

## アメリカの金融制度改革：その背景と焦点

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 大阪市立大学経済研究会 公開日: 2024-09-09 キーワード (Ja): 金融制度改革, 財務省法案, 預金保険制度, 外国銀行勢力, 金融サービス持株会社 キーワード (En): 作成者: 数阪, 孝志 メールアドレス: 所属: 大阪市立大学
URL	<a href="https://ocu-omu.repo.nii.ac.jp/records/2018834">https://ocu-omu.repo.nii.ac.jp/records/2018834</a>

## アメリカの金融制度改革：その背景と焦点

数 阪 孝 志

### I はじめに

1991年1月のブッシュ大統領の一般教書では、議会へ向けた様々な提案の中で「アメリカの金融システムを21世紀に対応させるための銀行制度改革」<sup>1)</sup>が盛り込まれていた。ブッシュ政権の金融制度改革への提案は、2月に発表された財務省の「勧告」<sup>2)</sup>の形で具体的な姿をあらわし、3月には財務省提出の包括的な金融制度改革法案として議会での検討の俎上に載せられた。この財務省法案を中心として議論が重ねられたが、結局11月末までに包括的な金融制度改革の法制化は見送りとなり、銀行保険基金(Bank Insurance Fund, BIF)への緊急融資や預金保険料率の銀行規模による格差制度の導入、あるいは自己資本比率の低い銀行に対する監督機関の介入権限等を定めた限定的な改革だけに着手することとなった。

1991年3月に出された財務省法案を中心とした金融制度改革に関するアメリカ議会の議論は、現在の銀行業界の経営問題の深刻さを反映して、「60年ぶりの」大幅な金融制度改革といわれ包括的なものとする方向が強く出されていた。「60年ぶりの」というのは、両大戦間期にできあがった現在の銀行制度の骨格を見直すという意味であり、マクファデン法による銀行支店展開の地域制限やグラス＝ステューガル法に定められた商業銀行業務と投資銀行業務の分離規制を見直すことを柱とすることを意味している。財務省法案の眼目は、緊急の課題である連邦預金保険制度の改革・強化と同時に、金融サービス持株会社方式による従来の分離規制の撤廃であった。

審議は上下両院で個別に進み、各々の修正を経たが、11月にはいり下院では本会議で包括的な金融制度改革法案が2度にわたって否決された。審議の進行に従って、銀行業界から厳しいファイアウォール条項が付された法案ではメリットがないとして反対の意志表明がなされ活

---

〔キーワード〕 金融制度改革, 財務省法案, 預金保険制度, 外国銀行勢力, 金融サービス持株会社。

1) 『アメリカ経済白書1991』経済セミナー増刊, 18ページ; 『エコノミスト』1991年4月8日臨時増刊, 273ページ。

2) The Department of the Treasury, *Modernizing The Financial System: Recommendations for Safer, More Competitive Banks*, Feb. 1991.

発なロビー活動が展開されていたのである。結局、上下両院とも最初に触れたように、限定的な改革法案を可決し、両院協議に入り、11月27日に両院の合意が得られたのである。1992年はアメリカでは大統領選挙の年であり、金融制度改革に関する本格的な議会審議は、事実上次期第102議会以降に繰延べられることとなった。

今回もというべきであるが、いわゆる銀行・証券分離規制の撤廃を中心とした金融制度改革に関する議会での論議はこれまでも繰り返されてきたが、実現には至っていない。だが、今回の場合、「60年ぶりの」といわれたのは、ひとつにはブッシュ政権が打出し政府機関である財務省の提出した法案がいわば下敷になっており行政当局の強い意向がみられる点で、またひとつにはその背景となっている商業銀行の経営危機問題が深刻化してきており緊急性を持っている点で、注目を集めたのであった。

本研究ノートでは、包括的なものとしては実現にはいたらなかったものの、現在アメリカで問題とされている金融制度改革について、その背景と焦点を各々何点かにわたってみようとするものである。

## II 金融構造・市場の変化—金融制度改革の背景—

### 1 金融自由化

1970年代後半から80年代にかけての金融環境の変化のうちで最も広範に影響を与えたものは、金融自由化の動きである。アメリカにおける金融自由化は、金利自由化・業務規制の自由化・地理的規制の自由化という3つの面で進行していたといえる。それはアメリカでの従来の金融規制、すなわち第1にレギュレーションQによる有期預金金利の上限規制、第2にグラス＝ステイーガル法による商業銀行業務と投資銀行業務の分離規制、第3に各州の銀行法とマクファーデン法による商業銀行の支店展開の規制、これらの規制に対する自由化の動きということである。商業銀行にかけられたこれら従来の規制が、金融市場の発展、非銀行の他業態金融機関の活発な活動、新しい金融商品に対する取組みの必要性等、商業銀行の業務展開にとって窮屈な枠組みとなってきたわけである。

とくに金利の自由化は、商業銀行の負債構成のうちで市場性資金のシェアを上昇させ、そのことによって資金調達コストを拡大させた。商業銀行は、すでに国内では1960年代初頭よりCDでの調達を活発化させ、また海外からはユーロ資金の取入れを拡大させてきた。それによって、負債管理が商業銀行の流動性ポジションの調整と収益管理にとって重要な問題と認識されるようになっていた。

