

《論説》

連邦預金保険制度と銀行破綻処理政策(1)

— 1934～40年における連邦預金保険公社の経験 —

小 林 真 之

目 次

- I. はじめに
- II. 連邦預金保険制度下の商業銀行動向
- III. 銀行の破綻処理政策
 - 1. 銀行破綻処理の法的枠組み
 - (1) 1933年銀行法
 - (2) 1935年銀行法
 - 2. 銀行破綻処理の現実
 - (1) 清算処理方式
 - A. 営業停止銀行
 - B. レシーバーシップにおかれた銀行
 - (2) 資金援助をともなう銀行合併
- IV. 連邦預金保険公社の財政状況
 - 1. FDICの組織
 - 2. FDICの財政収支
 - (1) 公社の資本金
 - (2) 公社の収入
 - (3) 公社の支出
 - 3. 2つの破綻処理方式の費用比較 ……以上本号
- V. 銀行清算の事例 ……以下次号
- VI. 資金援助をともなう銀行合併の事例
- VII. むすびに

I. はじめに

前稿ではアメリカにおいて連邦預金保険制度が成立した歴史的背景及びその性格について検討した¹⁾。連邦預金保険制度の成立はユニット・バンクが支配的な銀行形態をとっていたアメリカの特殊な銀行制度に根ざしており、ニューディール期における政治権力の特殊な配置が1933年銀行法、35年銀行法として預金保険制度を具体化させることになった。

従来から支店銀行制度を展開することへの法的制約は銀行のリスク分散を困難とし、銀行破綻を頻発させていただけでなく、銀行破綻処理の選択肢を狭める方向にも作用していた。一国的規模での銀行集中が遅々として進まなかったアメリカでは、中小銀行の破綻による信用不安の高まりを沈静化させるため、預金「保険」原理による預金者間の相互扶助を建前とする預金保険制度が発足したのである。

では預金保険制度はユニット・バンクが支配的なアメリカ的銀行制度のもとで具体的にどのように機能することになったのであろうか。本稿は連邦預金保険制度が発足した1934～40年に期間を限定し、連邦預金保険公社（以下FDICと略）の銀行破綻処理政策を検証しようとするものである。FDICの主要な役割は破綻銀行の預金者に対し、預金保証額を限度として預金を払戻し、信用不安による預金取付の連鎖を回避するところにあった。だが破綻銀行の資産清算に先立って預金者へ即時に保証額まで預金支払いをする見返りに、FDICは銀行に対し個別預金者に代わる単一の最大債権者となるため、資産の清算・損失の行方に重大な関心を寄せることになる。なぜならば銀行からの拠出金（預金保険料）でもって基金の損失（資産の回収

1) 拙稿「連邦預金保険制度の成立と銀行集中」北海学園大学『経済論集』第53巻第4号、2006年3月

額—最低保証額)に充当するという預金「保険」原理に依拠する限り、FDICは損失を最小化させることに意を注がざるを得ないからである。

かくてFDICは預金者の信用不安を回避し(金融システムの安定性)、また基金の損失を最小化させる(預金保険原理)という2つの相反する目的を達成するため、銀行破綻処理の具体的方法にまで踏み込むことになる。つまり預金保険制度の運営と銀行破綻処理は表裏一体の形をとることになる。2つの目的のいずれを重視するかは時代状況により変化するが、現代資本主義においては一般的に信用不安の回避が優先される傾向が強い。そのため銀行が形式的に「破綻」する以前に、FDICは信用危機にある銀行を「救済」し、間接的に預金者を保護していく政策をとようになる。本稿では銀行破綻処理という言葉、法的な破綻処理の場合だけに限定するのではなく、銀行救済のように、法的には銀行破綻とは言えないものの、実質的な破綻処理の場合を含めて使用することにする。

FDICによる銀行破綻処理政策は34~40年に試行錯誤のなかで展開されていったといえるが、それは第2次大戦後の銀行破綻処理政策の基本的骨格を示すものとなっている。その意味でFDICの銀行破綻への介入は銀行業における過剰資本の淘汰過程に質的变化をもたらしたといえることができる。またそうした破綻処理の非連続性という側面とともに、公的介入が存在していなかった時代の破綻処理との共通性、連続性という側面にも注意を払わなければならないであろう。私的資本の枠内であるが、銀行破綻処理の「社会化」は銀行恐慌期において一定程度進んでいたのである²⁾。したがって本稿の分析視点としては、

ニューディール期の銀行破綻処理を公的介入以前及び第2次大戦以降のFDICの活動という2つの時期に挟まれた過渡期の性格をもったものとして位置づける、歴史的視点が重要となるだろう。

以下では全国銀行休業日以降における商業銀行の全体的動向(II)、破綻処理政策の新たな法的枠組みと現実の破綻処理政策の推移(III)、FDICの財政状況からみた銀行破綻処理政策(IV)、個別の銀行破綻処理政策の分析(V・VI)の順序で検討を進めることにする。

II. 連邦預金保険制度下の商業銀行動向

アメリカ経済は全国銀行休業期間中(1933年3月4~12日)決済システムを喪失することにより、商取引・金融取引をとわず、機能麻痺の状態におかれた。財務長官はそうした事態を打開するため3月13~15日に通常の業務を行うに十分な信用状況にある銀行に再開許可を順次付与していく。3月15日までに再開を許可された銀行は1万2472行(預金305億ドル)であり、銀行クラス別にみれば、国法銀行は4507行(162億ドル)、州法加盟銀行は571行(93.5億ドル)、州法非加盟銀行は7349行(495億ドル)となる³⁾。

政府は33~34年に銀行恐慌期に支払停止した銀行及び不許可銀行に対し公的資金を注入することで再編を援助し、銀行システムの安定性を回復させようと努力していた。公信用の全面的介入による不良債権の償却、自己

2) 銀行破綻処理の「社会化」に関しては次の拙稿を参照。「銀行合併と株主資本」(上)(下)(北海学園大学『経済論集』第47巻第3号、第4号、

1999年12月、2000年3月)、「銀行恐慌と預金者」(『経済論集』第48巻3/4号、2001年3月)、「銀行再編と公的資金」(上)(下)(『経済論集』第49巻第1号、第3号、2001年6月、12月)

3) *Annual Report of The Federal Reserve Board*, 1934, p.176

資本の充実という基盤のうえで、34年1月より少額貯蓄を保護する連邦預金保険制度が発足することになる。預金保険制度下で商業銀行はどのような動向を辿ったのであろうか。ここでは両者の関係を34～40年の期間に限定して考察することにする。

連銀の資料に依れば、商業銀行数は33年末(1万4352行)から40年末(1万4288行)の期間にほぼ横ばいで推移している。ただし33年3月に再開を許可されなかった銀行、及び支払停止(suspended bank)した銀行がRFCからの融資、優先株の購入による自己資本の増強などにより33～34年に銀行業務を再開しており、こうした特殊な事情が銀行数のピークを34年末(1万5243行)に記録させている。したがって銀行数はピークの34年末から40年末までをとれば、955行減少したことになる。

