

論文

ツビグ・ツフェイル概念の系譜 (4)

野村 重明*

On the Genealogy of the “Too Big to Fail” Doctrine

NOMURA, Shigeaki

(4) ガーン=セイントジャーメイン法までの連邦預金保険法 13 条 (c) の適用

(a) ユニティ・バンク

(i) 13 条 (c) の最初の適用

前稿で述べたように、1950 年の連邦預金保険法 13 条 (c) によって、オープン・バンク・アシスタンス (OBA) とか救済 (bailout) とか呼ばれる破綻銀行処理が初めて定式化された。しかし、新たなこの方法はしばらく用いられることはなかった。それが初めて用いられたのは、1971 年に破綻したユニティ・バンク・アンド・トラスト・カンパニー (Unity Bank & Trust Company) である。この銀行は、マサチューセッツ州ボストンにある州法連邦準備非加盟銀行であった。同行の破綻時の総預金は 930 万ドルであったから、小さな銀行だったと言ってよい¹⁾。にもかかわらず、後に TBTF といわれる破綻処理の基本規定、つまり連邦預金保険法 13 条 (c) に基づいて、同行が破綻処理されたのはなぜだろうか。とくに、13 条 (c) の発動条件である「不可欠性原理」、つまり「当該銀行の継続的営業がコミュニティに十分な銀行サービスを提供するのに不可欠である時」は、どのように判断されたのであろうか。

この点に入る前に、ユニティ・バンクの破綻処理はどのように行われたのかを見てみると、1971

年の『FDIC 年報』は、次のように述べている。1971 年 7 月に、公社理事会は、連邦預金保険法 13 条 (c) に基づいて、同公社に資金援助を求めたユニティ・バンク・アンド・トラスト・カンパニーに対して、150 万ドルの貸付を承認した。「13 条 (c) に基づくこの行為 (action) は、この権限の公社による最初の行使であり、この権限は連邦預金保険諸法が修正され、再制定された 1950 年に公社に与えられたものである。ユニティ・バンクは、930 万ドルの預金金融機関で、ボストンのロックスベリー・ドーチェスター (Roxbury-Dorchester) 地区の黒人コミュニティにサービスするコミュニティ事業として 1968 年に設立された。/ この貸付は無担保で、同行の預金者及びその他の一般債権者の請求権に劣後し、1976 年 12 月 31 日が満期である。この貸付は、マサチューセッツの銀行グループによって提供されるおよそ 50 万ドルを含む追加的な資金援助プログラムの一部である。」²⁾

ここには、13 条 (c) による破綻処理、つまり救済がどのように行われたのかが示されている。① FDIC による資金援助は、当該行への無担保貸付という形をとったこと、② 貸付は預金者、その他の債権者の請求権に劣後したこと、③ FDIC による資金援助は、単独で行われたのではなく、民間銀行グループとの資金援助プログラムの一環として行われたこと。これらの点は、救済の原型を

*名古屋経済大学名誉教授

示すものであったことは、今後の記述からも明らかになる。

(ii) ユニティ・バンクの「不可欠性」

それでは、先の問題に戻って、ユニティ・バンクがなぜ連邦預金保険法 13 条 (c) によって破綻処理されたのか、特に 13 条 (c) の発動条件である「不可欠性原理」はどのように判断されたのかについて、考えよう。上の『FDIC 年報』では、ユニティ・バンクがなぜ連邦預金保険法 13 条 (c) に基づいて、資金援助され救済されたのかには触れられていない。それらしき記述はただ同行が、ボストンの「黒人コミュニティにサービスするコミュニティ事業として」設立されたというところぐらいである。ところが、実は、ユニティ・バンクが連邦預金保険法 13 条 (c) を適用されたのは、まさにこの点に係っていた。

ユニティ・バンクについては、断片的にはしばしば触れられているが、最も詳細に論じているのは、スプレーグ (Irvine H. Sprague) の著書『救済—銀行破綻と救済の内部関係者の証言』³⁾ である。スプレーグは、当時は同公社理事を務め、1979 年 2 月 7 日から 1981 年 8 月 2 日までは同公社議長を務めた人であったから、同行については熟知していたものと思われる。彼によれば、同行に対する救済は、次のように行われた。

同行は、1968 年に、荒廃したボストンの中心部で開業したマイノリティの銀行であった。都市部では暴動と破壊とが頻発する時代であるにもかかわらず、ボストンでの黒人と白人との連帯を熱心に訴える設立者スニード (Don Sneed) への好意と共感から、その設立資金はすぐ集まり、最初の何年かには同行に対する預金もまた予想を超えて増加したと言う。しかし、同行は、営業開始後何年もたたないうちに、立地の悪さ、経営管理の欠如、有能な人材の不足、経験不足から、ひどい赤字経営に陥っていた⁴⁾。

そうしたユニティ・バンクに対して、FDIC は 1971 年 3 月に新たな検査を開始した。すると、同行の資本不足は、30 万ドルに達することが明らかとなった。FDIC は、同行の閉鎖による処理計画を検討した。そうすると、FDIC が従来の破綻銀行の処理、つまり PO と P&A で同行を処理するのは困難であることが明らかとなった。と言

うのは、同行は銀行の中でも特異な性格を持っていたからである。すなわち、同行は、全国で 29 行しかないマイノリティによって所有・経営されている銀行のうちの一つで、ニューイングランドでは唯一のマイノリティ所有の銀行であった。そして、同行の預金者の 90% 以上は黒人によって占められていた⁵⁾。それだけではなく、同行が開業したのは、ボストンの荒廃した中心部だったということも、同行を特異なものとしていた。ユニティ・バンクのこうした特異性からすると、このようなユニティ・バンクを PO で処理することになれば、ボストンのロックスベリー・ドーチェスター地区の黒人コミュニティにサービスする銀行はなくなってしまうことになりかねない。そうかといって、同行を P&A で処理しようとしても、資産負債を移転する銀行が見つかりそうもなかったのである。そのうえ、当時は、ワッツ、デトロイト等で頻発した人種問題に発する暴動の余燼が燐っていた時期で、ユニティ・バンクの破綻が新たな暴動を引き起こしかねないという懸念もあったから、FDIC は従来型の破綻銀行処理とは異なった新たな破綻銀行処理を迫られていた。

