

FDICにみる米国預金保険制度の概要

わが国系統信用事業セーフティネットへの示唆

吉 迫 利 英

(財)農村金融研究会専務理事

〔要 旨〕

1. 米国の連邦レベルの預金保険制度は、大恐慌時の1933年に発足し、80～90年代初期の金融危機に直面して抜本的な改革が行われた。当時の金融危機の要因としては、リスク管理システムが不十分なままの自由化・規制緩和の立法、連邦規制・監督機関間の方針の温度差、そしてより直接的には、経済の「ブームと破裂」への金融機関行動があった。
2. FDICがとった銀行破綻処理の方法は、「ペイオフ(deposit payoff)方式」と「資金援助方式」に大別でき、資金援助方式には、「閉鎖型資金援助(P&A)」と「非閉鎖型資金援助(OBA)」の2つがある。時代を経て破綻処理方法の原則は変遷し、今日ではあらゆる破綻処理方法のうち費用が最小となるものを採用する「最小費用原則」がとられ、OBAはシステム・リスク(コルレス勘定を通しての決済システム全体の中断リスク)のおそれがある場合のみ例外的に認められることとなっている。
3. 銀行検査には、規制・監督機関による「現場検査(on-site examination)」と「現場外監視(off-site monitoring)」がある。前者によってCAMEL格付に応じた改善措置がとられ、後者によって、統計的手法で四半期ごとに「コール・レポート」のデータを分析し、銀行の経営状態がモニタリングされる。加えて、BIS自己資本規制とリンクした「早期是正措置(PCA)」がある。
4. 米国の預金保険制度は今日、平穩に推移しているが、銀行業務の変容(巨大化、国際化、ハイリスク金融商品開発等)に伴うリスクの複雑化、不透明化に対するリスク管理の手法や体制の整備、80年に10万ドルとして以来据え置かれたままである保険限度引上げの是非、リスク準拠の保険料システムの下で保険料ゼロの被保険銀行が大多数となっているので、より仔細なリスク度合いを反映し、銀行経営が好調のときに保険基金を充実し、危機に備えられる保険料システムの検討、等の長期的な課題を抱えている。
5. 一方、わが国の農漁協系統信用事業のセーフティネットは、公的な「貯金保険制度」は貯金の全額保護の特例措置がなくなり、業態独自の「相互援助制度」(農協、漁協系統別の制度)は法的裏づけのある「基本方針」「指定支援法人」と関連づけて機能が拡充・強化され、新たなステージに入っている。わが国系統信用事業のセーフティネットが、米国の事情から示唆を得る点は多いと考えられる。

目次

はじめに

1. FDICの沿革・業務機能の概要
2. 80年代金融危機と預金保険システムの抜本改革
 - (1) 80年代金融危機の概要と背景・要因
 - (2) 危機への対応
3. FDICの破綻処理方法と適用原則の変遷

4. 検査・監視システムと是正の執行措置
 - (1) 現場検査 (on-site examination)
 - (2) 現場外監視 (off-site monitoring)
 - (3) 自己資本規制と早期是正措置
5. FDICの近年の概況と課題
6. 新たなステージのわが国系統信用事業セーフティネットへの示唆

はじめに

米国の連邦レベルの預金保険制度は、大恐慌時の1933年に発足し、特に、80年代から90年代初期の金融危機に直面して抜本的な改革が行われた。その過程で、さまざまな破綻処理手法や破綻未然防止のための検査・監視システム等が開発・拡充され、現在に至っている。

一方、わが国の農漁協系統信用事業のセーフティネットは、新たなステージに入っている。公的な「貯金保険制度」は、貯金の全額保護の特例措置がなくなり、業態独自の「相互援助制度」(農協、漁協系統別の制度)は、法的裏づけのある「基本方針」「指定支援法人」と関連づけて、その機能が拡充・強化された。

もとより、日米の金融制度や預貯金市場等の違いから単純な比較・議論はできないだろう。しかし、新たなステージに入ったわが国系統信用事業のセーフティネットが、わが国よりも約40年の長い歴史と豊富

な経験をもっている米国の預金保険制度から示唆を得ることは多いと考えられる。

本稿は、連邦預金保険公社(FDIC: Federal Deposit Insurance Corporation)を対象に米国の預金保険制度とその関連事項等を概観するものである。

(財)農村金融研究会は、農水産業協同組合貯金保険機構、農林中金総合研究所の委託により、アニュアルレポートを含むFDIC刊行文献の翻訳を行った(該当文献名は、本稿末尾の<参考文献>欄参照)。

本稿は、訳出した文献とその関連調査をもとにとりまとめたもので、本文中意見にわたる部分は、特に断らない限り筆者個人の見解である。なお、使用している邦訳の用語は原則として「FDIC(連邦預金保険公社)関連訳語集」(2001年3月(財)農村金融研究会)によった。

1. FDICの沿革・業務機能の概要

FDICは、1920年代末からの大恐慌時に、小口預金者保護を目的として、「1933年銀行法」に基づき設立された(翌34年業務開始)。これにより、連邦レベルの預金保険制度の

基礎が築かれた。当初のFDICは、銀行のみを対象としており、貯蓄金融機関については「連邦貯蓄貸付保険公社(FSLIC)」が、別途「34年全国住宅法」に基づき設立された。^(注)

その後50～60年代は、全体的に経済が安定・繁栄し、金融業務の規制もあって、金融機関は比較的順調な経営を続け、預金保険制度も総じて平穩に推移した。しかし、80～90年代初期には大量の金融機関破綻(特に貯蓄貸付組合(S&L)や農業銀行等)を経験し、90年代初めには、後述するように保険基金の適正化、預金保険機関の整理統合など連邦預金保険システムの抜本改革や、規制・監督・検査が強化され、金融システムが安定化し今日に至っている。現在、FDICは連邦レベルの預金保険機関として次の3つの基本的機能をもっている。

預金保険者としての機能

銀行(2000年末現在被保険銀行数8,572)及び貯蓄金融機関(同1,333)の保険機関として、それぞれの保険基金を分別管理し、リスクを統御する。被保険金融機関が破綻すると、ペイオフまたは資金援助によって、預金者を保護する。

