

- 下)『住宅問題研究』Vol. 6 No. 4 (1990年12月), Vol. 7 No. 1 (1991年3月), No. 2 (同年6月)。
- 黒田晁生「金融自由化および資産価格下落が金融機関経営に及ぼす影響」『経済研究(一橋大学経済研究所)』第42巻第3号, 1991年7月。
- 日本銀行「米国の貯蓄金融機関を巡る最近の動きについて 一経営悪化の背景と制度面での対応一」『調査月報』1989年8月。
- 「米国の預金保険制度改革を巡る最近の動向」『日本銀行月報』1992年12月。
- 日本証券経済研究所『アメリカの金融・証券制度の現状と課題 I』(証券資料), 1992年4月。
- 翁 百合「アメリカにおける金融機関破綻処理について」『Japan Research Review』1993年2月。
- 『銀行経営と信用秩序—銀行破綻の背景と対応—』東洋経済新報社, 1993年9月。
- 坂口明義「1980年代におけるアメリカ貯蓄金融機関の危機—GAO(米国会計検査院)の議会報告を中心として—」日本証券経済研究所 [1992] 所収。
- 三和総合研究所「米国における不良資産問題への対応」『今月の問題点』1994年1月31日。
- 柴田武男「アメリカにおける金融機関破綻のケーススタディ—S&L 問題を中心にして—」日本証券経済研究所 [1992] 所収。
- 高木 仁「アメリカ貯蓄金融機関産業の危機問題」『明大商学論叢』第74巻第3・4号, 1992年3月。
- 「FIRREA (1989年金融機関改革, 再建および規制実施法)の主要内容」日本証券経済研究所 [1992] 所収。
- 高月昭年「RTC 再論(上・下)」『金融財政事情』1994年2月7日, 14日。
- 山本勝己「アメリカにおける金融機関の経営危機と財政負担—S&L 危機への対応を中心にして—」『東京銀行月報』第45巻第6号, 1993年6月。
- 日本開発銀行設備投資研究所「アメリカの金融制度改革における銀行隔離論」『ECONOMIC TODAY』1992年6月。

*) 本稿は, 教員特別研究の成果の一部である。

- ・金利収入の取り扱い，資本と貸出の区分，費用と利子の資本化などである。

〈犯罪・詐欺行為〉

近年，預金金融機関の犯罪・詐欺行為に関する問題が急増し，その関連の訴追事件も増大している。当委員会の預金保険と規制に対する改革策は，犯罪・詐欺行為の削減に繋がるものと思われる。

- ・法律・会計の専門家は，連邦付保対象金融機関の弁護士・会計士などの専門責任に対し，信任確保，ディスクロージャー，責任確保に必要な特別のルールを開発すべきである。
- ・監督当局は，犯罪行為の発見・調査・記録作成に関与する弁護士，調査官，会計士などにより構成される「詐欺行為摘発組織（anti-fraud unit）」を設置すべきである。
 - ・監視委員会は事件内容公表に付き，然るべき予算措置，権威などを有する。
- ・議会の委員会は預金保険提供機関に対し監督責任をもち，GAO のデータを使用でき，規制当局に対して平衡機能をもつ。監視委員会に対して証人請求が可能である。
- ・マスコミは，経済金融事情にもっと精通していれば，将来の危機を予防するよう議会に対し圧力をかけ得たはずである。ジャーナリズム専攻分野で一層の研究を行なうことを通じ，何故 SL 危機をタイムリーに調査・報道できなかったかを明らかにされたい。

〔邦語参考文献〕

福光 寛『銀行政策論』同文館，1994年4月。

古川勇記「米 S&L 危機の処理と日本への示唆—最近における日米の中小金融機関の整理を比較して—」『農林金融』第46巻第7号，1993年7月。

井村進哉「米国スリフト業界のペイルアウトと金融制度改革の新段階（上・中・

る活動制限によってのみ達成されることになる。

MSC に付保預金を移管することによって、規制・監督の負担を減らすと共に、納税者の保護が増大するであろう。現行の銀行・スリフト・持株会社の規制・監督は FDIC による MSC 管理プログラムに取って替られることになる。