商業銀行の取扱う要求払預金は、決済システムを通じて支払手段として利用されるが、要求払預金の回転率は著しい上昇を示し、小額で多量の取引を媒介することによって、全預金のうち要求払預金のシェアが低下傾向を示していた。だが、もう一方の有期預金については、レギ

レギュレーションQによって金利の上限が一律に定められており、金利の面からみて他の金融機関との預金取入れ競争において不利な状況となっていた。また、証券会社が提供した高金利商品 MMMF (money market mutual fund) のうち CMA (cash management account) のように制限付きながら小切手の振出しを認めたものやクレジットカードの利用が可能なものが登場することにより、商業銀行が要求払預金によって提供していた支払手段機能が一部浸食されることになり、金利上昇要因とともにディスインターメディアーションが増幅されることとなった。

このような事態に対し、商業銀行は MMC (money market certificates)、SSC (small savers certificates) を導入することによって対抗した。だが、MMCはTBレートに、SSCはTNレートに連動するため、従来の規制金利預金に比べ取入れコストは上昇することとなった。市場性資金の取入れ比率が高い金融機関ほど、収益基盤が弱くなったわけである。その傾向は、商業銀行よりも一般の零細預金に依存する比率の高かった相互貯蓄銀行や貯蓄貸付組合 (savings and loan associations, S&L) に強くあらわれた。金利自由化の進展は、商業銀行をはじめとする預金金融機関の収益問題に直接結びつくこととなったのである。

自由化の第3の部面、地理的規制の問題は、商業銀行のリテイル業務の展開を目指した動きと結びついている。アメリカでは商業銀行の支店設置については、州内での規制と州際での規制の2種類の規制がかけられてきた。州内の支店設置規制については、各州の銀行法の改正により小数の州を除いて緩和されてきた。また、州際規制については、地域間の協定や州間の相互乗り入れ認可等が進み、この点でも緩和傾向がみられる。商業銀行の支店設置活動は、1960年代より高いペースで進み、80年代においても積極的な支店展開がみられた。80年代には他銀行を買収し支店に組入れていくという戦略が広範囲にとられ、それが商業銀行数の減少の一つの大きな要因であるといわれている。商業銀行が支店展開を迫及するのは、リテイル業務を拡大することによって低コストでの資金調達を強めることを目的としている。金利自由化による市場性資金調達拡大に対する対抗手段としてリテイル業務の拡大が重要性を増した。支店展開の拡大においては、複数銀行持株会社による統合が進められた。とくに大手商業銀行は、銀行持株会社に属さない独立銀行や相互貯蓄銀行・貯蓄貸付組合を買収し、自らの店舗網として再編成することによって、州内または州際での店舗展開をしてきた。

さらに、金利自由化の進展は、預金・貸付の利鞘を稼ぐという従来の収益の取り方から、他の非金利収入（各種手数料収入）を拡大させようとするように商業銀行の業務内容の比重のシフトを余儀ないものとさせた。商業銀行が多角的に業務展開する手段として、銀行持株会社による非銀行機関の買収方法がとられた。だが、この買収はレギュレーションYによる銀行持株会社に対する容認業務の拡大を伴わねばならない。銀行持株会社の一層の支店展開や多角的な業務展開のためには、レギュレーションの範囲を越えて従来の法的規制の枠組み自身が足かせとなってくる。

## 2 金融の証券化

1980年代にアメリカの金融市場におこった大きな変化のもう一つは、金融の証券化の進展である。

ここでいう金融の証券化は、大きく分ければ2つの側面を含むものといえる。第1は、企業金融の部面での直接金融の比重の高まりという側面である。企業の資金調達において、銀行からの借入である間接金融が相対的に後退し、株式・社債・CP等の証券発行による資金調達が拡大した点を、証券化ととらえるのである。ただしこの意味での証券化は、証券発行市場の拡大として歴史的に繰り返しあらわれた現象であり、80年代だけに限られたものではない。だが、従来からある企業証券の発行市場の急速な拡大現象をとらえ、資金フローの証券形態へのシフトの高まりとして証券化の一側面ととらえるのである。

第2は、モーゲージローンの証券化から始まった各種貸付債権の証券形態への組替え(「仕組み」証券化)の側面である。第1の意味での証券化が企業負債の証券形態へのシフトであるのに対し、この第2の意味での証券化は、各種の貸付債権形態にある金融資産を証券形態に転換するというものである。この動きは、1970年からのモーゲージ担保証券の発行(モーゲージ流通市場の登場)を嚆矢とするが、80年代にはいつてからのモーゲージ担保証券の発展、80年代半ば以降の自動車貸付債権・クレジットカード債権・各種リース債権等様々な債権の証券化により急速な進展をみた。これら貸付債権の証券化は、融資関係を債権の側面からみる貸付金融機関の流動性調整要求に基づくものである。とくに、相互貯蓄銀行や貯蓄貸付組合が、長期に資金を拘束するモーゲージローンについて、インフレ環境や金利の乱高下によるモーゲージ取扱いの負担に対応するため、証券化による流動性回復を図ったことから始まり、商業銀行の各種貸付債権の証券化にまで発展したのである。

