
論文

ツービッグ・ツーフェイル概念の系譜 (2)

野村 重明*

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

NOMURA, Shigeaki

II 金融機関のTBTF説の変遷(1) —コンチネンタル・イリノイまで

以上では、戦後アメリカの事業会社や地方自治体のツービッグ・ツーフェイル(TBTF)のいくつかについて触れた。こうした事業会社、地方自治体のTBTFと金融機関(ここでは預金金融機関、特に商業銀行)のそれとはどういう点で同じで、どういう点で違うのであろうか。

金融機関のTBTFは、ガップの言うように、事業会社、地方自治体のTBTFと同様に、「政府による救済」であることに間違いない。だからこそ、金融機関のTBTFは通常「救済」(bailout)とも呼ばれているのである。それに加えて、金融機関のTBTFは、その発動のためには、つまり「政府による救済」のためには、何らかの論拠を必要とするという点でも、事業会社等のTBTFと異なるわけではない。

とはいえ、金融機関のTBTFと事業会社等のTBTFでは、数多くの点で異なっているように思われる¹⁾。それでは、先に見た事業会社等の例と金融機関のTBTFでは、どのように異なっているのであろうか。

その一番の違いは、先にも少し触れたように、

事業会社等のTBTFでは特別立法が必要とされるのに対して、金融機関のTBTFは、破産あるいは破産寸前の事業会社・地方自治体とは異なり特別立法を必要としないということである。すなわち、金融機関のTBTFは、事業会社等の場合のように、特別立法に基づいて初めて可能となるというのではなく、主として連邦預金保険法(Federal Deposit Insurance Act)²⁾に基づいていつでも実行することが可能である。

こうした事業会社等と金融機関の救済の違いのため、前者では救済といえば文字どおり巨大企業の救済、すなわちTBTFであるのに対して、後者の救済では必ずしも巨大金融機関の救済、つまりTBTFではない救済も存在している。そのことは、事業会社等と金融機関とでは、TBTFという言葉が使われ始めた時期にも反映している。

もともと、TBTFという言葉が最初に使われたのは、事業会社に関してであった。これは、既に事業会社の連邦政府による救済に関連して1970年代半ばには使われていた。例えば、1976年6月に、巨大会社の連邦免許制案を巡って上院商業委員会(Senate Committee on Commerce)で開催された公聴会では、同案を提起した会社責任グループ(Corporate Accountability Group)の主導者ネーダー(Ralph Nader)は、ペンセントラル、ロッキードの政府による救済を踏まえて、「十分巨大な会社は、大きすぎてつぶせない(If you are

*名古屋経済大学名誉教授

a big enough corporation, you are too big to fail)。議会はそのことを知っているし、行政府もそれを知っている。それは、市場システムの超越者である。」³⁾と指摘していた。また、1979年10月にも、1979年クライスラー社融資保証法(Chrysler Corporation Loan Guarantee Act of 1979)に関して下院銀行金融都市問題委員会(House Committee on Banking, Finance and Urban Affairs)経済安定小委員会(Subcommittee on Economic Stabilization)で開催された公聴会では、市民による議会ウォッチ(Public Citizen's Congress Watch)に属するサイモンズ(Howard J.Symons)弁護士は、前年には貸付保証や事前税額控除(advance tax credit)を受けられずに6000以上の様々な規模・業種の企業が破産したにもかかわらず、同年の夏にクライスラー社は破産する代わりに10億ドルを求めてワシントンに駆け込んだことを指摘したうえで、クライスラーは大きすぎてつぶせないと言われている、と陳述している⁴⁾。

このように、製造業などの一般企業の救済においては、すでに1970年代の半ばには、TBTFが指摘されていた。そして、ここでは、救済といえば、TBTFにほかならなかった。一般企業では、破産寸前の企業が巨大であるがゆえに、政府は、特別立法によって、当該企業を救済したのである。

ところが、金融業においては、そうではなかった。金融業においては、この時期にはもうすでに救済が実施されているが、この時期にはまだその救済はTBTFではなかった。言い換えれば、救済＝TBTFではなかった。救済がTBTFを意味するようになるのは、周知のように、1984年に破綻した総資産399億5700万ドルのコンチネンタル・イリノイ(Continental Illinois National Bank and Trust Co.)の場合であった。

