

銀行の健全性と公的規制・監督*

蓮井明博**

1. はじめに——目的、構成、要旨
2. 銀行の健全性とリスク
3. 健全性維持手段としての公的規制・監督
4. むすびに代えて——今後の規制・監督のあり方

1. はじめに——目的、構成、要旨

近年、我が国では周知の通り、金融自由化・国際化が進展している。これに伴い金利規制や業務分野規制等、競争制限的規制は緩和・撤廃の方向にあるが、そうした諸規制は元来銀行経営を安定させ、信用秩序を維持しようとの狙いから導入されたものであるだけに、その緩和・撤廃は新たな観点からする信用秩序維持の工夫を要請することになる。

一般に信用秩序の維持は、決済手段である預金の安全性 (safety) とかなり重なり合う概念である。米国では1970年代半以降の銀行破綻急増に対し、銀行破綻から預金の安全性を守るため主に預金保険等の公的セーフティ・ネットが活用されてきた。しかし、こうしたセーフティ・ネットへの過度の依存は、短期的にはともかく長期的には市場規律 (market discipline) の低下や銀行の過度のリスク・テッキング (いわゆるモラル・ハザード) を助長し、かえって金融システムを不安定化させる結果となっており、

最近ではその反省から銀行の健全性 (soundness) 自体に預金の安全性の拠り所を求めようとする傾向が強まっている。欧米主要国でこのところ相次いで銀行のバランス・シート規制や監督体制の整備、充実が行われているのは、銀行の健全性重視の姿勢を端的に反映したものであろう。

本稿はこうした観点から、従来とかく競争制限的規制や預金保険制度の背後に置かれてきたバランス・シート規制及び銀行考査の問題に焦点を当て、金融自由化先進国である欧米主要国の銀行破綻及びバランス・シート規制、監督の実情等をサーベイしつつ、我が国における銀行の健全性と (非競争制限的な) 規制・監督のあり方を検討してみたものである。

本稿の構成と要旨は次の通りである。

- (1) まず2.では、銀行の健全性の概念規定を行った後、金融自由化・国際化に伴う諸リスクの増大、さらに銀行破綻の原因について整理している。

銀行の健全性とは、solvency (支払能力)

* 本稿の作成に当たっては、大阪大学蠟山昌一教授、上智大学岩田規久男助教授、関西大学岩佐代市教授、京都大学池尾和人助教授から有益なコメントをいただいた。

** 日本銀行金融研究所研究第2課。

と liquidity（流動性）の双方が維持されていることである。近年の金融自由化・国際化の進展は銀行の収益機会を拡大させているが、反面、金利リスク、信用リスク、外国為替リスク、流動性リスク等の諸リスクをも増大させており、そのため銀行のリスク管理やリスク・テキングのあり方如何が健全性に大きく影響するようになっている。金融自由化の進展している米国において、ここ数年銀行破綻が著しく増加しているが、これも金融自由化との関連でみた場合、整備された公的セーフティ・ネットの下で銀行が過度のリスク・テキングを行ったために上記諸リスクが顕現化したことがその原因として指摘されている。

- (2) 次に3.では、銀行の健全性維持の観点から、従来の競争制限的規制に代わるバランス・シート規制及び銀行審査の主要国における実情、さらに監督当局間の国際協調体制について述べる。

我が国のバランス・シート規制としては、自己資本比率規制、大口信用規制、流動性資産比率規制等があり既にその大枠はできているが、これまで主に競争制限的規制と銀行審査が機能してきたこともあって必ずしも実効があったとは言い難い。他方、欧米主要国においては、近年、競争制限的規制の撤廃と並行してバランス・シート規制及び銀行審査が整備されてきている。その中で、米国でバランス・シート規制、銀行審査に加え、銀行の健全性維持手段として銀行に対する市場の監視機能（市場規律）の強化、とりわけバランス・シート規制との関連では劣後債権者に監視機能を期待し、劣後債を活用した自己資本の充実が検討されていることが最近の注目すべき動きである。この間、国際金融市場においては、近年増加の著しい海外現地法人等、

銀行の海外拠点に対する各国当局間の規制・監督責任の分配の問題及び子会社との連結ベースに基づく規制・監督の必要性が議論されてきた。

- (3) 以上の考察を踏まえ、4.では今後の我が国の公的規制・監督のあり方を考える際の留意点を整理してみた。

今後の公的規制・監督の目標は、銀行のリスク増大に耐え得る体制整備と過度のリスク・テキングの未然防止に主眼が置かれるべきであろう。その場合の規制は非競争制限的である必要がある。その手段としては銀行の資産、負債の選択を規制するバランス・シート規制及び銀行審査が有効であるが、その際、金融自由化によるプライス・メカニズムの活用という本来の趣旨からすれば、市場規律の機能をいかに強化するかが重要なポイントであろう。

市場規律の強化の面では、我が国においてはこれまでなおざりにされてきた観があるだけに課題が多い。預金保険制度強化の下で銀行に対する預金者の監視機能が引続きそれほど期待できないとすれば、それに代わるものとして、欧米主要国のように劣後債権者の監視機能を育成していくことも検討に値しよう。銀行の経営情報のディスクロージャー充実も今後の課題である。

さらに、公的規制・監督を円滑に機能させていくためには、銀行の業務多様化や金融イノベーションの急速な展開に対応した規制・監督の技術的な面での見直しにも迫られよう。まず、銀行と子会社との連結ベースに基づく規制・監督が必要であるが、その場合、銀行の海外拠点や国内関連会社に対する規制・監督の重複ないし不公平を回避する観点から、内外当局間の協調等が一層重要となろう。また、オフ・バランス取引の増大に対し、

それをバランス・シート規制及び銀行審査にどう組込んでいくかも課題である。

2. 銀行の健全性とリスク

(1) 銀行の健全性

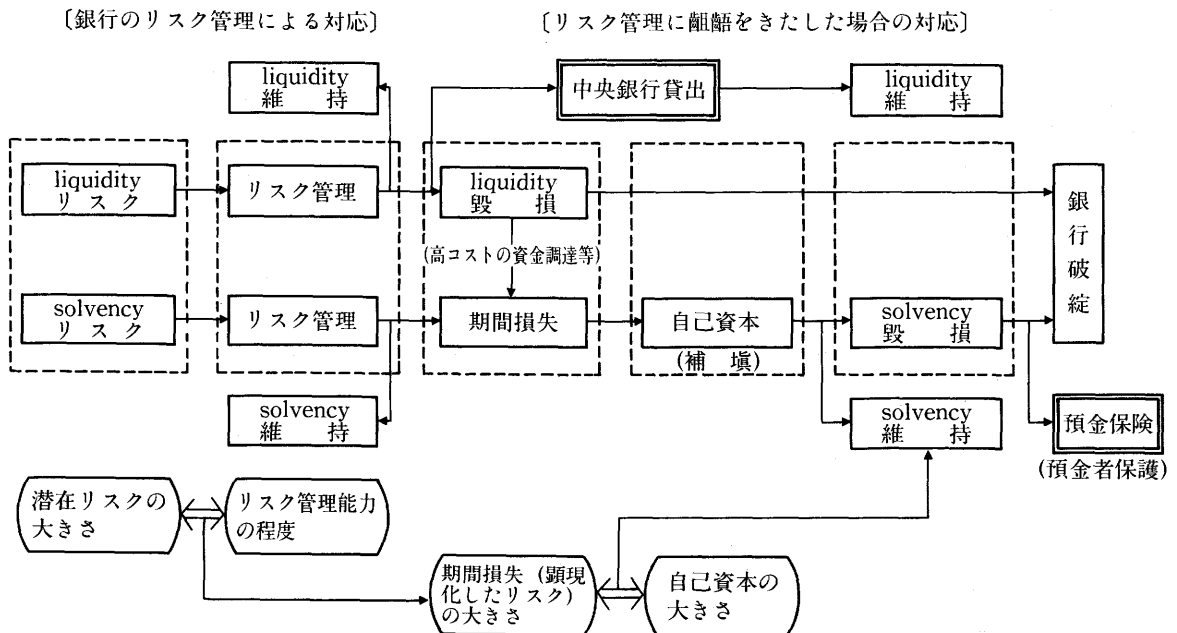
一般に、銀行の健全性 (soundness) とは、銀行の solvency (支払能力) と liquidity (流動性) の双方が維持されていることとされている (川口 (1983) 他)。solvency とは、最終的に銀行の全債務が全資産によって充足されること、すなわち債務超過でないことであり、liquidity とは、その時々支払いを要する負債が資産の流動化ないし負債の調達によって賄われ得ることである。いわば solvency が銀行の資産、負債の最終的な充足関係を意味するのに対し、liquidity はその経常的な関係を示しているといえる。

このように銀行の健全性の上で solvency だけでなく liquidity が問題となるのは市場

が不完全だからである。すなわち、市場が常に銀行の資産、負債の現在価値を正確に把握できると仮定した場合、銀行は solvency さえ維持しておれば、liquidity が毀損されても健全な資産の処分や新たな負債の調達により容易にその回復を図ることができる。しかし、現実には市場が不完全であるため過度の警戒感が発生し、銀行の solvency が維持されているにもかかわらず資産の処分や負債の調達が容易にできないということが起こり得る訳である。この場合、銀行は保有資産の不本意な流動化や割高なコストでの資金調達を余儀なくされるため、liquidity の毀損が solvency の毀損にまで発展する可能性がある。

しかも、銀行は信用仲介機関であり、短期の預金を受入れて長期の貸出等に振向ける信用の転換 (transformation) の過程で預金者に代わって信用リスクや流動性リスク等の諸リスクを負担している (館 (1982))。こうし

第1図 銀行の健全性と公的セーフティ・ネット



た諸リスクを内在させている以上、銀行は solvency や liquidity の毀損につながる可能性を本来的に抱えていることになる。従って、銀行が健全性を維持し銀行破綻を回避するためには、そうしたリスクを顕現化させない工夫・努力とともに、偶発的な損失を吸収するバッファーとしての自己資本の充実を図ることが要請されている。ただ、万一 liquidity の毀損により破綻を生じた場合、その救済手段として lender of last resort¹⁾ としての中央銀行貸出があり、また solvency の毀損により破綻（債務超過）した場合、小口預金者保護のために預金保険制度が設けられている点は他の産業と異なっている（第1図）。