そうした銀行数の推移を増減2要因からより詳しくみることにしよう(表1)。まず銀行数増加(1764行)の内訳についてみれば、47%が新規設立(837行)、39%は不許可銀行の再開(687行)、そして10%は支払停止銀行の再開(178行)であった。先にふれたように、預金保険制度が開始された34年は33年に引き続いて大規模な銀行再編が遂行されていた年であり、この年の銀行数増加(1270行)は34～40年の72%を占めている。したがって支払停止銀行・不許可銀行の再開という特殊な要因が大きな比率を占めていた34年を除いた35～40年の数値では、銀行数の増加(494行)のうち新規設立が66%(326行)の圧倒的な比率を占めている。

次に銀行数の減少要因(1828行)についてみれば、最大の要因は全体の58%を占める合併(1068行)であり、25%の任意清算(461行)がそれに次ぎ、支払停止(294行)は16%を占めるにすぎない。ここで注目されるのは経営状態の悪化した銀行の処理方法に大きな変化が見られることであろう。まず

第一に脆弱銀行は法的な支払停止に追い込まれる以前に私的に整理されていることであり、任意清算が支払停止を上回っている。第二に合併が銀行数減少の最大要因となっており、銀行恐慌期には支払停止が最大の要因となっていたものの、全国銀行休業日以降には銀行合併が支配的であった1920年代のパターンに復帰したといえるだろう。支払停止を余儀なくされた銀行は再編されて新しい銀行に継承されるか、あるいは最終的には法的に清算されていく。しかし合併の場合には、銀行数で減少を示すとはいえ、独立銀行が支店に転換されることにより、顧客サービスの場であるオフィス数には変化が見られないことになる。

次にクラス別に銀行数の変化をみよう。銀行数は全体としてほぼ横ばいで推移していたが、クラス別の内部移動がみられる。国法銀行はほとんど変化がなかったものの(-10行)、州法加盟銀行が485行の増加、非加盟銀行が539行の減少となっている。非加盟銀行の連邦準備制度への加盟がこの時期増加したのは、連邦預金保険制度加入の条件となっていたからである⁴⁾。また支払停止は国法銀行(16行)、州法加盟銀行(6行)できわめて稀な事態となっていたが、非加盟銀行では272行を数えており、経営悪化→支払停止のケースは非加盟銀行で主に生じている。その意味で預金保険制度への加入にあたり連邦準備制度加盟を条件とし、規制を強化しようとしたグラスの懸念は的中していたことになる。

4) 1933年銀行法では連邦預金保険制度に加入する州法銀行は36年7月までに、また35年銀行法では100万ドル以上の預金を有する州法銀行は1942年までに準備制度に加盟すると規定されている。しかし39年6月法により預金保険に加入する州法銀行を準備制度に強制加盟させる条項は削除された(S. C. Patrick, *Reform of the Federal Reserve System in the Early 1930s—The Politics of Money and Banking*, Garland Publishing, Inc, NY, 1933, pp.176-177, p.267)

表1. 商業銀行数の増減要因

〈全商業銀行〉	1934年	1935年	1936年	1937年	1938年	1939年	1940年	合計(1934-1940)	%	合計(1935-1940)	%
銀行数の増加	1,270	206	82	82	41	46	37	1,764	100.0	494	100.0
新規設立	511	101	62	62	39	30	32	837	47.4	326	66.0
私的銀行からの転換	7	9	4	5			3	28	1.6	21	4.3
支払停止銀行の再開	116	40	13	6	1		2	178	10.1	62	12.6
不許可銀行の再開	636	47	3		1			687	38.9	51	10.3
未分類		9		9		16		34	1.9	34	6.9
銀行数の減少	379	288	275	300	220	197	169	1,828	100.0	1,449	100.0
支払停止	44	34	43	58	52	41	22	294	16.1	250	17.3
合併	231	160	176	186	100	119	96	1,068	58.4	837	57.8
任意清算	104	91	56	56	68	37	49	461	25.2	357	24.6
私的銀行への転換								0	0.0	0	0.0
未分類		3					2	5	0.3	5	0.3
年末の銀行数	15,243	15,161	14,968	14,759	14,571	14,420	14,288				
〈国法銀行〉	1934年	1935年	1936年	1937年	1938年	1939年	1940年	合計(1934-1940)	%	合計(1935-1940)	%
銀行数の増加	413	28	17	27	7	16	19	527	100.0	114	100.0
新規設立	330	17	6	7	1	3	3	367	69.6	37	32.5
州法加盟銀行からの転換	10	3	4	7	5	9	8	46	8.7	36	31.6
非加盟銀行からの転換	22	6	5	12	1	4	8	58	11.0	36	31.6
私的銀行からの転換	1	1	1					3	0.6	2	1.8
支払停止銀行の再開	5	0	1	1				7	1.3	2	1.8
不許可銀行の再開	45	1						46	8.7	1	0.9
未分類								0	0.0	0	0.0
銀行数の減少	105	104	78	92	43	53	62	537	100.0	432	100.0
支払停止	1	4	1	4	1	4	1	16	3.0	15	3.5
合併	82	76	51	65	26	30	41	371	69.1	289	66.9
任意清算	18	12	8	7	4	7	4	60	11.2	42	9.7
州法加盟銀行からの転換				1	2	2	2	7	1.3	7	1.6
非加盟銀行からの転換	4	12	17	14	12	10	14	83	15.5	79	18.3
私的銀行への転換											
未分類											
年末の銀行数	5,462	5,386	5,325	5,260	5,224	5,187	5,144				
〈州法加盟銀行〉	1934年	1935年	1936年	1937年	1938年	1939年	1940年	合計(1934-1940)	%	合計(1935-1940)	%
銀行数の増加	150	40	73	63	50	88	190	654	100.0	504	100.0
新規設立								0	0.0	0	0.0
非加盟銀行の加入	125	38	72	61	49	86	188	619	94.6	494	98.0
国法銀行からの転換			1	2		2	2	7	1.1	7	1.4
私的銀行からの転換								0	0.0	0	0.0
支払停止銀行の再開	2	1			1			4	0.6	2	0.4
不許可銀行の再開	23	1						24	3.7	1	0.2
未分類								0	0.0	0	0.0
銀行数の減少	27	19	23	33	17	27	23	169	100.0	142	100.0
支払停止				2	1	3		6	3.6	6	4.2
合併	8	12	11	15	6	8	11	71	42.0	63	44.4
任意清算	3	1	1	3		3	1	12	7.1	9	6.3
国法銀行への転換	10	3	4	7	5	9	8	46	27.2	36	25.4
加盟からの脱退	6	3	7	6	5	4	3	34	20.1	28	19.7
未分類											
年末の銀行数	980	1,001	1,051	1,081	1,114	1,175	1,342				
〈非加盟銀行〉	1934年	1935年	1936年	1937年	1938年	1939年	1940年	合計(1934-1940)	%	合計(1935-1940)	%
銀行数の増加	874	200	98	94	56	57	51	1,430	100.0	556	100.0
新規設立	181	84	56	55	38	27	29	470	32.9	289	52.0
国法銀行からの転換	4	12	17	14	12	10	14	83	5.8	79	14.2
FRSからの脱退	6	3	7	6	5	4	3	34	2.4	28	5.0
私的銀行からの転換	6	8	3	5			3	25	1.7	19	3.4
支払停止銀行の再開	109	39	12	5			2	167	11.7	58	10.4
不許可銀行の再開	568	45	3		1			617	43.1	49	8.8
未分類								0	0.0	0	0.0
銀行数の減少	414	227	280	277	232	232	307	1,969	100.0	1,555	100.0
支払停止	43	30	42	52	50	34	21	272	13.8	229	14.7
合併	141	72	114	106	68	81	44	626	31.8	485	31.2
任意清算	83	78	47	46	46	64	27	391	19.9	308	19.8
国法銀行への転換	22	6	5	12	1	4	8	58	2.9	36	2.3
FRSへの加盟	125	38	72	61	49	86	188	619	31.4	494	31.8
私的銀行への転換								0	0.0	0	0.0
未分類		3					2	5	0.3	5	0.3
年末の銀行数	8,801	8,774	8,592	9,409	8,233	8,058	7,802				

