

CRA（地域社会再投資法）について

福 光 寛

はじめに

1977年10月にジミー・カーター民主党政権のもとで、住宅及び地域社会開発法（Housing and Community Development Act）の第8章として制定された地域社会再投資法（Community Reinvestment Act: CRA）に関する報道が最近日本でも目立つようになった。小稿はこのCRAについて、概要を紹介しその意義を考察しようとするものである。

この法律はもともと低所得の少数民族が住む近隣地域への金融機関による融資差別に対応したものであった。この種の立法例は同法の前にも見られ、1968年公民権法の第7章、公正住居法（Fair Housing Act: FHA）は、住居の売却・賃貸・金融・物色において、買い手の人種、宗教、民族的背景あるいはその近隣地域の人種的・宗教的・あるいは民族的構成によって、差別することを禁止している。また1974年の均等信用機会法（Equal Credit Opportunity Act: ECOA）は、人種・肌の色・宗教・国籍・婚姻による立場・年齢によって貸付申込み者を差別することを禁止している。さらに1975年の住宅抵当貸付公開法（Home Mortgage Disclosure Act: HMDA）は、国勢調査の区画により、住宅抵当貸付及び住宅改善貸付についての設定そして〔貸付債権の〕購入のそれぞれの件数及び金額を公表することを求めている（Calem, p. 5）。しかしFHAは民事訴訟と司法による摘発に問題の解決を委ね、行政上の救済権限の所在を規定しなかつ

た。また HMDA は、貸付機関に膨大な文書作成義務を課しただけで、その貸付慣行の変更にはほとんど無力だった（cf. Healey, pp. 706-707）。

これに対して1977年の CRA は、預金施設に関する申請の判断において、監督機関に対し金融機関が CRA を順守しているかどうか判定する権限を与えており、FHA や HMDA に比べ、はるかに強い執行力をもつことが可能な法律としてスタートすることができた（cf. Roussalis, p. 333）。

すなわち CRA は、連邦の金融監督機関に、低中所得の近隣地域を含む全地域社会のクレジットニーズへの対応についての金融機関の記録を金融機関の安全性及び健全性（safe and sound operation）を考慮しつつ、評価すること、そしてその金融機関の預金施設に関する申請の判断においてはこの記録を考慮することを求めている。また連邦の監督機関にその権限を用いて、金融機関の安全性及び健全性と一致させつつ金融機関が免許を受けている地域社会のクレジットニーズに対応することを奨励するよう求めている（U. S. Code, Title 12, Chap. 30; Pollard, p. 452）。また翌1978年、連邦準備制度が制定した規則 BB は CRA を補足するものであるが（なお ECOA に対するものが規則 B, HMDA に対するものが規則 C である）、この規則 BB により、各金融機関が発行する CRA 報告の書式、CRA 報告の入手方法の広告、金融機関の CRA 成果についての公衆によるコメント制度などが導入されたことも注目される（Golden, pp. 46-49; Calem, p. 6）。

なお同法の適用範囲は、国法銀行、連邦準備制度に加入している州法銀行、連邦預金保険を受けている貯蓄貸付組合、銀行持株会社、貯蓄貸付組合持株会社である（Healey, p. 708）。また、この預金施設に関する申請という表現でカバーされているのは(1)国法銀行および連邦法による貯蓄貸付組合への免許、(2)新たに免許を受けた州法銀行、貯蓄銀行、貯蓄貸付組合への連邦預金保険の認可、(3)預金受入れ能力のある国内支店などの設立、(4)本店あるいは支店事務所の再配置、(5)監督機関の承認を要する商業銀行あるいは貯蓄貸付組合の合併、(6)銀行持株会社法による銀行の取得あるいは全国住居法による貯蓄貸付組合の取得である。逆にカバーされていないのは、連邦準備制度への加入、信用組合、

州免許の貯蓄貸付組合の支店に関する決定、あるいは国法銀行の支店に関する決定などである（Dennis, 1978, pp. 698-701; Healey, pp. 708-709）。

ところでCRAが金融機関に地域社会のクレジットニーズに対応することを求めた背景にはレッドライニング（redlining）の問題があった。先行するFHA, ECOA, HMDAにも共通することであるが、地域の人種構成の違いがその地域への融資差別という形態をとるレッドライニングは、CRAを含むこれら一連の立法の直接の契機であった。しかし地域的な融資金額のバラツキがあるとしても、それは資金需要の低さによるとの判断も可能であり、それをその人種構成のみによって説明することはかなり困難であり、経済学者のなかにはレッドライニングの存在そのものを否定する見解もある（Calem, pp. 10-13; Avery and Buynak, pp. 18-32）。しかし直面する都市内部の荒廃という問題とも合わせ、こうした荒廃を加速しかねない金融機関の融資に関する姿勢に関心が集まったものだと言えよう（Healey, pp. 705-706）。