破綻した被保険金融機関の管財人としての機能

管財人として、破綻した被保険金融機関及び、旧FSLIC、旧整理信託公社(RTC)から移転した資産・負債を整理・回収する(内容後述)。

規制・監督機関としての機能

他の2つの連邦規制監督機関及び州当局と第一義的監督責任を分担している。FDIC

は、連邦準備制度(FRS)非加盟州法銀行とFDIC被保険貯蓄金融機関を監督し、通貨監督局(OCC)は国法銀行を、FRSは加盟州法銀行と持株会社を、州当局は州法銀行を、監督している。

また、FDICは、国法銀行及びFRS加盟州法銀行の現場外監視(off-site monitoring)と貯蓄金融機関の現場検査(on-site examination)の権限をもっている。

(注) 現在、米国の連邦レベルの預金保険機関は、銀行、貯蓄金融機関を対象とする連邦預金保険公社(FDIC)と、信用組合を対象とする全国信用組合保険基金(National Credit Union Share Insurance Fund)があるが、本稿では連邦預金保険公社を対象に述べる。

2. 80年代金融危機と預金保険システムの抜本改革

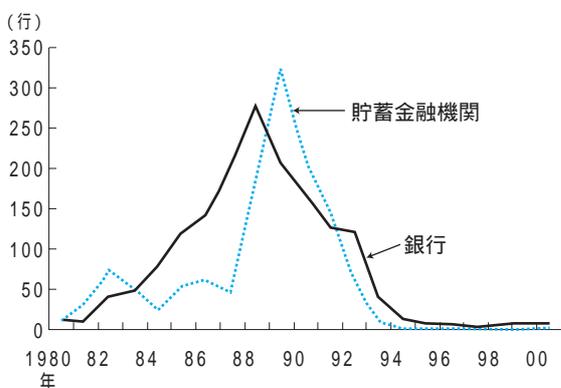
(1) 80年代金融危機の概要と背景・要因

米国は、大恐慌時の1930年代初期と80～90年代初期の二度にわたる金融危機を経験している。30年代初期の9,000行を超える集中的な金融機関破綻の後、50～60年代は、繁栄する経済環境と金融業務規制等によって金融機関の破綻は75件にとどまった。当時一般に、米国の金融制度は地域社会で営業する独立した多数の小規模な金融機関からなっており、この破綻数はとるに足りないものであったといえよう。しかし、金融機関経営は、70年代に変化し始め、80～94年にかけて二度目の危機に陥り、この間に1,617の銀行と1,295のS&Lが破綻した(第1図)。金融機関の破綻は、15年間

にわたって平均すれば1日おきに、なかでも危機の最高潮期(88~92年の5年間)には毎日1件の割合で、発生したことになる。また、全金融機関の6分の1が破綻し(15年間の破綻銀行・S&L数/87年末現在の銀行・S&L数 2,912/17,325)、破綻金融機関の資産は全金融機関のその約5分の1を占めた。

このような金融機関破綻数増加の要因等について、FDICは、詳細な検証を行ったうえで、「単一の原因、あるいは少数の要因によるものではなく、種々の複合的な力の結果であった。第一に、経済・金融・立法・規制等が破綻の前提条件を設定した。第二に、地域・部門の激しい景気後退が破綻の大部分を導いた。第三に、これら市場内の一部の銀行が過度のリスクを引受け、また監督当局の不適当な規制を受け、その結果、不釣り合いな数で破綻した」としている(『History of the Eighties - Lessons for the Future』)。この内容の要点を整理すれば、主として次の3点を挙げることができる。

第1図 破綻金融機関数の推移(1980年以降)



資料 FDIC『Annual Report』『Resolutions Handbook』

リスク管理システムが不十分なままの自由化・規制緩和の立法

米国では80年代初期に、金利の自由化、業務の自由化などの競争と規制緩和を促進する金融制度面の立法が行われた。「80年預金金融機関自由化及び通貨監督法(DIDMCA)」は、預金金利の最高限度の段階的な撤廃、貯蓄金融機関の機能拡大、預金保険限度の大幅引上げ(4万ドルから10万ドルへ)(第1表)を実施した。次いで、「82年ガーソン-セント・ジャーメイン預金金融機関法」が成立した。これは、高金利下で調達・運用の金利ミスマッチを主因に当時すでに経営が困難化していたS&Lに、金融機関としての経営存続のための施策を講じたものであり、当時の自己資本要件を5%から3%に緩和し、住宅金融以外に新たに商業的貸出等の一般貸出、有価証券投資などを認めた。また、銀行、貯蓄金融機関に短期金融市場金利預金(MMC)を公認し、国法銀行の不動産貸付限度も緩和した。こうした金利と業務の自由化と競争促進的な立法が、リスク管理システムが不十分なまま実施された。

第1表 保険料率と保険限度の推移(BIF)

	保険料率(%)	保険限度(ドル)
1934年1月		2,500
7		5,000
35.1	0.0833	↓
50.9		10,000
66.1		15,000
69.12		20,000
74.11		40,000
80.3		100,000
90.1	0.12	
91.1	0.195	
7	0.23	
93.1	0.23~0.31	
95.7	0.04~0.31	
97.1~	0.00~0.27	

資料 FDIC『Annual Report』ホームページ
(注) 93年1月以降リスク準拠保険料。

この結果、貯蓄金融機関と銀行の競争が激化し、貸付の急速な拡大と需要を上回る住宅融資が行われ、その後の景気後退期の銀行、S&Lの大量破綻につながった。

連邦規制・監督機関間の方針の温度差
金融の自由化・競争促進と金融機関の安定性・安全性維持との間の適正なバランスに関して、当時の連邦規制・監督機関間のスタンスに温度差があった。このことは、免許授与、ブローカー預金の利用、自己資本要件等に関する姿勢の違いに表れた。通貨監督局(OCC)は、免許管理機関として競争による利潤機会追求について銀行に自由度を与えるべきとの姿勢が強く、FDICは保険機関として預金保険基金の保護に傾斜し、連邦準備制度(FRS)はその中間、という図式がみられがちであった。