(出所) *Banking & Monetary Statistics*, pp.52-53

いずれのクラスの銀行においても合併が銀行数減少の共通の要因となっている。とりわけ国法銀行では合併は減少の69% (371行)を占め、破綻処理の主要な方法となっている。だが非加盟銀行においては、合併は32% (626行)を占める最大要因であったとはいえ、支払停止 (272行)、任意清算 (391行)と並ぶ破綻処理の一方法にとどまっている。したがって非加盟銀行こそが34~40年の預金保険制度下の銀行破綻処理の主要な対象であったといえるであろう。

III. 銀行の破綻処理政策

1. 銀行破綻処理の法的枠組み

ニューディール期に第2次大戦後のアメリカ金融構造に影響を及ぼした金融法が多数立法化されている。銀行が破綻した時にとられる法制もその一環であり、1933年銀行法、35年銀行法において破綻処理の新たな枠組みが具体化されている。いずれも連邦預金保険法に関連して規定されており、連邦預金保険公社の設立は銀行をめぐる債権債務関係の処理に変容をもたらすことになる。

(1) 1933年銀行法

33年銀行法(第8条)は連邦準備法第12条に連邦預金保険法(12条B)を挿入していた⁵⁾。同法の“1”項は預金保険制度下において破綻した銀行の処理方法を規定している。それによれば保険加入銀行が営業を停止した場合、銀行の債務を継承する新しい国法銀行(Deposit Insurance National Bank of ……)が設立される。この銀行は2つの役割を遂行するものと期待されており、一つは清算のために保証預金を支払う公社の代理機関として

の役割である。もう一つは地域から出資を獲得することで新しい民間銀行として再出発するか、あるいは同一地域の他銀行に継承されるまでの、経過的な銀行(ブリッチ・バンク)としての役割である。新銀行は新規預金の受入れを認められ、それは現金、国債、公社・連銀への預金として保有される。しかし2年以内に新規あるいは他銀行に継承されなければ、この銀行は任意に清算されることになる。34年8月になってようやく公社は銀行破綻処理を行う部局、“新規・閉鎖銀行局”を新設しており、この組織は後に清算局と改称され、公社最大の人員を有する部局へと成長していく⁶⁾。

公社はさらに上記の銀行清算を促進するため、閉鎖銀行にたいし保有資産を担保に融資したり、資産を購入する権限を付与されている(“m”項)。これはかつて緊急銀行法でRFCに付与されていた閉鎖銀行に対する融資に相当する規定であり、保証預金額に相当する預金の早急な払戻しを可能とすることにより、預金の凍結・有効需要の収縮という事態を回避することを意図していた。公社はRFCに代わり34年以降に保証預金の支払いのための主要な資金提供者となり、預金の支払と資産回収の時間的ギャップは賦課金及び資本金の3倍まで許可された社債発行により埋められる(“o”項)。この結果として、支払停止した銀行の預金者への支払いは35年には1~28日、平均で10日にまで短縮されている⁷⁾。

以上のように33年銀行法では、支払いを停止した銀行の預金を一時的にブリッジ・バンクへ移転し、2年間の猶予期間を設けて、新たな出資者を得ることで新銀行として再出発するか、あるいは他銀行へ継承させることを意図していた。しかしいずれの道も閉ざさ

5) *Annual Report of Federal Reserve Board*, 1934, pp.272-295

6) *Annual Report of FDIC*, 1934, p.25

7) *ibid.*, 1935, p.15

れた場合には、公社は当該銀行の資産清算を開始し、資産回収額が預金者に対して支払われた保証預金額を下回れば、差額が公社の損失となる。

(2) 1935年銀行法

35年銀行法は信用危機にある銀行の処理について2つの重要な変化をもたらしている。一つは閉鎖銀行の処理方法に関してである。33年銀行法では、付保預金の支払は同一地域に設立された新銀行を通じてなされることになっている。35年銀行法では新銀行設立とともに、2つの方法が選択肢として新たに加えられている。第一は公社が預金者へ直接に小切手を振り出し、支払いをする方法（ペイ・オフ方式）である。第二は健全な他銀行に保証預金相当額の預金勘定を移転し、旧銀行預金者はその預金勘定から預金を引き出す（付保預金の移転）方法である（"1" 4~6）。閉鎖銀行の預金を移転された銀行はFDICの代理人として保険支払い業務にあたるが、FDICはその事務コストを負担する。

35年8月以前には閉鎖銀行の処理は新銀行の設立という形態をとっていたが、35年銀行法以降になればそうした破綻処理は影を潜めている。唯一の例外は35年9月28日に破綻したペンシルヴァニア州ブラッドフォードのCommercial National Bank of Bradford (1890年設立)のケースであり、この銀行は新銀行、Deposit Insurance National Bank of Bradford, Pa. を設立し、この銀行へ預金を移転している。この銀行は36年6月に地域から新たな出資を獲得することに成功し、新銀行（Citizens National Bank of Bradford）として再発足している⁸⁾。

変化の第二は閉鎖銀行だけでなく、開業銀行に対しても、公社が資金援助する権限を付与されたことである（"n" 4）。資金援助は、

①資産を担保にした融資、②資産の購入、③損失の保証の3つの形態でなされる。公社のリスクが軽減され、公社の潜在的な損失を回避すると期待されるときに、こうした資金援助がなされる。それは主に銀行間の合併を促進し、あるいは他銀行による閉鎖・開業銀行の預金継承及び資産売却を促進することを意図している⁹⁾。

すでに公社は閉鎖銀行の清算を促進するため融資権限を付与されていたが、融資などの資金援助により資産状況の悪化している開業銀行を合併という方法を通じて整理することを可能とする手段を獲得したことになる。通常ならば経営悪化により支払停止に追い込まれるケースにおいても、健全銀行と合併させることにより、表面的には支払停止件数の減少と信用不安の表面化を阻止する役割が期待される。ニューディール期以前においても、銀行合併を通じた信用不安の拡大を阻止する試みが手形交換所加盟銀行の協調行動により実施されていたが、公社による資金援助は合併による健全銀行の損失負担を軽減することを通じて、銀行閉鎖による信用不安の拡大を阻止しようとしている。