もう少し言うならこれら一連の立法が示しているのは、金融機関に自己の支払能力や収益力の維持という責務以上の社会的責任（responsibilities to the public）を求めるという考え方である。すなわち現在の融資金額に満足しないで、融資先を掘り起こしたり、あるいは融資条件を緩和したりといった努力がそこでは期待されているのである。そこでCRAなどを政治社会的目的による規制で他の金融機関に対する規制とは、独立した規制だとみる論者もいる（Cooper and Fraser, p. 61）。しかしこれらの規制は、形式的には従来の金融制度の安定と金融機関間の競争に金融規制の目的を求める考え方の延長上にある。1974年のECOAの序文によれば、貸手による差別の除去が、経済の安定や金融機関の間での競争を高めるとされている（Dennis, 1978, pp. 694-696）。つまり差別の除去ということが、安定と競争という従来の規制の目的と背反しないという「合意」が見い出されたとされている。しかし差別の除去が規制の目的に加えられたことには、市場における競争を高めることを「善」とするものとは確かに異なる発想がある。別の表現を使うなら規制の目的に差別の除去を取り入れたとき、安定や競争の意味そのものに変質が生じたのである。そしてこの

変質あるいは転換のなかに、個人主義に基礎を置く市場制度から地域社会に基礎を置く民主主義への歴史的な支配的価値観の転換を認める人々もいる（Hayden and Swanson, pp. 351-359）。すなわち市場を絶対視する考え方と異質なものが差別の除去を規制の目的に取り入れる考え方にはある。あとでもう一度論じるように市場における競争が徹底すればこの種の差別も行いようがないというのが、市場を絶対視する考え方である。差別の除去を規制の目的に入れるのは、競争の徹底だけでは差別の除去は実現できないという考え方、つまり社会の諸問題に対して市場競争が万能ではないという考えを前提にしているのである。

しかしなぜ銀行は、法律によってこうした社会的責任を強制されねばならないのか。この問いに対しては、こうした責任を負うのは決して銀行だけではないということと、とくに銀行の融資活動が社会に及ぼす影響が考慮されているという「回答」が一応可能であろう。ただそうであるとしても銀行がこの社会的責任のために負う負担が相対的に過大ではないかという問いであれば、CRA の立案者である上院銀行委員会委員長のW・プロクシマイア（民主党－ウイコンシン州、肩書は1977年当時）は答えている。「多くの経済的利益をもたらす公的免許のお返しに若干の公的な目的を〔銀行に〕求めることは合理的だろう」と（Dennis, 1978, p. 693; Cocheo, pp. 45-47）。

しかし問題を複雑にするのは現実のCRAは、もっと「過激な」CRAを求める勢力と過剰な規制を危惧する議会内多数派との妥協の産物であったことである。現実のCRAは金融機関の自主的な判断のもとに貸付けは行われるとの建前は残し、特定の貸付けを強制することを回避している。このような妥協的な性格はCRAへの不満を住民運動サイドに残してその後の事態が展開したことを意味している。

そもそも連邦議会に提出された当初のプロクシマイアの法案は、各金融機関に主たる貯蓄サービスエリアにおける預金と貸付について報告と公表を求め、監督機関には各金融機関の預金施設に関する申請にあたって各金融機関がそのエリアでの預金とクレジットのニーズにいかに対応しているかの分析を作成し

議会に提出することを求めるものであり、それ自体は穏当なものであった。しかし住民運動グループは、この法案に不満を持ち、具体的に地域社会のある部分に一定の貸付けを金融機関に行わせることを目的に、多量の報告や記録の保持を金融機関に求める修正案を議会に提出したのである。ところで議会の多数派は、金融機関に現在以上に規制を加え作成文書を追加することをためらっていたし、まして貸付の基準やビジネス上の決定についてまで法律が指図することは、金融機関の健全性や運営からみて適切でないと考えていた。これらの妥協として成立した CRA は、住当運動サイドの要望をかなり取り入れたものの「全地域社会」「クレジットニーズ」「低中所得の近隣地域」といった肝心の用語についての定義を避け、監督機関に実質的な責任を押しつけた抽象的なものになった。議会は、こうした定義に踏み込むことを避けることによって、「信用統制（credit allocation）」を行ったとの批判を受けることを避けようとしたのである。しかし、このことは責任を押しつけられた監督機関がこの法律の運用において、よくいえば慎重にまた悪く言えば弱腰に終始する結果につながったのである（cf. Bettauer, pp. 335-336; Jackson, pp. 632-633）。

1. 監督機関の弱腰と住民運動の高まり

監督機関の CRA の運用はそれでは具体的にどのように行われたのであろうか。

1978年に連邦金融機関検査会（Federal Financial Institutions Examination Council: FFIEC）が定めたガイドラインによると、金融機関による地域社会のクレジットニーズへの対応状況は12の要素で判定される。すなわち、

- (1) 地域社会のクレジットニーズを確認するための活動
- (2) 提供しているクレジットサービスを周知させるための活動の程度
- (3) CRA の目的に関する方針の形成や成果の検討にあたっての役員の関与の程度

- (4) 融資の申込みを阻害するような慣行
- (5) 融資の地理的広がり、融資の申込み及び拒絶の地理的分布
- (6) 禁止されている差別的あるいは非合法の融資慣行
- (7) 事務所の開設及び閉鎖と各事務所で提供されているサービスの記録
- (8) 地域社会の開発あるいは再開発プロジェクトへの参加
- (9) その地域社会内での住宅抵当貸付け、住宅改善貸付け、小企業あるいは小農場向け貸付け
- (10) 政府が保険、保証あるいは補助する住宅、小企業あるいは小農場向け貸付けプログラムへの参加
- (11) 地域社会のクレジットニーズに対応する上での能力
- (12) 監督機関が金融機関がその地域社会のクレジットニーズに対応する上で役立つと判断するその他の要素