このように、金融機関においては、コンチネンタル・イリノイまでの救済がTBTFを必ずしも意味せず、同行の救済によって初めてTBTFが成立したというのは、金融機関、ことに商業銀行の破綻処理を規定している連邦預金保険法の救済の考え方が変わったことによっている。それでは、コンチネンタル・イリノイまでの救済とはどんなものだったのか、また、コンチネンタル・イリノイの救済はどのようなものだったのか、について検

討しよう。

まず、前者のコンチネンタル・イリノイまでの救済とはどんなものだったのか、について見てみよう。

1 1933年銀行法・1935年銀行法における破綻銀行処理

(1) 1933年銀行法による新たな国法銀行の設立

商業銀行、信託会社、相互貯蓄銀行の破綻処理を担う連邦預金保険公社(FDIC)は、1933年銀行法(Banking Act of 1933)8条⁵⁾に基づいて設立された。だが、この時期の同公社による被保険機関の破綻処理は限られていた。同法によれば、破綻被保険国法銀行は、次のように処理される。

- ①被保険国法銀行が預金者の払い戻し要求に応じることができず、その取締役会又は通貨監督官(Comptroller of the Currency)によって閉鎖された時には、通貨監督官はFDICを同行の破産管財人に指名する。
- ②FDICは、速やかに、同行の被保険預金を引き受け、新預金を受け入れる新しい国法銀行を組織化する。
- ③FDICは、閉鎖銀行の預金者には、預金額に応じて次の割合を付保する—1万ドル未満は100%、1万ドルから5万ドル未満は75%、5万ドル以上は50%。
- ④FDICは、閉鎖銀行の被保険預金の保有者が同行に対して有するあらゆる権利を同行に対して代位する。
- ⑤FDICは、新銀行によって引き受けられた被保険預金額と同額の配当を閉鎖銀行の資産の売却金から受け取る。
- ⑥新銀行に対してFDICによって供与される資金のうち、新銀行で直ちに必要とされる現金部分は現金で支払われ、残りは公社の帳簿上で新銀行の勘定に貸方記入される。
- ⑦新銀行は、公社の承認の下で新預金を受け入れることができるが、これは、公社から供与された現金とともに、手許現金として、合衆国直接債(direct obligations of the United States)への投資、公社預金、あるいは連邦準備銀行預金に充てられる。
- ⑧新銀行は、その新株式が応募され、払い込まれるまでは連邦準備銀行の株式を引き受ける必要

はないが、加盟銀行として法的に必要とされる準備預金を地区連邦準備銀行に維持しなければならない。

- ⑨新銀行は、設立時には、取締役(director)は要求されないが、公社によって指名される執行役(executive officer)によって経営される。
- ⑩公社が望ましいと判断する時には、公社は新銀行に対して健全に同銀行業務を行いうるに十分な額の資本株式の売り出しを申し出るが、その際の額は改定法典修正 5138 条(section 5138 of the Revised Statutes, as amended)によって同行が立地する地区の国法銀行に要求される額以下であってはならない。
- ⑪⑩の資本株式が払い込まれるまでは、新銀行の業務は閉鎖銀行の被保険預金の引き受けと新預金の受け入れ、及び同行に付随する業務に制限される。
- ⑫⑩によって十分な資本株式が払い込まれた時には、OCC は同行に権限証書(certificate of authority)を発行する。それにより、同行は株主によって選任された取締役によって経営され、国法銀行に与えられた全権限を行使することができる。
- ⑬⑩の十分な額の資本額が応募され、払い込まれることがない時には、公社は同地区の他銀行に事業を移転すること―資産を受け継ぎ、債務を引き受け、公社が十分とみなす額を事業の代価として公社に支払う―を申し出ることができる。
- ⑭新銀行の設立後 2 年以内に⑫または⑬が実行されなかったら、公社は同行を自己清算(voluntary liquidation)にし、事業を終了する。

このように、1933 年銀行法では、(1) 被保険預金の支払いを業務とする新銀行を設立し、被保険預金の支払いを行うとともに、(2) FDIC の判断によって、新銀行設立後 2 年以内に、新たな株式発行による新国法銀行を設立する、という手順が取られることになっている。したがって、同法では、閉鎖銀行を新株式発行によって再組織化するという手法が取られているということが出来る。