経済の「ブームと破裂」への金融機関行動
金融機関破綻のより直接的な原因は、農産物価格、石油価格、商業的不動産価格等をはじめとする特定の部門と地域における経済活動の「ブームと破裂」に対してとった金融機関行動があげられる。

これを銀行についてみると、80～94年に破綻した1,617銀行のうち78%が、これらの「ブームと破裂」が起きた3地域(南西部、北東部、カリフォルニア)にあった銀行またはそれ以外の地域の農業銀行(農業向け融資割合が25%以上の銀行)であり、これらの破綻は、破綻銀行資産の71%を占めていた。こうした破綻銀行の共通点として、

景気後退前の経済拡大で積極的に融資を拡大した、生き残った銀行に比べて融資/総資産、不動産融資/総資産の比率が高く、大きなリスクを負っていた、と指摘されている。

一方S&Lは、それまで預金金利規制や住宅金融分野で安定的な収益を確保していた。その後、預金金利自由化が進展するなか、高金利となった80年代初め、大口の市場性短期資金依存の調達資金と、低金利時代の長期・固定金利の運用資産(住宅資金)とに金利のミスマッチが生じ、このころすでに業績が悪化し、破綻の危機が内在していた。

加えて、その後、先述の金融自由化が進展し、S&Lの経営改善のため業務分野の規制も緩和されたので、非住宅用不動産投資や商工業向けへの一般貸出、ジャンク・ボンド等有価証券への投資が増大した。このようにS&Lは、リスク管理が不十分なままに業容を急拡大したが、おりしも「ブームと破裂」による地域と部門の大きな景気後退が重なり、信用不安が一気に顕在化・拡大し、大量の破綻につながった。

(2) 危機への対応

貯蓄金融機関(特にS&L)の危機が深まり、銀行の経営問題も進展するなか「87年銀行公正競争法(CEBA)」が成立した。これにより、「金融公社(FICO)」を設立し、FSLICの基金再適正化を図ることとした。また、農業銀行に対しては、貸倒償却を調整する猶予(forbearance)政策がとられ、

FDICに破綻処理手法(内容後述)としてP&Aの変形であるブリッジ・バンクを公認した。

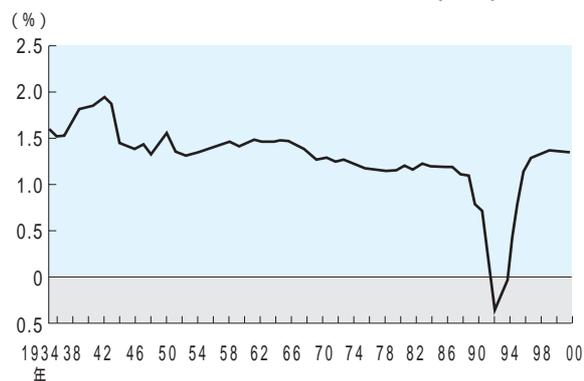
しかし、FSLICが急増するS&Lの破綻処理で支払不能となったため、「89年金融機関改革救済執行法(FIRREA)」によって保険機関の再編成が行われた。

すなわち、貯蓄金融機関の預金保険がFDICに移転され、FSLICが廃止されるとともに、FDICに新たに銀行保険基金(BIF)、貯蓄組合保険基金(SAIF)、FSLIC整理基金(FRF)の3つの基金が設けられた。BIFとSAIFは、預金者保護のための保険基金であり、それぞれ、銀行と貯蓄金融機関を対象としている。FRFは、旧FSLICの資産・負債のうち、RTCに移転された以外のものが移転され、その業務終結を行うための整理基金である。また、「最低基金準備率(DRR)」「基金/付保対象預金)を1.25%とすることが義務付けられた(DRRを下回った場合の特別保険料の徴収、上回った場合の保険料の払戻しが可能である)。

加えて、時限機関(最終改正で96年12月末までに閉鎖)である整理信託公社(RTC)が設立された。RTCは、財産保全人または破産管財人として、旧FSLICが付保していた破綻S&Lの資産・負債を管理・整理するために設けられた破綻処理専門機関である。RTC終結法により、RTCは95年に閉鎖し、その残存資産・負債の清算はFDIC(FRF基金)に移転された。

一方、銀行保険基金(BIF)も銀行の破綻処理増加によって保険収支が年々悪化し、91年には基金準備率がマイナスに陥った

第2図 保険基金準備率の推移(BIF)



資料 FIDIC『Annual Report』

(第2図)。こうした状況に直面して、「91年連邦預金保険公社改善法(FDICIA)」によって、基金の補強と併せて規制の強化が行われた。

その主なものは、「早期是正措置(PCA)」の導入と年1回の検査・監査との義務づけ、自己資本不足金融機関のプロカー預金の利用禁止、州法銀行の活動制限、「最小費用原則」による破綻処理方式の厳格化、保険料のそれまでの一律方式から「リスク準拠方式」への変更、などである(「早期是正措置」「最小費用原則」「リスク準拠保険料システム」の内容については後述)。

こうして、80~90年代初期の規制緩和・自由化時代の銀行破綻をもたらす一因となったリスク抑制策の不備に対して、破綻の防止・抑制のための規制・監督・検査システムの強化や保険システムの再構築が行われたのである。以下ではこれらのうち、FDICによる破綻処理手法と規制当局諸機関による検査・監視システムを中心にみてみたい。

3. FDICの破綻処理方法と適用原則の変遷

FDICがとった銀行破綻処理の方法は、「ペイオフ (deposit payoff) 方式」と「資金援助方式」に大別できる。ペイオフ方式は、預金者に破綻金融機関の付保預金を支払う破綻処理方式である。また、資金援助方式には、破綻金融機関を清算し、その資産・負債を健全金融機関に買取・承継 (P&A) させる「閉鎖型資金援助」と破綻目前の金融機関に対し営業継続のための支援を行う