そしてCRAの運用であるが、検査官は必要があれば、金融機関にCRAのための努力を促すことができる。検査官はまた検査の結果を文書にまとめることになるが、この文書は一般には公開されないがその金融機関の役員会には提供される。また、検査官は検査結果により金融機関に5段階評価で格付けを与えることになる。個別の金融機関の格付けは非公開であるが、地域別のリストは公表される。格付けで4段階（unsatisfactory）以下の場合、預金施設に関する申請の承認は困難と考えられる。またCRAは、金融機関が地域社会のクレジットニーズに対応していない場合の消費者＝住民の行動を奨励していると監督機関は理解していた。そこでたとえば銀行は自身のCRA報告の入手方法を郵送することが求められることになった。このような消費者＝住民の審査手続きへの参加はCRAの精神そのものとして理解されており、監督機関の側は、申請を受理したあとこれをすみやかに公示して、公衆が申請の審査手続きに参加できるようにしたほか、公衆によるプロテストがあった場合の聴問会の開催手続きについても、それぞれ規則を定めたのである（cf. Healey, pp. 713-716; Pollard, pp. 453-455）。

だが1977年のCRAの運用における監督機関の姿勢は、住民運動家の批判の

的となった。そもそも CRA について、銀行家や監督機関はあまり重要とみなしていなかったとされる（Eisen and Dennen, p. 335）。1980年代に入ってレーガン共和党政権のもとで監督機関の姿勢は CRA に冷淡であったとも推測できる。連邦の監督機関が CRA に投入する検査時間は、1981年から84年の間に、連邦準備制度の場合で25%、それ以外の監督機関では実に75%減少したとされている（Calem, p. 9）。上位の格付けを得ることが容易で運用において当初から骨抜きになっていると言われ、監督機関が金融機関の申請を CRA を根拠に拒否することもほとんどなかったとされる。1988年において、合併・取得・拡張についての50000件の申請のうち CRA を根拠に拒否されたのはわずかに8件とされる（Kane, K. T., p. 53）。1989年以前には CRA を根拠に申請が却下されたことは実際には（practically）なかったとも評価されている（Eisen and Dennen, p. 336）。銀行の側にまったく誠意がない場合を別にすれば、監督機関の側に権限の行使をためらうところがあったというのである（Pollard, p. 455）。

監督機関の側のこうした「弱腰」の理由として、すでに述べたように、CRA の構造にともすると監督機関が「信用統制」を行ったという非難につながりかねない問題点があると推定されるほか、CRA に対する各種の批判に1980年代の共和党政権下の連邦監督機関が多分に同調していたことが考えられる。そもそも利潤を追求する企業にとって CRA は矛盾したものとみなされていた。銀行が安全で健全であろうとすれば、貸付を返済する能力が最大の能力をもつ顧客に貸付けるはずであるが、CRA は金融機関に返済しない可能性の高い人々への貸付けを勧めるものだというのである（Eisen and Dennen, pp. 335-336）。金融機関にはその出資者や投資家に対する責任もあるはずだというのが銀行側の主張であった（Healey, p. 706）。安全で儲かってこそ銀行は地域社会に貢献できるというある銀行家の最近の発言（Woods, p. 13）は銀行家の本音でもあろう。

またつぎのような批判も可能であろう。まず CRA は、こうした規制が無い場合のリスク調整済の利子率に比べて該当地域向け貸付けの利子率を押し下げる結果になるだろう。つまり本来の利子率では借り手は現れていないわけだが

ら、融資を実行するためには利子率を切り下げる必要がある。しかしこうした人為的な利子率では規制を受けていない金融機関は競争できないからこの地域から退出するだろう。結果として問題の地域で実行される融資の量は、却って減少する恐れすらある。多数の潜在的な貸手が競争しているときには制度的な貸付差別はむづかしいのであるから、問題の解決にはCRAのような規制をむしろ取り除き、該当地域での競争が強化されるような政策を推進することが有効である（Kaufman and Kormmendi, pp. 30-34; Peterson, pp. 202-206, 211-212）。それゆえ規制よりは信用保証制度を拡充してリスクをカバーした方が、市場を通じた問題の解決につながるとの主張（Huffaker, pp. 547-548）は、理屈としてはそのとおりであろう。

ところで監督機関の弱腰に加えて1980年代の連邦政府の住宅政策の後退は、住民運動家の間でのCRAについての関心を高めることになった。CRAは一面で住宅政策の後退を補うものと考えられたし、住民運動にとって具体的な成果を金融機関との交渉によって獲得することある程度保証もしていたからである（cf. Hall, p. 32）。すでに述べたようにCRAは預金施設に関する申請の審査手続に公衆の参加を促すものであり、住民運動グループなど第3者が監督機関に対し、金融機関の預金施設に関する申請をその金融機関のCRAの記録における欠陥を理由に拒絶することを請願できるようにしていた。またこうした申請手続きへの住民参加について、監督機関は当初から少なくとも表面的には理解を示していたのである。そこで金融機関の側としてはこうした申請手続きの面から、住民運動グループの要求に対して一定の配慮を行うことが住民運動の高揚とともに不可欠になっていったのである。

監督機関に対し金融機関による申請について異議を表明することをプロテストと呼んでいるが、プロテストの件数は連邦準備制度の場合、1980年から84年の間は平均で年5件であったが、85年には19件、86年には20件、87年には35件、88年にも30件と80年代半ば以降急激に増加している（Calem, pp. 7-8）。そしてプロテストにより銀行の評判が傷付く恐れが増えるとともに、プロテストにより申請事項の承認が遅れるというリスクが高まっていった（Hall, p. 30）。とこ