さて、上の項目には、1934 年 1 月 1 日から業務を開始した臨時連邦預金保険基金(Temporary

Federal Deposit Insurance Fund)については全く触れていない。しかし、今後の論述のために、この点についても、触れておく必要がある。

1933 年銀行法では、連邦預金保険制度について 2 つのプランを規定した。一つは、1934 年 7 月 1 日から始められる預金保険勘定(deposit insurance account)である。同法では、この預金保険勘定は恒久的に設置されるものとされ、先の①～⑭は、この恒久的なプランに則した規定となっていた。そこで、『預金保険公社年報』1934 年版は、これを「恒久保険プラン」(permanent insurance plan)と呼んでいる⁶⁾。もう一つは、上の臨時連邦預金保険基金である。これは、同法では、1934 年 1 月 1 日に業務を開始し、1934 年 6 月 30 日まで 2500 ドルまでの預金を付保するとされた。つまり、これはあくまでも恒久プラン実施までの「臨時」的なものであった⁷⁾。そこで、同基金を中心とするプランは臨時プラン(temporary plan)と呼ばれた⁸⁾。

しかし、実際には、預金保険制度の運用は同法に規定されたとおりとはならなかった。前者の臨時連邦預金保険基金は同法の通り 1934 年 1 月 1 日に業務を始めたものの、同法に定められた 1934 年 6 月末というその終了期限は後日 2 回にわたる連邦準備法 12B 条修正⁹⁾によって 1935 年 8 月 31 日まで延長される一方、他方では、結局後者の恒久保険プランは 1935 年に新たな恒久プランとして制定された 1935 年銀行法(Banking Act of 1935)によってとって代わられたからである。また、先の被保険機関の破綻処理に関する 14 項目のうち、③の付保預金についても同じであった。付保預金は、恒久プランに従って、閉鎖銀行の預金額に応じて段階的に変化するという方式は一度も取られないまま、臨時プランで採用された預金口座につき定額の保険金の支払いという方式がとられることとなった。そして、臨時連邦預金保険基金で採用されたこの被保険預金の定額制は、その後の 1935 年銀行法でも継承されて、恒久化されていくことになった、という点は重要である¹⁰⁾。

以上では、FDIC 設立直後の閉鎖銀行の破綻処理は、1933 年銀行法に規定された新国法銀行の設立による被保険預金の支払いという方法によって、また、同法には恒久プランと臨時プラン

が併存したが、1934年からの業務では臨時プランに規定された臨時連邦預金保険基金及び付保預金の定額制が採用され、それが連邦預金保険制度として定着していくことを述べた。

このように、1933年銀行法には、閉鎖銀行の破綻処理は、ここで述べた新国法銀行の設立による被保険預金の支払いという方法しかなかった。だから、FDIC創設時の銀行の破綻処理は、規模の大小を問わず、すべてこの方法によって処理されることとなった。その実際については、後述することとして、次に1935年銀行法による新たな破綻処理の規定について、見ておきたい。

(2) 1935年銀行法における新たな銀行破綻処理の方法

1933年8月23日に成立し、同日に施行された1933年銀行法は、言うまでもなく、1933年銀行法と並んで、その後のアメリカの銀行・金融制度に多大な影響を及ぼした法律である。同法では、本稿で課題とする預金保険制度の改革は、101条に割り当てられ詳細に取り上げられている。ここでは、1933年法の臨時連邦預金保険プランが廃止されて新たな恒久プランが規定されているが、その恒久プランも単に1933年法の恒久プランの継承ではなく、それを大きく変えたものとなっている。そして、この101条がその後連邦準備法から分離されて1950年の連邦預金保険法となっていくことに示されるように、この1935年銀行法の101条は文字通り恒久プランといってよいものであった。そこで、ここでは同条に含まれる付保の終了、公社の権限、公社の統治、公社の被保険銀行に対する規制・検査、といった規定は別に置いたうえで、同条では連邦預金保険制度がどのように規定されているのかを、破綻処理に関する規定を念頭に置いて、箇条書き的にみると次のようになる。まず、連邦預金保険制度の一般的な規定から見よう。

- ① 1933年法では、取締役会又は通貨監督官によって銀行が閉鎖されるのは、その銀行が預金者の要求に応じることができない＝支払不能の場合とされていたが、一時的に機能を遂行できない場合も明記された。
- ② 公社による閉鎖銀行の被保険預金の支払いの結果、新銀行で預金者が利用可能となった預金を