だが、スプレーグによれば、ユニティ・バンクに対して連邦預金保険法 13 条 (c) を適用するにあたっては、いくつかの問題があった。第 1 に、同条では、その「継続的営業がコミュニティに十分な銀行サービスを継続的に提供するのに不可欠である時」にのみ FDIC は資金援助を行うことができる。しかし、当時のユニティ・バンクの経営陣、従業員の資質を高めることなしには、たとえ FDIC の資金援助が実行されたとしても、同行は存続できるかどうか危うく、コミュニティへの銀行サービスを継続的に提供する可能性は低かった。第 2 に、従来の FDIC による破綻処理とは異なる 13 条 (c) によるユニティ・バンクの破綻処理は、一つの先例となって、他の銀行、特にマイノリティ所有の銀行全部に適用されるとみなされるのではない、あるいは他の銀行からも同じ権利を主張されるのではない、という懸念があった。第 3 に、ユニティ・バンクへの資金援助は、「株主を政府支出で存続させるという副作用を持つ」⁶⁾ ということであった。第 4 に、「不可欠性原理」にも問題があった。すでに前稿で見たように、「不可欠性原理」と言うのは、閉鎖された被

保険銀行を再開したり、閉鎖の危機にある被保険銀行の閉鎖を防ぐために、FDIC が当該被保険銀行に貸付けたり、当該被保険銀行から資産を買入れたり、さらに当該被保険銀行に預金することによって、同行を存続させることができるのは、「当該銀行の継続的営業がコミュニティに十分な銀行サービスを提供するのに不可欠である時」のみである、と言うものであった。したがって、ユニティ・バンクに対して連邦預金保険法 13 条 (c) を適用するにあたっては、FDIC は「不可欠性原理」に従って、同行の「不可欠性」を明らかにすることが必要であった。しかし、同行の「不可欠性」を明らかにするためのこの「不可欠性原理」は、「コミュニティ」とは何か、「十分な銀行サービス」とは何かと言う点で、なんら定義されていなかったのである。

ユニティ・バンクに対して連邦預金保険法 13 条 (c) を適用するにあたっては、FDIC は、スプレグの挙げるこうした問題に直面していた。それでは、FDIC はこうした問題点にどのように対応したのだろうか。

第 1 のユニティ・バンクの経営陣、従業員の資質に問題があるということについては、FDIC の対応は次のようなものであった。ただし、ここでは、FDIC は、従業員の資質については、ボストンの主要銀行による同行への従業員派遣や同行従業員への教育訓練に依存して資質の向上を図ったと言うだけにとどめ、同行の経営陣について、どのように対処したのかを見ておく。FDIC は、ユニティ・バンクの処理にあたっては、同行の免許交付機関であるマサチューセッツ州銀行局 (Massachusetts Division of Banks) と協調しつつ、同行を新たな財産管理人 (conservator) の下において現経営陣を退陣させた。それが実際に遂行されたのは、1971 年 7 月 22 日であった。同局長のコプロウ (Freyda P.Koplow) は、その日、FDIC に同行は閉鎖の危機にあることを通告する一方、他方では、ボストンの弁護士バンクス (Richard P.Banks) を同行の財産管理人に任命し、同行の経営を現取締役からバンクスに移すとともに、これらの取締役には経営上の助言を求めることとしたのである。その直後、FDIC 理事会は、連邦預金保険法 13 条 (c) に基づいて同行の「不可欠性」の決定を行い、同公社による同行からの 150

万ドルのキャピタル・ノートの買い入れとマサチューセッツ州の銀行団による同行への 50 万ドルの貸付からなる救済プログラムを承認した。この合わせて 200 万ドルの同行への貸付は、無担保でしかも預金者及びその他債権者の請求権に劣後するものであった⁷⁾。

こうして、FDIC は、銀行団の貸付と合わせて 200 万ドルの貸付によって、同行を PO や P&A によってではなく 13 条 (c) に基づいて存続させた。にもかかわらず、後日のことを言えば、最終的には、同行の救済は失敗に終わった。その原因は次のところにあった。すなわち、救済開始後も、引き続いて、経営陣、従業員の資質に問題があったことである。まず、経営陣について言えば、上でも触れたように、1971 年の救済の際には、新たに財産管理人が任命され、彼を中心として、同行の再建が図られた。しかし、旧取締役会がバンクスに対する諮問会議として残った⁸⁾ ため、常に経営に関与し、経営を混乱させた。また、従業員について言えば、他のボストンの銀行の派遣従業員は次々と交代したから継続性がなかったし、ユニティ・バンクの従業員も人事異動を重ねたから、相変わらず従業員の資質は向上しなかった。銀行にとって決定的に重要な貸付・回収業務もきちんとできず、銀行業務は相変わらず杜撰であった。そのため、最終的には 1982 年になって、同行の免許は同州銀行局長によって取り消され、FDIC によって P&A による破綻処理を受けることに終わっている⁹⁾。