1980年における金融の証券化の進展は、これら2つの側面での証券化が重なって進行した点に特徴があるといえる。

この金融の証券化の進展は、商業銀行の従来からの預金・貸付業務に対し重大なインパクトを与えることとなった。というのは、貸付のオリジネーションから与信審査を経て貸付が実行されるという従来の与信業務の組み立てはそのまま維持されるものの、その後の証券化のための新しい業務が付け加わったのである。貸付債権は、プールされ原債権とは切り離された証券として仕組まれ、信用補完を得て、発行のため募集・売買がなされるのである。仕組まれた証券が売買された後、元利支払の管理が新たな業務として出てくる。証券化されることによって回収された流動性は、新たな貸付資金の源泉となるのである。最初の貸付オリジネーションにおいて、後の証券化が見込まれたローンの設定さえでてくる。与信業務がそれだけで独立せずに、証券化まで含めた業務の組合せが一連のものとして組み込まれるようになるのである。この点では貸付債権の証券化に止まらず、商業銀行の貸付債権の流動化—ローンセール—も同様の意味を持つといえる。

貸付業務が証券化に関連した各種の業務と結びつき一連のものとなることによって、商業銀行はその部面をも取り込もうとするようになる。ここで、商業銀行の証券発行業務への規制と抵触することになる。

### 3 M&Aブームの加熱と転換

1980年代にアメリカで起こったさらにもう一つの事象は、M&Aブームの展開である。69年をピークとして終息したコングロマリット運動は、70年代に入り経済停滞下でコングロマリット型合併企業の破綻・方向転換へと向う。その後の80年代を通して続いたM&Aブームの端緒は、70年代半ばにみられる。74年、インコ（International Nickel Company of Canada）によるESB（バッテリー・電池メーカー）に対する敵対的TOBでモルガン・スタンレーがインコ側でこの案件の斡旋・仲介をしたことによって、買収側からの敵対的TOBの取扱いがいわば「公認」された投資銀行業務となったといわれている。80年代のM&Aブームの一つの大きな特徴である敵対的（hostile）案件拡大の発端がここに求められる<sup>3)</sup>。翌75年12月には、GEによるユタ・インターナショナル（Utah International）の買収が発表された。これは、第1に買収金額が21億7000万ドルという巨額な案件であるという点、第2にGEという大企業によって取組まれた点、第3に大手石油・エネルギー企業が買収の対象となったという点で、その後のM&Aブームの展開を示唆するものとなった。80年代にはいり石油・エネルギー産業での巨大買収が続き、記録的なシェブロン（Standard Oil Co. of California）のガルフ（Gulf Corp.）買収（123億ドル）にいたる。だが、石油・エネルギー産業分野に限らず、80年代に入ってからレーガン政権の規制緩和政策が、アメリカの広範な産業再編の進展をM&Aという形で進展させることになった。その背景には、長期にわたるレーガン型経済成長、すなわち産業の国際競争力の上昇に成功せず貿易赤字を拡大させる一方、国内的には財政資金の散布（財政赤字拡大）によってまた国際的には日本等からのファイナンスによる経済拡大、がある。

M&Aブームは、とくに買収企業の負債を拡大させるLBO（leveraged buyout）を特徴として、アメリカ企業全体の債務負担を重くさせた。M&A防衛手段としての非公開会社化（going private）や買収された企業の株式償却によって市場に出ている株式のネットの減少が起こった反面、ターゲットになった企業の株価の激しい変動や資金調達のための社債・ジャンクボンドの発行等によって、証券発行市場は発展を遂げたといえる。

また、M&A案件に関わって各種の金融機関は、斡旋・仲介や資金調達に関連した各種業務によってM&Aに深くコミットするようになった。商業銀行も、単に貸付関係だけでなく日常の資金取引からM&Aを積極的に組み立てるようになった。この部面での業務拡大はまたは商業銀行の業務規制と抵触することになったのである。

1980年代が終るとともにこのM&Aブームも大きな転換点を迎えた、財務的に債務負担が大

3) ジョン・ブルックス著、東力訳『アメリカのM&A』東洋経済新報社、1991年、第1章、参照。

きくなったM&A企業は、金利の変化・景気動向に敏感に影響される。レーガン型経済成長の行詰まりによる景気停滞・後退は、LBOタイプの企業買収を急速に落込ませた。経営破綻に陥った企業の処理や再生は、M&A関連融資に深く関わった商業銀行の新しい仕事となっている。