金融的技術革新と市場の変化により、スリフトの市場ニッチは侵食され、住宅ローンに対する特別な認可機関を必要としなくなった。

- ・スリフトは、商業銀行に転換する。現状の銀行との力関係からして、スリフトが今後とも住宅ローンに特化することは可能である。無論、それに限定されることはない。
 - ・単一スリフト持株会社法に認可された適正なグランドファーザー業務はそのままとする。
 - ・転換に伴う逆規制負担の削減も期待できる。
- ・FDIC を唯一の預金保険提供機関かつ唯一の規制当局とする。FDIC は、独立機関とし、議会への報告義務をもつほか、連邦準備と定期的協議を行なう。
- ・全ての連邦付保預金金融機関は、連邦規制ルール、規制当局、検査に従うものとし、州レベルの規制ルールは撤廃する。
- ・OCC（通貨監督官局）、OTS（貯蓄金融機関監督庁）は廃止する。

〈会計問題〉

付保対象金融機関の会計基準の改革も必要である。いかなる政府機関も FHLBB が行なったような会計基準、会計処理の緩和を行なうべきではない。適正なディスクロージャーを時価主義会計により行なうべきである。

- ・議会は、FAAB（連邦会計基準協会）・SEC（証券取引委員会）などに対し、悪用されないような会計基準策定を要請すべきである。
 - ・その際注意すべき点は、貸倒準備金、グッドウィル会計、手数料

切手・電子決済・現金引出可能な付保預金をもち、その運用は公的な
いし高格付け民間短期証券に限定されるものである。]

- ・ FDIC は、MSC の購入適格証券の基準を策定すべきである。
- ・ MSC は、連邦準備を保有し、連銀取引が可能である。
- ・ MSC は、流動性の高い、市場性のある証券を保有するので、日々市場でその経営状況がチェックされ、リスクの算定が可能になる。
- ・ MSC は、リスク・ベース資本基準とリスク・ベース保険料に従い、また FDIC の規制・監督下に置かれる。
- ・ FDIC のリスク管理が容易化し、保険対象外預金者の市場規律の要請に応える必要がなくなり、付保対象額も限定されることになる。
- ・ MSC は、銀行業にだけでなく、他の金融業関連会社を保有できるが、関連企業・親企業向け融資などの金融的取引はできない（配当支払を除く）。
- ・ これ以外の預金保険は撤廃する。ただし、経過期間中は、銀行・スリフトは現行付保預金を MSC に移管することとなるが、MSC に移管されない分は、特別な規制の対象外となる。
- ・ FDIC は、混乱除去のためセイフガードを提供する。
- ・ OMB（行政予算管理局）と GAO（会計検査院）は、預金保険の損失状況につき、共同報告を大統領・議会・公衆に行なう。
- ・ 預金保険提供機関は、モラル・ハザードおよび逆選択についての評価を行なう。
- ・ 預金保険提供機関は、規制・検査基準を決定する機関をもつ。

〈規制〉

銀行・スリフトによる現行のリスク評価の困難な付保預金制度が維持される限り、納税者の負担の軽減は規制・監督および銀行・スリフトに対す

1. 連邦預金保険プログラムは、政府の100%保証であることが認識されるべきで、自己完結の仕組みではないこと。
2. 政府の100%保証プログラムは、
 - a. 適用範囲
 - b. 規制当局としての単一の連邦機関の指定
 - c. 議会の監督担当委員会の指定を法制化すべきこと。
3. 連邦預金保険には包括的規制が必要なこと。
4. 厳密なディスクロージャー・ルールが必要なこと。
5. 付保対象はリーズナブルなものに限られ、企業買収、不動産投資、建築関連融資（ADC 融資）などは除外すること。
6. 預金保険の付保は他の政策よりも論理的かつ整合性があること。
7. 住宅金融機関などのような特定機関を対象としないこと。
8. 預金保険は維持するが、銀行・スリフト [訳者注：貯蓄金融機関のこと。SL と同義だが、相互貯蓄銀行 (MSB) を含めることもある] のような特定の機関に限定する必要はない。公衆の貯蓄の安全性の確保と、住宅ローンの供給促進は区別されるべきものである。