第 1 の問題は、このような対応であったということが出来るが、第 2、第 3 の問題点への対応は、きわめて困難であった。なぜかと言えば、上の第 1 の問題は、ユニティ・バンク固有の問題であったから、それに対する対応は自ずから決まってくるけれども、第 2、第 3 の問題は、連邦預金保険法 13 条 (c) が持つ固有の問題だからである。このためかと思われるが、スプレグの上の著書では、彼自身が当時ユニティ・バンクへの 13 条 (c) の適用に際しての問題点として触れているにもかかわらず、これらの 2 つの問題については詳細には論じていない。だが、これらの問題は、その後も 13 条 (c) に係る論点として、常に 13 条 (c) についてまわることとなる。特に、第 3 の問題、つまり、連邦預金保険法 13 条 (c) による破綻銀

行への資金援助は「株主を政府支出で存続させるという副作用を持つ」と言う問題は、明らかに、市場規律に反するということを意味するため、後の13条(c)による破綻処理に際してはしばしば論点となっていく。そのことについては、後の論考で触れよう。

最後に、第4の問題についてはどうだろうか。これは、ユニティ・バンクの「不可欠性」を明らかにすることであるから、先の第1の問題と同様に、ユニティ・バンクと言う銀行を個別的に評価してその「不可欠性」を明らかにすることでなければならない。だが、こちらの方は、先の第1の問題とは異なって、第2、第3の問題と絡まってくるため、FDIC 理事会が同行の「不可欠性」を決定するに際しては、内部でもかなり意見の対立があったようである。その典型的な例は、3人の理事からなる理事会の中で、通貨監督官(Comptroller of the Currency)の職にあるキャンプ(Bill Camp)が同行の救済に反対で、1971年7月の同行への13条(c)に基づく救済を決定したFDIC 理事会に欠席した、と言うことであった¹⁰⁾。と言うのも、彼は、緊急救済は間違った公共政策であり、一度これを行うと、手に負えなくなるような数の救済を行わざるを得なくなるとして、同行の救済には初めから反対していたのだ¹¹⁾。

それでは、そうした3人の理事のうちの一人の強い反対にもかかわらず、同公社理事会は、ユニティ・バンクの「不可欠性」をどのように判断して、同行に13条(c)を適用したのだろうか。それは、次のような判断によるものであった。

まず、何をにおいても、当時は「不可欠性原理」に含まれる「コミュニティ」は、単なる地理的な広がりから黒人コミュニティと言ったマイノリティのコミュニティをも包含する概念になっていたという点を考える必要がある。こうした「コミュニティ」観では、地理的な広がりの中に、ユニティ・バンクのほかにも他の銀行があった¹²⁾としても、主として黒人に銀行サービスを提供するユニティ・バンクは、「不可欠性原理」に含まれる「当該銀行の継続的営業がコミュニティに十分な銀行サービスを提供するのに不可欠である」銀行に相当することとなる。つまり、同行は、ロックスベリー・ドーチェスター地区で黒人コミュニティに銀行サービスを提供している唯一の銀行で

あるため、その継続的営業が不可欠であると判断されたのである。確かに、同行は黒人によって経営され、黒人を営業基盤とする銀行であった。同行の預金者の90%は黒人が占め、最高経営責任者(CEO)やほとんどすべての取締役、被雇用者は黒人であった。また、1970年の国勢調査によれば、ロックスベリー・ドーチェスター地区では4万8282人のうち4万830人が黒人だったのである。こうしたコミュニティ観からすれば、同行は、ロックスベリー・ドーチェスター地区で黒人コミュニティに銀行サービスを提供している唯一の銀行であったから、同行はそれだけの理由で、13条(c)を適用されても問題はなかったものと思われる。

だが、FDIC 理事会がユニティ・バンクの救済を決定するに当たっては、もう一つの差し迫った状況が必要であった。と言うのも、先のキャンプFDIC 理事のユニティ・バンクの救済に対する反対意見と同様の考えが、FDIC 議長のウイル(Frank Wille)にもあって、FDIC 理事会は同行の救済にはためらいがあったからである。

上のように、マイノリティによって経営され、マイノリティのコミュニティを営業基盤とする銀行と言うだけで、その銀行の「不可欠性」を主張して、救済するのは簡単なことではない。少数とはいえ、同様の銀行は他にも存在する。そのような銀行すべてに「不可欠性原理」を適用するか。また、逆に、白人によって経営され、白人コミュニティを営業基盤とする銀行は多数存在する。こうした場合には、どう考えねばならないのか。さらに、地理的な広がりと言う意味でのコミュニティについてはどう考えねばならないのか。先のユニティ・バンクの場合には、同行がマイノリティの銀行であったから、近くに別の銀行の支店があっても、同行はマイノリティと言うコミュニティにとって「不可欠」と結論することができた。とすれば、コミュニティを地理的な広がりと言う観点から考えた場合に、ユニティ・バンクの場合と同じ論理を当てはめればどうなるだろう。それは、きっと閉鎖直前の銀行の周辺に他行ないしその支店がない時には、当該行は「不可欠」ということになるだろう。「当該銀行の継続的営業がコミュニティに十分な銀行サービスを提供するのに不可欠である」と言う「不可欠性原

理」は、むしろこうした地理的観点からのコミュニティを念頭に置いていたのかもしれない。こういう風に考えると、FDICによる救済の対象となる銀行は大きく拡大する。そこで、FDIC内外に、ユニティ・バンクを13条(c)で救済した場合、これが前例となって、次々と救済が行われるのではないかという懸念が広く存在することとなった。