#### 4 S & L危機

第1に述べた金利の自由化は、相互貯蓄銀行や貯蓄貸付組合の経営を悪化させる結果となった<sup>4)</sup>。1970年代を通じて純利益をあげながらも緩やかに減少傾向を示していた貯蓄金融機関数は、80年代にはいり市場調達金利の著しい上昇によるモーゲージローン金利との逆鞘によって81・82年と大幅な赤字を出し整理・淘汰の時代に入った。その後一時的に収益を回復させるが、80年代後半には本格的な金利自由化のもとで商業銀行に比し調達コストは恒常的に高くなる一方、住宅建設の停滞・減少、返済不良モーゲージの増大など、構造的に経営不安定要因を抱えるようになった。87・88年と業界全体で膨大な赤字を出し経営危機に陥り、ついに89年には貯蓄金融機関の救済を目的とした「金融機関改革・再建・執行法 (Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act)」の成立をみるに至ったのである。この法律によって、貯蓄金融機関の管理・清算を活動内容とする「整理信託公社 (Resolution Trust Corporation, RTC)」が設立された。RTCは、破産した貯蓄金融機関の管理・清算にあたっては、各地方の金融市場・不動産市場への影響を考慮しながら、その引受ける損失を最も少なくし、また資産を売却する際には最も有利な条件で行うことが求められた。膨大な財政資金の援助によって貯蓄金融機関の救済が始められたが、その窮状は著しく、当初の予想を越えて財政資金の投与も計画を上回っている。このため、アメリカでは商業銀行の経営状態が芳しくないとはいえ、第2のS & Lにはできない、つまり財政資金を投入して大幅な救済が2回もできないといわれている。S & L救済の際のRTC方式が取れないとすれば、商業銀行の経営危機問題に対応するために抜本的な金融制度改革によって経営状態を改善することが求められるという議論が出てくる。

#### 5 商業銀行の経営危機

1980年代後半以降、商業銀行の「経営危機」が叫ばれているが、第2のS & L問題とならないかという懸念が強くなってきている。

商業銀行の資産構成は、1980年を通じて変化をみせてきた。全商業銀行ベースでは、商工業貸付のシェアが低下し不動産貸付が著しく伸び、いまや貸付残高では不動産貸付が最も大きな

---

4) S & L問題については、「米国の貯蓄金融機関を巡る最近の動きについて」『調査月報』(日本銀行) 第40巻第8号、1989年8月；小楠湊「S & Lの破綻・再編と金融自由化」『農林金融』1991年1月号、参照。

構成部分となっている。商工業貸付のシェアの低下は、国内・海外の両国で進んだ。82年のメキシコに端を発する累積債務問題の表面化によって、大手商業銀行は膨大な貸付残高を抱えたまま新規融資をストップさせ、リスケジュールに腐心してきた。87年のブラジルによる利払い停止宣言は、このような大手商業銀行の問題先伸しの対応をほぼ不可能とさせ、それを契機にシテイコープ（Citicorp）は30億ドルの貸倒引当金を積み増すことによって対応した。主要行はそれに追随し、87年決算では大幅な赤字計上となった。また、89年にはJ P モルガン（J. P. Morgan & Co.）をはじめとする貸倒引当金の積み増しが追加された。だが、このような対応は、累積債務問題の根本的な解決を目指したのではなく、商業銀行の経理上の処理によって問題自身を主要行から切り離してしまおうとするものである。91年においても発展途上国向け貸付残高の約20%はいまだに不良化したままであり、問題債権であることにかかわりはない。

国内商工業貸付は、企業金融の証券化が進展したことに影響され、低調に推移した。ただ、1980年代のM&Aブームの展開に関連したH L T（高負債型企業買収関連取引）ローンは伸び、国内の企業向け貸付が全般的に伸び悩むなか、商工業貸付を支えてた。しかし、89年後半以降M&Aブームが終息し、また景気が停滞・後退するなか、これまでのL B O取引の金利回収が困難となり、H L T部分の不良化が急速に進んだ。

1980年代に大きく伸びた不動産貸付では、東部から広がった不動産の不況の影響を受け、返済延滞の不良化率が高い水準に達している。91年1月のバンク・オブ・ニューイングランド（Bank of New England）の倒産は、同行の不動産貸付のパフォーマンスの悪化を原因としている。

また、1980年代に伸びた消費者貸付では、景気後退の影響から個人破産が増大し、焦げつきが拡大している。

このように、商業銀行の収益資産の中で貸付債権の質は、どの部分をとってみても悪化している状況である。1987・89年のような途上国向け貸付に関する貸倒引当金の積み増しを原因とする赤字計上は、累積債務問題自体が解消されていないとはいえ、銀行経理上の一時的な処置として取り組まれたものである。だが、その後の収益悪化は、国内の銀行資産の不良化の急速な進展を原因としており、この点で構造的な問題となっている。

1980年代の金利自由化という大きな金融環境の変化は、商業銀行の預貸金利マージンに影響を与え、とくに中小の商業銀行で収益悪化から倒産するものが相次いで出てきた。銀行倒産件数は、70年代までの水準から一気に拡大し、80年代後半には年間200件を数えるまでに至った。このような銀行倒産の多発は、経営状態の思わしくないいわゆる「問題銀行」の数の多さを背景としている。商業銀行の資産構成の変化と貸付資産の質の悪化は、中小銀行の経営を直撃したといえる。

商業銀行の倒産の多発、問題銀行の規模の拡大、あるいは経営危機に見舞われ FDIC（Federal Deposit Insurance Corporation, 連邦預金保険公社）による援助合併をする中小銀行の数の多さ、これらによって FDIC の商業銀行監督・救済業務は著しく拡大し、預金保険