ろですでにみたように、1989年以前には監督機関がCRAのみを根拠に申請を却下することは実際にはなかったが、プロテストにより承認が遅れる事例は多発していた。1987年に住民運動によるプロテストは〔4つの監督機関に対するものを合わせると〕53件あったが、プロテストの脅威のもとで非公開の交渉にあるものは200件を越えていた。連邦準備制度理事会が申請を承認したうちの65%には、銀行側の貸付政策の変更拡大とか住民対策の拡大であるとか、あるいは銀行と住民運動グループの間の協定成立によるプロテストの撤回といったことが、認められるとされている。監督機関の姿勢に問題があったにせよ、住民運動の高まりの中で、CRAが金融機関にとって現実の脅威となりつつあったといえる。住民運動との交渉を拒否しただけでもそれを理由にプロテストが起こされる状況もあり、CRAを無視することは、監督機関の弱腰にもかかわらず金融機関にとって、次第に困難になっていったのである（cf. Eisen and Dennen, pp. 336-337）。

住民運動の高まりとともに金融機関の側がCRAを無視できなくなるもう一つの要因は1980年代に加速した金融界再編の動きである。銀行間の買収・合併の激しい動きは、それに伴う申請承認手続きにおけるCRAによるチェック（承認の遅延あるいは拒絶）への配慮を経営者の側に要求することになった（Johnson, pp. 49-51）。もしも日常的なCRA順守の配慮が無ければ、金融機関は経営政策の選択において迅速な合併・買収が実現しない可能性を抱え込むことになり自ら手足を縛る結果にもなるのであった。

2. 監督機関の姿勢の積極化

このように監督機関の弱腰にもかかわらず金融機関の側にとってCRAが無視しえない脅威となっていったあと、1980年代の末に監督機関の側にも変化が表れる。住民運動サイドから不満が残るとしても、そのCRAに対する姿勢は明らかに積極化したのである（cf. Schieber, p. 62; Eisen and Dennen, p. 343）。

1989年3月に、連邦の4つの金融監督機関はCRAについての共同説明書(joint statement)を発表した。そこでは、有効とされるCRAの構成要素を始め、金融機関の側がCRAの成果について自ら検討し記録することの必要性や、申請が受理されてからの監督機関の側の手続きなどが、概説されている。共同説明書は、このほか金融機関の側のCRA報告に、その金融機関がCRAのもとでの責務にどのように対応したのか過去の記録を含めることを求めたほか、申請手続きにおける金融機関と住民運動の間の非公開交渉についても論じている〔なお、1990年1月にこの共同説明書の解説が出されているがその中では、CRAの適用範囲は、純粹のコルレス銀行・手形交換所・信託会社を除きホールセールバンクを含むことが明示され、その規制範囲は拡張されている〕(Eisen and Dennen, pp. 337-338)。

この共同説明書のポイントについては、つぎのように三点が指摘されている(cf. Cocheo, pp. 46-47)。

一つは、最終的なプロテストに至る前の金融機関と住民運動グループとの間の交渉を金融機関に奨励していることである。CRA報告にはこうした交渉の記録が残されるのであるから、銀行側が積極的に交渉したことはプラスに評価される。

第二には、申請の許諾の判断においては、申請に先立つCRAに関する成果が評価されることが明確にされたということである。申請と平行して行われるCRAに関する行動はそれまでの金融機関のマイナス評価を帳消しにはしないということである。この基準の導入によって、申請の可能性のある金融機関は今後はCRAの格付けを日常的に高める努力が必要になったのである。またこの点は、コンチネンタルのケース(Eisen and Dennen, p. 340; Barefoot, May 1989, p. 18)によって最初の教訓が与えられることになったのである。コンチネンタルのケースとは、1989年4月に連邦準備制度理事会が銀行持株会社コンチネンタルによるアリゾナ州の小銀行の取得申請をコンチネンタル側のCRA上の欠陥のみを理由に却下したことを指す。このときコンチネンタルは、申請にあたりCRAを順守する周到なプログラムを用意したのであるが、しかしこの活動

はすでに遅きに失したとして、申請は却下されたのである。コンチネンタルのケースは二つの意味で重要である。まず、これはCRAのみを理由として申請が却下された事実上最初の事例である。そしてもう一つには、「申請に先立つCRAに関する成果」という基準が適用された最初の事例でもあるということである。

さらに共同説明書のポイントの第三の最後の点としては、住民運動グループに対して、金融機関の申請に対するその金融機関のCRA記録へのコメントをできるだけすみやかに行うことを求めている。これはCRAに伴い申請承認手続きが遅延していることを配慮したものであろう。

このように共同説明書は全体としては、監督機関が申請審査手続における住民運動の関与をこれまで以上に積極的に認めることを宣言するとともに、金融機関に対してCRAに照らして日常業務を不断にチェックし努力することを求めたものであって、共同説明書の発表を機に監督機関のCRAに対する態度はかなり積極的なものに变化したと言えよう。