(2) 金融自由化・国際化の進展と諸リスクの増大

イ、金融自由化・国際化の現状とそのメリット

我が国の銀行は、昭和40年代後半から顧客ニーズの多様化等を背景に金融革新の機運を強め、当局側の適合的な対応もあって、新たな業務展開を積極化してきた。まず、その業務範囲についてみると、特に56年以降は付随業務及び周辺業務²⁾ 規制の自由化・弾力化が実施されたため、銀行本体によるクレジット・カード業務（地銀バンク・カード、相銀ワイド・カード）や、リース業務、抵当証券業務、消費者金融業務を

行うための関連会社の設立が相次いでいる。証券業務についても、58年4月に長期国債等の窓口販売が認可されたほか、同年10月に中期国債及び割引国債の窓口販売が、また59年6月には公共債のディーリング業務（バンク・ディーリング）が開始された。こうした国内業務だけではない。国際業務についても活発な動きが目立つところであり、40年代後半から邦銀の日系企業向け対外貸付が増加したが、52年以降は第一次オイルショックを契機とした国際的資金偏在を背景に、開発途上国向けシンジケート・ローンが急拡大した。また最近、国際的資金取引や海外の地場企業向け貸付、海外現地法人による証券業務等が拡大しているほか、後述のように国際金融市場においてはオフ・バランス（簿外）取引のかたちで新たな金融取引が増加しており、さらに59年以降は円建対外貸付やユーロ円貸付等が自由化された。こうしたことを背景に、銀行の国際業務のウエイトは著しく上昇してきている（第1表）。

次に、金利自由化については、49年9月に外貨預金金利が自由化されて以降、自由金利の市場性資金であるCD（譲渡性預金）の創設（54年5月）、外国政府等の非居住者円預金金利の自由化（55年3月）、MMC（市場金利連動型預金）の創設（60年3月）、10億円以上の大口定期預金金利の自由化

1) lender of last resort の機能は、基本的には solvency の確保されている銀行が liquidity の毀損によって solvency まで毀損されることがないようにするためのものである（Johnson and Abrams (1983)）が、その実際の発動及び停止の判断は難しく、信用秩序維持の観点からは solvency の毀損されている銀行に対しても発動されるケースがあり得る（太田（1984）、木下（1985））。

2) 付随業務とは、銀行の社会的、経済的機能からみて銀行が当然に行える業務であり、銀行法に具体的な例示が掲げられている（第10条第2項）。また周辺業務とは、銀行の固有業務、付随業務等以外の業務であり、銀行が直接行うことができないため、いわゆる関連会社（銀行が出資する会社で、その設立経緯、資金的・人的関係等からみて銀行と緊密な関係を有する会社）を通じて行っているものである。

銀行の健全性と公的規制・監督

(60年10月)が実施されており、この間、
居住者外貨預金の預入限度撤廃(55年12月)
やCD発行単位の引下げ(5→3億円<59
年1月>、3→1億円<60年4月>)も行

われている。また、コール・手形市場にお
いても、54年には金利が完全に自由化され
ている。このため、銀行の国内資金調達に
占める自由金利商品のウエイトは急速に上

第1表 全国銀行の国際業務ウエイトの推移

(%)

		昭和 50年度	51	52	53	54	55	56	57	58	59
運用1.	全国銀行	13.1	11.9	11.0	11.7	15.2	18.8	23.9	28.3	29.4	32.8
	都銀	20.1	18.4	16.8	17.5	22.4	26.9	33.4	37.7	38.4	42.0
	地銀	0.0	0.0	0.4	1.0	1.3	1.7	2.3	3.3	4.8	5.9
	長信行	8.9	8.0	7.7	8.7	12.0	15.9	20.0	25.9	26.9	29.3
	信託 ³	15.7	15.3	15.1	16.6	19.4	27.7	38.4	45.9	46.8	50.1
営業粗利益2.	全国銀行	8.1	8.3	7.8	7.7	8.0	8.7	10.6	11.8	12.1	13.9
	都銀	14.6	14.6	14.0	13.3	13.5	14.2	16.7	18.1	18.1	20.3
	地銀	0.0	0.0	0.0	0.7	1.0	1.3	1.6	1.9	2.1	2.6
	長信行	5.1	6.0	6.5	7.7	8.9	10.4	13.5	15.4	19.7	26.4
	信託	4.2	5.0	5.2	4.8	5.6	7.5	9.7	13.0	13.3	15.6

- 注) 1. $\frac{\text{外貨建運用勘定平均残高}}{\text{運用勘定平均残高}}$ (50~56年度)、 $\frac{\text{国際業務部門運用勘定平均残高}}{\text{運用勘定平均残高}}$ (57~59年度)
2. $\frac{\text{外貨建営業粗利益}}{\text{営業粗利益}}$ (50~56年度)、 $\frac{\text{国際業務部門営業粗利益}}{\text{営業粗利益}}$ (57~59年度)
3. 銀行勘定の計数

第2表 全国銀行の自由金利商品による調達額の推移

(億円)

年 度 末	45	50	55	58	59
コ ー ル ・ マ ネ ー	18,458	24,567	58,461	123,537	151,118
売 渡 手 形	—	38,350	30,896	37,176	55,510
非居住者円・外貨預金	3,882	26,846	82,695	140,828	182,558
C D	—	—	13,847	56,516	71,882
売 り 現 先	—	—	7,246	2,359	3,676
合 計 (A)	22,340	89,763	193,145	360,416	464,744
預 金 (除く非居住者 円・外貨預金)	422,954	932,320	1,495,261	1,872,107	2,022,578
債 券	49,506	122,378	198,845	268,818	298,878
合 計 (B)	472,460	1,054,698	1,694,106	2,140,925	2,321,456
(A) / (B) × 100	% 4.7	% 8.5	% 11.4	% 16.8	% 20.0

資料) 日本銀行『経済統計月報』

昇している（第2表）。

こうした金融自由化・国際化は、銀行経営の面で収益機会の増大、業務多様化に伴うリスク分散、economies of scopeの拡大、さらに金利自由化に伴う資金吸収力の向上等のメリットをもたらしており、その意味で銀行経営の安定化に資するものといえよう。

ロ、銀行の健全性に対する諸リスクの増大

しかし、こうした業務多様化や金利自由化は、反面で銀行の健全性に対する個々のリスクの増大をもたらす面があることも事実であり、特に solvency に対する金利リスク、信用リスク、外国為替リスク、liquidity に対する流動性リスクの増大が指摘されている（Cooper (1984) 他）。また、国内関連会社や海外現地法人を通じた業務拡大に伴い、今後は米国等でみられるように、関連会社等におけるリスク増大が銀行本体の健全性に悪影響を及ぼすいわゆる関連会社リスク³⁾の増大も予想される（Volcker (1983) 他）。さらに、近年のコンピューターや通信技術の発達等を背景とした決済システムのエレクトロニクス化（EFT<Electronic Funds Transfer>化）に伴い、大量の決済が国際的規模で瞬時に行われるようになってきているため、1銀行の資金ショートや破綻等による決済不能が他の銀行にも波及し次々と決済不能を招くシステム・リスクも増大している（黒田 (1985)）。

以上のように自由化・国際化にはプラ

ス・マイナス両面があるが、銀行が適切なリスク管理に失敗したり、本来的なリスク・アバーターとしてのあり方から逸脱したりする場合、銀行の健全性が毀損される可能性を従来以上に潜在させているとみなしておく方が適当であろう。

以下では、金利リスク、信用リスク、外国為替リスク、流動性リスクについて、若干みておく。

金利リスクは、調達・運用の間に期間のミスマッチングが存在することを背景に、金利変動により収益が不安定化するリスクである。第3表のように近年、運用利回り、調達コスト双方の変動幅が拡大しているが、とりわけ金利自由化が本格化し始めた53年度以降は銀行の短期調達・長期運用等を背景に、調達コストの変動幅が運用利回りの変動幅を上回るようになってきている。今後、銀行が金利リスクを回避するため変動金利貸出を増やすようになればリスクが借手に転嫁され、次に述べる信用リスクの増大というかたちで銀行にはね返ってくる惧れもある。信用リスクは、満期にその資産価値全額が回収できないリスクであり、これはさらに与信先の倒産や経営悪化を原因とするデフォルト・リスクと1国の政治・経済情勢を原因とするカントリー・リスクとに分類できる。第4表のように、金融自由化に伴う銀行間の競争激化や与信審査に困難を伴う対外貸付の増加等から、銀行の貸倒償却率はここ数年高水準となっている。次に外国為替リスクは、外国為替相場

3) 例えば、「ビバリー・ヒルズ・ナショナル銀行」は、その持株会社傘下不動産会社の経営悪化から預金流出したため、当該銀行自体の経営には何ら問題がないにもかかわらず、他行に合併させられた（Gilbert (1975)）。また「ユナイテッド・カリフォルニア銀行」は、同行海外子会社が商品先物取引の失敗から破綻した際、当該子会社の債務引受けを余儀なくされた（Chase and Brown (1984)）。

の変動から為替売買損が発生するリスクであり、第5表のように、金融国際化に伴う外貨債権・債務の増大や為替ディーリング業務の拡大から、このリスクも高まっていると考えられる。

また流動性リスクは、預金払戻しや貸付等の資金が不足して銀行の liquidity が毀損されるリスクである。我が国の場合、銀行の市場性資金の取入れ増加が流動性リスクを高めているかどうか実証することは困難であるが、諸外国の経験によれば短期かつ大口で、金利や銀行の信用度に敏感な市場性資金ないし海外預金に過度に依存していたことを契機に破綻した銀行の例が少なくなく、この意味で市場性資金及び国際業務（海外預金）のウエイトが高まっている我が国の銀行においても流動性リスクは増

大しているといえよう。

なお、金利リスクや流動性リスクは銀行の運用・調達における期間のミスマッチングによる面が大きいが、我が国の場合、金融の長・短分離によって普通銀行等に負債の最長期間規制が残されている点に留意する必要がある。