基金はその逆に急速に低下していった。1987年には残高180億ドルを保持していた預金保険基金は、91年中に基金の枯渇が予想されるような事態となった。

従来貯蓄金融機関の預金保険は FSLIC (Federal Savings and Loan Insurance Corporation, 連邦貯蓄貸付保険公社) が担当し FDIC とは組織的に分れた預金保険制度が取られていたが、1989年金融機関改革・再建・執行法によって、FDIC に一本化された。商業銀行の預金保険は、FDIC の中で B I F (銀行保険基金) と呼ばれることとなり、FSLIC に該当する部分は SAIF (Savings Association Insurance Fund, 貯蓄金融機関基金) となり、また既存の FSLIC の債務を整理するための清算基金 (FSLIC Resolution Fund) が組込まれて、FDIC の再編が行われた。このうち、商業銀行の経営危機の深化によって BIF が枯渇の危機に立たされることとなったのである。預金保険料率は、1935年創設以降 1/12% であったが、90年1月に0.12% に、91年1月以降0.195% に、そしてまた91年7月以降0.23% にと、段階的に引き上げられたが、急速な基金の減少を止められず、逆に中小銀行にとっては保険料負担が大きくなるという結果である。

## 6 外国銀行勢力の台頭

アメリカにおいては外国銀行勢力の活躍が目覚しい。それには幾つかの理由が考えられる。第1に、アメリカの市場が、金融市場に限らないが、開放的であり、外国資本の進出を積極的に受入れてきたという点である。もちろん、安全保障上の視点から国防に関連した事業・企業の買収においては、1988年包括貿易・競争力強化法 (Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988) に定められたエクソ・フロリオ条項に基づく買収規制がかけられるが、それ以外の点では開放度が高い。第2に、一般論としての開放性とは次元を異にするが、アメリカの国際的な地位・競争力の後退と米銀の相対的な弱体化があげられる。とくに、1985年のプラザ合意以後の急速なドル安の進行は、外国資本のアメリカ企業買収を容易にさせた。

1983年半ばには、外国銀行の支店・代理店や現地法人等を合せた勢力は、アメリカの国内銀行業の資産のうち16%を占め、商工業貸付では21%、預金では12%に達していたが、それが90年では、各々23%、29%、17%にまで上昇している。これまでみてきたように、商業銀行は商工業貸付や預金取入れでのシェアの低下に悩まされており、その原因は金融構造・環境の変化に依るものであるが、同時に外国銀行勢力に侵食されたという認識を強くさせた。

プラザ合意以後のドル安の進行は、外国銀行のアメリカ銀行の買収を容易にさせる条件となったと同時に、ドル建てでみた銀行の資産規模ではアメリカ銀行の規模が相対的低下・日本の銀行の規模が相対的拡大という結果をもたらした。日本の銀行の規模拡大に対し、米欧の勢力が抑制策として打出した B I S 規制は、含み資産に頼った日本の銀行勢力の膨張に対しては一定の効果があったとはいうものの、経営問題が深刻化してきたなかでアメリカの銀行にとっては両刃の剣として作用している。アメリカ国内での外国銀行、とりわけ日本の銀行の勢力拡大

に対して直接規制をしようという声が高まってくる。

### III 金融制度改革の焦点

#### 1 銀行・証券問題

1991年に議論された金融制度改革の焦点の一つは、グラス＝ステイーガル法に基づく商業銀行業務と投資銀行業務の分離規定の見直しである。

商業銀行の証券関連業務・投資銀行業務に進出しようとする試みはすでに繰り返し行われてきたが、現在に至るまでグラス＝ステイーガル法の改廃には到達していない。だがすでに商業銀行は、1987年以降セクション20子会社<sup>5)</sup>の認可をFRBから個別に獲得し、レベニュー債やモーゲージ担保証券、CP、各種アセットバック証券の引受・ディーリングに着手し始め、証券子会社を通じた形で事実上証券業務に進出している。また、証券子会社のうち一部のものは社債の引受まで認可を得ているものまでである。

アメリカの商業銀行の組織形態は、銀行が独立して営業している場合と銀行持株会社 (bank holding company, BHC) の支配下にある場合とに分けられ、また BHC は単一銀行持株会社 (OBHC) と複数銀行持株会社 (MBHC) とに分類される。このうちとくに MBHC の支配下にある商業銀行は、その行数、資産シェアともに1970年代後半以降急速に伸びた。独立銀行は資金調達面で銀行持株会社の形態に転換するものがみられ、また OBHC から支店展開の制限を突破するため MBHC に転換するものがみられた。80年代に顕著な展開を見せるスーパーリージョナルバンクは、複数の州に跨がって支店展開をしている MBHC 形態のものである。91年6月末の全米最大 100BHC のうち OBHC は12しかなく、大手商業銀行では MBHC 形態が主流をなしているといえる<sup>6)</sup>。

MBHC であれ OBHC であれ、商業銀行業務以外の各種容認業務に手を出す場合には、各業務に対応した子会社を通じる形になる。商業銀行が多角的な業務展開をする場合、BHC傘下の子会社を通じるということから、証券業務への進出についても BHC 形態が議論の中心とな