またすでに閉鎖した銀行の場合においても、健全銀行への預金継承にさいして、FDICの代理人として預金払戻業務を代行するだけでなく、不良資産を公社に購入させる（資金援助）ことで、残りの健全資産を引き継ぐことも可能となる。つまり公社により直接に、あるいは付与預金が移転した他銀行により間接的に保証預金の支払いが行われ、他方で資産が売却されていく、という清算の一般的な方法とは異なる破綻処理方法が採用されることになる。公社による資金援助は銀行資産の全面的売却という不況を促進する「過激な」方法をとることなく、他銀行による健全資産の購入・預金の継承という「穏和な」破綻処理

8) *ibid.*, 1935, p.16

9) *ibid.*, p.17

方法の実行を可能とした。

このようにみれば、開業銀行同士の私的合併と開業銀行による閉鎖銀行の資産購入・預金継承の差違はきわめて小さくなり、残るのは株主資本の取り扱いということになる。

2. 銀行破綻処理の現実

上述したように、33年銀行法及び35年銀行法は直接的には預金保険制度に関連する規則を定めたものであるが、FDICは銀行が破綻した場合に最大の債権者となるため、預金者に対する付保預金の支払いを媒介して銀行の破綻処理に関わらざるを得ない立場におかれる。その意味で不特定多数の預金者からFDICへ、という主要債権者の変化が「破綻処理」方式に影響を及ぼすことになる。

以下では34～40年に期間を限定して、銀

行破綻処理を①清算処理、②資金援助をとまなう合併の2つの方法に分けて検討を進めることにする。清算と合併という2つの方法は従来から存在するものであるが、預金保険制度の存在がこれらの破綻処理方式にどのような変化を与えるのかに注目していくことしよう。

(1) 清算処理方式

A. 営業停止銀行

315の銀行が34～40年の期間に営業停止を余儀なくされており、その預金額は1億3205万ドルであった。1行あたり預金規模は平均すれば42万ドルにすぎず、その意味で小規模の銀行破産が主力を占めていたと言える(表2)。営業停止した銀行を預金保険制度への加入状態で分類すれば、加入銀行は73%(229行)、非加入銀行は27%(86行)

表2. 支払停止銀行の銀行数・預金

	銀行数						預金					
	合計	加入銀行			非加入銀行	合計	加入銀行			非加入銀行		
		小計	加盟銀行				非加盟銀行	小計	加盟銀行		非加盟銀行	
		国法銀行	州法銀行	銀行		国法銀行	州法銀行	銀行				
合計	315	229	16	6	207	86	132,050	91,146	14,822	26,548	49,776	40,904
<年別>												
1934年	57	9	1		8	48	36,937	1,952	40		1,912	34,985
1935年	34	26	4		22	8	9,852	9,005	5,263		3,742	847
1936年	44	41	1		40	3	11,412	10,820	507		10,313	592
1937年	59	53	4	2	47	6	19,722	19,242	7,379	1,708	10,155	480
1938年	56	49	1	1	47	7	13,172	11,969	36	211	11,722	1,203
1939年	42	32	4	3	25	10	34,997	32,558	1,341	24,629	6,588	2,439
1940年	23	19	1		18	4	5,958	5,600	256		5,344	358
<預金規模別>												
10万ドル以下	124	86	2	0	84	38	7,073	5,042	76	0	4,966	2,031
10～25万ドル	102	79	2	2	75	23	15,951	12,437	376	313	11,748	3,514
25～50万ドル	48	31	7	1	23	17	16,465	10,447	2,318	365	7,764	6,018
50～100万ドル	21	18	1	0	17	3	15,100	12,756	507	0	12,249	2,344
100～200万ドル	9	9	2	1	6	0	12,574	12,574	3,456	1,343	7,775	0
200～500万ドル	8	5	2	1	2	3	26,104	16,223	8,089	2,860	5,274	9,881
500～1000万ドル	2	0	0	0	0	2	17,116	0	0	0	0	17,116
1000～5000万ドル	1	1	0	1	0	0	21,667	21,667	0	21,667	0	0
5000万ドル以上	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(注) 預金単位=千ドル

(出所) *Annual Report of FDIC*, 1940, pp.222-223

であった。加入銀行のなかで最大のグループは連邦準備制度非加盟銀行であり、銀行数の66% (207行)、預金の38% (4978万ドル)を占めている。

次に1行あたり破綻預金規模で比較してみよう。加入銀行の平均は39.8万ドルであり、非加入銀行は47.6万ドルであったので、非加入銀行のほうが預金規模が大きかったことになる。だがこれを銀行クラス別に見れば、1行あたり預金規模は州法加盟銀行が442万ドル、国法銀行が92.6万ドル、非加盟州法銀行が24万ドルとなり、預金規模の小さな非加盟州法銀行がこの時期に破産した銀行の主要部分をなしていたことがわかる。

さらに破綻銀行のうち100万ドル以上の預金規模を有する銀行がどのような割合を占めるかを見よう。破綻銀行の94% (295行)は100万ドル以下であり、100万ドル以上は20行にすぎない。100万ドル以上銀行をクラス別に見れば、国法銀行(4行)、州法加盟銀行(3行)、非加盟州法銀行(8行)、未加入銀行(5行)となっている。つまり破綻銀行

を監督機関の差違からみれば、7行は連邦監督当局(通貨監督官・連邦準備制度)のもとにあった銀行であり、残りの13行は規制の緩やかな州銀行監督官のもとにあった銀行である。このうちさらに預金500万ドル以上の銀行に限定すれば、500~1000万ドル規模銀行が2行(未加入銀行)、5000万ドル以上銀行が1行(州法加盟銀行)となる。このように破綻した銀行のなかで最大規模の銀行は連邦準備制度に加盟し、預金保険に加入する州法銀行であったが、預金順位で続く2つの銀行は預金保険制度にさえ加入していない大銀行であった。

B. レシーバーシップにおかれた銀行

営業停止した銀行の一部は再編されて営業活動を再開したり、他銀行により継承される方向を辿るが、大部分の銀行は最終的にレシーバーのもとで清算処理されていく(表3)。34~40年のFDIC加入銀行に限定すれば、229行が営業停止していたが、226行は最終的にレシーバーシップのもとにおかれて

表3. レシーバーシップにおかれた銀行

	1934年	1935年	1936年	1937年	1938年	1939年	1940年	合計
銀行数	9	24	42	50	50	32	19	226
預金								
合計	1,967	9,087	11,236	14,954	10,287	32,718	5,657	85,905
保険預金	946	6,049	8,057	12,039	9,083	26,306	4,928	67,408
担保・優先預金	756	471	658	1,156	310	446	173	3,970
相殺預金	91	559	619	1,068	495	1,738	336	4,905
無保証預金	175	2,009	1,902	691	399	4,228	220	9,622
保証額以上	103	1,999	1,048	645	253	4,223	220	8,491
その他	72	10	854	46	146	5	0	1,131
預金者数								
合計	15,734	32,229	43,224	74,163	44,275	90,202	20,689	320,516
保険適格								
FDICによる支払	11,251	23,404	30,913	56,745	31,733	72,149	15,294	241,489
その他方法による支払	933	2,845	4,617	7,706	7,366	6,095	2,743	32,305
未払い預金	3,309	5,012	47	196	405	10,605	2,652	22,226
保険不適格	241	968	7,647	9,516	4,771	1,353	0	24,496