より詳細な法制・規制上の提言は次の通りである。

- ・預金保険プログラムは、財務省証券による資金調達を行なう機関が実施する。
 - ・これまでの経緯から、SL 危機終結のため RTC は早急に資金手当を終えるべきである。
- ・預金保険の付保対象預金は、資本と区別されるもので、市場取引のある短期負債に投資されるマネー・マーケット・ファンド運用分のみとする。いわゆる「金融サービス会社」(MSC [Money Service Company]) のみが付保預金を提供可能で、預金の利用は小切手、電子決済などに限定される。[訳者注：MSC とは銀行隔離論者の主張するもので、小

い、将来受取の金利や手数料の経常収入としての計上方法などに問題があり、支払不能な SL を利益が計上されているように見せかけたのである。さらに、FHLBB は GAAP 悪用防止の監督当局であったが、逆にもっと粉飾に手を貸すことになる RAP (規制当局会計規則) を採用し、資産を損失充当のため売却しても、帳簿上は資産計上のままにすることを可能にしたのである。

地域的要因 (サンベルトとくにテキサスでの不動産価格暴落) が損失を増大したこと。サンベルト地帯での不動産ブーム崩壊の影響が大きく、とくに巨額の「オーバービルディング (建築過剰)」と石油価格下落に影響を受けたテキサスで顕著であり、その上テキサスの監督がルーズで不健全かつ犯罪行為も蔓延していた。

問題の認識と規制強化の遅れが損失を拡大したこと。連邦規制当局の対応が遅れ、かつ緩やかで半歩的対応に終始した。

FSLIC (連邦貯蓄貸付保険公社) の再建の遅れ (不適切な支援) がコストを膨大にしたこと。ロビー活動が強力だったので、議会は1987年まで FSLIC の支援法案通過を遅らせた。

議会の監視が不十分で、政治問題化したこと。

マスコミが沈黙したこと。

3. 提言

以上の事実と結論から、当委員会は次のような提言を行なう。これらが採用されれば、金融システムは将来にわたり強化され、SL 危機のような事態の再来を防止する効果をもつであろう。

〈連邦預金保険〉

連邦預金保険の抜本的改革が、将来の悲劇を回避する上でのポイントである。その改革のポイントは次の通りである。

ローン市場と債券市場の統合は、住宅金融に特化した専門的金融仲介機関の必要性を減少させてきた。金融的技術革新は、住宅ローン債権を証券化し、市場において年金基金、ミューチュアル・ファンドなどの投資家に売却可能にした。モーゲジ・バックド証券の利用によって住宅ローンは、資本市場の一部となった。SL が住宅ローン債権を保有している必然性はなくなったのである。

このように、SL は市場ニッチを失ったのである。住宅ローンについての以前の役割はモーゲジ会社（モーゲジ債務のオリジネートとアンダーライトを行なう）によって取って替られた。1987年にモーゲジ・バックド証券の残高は、(非金融) 企業の社債残高に匹敵する規模になっている。

1981・86年税制改革法が不動産の「ブームと崩壊」サイクルをもたらしたこと。81年税制優遇措置は不動産投資ブームを起こしたが、86年改正で優遇措置が廃止されたため、商業用不動産ブームは崩壊した。このことが、SL に深刻な損失をもたらした。

犯罪、危険・不健全業務、詐欺行為が、連邦・州の規制当局の知識・装備・訓練の不十分さの故に、適切に対処されなかったこと。とはいえ、詐欺行為は SL 破綻の原因ではなく、むしろ甘い規制、不適切な監督の結果にすぎない。多くの SL の経営者は誘惑に負けなかったが、若干の経営者は付保預金でリスク投資を行なうという旨味を悪用し、リスクテイキング行動、アグレッシブな利潤追求、規制のループホール探し、徹底した詐欺行為に走ったのである。犯罪行為は SL の経営者、オーナーのみならず、弁護士、会計士、鑑定人、投資銀行を巻き込み、納税者の負担を莫大なものにした。空前の詐欺が発生したが、当委員会の判断では全体の損失の10～15%規模に相当するものにすぎない。

規制当局が会計処理を甘くして問題を隠蔽し、犯罪・詐欺行為を許したこと。1980年代初頭には、FHLBB の黙認あるいは推奨により、SL は GAAP (一般企業会計規則) を悪用した。会計的に、グッドウィルの取り扱