移転預金 (transferred deposit) と定義づけた。

- ③ 1933年法では、FDICに加入するためには、銀行は公社株式に応募する必要があったが、その必要はなくなった。
- ④ 施行日又はそれ以前に財務長官から免許を受け、営業中の国法・州法加盟銀行は、申請・承認なしに引き続き被保険銀行となる。
- ⑤ 国法銀行、連邦準備加盟州法銀行及び国法銀行へ転換予定の州法銀行は、被保険銀行でなければならない。
- ⑥ 国法非加盟¹¹⁾及び州法非加盟銀行は、FDIC理事会の審査、決定により被保険銀行となることができる。ここで、審査の際に「サービスが提供されるコミュニティの便宜と必要性」が考慮すべき1つの項目になる。
- ⑦ 半年間の保険料は、毎年6月30日、12月31日に終わる6か月間の毎日の最終時刻預金額の平均の1%の1/12の2分の1とすること。
- ⑧ 付保預金の最高限度は、預金者につき5000ドルに恒久化される。
- ⑨ 相互貯蓄銀行とその預金者のため、臨時連邦預金保険基金とは別個の相互基金 (Fund For Mutuals) を創設する。同基金が創設された際には、相互貯蓄銀行による保険料は、同基金へ払い込まれる¹²⁾。
- ⑩ 臨時連邦預金保険基金と相互基金は、恒久保険基金 (Permanent Insurance Fund) に統合される。

このような預金保険制度の一般的規定については、個々の項目について説明の必要はないであろう。

では、破綻処理に関する規定はどういうものであったかというと、次のようなものであった。

- ① 被保険国法銀行が預金者の要求に応じることができず、取締役会又は通貨監督官によって閉鎖された時には、通貨監督官は閉鎖銀行の破産管財人に公社を指名する。
- ② 公社は、破産管財人として、地域の信用状態に相応の考慮をしたうえで、閉鎖銀行の資産を換金処分し、株主・取締役の個別的な責任を求め、閉鎖国法銀行の清算に関する法に一致して閉鎖銀行を終了させる義務がある。
- ③ 公社は、預金者の請求権に代位するので、清算による資産の換金分を自身の口座に維持し、分

配可能な額を預金者及びその他の債権者に支払う。

- ④被保険州法銀行が預金者の要求に応じることができない場合のように、取締役会又は州の監督当局によって閉鎖された時には、州当局から申し出があり、州法によって権限が与えられていれば、公社は破産管財人の指名を受け入れる。
- ⑤被保険銀行が閉鎖された時には、公社による被保険預金の支払いは、(i) 閉鎖銀行と同一のコミュニティにある新銀行又は他の被保険銀行の移転預金を預金者に利用可能とするか、(ii) 公社理事会が規定するその他の方法で、できる限り速やかになされる。
- ⑥被保険銀行の閉鎖後、公社は、それが望ましく、閉鎖銀行の預金者及び公衆の利益となる時には、閉鎖銀行の被保険預金を受け入れ、一時的に同条に規定された機能を営む新国法銀行を、閉鎖銀行と同じコミュニティに設立する。
- ⑦新銀行は、取締役会を持たず、公社理事会によって指名される執行役 (executive officer) によって経営される。
- ⑧その他の点では、国法銀行の組織化に関する法に一致して組織化される。
- ⑨新銀行は、要求払預金を受け入れることができるが、同行がコミュニティにおける唯一の銀行である場合を除いて、いかなる預金者からも5000ドルを超える預金を受け入れてはならない。
- ⑩新銀行は、通貨監督官によって認可を受けない限り、同101条によって権限を与えられた業務及び同行に付随した業務を除きたいかなる業務も行うことはできない。
- ⑪新銀行の組織化に伴い、公社は、速やかに閉鎖銀行の推定の被保険預金額プラス新銀行の推定の運営費を同行が利用できるようにし、また閉鎖銀行の被保険預金に関して預金者に支払うべき預金額と、新銀行の総経費を決定する。
- ⑫新銀行は、移転預金として閉鎖銀行の被保険預金の各預金者への支払いを引き受ける。
- ⑬利用可能な資金から、公社は、新銀行の経営と移転預金に対する当座の現金需要に応じることのできる額を現金で、新銀行に移転する。
- ⑭FDIC 理事会が望ましいと判断する時には、公社は、新銀行にその業務を健全なベースで行う