(注) 預金単位=千ドル

(出所) *Annual Report of FDIC*, 1940, pp.238-239

いる¹⁰⁾。

清算銀行の預金は合計で8591万ドルであったが、そのうち保証預金の範囲内(2500→5000ドル以下)の預金が78.5%(6741万ドル)であり、その他に担保預金(397万ドル)、相殺預金(491万ドル)が預金者のもとに戻るため、保証預金超過額は9.9%(849万ドル)となっている。つまりほぼ10%の預金が預金者の損失に帰すことになる部分となる。これは大恐慌期の預金者の損失と比較すれば、損失率が大きく圧縮されている。

このことを預金勘定でみれば、預金勘定数は32万516口座であったが、保険などでカバーされない勘定数は全体の7.6%(2万4496口座)にすぎない。これは預金保証額を超過する大口預金を保有する預金者であり、とりわけ37~38年に預金保険でカバーされない勘定数が大きく増加している。

本来の清算では、資産の回収に応じて預金が払戻されていくのであるが、預金保険制度の発足により、保証額に関しては資産回収に関わりなく即時に払戻しが行われることになった。つまり保証預金部分の払戻しは通常では銀行閉鎖後の10~14日までになされるようになってきている¹¹⁾。実際に保証預金のうち99.5%(6705万ドル)が40年末までに預金者に払戻されており、未払額はわずかに36万ドルにすぎなかった。これはかつて資産回収に5年10カ月を要していたことを考えれば、需要収縮に下限を設けることで、金融面からの景気悪化要因を最小限にする効果を有していたと言って良いであろう¹²⁾。

さらにFDICは銀行清算手続きを早期に完了させることを意図して、閉鎖銀行のレシーバーから資産を購入する権限を付与されている。この権限は39~40年に初めて行使され、39年に5銀行に対し13.4万ドル、40年に6銀行に対し36.6万ドルの資産購入を行っている¹³⁾。

FDICによる清算完了へのこうした援助にもかかわらず、清算が完了した銀行は40年末で38行にすぎず、188行が資産の清算・回収を継続している状態にある(表4)。清算が終了した銀行の資産回収率をみれば、100%は20行、75~100%は11行、50~75%は5行であり、残りの2行は50%以下にすぎない。他方188行は40年時点で資産回収を継続しており、うち23行は公社への融資額をすでに償還し終えていたものの、68行では償還率が50%以下にすぎなかった。

FDICは清算銀行の預金者に対し保証預金額の支払いをすでに実行しているの、保証預金額から資産回収額を控除した差額がマイナスとなれば、銀行から徴収している預金保険からの支払いを迫られることになる。

(2) 資金援助をとまなう銀行合併

FDICは35年銀行法により銀行間の合併を促進するため資金援助をなす権限を付与されている。破綻銀行の清算よりも負担する損失を軽減すると期待される時に、FDICは貸付・資産購入・損失保証という形態で資金援助をする権限を付与されたのである。

資金援助をとまなう銀行合併は35年8月~40年の期間に129行あり、そのうち非加盟銀行が89行、加盟銀行が40行となっている(表5)。これを資金規模で見れば、被合併銀行の預金は3億5272万ドルであり、う

10) 3行は支払停止したものの、レシーバーシップにいかなかった。そのうち2銀行は営業を再開しており(オクラホマ、ケンタッキー州の非加盟銀行)、1行は他銀行により吸収合併されていた(テネシー州) (*ibid.*, 1940, p.91)

11) *ibid.*, 1940, p.16

12) *Annual Report of the Currency Comptroller*,

Dec, 1932, p.10

13) *Annual Report of FDIC*, 1939, p.218; 1940, p.234

表4. 公社への資金償還率

	清算の完了			清算未完了		
	合計	レシーバー シップ	合併	合計	レシーバー シップ	合併
合計	57	38	19	298	188	110
資産償還率						
100%	38	20	18	27	23	4
75-100%	12	11	1	66	51	15
50-75%	5	5	0	77	46	31
25-50%	1	1	0	57	25	32
0-25%	1	1	0	51	25	26
0%	0	0	0	20	18	2

(出所) *Annual Report of FDIC*, 1940, p.18

表5. 資金援助をともなう銀行合併

	銀行数				預金				公社の資金援助			
	合計	加盟銀行		非加盟 銀行	合計	加盟銀行		非加盟 銀行	合計	加盟銀行		非加盟 銀行
		国法銀行	州法銀行			国法銀行	州法銀行			国法銀行	州法銀行	
合計	129	30	10	89	352,720	47,961	148,107	156,652	148,956	17,972	73,715	57,269
〈年別〉												
1935年	1	0	0	1	4,357	0	0	4,357	2,865	0	0	2,865
1936年	27	2	1	24	16,696	2,166	3,734	10,796	6,771	783	1,552	4,436
1937年	25	10	1	14	18,296	12,246	648	5,402	7,125	4,946	97	2,082
1938年	24	4	1	19	50,054	4,631	22,564	22,859	21,386	1,810	8,595	10,981
1939年	28	7	1	20	125,145	18,100	1,187	105,858	41,571	6,703	703	34,165
1940年	24	7	6	11	138,172	10,818	119,974	7,380	69,238	3,730	62,768	2,740
〈預金規模別〉												
10万ドル以下	23	2	0	21	1,426	161	0	1,265	643	71	0	572
10~25万ドル	22	1	0	21	3,678	127	0	3,551	1,309	23	0	1,286
25~50万ドル	19	6	0	13	6,838	2,185	0	4,653	3,083	696	0	2,387
50~100万ドル	19	6	1	12	14,637	4,457	648	9,532	6,912	2,512	97	4,303
100~200万ドル	18	7	2	9	26,010	10,105	2,461	13,444	10,648	3,574	1,532	5,542
200~500万ドル	16	7	3	6	50,645	22,077	10,539	18,029	20,971	8,327	3,860	8,784
500~1000万ドル	6	1	0	5	41,721	8,849	0	32,872	16,504	2,769	0	13,735
1000~5000万ドル	6	0	4	2	207,765	0	134,459	73,306	88,886	0	68,226	20,660
5000万ドル以上	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(注) 預金単位=千ドル

(出所) *Annual Report of FDIC*, 1940, p.224

ち非加盟銀行は1億5665万ドル、加盟銀行は1億9607万ドルである。つまり被合併銀行1行あたりの平均預金額は273万ドルとなり、その内訳を見れば、非加盟銀行で176万ドル、加盟銀行で492万ドルとなる。いずれにしても破綻処理された銀行よりもはるかに規模が大きな銀行が合併という形態をとって姿を消していたと言える。この数字はFDIC