因によるものではなかったのである。

預金金利自由化と業務規制緩和により、SLの業容拡大と信用リスク・投資リスク増進がもたらされた。低（ないしゼロの）自己資本のSLでさえ、損失を出さず、リスク・ベンチャー業務で利益を得ていた。金利自由化は連邦付保預金を拡大したが、業務規制緩和による新規運用は潜在的には利益が上がるもののリスク・ベンチャー業務を志向させたのである。その結果、商業用不動産投資などのリスク分野への急進出となったし、加えて自己資本比率低下はリスク分野への戦略拡大に繋がっていたのである。

規制・監督基準の緩和も重要であったこと。監督・検査体制の後退とともに、規制基準が弱体化した。テキサス・カリフォルニアで事態は最悪であったが、連邦規制も弱体であったのである。自己資本規制は事実上存在しなかったし、新規参入が推進されたり、弱小SLがアグレッシブかつ（あるいは）不誠実な経営者によって買収されるということも起こったのである。たとえば、厳格な規制・監督基準であったとしても多くのSLがリスクかつ犯罪的戦略を行なうことを防げなかったであろう。

〈危機を激化させ、長引かせる要因〉

政治的システム（議会、独立規制当局、行政当局）のシステムティックな崩壊が、集团的行動を防止できなかったこと。SL業界のロビー活動が潜在的損失を軽視させ、痛みを伴う市場の力の発揮を押え込んでしまった。行政当局はSL問題を重要視せず、むしろ軽視していた。80年代半ばには、FHLBB議長と行政当局首脳との間の不信と敵対心が事態を悪化させたのである。

SL業界の競争力低下と住宅ローンのオリジネーターかつ保有者としての市場ニッチの喪失が、危機を激化させた。経済的・テクノロジー（金融的技術革新）要因が、SLの金融仲介機関としての価値を減じてきた。住宅

には起こり得なかったのである。

預金保険は SL 破綻の原因ではないにせよ、SL 破綻には必要な条件であった。預金保険は SL 破綻の引き金となっており、事態の悪化をもたらしたのである。預金保険の存在がなければ事態は破綻にまで至らなかったであろうと考えられる。一方、商業銀行、相互貯蓄銀行、クレジット・ユニオンも付保預金を扱っているが、SL が陥ったような事態に陥らず、悲劇的状況は回避できている。すなわち、いかなる金融機関であっても付保預金でリスク業務を行なう限り、納税者は将来に別の破綻が起こることを覚悟しなくてはならないことになる。このことこそ、預金保険の改革が将来の危機を回避する上での基礎である所以である。

SL の経験は、政府付保預金でリスクなベンチャー業務を行なう限り、政府の規制・監督が納税者の負担軽減にとって重要であることを物語っている。FIRREA によって規制・監督は改善されたが、このままでは規制当局は失敗し、誤りを犯すであろう。リスクな機関が政府付保勘定をオフラーし続ける限り、事態を悪用するインセンティブが働かし、規制当局も手をこまねくことになるわけで、結果的に費用のかかることにしかならないのである。

〈危機の促進要因〉

1979～82年の空前の高金利政策というマクロ経済的ショックは SL 危機の促進要因であったこと。固定金利長期住宅ローンをもつ SL にとって、この時期の金利上昇は資産収入以上の預金コスト支払となった。さらに、新規住宅ローンの収益以上に追加的預金のコスト上昇があつて、SL は過去には有益であった事業拡大による収益改善策が困難になった。巨額の損失が自己資本比率の悪化をもたらし、支払不能に追い込んだのである。金利リスクが SL 業界を危機に追い込んだが、このマクロ経済的要因は当初の SL 危機の要因であったが、その後の SL 危機・破綻はマクロ経済的要