のに十分な資本株式の売り出しを申し出させる。

- ⑮新銀行の資本株式が十分応募され、現金で払い込まれたことが証明されると、OCC は、国法銀行の組織化要件に一致した定款 (articles of association) 及び組織証明書 (organization certificate) を求める。国法銀行の組織化に関する法的要件が満たされている時には、OCC は同行に事業開始の権限証書を発行し、以後、同行は新銀行ではなくなり、国法銀行の条項に従い、株主によって選出された取締役によって経営される被保険国法銀行となる。
- ⑯新銀行の資本株式の売り出しがされず、又は株式が十分に応募されない時には、FDIC 理事会は、その事業を閉鎖銀行と同じコミュニティの被保険銀行に移転することを申し出ることができる。この銀行は新銀行の資産を譲り受け、その債務を引き受ける。同行は、それに対して、公社理事会が十分とみなす額を公社に支払う。又は、公社理事会は、新銀行の所在地を公社事務所その他に変更し、あるいはその事業を清算することができる。
- ⑰上記の新銀行の株式の売り出し、被保険銀行への資産の譲渡、債務の引き受けが、新銀行の組織化後2年以内に行われない時には、公社は同行の事業を清算する。

以上では、既に1933年銀行法にも存在するFDICによる新銀行の設立による破綻銀行の処理について述べた。見られるように、その処理自体については、大きな変化があるとは思えない。ところが、上の⑤にあるように、新銀行は閉鎖銀行と同一のコミュニティに設立されると新銀行の設立地域が限定される一方、被保険預金の支払いは新銀行の設立に限定されることなく、他の被保険銀行でも行われうると、被保険預金の支払銀行を拡大している。それだけではなく、被保険預金の支払いは新銀行や既存の被保険銀行を介することなく「公社理事会が規定するその他の方法」で行うことができるともしている。ここで言う「他の方法」というのは、公社による預金者への直接的な支払いのことである。こうした新たな被保険預金の支払方法の登場は、閉鎖銀行の処理が新銀行の設立によるというFDIC設立時の破綻処理に限

定されることなく、既存の被保険銀行や FDIC による直接支払いにまで掂げられたということを意味している。この背景には、1935 年 8 月 23 日以前に組織化された新銀行すべて (24 行)¹³⁾ が、新たな被保険国法銀行に組織化されることなく、早急に清算される見込み¹⁴⁾ との新銀行を巡る当時の状況があるように思われる。そして、1935 年法のこうした規定によって、新銀行の設立はその後ほとんど見られなくなっていく¹⁵⁾。

さらに、1935 年銀行法には、1933 年法には見られなかった新たな処理手法が登場する。それは次のようなものである。同法では、この条では、通貨監督官などの銀行免許機関や銀行の取締役によって閉鎖された銀行に公社が貸付してはならない、あるいはそういった銀行の再開 (reopening) を確保するために、公社が交渉に入ってはならない、と解釈されてはならない、としたうえで、公社は、預金者の要求に応じることができないために今閉鎖されている、また今後閉鎖される被保険銀行の資産を担保にした貸し付けや、資産の買入れ清算や、売却を行うことができる、としている。

そして、これに関連して、同法には、1936 年 6 月 30 日までという限定つきではあるが、公社に対するリスクを減らし、又はその損失を回避するとともに、他の被保険銀行との被保険銀行の合併・統合を容易にするか、他の被保険銀行への営業中 (open) あるいは閉鎖されている銀行の資産の売却や他の被保険銀行によるその銀行の債務の引き受けを容易にすると判断される時には、「公社は、営業中又は閉鎖被保険銀行の資産の全部あるいは一部を担保にして貸付け、…… (中略) ……又はそういった資産を買入れたり、他の被保険銀行に対して営業中又は閉鎖されている被保険銀行の負債を引き受け、資産を買取ることに伴う損失を保証することができる。」という規定が置かれた。

これは後に資産・負債承継 (purchase and assumption : P&A) として、FDIC の破綻処理の中で定着していく処理手法であった。それが 1935 年銀行法に初めて規定されたわけである。この手法が当時取り入れられたのは、FDIC に次のような「懸念」があったからだとされる。第 1 に、預金保険を与えられた銀行が破綻して新銀行の設立