「非閉鎖型資金援助 (OBA)」の2つがある。第2表はその概要である。

設立当初のFDICには、保険限度まで預金を支払うペイオフだけしか認められていなかった。その後、「35年銀行法」で資金援助方式が導入され、合併、営業譲渡への貸付、資産の買取り、保証、資金贈与などへ適用が認められ、40年代以降の破綻処理は閉鎖型資金援助であるP&Aが主流となった。「50年連邦預金保険法」では、各処理方式別にFDICの見込費用を算定し比較する「コスト・テスト」を実施し、破綻処理にあたってペイオフ・コストを下回る処理方法を採用

第2表 破綻処理の方法

破綻処理方法の分類		破綻処理方法の概要
ペイオフ (Deposit Payoff)		<p>保険者であるFDICは、破綻金融機関の預金者に付保預金の全額を支払う(付保限度額は現在100千ドル)。銀行認可当局が金融機関を閉鎖した直後、FDICは管財人に指名される。付保限度を超える預金とその他の一般負債は、直ちに弁済を受けることなく、管財人であるFDICが管財人の証明書を発行し、その所持人に対して破綻金融機関の資産処分による回収金の一部分に対する請求権の資格を保証する。</p> <p>FDICによる直接ペイオフ(一般に「ペイオフ」と呼ばれる)と付保預金の移転(健全金融機関に破綻金融機関の付保預金口座と保証負債を移転し、その金融機関はFDICの代理人として付保預金を支払う)の方法がある。</p> <p>1991年のFDIC改善法による最小費用原則に則したP&A処理での応札がない場合にのみ実施される。</p>
資金援助	閉鎖型 資産・負債の承継 (P&A)	<p>最も一般的な破綻処理。入札により健全な金融機関が、営業地盤(franchise value)に相当するプレミアムつきで破綻金融機関の一定資産を買取り、付保預金を含む一定負債を承継する。FDICが承継負債の超過相当額の資金援助を行う。</p> <p>買取・承継する対象資産・負債の内容の違いによって、基本的P&A、貸付金買取P&A、修正P&A、プット・オプション付P&A、資産プール選択権付P&A、全資産P&A等のバリエーションがあるほか、より特別なものとして損失分担P&A、ブリッジ・バンクがある。</p> <p>損失分担契約は、一般的に、相当規模の商業貸出や商業用不動産融資を持つ銀行の売却に用いられ、FDICがこれら融資の損失の80%を引受け、残りの20%を落札した銀行が引き受ける。損失分担貸出資産の回収部分は80%、20%の割合で受け取ることになる。</p> <p>ブリッジ・バンクは、フルサービスの国有銀行で、通貨監督局が認可しFDICに監督される。期間は2年で、1年ごとの延長が3年まで可能である。この方法は、FDICに最終破綻処理をとりまとめるまでの時間を与えるので、大規模、非常に複雑な破綻の場合に有効である。</p>
	非閉鎖型 OBA	<p>保険者であるFDICは、破綻の危険があると判定された営業中の被保険金融機関に、現金贈与、貸付、資産買取、預金の預け入れ等による営業継続のための金融的支援を行う。</p> <p>この方法は他の破綻処理に比べて、政策的にも、コスト的にも、管理上においても重大な障害に達する。93年FDI法改正により、システム・リスクの判定がある場合以外はOBAの可能性が排除され、結果的に、92年以来行われていない。</p>

資料 FDIC『Resolutions Handbook』

(注) 上記の破綻処理方法のほか、主として80年代に「純資産証書プログラム」「利益維持契約」「自己資本猶予プログラム」「貸倒分割償却プログラム」等の「猶予政策」と呼ばれる処理方法が実施された。

用すべきとする「ペイオフ・コスト以下原則」が規定された。同時に、地域社会にとってその銀行の存在が不可欠と判定される場合（「不可欠性原則」）に限って非閉鎖型資金援助（OBA）も認められることとなった。

第3表は、80年以降、FDICの破綻処理方法別の実施状況をみたものである。80～94年の1,617件の破綻処理方法は、「ペイオフ（18.3%）」（うち、「付保預金の移転」を除く「直接ペイオフ」は7.4%）「P&A（73.5%）」「OBA（8.2%）」であり、P&Aが主流である。どの破綻処理方法にウェイトがおかれたかは年代によって異なっている。コスト・テストの結果によって処理方式が決定

される仕組みが導入されたとはいえ、80年代初期の処理方式には、社会的混乱や清算に伴う実務処理の負担等を考慮して、保険機関がコスト・テストを厳密に守らない裁量の余地がまだあった。

このうち、ペイオフは、小規模銀行の破綻処理に多用された。これは、破綻に伴う地域社会の混乱が比較的小さかったこと、また、営業地盤（franchise value）に相当するプレミアムが少額またはマイナスとなるため、P&Aのコストが、ペイオフのコストより大きくなることなどの事情があったからである。

加えて、「82年ガーン-セント・ジャーム

第3表 破綻処理件数とBIF破綻処理方法別の内訳（1980年以降）

（単位 件、%）

	銀行保険基金（BIF）の破綻処理					貯蓄金融機関の破綻処理				合計
	ペイオフ		資金援助		計	SAIF	FSLIC	RTC	計	
	直接ペイオフ	付保預金の移転	閉鎖型	非閉鎖型						
			P&A	OBA						
1980年	3	-	7	1	11	/	11	/	11	22
81	2	-	5	3	10	/	34	/	34	44
82	7	-	27	8	42	/	73	/	73	115
83	7	2	36	3	48	/	51	/	51	99
84	4	12	62	2	80	/	26	/	26	106
85	22	7	87	4	120	/	54	/	54	174
86	21	19	98	7	145	/	60	/	60	205
87	11	40	133	19	203	/	48	/	48	251
88	6	30	164	79	279	/	185	/	185	464
89	9	23	174	1	207	-	8	318	326	533
90	8	12	148	1	169	-	-	213	213	382
91	4	17	103	3	127	-	-	144	144	271
92	11	14	95	2	122	-	-	59	59	181
93	5	-	36	-	41	-	-	9	9	50
94	-	-	13	-	13	-	-	2	2	15
小計 （割合）	120 （7.4）	176 （10.9）	1,188 （73.5）	133 （8.2）	1,617 （100.0）	-	550	745	1,295	2,912
95	-	-	6	-	6	-	/	2	2	8
96	-	-	5	-	5	1	/	-	1	6
97	-	-	1	-	1	-	/	-	-	1
98	-	-	3	-	3	-	/	-	-	3
99	-	-	7	-	7	1	/	-	1	8
2000	-	-	6	-	6	1	/	-	1	7
計	120	176	1,216	133	1,645	3	550	747	1,300	2,945

