

クリントンの銀行政策

——地域社会開発銀行構想の展開——

福 光 寛

はじめに——地域社会開発銀行網構想——

1992年4月のロサンゼルス「暴動」の結果、この暴動に示された問題をいかに解決するかは進行中の大統領選挙の大きな争点となった。1992年9月、ビル・クリントンはロサンゼルスの職業訓練センターで演説を行い、関連する施策として地域社会開発銀行網 (a network of 100 community development banks) 構想を明らかにした。この構想はその後の議論を経て、1993年7月、クリントンがワシントンで明らかにした地域社会開発金融機関基金 (community development financial institutions fund: CDFI Fund) 構想につながった。小稿は当初のCDBs構想がいかにCDFI Fund構想に展開していったかを示すことによって、クリントンの銀行政策の狙いと問題点を明らかにしようとするものである。

さてロサンゼルス「暴動」に示されたものはとくに黒人層の人種差別への不満であったが、その基本的な解決の鍵は黒人層の経済的地位の向上にある。そしてそのためには黒人層が集中して居住しているインナーシティー (inner city: IC=都市内部の荒廃地域を指す) における貧困の解消が必要だと考えられる。貧困の蓄積は、中産階級層・商店などのICからの流出と残されたICの居住条件の悪化や物理的な荒廃さらに犯罪の多発といった悪循環に結びつくからである (cf. *The Washington Post, National Weekly Edition*, 3-15-93, pp. 6-7)。そして露骨に利益を追求するにせよ、厳格な融資審査という仮面を被るにせよ、それ

自体は是認される個別銀行の企業活動もこのような悪循環を促進する側面がある。事実、一部の銀行はこのような地域から撤退し、あるいは店舗を引き上げないまでもこのような地域での融資を制限してICの荒廃を促進したのである。一部の銀行が問題のロスでいかなる活動をしたかについても若干の「証拠」がある。銀行のこの面での企業活動を評価するものとして地域社会再投資法（CRA）の規定により監督機関が行う格付がある。4段階評価で最低の格付けを受ける比率は全国ベースでは1%以下である（福光，pp. 12-13；*American Banker*, 7-20-93, p. 18）。ところがロサンゼルス市の64の金融機関のうち実に20%にあたる12の機関が、1991-92年の間に最低の格付けを受けているのである（*USA Today, International Edition*, 5-12-92, p. 10B）。なお撤退した銀行に代わってこうした地域での金融サービスを提供しているのは小切手換金業者であり、住宅抵当貸付業者など貸金業者である（*US News & World Report*, 4-26-93, p. 30）。これらの業者は銀行に比べ手数料も利子も高い。しかも当該地域での直接融資を制限した銀行が、たとえば住宅抵当貸付業者には融資をしたりその債権を買い取ったりして利益を得ているのである（Hudson, pp. 11-15）。

既存の銀行への失望は深い。現地の黒人運動のなかからは、白人所有銀行が黒人への融資に不熱心であるとの不満が聞かれ、融資基金を作ろうとする動きや黒人銀行に黒人の預金を集めこれを黒人に融資することを目指す動きも現れている（cf. *The New York Times, Weekly Review*, 5-5-92, p. 1；*ibid.*, 5-23-93, p. 4）。こうした動きは社会からの黒人社会の分離を目指す運動と重なっている。成功した黒人が白人と同じように都市ゲッター（貧困地域）から郊外に流出し、残された黒人の貧困が解決されないという悪循環から抜け出すには、人種的な団結により経済的な力のある黒人をむしろゲッターに呼び戻す必要があると活動家は主張している（*The Economist*, 7-10-93, p. 26）。