等によってその再建が図られたとしても生き残るのは難しいということである。第 2 に、破綻した銀行の預金者にペイオフするのは高くつくということである。第 3 に、オーバーバンキングなので、銀行合併を通して銀行数を減らしていく役割が FDIC に期待されたという側面もあったという¹⁶⁾。

1935 年当時のそういった懸念は、第 1 の懸念のように、個別の銀行の経営問題、第 2 のそのように破綻処理コストの問題、そして第 3 のように、金融システム全体の問題というふうに捉え直すことができるかもしれない。もしそうだとすれば、ここですでにその後の FDIC を中心とする破綻処理政策の方向が暗示されているとみることができる。というのは、これから明らかにするように、FDIC が目指す銀行システムの安全性と健全性の維持は、これら 3 つの懸念をいかに減らしていくのかという努力に他ならなかったからである。

以上みたように、1933 年銀行法には、閉鎖銀行の破綻処理は、ここで述べた新国法銀行の設立による被保険預金の支払いという方法しかなかった。したがって、銀行の破綻処理は、すべてこの方法によって処理されることとなった。それはつまり、規模の大小を問わず、同じ処理がなされるということの意味している。TBTF の考えはなかったといってよい。しかし、1935 年法あたりから、新たな処理方法として、P&A が登場する。しかし、この P&A には、TBTF が入り込む余地が存在した。次にそのことを確認しよう。

注

- 1) ブリス (Robert R. Bliss) とカウフマン (George G. Kaufman) は、商業銀行が通貨、与信、決済システムに役立つ預金という不可欠なサービスを提供していることから、その支払不能はその他企業の支払不能よりも支払不能となった銀行地域の経済により重大なマイナスの影響を与えるとしたうえで、合衆国では、このマイナスの影響を減じるために、銀行のための特殊法典—これは連邦預金保険法に含まれる—は一般企業の破産法典とは著しく異なっていると、銀行業と一般企業の破産法典の相違を 22 項目にわたって挙げている

(Bliss, Robert R., and George G. Kaufman, "A Comparison of U.S. Corporate and Bank Insolvency Resolution," *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, 2nd Quarter, 2006, pp.44-45)。そこには、両者の目的、手続き、債権者・株主の地位等の相違が簡単に示されている。

ここでの比較は、銀行と一般企業との破産の取り扱いに関してであって、本稿で課題とする TBTF に関するものではないが、TBTF も破産処理の一形態であるから、これらの比較は TBTF にも貫徹する。なお、この比較の中で、筆者たちは、「合衆国の銀行と非銀行の支払不能手続 (insolvency proceedings) は、著しいそして多く点で根本的な相違を含んでいる」として、さらに「窮境に陥ったあるいは支払不能の企業に対して早急に手続きを開始する可能性、株主及び経営陣のコントロール権の終了、及び中立的な裁判所によって管理される法的手続対利害関係のある主要債権者によって管理される行政手続の利用が、これらの相違の中心である」としている (*ibid.*, p.52)。

本稿で言うように、金融機関の TBTF では特別立法を必要としないというのは、上の支払不能手続きの相違の3つの「中心」のうちの第3番目のことと重なり合う。

- 2) ここで「主として」というのは、商業銀行に対してではないが、連邦預金保険法以外の法律に依拠して TBTF が遂行された例があるからである。2008 年のグローバル金融危機の際である。これについては、後に触れることになる。
- 3) U.S. Congress, Senate, Committee on Commerce, *Corporate Rights and Responsibilities: Hearings*, 94th Cong., 2nd Sess., GPO, 1976, p.200. なお、ネーダーは、この公聴会で、ペンセントラルへの補助金は、同社の根本的な変化という代償なしの贈賄資金の古典的な例であり、ロッキード救済は、2 億ドルの貸付保証に公衆の注意が向けられる一方、ペンタゴンが同社に数億ドルのゆがんだ過大な契約上の大当たり (bonanza) を与えてやったという点でべてんの一例である、とペンセントラル、ロッキード