資料 FDIC 『2000 Annual Report』『Resolutions Handbook』

（注）『2000 Annual Report』の基本統計では、82年はP&Aが25件、OBAが10件、83年はP&Aが35件、OBAが4件、88年はOBAが80件となっているが、本表では『Resolutions Handbook』の件数を用いた。

イン預金金融機関法」は、OBA方式について「不可欠性原則」を緩和し、清算コストより小さければ実施できる「清算以下費用原則」を採用するとともに、連邦所得税の優遇もつけられた。

そのなかで84年のコンチネンタル・イリノイ銀行の破綻処理がOBAによって行われ、全預金者を保護する大銀行救済となった。これは「不可欠性原則」が「too big to fail」(「大きすぎて潰せない」)に変質し、大銀行を救済したもので、銀行経営者のモラル・ハザード、中小銀行と大銀行間の公平性等の問題があるとしてさまざまな批判を浴びた。

こうした経過の後、「87年銀行公正競争法(CEBA)」により、ペイオフ・コストよりも小さいことを条件にブリッジ・バンクの創設を認め、「89年金融機関改革救済執行法(FIRREA)」は、OBAの税制優遇を廃止した。

さらに、「91年連邦預金保険公社改善法(FDICIA)」によって、保険基金の支出に厳密な対応を求められた。あらゆる破綻処理方法のうち費用が最小のものを採用する「最小費用原則」を義務づけ、OBAはシステム・リスク(コルレス勘定を通しての決済システム全体の中断リスク)のおそれがある場合のみ例外的に認められることとなった。93年以降、OBAは1件もない。

また、預金保険制度に大きな影響を与える「預金者優先弁済権」の規定が含まれている「93年予算一括調整法」が成立した。同法は、清算の際に破綻した金融機関の預

金者(保険金支払によって付保預金者に代位するFDIC、限度超過預金者を含む)の請求権が、一般債権者を含むすべての請求権に最優先することを定めているものである。これによって、保険基金の収支改善につながるとともに、清算時の配当原資 預金債権請求権であれば、結果として預金が全額保護されることになる。

4. 検査・監視システムと 是正の執行措置

金融機関の経営改善と破綻未然防止のため、検査、監視のシステムについても80~90年代初期の金融危機を通じて、いくつかの新たな手法が開発・確立されてきた。

ここでは、現場検査、現場外監視、早期是正措置についてみてみたい(以下では金融機関一般のことを「銀行」と表記した)。

(1) 現場検査(on-site examination)

銀行検査には4つの基本的な観点がある。第一は銀行の信頼性という面での規則と基準に従って銀行が運営されているかどうかであり、第二は貸付^(注)(注)^(注)...
うかどうかであり、第二は貸付^(注)(注)^(注)...
(注)^(注)(注)^(注)...
(注)^(注)...
...
が金融機関の健全性に焦点を当てた「統一金融機関格付システム(UFIRS)」で使われる「CAMELシステム」による安全性・健全性検査である。

(注)消費者保護のため金利等重要な取引条件を所定の書面によって消費者に理解させる義務の規定。

CAMEL(S)評価の構成要素は、資本充実度(Capital Adequacy)、資産の質(Asset Quality)、経営陣(Management)、収益力(Earnings)、流動性(Liquidity)である。その後96年に、市場リスク感応度(Sensitivity to Market Risk、金利、外為レート、商品相場、ポートフォリオの変化等から、どの程度的確に銀行の収益と資本を保護する準備を整えているかについて評価)が追加された。

これらの項目の検査結果を総合化したものが「CAMEL総合格付」と呼ばれるもので、それぞれの銀行が5段階に格付される(格付1が最上級)。格付が3以下になれば行政上の措置が行われ、最低である5の金融機関には、保険の停止や業務停止等の重い措置がとられることとなる(第4表)。このCAMEL格付システムによる現場検査は、

80～90年代の破綻銀行の破綻前2年以内に検査を受けた大部分の破綻銀行を識別した。しかしながら、いくつかの限界も持っていた。それは、2年以内に破綻した銀行の46%を識別できたにすぎず、その後の破綻した銀行の状況の厳しさを必ずしもとらえていなかった、銀行内部の事業実績だけに基づき現在の財務状態だけを測定し、まだ反映されていないが将来問題を惹起するかもしれない地域的な経済動向を考慮していない、将来予測型のものでなく、長期的リスク要因を体系的に探知するものでもない(『History of the Eighties - Lessons for the Future』)、ということである。FDICは、これらの点に詳細な検証を加えたうえで、80～90年代の現場検査からの教訓として次の4点を挙げている。