89年のこの変化は監督機関や金融機関をめぐる社会情勢の変化が促したものである。周知のように80年代には金融機関の破綻や腐敗が数多く露呈し、金融機関や監督機関への社会の目は厳しくなっていた。またすでに述べたようにこの時期には住民運動の高揚が続いていた。連邦議会では1988年9月にFHAの改正強化が実現していた。すでに述べたようにFHAはCRAの先駆けをなした法律であるが、執行上の弱点を指摘されていた。88年の改正は、禁止される差別として障害者や家族としての立場に対する差別を取り込むとともに、連邦の住宅都市開発局（HUD）を窓口司法への告発に至る苦情処理手続きを定めて、従来同法の欠陥とされた点に対応したものであった。改正FHAは89年3月からの施行となり、住民運動グループが、CRAとFHAを組み合わせて運動を強化することが予測された（Dennis, 1989, pp. 425-426）。CRAについてとくに住民運動との関係を記した共同説明書が89年3月に発表されたことは、このような事態の変化に対応したものといえよう。

そしてこのような流れのなかで、1989年の金融機関改革改善執行法（Finan-

cial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act: FIRREA) は、CRA について90年7月以降に執行される修正を加えた。この修正は監督機関に、金融機関に対する検査の一部として各金融機関の全地域社会のクレジットニーズ、とくに低中所得の近隣地域のクレジットニーズへの対応について評価報告書を作成し、この評価報告書を公開される部分と非公開部分とに分けることを求めている。そして監督機関が評価にあたって考慮した要因や事実とともに4段階評価での各金融機関の格付けは、公開部分に含まれることになった (Eisen and Dennen, pp. 341-342; Schieber, pp. 62-63)。

このような格付けの公開化は、金融機関にとってはCRA からもはや逃れることはできないという意識を高めることになったし、監督機関の側には格付けをある程度厳しくすることにつながったのではないかと想像できる。公開が始まって1年後の1991年7月上旬の集計では各監督機関ごとの1年間の格付けは表1のようになった。表1によれば、全体の9割がB評価を越えるという結果である。これに対して住民運動家の間には、格付けは相変わらず甘いとの評価がある (American Banker, 2-8-93, p. 14)。しかし資料の得られた連邦準備制度に限って、10年前の1980年の格付けと比較すると (表2), 若干の変化が認められる。中位に格付けされる金融機関の比率が減少し、上位あるいは下位に格付けされる金融機関の比率が増加している。こうした変化には、監督機関がCRA の格付けをある程度積極的に運用し始めたことが示されているのではないだろうか。

表1 監督機関別の格付けの分布 (1990/7-91/7)

	OTS		OCC		FRS		FDIC	
Outstanding	24	5%	53	11%	53	10%	139	6%
Satisfactory	374	75%	257	75%	445	81%	1813	84%
Needs to Improve	84	17%	63	13%	49	9%	201	9%
Subst. Noncompliance	19	3%	4	1%	5	1%	9	1%
examined	501 thrifts		477 national banks		552 state member b.		2162 state nonmember b.	

(Source: BNA's Banking Report, 7-22-91, pp. 137-138)

表2 連邦準備制度による格付けの変化（1980/1991）

	1980		90/7-91/7/13		90/7-91/11/15		
Outstandig	31	4%	53	10%	86	12%	Outstanding
Good	328	37%					
Satisfactory	507	57%	445	81%	579	79%	Satisfactory
Needs Improvement	26	3%	49	9%	59	8%	Needs to Improve
Unsatisfactory	2	0%	5	1%	6	1%	Subst. Noncompliance
	894		552		730		

(Source: Canner, 1981, p. 816. *BNA's Banking Report*, 7-22-91, pp. 137-138.

United States Banker, March 1992, p. 9)

ところですでに論じたように、88年から89年にかけてFHA, CRAの改正強化が行われたが、HMDAについても全く同時期に改正強化が行われている。まず88年に行われたHMDAの改正では、法の適用範囲が、銀行や貯蓄金融機関の持株会社を親会社とする貯蓄貸付機関や抵当貸付会社にまで拡張された。さらに89年のFIRREAでは、HMDAの適用範囲は、預金機関と関係のない独立系の抵当貸付会社にまで拡張された。また新たに、貸付けの拒絶や借入申込みの撤回など金融機関にとって債権の増加とならなかったケースについても、あるいは借入申込み者の人種・国籍・性別・年間所得についても、情報の開示が求められることになった。また貸付債権の売却購入については流通市場の買手のタイプ別に金額を開示することになった。このような改正によって、HMDAを通じて得られる情報は飛躍的に増加することになった。そして91年後半に入って公表された90年のHMDAのデータは、黒人やインディアンあるいはアラスカ原住民についての貸付拒絶率がどの所得階層でも白人に対するものに比べて際立って高いことを明らかにしている（Canner and Smith, pp. 859-881; Groskind, pp. 40-43）。もちろん個別の具体的な事情はこのデータでは明らかにならないので、拒絶が人種差別によるもの判断をここから直ちに引き出すことはできない。しかしそれでも、この結果は監督機関や金融機関にとってはかなり衝撃的であったと想像できる。