ハ、リスク把握の困難化

以上のような諸リスク増大に加え、リスク把握が困難化していることも最近の銀行業務の特徴である。すなわち、国際金融市場においては最近、銀行間の競争激化や借手の優位化、各国の自己資本比率規制の強化等を背景に、金利スワップや通貨スワップ、ノート・イシュアンス・ファシリティ（NIF）等銀行のバランス・シートに現われないオフ・バランス取引（off-balance

第3表 全国銀行の資金運用利回り、調達コストの推移

(%)

年度	運用利回り	調達コスト	利 鞘	年度	運用利回り	調達コスト	利 鞘	年度	運用利回り	調達コスト	利 鞘
43/上	7.55	6.64	0.91	48/上	7.16	6.36	0.80	53/上	6.54	6.38	0.16
下	7.43	6.47	0.96	下	8.14	7.23	0.91	下	6.36	6.23	0.13
44/上	7.46	6.56	0.90	49/上	9.15	8.27	0.88	54/上	6.69	6.65	0.04
下	7.62	6.53	1.09	下	9.28	8.66	0.62	下	7.76	7.70	0.06
45/上	7.74	6.64	1.10	50/上	9.00	8.52	0.48	55/上	8.85	8.78	0.07
下	7.70	6.57	1.13	下	8.41	8.03	0.38	下	8.98	9.25	△0.27
46/上	7.62	6.47	1.15	51/上	8.13	7.80	0.33	56	9.34	9.64	△0.31
下	7.43	6.35	1.08	下	8.05	7.66	0.39	57	8.75	8.54	0.21
47/上	7.11	6.26	0.85	52/上	7.61	7.40	0.21	58	7.86	7.67	0.19
下	6.85	6.03	0.82	下	6.96	6.84	0.12	59	8.10	8.03	0.07

	昭和43～47年度			昭和48～52年度			昭和53～59年度		
	運用利回り	調達コスト	利 鞘	運用利回り	調達コスト	利 鞘	運用利回り	調達コスト	利 鞘
標 準 偏 差 (A)	0.263	0.181	0.118	0.758	0.699	0.265	1.030	1.132	0.172
平 均 (B)	7.451	6.452	0.999	8.189	7.677	0.512	7.923	7.887	0.035
変動係数 (A)/(B)×100	3.5	2.8	11.8	9.3	9.1	51.8	13.0	14.4	491.4

資料) 全国銀行協会連合会『全国銀行財務諸表分析』

銀行の健全性と公的規制・監督

第4表 全国銀行の貸出金償却額の推移

(億円)

	貸出金 償却額(A)	償却債権 取立益(B)	正味貸倒損 (C)=(A)-(B)	貸出金残高 (D)	貸倒償却率 (C)/(D)×100(%)
年度					
50	173	20	152	1,033,796	0.01
51	536	26	511	1,134,877	0.04
52	3,811	12	3,799	1,224,777	0.31
53	1,374	19	1,355	1,369,173	0.10
54	810	19	791	1,544,208	0.05
55	730	29	702	1,665,574	0.04
56	655	11	645	1,957,272	0.03
57	2,596	16	2,580	2,148,215	0.12
58	1,795	14	1,782	2,368,481	0.08
59	2,190	17	2,173	2,711,555	0.08

注) 1. 貸出金償却額=貸出金償却+貸倒引当金繰入れ+その他の特別損失

2. 貸出金残高=(コール・ローン+買入手形+貸出金+外国為替) - (再割引手形+外国他店預け)

3. 昭和57年度からは特定海外債権引当金繰入額を含む。

資料) 全国銀行協会連合会『金融』1984年5月号、同『全国銀行財務諸表分析』

第5表 全国銀行の外国為替売買損益の推移

(億円)

	為替売買益 (A)	為替売買損 (B)	正味売買益 (C)=(A)-(B)	経常利益 (D)	(C)/(D)×100(%)
年度					
50	1,355	—	1,355	10,083	13.4
51	1,469	—	1,469	11,005	13.3
52	1,566	—	1,566	11,035	14.2
53	1,442	—	1,442	12,758	11.3
54	1,848	1	1,847	8,485	21.8
55	2,453	2	2,451	10,802	22.7
56	2,707	3	2,704	13,690	19.8
57	1,636	102	1,534	17,532	8.7
58	1,517	1	1,516	20,028	7.6
59	1,125	124	1,001	21,076	4.7

注) 為替売買益は、対顧客売買益と為替ディーリング益の合計。為替売買損は、57年度、59年度の計数は特別損失で処理されたものを含む。

資料) 全国銀行協会連合会『全国銀行財務諸表分析』他

銀行の健全性と公的規制・監督

sheet business) が増大している (第6表)。

こうしたオフ・バランス取引に伴うリスクは、基本的には銀行の solvency 及び

liquidity に対するリスクに帰着するが、取引契約締結後の市場環境の変化等により初めて銀行がリスクを負担することになる偶

第6表 国際金融市場におけるオフ・バランス取引の推移

(1)オフ・バランス取引の契約高

(10億ドル)

	1981	1982	1983	1984	1985
ノート・イシュアンス・ファシリティ (NIF)	3.4	2.7	3.5	9.4	16.3
マルチ・コンポーネント・ファシリティ (MCF)	—	—	—	8.0	16.0
C P バ ッ ク・ア ッ プ・ラ イ ン	3.4	0.2	3.0	2.8	3.7
ア ク セ プ タ ン ス	6.9	2.0	1.8	5.8	2.3
ス タ ン ド・バ イ・ク レ ジ ャ ッ ト	39.1	—	4.0	26.5	—
そ の 他	0.3	0.5	1.2	2.8	3.2
合 計	53.1	5.4	13.5	55.3	41.5

注) 1. MCFはNIFの変型で、銀行が借手に対し短期債発行以外の調達手段を選択し

得ることを認めるもの。

2. CPバック・アップ・ラインは、企業がCPを発行できない場合に備え、銀行の信用供与の予約を取りつけるもの。

3. 1985年は1月～9月の年率換算。

(2)国際資本市場における各種資金調達手段の構成比

(%)

	1981—82	1983	1984	1985
NIF等 オフ・バ ラ ン ス 取 引	5.7	6.2	14.7	15.1
シ ン ジ ケ ー ト・ロ ー ン	56.6	34.4	23.1	15.4
〃 (IMF主導のニュー・マネー)	—	9.3	5.7	2.7
普 通 社 債	27.0	32.0	29.6	36.1
フローティング・レート・ノート (FRN)	7.8	12.7	19.4	23.7
転 換 社 債	2.1	5.2	5.5	4.4
ゼ ロ ・ ク ー ボ ン 債	0.8	0.2	2.0	2.6
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0
実 額(10億ドル)	170.3	153.8	197.1	241.9

注) 1. NIF等オフ・バランス取引は、上掲オフ・バランス取引のうちスタンド・バイ・クレジットを除いたもの。

2. 1985年は1月～9月の年率換算。

資料) OECD "Financial Market Trends" October 1985

発債務 (contingent liability) であるため、契約時点では当該リスクの所在ないし大きさが必ずしも明確ではない⁴⁾。こうしたことから契約締結の際、現実には銀行によって将来のリスクが十分に審査され、かつその後十分にモニターされているかどうかの疑問が呈示されており、今後、オフ・バランス取引のリスク評価及びリスク管理についての早急な検討が必要になるう。

(3) リスクの増大と銀行破綻——米国の経験

金融自由化・国際化が我が国以上に進展している米国においては、1970年代半から銀行倒産が増加し始め、特に82年以降は著しく高水準となっている (第7表)。こうした銀行破綻の原因としては、件数的には従来同様、Fraud (職員による詐欺、使い込み、不正融資等) によるものが多くを占めているし (Benston (1985))、また農業不振の影響等もあり、自由化等との関連を否定的にみる見解も多く、それが一応妥当なところであろう。ただ、大手・中堅銀行の破綻のケースをみると、中には前述した金利リスク、信用リスク、外国為替リスク、流動性リスクが増大、顕現化したことによるものがあることも見逃せない (第8表)。

すなわち金融自由化との関連でみた場合、最近の主要な銀行破綻に共通する原因は、金

利自由化後の調達コスト上昇に対処するため、銀行がハイリスク・ハイリターン型資産の運用に傾斜したことである。具体的には、政府証券からその他の二流債券へ、また債券運用からエネルギー関連融資や発展途上国向け貸付を中心とする中長期ターム・ローン (商工業貸付) へ運用をシフトしたことが挙げられ、その結果、債券投資の失敗、焦付き債権の多発等のかたちで金利リスクや信用リスクが顕現化し solvency の毀損を招いている (コモンウェルス銀行、フランクリン・ナショナル銀行、ファースト・ペンシルバニア銀行、ペン・スクエア銀行、コンチネンタル・イリノイ銀行の破綻)。

銀行破綻に共通する今一つの原因としては、不安定かつ自由金利の市場性資金への依存度を高めたことが挙げられる。商業銀行の資金調達状況⁵⁾ をみると、1961年のCD 導入と70年代半の大口CD (10万ドル以上) の金利自由化により資金調達の自由度が大幅に拡大し、さらに70年代半からはフェデラル・ファンド (FF) や RPs (Repurchase Agreements)、海外預金へと広がりをもせたため、最近の市場性資金による調達比率 (対総資産) は40%前後にまで上昇してきている (第9表)。こうした市場性資金は期間が短い上、預金保険の対象限度を超える大口資金であること等から、焦付き債権発生や為替投機失敗

4) 例えば、NIF は銀行が顧客の発行する短期債 (5～7年にわたり繰返し発行) を投資家に売りさばき、売残りが出た場合にそれを自らのポートフォリオに組込むか、不足額をローンの形態で供与して必要な調達額を保証するものである。この場合、銀行は市場環境の変化 (売残り発生) によって、顧客に対する信用リスクと引受等に伴う流動性リスクを同時に負うことになる。

5) 米国商業銀行の資金管理手法は、①1940年代は銀行が受入れた預金の範囲内で資産構成を変化させることにより、流動性を確保しつつ収益極大化を図る「資産管理 (asset management)」の時期が続いたが、②50年代後半になると市場性資金による調達手段の導入により、流動性を管理しながら業務拡大を図る「負債管理 (liability management)」の時期に、③さらに70年代半以降は資産、負債の両面を総合的に管理しつつ市場性資金の活用を図る「資産、負債総合管理 (asset and liability management)」の時期に入ったとされている (打込 (1981))。