による資金援助をともなった合併であり、34~40年の合併件数が1068行に達していたことからわかるように、その背後には私的損失負担によってなされる従来型の合併が多数存在していたことを銘記すべきであろう。

資金援助をともなう合併をクラス別に分類すれば、国法銀行が30行、加盟州法銀行が10行、非加盟銀行が89行となり、7割が非

加盟銀行により占められている。これはレシーバーシップにおかれた銀行とほぼ同一の趨勢といえる。しかし預金100万ドル以上の銀行が全体の36%（46行）にも及んでおり、営業停止銀行の6.3%と比較すれば、預金規模の大きな銀行が合併の形態をとっていたことがわかる。

合併件数は年々20行台で推移していたが、被合併銀行の預金は39～40年の2カ年間に顕著に増加している。つまり39～40年の2カ年は被合併預金の75%、資金援助の74%、預金勘定数の65%を占めている。合併の対象となった主要な銀行クラスは39年には非加盟銀行（1億586万ドル）、40年には州法加盟銀行（1億2000万ドル）となっており、経営悪化した両クラスの大銀行がFDICの資金援助を獲得することにより、それがなければ清算処理に追い込まれるはずの銀行が、預金者への損失負担なしに処理されている。

このことを地域的にみれば、合併銀行数では、ニュージャージー（25行）、ニューヨーク（16行）、ミゾーリー・ノースダコタ（11行）、ウイソコンシン（10行）の順位となっている。さらに預金規模で見れば、ニュージャージー（1億5173万ドル）、ニューヨーク（1億914万ドル）の2州が合併銀行預金の74%を占めており、さきの大銀行はこの2州で営業する銀行であると推測される¹⁴⁾。

IV. 連邦預金保険公社の財政状況

前節では法的な破綻処理方法及び現実にとられた銀行破綻処理政策についてみてきた。ここでは破綻処理政策の直接的な担い手となる連邦預金保険公社（FDIC）を対象として、その財政的な側面に主要な考察を加えよう。つまり預金保険制度の基金的制約が銀行破綻処理政策にいかなる影響を与えたのか、とい

う視角からFDICの財政状況に接近することにする。

1. FDICの組織

連邦預金保険制度は33年6月16日に大統領の署名をえて成立し、33年9月11日に理事会が形成されている。FDICの理事会は3名の理事よりなり、大統領の指名した2名の理事及び職権理事（通貨監督官）により構成される。任命理事の任期は6カ年であり、2名の理事のうちから総裁が指名される。初代総裁にはW. J. カミングが任命されたが、彼はシカゴの銀行界を立て直すためファースト・ナショナル・バンク・シカゴ頭取に転出したため、34年2月にL. T. クローリーが新たに任命されている。クローリーはウイソコンシン州出身の銀行家であったが、30年代に引き続きその職に留まっている。

残り2名の理事はベネット（E. G. Bennett）及び通貨監督官のオコーナー（J. F. T. O'Connor）である。両名は途中で交代しており、ベネットは35年4月に前上院議員、ゴールズボロー（P. L. Goldsborough）に、オコーナーは38年10月にデラーノ（P. Delano）により継承されている。オコーナーの場合は、通貨監督官の辞任にともなうものである¹⁵⁾。

預金保険制度は34年1月から「暫定」制度として発足する予定となっていたが、多数の非加盟州法銀行が保険制度に加入を希望するとみられたため、FDICは加入に備えて組織作りを早急に開始しなければならなかった。主要部局を創設年順にみれば、法務局（33年9月）、検査局（33年10月）、調査・統計局（34年2月）、新規・閉鎖銀行局（34年8月）となる（表6）。このうち役割・職員数の側面で主要な部局となるのが検査局と新規・閉鎖銀行局の2つの部局である。

14) *ibid.*, 1940, p.224

15) *ibid.*, 1934, pp.7-8; 1938, p.31

表6. FDICの組織

	1934年	1935年	1936年	1937年	1938年	1939年	1940年
合計	846	738	801	859	1,163	1,484	1,927
ワシントン・オフィス	254	237	273	328	410	489	522
検査局	37	33	42	47	51	47	40
新規・閉鎖銀行局	8	25					
清算局			55	79	119	173	162
調査・統計局	27	35	39	45	64	55	59
法務局	15	17	11	14	15	15	37
PR局		7	4	3			
管理・サービス局		97	104	121			
財務・管理局					136	174	201
地方オフィス	592	501	528	531	753	995	1,405
検査局	592	501	528	531	528	541	569
清算局					225	454	836

(注1) 新規・閉鎖銀行局は1936年に清算局に再編されている

(注2) 管理・サービス局 (Administrative and Service Division) は1938年に財務・管理局 (Division of Finance and Administration) に名称変更され、従来のPR局、秘書局を統合している

(出所) *Annual Report of FDIC* 各巻より作成

7800行の非加盟州法銀行が制度への加入を申請しており、これらの資産内容を検査し、加入に適格か否かを判定する必要があった。したがって発足当初におけるFDICの職員の大部分は銀行検査に従事する職員から構成されている。検査局はワシントン・オフィス及び47の地域オフィスを設け、通貨監督官・州銀行監督官の協力を得ながら銀行検査を行う体制を整備している。検査の現場である地域検査オフィスで作業する職員は33年12月末には1676名となり、これに州の銀行監督にあたる職員、900名を加えれば、最大時の検査官は2576名にも及んでいた。緊急検査体制の役割を終えた34年末においても、地域検査オフィスの人員は592名であり、FDICの組織の中では最大の部局であった¹⁶⁾。

破綻処理をになう部局の創設は比較的遅く、34年8月に「新規・閉鎖銀行局」が8名の職員で出発している。これは34年5月28日に預金保険制度発足後に最初の銀行破綻が生じており、預金の支払い・資産の清算のため

の組織が必要となってきたからである。破綻件数が増加するにつれて、この部局はその重要性を増すようになり、36年には清算局 (Division of Liquidation) に改組されている。清算局はさらにペイ・オフ・記録部、清算部、法務部の3部からなっている¹⁷⁾。清算局の職員は36年末に55名に増加していたが、38年にはワシントン・オフィス (119名) だけでなく、地方オフィス (225名) も開設され、総計で344名に達している。39年には清算局の職員数は627名となり、検査局 (588名) を上回る規模となっている。

FDICの組織は30年代に846名 (34年末) から1927名 (40年末) に2倍の規模にまで増加していた。このうち地域オフィスが全体の73% (1405名) を占めており、地域現場の検査・清算にあたる人員がその主力をなしている。そしてFDICは預金保険制度への加入にさいしての銀行検査から、破綻銀行の清算、合併にともなう銀行破綻処理にその役割を徐々に移行させていった。FDICの