そうしたFDICの背中を押して、ユニティ・バンクに対する13条(c)の適用を決断させたのは、当時の大都市で頻発したマイノリティの暴動であった。今ここで、当時の大都市での暴動について触れる余白はないが、少なくとも3人のFDIC理事のうちの一人、スプレーグにとっては、1965年8月のロサンゼルスワッツ、1967年7月のデトロイトの暴動(12番街暴動)がユニティの「不可欠性」を認定する最大の要因となったことは、次のことから明白である。スプレーグは、これらの暴動が勃発した時には、ワッツの時にはワシントン駐在のカリフォルニア州財政局次長、デトロイトの時にはホワイトハウス勤務員として、事態の鎮静化に努めた人であったから、この頃の彼にはこれらの暴動の生臭い体験が心の中に宿っていた。そして、ユニティ・バンクと言うボストンの荒廃した地区にある小銀行を閉鎖に追い込んだ場合の影響を予測することは困難であった。そういう意味では、スプレーグが次のように結論的に述べるのもしごく当然のことであった。ユニティ・バンクの『「不可欠性」を認定し、したがってまたこの小銀行を救済するという私〔スプレーグ引用者〕の票決は、たぶん予定されたものだったし、ワッツの必然的な結果であった。私の票決がキャスティング・ボートだったので、ワッツ暴動が結局は不可欠性原理を発動させたといっても過言ではないだろう。』と¹³⁾。

(iii) ユニティ・バンク救済の特殊性

以上では、マサチューセッツ州ボストン市中心部にあったユニティ・バンクへの連邦預金保険法13条(c)による資金援助について見てきた。同行が、FDICの資金援助によってPOやP&Aを免れたのは、FDIC理事会によって、同行が連邦預金保険法13条(c)に規定される「不可欠性原理」に適合すると判断されたからであった。つまり、同行は、ロックスベリー・ドーチェスター地

区で黒人コミュニティに銀行サービスを提供している唯一の銀行であるため、その継続的営業が「不可欠」であると判断されたのである。

しかし、こうしたマイノリティによって経営され、マイノリティのコミュニティを営業基盤とする銀行と言うだけで、その銀行の「不可欠性」を主張して、救済するのは簡単ではなかった。FDIC内外に、ユニティ・バンクを13条(c)で救済した場合、これが前例となって、次々と救済が行われるのではないか、という懸念が広く存在したからである。こうした懸念にも拘わらず、FDIC理事会をしてユニティ・バンクの救済を決定させたものは何かと言えば、1960年代に全米の大都市で頻発したマイノリティの暴動の余燼であった。同理事会は、ボストンの都心部で、黒人によって設立され、黒人コミュニティを営業基盤とするユニティ・バンクが、POによって閉鎖され、またはP&Aによって他行と合併され、消滅することになれば、それがボストンでの暴動を誘発しかねない、と判断したのである。

とすれば、同公社理事会のユニティ・バンクの救済の決定は、2つの要因からなっていたと言うことができる。一つは、同行は、ボストンの地に黒人によって設立され、黒人コミュニティを営業基盤としている、全米でも数少ないマイノリティの銀行だと言う判断である。もう一つは、もしユニティ・バンクがそれまでの銀行破綻処理の場合と同様に処理されれば、同行の破綻が、1960年代に全米の大都市で頻発したマイノリティの暴動を、ボストンでも引き起こしかねないという判断である。

もっとも、これらの2つの判断のうち、後者の都市暴動との係わりについては、FDICの同行救済に関する文書では触れられていない。しかし、こちらの判断がFDIC理事会の同行救済決定の重要な理由だったことは、スプレーグの上記著書からも明らかである。そういう意味では、ユニティ・バンクの救済は、当時の騒然とした社会情勢に促迫された特殊な救済だった。したがって、この救済には、銀行の規模だとか、金融システムに及ぼす影響だとか言った観点は、全く含まれていない。FDIC理事会のユニティ・バンクの「不可欠性」の決定には、そうした観点は全く必要がなかったのである。

(b) バンク・オブ・ザ・コモンウェルス

(i) バンク・オブ・ザ・コモンウェルス経営の
行き詰まり

バンク・オブ・ザ・コモンウェルス (Bank of the Commonwealth: BOC) は、1916 年に組織化され、1953 年に連邦準備制度に加盟した州法連邦準備加盟銀行であった。同行は、1964 年にパースンズ (Donald Parsons) を中心とするパースンズ・グループ (Parsons Group) に買収され、当時、ミシガン、オハイオ、コロラド、ワシントン D.C. で 19 行を支配する同グループの銀行チェーンの主力銀行となった。1970 年夏までは、パースンズのパートナーシップの一つである Comprehensive Oriented Management Activities Company (COMAC) が、BOC や同グループの他のほとんどの銀行の経営権を握っていた¹⁴⁾。

この場合、COMAC が系列の銀行に対して、いかに支配力を及ぼしたかについては、スプレীগの次のような記述が参考になる。当時のミシガン州法では、銀行持株会社の設立は禁止され、銀行支店の設置は厳しく制限されていたため、パースンズたちは、パートナーシップを多数設立し、それらを重ね合わせてネットワークを形成することによって複数の銀行を支配する方策をとった¹⁵⁾。ただ、この形態での銀行支配は、銀行帝国全体に対する中央からの支配と言う点では、銀行持株会社の機能や統一性には及ばない。そこで、傘下の銀行に対する統制力を強めることを狙って、パースンズたちは、1967 年に、無限責任パートナー 11 人を結合した COMAC を設立したのである¹⁶⁾。これらの無限責任のパートナーのほとんどは、パースンズ・グループ系列の複数の銀行の取締役を兼ね、中には会長や副会長とか言った重要な地位につくものも少なくなかった。だが、これらのパートナーの誰一人として、銀行業の大した経験を積んだものではなく、彼らは銀行幹部として多額の必ずしも良質でない貸付を承認した¹⁷⁾。

こうした問題のある貸付も、1960 年代後半には、同グループ系列の銀行が次々と問題銀行化していく原因となっていくが、それとは別に、これらの銀行には営業戦略の面での問題が大きかった。同グループの銀行は、貸付に代えて、地方債 (municipal securities) への投資と節税対策に力を入れる営業戦略をとったのである。その点を