ところでレッドライニングの問題とも絡んで、89年の改正HMDAの段階で各金融機関は、貸付けの地域的広がりや、貸付けの申込みや拒絶の地理的分布

を示す資料の作成を求められている。この資料を分析することを、一般にはジオコーディング（geocoding）と呼んでいる。しかしジオコーディングにはこれを法的に金融機関の側に強制すると、結果的に信用統制になる懸念があった。このため CRA が施行された時点でもジオコーディングの強制は回避されたのである。しかし1991年12月に連邦金融機関検査会は、金融機関に対してジオコーディングを行うことによって CRA の目的を達する上で必要な手段を発見することを求めるとの決定を下した（cf. Healey, pp. 711-712; Schieber, pp. 63-64; *ABA Banking Journal*, June 1991, pp. 48-50）。この決定から、改正 HMDA の施行により統計上からも目にみえる成果をこれまで以上に監督機関の側が必要とし始めたという事情を読み取ることができよう。

おわりに—銀行家の不満と CRA 定着への模索—

1992年6月に連邦金融機関検査会は、銀行に対する規制コストの問題で一連の公聴会を全米各地で行った。そのなかで銀行家サイドが各種の規制コストのなかでも負担になる規制としてとくに問題にしたのがこの CRA であった（*BNA's Banking Report*, 6-29-92, pp. 1128-1129）。

銀行家の規制コストに関する不満を拾うと、たとえば、おびたしい調査報告が監督機関に毎年なされねばならないこと、検査官への対応に人手がとられること、これらの負担のために利潤が減り、あるいは顧客へのサービスに振り向けた資金や人手が消費されていること、検査期間が長期にわたること、監督機関の間の調整が不備であること、規制の少ない証券会社・信用組合・保険会社は銀行に比べ競争上有利であることなどである。

規制コストのなかでもとくに CRA に限定するとつぎのような具体的な不満が銀行家から聴かれる。まず第一には、CRA は規制の範囲に漏れがあるということである。1992年12月に住民運動グループの代表者と面会したアメリカ銀行協会の会長は、信用組合とかいわゆるノンバンクとか銀行類似の業務を行い

ながら CRA の規制を受けていない金融サービス提供者を CRA の規制範囲に含めるために、住民運動側に共同行動を求めたとされる（*BNA's Banking Report*, 12-7-92, pp. 786-787）。

また第二にはこの規制がとくに負担となっている小規模銀行について、適用除外あるいは規制の軽減をして欲しいということである（cf. *BNA's Banking Report*, 7-8-91, p. 54）。1993年1月に報道された独立銀行家協会（Independent Bankers Association of America: IBAA）の報告書は、全米で9700行あるとされる地域銀行（community banks＝資産10億ドル未満で地域社会をマーケットエリアとする）を対象に、政府の規制を順守するに要する費用に関する1992年6月以来の調査をとりまとめたものである。この報告書は順守コストが規模の小さな銀行にとってほど相対的に重い負担になっていること、また検討された13の政府規制のうち地域銀行にとって最も負担となっているのは CRA であることなどを明らかにし、農村部の小規模銀行の同法からの適用除外を改めて求めている（*American Banker*, 1-27-93, p. 5）。

以上の二点のうち後者については、住民運動側は農村部の小規模の地域銀行や貯蓄金融機関に CRA の悪質な違反者が多いと反論している（*BNA's Banking Report*, 6-29-92, pp. 1128-1129; *American Banker*, 3-5-93, p. 6）。

ところで1993年2月に連邦準備制度の査察官は、CRA 検査の包括的な検討を93年中に行うと述べたが、この検討作業は、CRA の運用に不満を持つ住民運動グループからも、逆にまた CRA の順守コストの膨大さに音を上げている銀行家からも、全く異なる理由からその成果が期待された。住民運動グループは現行の格付けが甘すぎることに不満をもち CRA 検査にもっと住民運動グループがかかわれるようになることを望んでいるし、銀行家は CRA に伴う作成文書の簡素化を望んでいる（*American Banker*, 2-8-93, pp. 1, 14; *Congressional Quarterly Weekly Report*, 12-12-92, p. 3805）。いずれのグループにもこのように CRA への不満は見られるが、どちらかといえば銀行あるいは金融機関の側に不満が蓄積されつつある。

しかし CRA は、銀行家にとってマイナス面だけであろうか。出発点である

人種差別の排除の問題とは一体何だったのだろうか。1990年の人口調査によれば非スペイン系の白人は、1980年には全人口の80%を占めたものが1990年には76%に減少している。この間の人口増加率は白人が6%であったのに、黒人は13%、スペイン系が53%、アジア系は108%であった。2021年には非スペイン系白人の全人口比は64%に下がると予測されている。黒人の3分の2は貧困層ではなくまたその富裕層は急激に増えており、アジア系アメリカ人の家計は白人アメリカ人の家計よりも平均的には裕福である。このような点から利益を追求する金融機関としてもCRAが示しているビジネスの機会を積極的にとらえるべきだとの指摘もある（Garwood, pp. 39-43）。

銀行家のなかにもCRAが求めていることは利益を追求する銀行の立場と矛盾しないと主張する者は少なくない（cf. Hall, pp. 32-33）。ある地方の貯蓄銀行の会長はつぎのように述べている。CRAの順守による公衆のイメージ改善はその銀行への関心を高めるし、慈善団体への参加は地域社会の指導者との接触の機会を増やしビジネスの接点ともなる。また、CRAの要件への関心は顧客の要望に従業員がより関心をもつことになり、そのための記録は経営者にとって銀行の社会における位置をモニターする有効な方法となる。さらにCRAにおける上位の格付けは、自治体・組合を始めその他の自治的な組織（constituent-based organization）からビジネスを獲得する上で有利な要因となる（Flynn, p. 13）。事実、自治体のなかには公金の預託にあたって、金融機関に高いCRA格付けの取得を求める動きがある。すなわち1990年7月以降の格付けの公表の遅れや依然として上位の格付けを得ることが容易であることに業を煮やした住民運動家の要求もあって、民主党支配下にある大都市のなかには、連邦法あるいは州法でのCRAの格付けの高い金融機関にその公金を預託する動きが表れている（Marshall, pp. 18-23, 64）。CRAを順守することが金融機関の利益にダイレクトにつながるような社会的な枠組みを構築する試みも始まっていると言えよう。