5) セクション20子会社については、青木さやか「アメリカのセクション20証券子会社」『東銀週報』第35巻第48号、1991年11月28日、参照。

6) *American Banker*, Oct. 1, 1991, p. 8. 大手銀行持株会社のうち MBHC で支配銀行子会社の多いのは、Bnac One Corp. (本拠オハイオ州コロンバス) 51行、South Trust Corp. (アラバマ州バーミンガム) 43行、Marshall & Ilsley Corp. (ウィスコンシン州ミルウォーキー) 41行、Norwest Corp. (ミネソタ州ミネアポリス) 40行、Sun Trust Banks (ジョージア州アトランタ) 36行、Firststar Corp. (ウィスコンシン州ミルウォーキー) 36行、等である。なお、OBHC で資産規模最大は Wells Fargo & Co. (サンフランシスコ) であるが、1行で支店数は585ある。また、Marine Midland Banks, Inc. (ニューヨーク州バッファロー) も OBHC であるが、支店は318あり、これらは州内に細かな支店網を有している OBHC である。それに対して、シカゴのマナーセンターバンク Continental Bank Corp. は、OBHC でしかも本店だけで営業し支店を有していない。(数値はいずれも1991年6月末時点。)

ってくる。

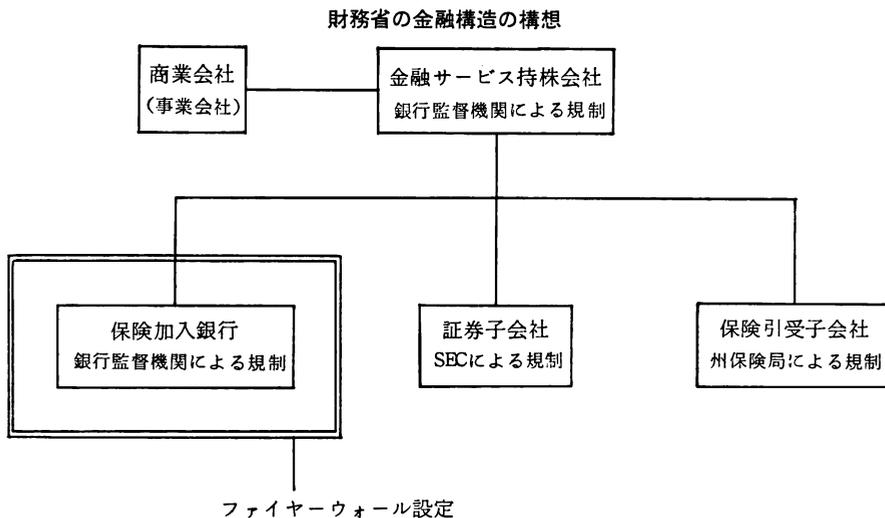
1988年金融近代化法案では、商業銀行と証券会社が関連会社関係にはいることを禁止したグラス＝ステイガー法第20条・第32条を廃止し、銀行持株会社の下に商業銀行と兄弟関係にある関連証券会社 (securities affiliate) の設立を認める案を出していた。結局、この法案は廃となり、セクション20子会社方式が再び暫定的な措置として残ることとなった。

1991年の財務省法案では、金融サービス持株会社 (Financial Service Holding Company, FSHC) への組織転換が提案された。FRBに登録されているBHCは自動的にFSHCに転換することが認められるが、FSHCは従来の銀行持株会社のほか、証券子会社や保険引受子会社をもその傘下におくことができる組織である。この証券子会社・保険引受子会社は、ともに各業務のフルサービスができるものとなる。また、FRBの個別認可によって設立されている既存のセクション20子会社は、3年間に限り存続を認められるという。

このFSHCへの転換は、銀行・証券・保険業務にわたりフルサービスができる持株会社が設立されるということであり、3部面の業務相互乗入れを認めるものである。また、3部面以外に従事する「商業」会社は、直接FSHCとなることができず、所有関係によって間接的に金融業務と結び付き、「多角的持株会社」として区別されることとなる。

## 2 預金保険制度の問題点

第1の銀行・証券問題は、金融機関の組織全般に関わり、将来の金融サービス業者の在りかたを問題とするものであるという点で重要であるが、それだけにこれまでも決着をみてこなかった問題である。それに対し、預金保険制度改革の問題は緊急性を持つものであり、具体化された。



出所) The Department of the Treasury, *Modernizing the Financial System: Recommendations for Safer, More Competitive Banks*, Feb. 1991, p. 56.