銀行の健全性と公的規制・監督

第7表 銀行(商業銀行、相互貯蓄銀行)の倒産件数の推移

	銀 行 数			預 金 量 (1,000ドル)			(B)/(A) (1,000ドル)
	合計(A)	保険 加入	保 険 非加入	合計(B)	保 険 加 入	保 険 非加入	
1934—45平均	41	33	8	45,567	42,123	3,444	1,098
1946—74平均	5	4	1	112,738	109,277	3,461	21,680
75	14	13	1	340,574	339,574	1,000	24,326
76	17	16	1	865,659	864,859	800	50,921
77	6	6	—	205,208	205,208	—	34,201
78	7	7	—	854,154	854,154	—	122,022
79	10	10	—	110,696	110,696	—	11,070
80	10	10	—	216,300	216,300	—	21,630
81	10	10	—	3,826,022	3,826,022	—	382,602
82	42	42	—	9,908,379	9,908,379	—	235,913
83	48	48	—	5,441,608	5,441,608	—	113,366
84	79	79	—	2,883,162	2,883,162	—	36,495

資料) FDIC “Annual Report”

第8表 主な銀行破綻とリスクの顕現化

銀 行	破綻 時期	預 金 量	顕現化したリスクの種類
コモンウェルス銀行	72年	10億ドル	金利リスク(債券投資の失敗)、信用リスク(ハイリスク貸出の焦付き)、流動性リスク(ユーロ・ダラー等への依存)
フ ラ ン ク リ ン ・ ナ シ ョ ナ ル 銀 行	74年	14億ドル	金利リスク(債券投資の失敗)、外国為替リスク(為替投機の失敗)、流動性リスク(市場性資金への依存)
フ ァ ー ス ト ・ ペンシルバニア銀行	80年	53億ドル	金利リスク(債券投資の失敗)
ペン・スクエア銀行	82年	4億ドル	信用リスク(エネルギー関連融資の焦付き)
コンチネンタル・ イ リ ノ イ 銀 行	84年	282億ドル	信用リスク(エネルギー関連融資、中南米向け融資の焦付き)、流動性リスク(海外預金等への依存)

銀行の健全性と公的規制・監督

のルーマー等をきっかけに大量かつ急激に流出し、銀行の liquidity の毀損を招いている（コモンウェルス銀行、フランクリン・ナショナル銀行、コンチネンタル・イリノイ銀行の破綻）。

以上のような結論は、いくつかの実証分析でも明らかにされているところであり、例えば最新のものとして Short 等（1985）による銀行のポートフォリオと倒産に関する実証分析では、①マクロ経済安定期の1964年と銀行倒産が多発した1975年及び1982～83年の時期のいずれを問わず、貸出／総資産比率及び市場性資金／負債比率の高いリスク・テーキン

グな銀行ほど倒産の確率が高く、逆に政府証券／総資産比率及びコア預金／負債比率の高い銀行ほど倒産の確率が低い、②前者の2比率は1964年よりは1975年の方が、また1975年よりは1982～83年の方がより高い、として銀行が近年リスク・テーキングの選好を強めてきたところに倒産増加の原因があると指摘されている。そして、このようにリスク・テーキングの選好が強まった背景としては、預金保険等公的セーフティ・ネットの整備の下で銀行や預金者がリスクに不用心となってきたため、とする見方が増えている（Volcker（1981）、（1983））。

第9表 米国商業銀行の資産、負債構成

（総資産に対する比率：％）

		1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
資	貸 出	48.5	51.8	52.7	55.3	55.2	56.1	55.7	56.8
	うち 商工業貸付	14.8	19.5	18.0	20.8	21.5	22.8	22.5	22.5
	消費者ローン	9.1	11.4	11.9	10.6	9.6	9.2	9.2	9.7
	不動産貸付	18.0	12.8	13.4	14.6	14.4	14.2	14.1	14.8
	そ の 他	6.6	8.1	9.4	9.3	9.7	9.9	9.9	9.8
産	有 価 証 券	31.2	24.6	24.9	17.1	17.0	16.6	17.5	17.6
	FF、 RPs	—	2.8	3.5	3.7	4.0	4.4	4.3	4.2
負	要 求 払 預 金	43.3	37.6	29.1	24.0	20.8	17.4	16.5	16.6
	NOW勘定等	—	—	—	1.0	2.4	3.4	4.0	4.4
	そ の 他 預 金	38.2	35.0	35.0	25.7	25.4	26.4	30.3	32.1
	市 場 性 資 金	6.3	15.2	27.0	38.4	40.2	41.0	37.5	35.3
債	うち大口CD	6.1	13.9	22.3	12.8	14.1	14.6	12.2	11.4
	海外預金				16.1	15.9	15.8	14.7	13.7
	FF、 RPs	0.2	0.8	3.6	6.9	7.5	8.0	7.8	7.0
	その他借入	—	0.5	1.1	2.6	2.6	2.6	2.8	2.8

注) 1. その他預金は小口定期預金、貯蓄性預金、MMDA。

2. 市場性資金は、国内の大口CD、海外預金、FF、RPs、劣後債務、その他借入。

3. 1965～75年は年末残高構成比、1980～84年は前年12月、当年6月、12月の平均残高構成比。

資料) 日本銀行『調査月報』1981年8月号、FRB“Federal Reserve Bulletin”1985年11月号

3. 健全性維持手段としての公的規制・監督

(1) 規制・監督の意義と分類

以上みたような諸リスク増大に伴う銀行の健全性低下に対し、本来的には市場規律 (market discipline) が歯止めになるべき筋合いにある。市場から健全性について低評価が下されると、資金調達の困難化、調達コストの上昇となって銀行に直接はね返ってくるからである (プライス・メカニズムによるペナルティー・システム)。しかし、現実には預金者 (市場) は、情報が不完全⁶⁾ であるため個々の銀行の経営内容を常に正確に判断できるとは限らない。むしろ、預金保険等公的セーフティ・ネットの保護の下で預金者が情報に無関心になり銀行の過度のリスク・テッキングを看過するとか、逆に情報不足から銀行の軽微な経営悪化に対し預金取付けといった極端な反応をしたりすることがあり得る。後者の場合、銀行の預金取付けを契機に銀行全体の信認 (confidence) が揺らぎ、これが銀行の連鎖倒産につながる可能性さえあろう。信認とはリスクや倒産の確率等で律しきれない、歴史的に確立させられてきた金融に内在する価値であるが、実務的にはこうした連鎖倒産の回避といった点に公的規制・監督の一つの根拠が存在するのである (岩田・堀内 (1985) 他)。

もっとも、この場合の公的規制・監督には、

①金利規制や業務分野規制等、銀行の自由な競争を直接的に制限することによってリスクの抑制ないし一定収益を保証しようとする「競争制限的規制」、②自己資本の充実やリスク分散等銀行のバランス・シートに関する選択を制約すること等により銀行の過度のリスク負担を防止しようとする非競争制限的な「バランス・シート規制及び銀行考査」がある (Edwards and Scott (1979))。高度成長期においては前者に傾斜していた訳であるが、今後、金融自由化・国際化の下では「競争制限的規制」を維持し得ないことはいうまでもなく、これに代わって「バランス・シート規制及び銀行考査」が銀行の健全性維持の役割を担うことになる⁷⁾。

なお、バランス・シート規制と銀行考査の関係について広義の規制という観点からみると、規制の対象では、後者は銀行の資産、負債からリスク管理、内部体制の状況に至るまで経営全般を対象とするもの、前者は特定の資産、負債項目を規制対象とするもの、と解される。どの項目をバランス・シート規制の対象にするかは、全銀行への一律な適用の可能性及び銀行の健全性に及ぼす影響力の大きさ如何に依存する。規制の規範性の面では、監督当局、銀行双方にとって当局の要求水準と銀行の達成水準が明瞭に現われるバランス・シート規制の方が銀行考査より高いと考えられるが、反面、全体としての健全性の捕捉力・機動力の面では銀行考査の方が規制対象が部

6) 銀行経営に関する情報の収集、解析の費用には規模の経済性が働くため、小口預金者の情報費用が相対的に高くなるほか、大口預金者にとっても職員による詐欺、不正融資等の情報収集は高コストであるといえよう。なお池尾 (1985) は、預金者と銀行を依頼人 (principal) = 代理人 (agent) 関係として把握し、預金者は金融取引の素人であるため銀行に対し情報劣位者であるとしている。

7) 米国では「市場が最良の supervisor である」として一切の規制を撤廃するのが望ましいとの見解もみられる (Benston (1983) 他) が、これは後述のように、米国の規制・監督システムが極めて複雑で、非効率に陥っていたという反省も影響していることに留意する必要がある (Maisel (1981))。

分的なバランス・シート規制より優れているといえる。従って、両者は相互に補完して銀行の健全性を維持するものと考えらるべきであろう。

例えば、銀行の自己資本は諸リスクが顕現化し不測の損失が発生した場合、それを吸収して銀行の solvency を維持する点でリスクに対するバッファ機能⁸⁾を有している⁸⁾(Orgler and Wolkowitz (1976) 他)。このため、銀行破綻回避のための適正な自己資本比率の設定は困難⁹⁾であるとしても、バランス・シート規制によって一律に自己資本比率の引上げを図ることは健全性維持のための重要な措置となり得る。ただその場合、理論的には資本1単位当たりの期待収益が低下するため、銀行によってはむしろ危険資産を増やして期待収益の低下を回避しようとする行動に出ることがあり得る (Koehn and Santomero (1980)、岩田・堀内 (1985))。従って、自己資本の増加が銀行の健全性に確実につながるためには、本来であれば健全性と表裏の関係にある自己規律に待つべきであるが、現実には競争激化という状況下で過度のリスク・テッキングに歯止めをかける必要があるとすると、銀行の資産内容の良否を分類して実質的