BOC で確認しよう。

同行の経営の行き詰まりは、1960 年代後半に始まる。この時期に、同行は、異常に巨額の低利回り、低質の長期地方債の買い入れを行った。1969 年末の同行の地方債投資の帳簿価値は、3 億 3338 億ドルに達した¹⁸⁾。同行はなぜ地方債の買い入れに注力したかと言うと、同行は、1960 年代後半に市場金利が上昇した際に、この市場金利の上昇は一時的なもので、すぐにも下落すると判断したからであった。つまり、金利の低下に伴う債券価格の高騰による利益の獲得を見込んだのである¹⁹⁾。

同行は、同時に、上の地方債高騰による利益を前提として、当年度の損金 (tax deductible expenses) を償却せずに繰り延べする税務対策をとった。思惑どおりに、市場金利が下がって、地方債の価格が急騰して、地方債売却による巨額の利益が転げ込んだ時に、繰り延べしていた損金を取り戻す、と言うものであった。これは、当期の損金を将来の課税所得から控除することによって節税益を得る²⁰⁾ と言うことであるから、予想通り地方債売却による利益が生じない限り、絵に描いた餅で終わる。実際、BOC の目論見は、画餅に終わった。と言うのは、実際に起こったのは、次のようなことだったからである。1969 年には、市場金利は上昇し、その後も上昇した。そのため、BOC の持つ低利回り、低質の長期地方債の価格は暴落した。同行の地方債中心の投資戦略と、それを前提とした税務対策は完全に失敗に終わり、同行は巨額の損失を出すようになった²¹⁾。

そのうえ、同行は、1960 年代後半には、後に不良債権化する貸付け、高額な経営顧問・弁護士報酬の支払い契約、巨額の配当支払いを行っていた²²⁾ から、1969 年以降これらも同行の利益と資本ポジションを一層悪化させる原因となった。さらにまた、この時期には、市場では、同行への資金の貸し手は債務証書の更新を拒否するなど、同行への資金供給が細っていたから、同行はユーロダラーその他の高利資金やフェデラル・ファンド市場、シカゴ連邦準備銀行 (Federal Reserve Bank of Chicago) からの借り入れに依存するようになった。

こうした 1960 年代終わりから 70 年代初めにかけての同行に対する逆風とともに、貸倒引当金繰

入額は1970年1290万ドル、1971年1050万ドルとなる一方、これら貸倒引当金繰入額控除後の純営業損失は、1970年、1971年には、それぞれ665万ドル、409万ドルに達した。その結果、総資本プラス貸倒引当金も、1969年末から1971年末にかけて、1668万ドル減少した²³⁾。

(ii) チェースの要求

FDICがこのようなBOCに直接係わりを持つようになったのは、1971年3月であった²⁴⁾。それ以後、FDICは他の連邦及び州の銀行監督規制機関—同行が連邦準備制度の一メンバーであることから連邦準備、同行が州法銀行であることからミシガン州金融機関局 (Financial Institutions Bureau of the State of Michigan) —と協議を重ねつつ、同行の経営危機への対処プランを打ち出していった。そうした協議の場にしばしば出されたのは、BOCの持つ地方債の連邦準備かFDICによる買い取りの要求であった。この要求をしたのはチェース・マンハッタン・バンク (Chase Manhattan Bank of New York) であった。同行は、パースンズ・グループ系列のパートナーへの貸付の担保として取得した株式を基にBOCを手に入れ、以前にもましてBOCの利害との一体化を強めていたのである。

しかし、チェースのこの要求はかなわなかった。連邦準備はそれらの地方債を買い取る法的権限はないと主張したし、またFDICはFDICでチェースこそBOCの経営危機の責任を取らなければならないと考えていたからである²⁵⁾。

にもかかわらず、同行は、1971年6月に、「コモンウェルスは、『主に黒人顧客相手の都心の小口顧客向け支店』の営業を続ける『道徳的義務』があること」、「都心で半径1マイル内にコモンウェルスの支店しかないところが8地区あること」、「援助なしでは、……コモンウェルスの財務状態はやっていけないところまで悪化する」と言うことを根拠にして、FDIC及び連邦準備にBOC救済を提案した。同行は、①これらの政府機関のどちらかに、BOCの損失とならないように同行の全地方債を買い入れること、②同じくこれらどちらかに、株式3000万ドルを引き受け、同行に資本注入すること、③連邦準備に対しては、今や1360万ドルに達していた「将来所得節税益」

(future income tax benefit) の即時償却から10年延長を認めること、などを求めたのである²⁶⁾。

チェースのこの要求は、先に見たユニティ・バンクの救済が頭にあってのことであることは言うまでもない。それは、BOCには都心部に黒人を顧客とする支店があること、都心部にBOCの支店しかないところが8地区あること、連邦準備かFDICに資本注入を求めたこと、に表れている。

チェースの要求は何一つ実現しないうちに、BOCの状況は悪化し続けた。その間にも、FDICは、同行の救済には否定的であった。同行が「不可欠」だとは考えられなかったからである。にもかかわらず、FDICが同行に「不可欠性原理」を適用したのはなぜだったのだろうか。

(iii) コモンウェルスの「不可欠性」

当時FDICの理事であった前記のスプレーグの著書『救済—銀行破綻と救済の内部関係者の証言』を読む限りでは、FDICが同行に「不可欠性原理」を適用するためには、2つの過程が必要であったかのように思われる。まず、第1の過程では、「不可欠性原理」を適用するためには2つの条件を満たすことが必要であった。その一つの条件は、チェースが損失を受け入れるということであった。この条件については、スプレーグ自身だけでなく当時のFDIC議長のウイルもかなり重要視していたものと思われる。もう一つの条件は、連邦・州銀行監督規制当局やチェースの間で、BOCをどのように処理するか合意ができるということであった。こうした2つの条件は、1971年末までには満たされるに至った。