連邦預金保険が根本要因である。連邦預金保険が存在したので、SL は事実上補助金付きで巨額の預金を受入れ、リスクな運用を行なうことができた。預金者は金融的損失についていかなるリスクも受けなかったのである。1980年代初期の規制緩和以前に、SL はその業務を住宅ローンに限定されていたので、ほとんど信用リスクを被ることはなかった。しかし、その後 SL は金利リスクの増大に見舞われることになる。すなわち、短期の預金で長期の固定金利住宅ローンを行なっていたからである。1979～82年の金利上昇期に、SL の収益性と自己資本比率は低下した。自己資本比率の低下時に、規制当局は自己資本比率基準を引き下げ、これは SL 業界の進展に寄与する効果をもったが、反面、リスクの拡大をもたらすことになった。預金保険の存在により、SL はその業務・運用の健全性・安全性と関係なく預金拡大を図ったのである。SL 業界は82～85年に56%の業容拡大を遂げるかわら、不動産開発、直接投資、金利投機を急増させた。いわゆる「モラル・ハザード」が支配的となり、SL の経営者・所有者は経営に失敗しても損を被ることはなく、事業拡大に奔走したのである。信用リスクが自己資本の充実なしに累積し、不健全な業務が一般化した。結局、クラッシュが起こり、その結果として SL 破綻となったのである。

このことは、預金保険なしには起こり得なかったといえよう。預金保険は SL 破綻の「必要条件」であった。預金保険がなければ、ハイリスクな SL は成長しえなかったはずである。預金者はリスク増大に伴い次第に高金利を要求するようになり、最後には資金を引き出したのである。

預金保険の付保限度が4万ドルから10万ドルに引き上げられたことも、事態を悪化させた。多くの SL は旧限度のままですら事業拡大を行なっており、付保限度引き上げにもかかわらず、付保預金でリスクな業務を行なうことはそのまま維持されたからである。

預金保険とリスクな業務の組合せによって、リスク管理に必要な市場の規律のシステムが奪われ、悲劇が生じた。SL 破綻は預金保険の存在なし

スク事業に進出でき、監督・検査は数年にわたり存在していなかったといわれるほどのものであった。納税者の負担の40%以上が、テキサスの SL から生じたことも偶然ではないのである。80年代後半のテキサスにおける不動産市場の暴落による影響が小さいわけではないが、SL・銀行などによる無節操な貸出による初期の過剰建築投資（オーバービルディング）が問題であった。カリフォルニアの状況も不動産市場拡大にもかかわらず相当なものであったし、フロリダの損失も同様である。テキサス・カリフォルニア・フロリダの州規制当局は犯行為等を許容した点につき責任を問われるべきであろうが、連邦政府も義務を怠った点は重要である。連邦規制当局には州法免許 SL の拡張を抑える権限があり、連邦預金保険基金を守るためにリスクな行動を制限すべきであった。不幸にも、連邦政府の行動は遅きに失したのである。

預金保険対象の預金者を守るための総コストは、現状で、現在価値ベースで約1,500～1,750億ドルにのぼるものと思われ、GDP の2.5～3%に相当する。1930年代の金融機関の破綻との比較は意味のあるものではないが、SL 破綻は納税者に膨大かつ無用の負担をもたらし、深刻な希少資源の浪費と、地域および産業の荒廃をもたらしたのである。SL 破綻は金融機関、政府そして政治過程に対する公衆の信認を揺がすものであった。

2. 危機の起源と原因

SL 危機には多くの要因があるが、当委員会は3つのカテゴリーに整理した。

- ・危機発生に必然的な基礎的条件
- ・危機を促進した要因
- ・事態が起こってから損失を長引かせた要因

〈危機の基礎的必要条件〉

然ではなく、カネのあるところに彼らは群がるものなのである。けだし、不誠実な潜在的利潤機会は高く一損失の危険はなく一、逮捕されることもなかったので、詐欺行為がそれ以上拡大しなかったことがむしろ不思議であった。

このような状況の中で注目しておくべきことは、ほとんどの SL は健全性を維持したことであり、慎重にかつ安全第一に行動していたことである。管理不能となるような率で業容拡大することなく、ハイリスク分野や詐欺的行動を回避していた。こうした SL は生き延びているのである。

