Examination、その他により問題を発見したときは、随時 On-site Examination を実施し問題の是正に努める
 - 1970年代後半、Off-site Examination を過大視する政策を実施
 - Off-site Examination によって問題を発見した銀行に On-site Examination を実施する方が効率的である、との考え方
 - この結果、On-site Examination の頻度が低下、問題の早期発見が遅れ、1980年代以降の銀行破綻をより深刻にしたとの批判
 - 1980年代半ばからは On-site Examination を重視、Off-site Examination によって補強するという考え方に転換（現在に至る基本思想）
 - 1991年の FDICIA(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991) により原則年1回の On-site Examination を法定
4. 特に問題が深刻な金融機関は“ Problem bank ”として、常時ウォチング

(2) 破綻金融機関の処理

1. 「破綻金融機関を処理する」のではなく、「処理方法が決まった金融機関を破綻させる」

(図1) 銀行閉鎖のモデルケース

1日目	銀行閉鎖の予告通知
1～8日目	情報収集
9～41日目	専門家を派遣し追加データを収集、資産の評価、清算価値の予測、 処理手法の決定、資産評価や投資家の開拓
42～51日目	投資家とのミーティング
52～94日目	デュー・ディリジェンス
95～103日目	入札と落札
105日目	落札契約の締結
106日目	閉鎖命令

(出所) FDIC の資料を基に簡素化

2. 破綻処理手法の全容については【APPENDIX】参照

(3) 日本は「処理方法が決まった金融機関を破綻させる」ことができるか？

1. 救済金融機関があるか？
 - 日米金融機関の構造的な違い
 - 「金太郎飴」型の経済構造と脆弱な地域経済
2. 銀行の破綻のさせ方 --- OCC のケース
 - Conservator の指名 / 債務超過を回避する見込みがなくはないとき / 銀行業務を継続しつつ資産の回収等を図る / 新規預金の受け入れも可能だが、別勘定で処理され、投資対象も国債等に限定

- Receiver の指名 / 債務超過と判断されるとき / 指名時点で銀行は閉鎖、資産凍結 (FDIC の資産凍結権限は判例により承認されている)
 - 法令違反等があるときは Charter 没収
 - 実際には、cease and desist order により業務改善を図りつつ、処理方法を探り、処理策決まった段階で破綻させるため、Conservator が指名されることはない(例外的なケース: RTC、see next page)
 - FDIC を Receiver に指名し、救済金融機関への資産負債譲渡や残務処理を行なう
3. 日本の当局は財務状況悪化を理由に金融機関を「破綻させる」ことができるか？
- 銀行法に基づく内閣総理大臣(金融庁長官)の権限: 免許取消しは法令・定款・処分命令等違反 / 財務状況の悪化は免許取消し事由ではない
 - 自己資本比率が0%未満になると、業務の全部または一部の停止を命令できる(早期是正措置)
 - 財務状況悪化の場合は、期限付きの業務停止命令を発することができるが、「期限付き」ということは、再開を前提とするもので、閉鎖し救済金融機関に譲渡する米国型の処理にはなじまない / 期限付き業務停止命令を発した場合は、免許取消しができるが、業務停止命令と免許取消しとのタイムラグが発生する
 - 預金保険法に基づく内閣総理大臣(金融庁長官)の権限: 財務状況の悪化した金融機関に金融整理管財人を派遣することができる / 金融整理管財人が派遣された金融機関は「破綻金融機関」とみなされる
 - 金融整理管財人は Conservator に相当するもの / 米国型の「処理方法が決まった金融機関を破綻させる」処理を目指すのであれば、金融整理管財人は必要ない
 - 現行法制上、金融庁長官は金融整理管財人を派遣しないにもかかわらず、金融機関を「破綻させる」ことは、自己資本比率が0%未満に低下する場合を除き、できない --- 過去の破綻例では、自己資本比率はプラス
 - 現行法制では、破綻の認定は金融機関の自主申告 / 金融庁と金融機関が連絡を密にし、処理方法が決まったところで金融機関に破綻申告をしてもらうような関係の構築が必要 / 米国型処理のためには、金融機関の財務状況の評価に関し金融庁と金融機関の信頼関係がないと無理
 - いかなる方法であれ、預金保険機構や金融整理管財人は破綻金融機関の資産を凍結する権限がないため、民事再生法など司法的な処理に持ちこざるをえず、手続が複雑化する (FDIC に比べ力不足)
4. 友好的な「自主破綻」は期待できるか？
- 永代信用組合の例: 金融庁長官は金融整理管財人を派遣(2002.1.12) / 永代信用組合は破綻していないと争っている 検査に対する信頼感の欠如
 - システムティックな検査体制ができてない
 - 特に最近では、中小金融機関の間に、大銀行に対すると同じ手法による検査をする