第2の過程は、連邦預金保険法13条(c)の「不可欠性原理」をいかに説明するかであった。同条に基づいて同行を救済するためには、同行の継続的営業がそのコミュニティにとって「不可欠」であることを示さなければならない。

それは、一言で言うと、スプレーグの言うように「コモンウェルスのデトロイト黒人社会へのサービスと集中」²⁷⁾であった。それはどういうことだろうか。それについては、1972年1月17日にFDIC理事会によって承認されたBOC救済決定文を見るのがよい。

同決定の中で、同理事会は、同行の第一監督者たるミシガン州金融機関局長ブリッグス (Robert

P.Briggs), 第二監督者たる FRB による FDIC 理事会宛の各レター, 及び FDIC 自身による最新の同行検査等を踏まえて, 同行が閉鎖の危機にあるとしたうえで, さらに同行の継続的営業がコミュニティにおいて十分な銀行サービスを提供するのに不可欠である所以を次のように記している。

- ① 同行は, 10 億 2600 万ドルの預金と 12 億 5700 万ドルの資産を持ち, デトロイト・メトロポリタン地区で 57 支店を経営している, デトロイト市では第 4 番目, ミシガン州では第 5 番目の商業銀行で, 全米では 60 大銀行のうちの一つである。
- ② デトロイト・メトロポリタン地域の人口 151 万 1000 人 (そのうち 66 万人 (44%) が黒人) であり, 彼らは BOC 及びその他の 6 行によって銀行サービスが提供されている。
- ③ BOC の総預金, 10 万ドル以下の預金, 支店のうち, デトロイトの黒人コミュニティの占める割合は, 順に, 21.8%, 22.3%, 27% となっている。これらのシェアは, デトロイトに本社を持つ銀行に占める同行の総預金シェア 10% よりも大きい。これは, 同行がデトロイトの黒人コミュニティでの商業モーゲージ, 割賦ローン, 個人ローン, 住宅改良ローンでの重要な供給者であることと合わせると, デトロイトの黒人コミュニティの銀行サービス需要を満たす賞賛すべき努力を示している。同行はまた, デトロイトでの従業員 1770 人のうちおよそ 700 人の黒人従業員を雇用している。
- ④ デトロイトの標準大都市統計区域 (Standard Metropolitan Statistical Area : SMSA)²⁸⁾ には 400 万人以上が住んでいるが, ここでは BOC は重要な競争者である。この区域には, 5 億ドル以上の総預金を持つ銀行は, 6 行あり, 銀行業務の 80% 以上を供給している。この比率は, 類似の他の区域より高い集中度を示している。BOC は, この区域で 8% を占めるが, 同行が閉鎖されたり, この区域の他行と合併されたりすると, この区域の銀行の競争に有害無益である。

同決定文の中には, 上の 4 点のほか BOC の「不可欠」であることとして, BOC が① 500 ドルの貯蓄との組み合わせで最低小切手勘定残高の撤廃, ② 100 ドル以下の定期預金証書 (time certificate of deposit) の導入, ③寡婦, 高齢者への無料の小切手サービス, ④ 1000 ドルの低い第一次モーゲージ・プログラム, と行った銀行のイノベーションに取り組んできたことや, 地方政府機関の付保・非付保預金の受け入れ, デトロイト市のみならず全国にわたる地方債の引受にも関与してきたことも挙げられている。

さらに, ここには次の点が付け加えられていることに留意しておかなければならない。すなわち, 上の FDIC 理事会の決定文には, 公社の基本的目的である, 銀行システムに対する公衆の信頼を維持するという観点から, 公社は, 「10 億ドル銀行である BOC の破綻が予測できないが恐らくは全く好ましくない形で全国の銀行システムに対する公衆の信頼の侵食に結果する」ことを強く懸念している, という一文が付け加えられている。ここには, 大銀行破綻による銀行システム崩壊を防止するという預金保険制度の新たな性格が見え始めているといえることができる。

このように, BOC の「不可欠」であることとして, 上の決定文には多くの根拠が述べられているが, 中でも上の①～④が重要と思われる。上の①～④は, 大きくは 2 つのポイントを含んでいる。一つは, BOC はデトロイトの黒人コミュニティで, 総預金の 21.8%, 10 万ドル以下の預金の 22.3%, 支店の 27% を占め, また, デトロイトでの従業員 1770 人のうちおよそ 700 人の黒人従業員を雇用しているとしたうえで, 同行はデトロイトの黒人コミュニティの銀行サービス需要に応じている, ということである。FDIC は, まず, このように, ユニティ・バンクの場合と同様に, 単なる地理的な広がりではなく黒人コミュニティと言う「コミュニティ」観に基づいて, BOC の継続的営業が黒人コミュニティでの十分な銀行サービスを提供するのに「不可欠」だとしている。こうした「不可欠性原理」は, 明らかにユニティ・バンクに連邦預金保険法 13 条 (c) を適用した際の「不可欠性原理」と同じものであった。このことは, ユニティ・バンク救済が BOC 救済の前例となったことを示している。それは同時

に、FDIC が 1971 年 6 月のチェースによる FDIC 及び連邦準備に対する BOC 救済要求の論拠を追認することとなったと言うことも意味していよう。

先の①～④のもう一つのポイントは、デトロイト SMSA の 400 万人以上の住民に対して、6 行が銀行業務の 80% 以上を供給しており、そのうちの 1 行である BOC が閉鎖されたり、この区域の他行と合併されたりすると、この区域での銀行間の競争が阻害される、と言うものである。ここで、BOC が閉鎖されるというのは PO による処理を、他行と合併されるというのは P&A による処理を示している。だから、第 2 のポイントでは、FDIC 理事会は、PO によって BOC が消滅したり、P&A によって BOC が他行と合併されたりすれば、今でさえ高いデトロイトでの銀行の集中度がさらに高くなって、銀行業務の競争の上で有害となるから、BOC の継続的営業は 13 条 (c) による「不可欠性原理」に相当する、としたのであった。この点は、上の FDIC による BOC 決定文だけでなく、BOC の救済に関する他の FDIC 文書にもしばしば出てくる論理²⁹⁾であるから、決して軽視できない。