な自己資本充実度¹⁰⁾を評価したり、リスク管理状況等を個別に監視したりする点で、銀行審査の役割が一層重要となってくるのは確かである。

以下では、こうした観点から我が国と欧米主要国について、バランス・シート規制及び銀行審査の現状をみておこう。

(2) 主要国のバランス・シート規制及び銀行審査の現状

イ、日本

我が国の現行バランス・シート規制には、solvency 維持のための自己資本比率規制や大口信用規制、liquidity 維持のための流動性資産比率規制等があるが、これ以外にも多岐にわたり、しかも国際業務については別途の規制があるため極めて複雑な体系となっている (第10表)。

主な規制¹¹⁾について具体的にみると、まず「自己資本比率規制」(昭和29年12月実施)は、自己資本充実の観点から広義自己資本(資本勘定と引当金の合計)を期末の預金・譲渡性預金残高の10%以上とするものである。自己資本比率の現実の推移をみると、一貫して指導水準を下回っている

8) 銀行の自己資本の機能としては、このほかにも預金者の信認の維持 (Corrigan (1984)) や営業用不動産取得等の経営資金 (板倉 (1965)) としての機能も指摘できる。

9) 米国の実証分析においても、自己資本/預金比率、自己資本/総資産比率、自己資本/危険資産比率等の自己資本比率と銀行倒産との間には必ずしも有意な関係のないことが示されている (Orgler and Wolkowitz (1976))。

10) 銀行審査の効果に関連しOrgler (1975) は、米国の1960~71年における倒産銀行を対象に、その倒産前の各種自己資本比率について分析している。その結果、自己資本/総資産比率や自己資本/危険資産比率のような単純な比率よりも審査結果に基づいて算出した実質自己資本比率 (Net Capital Ratio、資産価値の毀損された「分類資産<classified assets>」の額を分母・分子から控除したもの)の方が倒産と有意な関係にあり、このため銀行倒産の可能性を予見するには実質自己資本比率が適しているとしている。

11) このほか、①「対外資産の自己資本比率規制」は総対外資産を自己資本の14倍以内とするもの、②「カントリー・リミット規制」は1国に対する中長期対外貸付総コミット額を自己資本の40%以内とするもの、③「預貸率規制」は貸出金の平残を預金・譲渡性預金の平残の80%以下とするもの、④「営業用不動産比率規制」は期末の営業用不動産を資本勘定の50%以下とするもの、⑤「外貨資金取引比率規制」は外貨資金取引の残高を総外貨資産の60%以内とするものである。

が、特に昭和46年度以降は低下傾向を辿っており（第2図）、この規制がプログラム規定として理解されていたことがわかる。これは、制度上の貸倒引当金繰入率が引下げられてきたこと、ごく最近まで相対的にコストの割安な時価発行増資や転換社債の発行が認められていなかったこともあるが、基本的には、従来の競争制限的規制の下で安定的な収益が確保されてきたため規制当局、銀行ともに差迫った自己資本充実のニーズがなかったことによるものであろう。

次に「大口信用規制」（昭和49年12月実施）は、銀行の貸出集中を避けてリスク分散を図るとともに銀行貸出の適正な配分を行う目的から、1債務者に対する貸出金の合計額を普通銀行は自己資本の20%以下、長期信用銀行及び信託銀行は同30%以下、外国為替銀行は同40%以下とするものである。規制導入時62社99件あった限度超過額融資は、55年3月末までに一部例外を除き殆んど解消したとされている（金融法令研究会編（1983））。もっとも、本規制では与信形

態の多様化にもかかわらず規制対象が貸出に限定されており、また銀行の子会社（国内関連会社や海外現地法人）を通じた与信も規制対象外となっている。

また「流動性資産比率規制」（昭和34年3月実施）は、流動性維持の観点から流動性資産（現金・預け金、コール・ローン、買入手形、有価証券等）の平残を預金・譲渡性預金平残の30%以上とするものである。この規制も自己資本比率規制と同じく守られてきたとは言い難いが、最近の比率の推移をみると（第11表）、都市銀行ではユーロ市場における資金取引（定期性預け金、コール・ローン）の増加等を背景に指導水準を上回るようになっている。しかし、本規制は後述の欧米主要国の場合と異なり、もっぱら銀行の資産サイドで流動性を評価したものであり、前述のように負債サイドにおいて海外預金や国内市場性資金の取入れが増加している点を考慮すれば、上記の事実をもって流動性リスクが低下しているとは言い難い。

第10表 我が国バランス・シート規制の諸類型

solvency の維持		liquidity の維持
自己資本充実	自己資本比率規制 * 対外資産の自己資本比率規制 配当率規制	流動性資産比率規制 預貸率規制 営業用不動産比率規制 * 外貨資金取引比率規制
リスク分散	大口信用規制 * カントリー・リミット規制 * 為替高規制	

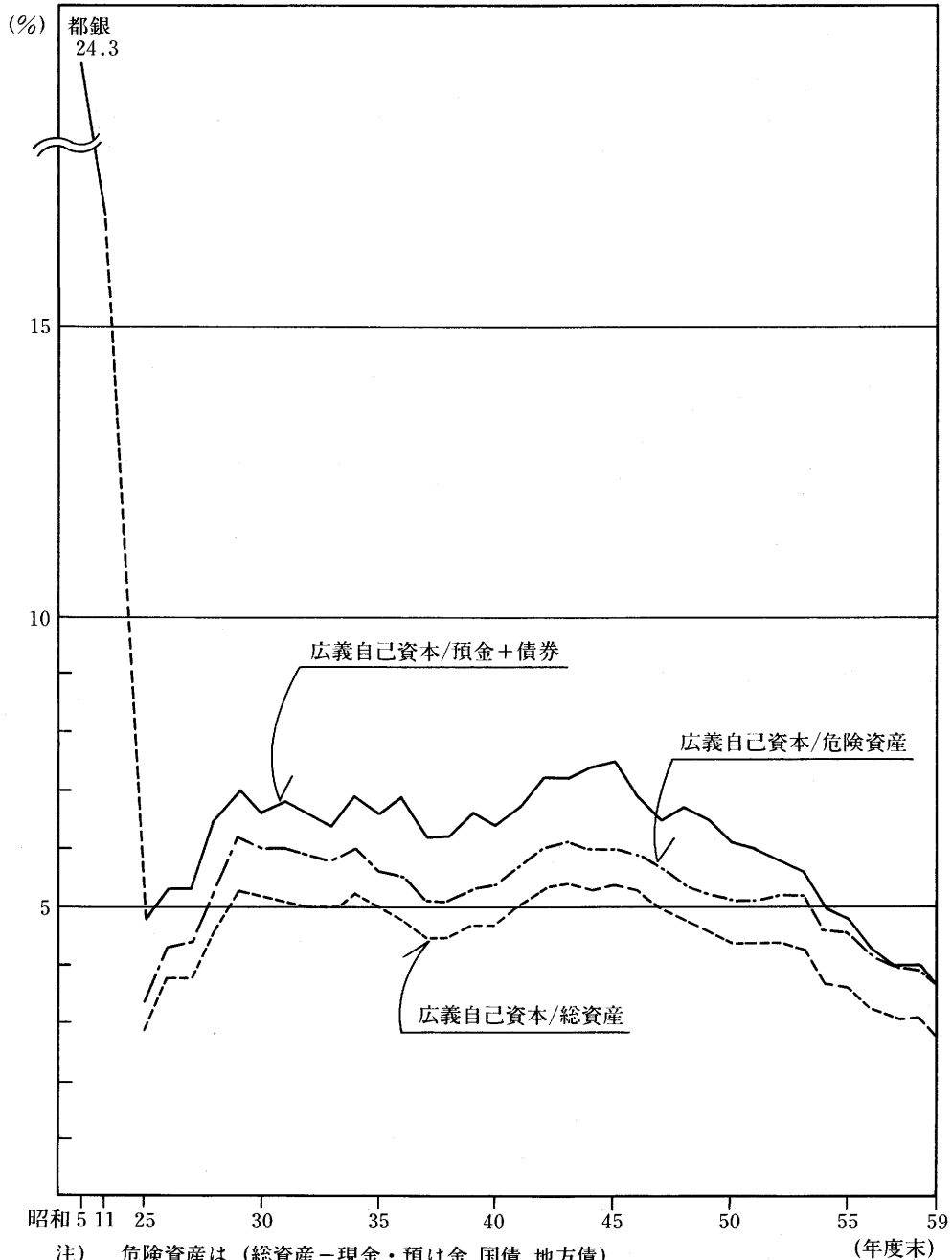
*は、国際業務に適用。

銀行の健全性と公的規制・監督

一方、銀行審査については、明治7年から細々と実施されていたが、大正15年の金融制度調査会によって審査体制が強化され、大蔵省（検査課）検査は昭和2年から、

日本銀行審査は昭和3年から実施されている。内容的には、ともに実地調査（on-site examination）による資産内容、収益性、諸リスクの状況やリスク管理体制等の実態

第2図 全国銀行の自己資本比率の推移



第11表 銀行の流動性資産比率の推移

(%)

年度	都 銀	地 銀
30／下	23.1	25.2
35／下	24.7	26.9
40／下	27.7	25.1
45／下	23.4	22.8
50／下	24.9	24.1
55／下	36.0	29.7
56	37.4	31.2
57	36.8	27.7
58	37.4	27.4