巨額の損失を計上した SL の行動はこれとは対照的である。典型的な巨額損失計上の SL は、テキサス・カリフォルニアの州法免許（規制・監督が甘い）で、かつ株式組織のものに見られる（他の州では、連邦免許で相互組織のものも多いが）。破綻の典型は、個人が利益相反に直面するケースに見られ、それは SL の資本を個人的ベンチャー事業に注ぎ込むというものである。巨額損失を出す例は、ADC（acquisition, development, construction 企業買収、不動産開発、建築）のようなリスク・ベンチャーに保有資産を集中するとか、さまざまな分野への直接投資によって、高成長を遂げたケースである。一般的な認識とは異なり、ジャンク・ボンドは多くの失敗例では重要ではない。ジャンク・ボンドは11の大規模 SL（全て破綻した）に集中していた。大規模破綻例では、会計の粉飾により見せかけの利益計上が行なわれ、安全性と、支払能力が確保されていた。詐欺的行為は、高配当、高給与・報酬などによって SL から「搾りとる」ことによって行なわれた。端的にいえば、典型的な大規模破綻は、政策によって与えられた誘因を悪用したことに集約されるといえよう。

地域的には、テキサス・カリフォルニア・フロリダにおける損失が最大級のもので、州法免許 SL にとって投資環境が十分あり、監督・検査が緩いという環境におけるものである。テキサスではほとんど規制がなく、犯罪的行為に走る土壌があった。テキサスの州法免許 SL は無制限にハイリ

によって恒久的損失に置き換えることになったのである。

同時に、金融的技術革新と競争促進は、SLの収益力を低下させ、バランスシートの資産負債サイドの経済的価値を著しく下落させたのである。証券会社による“MMF”（マネー・マーケット・ファンド）はSL預金と競合することになったし、住宅金融市場の発展によってSLの既往債権の証券化（流動化）を可能にしたのである。新規金融分野への参入は往往にして過剰供給をもたらし、失敗することが多いが、政府はシュリンクすべき状況にもかかわらず、十分な成長の基盤もないままSLに新規参入を許したため、もろくも破綻を招いたのである。

82年以來の静観（黙認）政策の中で、連邦政府はSL破綻のコストを回避することを段階的に行なっていたが、そのステップ毎にコストは増大し、問題は深刻化していった。さらに、強力な政治的・官僚的圧力が働き、問題の先送りが行なわれた上に、自浄能力の喪失があったため、89年に根本的解決を図る時には膨大なコスト負担を必要としたのである。

規制当局、行政、議会はSL破綻の非難をとともに享受しなくてはならない。政策当局は静観（黙認）を決め込み、事態の好転のみを期待していた。あまつさえ、会計処理の緩和によって支払不能なSLを健全であるかのように粉飾し、自己資本比率を緩和してしまい、強力なSLロビーの言いなりになったのである。行政のトップはSL危機を優先順位の低いものとし、議会は静観（黙認）政策の法律化を受入れ、過剰な業容拡大と最終的解決の先送りを手助けしたのである。就中、預金保険はそもそも自己責任のもとで負担すべきリスクをないがしろにしたのである。

政策的対応がSL危機に対して誤っていたことも重要であるが、遂行された政策自体も誤っていた。新しい緩和された規制・監督も適切でなかったのである。

SL破綻の原因そのものではないが、空前の詐欺行為もSL業界で起こった。政策的誤りもあったとはいえ、不誠実な業者がSLに群がったのは偶

否決され続けたのである。

1979～82年に金利は、空前の高水準になり、固定金利住宅ローンの収益以上の預金金利上昇となったのである。巨額の経常損失と破産が生じ、81～82年に SL 業界の正味資産のマイナスは1,500億ドルに達した。業界全体の有形資産の正味資産 (tangible net worth) は、簿価ベースで預金のわずかに0.6%にすぎないという状況になったのである。

空前の高金利による支払不能な (insolvent) SL の増大にもかかわらず、政策的対応は後れていた。支払不能な状況はすぐに回復するものと思われていたし、金利も適正水準に下がると期待されていたからである。しかし、82年末の金利低下時に資産規模で2,200億ドルに達する415もの SL が支払不能のままであった。この対応には、約250億ドルのコストをかけてこれらの SL を閉鎖し、預金保険で補填する方策もあったのだが、連邦規制当局は事態を静観 (黙認) したので、損失は拡大していったのである。