預金保険制度改革が緊急性を持っているという理由は、その基金の「枯渇」が目前に迫っていることによる。基金は、1987年にピークを記録したが、銀行倒産が88・89年ともに年間200件以上という高水準であったこと、さらに90年には倒産件数は減少したものの規模が拡大したことにより、90年末には85億ドルと3年間で半減し、さらに91年6月末には45億ドル、10月には24億ドルへと、急速に減少していった。商業銀行の経営悪化が景気後退ともからんで容易に解消しそらない見通しであることから、92年には基金が底をつくことが確実な状況となった。預金保険基金の補強はまさに緊急を要した。

しかし、1989年金融機関改革・再建・執行法によって貯蓄金融機関の救済に着手した際にも問題とされたが、預金保険制度の救済に依存しあるいは利用することを目的に金融機関の融資審査が甘くなり無謀な貸し込みによって経営破綻した金融機関までも救済するのかというモラル・ハザード問題がある。FDICの基金を公的な資金を使い補強するからには、銀行経営の健全性を如何に確保するのかという問題である。これは、単に基金を増強するに止まらず、預金保険制度上の改正によってリスクに応じて料率を変える等、金融機関リスク管理の強化を促す必要がある。また、それと関連するが、FDICが銀行監督機関として機能する面が大きい現状を是正するという点も焦点になる。

FDICは、創設以来いわばはじめて1980年代後半の銀行倒産時代に入りその保険機能が本格的に発揮される時代となったが、基金の急速な減少によってとたんに保険機能が危ぶまれるという状況に陥ったのである。

### 3 監督機関の再編

アメリカでは複雑な銀行監督体系がとられ、それがしばしば批判されてきた。今回の法案では、この監督体系を再編成しようとした。

商業銀行は州法銀行と国法銀行とに分けられるが、州法銀行の場合には各州の銀行監督局の、国法銀行の場合には通貨監督官(OCC)の監督下にはいる。連邦準備制度に加盟している商業銀行は、各地区連銀の規制を受けるし、FDIC加入商業銀行は営業状態についてFDICの監督に服する。OCC・FRB・FDICの3機関は、CAMELシステムによって銀行の格付を行い、営業状態のチェックをしている。また、BHCはFRBに対しその組織上の問題では事前承認を受けることが義務付けられている。貯蓄金融機関では、FHLB(Federal Home Loan Bank)システムに加盟しているものはFHLBBに、州法で設立されているものは各州の担当部局の監督下にあった。だが89年金融機関改革・再建・執行法によって、財務省の中にあらたに設置されたOTS(Office of Thrift Supervision, 貯蓄金融機関監督局)が規制・監督を総括することとなった。

今回の財務省法案では、財務省傘下のOTSとOCCは1992年いっぱいまで廃止され、92年年初に財務省内に新設される「預金金融機関監督局(Office of Depository Institutions

Supervision)」に統合される。また、FRBのBHCに対する監督権限のうち最大規模の銀行子会社が国法銀行であるFSHCや多角的持株会社の場合、その監督権限を預金金融機関監督局に移管する。さらに、FDIC加入でFRB非加盟の州法銀行については現在主にFDICが規制・監督を行っているが、その権限と人員をFRBに移すこととしている。これによって、FDICは預金保険機能に特化し、銀行監督機能は財務省とFRBが担うこととなる。

これまでアメリカの銀行監督体系は複雑であったが、その問題点は単に銀行監督が様々な機関から発せられるところから錯綜しているという止まらない。アメリカの中央銀行システムは連邦準備制度という特有の姿をとっており12連銀のうえにFRBが立つ形になっている。だが、連邦準備制度は商業銀行の加盟を基礎として形成されている制度であり、そのため非加盟銀行に対しては直接の規制・監督が及ばないことになる。国法銀行と州法銀行をあわせた商業銀行全体のうち、行数では連邦準備制度非加盟の州法銀行が半数以上を占めている。国法銀行には加盟義務が課せられているが、州法銀行では非加盟のほうが加盟銀行より遙かに多くなっている。非加盟州法銀行に対しては、直接的な規制・監督はFDICに加入している場合にはFDICがその任にあっている。全商業銀行のうち被保険銀行(insured banks)の割合は90パーセントに達し、ほとんどがFDICに加入している状況である。このためFDICの規制・監督機関としての役割がかなり大きなものとならざるをえないのである。

FRBは、連邦準備制度加盟銀行に対して規制・監督権限を有すると同時に、BHCに対し強力な監督権限を有している。すでに簡単に触れたように、BHCの支配下にはいる商業銀行のシェアが1970年代以降特に増大しており、また大手銀行の場合にはBHC形態(OBHCであれMBHCであれ)をとるものが殆どであり、そのことからFRBが監督機関としてカバーする範囲は、質・量ともに単純に加盟行数を非加盟行数と対比した場合よりも大きいわけである。また、フェドワイヤー(Fedwire)という国内決済システムによって銀行制度の中心に位置している点で、中央銀行システムとして機能しているわけである。

だが、中央銀行が全ての市中銀行を直接の規制・監督下に置いていないという点で、特有なシステムであるといわねばならない。預金保険機関であるFDICの規制・監督機関としての位置の大きさはそのことと対応している。

財務省法案では、FDICをいわば純粋な預金保険機能に限定し、銀行監督をFRBと財務省で分担しようとするものである。89年法によってOTSが新設され貯蓄金融機関の規制・監督が財務省の管轄下に置かれたことから、OCCとまとめて商業銀行・貯蓄金融機関に跨がる広範で強力な規制・監督機能を自らに付与しようというわけである。この構想によれば、従来監督機関としてその影が薄かった財務省傘下のOCCが整理されることとなる。