資料) 金融制度調査会編『普通銀行のあり方と銀行制度の改正』金融財政事情研究会、1979年他

把握、改善指導が中心をなしており、これまで金利規制等の競争制限的規制と一体となって銀行の健全性維持に貢献してきたと考えられる。

ロ、米 国

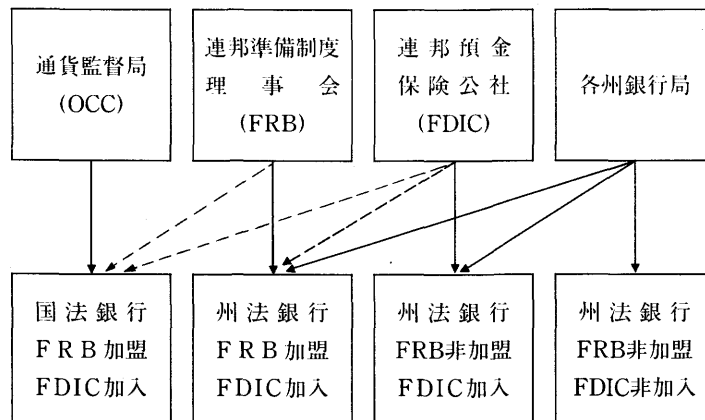
米国のバランス・シート規制には、solvencyに関するものとして自己資本比率

規制と大口信用規制がある。liquidity に関する規制は存在しない。

自己資本比率規制については、1950年代以降の銀行の自己資本比率低下、1970年代以降の銀行破綻の急増を背景に、1980年の預金金利規制の段階的撤廃方針をうけるかたちで、81年、通貨監督局（OCC）と連邦準備制度理事会（FRB）により自己資本比率（一次資本／総資産比率及び総資本／総資産比率）¹²⁾の統一ガイドラインが、また連邦預金保険公社（FDIC）により独自のガイドラインが設定された¹³⁾（いずれも子会社との連結ベースで規制）。その後、最低自己資本比率規制の法制化や各監督当局の自己資本比率規制の統一化等を内容とする国際融資監督法（International Lending Supervision Act of 1983）の成立、コンチネンタル・イリノイ銀行の破綻等を背景に、85年、各監督当局の最低自己資本比率が一次資本比率は5.5%、総資本比率は6.0%に統一、強化された。

12) 総資本は、一次資本に二次資本（期限付優先株、劣後債）を加えたものである。

13) 米国の銀行監督機関は、通貨監督局、連邦準備制度理事会、連邦預金保険公社、州銀行局の4機関で構成されており、それぞれの監督権限は被監督銀行の性格に応じて下図のように分担されている（銀行持株会社の監督権限は全て連邦準備制度理事会）。



注) →第一義的責任

→第二義的責任

自己資本比率規制に対する米国での現在の関心は、劣後債の活用による総資本比率の引上げ（6%→9%）等である。劣後債務は一般債務より弁済順位が劣後する点で自己資本に近いが、①株式と異なりリターンが一定で銀行のリスク・テキングの利益に与らないため、劣後債権者の方が株主よりもリスク・テキングの監視力が高いこと、②一旦、銀行の経営が悪化した場合、預金者の監視機能は預金取付けないし満期到来に伴う他行への預金振替え等 liquidity の急激な毀損というかたちで発揮されるのに対し、長期の劣後債の場合、その市場価値の低下というかたちで発揮され liquidity が急激に毀損される可能性が小さく、それだけ銀行に与える経営改善のための時間的余裕も大きいこと、の2つから市場規律としての劣後債の有効性が主張されている（Gilbert (1983)、FDIC (1985)）。上記の劣後債による総資本比率の引上げは、この点に着目し自己資本の充実と預金者に代わる市場監視機能の育成の両者を狙ったものといえよう。

この間、大口信用規制については、規制緩和と競争条件の公平を目的とした預金取扱金融機関法（Depository Institution Act of 1982）によって貯蓄金融機関に商業銀行業務が認められた際、国法銀行に対しては1債務者向けの貸出（保証及び当該債務者の子会社への貸出等を含む）限度が緩和された（無担保の場合自己資本の15%以内、市場性の高い担保を有する場合はさらに自己資本の10%以内の貸出が可能、従来は担保の有無にかかわらず自己資本の10%以内）。

一方、銀行考査はOCC、FRB、FDICがそれぞれの傘下銀行に対して実施してい

る。銀行考査体制の整備、強化の面でもいろいろと手が打たれており、78年にはOCC、FRB、FDICの間で銀行考査の評価方法が統一された（統一銀行格付制度、いわゆるCAMELシステム）。現在では、①資本（Capital）の充実度、②資産（Assets）の質、③経営（Management）の質及び管理体制、④収益性（Earnings）、⑤流動性（Liquidity）を総合評価し「最も健全な銀行」から「不良銀行」まで5段階の格付けを行っている（Golembe and Holland (1983)）。先の自己資本比率規制は、確保すべき自己資本充実度の下限というかたちで銀行考査の担当分野が一部分離したものである（Edwards and Scott (1979) 他）。この間、銀行考査の権限も金融機関規制・金利統制法（Financial Institutions Regulatory and Interest Rate Control Act of 1978）によって、銀行や職員が健全性を脅かす行為を行った場合の営業停止命令や民事上の罰金等が新設ないし強化された。また最近では、FRBの傘下銀行及び銀行持株会社に対する考査頻度の引上げ（年1回の本考査に加え、年1回の限定考査ないし特別考査の実施）等の方策も採られている（86年1月実施）。

ハ、英 国

英国のバランス・シート規制は、solvencyに関するものとして自己資本比率（gearing ratio）及び危険資産比率（risk asset ratio）のガイドラインと外貨持高のガイドライン、liquidityに関するものとして流動性ガイドラインがある。英国では1971年の金利自由化の後、73～75年に中小銀行の経営破綻いわゆるSecondary Banking Crisisが発生した。これらのガイドラインは、その原因が銀行に対する規制・監

督の不適切さにあった（ウィルソン委員会報告（1980）他）という反省に立ち、80年代に入って相次いで設けられたものである。

自己資本比率は負債に対する自己資本の比率（自己資本／負債）、また危険資産比率は損失発生の危険性を有する資産に対する自己資本の比率（自己資本／加重資産）¹⁴⁾である（いずれも子会社との連結ベースで規制）。英蘭銀行の運用では、上記比率のうち危険資産比率がより重視されている。危険資産比率には、資産ごとのリスク度の想定に恣意が入るという問題があるが、それでも自己資本充実度を測る尺度としてより有効との判断によるものである。なお、自己資本の定義には永久劣後債が入っており、また危険資産にはオフ・バランスのノート・イシュアンス・ファシリティ（NIF）等が85年に追加された。次に、流動性ガイドラインについては銀行の資産、負債の期間対応を重視したキャッシュ・フロー・アプローチ¹⁵⁾がとられており、資産サイドにだけ着目した我が国の流動性資産比率の場合よりきめ細かい流動性管理ができるようになっている。もっとも、こうした各種ガイドラインの運用についてみると、各行一律ではなく英蘭銀行と銀行との協議によって個別に設定されるこ

とになっているのが英国の特徴である。

一方、英蘭銀行の銀行審査権限は、Secondary Banking Crisis 後の79年、同国で初めて成立した銀行法によって付与されているが、その運営をみると監督当局による実地調査は行われておらず、もっぱら計数分析や銀行役員との定期的な面談、外部監査人の報告書の利用等に限られていた。そのため、84年秋にジョンソン・マッセイ・バンカーズ社（貴金属取引、銀行等のコングロマリットである Johnson Matthey 社の銀行子会社）が多額の不良融資から破綻すると、改めて銀行審査体制の弱さを露呈するかたちとなった。これを契機に「銀行監督に関する特別委員会」が設立され、現在、①承認銀行（recognised bank）と預金受入機関（licenced deposit-taker）の区分（いわゆる二段階銀行免許制度）を廃止し、両者を一本化するとともに監督を強化する「銀行法改正案」、②1債務者に対する貸出（保証等を含む）を自己資本の25%以内とする「大口信用規制案」、③銀行の経営実態を的確に把握するための監督当局と監査法人との関係強化を内容とする「監査法人の役割強化案」、が検討されている。

二、西ドイツ

西ドイツのバランス・シート規制には、solvency に関するものとして信用総額規制

14) 各資産はリスクの状況に応じて以下のようにウエイト付けされている。

リスク度 0……現金（ポンド）、英蘭銀行預け金等

0.1……英国TB、外貨等

0.2……金融機関、国営企業等への貸付、残存期間の短い英国国債等

0.5……その他の国債、地方債、保証、NIF等

1.0……その他の居住者向け貸付、上場証券等

1.5……子会社向け貸付、非上場証券等

2.0……動産・不動産

15) 満期1年以下の資産、負債を5つの満期帯（maturity ladder）に分類し、各満期帯ごとのネット・ポジション（負債超過額）の合計が指導対象とされている。

(信用総額／責任自己資本)¹⁶⁾、大口信用規制、外貨持高規制、liquidityに関するものとして長期流動性比率規制（長期資産／長期資金）及び短期流動性比率規制（短期資産／短期資金）がある。西ドイツの場合、米英両国と比較し規制が詳細にわたっているのが特徴であるが、これは1965年以降の金利自由化に伴い発生した銀行破綻に対し、主にバランス・シート規制の整備、強化で対処したためである。

すなわち、73～75年にヘルシュタット銀行（74年破綻）をはじめとした中小銀行の経営破綻いわゆる Private Bank Crisis が発生したが、この原因は金利自由化に伴う利鞘の縮小に対し、銀行が市場性資金（インターバンク資金）に依存した無理な量の拡大や外国為替の投機的取引を行ったこと等にあるとされた（日本銀行調査局（1977）他）。これをうけて73年、信用制度法に基づく基本準則¹⁷⁾の改正により短期流動性比率規制が強化され、短期のインターバンク資金の取入れが制限されたほか、74年には基本準則の追加によって外貨持高規制が導入された。また76年には信用制度法の改正により、①1 債務者向け与信限度の引下げ（責任自己資本の75%以下、従来は100%以下）、②大口与信の上位5 債務先に対す

る与信限度の新設（合計額は責任自己資本の3 倍以下）、③大口与信（責任自己資本の15%超）総額の限度額引下げ（責任自己資本の8 倍以下、従来は信用総額の50%以下）、を内容とする大口信用規制の強化が行われた。この大口信用規制は、70年代末から規制対象外の海外現地法人を通じる融資が活発化したため、81年に監督当局と銀行の紳士協定により、銀行と子会社との連結ベースで規制されることとなった。

さらに80年代に入ってから、シュレーダー・ミュンヒマイヤー・ヘングスト（SMH）銀行がルクセンブルク子会社を通じる多額の融資焦付きにより破綻したため、85年、信用制度法の再度の改正¹⁸⁾が行われ、①銀行と子会社の連結ベースに基づく信用総額規制等基本準則や大口信用規制の適用、②1 債務者向け与信に債務者の子会社への融資及びリース債権を含めた上で、その与信限度額の引下げ（責任自己資本の50%以下）、等の規制強化が行われた。¹⁹⁾