の救済を糾弾している (*ibid.*, p.199)。

- 4) U.S. Congress, House, Subcommittee on Economic Stabilization of the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, *The Chrysler Corporation Financial Situation: Hearings*, Part 1B, 96th Cong., 1st Sess., GPO, 1979, pp.911-12.
- 5) この条は、連邦準備法 (Federal Reserve Act) に挿入され 12B 条となった。
- 6) FDIC, *Annual Report*, 1934, p.8.
- 7) このように、恒久保険プランは 1984 年 7 月 1 日業務開始となっていたにもかかわらず、それに先立って 1934 年 1 月 1 日業務開始の臨時プランが同法に盛り込まれたのはなぜか。それは、1933 年 3 月の銀行の休業 (Bank Holiday) に象徴されるような当時の金融システムの崩壊を背景としてなされた同法の連邦議会での審議に係っていた。

同年 5 月中ごろに、グラス (Carter Glass)、スティーガル (Henry B. Steagall) によって、預金保険を含む銀行改革法案がそれぞれ上院、下院に導入されていた。両案は、規定のいくつかは同じであったが、FDIC への加入条件や預金保険に加わる条件としての連邦準備への加入の有無などについては違いがあった。しかし、これらは、連邦預金保険制度には反対姿勢を持つ当時のルーズベルト政権 (Roosevelt Administration) の要求—①付保範囲は、預金残高に応じた段階的なものとする、②預金保険公社の設立は 1 年遅らせること—を受け入れたものになっていた。

ところが、同月末には、臨時預金保険基金の創設を求めたバンデンバーグ (Arthur Vandenberg) 上院議員の修正案がグラス法案に組み入れられることとなった。バンデンバーグは、預金保険の発足の遅れに反対で、1934 年 1 月 1 日から 1934 年 6 月 30 日まで預金者一人当たり 2500 ドルまで付保する臨時預金保険基金を創設すること、基金の赤字については財務省が補填すること、支払可能な州法銀行も基金に加わることができること、こう言った条項を盛り込んだ修正案を上院に提出したのである。この修正案は、圧倒的多数で可決された。そしてこのバンデンバーグ修正案を含んだ上院通過法案は、臨時

保険公社を即時設立するのかどうかという点や、連邦準備加盟が預金保険加入の条件であるか否かといった点で下院通過法案と相違していたので、両案は両院協議会に委ねられた。しかし、両院協議会では、特に上の点をめぐって、袋小路に陥った。下院協議会委員は、上院法案に含まれるバンデンバーグ修正、ことに即時に臨時保険公社を設立するという部分と、もう一つの論点、つまり連邦準備加盟が預金保険加入の前提であるとする部分に反対した。

この袋小路を打ち破ったのは、同法案からすべての預金保険条項を取り除くという上院協議会委員の脅しであった。彼らは、預金保険条項のために、銀行改革条項全体を犠牲にすることを恐れたのだという。そこで、それまで連邦預金保険制度の創設に心血を注いできたスティーガルをはじめとした下院側は、預金保険条項を含めた同法案を救うために、上院案を受け入れた。こうして 1934 年 6 月 12 日に最終的な妥協案ができ上がり、翌日には両院を通過した。大統領の署名を得て、同法が成立したのは、1933 年 6 月 16 日である。(この議会における審議の推移については、U.S.Congress, Senate, Operation of the National and Federal Reserve Banking Systems, Report No.77, 73rd Cong., 1st Sess., 1933, pp.11-12; U.S.Congress, House, Banking Act of 1933, Report No.150, 73rd Cong., 1st Sess., 1933, pp.5-7; FDIC, *The First Fifty Years: A History of the FDIC 1933-1983*, 1984, pp.41-43; FDIC, *A Historical Perspective on Deposit Insurance Coverage*, 2001, pp.8-9, を参照した。)

議会におけるこのような審議は、「銀行の支払不能 (insolvency) がこの国のあらゆる地域の苦境と経営困難の原因となってきた」(U.S. Congress, Senate, Operation, p.11), もっと具体的に言えば、「破産管財人の手にある多数の銀行は、たくさんの個人が預金の払い戻しに応じてもらえず、多くの事業所が彼らの資金を利用できないため困惑するという状況を作り出してきた」(*ibid.*, p.12) という当時の状況の下で、加入銀行の預金を付保することによって、閉鎖銀行が生じた際にはその

資産を清算して、その預金者に預金を補償する預金保険公社が一日でも早く設立される必要があるという認識が議会にあったということを示している。たしかに臨時プランは、あくまでも、恒久プランが施行されるまでの「バンデンバーグによれば」—「臨時の方策」(temporary formula) (FDIC, *A Historical Perspective*, p.8) であった。しかし、「臨時プランがなければ、預金は同法(筆者注; 1933 年銀行法のこと)立法化後も 1 年間無保険のまま」(*ibid.*) に終わっていたのである。