銀行家はCRAを前提にした企業活動に一面では頭を切替えつつある。そのことはCRAがともかく現実の法律であることを反映している。しかし反面に

において CRA について銀行家の不満が依然高いのも事実である。こうした不満が CRA の後退につながることを住民運動サイドでは警戒している。92年秋の大統領選挙運動中に、CRA の強化に加えて、低中所得の近隣地域に銀行サービスを提供する地域社会開発銀行（community development banks : CDBs）100行の設立を訴えたクリントンの率いる民主党が、93年以降の連邦議会審議で CRA についてどのように対応するか、注目されるところである。

LAWS AND REGULATIONS

CRA [Act of Oct. 12, 1977, Pub. L. No. 95-128. Amended by Act of Nov. 10, 1978, Pub. L. No. 95-630. Act of Aug. 9, 1989, Pub. L. No. 101-73]

Regulation BB [43 Fed. Reg. 47, 148 (1978) effective Nov. 8, 1978. Amended at 55 Fed. Reg. 26, 624 (1990)]

CRA Policy Statement (released in March 21, 1989)

REFERENCES

英文資料

Avery, Robert B., and Buynak, Thomas M., "Mortgage Redlining : Some New Evidence" in *Economic Review* (FRB of Cleveland), Summer 1981, pp. 18-32.

Barefoot, Jo Ann S. (president of a financial institution consulting firm), "Take Time for a CRA Inventory" in *ABA Banking Journal*, Jan. 1989, pp. 22-24.

Do, "Two CRA Developments Have Major Impact" in *ABA Banking Journal*, May 1989, pp. 18-29.

Do, "July 1 Nears. Is Your CRA Program Ready" in *ABA Banking Journal*, June 1990, pp. 43-47.

Do, "Lending Analysis Must Include Discrimination Check" in *ABA Banking Journal*, Aug. 1992, pp. 24-32.

Bettauer, Raija H. (attorney, Law Department, OCC), "Federal and State Anti-redlining Laws : Must National Banks Comply with Both" in *The Banking Law Journal*, Vol. 97, 1980, pp. 329-345.

Bradbury, Katharine L., and others, "Geographic Patterns of Mortgage Lending in Boston, 1982-1987" in *New England Economic Review* (FRB of Boston), Sept.-Oct. 1989, pp. 3-30.

Calem, Paul S., "The Community Reinvestment Act : Increased Attention and a New Policy Statement" in *Business Review* (FRB of Philadelphia), July-Aug.

- 1989, pp. 3-16.
- Canner, Glenn, and Cleaver, Joe M. (of the FRB's Division of Research and Statistics), "The Community Reinvestment Act: A Progress Report" in *Federal Reserve Bulletin*, Feb. 1980, pp. 87-96.
- Canner, Glenn, "The Community Reinvestment Act: A Second Progress Report" in *Federal Reserve Bulletin*, Nov. 1981, pp. 813-823.
- Canner, Glenn B., and Maland, Ellen, "Basic Banking" in *Federal Reserve Bulletin*, Apr. 1987, pp. 255-269.
- Canner, Glenn B., and Smith, Dolores S., "Home Mortgage Disclosure Act: Expanded Data on Residential Lending" in *Federal Reserve Bulletin*, Nov. 1991, pp. 859-881.
- Cocheo, Steve (managing editor, ABA Banking Journal), "Comply, but don't give away the bank" in *ABA Banking Journal*, Oct. 1989, pp. 42-47.
- Cooper, Kerry and Fraser, Donald R., *Banking Deregulation and the New Competition in Financial Services*, Ballinger Publishing Company: 1984.
- Dennis, Warren L., "The Community Reinvestment Act of 1977: Defining "Convenience and Needs of the Community" in *The Banking Law Journal*, Vol. 95, 1978, pp. 693-717.
- Do, "The Fair Housing Act Amendment of 1988: A New Source of Lender Liability" in *The Banking Law Journal*, Vol. 106, 1989, pp. 405-433.
- Eisen, Steven J., and Dennen, Keith C. (attorneys) "The Community Reinvestment Act: The Regulators Give It a New Emphasis" in *The Banking Law Journal*, Vol. 107, 1990, pp. 334-343.
- Flynn, Christopher J. (president and CED of Peterborough Savings Bank), "CRA as a Marketing Opportunity" in *Bottomline*, Sep.-Oct. 1991, pp. 11-13.
- Garwood, Griffith L. (director of DCCA with FRB), "CRA Regulations Gain New Respectability" in *The Bankings Magazine*, May-June 1992, pp. 39-43.
- Garwood, Griffith L. and Smith, Dolores S., "The Community Reinvestment Act: Evolution and Current Issues" in *Federal Reserve Bulletin*, April 1993, pp. 251-263.
- Givens, Richard A. (former Regional Director, FTC), "The "Antiredlining" Issue: Can Banks Be Forced to Lend?" in *The Banking Law Journal*, Vol. 95, 1978, pp. 515-526.
- Groskind, Jerome D., "What Does HMDA Data Mean for Banks" in *The Bankers Magazine*, March-April 1992, pp. 40-43.