ことはおかしい、との疑問や批判が沸いている

3 . S&L 危機と日本

(1) S&L 危機

1. 第 1 次 S&L 危機 (1980 年代初頭)
 - 1970 年代末からの異常高金利による逆鞘
 - 監督当局の FSLIC (Federal Savings and Loan Insurance Corporation) は会計基準 (ex. Goodwill の評価価値を高めるなど) の変更等により問題先送り
 - S&L の投資対象を拡大、ポートフォリオの多角化を図る法改正
 - 1982 年以降の金利低下により、表面上、問題は収まったが...
2. 第 2 次 S&L 危機 (1980 年代後半)
 - 地域経済問題、特に産油地域
 - 金融ブーム : Leverage buy-out、Junk bonds、etc.
 - 不正融資 経済状況の悪化により表面化
 - 第 1 次 S&L 危機時の先送り処理のつけ (退場すべき S&L が生き残った)

(2) FIRREA (Financial Institution Reform Recovery and Enforcement Act of 1989)

1. FSLIC と FHLBB (Federal Home Loan Bank Board) 解体
 - 監督権限は新設の OTS (Office of Thrift Supervision) へ
 - 預金保険は FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) へ
 - 暫定的な預金保険機関として RTC (Resolution Trust Corporation) 創設
2. RTC
 - RTC は破綻 S&L に対する Conservator として活動
 - 次のステップで Receiver として活動
3. Conservator とは何か
 - 破綻金融機関の経営を執行しながら、その最終的な処分を進める者
 - FDIC も権限上、Conservator にも、Receiver にもなれるが、「処理方法が決まった金融機関を破綻させる」ため、実際には Conservator となることはない
 - RTC はなぜ Conservator として活動したのか / FSLIC の監督能力が低く、「処理方法が決まった金融機関を破綻させる」ことができなかつたため、「破綻金融機関を処理する」道を選ばざるをえなかつた

(3) 日米比較

1. 日本がやろうとしていることは、RTC 型対応
 - 米国の S&L は規模がきわめて小さい
 - 住宅金融を主体とするため、代替するサブローヤーが多い
 - 日本は小規模な信金・信組といえども、米国の基準では「中堅・大手銀行」

- しかも、企業金融に深く関わっている
2. 一方で、金・月処理も目指しているが...？
- 検査に対する信頼感が低下しているのでは --- 世間には金融庁と金融機関が馴れ合っているのではないか、との疑心 / 金融機関には金融庁の検査は杓子定規で実態を知らなさ過ぎるとの不満 / 世間の疑心に応えようとする金融機関の不満が高まり、金融機関の声に耳を貸すと世間の疑心が強まる