80年代初期の検査要員の削減方針は、高リスクな方針であった(レーガン政権の指令に基づき81年にOCCはすべての検査官の採

第4表 C A M E L 総合格付

	内容(骨子)	FDICの主な略式・正式措置
総合格付1	あらゆる点で基本的に健全で、監督上の懸念なし。	
総合格付2	基本的に健全だが、是正可能な若干の弱点が見られる可能性もある。弱点のある分野の懸念が拡大しても、監督機関の対応は、標準的な業務の流れの中の微調整で解決される範囲に収まり、経営は満足なものであり続ける。	
総合格付3	財務、経営、法令等遵守の弱点が、やや問題から不十分までの範囲にある。監督上の懸念を引き起こし、欠点へ対応するための標準以上の監督を必要とするが、総合的な体力や財務能力は、破綻を起こすにはほど遠い。	(略式措置) ・了解覚書 ・役員会決議
総合格付4	きわめて多くの深刻な財務上の弱点、あるいは他の不十分な状態の組合せを有する。破綻の高い可能性があるが、まだ切迫したもの、明白なものではない。綿密な監督上の注意や財務監視が、また是正措置に関する明確な計画が必要である。	(正式措置) ・業務停止命令 ・保険の停止 ・役員等関係者の解任
総合格付5	破綻の見込が目前または近い時期に迫っている。不安全・不健全な状態の規模と程度が非常に重大なので、株主や他の公的・私的な資金援助源からの緊急の救援が必要である。緊急の決定的な是正の処置がない場合、預金保険金の支払、緊急資金援助、合併、買収、のどれかを必要とする。	

資料 FDIC『History of the Eighties - Lessons for the Future』

(注) 総合格付3は要注意銀行、4及び5は問題銀行。

用を凍結し、FDICもこれに倣った。連邦と州の検査官は79～84年間で7,165人（6,132人へと14%減少した）。

銀行のコール・レポート（四半期ごとの銀行経営状態にかかる報告書）の完全性を確実にするためには現場検査を頻繁に行う必要がある。

保険基金の損失を食い止める問題金融機関の早期発見については、監督機関による監視と執行措置が有効であると考えられる。

検査システムは、地域の経済状態の変化が提起するリスクをもっと体系的に把握する必要がある。

(2) 現場外監視 (off-site monitoring)

コンピュータによる現場外監視の出現は銀行検査・執行に大きな影響を及ぼした。現場外監視システムは、銀行から四半期ごとに提出される「コール・レポート」のデータを使って、規制・監督機関が、銀行の状態の指標を作り、どれだけ銀行が次の2年以内に破綻する高い確率を持っているか

を予報し、次の定例現場検査の前に銀行に対して監督上の追加注意事項を決定できるようにすべく開発された。各規制機関の現場外監視システムの概要は第5表のとおりであり、さまざまな統計手法を用いて銀行の経営データを分析している。

FDICは、これらの現場外監視システムの長所と限界を次のように指摘している（『History of the Eighties - Lessons for the Future』）。

（長所）

四半期ごとに新しいコール・レポートで更新され、「今」のものである。

現場検査よりも簡素である。

規制機関の検査資源を効果的に「標的」に向けられる。

相対的に少ない要員によって破綻モデルを修正・更新できる。

現場検査が銀行の今の状態に焦点を当てているのに対して、銀行が破綻する確率を高める高リスク特性を識別する可能性を有する。

第5表 現場外監視 (off-site monitoring) の概要

通貨監督局 (OCC)	連邦預金保険公社 (FDIC)		連邦準備制度 (FRS)
統一銀行監視システム (UBPR)	CAELシステム	成長監視システム (GMS)	金融機関監視システム (FIMS)
原型 1975年	1985	80年代半ば	1993
ある銀行の財務特性をピア・グループ (同類集団) 銀行の特性と比較することによって、問題を起す銀行を識別するシステム。ピア・グループ分析は、業種・規模・収入・地理的条件などの要素を利用して同種事業のくくり (peer) を統計的に見出す方法。	金融検査格付 (CAMEL) を模写したものであるが、コール・レポートのデータだけに基づくので「M」はない。格付2以下の銀行が1ランク以上悪くなれば注意の旗が立てられる。	5つの集約尺度の水準と四半期の傾向を統計手法により検証し、破綻の早期探知を図るためのシステム。計測項目は、資産成長率、融資・リース成長率、資産対比株主資本率、不安定な債務、満期5年以上の融資・リース・有価証券。	CAELと同類の統計的モデルによる格付の引下げの予報システム。

資料 第4表と同じ

(限界)

コール・レポート情報に完全に依存していることの問題(a 経営陣に関する情報がない。 b 個別の融資内容の把握ができない)。

銀行合併の増加により、地理的な与信集中がとらえられない。

「最新状態指向」であり、銀行の長期的リスクを測定しない。

(3) 自己資本規制と早期是正措置

規制・監督機関は、銀行の査定に自己資本基準を用いたが、先述の貯蓄金融機関や農業銀行に対する猶予政策などがあり、この間の規制は不完全であった。86年に統一最低自己資本要件が定められ、91年からBIS(国際決済銀行)基準であるリスク準拠の自己資本要件が採用され、これとリンクして「早期是正措置(PCA)」が「91年FDIC改善法」の規定により導入された。これは、

適時の規制を実施しなかったために銀行破綻が増大し、保険収支の悪化につながったとの80年代の猶予措置への反省から、破綻処理費用を縮小し、より適時で、より自由裁量の少ない介入を義務づけることによって、規制上の猶予を制限することを目的にしている。5つの自己資本部類を設け個別銀行の自己資本状態の悪化が進むほど所管の監督機関の是正措置が厳しさを増すことが義務付けられており、第6表はその概要である。

5 . FDICの近年の概況と課題

銀行業績は、90年代後半の米国経済の好況持続で順調に推移しており、2000年中の破綻銀行・貯蓄金融機関数は一けた台にとどまり、問題銀行もさほど多くない(2000年末で銀行74 / 8,572、貯蓄金融機関20 /

第6表 早期是正措置(PCA)

	リスクアセット比率		レバレッジ比率	主な早期是正措置
	Tier + リスクアセット	Tier リスクアセット	Tier 総資産	
自己資本充実 (Well capitalized)	10%以上	6%以上	5%以上	-
自己資本適正 (adequately capitalized)	8%以上	4%以上	4%以上	-
自己資本不足 (under capitalized)	8%未満	4%未満	4%未満	<ul style="list-style-type: none"> ・緊密なモニタリング ・資本回復計画の提出等 ・総資産の拡大禁止
かなり自己資本不足 (significantly undercapitalized)	6%未満	3%未満	3%未満	<ul style="list-style-type: none"> ・新株発行等による資本再編成 ・合併または持株会社による買収 ・一般的預金金利より高い金利の支払禁止 ・過度にハイリスクの業務の変更・縮小・禁止 ・取締役の解任等の命令等
極めて自己資本不足 (critically undercapitalized)	2%以下			<ul style="list-style-type: none"> ・業務内容の制限措置 ・90日以内に財産管理人を任命