こうしてみると、先のスプロークの言う「コモンウェルスのデトロイト黒人社会へのサービスと集中」は、内容的には上の①～④の 2 つのポイントに該当するものであることは明らかである。

以上では、FDIC 理事会が連邦預金保険法 13 条 (c) を BOC に適用するにあたって、同理事会が BOC の継続的営業の「不可欠」をいかに判断したのかを、スプロークの言う「コモンウェルスのデトロイト黒人社会へのサービスと集中」を手掛かりにしつつ敷衍した。その結果は、次のようなことであった。同理事会は様々な論拠を BOC の「不可欠性」の説明のために打ち出しているが、それは主として、スプロークの言う「コモンウェルスのデトロイト黒人社会へのサービスと集中」に絞られる。このうち前半の「コモンウェルスのデトロイト黒人社会へのサービス」は、前年に 13 条 (c) が適用されたユニティ・バンクへの論理と異なるわけではなかった。しかし、BOC に対する「不可欠性原理」には、ユニティ・バンクには見られなかった論理も存在した。スプロークの言う「集中」の問題である。さらに、大銀行

破綻による銀行システム崩壊を防止するという預金保険制度の新たな性格も見え始めていた。だが、その後、この新たに登場しつつある「不可欠性原理」が連邦預金保険法の中にいかに組み入れられ、いかにツービッグ・ツーフェイル政策が展開されていくのかについては、その後の連邦預金保険制度の展開を待たなければならない。

さて、このような FDIC 理事会の判断に基づいて、同理事会が下した結論は次のようなものであった。「BOC が閉鎖状態にあり、BOA と連邦預金保険公社との間で作成されたキャピタル・ノート合意の条件に従って、同行が継続的に存在することは、同行のサービスするコミュニティにおいて十分な銀行サービスを提供するのに不可欠である、というのが連邦預金保険公社理事会の結論である。」そして、この結論に従って、FDIC は、BOC に、資産の売却や償却に伴う資本の減少補填のために、1977 年 4 月 1 日を満期とする最大 6000 万ドルのシニア・キャピタル (senior capital) の貸付に合意したのであった³⁰⁾。

BOC のその後を見ると、同行は、このように FDIC による救済によって、清算も他行との合併もなく、引き続いて存続することを許されはしたものの、1970 年代を通じて、低迷状態を脱することができず、何度も売却され、新しい所有者のものとなった。そして、同行は、最終的には、1983 年 12 月に、コメリカ (Comerica, Inc.) に買収され、消滅した³¹⁾。

(未完)

[注]

- 1) 1971 年末には、商業銀行は 1 万 3804 行あり、その総預金額は 5412 億 1908 万ドルであった。したがって、当時の 1 行当たりの総預金額は、3922 万ドルほどであった。ユニティ・バンク・アンド・トラスト・カンパニーは、総預金でみると、当時の平均的な商業銀行の 4 分の 1 程度にすぎなかったわけである。もっとも、これらの商業銀行の中には、10 億ドル以上の総預金を持つ商業銀行が 63 もあって、これらが 1 行当たりの総預金額を高めていたから、同行は、総預金では、全商業銀行のちょうど真ん中あたりに位置していた (FDIC, *Annual Report*, 1971, p.196)。

なお、これは、同行が 1971 年に FDIC による救済を受けた後のことになるが、1975 年 6 月にボストン連邦準備銀行 (Federal Reserve Bank of Boston) が『変化するニューイングランドの商業銀行構造』と言うレポートを出している。それを見ると、1973 年 6 月末の時点で、ボストン都市圏全 80 銀行のうち、同行は総預金基準では 47 番目に位置していた。ちなみに、同行の総預金は、1290 万ドルで、全 80 行の総預金 102 億 2070 万ドルの 0.1% を占めるにすぎなかった (Federal Reserve Bank of Boston, *Changing Commercial Bank Structure in New England*, June 1975, pp.76-77)。もっとも、同レポートでは、同総預金 102 億 2070 万ドルのうち、1% に満たない 1 億ドルの預金さえ持たない銀行が全 80 行のうち 72 行を占めていたから、ユニティ・バンクはボストン銀行市場でも、上述の全国における位置とそう変わりのない位置を占めていたと言うことができる。

- 2) FDIC, *Annual Report*, 1971, pp.5-6.
- 3) Sprague, Irvine H., *Bailout: An Insider's Account of Bank Failures and Rescues*, Basic Books, 1986 (高木仁・佐々木仁・立脇和夫・戸田壮一・柴田武男訳『銀行 破綻から緊急救済へー連邦預金保険公社理事会・元議長の証言』東洋経済新報社, 1988 年)。
- 4) *Ibid.*, pp.36-37 (邦訳 43 ~ 44 頁)。
- 5) *Ibid.*, pp.37-38 (邦訳 45 頁)。
- 6) *Ibid.*, p.42 (邦訳 51 頁)。
- 7) FDIC, News Release, July 27, 1971.
- 8) *Ibid.*
- 9) Sprague, *op. cit.*, pp.50-51 (邦訳 62 ~ 64 頁)。
- 10) *Ibid.*, p.48 (邦訳 60 頁)。
- 11) *Ibid.*, p.46 (邦訳 56 ~ 57 頁)。
- 12) 実際、ユニティ・バンクが所在するロックスバリーにあまり離れていないところに複数の他銀行支店が存在したと言う (*ibid.*, p.43 (邦訳 53 頁))。
- 13) *Ibid.*, p.48 (邦訳 59 頁)。
- 14) FDIC, News Release, January 18, 1972.
- 15) Sprague, *op. cit.*, p.56 (邦訳 69 頁)。スプレーグは、当時のミシガン州法では、銀行持株会社の設立は禁止されていたとしている。これ