なお、基本準則が遵守されなかった場合、連邦銀行監督局は信用制度法に基づき信用供与の差止め、利益配分の制限等を行うことができるが、ブンデスバンクもその遵守を再割引の条件としており、この面からも

16) 責任自己資本とは、株式会社の場合、払込済みの自己資本と積立金の合計額から自己株式保有分を控除したものである。

17) 1962年の信用制度法施行に伴い、銀行の最終的な監督権限は連邦銀行監督局に帰属するが、日常の監督はブンデスバンクが担当するという「協働関係」に基づいて連邦銀行監督局がブンデスバンクの同意の下に制定したものである。

18) この信用制度法の改正は、ユニバーサル・バンキング（総合銀行主義）の見直し等を検討してきた「金融経済の基本的問題に関する調査委員会」（いわゆるゲスラー委員会）が79年に銀行の経営リスク増大に対処した監督規制措置を政府に答申したことも背景となっている。

19) 同時に責任自己資本の定義の見直しが行われ、償還期限5年以上の劣後債（享益権付証書＜一定期間配当支払いが保証されるが、議決権がないもの＞）が責任自己資本に算入されることとなった。

第12表 主要国におけるバランス・シート規制及び銀行考査体制

	日	本	米	国	英	国	西	ド	イ	ッ
自己資本充足率の実	●自己資本/預金比率……10%以上 ●対外資産/自己資本……14倍以内	●一次資本/総資産比率……5.5%以上 ●総資本/総資産比率……6.0%以上 ——総資本は一次資本に期限付優先株、劣後債を含めたもの	●大口信用規制……自己資本の15%以下 (国法銀行) ——手形裏書、保証、債務者の子会社への貸出等を含む ——市場性の高い担保を有する場合は、さらに自己資本の10%を追加	●大口信用規制……未 実 施 ——自己資本の10%超の貸出は英蘭銀行に報告 ●外貨持高規制……個別に設定	●自己資本/加重資産比率……個別に設定 ●自己資本/負債比率……同上 ——自己資本/加重資産比率をより重視 ——自己資本には劣後債を含む	●信用総額/責任自己資本……18倍以内 ——信用総額は与信形態のリスクによりウェイト付け ——責任自己資本には劣後債を含む				
	solvency の維持	●大口信用規制……自己資本の20%以下 (普通銀行) ——規制対象は貸出のみ ●カントリー・リミット……自己資本の40%以下 ●外貨持高規制……個別に設定	●大口信用規制……自己資本の15%以下 (国法銀行) ——手形裏書、保証、債務者の子会社への貸出等を含む ——市場性の高い担保を有する場合は、さらに自己資本の10%を追加	●大口信用規制……未 実 施 ——自己資本の10%超の貸出は英蘭銀行に報告 ●外貨持高規制……個別に設定	●大口信用規制……未 実 施 ——自己資本の10%超の貸出は英蘭銀行に報告 ●外貨持高規制……個別に設定	●大口信用規制……責任自己資本の50%以下、大口信用の総額は同8倍以下、上位5口の大口信用の合計は同8倍以下 ——債務者の子会社への貸出、リース債権を含む ●外貨持高規制……責任自己資本の30%以下 ——1か月以内及び半年以内に満期の到来する外貨持高は、それぞれ同40%以下				
liquidity の維持	●流動性資産/預金比率……30%以上 ●貸 出/預金比率……80%以下 ●資金取引/外貨資産比率……60%以下 ——資金取引は外貨による定期性預け金及びコール・ローン残高の合計	●銀行考査で個別に流動性を評価 ——預金の安定度、市場性資金及び外部借入水準、資産・負債の期間対応、保有資産の流動性、負債管理能力、等が基準	●満期1年以下の資産、負債の満期帯ごとのネット・ポジションの累計 ——個別に設定 ——長期国債等市場性資産は市場性の度合い、価格変動可能性等に応じてウェイト付け	●満期1年以下の資産、負債の満期帯ごとのネット・ポジションの累計 ——個別に設定 ——長期国債等市場性資産は市場性の度合い、価格変動可能性等に応じてウェイト付け	●長期資産/長期資金比率……100%以下 ●短期資産/短期資金比率……100%以下 ——長期資産は4年以上の債権、非上場有価証券、土地・建物等、長期資金は自己資本、4年以上の債権等 ——短期資産は4年未満の債権、上場株式等、短期資金は短期預金の一部、貯蓄預金の20%等	●連邦銀行監督局が州中央銀行や外部監査人に委託して実地考査を実施				
銀行考査体制	●大蔵省、日本銀行が実地考査を実施	●OCC、FRB、FDICが実地考査を実施	●OCC、FRB、FDICが実地考査を実施	●OCC、FRB、FDICが実地考査を実施	●英蘭銀行が計数分析や銀行役員との定期的な面談、外部監査人の報告書に基づき考査を実施					
連結ベースでの 規制・監督	●未 実 施	●未 実 施	●未 実 施	●未 実 施	●未 実 施	●未 実 施				

銀行は基本準則の遵守を迫られるようになっている。

一方、銀行考査については、従来、基本準則の遵守についての指導、監督が中心であったが、Private Bank Crisis を契機とした76年の信用制度法の改正により、連邦銀行監督局に随時の考査権が与えられた。現状、連邦銀行監督局は実地調査を行わず、州中央銀行や外部監査人に委託して行っている。

以上みてきた主要国におけるバランス・シート規制及び銀行考査体制の現状を概観したのが第12表である (Dale (1982)、FRB (1984) 他を参考とした)。

(3) 当局間の国際協調体制

国際金融市場は、各国銀行間の大口の資金取引及び為替取引の場で相互依存関係が極めて強く、このため1国の銀行破綻の影響が将棋倒しのかたちで他国の銀行に波及する可能性が大きい (Spero (1980)、Witteveen (1982))。その意味で金融国際化の下では、1国の金融システムの安定性を維持するためには各国間の国際協調体制が不可欠となっている。

国際金融市場における銀行破綻が最初に問

題となったのは、1974年に表面化したフランクリン・ナショナル銀行、ヘルシュタット銀行、イスラエル・ブリティッシュ銀行の破綻である。すなわち、フランクリン・ナショナル銀行のケースでは、米国当局は同行ロンドン支店の預金取付けに対し銀行の連鎖倒産防止の観点から英国当局と協調²⁰⁾して緊急融資を実行したが、ヘルシュタット銀行のケースでは、西ドイツ当局が為替投機の失敗という同行のミスマネジメントを理由に何らの救済措置も取らなかったためユーロ市場の混乱を招いた。²¹⁾ またイスラエル・ブリティッシュ銀行のケースは、海外子会社(現地法人)の破綻に際し、現地当局及び母国当局のいずれもが監督責任を回避したことが問題となったものである (Johnson and Abrams (1983))。

このため、ヘルシュタット銀行の破綻を契機に1974年、国際決済銀行 (BIS) において規制・監督における各国当局間の協調促進を目的に「銀行規制及び監督方法に関する委員会」(いわゆるクック委員会) が設立され (露口 (1985))、75年に銀行の海外拠点(支店、子会社、合併会社)に対する各国当局間の監督責任の配分 (いわゆるバーゼル・コンコダット)²²⁾ を制定したほか、78年には銀行と海外拠点との連結ベースによる監督について

20) 英蘭銀行が同行ロンドン支店保有の資産を保証する一方、ニューヨーク連銀は当該資産を担保として連銀貸出を実行した (Spero (1980))。

21) ヘルシュタット銀行と為替売買契約(直物)を締結していた米銀がその履行を受けられなくなったことから信用不安が広がり、このため為替市場における取引が極端に縮小したほか、ユーロ・カレンシー市場においても資金の出し控えや米銀等への資金集中から、小規模銀行や邦銀等の資金調達に支障をきたした (Kane (1983) 他)。

22) このバーゼル・コンコダットは、解釈上の曖昧さや82年7月に表面化したアンブロシアノ銀行ルクセンブルク子会社(非銀行会社)の破綻を踏まえ、以下のように改訂されている(83年6月公表)。

- ① コンコダットは銀行監督の責任を取扱ったものであり、lender of last resort の機能ではないことを明記したこと。
- ② 連結ベースに基づく監督の原則を盛り込んだこと。
- ③ 銀行グループ内の持株会社その他の非銀行会社についても関係当局の監督が必要であるとしたこと。
- ④ 銀行の solvency 及び liquidity に対する監督を注1表のように改訂し、母国当局の責任を強化したこと。

の勧告を行った (Cooke (1981))。

もっとも、現状は銀行の solvency 及び liquidity に対する監督責任が定められているに過ぎず、先にみたように各国の規制・監督体制は区々のままであり、当局間の規制の不一致という問題は残っている。現在、クック委員会では自己資本の定義や自己資本充実度の国際比較等が検討されている (Cooke (1984)) が、今後はバランス・シート規制や海外拠点に対する母国当局の銀行審査体制の整備、充実等について、国際協調の必要性が一層高まってこよう。

4. むすびに代えて——今後の規制・監督のあり方

以上みたように、金融自由化・国際化に伴い銀行の収益機会が拡大する一方、諸リスクも増大している。今後はリスク管理の適否とともに、リスク・テakingに対する姿勢如何が銀行の健全性を大きく左右しよう。我が国においても、将来、銀行間の経営格差が拡大していけば、米国のようにリスク・テakingに活路を求めようとする銀行が出てくることも予想される。

今後の公的規制・監督の目標は、そうした意味で銀行のリスク増大に耐え得る体制整備とともに、いかにして過度のリスク・テakingを

未然に防止するかに主眼が置かれるべきであろう。その際、バランス・シート規制は銀行の資産・負債の選択を直接規制対象とするものであり、その面で有効な手段である。こうした観点から、今後のあるべき規制・監督の体系を展望してみると、solvency リスク増大に対処した自己資本比率規制、大口信用規制、liquidity リスク増大に対処した流動性資産比率規制等のバランス・シート規制で銀行のリスク増大に耐え得る体制整備並びにリスク・テakingに大枠を課す一方、全体としての健全性を銀行審査で監視していくということになろう。