80年代初頭、SL 業界もアメリカ産業の規制緩和の中で、規制緩和の波を受けたが、それはバランスを失するものであった。新しい業務が認められる反面で、監督は緩やかになり、預金保険は維持され続け、むしろ増強されていったのである。

このようにして、SL の資産・負債は急増し、未経験のリスク分野へ進出していった。同時に、健全経営の規制基準は存在せず、法定自己資本比率は低下し、体力のない SL も付保預金を利用して成長したのである。さらに、規制当局の認めた会計処理にも問題があった。監督・検査面での後退は連邦レベルで生じ、規制・検査はいくつかの州で事実上行なわれなかった。この新しい規制緩和政策は、深刻な利益相反の下に個人分野への進出を認めることとなった。規制緩和政策は、支払不能に陥り、資本力の弱い状態にある SL に対しても、付保預金を利用して、投機的分野や、時には詐欺的行動に邁進することを許容し、SL 破綻に至る重大な政策的エラーを行なったのである。金利リスクによる一時的損失を、不良債権拡大

Ⅳ．分析と提案，の4章からなるが，Ⅰ．にポイントが集約されているので，以下ではこの部分を訳出する（この報告書の紹介については，伊藤喜公邦三浦藤沢信用金庫会長の「活力を呼ぶ米国の S/L を検証する」『金融経済新聞（週刊）』[1994年2月28日号～6月27日号]の中に要約がある）。

金融機関改革・回復・強化委員会〔アメリカ大統領・議会諮問委員会〕

『S&L 破綻の起源と原因：改革の青写真

—合衆国大統領・議会への報告—』（1993年7月）

Ⅰ．要約と提言

1. 貯蓄貸付金融機関産業の危機の要約

1930年代に，議会は住宅政策の担い手として貯蓄貸付金融機関（S&L，以下「SL」と略記〔訳者注〕）を位置付けた。連邦預金保険は SL が市場金利以下で巨額の資金を入手し，それを長期・固定金利の住宅ローンに運用できるように補助を与えたのである。以後30年にわたって，住宅取得というアメリカン・ドリームの実現に対して SL は議会の期待に充分応えることができた。政府の規制が SL を競争から守り，利益を確保したので，SL の失敗はほとんど起こらなかった。金利上昇が顕著にならない限り，SL のリスクはないに等しかったのである。

1960～70年代になると，過度に専門化していた SL は，金利上昇に伴ってリスクの増大と利益減少，競争激化に巻き込まれるようになった。しかし，預金保険の存在により，SL 業界は伸張を続けることができた。本来，SL 業界が萎縮し，資本増強に努めるべきときに，反対のを行っていたのである。一方，資産・負債の強化により金利リスク増大に対処する弾力性を SL に与える提案は，議会によって住宅政策に反するものとして

＝コディ法律事務所のパートナー), ライタン (Litan, R. E.: ブルッキングス研究所上級研究員, ナロウ・バンキングで有名), マッコイ (McCoy, N.S.: スカッデン・アープス・メーファー・フロムのパートナーで SEC の企業金融部門の主任だった), ラウル・デュバル (Raoul-Duval, M.: 投資銀行デュバル・グループの議長) の6名が委員である (共同議長を含めると8名)。スタッフには, 銀行隔離論で有名なピアス・カリフォルニア大バークリ校教授 (Pierce, J.L.) のほか, プレストン (Preston, W.D.) など8名がいる。

金融理論的にはいわゆるコア・バンキングないしナロウ・バンキングと
いった銀行隔離論のメンバーが多いのが, 委員会の特色である。その報告書
の骨子は, S&L の大量倒産の直接の引き金は「予想外の高金利」や「政
府規制や検査基準の緩和」などであるが, 経営悪化にもかかわらず預金
が集ったのは, 「預金保険制度がバックにあったため」であり, その結果必要
以上に問題が深刻になったという, モラル・ハザードを強調している点に
ある。

そして, 預金保険制度の改革が必要であることを指摘し, 預金保険制度
に加入できるのは, 小切手決済や電子決済など基本的な金融業務に特化する
新タイプの「金融サービス会社」(MSC) に限定するように求めている。
MSC は, 当座預金などの決済性預金を集め, 政府や高格付け企業の発行
する短期債のみに運用する, 金融サービス会社である。このように, 委員
会メンバーに銀行隔離論者が多いということを反映した内容になっている。