はどうなのであろうか。というのは、1975 年 7 月に、上院の銀行住宅都市問題委員会金融機関小委員会 (Subcommittee on Financial Institutions of the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs) で開かれた銀行持株会社法 (Bank Holding Company Act) の修正に関する公聴会で、当時の FDIC 議長ウイルは、BOC の救済に触れた際に、当時のミシガン法では複数銀行持株会社の拡大 (expansion) は許されていなかった、としているからである (U.S. Congress, Senate, Subcommittee on Financial Institutions of the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, *Emergency Acquisition of Banks or Bank Holding Companies: Hearing*, 94th Cong., 1st Sess., Government Printing Office, 1975, p.37)。ウイルのこの記述は、複数銀行持株会社も許されるが、その拡大は許されないとも読める。また、同じ公聴会で、彼は、ミシガン州は持株会社のモラトリアムをしていたとも証言している (*ibid.*, p.66)。ただ、ここで言う持株会社は、単一銀行持株会社なのか複数銀行持株会社を含むのかは不明である。これらのウイルの証言によれば、スプレーグとは異なり、少なくとも単一銀行持株会社の設立は、禁止されていたというよりも一時認可停止の状態にあったと言っていることになる。

実際、ミシガン州では当時、単一銀行持株会社の設立はされていた。FRB が 1976 年に出版した『銀行通貨統計 1941~1970 年』では、1956 年から 1965 年までは、ミシガン州に銀行持株会社は記録されていないが、翌年から単一銀行持株会社が 1 行記録されている。その記録によれば、持株会社傘下の銀行は、1968 年には、12 支店で、2 億 1700 万ドルの預金を持っていた。しかし、1969 年からは再び持株会社は、記録されていない (FRB, *Banking and Monetary Statistics 1941-1970*, 1976, pp.445-58)。

もっとも、パースنز・グループは、複数の銀行を傘下に置いていたから、上の単一銀行持株会社の実例とは異なっている。仮に銀行持株会社を設立するとすれば、複数銀行持株会社を設立することになる。当時のミシガ

ン州法では、複数銀行持株会社の設立は可能だったのだろうか。この点で、当時のミシガン州法では、銀行持株会社の設立は禁止されていたと言う先のスプレーグの一節は、それが不可能であったことを示唆しているように思われる。

- 16) Sprague, *op.cit.*, p.57 (邦訳 70 頁).
- 17) *Ibid.*, pp.57-58 (邦訳 70 ~ 71 頁).
- 18) FDIC, News Release, January 18, 1972.
- 19) Sprague, *op.cit.*, p. 59 (邦訳 72 ~ 73 頁).
- 20) FDIC, News Release, January 18, 1972 では、将来節税益 (future tax benefits) の資産化 (capitalize) と言っている。
- 21) こうした BOC が取った経営戦略は、BOC に限らず、他行でも取られた戦略であった。例えば、1974 年に P&A によって破綻処理されたフランクリン・ナショナル・バンク (Franklin National Bank) でも、1970 年には、資金の運用は地方債と地方政府預金に集中し、それが同行の流動性と利益にマイナスとなっていること、資産化されるべきでなく償却されるべきであった損金繰延 (tax loss carry-overs) が 3250 万ドルあることが、利益の大幅な減少、巨額の貸付損失や過剰な人員・設備などとともに、同行の経営上の問題点として指摘されていた (U.S. Congress, House, Subcommittee on Commerce, Consumer, and Monetary Affairs of the Committee on Government Operations, *Oversight Hearings into the Effectiveness of Federal Bank Regulation (Franklin National Bank Failure): Hearings*, 94th Cong., 2nd Sess., Government Printing Office, 1976, p.5)。
- 22) FDIC, News Release, January 18, 1972.
- 23) *Ibid.*
- 24) Sprague, *op. cit.*, p.66 (邦訳 82 頁).
- 25) *Ibid.*, pp.67-68 (邦訳 83 ~ 84 頁).
- 26) *Ibid.*, p.70 (邦訳 87 頁).
- 27) *Ibid.*, p.72 (邦訳 90 頁).
- 28) SMSA は、連邦政府機関が都市圏のデータの作成、分析、出版に使用する統計標準で、それぞれの SMSA は、5 万人以上の人口を持つ中核都市と、中核都市と経済的・社会的に密接な関連を持つ周辺郡 (outlying counties) を含んでいる (U.S. Department of Commerce, and Bureau of the Census, *1980 Census of Housing*, Vol. 5, Appendix A)。
- 29) 例えば, FDIC, *Annual Report*, 1972, p.5; U.S. Congress, Senate, Subcommittee on Financial Institutions of the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, *op. cit.*, pp.37, 66.
- 30) FDIC, News Release, January 18, 1972; *Annual Report*, 1972, p.6.
- 31) Sprague, *op. cit.*, p.76 (邦訳 95 頁). なお, コメリアは, デトロイトで 2 番目の大銀行デトロイト・バンク・アンド・トラスト (Detroit Bank & Trust) が改称した銀行であった。そのため, スプレーグは, 「コモンウェルスがデトロイトの銀行集中に加わらないようにしようとする我々の努力は, すべて水泡に帰した」 (*ibid.* (邦訳同頁)) と慨嘆している。彼の銀行集中に対する警戒感がいかに強かったのかを示す一例であろう。