16) *ibid.*, 1934, pp.14-21

17) *ibid.*, 1936, pp.33-34

40年末の組織では、清算局(998名)が検査局(609名)をはるかに上回り、その役割の変化を如実に示していた。

2. FDICの財政収支

(1) 会社の資本金

当初の連邦預金保険法(第1次「恒久法」)では、会社への出資は政府、連邦準備銀行、民間銀行によって行われる予定であった。だが35年銀行法で規定された第2次「恒久法」において、民間銀行は会社への出資が不要となり、代わって毎年1/12%の保険料を支払うことになった。したがって会社の資本金は連邦政府と連邦準備銀行という2つの公的主体の出資から構成されている。

財務省は1933年11月に政府に代わって1億5000万ドルをFDICに出資している。33年銀行法では政府は出資に対して配当を受け取る権利を持つと同時に、会社への所有権(議決権)を有していた¹⁸⁾。また12の連邦準備銀行は1933年1月1日の剰余金の1/2に等しい額を株式B(非配当請求権)に応募することになり、1億3930万ドルが34年1月、34年4月の2度に分割して払い込まれている。35年銀行法はまた民間銀行の出資を不要とすると同時に、会社株式の性格を当初の100ドル額面、配当権、議決権付きの株式から無額面、無配当、無議決権の株式に変更している¹⁹⁾。

このように会社の資本金は政府及び連銀という公的主体の応募からなり、資本金額2億8930万ドルは40年末にも変化を示していない²⁰⁾。つまり政府は会社の最大株主となり、

会社は名実ともに「政府機関」としての色彩を強く有することになる。これは私的保険の原理で信用不安に対処しようとしたルーズヴェルト大統領のもっとも危惧したところであったが、民間銀行の賦課金に財源を大きく依存するとはいえ、結果として政府信用を背後に持った預金保険制度となっている。

(2) 会社の収入

基金の主要収入は銀行への賦課金及びその運用益である。まず賦課金の変遷をみよう。33年銀行法における「暫定預金保険法」及び35年銀行法における「第2次恒久預金保険法」により、加入銀行は会社に対する出資に代わって、一定率の賦課金(assessment)を年々支払うことになった。

「暫定」預金保険法における賦課金は保証預金額(2500ドル=34年1月~6月→5000ドル=34年6月~)に対して1/2%の保険料率が課せられていた。これは少額貯蓄の割合の高い中小銀行にとって負担が重く、大口預金の割合の高い大銀行にとり比較的負担が軽い仕組みであり、大銀行の預金保険制度に対する批判を和らげ、制度への加入を促進する役割を果たしていた。「暫定法」下(34年1月~35年8月22日)で徴収された賦課金は4138万ドルであったが、これは費消されることなく、そのまま35年8月の「恒久法」のもとに繰り越されている。

「恒久法」のもとでの賦課金は総預金に対し1/12%の保険料率が課せられることになった。これは保険料率が大幅に低下したこと、賦課金の対象が5000ドル以下の保証預金ではなく、保有する総預金に変更される、

18) 民間銀行によって拠出される予定であった株式A(額面100ドル)は配当請求権(6%)を持っていたものの、議決権を有していなかった(*ibid.*, 1934, p.8; 1935, p.9)

19) 財務省・連銀の会社への出資は1948年8月30日までに回収されており、以後会社と政府との間に資本関係は存在していない(*ibid.*, 1950, p.28)

20) 銀行により35年8月~12月に支払う当初賦課金は25銀行を除いて暫定預金保険法下で支払われた保険料から支払われている。さらに2/3の銀行は1936年の2半期保険料を支払うに十分な「暫定法」下の賦課金を有していた(*ibid.*, 1935, pp.10-11; *ibid.*, 1940, p.30)

という重要な変化を伴っている。つまり預金額が少ない中小銀行が預金保険制度により利益を享受すると予想されるのに対し、保険料率が低下したとはいえ、中小銀行の預金者の損失を大銀行の預金者が負担する、という預金保険制度の平常時の構図が形成されている。表7にみられるように、「恒久法」下の賦課金は35年8月23日～40年末に2億1110万ドルとなっている。だがこの金額のなかにはすでに「暫定法」のもとで徴収された金額(4138万ドル)が含まれており、それは35年(1110万ドル)、36年(2190万ドル)、37年(792万ドル)に本来払い込む保険料を割引く形で組み込まれている。「暫定法」で徴収された保険額の内、40年末の未使用残高は1696ドルまで減少している²¹⁾。

収入の第2の要因は運用収益である。公社は資本金及び銀行から徴収した賦課金の大部分を合衆国政府証券に投資し、一部を財務省預金・現金として保有している。現預金は34年末に1586万ドル、政府証券は3億1513万ドルであり、40年末には各々2046万ドル、3億8451万ドルとなっており、運用資産額は30年代にほぼ3億ドル台で推移している。したがってこの政府証券投資から得られる収益は33～40年に6340万ドルとなり、総所得(2億7450万ドル)の23%を占めていた。

(3) 公社の支出

FDICの支出は33～40年で6780万ドルであり、そのうち管理費用は2200万ドル、加入銀行の破綻処理のために計上した損失引当金は4580万ドルであった。この2つの項目を合算した支出経費を年度別に見れば、33～38年の経費は投資収益の範囲内におさまっており、投資収益でカバーできなくなったのは39～40年の2カ年にすぎなかった。33～40年の全期間をとれば、投資収益(6340万ドル)は諸経費(6780万ドル)を賄うのに440万ドル不足し、その不足額が賦課金から充足されている。

こうした結果として、賦課金・投資収益を合算した所得は33～40年に諸経費(6780万ドル)をはるかに超過し、2億670万ドルが剰余金勘定に積み立てられている。

3. 2つの破綻処理方式の費用比較

以上のように、公社の破綻処理費用はほぼ投資収益で賄える程度の規模におさまり、銀行への賦課金収入の多くは剰余金勘定に積み立てられていた。33～40年における預金者を保護する費用の低廉さはどのような要因からもたされていたのだろうか。2つの破綻処理方式を比較することで、この問題にアプローチすることにしよう。

表7. 公社の財務状況

	1933-34年	1935年	1936年	1937年	1938年	1939年	1940年	合計
収入	7.0	20.7	43.8	48.1	47.8	51.2	55.9	274.5
賦課金		11.5	35.6	38.8	38.3	40.7	46.2	211.1
投資収益	7.0	9.2	8.2	9.3	9.5	10.5	9.7	63.4
費用	4.4	5.6	6.0	7.3	8.1	19.1	17.3	67.8
損失	0.3	2.9	3.5	4.6	5.1	15.7	13.7	45.8
管理費用	4.1	2.7	2.5	2.7	3.0	3.4	3.6	22.0
純所得	2.6	15.1	37.8	40.8	39.7	32.1	38.6	206.7

(注) 単位=百万ドル

(出所) *Annual Report of FDIC*, 1940, p.28

21) *ibid.*, 1940, p.30

FDICが34～40年に破綻処理した銀行は358行であり、そのうち3行(預金41.3万ドル)には公社からの支出がなされなかったため、残りの355行が預金保証のために公社の破綻処理対象となっている。FDICがこの時期に採用した破綻処理政策は、ペイ・オフ方式と合併による預金継承方式の2つである。破綻処理銀行のうち226行(64%)がペイオフ方式で、129行(36%)は預金継承方式で処理されている。