資料 FDIC「ホームページ」

第7表 保険基金の収支等の概要

(単位 百万ドル)

		1996年	97	98	99	2000
銀行 保険基金 (BIF)	収入計	1,655.3	1,615.6	2,000.3	1,815.6	1,905.9
	支出・損失計	254.6	177.3	691.5	1,922.0	645.2
	純利益	1,400.7	1,438.3	1,308.8	106.4	1,260.7
	保険基金残高	26,854.4	28,292.5	29,612.3	29,414.2	30,975.2
	保険基金/付保預金(%)	1.34	1.38	1.38	1.36	1.35
貯蓄組合 保険基金 (SAIF)	BIF会員金融機関	9,822	9,403	9,031	8,834	8,572
	問題金融機関	86	73	68	66	74
	破綻金融機関	5	1	3	7	6
	収入計	5,501.7	550.0	583.8	601.0	664.1
貯蓄組合 保険基金 (SAIF)	支出・損失計	28.9	70.0	116.6	124.2	300.0
	純利益	5,530.6	480.0	467.2	476.8	364.1
	保険基金残高	8,888.4	9,368.3	9,839.8	10,280.7	10,758.6
	保険基金/付保預金(%)	1.30	1.36	1.39	1.45	1.43
	SAIF会員金融機関	1,630	1,519	1,430	1,387	1,333
貯蓄組合 保険基金 (SAIF)	問題金融機関	31	19	16	13	20
	破綻金融機関	1	-	-	1	1

資料 FDIC『Annual Report』

(注) 「問題金融機関」とは、CAMEL総合格付4及び5にレーティングされた金融機関。

1,333)。このため保険機関としてのFDICの状況は平穩に推移している(第7表)。

しかしながら、長期的にみた場合いくつかの課題を抱えているといえよう。この点に関してFDICの意見(『Annual Report』99及び2000年版は「論説」として特別に掲載している)も含めて整理すれば次のとおりである。

銀行業務の巨大化、国際化、ハイリスク金融商品の開発等銀行業務の変容はこれまでに経験したリスク領域を超えている。これらリスクの複雑化、不透明化に対し、銀行自体のリスク管理手法に比べて保険機関としてのFDICのリスク管理手法や体制整備がたち遅れている。

保険限度は80年に10万ドルとして以来据え置かれたままである。この間のインフレを考慮して引き上げるべきとする意見と、一方で銀行経営者のモラル・ハザードにつながりかねないとの意見が対立している。

保険料をめぐる課題

FDICの基金準備率は、銀行保険基金(BIF)は95年に、貯蓄組合保険基金(SAIF)は96年に、それぞれ法定の1.25%を達成し、基金収支も比較的順調である。ところで、FDICは「91年FDIC改善法」に基づき93年に、それまでの一律同率の保険料をやめ、リスク準拠の保険料システムを導入した。これは、銀行を自己資本比率の充足度に応じて3分類し、これをさらに銀行検査のCAMEL総合格付に応じて3つに細分化して、9つのリスク部類別の保険料率を課する方式であり、リスクが高いほど保険料率も高くなるシステムである。保険料は半年に一度改定されるが、97年1月以来変わっていない(前掲第1表)。現在のリスク部類ごとの保険料率と銀行数の割合は第8表にみられるとおりであり、銀行保険基金では約93%、貯蓄組合保険基金では約89%の銀行、貯蓄金融機関が保険料ゼロである。

第8表 保険料率と銀行数割合

(単位 %)

銀行 保険 基金		A			B			C			計			
銀行 保険 基金	自己資本充実	1	0.00	(92.7)	0.03	(4.5)	0.17	(0.6)				(97.8)		
	自己資本適正	2	0.03	(1.8)	0.10	(0.2)	0.24	(0.1)				(2.1)		
	自己資本不足	3	0.10	(0.0)	0.24	(0.0)	0.27	(0.0)				(0.1)		
	計			(94.5)		(4.7)		(0.8)				(100.0)		
貯蓄 組合 保険 基金			A			B			C			計		
	自己資本充実	1	0.00	(88.8)	0.03	(7.7)	0.17	(1.1)				(97.6)		
	自己資本適正	2	0.03	(1.1)	0.10	(0.8)	0.24	(0.3)				(2.2)		
	自己資本不足	3	0.10	(0.1)	0.24	(0.0)	0.27	(0.2)				(0.2)		
	計			(90.0)		(8.4)		(1.6)				(100.0)		

資料 FDIC「2000 Annual Report」

(注) 1. ()内は銀行数の割合。

2. FDICのホームページによると、表側の自己資本適正度の3区分は、第6表の5区分と照応しており、このうち「自己資本不足 3」は同表の上位2区分以外のものが該当する。また、表頭の3区分は第4表のCAMEL総合格付の5区分と照応しており、「A」は同表の総合格付1及び2に、「B」は同3に、「C」は同4及び5に、それぞれ該当する。

これは銀行業績の好調と財務内容の結果であるが、たとえば、1-Aクラスも現場検査結果を仔細に見ればリスク度合いに格差が認められるので、差異を反映した料率を課すべきとの意見がある。また、好調のときに保険基金を充実し、危機に備えるべきであるが、実際は逆の対応にならざるを得ないということや、保険料なしで保険されている銀行が多数であることの問題も指摘されている。

6. 新たなステージのわが国系統信用事業セーフティネットへの示唆

わが国の預・貯金保険制度は、「預金保険制度」と「貯金保険制度」からなり、民間金融機関はいずれかの制度に加入している。預金保険制度は、銀行、長期信用銀行、信用金庫、信用組合、労働金庫、信金中央金庫、全国信用協同組合連合会、労働金庫