#### 4 外国銀行勢力の規制

Ⅱ-6でみたように、アメリカ国内での外国銀行勢力のシェアは80年代を通じ上昇し、銀行

業の国際競争力問題が議会でも取り上げられるようになった。

今回の財務省法案では、外国銀行支店の現地法人化方針が盛られた。外国銀行の支店（branch）は、本国の親銀行から独立した法人格を有していないが、預金取入れと為替業務・信用状発行等の国際金融業務や貸付業務が可能であり、1990年6月末時点でアメリカに370支店存在している。これらは、所在州の認可が必要であるとはいえアメリカ国内で銀行免許を受けて活動しているものではないので、設置については州際規制の対象とならない等、現地法人子会社の設立によるよりも有利な側面を持っている。この支店を現地法人化することは、アメリカ国内銀行免許を受けている米系銀行と規制・監督・業務条件等の点で同じ水準で競争をすることを余儀なくさせるものである。

この現地法人化案は、外国銀行にとって大きな負担になることから反対が強く、結局上下両院委員会の修正法案には盛り込まれなかった。だが、外国銀行に対する監督強化条項ははいることとなった。これは、アメリカ国内で証券業務等に進出する外国銀行は、親銀行の連結ベースでアメリカ銀行と同等の自己資本比率を達成することを求められるというものである。その比率はBIS規制の8%よりも高く、とくに90年初頭以降の株価低迷によって自己資本比率規制の達成に苦心している邦銀にとって高いハードルとなる。

また上院銀行委員会を通過した法案では、金融報復条項が盛り込まれていた。これは、アメリカの金融機関に対し市場を開放しない閉鎖的な金融市場国を対象に、アメリカ国内での当該国金融機関に対する報復条項を定めたものであり、とくに日本をターゲットにしたものであるといわれた。

## 5 議会の進展

以上簡単に財務省法案を中心に金融制度改革の焦点を何点かにわたってみてきたが、1991年の議会での審議の進展状況と法案の変化（修正）状況をみてみよう。

2月5日に財務省の「勧告」が出され、3月20日にはそれをもとに財務省の金融制度改革法案が提出された。下院では銀行委員会が6月28日にはほぼ原案通りに承認した。またエネルギー・商業委員会、農業委員会、歳入委員会の3委員会は、9月25日に修正法案を可決し、10月にはいと司法委員会でも承認された。上院銀行委員会では、金融報復条項を含み制限付きで州際支店設置を認める修正法案を、8月2日に可決した。9月末までに各委員会で幾らかの相違点を残しつつも、金融制度改革に向けた法案が出そろったのである。だが、25項目にもものぼるフェア・ウォール規定が厳格すぎその規定が盛り込まれた形ではむしろ多角的業務展開にとって障壁となるばかりであるとして、銀行業界から激しい反発が出ていた。その反対をうけ、11月4日、下院本会議では金融制度改革法案は否決された。11月14日には再び修正した法案についても否決してしまった。

上院本会議では11月23日可決されたものの、その後両院協議会で合意した統一銀行法案では

上院の金融報復条項ははずされ当初よりもかなり後退した内容で11月27日に両院で可決された。その内容は、第1に預金保険制度改革では、基金枯渇問題に対しては財務省等のB I Fへの700億ドルにのぼる緊急融資が決められた。また、B I Fは1口座当り10万ドルを上回る預金については95年以降補償しないこととする。さらに、銀行が支払う預金保険料率には格差を付ける。第2に銀行監督強化については、狭義自己資本が2%を下回る経営不良行に対し監督機関の早期の経営介入をはかること、また広義自己資本が8%を下回る銀行に対しては連邦準備銀行の流動性供与を制限すること、である。第3に外国銀行規制については、各州の認可に先立つFRBによる事前承認の義務づけと連邦準備銀行による年1回の検査が盛り込まれた。また、外国銀行と米国銀行の競争条件の平準化や現地法人化というテーマに関してFRBや財務省に調査検討が課せられた。

これによって、銀行・証券の業務分野規制や州際業務規制の見直しといったより大きな改革は見送られることとなった。

#### IV おわりに

アメリカの包括的な金融制度改革は、またもや先送りとなった。現在の金融（銀行）制度の根幹、すなわちグラス＝スティーガル法によるいわゆる銀行・証券分離規制や銀行の州際支店展開の制限は、80年代における金利自由化・金融の証券化・M&Aブームの進展によって、あるいは外国銀行のアメリカ市場の浸食や銀行・貯蓄金融機関の経営危機に対抗するためには、もはや窮屈な枠組みとなったのである。

だが、業務分野規制を見直すことは金融におけるエコノミーズ・オブ・スコープのはたらきという観点からだけで容認されるのであろうか。将来の金融サービス業の在りかたがまだまだ不透明な段階では、規制撤廃はその行く先を見定めたものとはいえないのである。S & Lの救済や預金保険制度改革のように緊急の要求にそうものが必要であることはもちろんのことであるが、この将来の金融サービス業の在りかたこそが金融制度改革の方向性を本当の意味で決めるものであろう。

(1992. 2. 3受理)