- 8) FDIC の正史ともいえる『最初の 50 年—FDIC 史 1933 ~ 1983 年』(FDIC, *The First Fifty Years: A History of the FDIC 1933-1983*) による (*ibid.*, p.43)。もっとも、その表現はすでに、1934 年 6 月 16 日に成立した連邦準備法 12B 条修正 (Section 12B of the Federal Reserve Act As Amended, 正式の名称は To Amend Section 12B of the Federal Reserve Act So As to Extend for One Year the Temporary Plan for Deposit Insurance, and for Other Purposes) にもみられるから、これは同基金発足後間もない時期からの公式表現であったように思われる。
- 9) 上記の連邦準備法 12B 条修正は、臨時プランの期限を 1 年間延長して 1935 年 6 月 30 日までとするとともに、恒久プランの施行日も 1 年間延長して、1935 年 7 月 1 日とした。さらに、前者の期限は、1935 年 6 月 28 日の両院合同決議によって再度 1935 年 8 月 30 日まで延長された。これは、当時、1935 年銀行法が考慮され、臨時プランは同法が成立するまでのものとみなされていたことによる (See note 12, *ibid.*, p.48)。
- 10) 本文でふれたように、閉鎖銀行の付保限度は、臨時連邦預金保険基金の営業開始時には 2500 ドルだった。しかも、臨時プランは、1934 年 6 月末で終了することとなっていたため、この 2500 ドルという限度も終了し、その後には恒久プランに盛り込まれた預金額に応じてその一定割合を付保する段階制によって取って代わられることになっていた。しかし、臨時プランは、上述の通り、1935 年 8 月 30 日まで延長されたので、付保限度

の定額制はそのまま維持された。2500ドルという付保限度は1934年の連邦準備法12B条修正により5000ドルに変更された。そしてこの付保限度額は、その後、1935年銀行法による恒久化を経て、1950年まで維持された。

- 11) ハワイ、アラスカ、プエルトリコ、バージン・アイランドの国法銀行は連邦準備に加盟する義務はなかった。連邦準備法19条(h)には、合衆国本土外の国法銀行は、非加盟銀行にとどまることができるとの条項がある。
- 12) 相互基金は、すでに1934年連邦準備法12B条修正によって、1934年7月1日から同月31日までの間に創設され、1935年6月30日まで存続すると規定されていた。現に、それは1934年7月14日にFDIC理事会によって設立され、同年末には同基金加入の相互貯蓄銀行は68行に達していた(FDIC, *Annual Report*, 1934, p.65)。したがって、このような規定が1935年銀行法に盛り込まれているのはなぜか、理由は不明である。
- 13) FDIC, *The First Fifty Years*, p.81.
- 14) FDIC, *Annual Report*, 1935, p.16.
- 15) 1935年法が施行された1935年8月23日から同年12月31日までの間に営業を停止した被保険銀行9行のうち、8行では被保険預金は公社から直接に支払われ、新銀行を通して払われたのは、1行のみであった(*ibid.*, p.15)。

なお、FDICの文書には、次のような記述も見られる。「1935年法は、FDICに直接あるいは既存の銀行を通して預金者にペイオフ(pay off)する権限を与えた。一度この権限が与えられると、FDICは次の29年間DINB(筆者注; Deposit Insurance National Bank, つまり新銀行のこと)を使うことを止めた。」(FDIC, *The First Fifty Years*, p.81)

ここでは、上の記述とは異なって、1935年法施行後29年間新銀行の設立がなかったことになっている。しかし、これは間違いで、上の記述が正しいようである。1935年10月にペンシルバニアのコマーシャル・ナショナル・バンク・オブ・ブラッドフォード(Commercial National Bank of Bradford)が閉

鎖され、ブラッドフォード預金保険国法銀行(Deposit Insurance National Bank of Bradford)が設立されている。同行は、翌年再組織化され、シティズンズ・ナショナル・バンク・オブ・ブラッドフォード(Citizens National Bank of Bradford)となった。

これは、1935年法施行後では設立された新銀行の再組織化が行われた数少ない例である。

- 16) FDIC, *The First Fifty Years*, p.81.

(未完) .