その場合、金融自由化時代にふさわしく、バランス・シート規制及び銀行審査の運営において、市場規律をいかに育成し活用していくかという問題が重要である。金融自由化の下で、銀行に対する監視機能の一翼を市場にも委ね、プライス・メカニズムを活用することができれば一層望ましい。この問題は結局、銀行に対する監視機能を預金者に代わって具体的に何に求めるかに帰着するが、よくいわれる可変的預金保険料率の設定は後述のような問題があるとすれば、欧米主要国における劣後債の活用の例はその面で参考になると思われる。前述のように、劣後債権者の監視機能はリスク・アバーターとして機能する点で株主のそれより優れ、また長

(22) 続き)

注1表 バーゼル・コンコダットにおける各国の監督責任

		支 店	子 会 社	合併会社
solvency	旧コンコダット	母 国	所在地国(正) 母 国(副)	所在地国(正) 母 国(副)
	新コンコダット	母 国	所在地国(共同) 母 国(共同)	所在地国(正) 母 国(副)
liquidity	旧コンコダット	所 在 地 国	所 在 地 国	所 在 地 国
	新コンコダット	所在地国(正) 母 国(副)	所在地国(正) 母 国(副)	所在地国(正) 母 国(副)

(正) = 第一義的責任 (共) = 共同責任 (副) = 副次的責任

期的視点に立って銀行に経営改善のためのインパクトを与える点で預金者のそれより優れている。我が国においても、預金保険制度の下で銀行に対する預金者の監視機能が従来同様に期待できないとすれば、銀行の運用・調達期間のミスマッチング回避の問題とは別に、市場規律活用の観点から劣後債の考え方を検討してみる価値があると思われる。

銀行経営に関する情報のディスクロージャーも市場規律強化の今一つの柱である。自由な競争の下では健全度の高い銀行を中心に情報の出し手の側からの自発的な開示が進むことも考えられる。ただ、従来の協調的な金融のあり方がある程度考慮に入れると、それだけでなく公的当局においても、質の高い経営情報の開示促進に取り組んでいく必要があろう。もっとも、銀行検査結果の開示については、市場規律の主たる担い手が現在のように預金者等短期の債権者である場合、当該銀行の検査時点における公的当局の判断に対し市場が短期的視点から性急に反応し、問題を一層悪化させる恐れがある。従って、銀行検査結果に基づく預金保険料率（可変的保険料率）の設定については、こうした観点から、より慎重に検討すべきであろう。

バランス・シート規制及び銀行検査を円滑に機能させていくためには、銀行の業務多様化、国際化や金融イノベーションの急速な展開等に対応した技術的な面での見直しも必要である。我が国の場合、バランス・シート規制及び銀行検査の枠組みは既にできているが、例えばバランス・シート規制の場合、複雑多岐にわたっているものの、それが現状に適合的であるかどうか疑問があろう。先にみたように銀行の活動領域が固有業務から関連業務へ、また国内業務か

ら国際業務へと拡張したことに伴い銀行の国内関連会社や海外拠点の担う役割が一段と高まっており、その結果、現状のような銀行本体に対する規制・監督だけでは当該銀行の健全性を十分に維持することができなくなっている。欧米同様に、銀行と子会社の連結ベースに基づく自己資本比率規制、大口信用規制等のバランス・シート規制及び銀行検査を早急に整備する必要があるだろう。

ただ、連結ベースに基づく規制・監督は、一方で銀行の海外拠点や国内関連会社に対する規制・監督の重複ないし不公平をもたらす恐れがあるため、各監督当局間の協調体制が重要となる。BISでは、銀行の海外拠点に対する各国当局間の規制・監督の責任配分及び自己資本充実の国際比較の可能性等が検討されているが、今後はバランス・シート規制及び銀行検査において国際協調が求められるとともに、国内においても、銀行ないし関連会社と金融業務を行うノンバンクに対しては規制・監督の公平を確保する視点が必要となろう。

さらに最近のユーロ市場においては、各国の自己資本比率規制の強化等を背景に種々のオフ・バランス取引が増大しており、欧米主要国ではそのリスク評価ないしバランス・シート規制の適用方法等について新たな対応を迫られている。我が国においても、オフ・バランス取引をどのように規制体系の中に取込んでいくか検討が必要であらう。また銀行検査においても、従来の伝統的な手法に加え、こうした金融イノベーションや決済システムのEFT化等に対応し得る新たな銀行検査手法の確立が重要になると思われる。

以 上

【参考文献】

- [1] 池 尾 和 人 『日本の金融市場と組織——金融のミクロ経済学——』東洋経済新報社、1985年
- [2] 板 倉 董 一 『新訂 銀行論』東洋経済新報社、1965年
- [3] 岩 田 規久男 「日本における銀行規制」『経済学論集』第51巻第1号、第2号、東京大学経済学会、1985年4月、7月
- [4] 堀 内 昭 義 「アメリカの商業銀行における資産・負債総合管理」『東京銀行月報』1981年12月号
- [5] 打 込 茂 子 「金融自由化進展の下での信用秩序維持の諸問題」『金融研究』第3巻第1号、日本銀行金融研究所、1984年4月
- [6] 太 田 勉 「現代金融叢書 銀行」東洋経済新報社、1983年
- [7] 川 口 慎 二 「銀行経営と信用秩序——金融自由化・国際化の下で——」『金融研究』第4巻第2号、日本銀行金融研究所、1985年5月
- [8] 木 下 正 俊 「新銀行法精義」大蔵財務協会、1983年
- [9] 金融法令研究会編 「支払決済機構とシステム・リスク——リスク増大への対応策を考える」『金融財政事情』、金融財政事情研究会、1985年1月21日号
- [10] 黒 田 巖 「金融政策の理論」東京大学出版会、1982年
- [11] 館 龍 一 郎 「ユーロ市場の発展とその影響」研究資料(60)研究2-3、日本銀行金融研究所、1985年7月
- [12] 露 口 洋 介 「西ドイツにおける金融情勢——金利自由化後の動きを中心に——」調欧米特第1号、1977年1月
- [13] 日本銀行調査局 「Federal Regulation of Banking: Analysis and Policy Recommendations," Journal of Bank Research, Winter 1983
- [14] Benston, G. J. "The Risks of the Failure of Individual Banks and of the Banking System", June 1985
- [15] Chase, S. and Brown, J. P. "The Role of Bundling in the Provision of Financial Services", A Study for the Association of Bank Holding Companies, February 1984
- [16] Committee to Report and Appendices, Her Britannic Majesty's Stationery Office, 1980
- [17] Review the Functioning of Financial Institutions 西村閑也監訳『ウィルソン委員会報告』日本証券経済研究所、1982年
- [18] Institutions "Developments in Co-operation among Banking Supervisory Authorities", Bank of England Quarterly Bulletin, June 1981
- [19] Cooke, W. P. BIS Press Review, No. 254, 31st December 1984
- [20] Cooper, J. The Management and Regulation of Banks, Macmillan Publishers, 1984
- [21] Corrigan, "US Bank Deregulation—the Longer-term Consequences", The Banker, August 1984
- [22] E. G. 日本銀行調査統計局訳「米国における金融自由化の金融制度に与える影響について」調外情第12号、1984年10月
- [23] Dale, R. Bank Supervision around the World, Group of Thirty, 1982
- [24] Edwards, F. R. and Scott, J. "Regulating the Solvency of Depository Institutions: A Perspective for Deregulation", Issues in Financial Regulation, McGraw-Hill, 1979
- [25] FDIC "Market Discipline for FDIC-Insured Bank", FDIC Request for Comments on Market Discipline, Washington Financial Reports, May 1985
- [26] FRB "The Federal Reserve Position on Restructuring of Financial Regulation Responsibilities", Federal Reserve Bulletin, July 1984
- [27] 日本銀行調査統計局訳「銀行監督制度改革に対するFRBの考え方」調外資第4号、1984年10月

銀行の健全性と公的規制・監督

- [25] Gilbert, G. G. "Disclosure and Market Discipline: Issues and Evidence," Economic Review, Federal Reserve Bank of Atlanta, November 1983
- [26] Gilbert, R. A. "Bank Failures and Public Policy", Review of Federal Reserve Bank of St. Louis, November 1975
- [27] Golembe, C. H. and Holland, D. S. Federal Regulation of Banking 1983-1984, Golembe Associate, 1983.
馬淵紀壽訳『変革期のアメリカ金融制度』金融財政事情研究会、1984年
- [28] Johnson, G. G. and Abrams, R. K. "Aspects of the International Banking Safety Net", Occasional Paper No. 17, International Monetary Fund, March 1983
- [29] Kane, D. R. The Eurodollar Market and the Years of Crisis, Croom Helm, 1983
- [30] Koehn, M. and Santomero, A. M. "Regulation of Bank Capital and Portfolio Risk", the Journal of Finance, Vol. 35, December 1980
- [31] Maisel, S. J. Risk and Capital Adequacy in Commercial Banks, The University of Chicago Press, 1981
- [32] Orgler, Y. E. "Capital Adequacy and Recoveries from Failed Banks", the Journal of Finance, Vol. 30, December 1975
- [33] ——— and Wolkowitz, B. Bank Capital, Van Nostrand Reinhold Company, 1976
- [34] Short, Eugenie D., O'Driscoll, Gerald P. and Berger, F. D. "Recent Bank Failures: Determinants and Consequences", シカゴ連銀コンファレンス ("the Conference on Bank Structure and Competition", May 1-3, 1985.) 提出論文, Federal Reserve Bank of Dallas, May 1985
- [35] Spero, J. E. The Failure of the Franklin National Bank, Columbia University Press, New York, 1980
- [36] Volcker, P. A. "Banking: A Framework for the Future", 全米銀行家協会年次総会における講演要旨、日本銀行調査統計局訳「将来の米国銀行業と監督・規制体系の枠組み」調外情第21号、1981年12月
- [37] ——— "Statement Before the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs", United States Senate, April 1983
日本銀行調査統計局訳「金融システムの構造変化に対応した規制のあり方」調外情第11号、1983年7月
- [38] Witteveen, H. J. "Where Do We Go From Here?", The Banker, November 1982
日本銀行調査統計局訳「我々はどこへ行くのか」調外情第3号、1983年3月