- Golden, Bruce P., "How to Draft Your Community Reinvestment Act Statement" in *The Banking Law Journal*, Vol. 97, 1980, pp. 46-49.
- Hall, Phil (associate editor, ABA Banking Journal), "From Confrontation to Cooperation" in *ABA Banking Journal*, Oct. 1989, pp. 30-40.
- Hayden, F. Gregory, and Swanson, Larry D., "Planning through the Socialization of Property Rights: The Community Reinvestment Act" in *Journal of Economic Issues*, Vol. 14 No. 2, June 1980, pp. 351-369.
- Healey, Peter F., "A Banker's Guide to the Community Reinvestment Act" in *The Banking Law Journal*, Vol. 96, 1979, pp. 705-737.
- Huffaker, Ray G. (assistant professor, University of Tennessee), "Market-based Policies to increase Home Mortgage Credit in Declining Neighborhood" in *The Banking Law Journal*, Vol. 106, 1989, pp. 538-549.
- Jackson, Philip C. (member, Board of Governors of the Federal Reserve System), "Statement before the Subcommittee of the House Committee of Banking, Finance and Urban Affairs, July 26, 1978" in *Federal Reserve Bulletin*, Aug. 1978, pp. 631-636.
- Johnson, Julia F. (assistant vice-president, Banc One Corp), "Managing CRA Means Minding Your Own Business" in *ABA Banking Journal*, Oct. 1989, pp. 49-51.
- Kane, Edward J., "Good Intentions and Unintended Evil" in *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 9 Part. 1, Feb. 1977, pp. 55-69.
- Kane, Kevin T. (banking attorney), "CRA Getting Good Grades" in *Mortgage Banking*, June 1992, pp. 52-61.
- Kaufman, George G., and Kormmendi, Roger C., *Deregulating Financial Services*, Ballinger Publishing Company: 1986.
- Krueger, Anne O., "The Political Economy of the Rent-Seeking Society" in *The American Economic Review*, Vol. 64 No. 3, June 1974, pp. 291-303.
- Marshall, Jefferey, "City Deposits-CRA Weapon" in *United States Banker*, Apr. 1991, pp. 18-23, 64.
- Do., *Staying Ahead of CRA*, Business One Irwin: 1992.
- McIntyre, Richard, and Medley, Joseph, "Democratic Reform of the Fed: The Impact of Class Relations on Policy Formation" in *Review of Radical Political Economy*, Vol. 20 No. 2 & 3, Summer & Fall 1988, pp. 156-162.
- McIntyre, Richard, "The Banking Crises and Housing Finance: The Political Economy of Financial Deregulation" in *Law & Policy*, Vol. 13 No. 4, Oct. 1991, pp. 327-342.

- Minsky, Hyman P., "Community Development Banks: An Idea in Search of Substance" in *Challenge*, March-April 1993, pp. 33-41.
- Nielsen, Clark H., "Regulators Look for Racial Bias in Lending" in *Bank Management*, July 1992, pp. 16-24.
- Peterson, Richard L. (professor, Texas Tech. Univ.), "Consumer Finance" in *Financial Services* (Pretence Hall, Inc.: 1983), pp. 185-212.
- Pollard, Alfred M., and others, *Banking Law in the United States*, Butterworth Legal Publishers: 1988.
- Roussalis, Emmanuel N., *Commercial Banking in an Era of Deregulation*, Prager Scientific: 1985.
- Schieber, Paul H. (member of the Consumer Financial Service Group), "Community Reinvestment Act Update" in *The Banking Law Journal*, Vol. 110, 1993, pp. 62-67.
- Schram, Jamie M., "Medium-sized Banks Edgy Over CRA" in *United States Banker*, Sept. 1990, pp. 23-28.
- Smith, Brian W., and Keehan, Timothy K., "Coping with Compliance: A Guide for Community Banks" in *The Bankers Magazine*, Jan.-Feb. 1993, pp. 18-23.
- Woods, John W. (chairman and CEO of AmSouth Bancorporation, a independent regional bank), "Back to Basic Strategies for Regional Banks" in *The Bankers Magazine*, Jan.-Feb. 1990, pp. 10-13.

邦文資料

- 原 司郎『地域金融と制度改革』東洋経済新報社，1990年，pp. 56-59, 102-106, 125-127.
- 春田素夫「金融における消費者保護の歩み」春田素夫・諫山正『日米欧の金融革新』日本評論社，1992年，pp. 97-110.
- 柏木宏「地域社会再投資法と邦銀」『経セミ』1991年6月号，pp. 72-73.
- 柏木宏『アメリカにおける企業の社会的責任』日本太平洋資料ネットワーク，1991年.
- 金融制度調査会第一委員会中間報告「地域金融のあり方について」1990年6月20日.
- 中俣「米国における金融機関の地域貢献について」『地銀協月報』1992年2月号，pp. 22-25.
- 水野隆徳「米国で過熱する銀行の地域貢献融資」『ダイヤモンド』1991年8月3日号，pp. 44-45.
- 柴田武男「銀行『貸し手責任』訴訟の衝撃」『金融ビジネス』1992年5月号，pp. 106-109.