4. 日本に何が必要か

(1) 現状の問題点

1. 東京一極集中と地方経済の衰退
2. 信用創造機能の低下・資金循環の円滑化に障害
3. 地域金融機関のインセンティブ低下

(2) 不良債権処理

1. 現状の問題点
 - 銀行は経営責任が問われない範囲で、“一生懸命”処理している
 - 行政は“銀行は経営責任が問われない範囲”という壁を破れないでいる
 - “銀行は経営責任が問われない範囲”とは、自己資本比率規制の基準を割り込まない範囲
 - したがって、銀行も、金融庁も「過小資本ではない」と主張、トートロジーに陥っている --- 「不良債権処理を進めても過小資本とはならない。なぜならば、過小資本としない範囲で処理しているためである」
 - トートロジーを繰り返しているうちに、法定準備金の取り崩しにかかる銀行が登場している現実がある
 - 政府は企業の過剰債務問題と一体化した処理を目指したために、複雑骨折し身動きがつかなくなった / 不良債権と過剰債務は理論的には表裏のものだが、処理手法や処理手順は分けて考えるべきである
 - 金融政策のミス --- 信用創造機能が低下している状態で日銀が資金供給を増大させることは無意味どころか有害 / 短期金融市場の歪み リテール業務を真面目にやるインセンティブを低下させる / 金融機関の収益圧迫 / 財政規律の弛緩 / 将来的にはハイパーインフレ
 - “ペイオフ解禁”が、さらに歪を深刻にしている（定期預金から普通預金へ資金移動） / “2003年3月パニック”（普通預金からどこへ行く？）
2. 対応策
 - 不良債権処理の数値目標と達成スケジュールの設定
 - これによって、不良債権を自力で処理できる金融機関と、できない金融機関が明確になる
 - 後者は破綻処理する
 - 前者については公的資本を投入、短期間で体力回復を目指す
 - 健全な貸出の買上機関を創設する / これによって、中小企業等に対する貸し渋りの防止、銀行の自己資本比率の改善、収益への寄与が同時に実現する

(3) 地方経済の活性化

1. 新銀行の創設

- 日本の銀行法は、銀行の最低資本金は 10 億円を下回らない額で、政令で定める額としている / 現行 20 億円 / これは過大である / 銀行の資本はリスク資産に対する割合が重要、実額に意味はない / 規制緩和すべきである
- 米国の銀行の最低資本金は、連邦法のケースでは 100,000 ドル / ただし、人口 5 万人以上の都市に設立するときは 200,000 ドル、人口 6 千人未満の都市に設立するときは 5,000 ドル

2. Finder business と物流コストの軽減

- Finder business とは紹介、斡旋

3. 高コスト体質の改善

- 社会インフラ（鉄道、道路、空港、港湾など）のコストが高すぎる
- 例えば、地方の高速道路は、「車が走っていない」のではなく「高すぎて走れない」のではないか？

4. 税源の再配分

- 消費税、所得税は地方に委譲
- これは産業政策として最も戦略的に利用できる税源

【APPENDIX】

(1) 破綻銀行の存続を図る

1. Open bank assistance

- デフォルト防止や合併支援のため、FDIC がその裁量により、金融機関に対し、預金、貸出、資産購入、債務取得、資金贈与などを行なう
- FDICIA による Least cost method rule により、Systemic risk 防止のケースを除き、Open bank assistance は困難となった

(2) 破綻銀行を閉鎖、付保預金の移転を図る

1. P&A (Purchase and assumption)

- FDICIA 以降、Insured deposits P&A に制限
- Insured depositors 以外の債権者に対する FDIC の責任上限 FDIC が関与することなく清算処理するならば、これら債権者が受けるであろう金額 (P&A では付保限度額を超える預金を救済金融機関に移転するケースが多かった / 日本は資金援助の額をペイオフコストの範囲に限定しているため、付保限度額を超える預金が救済金融機関に移転するケースは想定しにくい) が、その一方で、概算払い率による預金の買取制度を設けている / 立法論としては徒に複雑にするのみで稚拙)
- ただし、米国では FDICIA による Least cost method rule により、Non-insured deposits P&A が批判を受けるようになった
- Systemic risk があるときは別

2. 付保預金移転 (Transfer insured deposits)

- 移転を受ける銀行が預金債務者を継承する場合と、付保預金の支払いを受託するにとどまる場合がある / 後者のケースはペイオフの 1 形態

(3) 破綻銀行を閉鎖、付保預金を支払い清算する

1. ペイオフ (Payoff)