レシーバシップにおかれた閉鎖銀行の預金者は32万516人であり、そのうち5000ドル以下の保証預金を保有する預金者(26万3715名)については、FDICは短期間のうちに預金を払戻している。FDICが5000ドル以下の保証預金(6741万ドル)のうち、24万1489名の預金者に対し6705万ドルを40年末までに支払っている。

表8は資金規模のランクにより保護される預金の比率をみた資料である。銀行全体では88.8%の預金が保護されているが、銀行規模が大きくなるにつれて保護される預金の範囲が小さくなっている。預金が50万ドル以下の銀行では、90%以上の預金が保護されている。しかし100～200万ドル預金規模の銀行クラスを除けば、50万ドル以上の預金を有する銀行では、預金の保護率は低下し、82.4

～87%に分布している。つまりレシーバシップ→清算という銀行破綻方式では、預金規模が大きくなるにつれて保護されない預金が増加し、そのことが金融不安をひきおこす危険性を孕んでいることを示している。ともあれFDICは本来であれば「凍結」されるべき預金を貯蓄者(企業・消費者)に即時に解放し、社会的需要の収縮を阻止する役割を果たしていたことを銘記すべきであろう。

FDICは破綻銀行の預金を保証し、即時に払戻しする見返りに、銀行資産に対する単独の債権者となり、資産を清算する役割を担うことになる。基金が40年末までに清算した資産額は2964万ドルであり、それは預金者保護のために支出した金額の44%にすぎなかった。公社は資産のそうした清算において、また保有資産の市場評価において2010万ドルの損失を計上しており、それは総預金の23%、預金者保護のために公社が支出した額の30%に相当している。FDICの損失額の確定はすべての資産を回収し終える時点でなければできないけれど、破綻銀行の預金者の被るそうした損失を健全銀行の預金者全体(賦課金)で負担する仕組みを形成したことが預金保険制度の特質と言える。

他方、129銀行は合併による預金継承方式を採用しており、81万2863名の預金者(預

表8. 破綻処理された銀行の預金保護状況

〈預金規模別〉	閉鎖銀行 合計	レシーバシップ におかれた銀行	合併された 銀行
全銀行	97.8	88.8	100.0
10万ドル以下	97.1	96.3	100.0
10～25万ドル	96.4	95.4	100.0
25～50万ドル	96.2	93.9	100.0
50～100万ドル	93.6	87.0	100.0
100～200万ドル	98.1	92.9	100.0
200～500万ドル	97.0	84.5	100.0
500～1,000万ドル	100.0		100.0
1000～5000万ドル	98.3	82.4	100.0
5000万ドル以上			

(注) 単位=%

(出所) *Annual Report of FDIC*, 1940, p.16

金口座)が保有する3億5272万ドルの預金は合併銀行に移転している。銀行合併の場合、破綻銀行の預金はすべて合併銀行に継承されるため、預金のすべてが保護されている。だが合併にさいして一部の資産(不良債権)は引き継がれないため、FDICは合併銀行により引き継がれた健全資産と継承した預金額の差額を援助することで、預金者の損失を回避することを可能とする。合併を援助するためにFDICが投入した資金は1億4896万ドルであり、破綻銀行の預金者を保護するために投入した資金の2.2倍に及んでいる。

FDICは資金投入の見返りに融資の担保あるいは購入の結果として資産を保有することになるが、その資産の回収は40年末で4985万ドルであり、保有資産の1/3にとどまっている。資産回収の過程で被った損失は2568万ドルであり、それは資金援助額の17.2%、総預金の7.3%に相当していた²²⁾。このように公社の基金に対する損失率という観点からすれば、資金援助による合併方式が清算方式よりもはるかに「効率的」ということになる。

表4に見られるように、FDICの資金援助で合併した銀行(129行)のうち、19銀行が40年末までに清算を完了している。これらの銀行の資産回収率は比較的高く、18行は100%、1行は75~100%であった。だが残りの110行は清算が完了しておらず、FDICの被る損失額は今後の資産回収に掛かることになる。これを公社への償還率で見れば、50行が50%以上、60行が50%以下の償還率となっている。そうした償還率の低さの背景には、39~40年に資金援助をともなう合併が集中して行われたという事情が反映されている。ただ清算手続きが完了していなかったものの、4銀行では公社への償還率は100%に達している。

以上FDICの資金援助をともなうレシー

バーシップ及び合併による預金継承の2つのケースを比較・検討してきた。ここからFDICの資金負担が34~40年に軽微にすんだ理由としては、次のような事情が挙げられるだろう。第一は銀行破綻件数が急減していたことである。1カ年あたりの破綻件数は20年代で601行、30~33年で2203行であったのに対し、34~40年は42行にすぎなかった。これは33~34年に公的資金が注入されて、不良債権が集中的に処理された帰結といえる。第二に比較的大規模な銀行の破綻処理方式として合併による預金継承方式を採用したことである。もし預金規模が大きな銀行がペイオフ方式で処理されれば、保証されない預金の割合が高まり、信用危機を招く危険性が高くなると同時に、預金を保証するための基金の負担がはるかに大きくなるからである。健全銀行による脆弱銀行の合併による預金移転が私的資本の負担を越える時、損失を合併銀行だけでなく、すべての銀行に広汎に分散させることで、私的銀行「合併」と同一の効果をもたらすことが可能となる。

ところで破綻処理にともなう損失額は確定したのではなく、FDICは40年末に閉鎖銀行からの肩代わり債権(3601万ドル)及び合併銀行への融資・購入として取得した資産(9834万ドル)など1億3581万ドルの未回収資産を保有している。資産の清算・回収が完了した銀行は57行にすぎず、298行は今後の回収を待たなければならない状況にある。清算がすでに完了した銀行のうち、50行は75%以上の償還率を達成しており、基金への損失率が比較的低いといえる。だが清算が進行中の銀行では、75%以上の償還率を実現している銀行は31%(93行)にすぎず、将来の資産回収の過程でより高い損失をこうむるリスクがあるといえる。

そこで1940年以降の資産回収の実績についてみよう。FDICの資産回収は第2次大戦期に急速に進み、未回収資産は41年(9220

22) *ibid.*, 1940, p.17

万ドル) をピークとして46年(560万ドル)まで減少している。しかも1941~46年の資産回収は1.8%の損失率(損失額160万ドル)で実現されており、軍事需要がもたらした戦時好況が公社による元本額に近い資産回収に寄与していたと考えられる²³⁾。その意味で政府の国債発行による需要創出が銀行債権の性格(不良債権→健全債権)を変化させ、FDICの資産回収にともなう損失を回避させ

たといえそうである。つまり戦時好景気により不良債権が「正常債権」化されることによって、公社の資産勘定は「不良債権」から国債に変化し、健全化されることになった。一方では連邦政府の債務は増加するものの、他の政府機関(FDIC)の資産勘定から不良債権が消滅する、という対照的な動きがみられることになる。

23) *ibid.*, 1950, pp.26-28