連合会を対象とし、貯金保険制度は、農協、漁協、水産加工協、信農連、信漁連、水産加工協連、農林中金を対象としている。

預貯金等が全額保護される預・貯金保険制度の特例が、本年(2002年)3月末で廃止された(特例措置は、96年度に当初5年間の時限措置として設けられたが、その後1年延長された。ただし、流動性預貯金は2003年3月末まで実質全額保護が継続される)。預・貯金保険制度は、もともと小口預貯金者保護を目的としており、それ故に相応の限度を設けた定額保護の制度であった。特例措置の廃止に伴い、制度元来の仕組みに復帰したことになる。

金融機関が破綻した場合、「ペイオフ」方式か「資金援助」方式のいずれかの破綻処理が行われることになるが、いずれの方式でも預貯金が保護される範囲は同じである(現行、1金融機関ごとに預貯金者1人あたり、元本1,000万円とその利息)。限度を超え

る預貯金等とその利息及び保険対象外預貯金等とその利息は、破綻金融機関の財産状況によって支払われ、一部カットされることもありうる。

このうち、「ペイオフ方式」は、預・貯金保険機関が、預貯金者に保険金を支払う破綻処理方法である。これに対して、「資金援助方式」は、営業譲渡・合併等にあたって、保険機関から救済金融機関に対して、ペイオフ・コストの範囲内で資金援助（金銭の贈与等）が行われる破綻処理方法である。破綻金融機関の資産・負債が健全金融機関に承継されるケースなどでは、預貯金は健全金融機関に承継されるので、事実上全額保護される。なお、99年12月の金融審議会答申は、「破綻処理に要するコストがより小さいと見込まれる処理方法を選択するとともに、破綻に伴う混乱を最小限にとどめることが重要であり、金融機関の破綻処理方式としては、資金援助方式を優先し、保険金支払方式（筆者注：ペイオフ）の発動はできるだけ回避すべきである」との方針を示している。

一方、系統信用事業のセーフティネットは、上記の公的な「貯金保険制度」と業態独自の「相互援助制度」がある。相互援助制度は、64年に発足した法的・行政的措置によらない自主性の強い「貯金者保護制度」を、その前身としている。貯金払戻停止等のおそれがある組合等に緊急貸付によって、業態内で再建することを主たる目的としており、73年の貯金保険制度発足時に業態内の「相互援助制度」に切り替わっ

たものである。この相互援助制度が、本年から新たに「信用事業再編強化法」（いわゆる「JAバンク法」）に裏づけられた仕組みとして運営されることとなった。

同法は、農林中金が、信用事業の再編強化を図るための「基本方針」を定め、それに基づいて指導業務を行うことを、特例として認めている。法的裏づけによる強制力をもつこの「基本方針」の中には、モニタリングにより経営状況をチェックし、問題の程度に応じて経営改善や資金運用制限等を行うことが盛り込まれている。また、必要な場合、相互援助制度の全国基金をもとに新設された「指定支援法人」による資本注入や資金援助等の支援を行うこととされている。これらは、早期是正措置よりも早い段階での早期発見による破綻の未然防止を目的としているものである（農協系統は本年1月に正式スタート。漁協系統は4月から「自主ルール」としてスタートし、法的整備後は「基本方針」に移行し、農協系統同様に運営される予定）。

このように、今後系統信用事業のセーフティネットは、貯金全額保護の特例を廃止した公的な「貯金保険制度」と、法的裏づけのある「基本方針」「指定支援法人」と関連して機能が強化・拡充された「相互援助制度」とが、ともに役割を担っていくことになった。

これまでみた米国の預金保険制度の運用状況等から、新たなステージに入ったわが国系統信用事業のセーフティネットが示唆を得る点はどうだろうか。米国とわが国の

金融システムの違いから単純に比較・議論することはできないが、紙幅の関係で今後検討すべき論点のみを挙げれば次のとおりである。

「貯金保険制度」「相互援助制度」という政府と民間のセーフティネットのあり方をどう考えたらよいのか。

「相互援助制度」に係る「指定支援法人」は、法的根拠をもち、「基本方針」と関連づけて運営されるが、監督機関の責任のあり方と系統金融機関の自己責任との関係をどう考えたらよいのか。

監督機関の検査と系統の監査・モニタリングの分担関係や連携・調整をどう図ったらよいのか。

「基本方針」に採用する経営指標の種類と要経営改善措置の基準値の妥当性をどう確保するか。またデータ収集のサイクルとシステム、分析手法をどう確立したらよいのか。

貯金保険制度の保険料、相互援助制度の預金負担は、現行一律同率であるが、これらの負担方式をどう考えたらよいのか。

<参考文献>

- ・『History of the Eighties - Lessons for the Future』(1997FDIC)
邦訳：『80年代アメリカ銀行危機の教訓(第1分冊)』(2002.3貯金保険機構・農林中金総研)
- ・『Managing the Crisis : the FDIC and RTC Experience』(1998FDIC)
邦訳：『危機の管理 - FDICとRTCの経験(要約)』(2001.3農村金融研究会)
- ・『Resolutions Handbook : METHODS FOR RESOLVING TROUBLED FINANCIAL INSTITUTIONS IN THE UNITED STATES』(98FDIC)
邦訳：『破綻処理ハンドブック』(2001.3貯金保険機構)
- ・『Annual Report 1999, 2000』(2000, 2001FDIC)
邦訳：『連邦預金保険公社年次報告書1999, 2000年版』(2001, 2002.3貯金保険機構)
- ・『農水産業協同組合貯金保険機構25年の歩み』(1999.3貯金保険機構)
- ・『農協改革の逆流と大道』(2001.8三輪昌男著, 農山漁村文化協会)
- ・『アメリカにおける金融機関破綻処理について』(1993.2日本総合研究所『Japan Research Review』)
- ・『米国預金保険制度の概要と運用』(1995.8『日本銀行月報』)
- ・『破綻金融機関処理：米国貯蓄貸付組合の経験』(1996.8日本銀行金融研究所『金融研究第153』)
- ・FDIC, 預金保険機構, 貯金保険機構の「インターネット・ホームページ」

(よしざことしひで)