さらに,

- ① すべての S&L は銀行に転換させ, 銀行同様 FDIC の監督下におく
こと,
- ② OCC (通貨監督庁) と OTS は廃止すること,
- ③ 金融機関の会計基準は時価主義を原則とすること,

などの対策が盛り込まれている。

報告書は, I. 要約と提案, II. 歴史的経緯, III. S&L 産業の崩壊,

金保険関連財政支出はネットで1,565億ドルで、財政赤字の20%に相当するという)、金融機関の破綻処理に納税者の負担が膨大になったことについて、議会などから相当な批判がある。

日本でもバブル崩壊に伴う金融機関の不良債権の処理をめぐる、S&Lの破綻処理問題が注目され、S&L問題については多くの研究がある(最近のものだけでも、日本銀行[1989]、井村[1990, 1991]、黒田[1990]、日本証券経済研究所[1992]、高木[1992]、翁[1993]、古川[1993]、山本[1993]、高月[1994]などがある)。

無論、アメリカにおいては膨大な研究調査がある。以下に訳出するのは、アメリカの大統領・両院議長から任命された委員、スタッフによる『S&L破綻の起源と原因：改革の青写真—合衆国大統領・議会への報告—』(1993年7月)と題された報告書である。この報告書は、先に指摘した納税者の負担という問題から、1990年包括犯罪取締法(公法第101-647条第25号F-2556)に基づいて設置された金融機関改革・回復・強化委員会(National Commission on Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement)により、大統領と両院議長に対してS&Lの大量倒産の原因を調査・報告したもので、1993年7月27日に発表された。この委員会は、公聴会(証言に立ったのは、プロクシマイヤー前上院銀行委員長、リーガン前財務長官、ライアン前OTS長官、セント・ジャーマイン前下院銀行委員長、ボルカー前連邦準備議長などである)、公式インタビュー、証言書(証言書を提出したのは、ガン前上院銀行委員長、ゴンザレス下院銀行委員長)などを踏まえて、これまでの作業報告書なども精査、検討の上で纏められたものである。同委員会のメンバーは、ブリマー(Brimmer, A. F.: President of Brimmer & Co. Inc. でかつマサチューセッツ大学教授)とスノー(Snow, J. W.: CSX Corp. のCEO)が共同議長で、ほかにカリファノー(Califano, J. A.: コロンビア大学のCASA [Center on Addiction and Substance Abuse]の議長)、クリッペン(Crippen, D.: ダバーシュタイン・グループの調査担当役員)、レヴィタス(Levitas, E. H.: キルパトリック

『S&L 破綻の起源と原因：改革の青写真 —合衆国大統領・議会への報告—』

村 本 孜

〈解説〉

アメリカの貯蓄金融機関・住宅金融専門金融機関である S&L (貯蓄貸付組合) は、1980年代に金融自由化の中で、相次いで規制緩和を受けた。預金金利の自由化、業務面での規制緩和が進み、本来業務である住宅ローンのほかにコマーシャル・ローン、消費者ローンの分野などに進出して、過大なリスクテイキングを行なった結果、いわゆる S&L 危機を招いた。このことは、アメリカの金融自由化の影の問題として広く認識されている。この S&L の危機・破綻については、急速な規制緩和(とくに州当局による規制緩和がもたらした州法免許 S&L の過大な業務拡大)のほか、自己資本比率規制の引き下げや会計処理の変更、検査の立ち後れや規制当局 (FHLBB [連邦住宅貸付銀行]) の失敗などによるものであることが知られ、すでに1989年の FIRREA (Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989 [金融機関整理復興執行法]) によって不健全な S&L の処理が政府 (OTS [Office of Thrift Supervision, 財務省貯蓄機関監督庁] と RTC [Resolution Trust Corporation, 整理信託公社: FDIC (連邦預金保険公社) の部局]) によって積極的に行なわれきたので、政府が処理しなくてはいけない不健全な S&L はその数が少なくなっている。しかし、この S&L の破綻処理に要した財政資金は2,000億ドル以上ともいわれ (山本 [1993] によれば、1988~91年度に連邦預