1992年9月の演説でクリントンはこのICの貧困問題の解決のために、関係する先行法である地域社会再投資法（CRA）を改訂して銀行を不必要な報告から放免するとともに低所得者・経済的後退地域・小企業への貸付の増加を促すこと、そして政府の支援のもとに地域社会開発銀行（community development

banks: CDBs) 100行とそのネットワークを創設することを訴えた。同時期のブッシュ＝クエールの選挙陣営が、大銀行の利害に沿って大胆な業務分野規制緩和を通ずる世界クラスの銀行制度の生成を訴えていたのに対し、クリントン＝ゴアは銀行界のためというよりは優れて国内の経済問題の解決との関係で銀行に対する規制緩和を取り上げたのである。クリントンにおける銀行政策は、このように優先度の高い国内政策に従属した、しかしその限りでは重要な政策手段として位置付けられる。この9月の演説では、政府はCDBsの創設について十分な補助金と技術的支援を与えるものとされ、事業予算規模は1億ドルとされた。さらにこの演説では、不必要な形式的報告を減らし融資が実際に増加したことを示すという形でのCRAの見直しも語られた。加えてCDBsの新設に既存銀行が資金面で協力することが既存銀行のCRA上の責任の一部を満たすことが指摘され、CDBsの創設にCRAの活用が表面に出されていた（cf. *BNA's Banking Report*, 10-5-92, pp. 480-482; *Bank Management*, Mar. 1993, p. 8）

CRAは連邦の金融監督機関に対して、金融機関からの預金施設の関する申請の判断において、その金融機関の地域社会のクレジットニーズへの対応を評価する権限を与えた1977年制定の法律である。CRAはその後、住民運動が金融機関から各種の譲歩や便益を引き出す有力な武器となっている。その内容は1989年のFIRREAにおいて一段と強化された。金融機関は、この法律は遵守に最もコストのかかる規制であるとして規制の軽減を強く求めている。クリントンは金融機関の要望に反面で応えながら、IC問題で新たな施策を示そうとしたのである。

この演説と密接な関係にあるのは、やはり1992年9月に公刊されたクリントン＝ゴアの共著『アメリカ再生のシナリオ』である。新政権の政策を提示したこの本のなかでCDBs網構想とCRAの見直しとはかなり重要な位置を占めている。ICの信用逼迫（credit crunch）を緩和するためにより進歩的あるいは強力な（progressive or stronger）CRAを可決せしめることについては6ヶ所（原書 pp. 11-12, 55, 114, 149-150, 167）で、またICや農村部の低所得の企業家や自家保有者に小規模貸付を行うCDBs網を創設することについては7ヶ所（同前

pp. 11, 55, 66, 114, 149, 166-167) で言及が見られる。CDBs のモデルについても言及があり、都市部についてはシカゴのサウスショアバンク (the South Shore Bank of Chicago)、農村部については自ら知事を勤めたアーカンソー州のサザン開発銀行会社 (the Southern Development Bancorporation of Arkansas) が挙げられた。農村部のモデルがここで指摘されたのは、CDBs 構想が単に IC の住宅改修向け融資などだけを念頭に置いた狭い目的の構想なのではなく、より一般的に小企業への創業資金の貸付などをも重要な問題として想定した構想であることを示すためであろう。それはもちろん選挙選で都市部以外の国民に訴える効果を計算したものであろう。しかしこのこと自体は唐突な問題提起ではなく、従来から小企業を通じた雇用の拡大は、地域社会の自立を促すものとしてとらえられておりまた重視されていたのであり、同時にまた小企業の資金不足あるいは資金調達手段の不足はかねて改善が問題とされていたことがらであった (cf. Stanfield, p. 1348)。

以上の92年9月時点での当初の CDBs 構想の要点は、(1)連邦政府の指導と支援のもとに相当数の CDBs を新設すること、(2) CDBs の新設に要する資金の一部を金融機関に出させるために CRA の枠組みを使うとともに、金融機関に対して CRA の負担を軽減する措置をとるという点にあった。しかしこれらの考え方は93年7月の CDFI Fund 構想ではかなり変化することになる。

ところで、小企業への創業資金貸付については、低所得者を対象とする1,000ドル前後の零細貸付 (microloans) に限った議論であるかどうかの一つのポイントである。こうした零細貸付の活用は第三世界での先例を先進国であるアメリカで地域振興に生かそうとするものであるが、このようなコストから見て引き合わない融資分野は既存の金融機関との競合は生じにくいので政府の介入は政策として是認されやすいのである。1992年12月に公刊された民主党中道派のシンクタンクである進歩的政策研究所 (PPI) の『変革への提言』は、バングラデシュのグラミン銀行に続いて国内ではサザン開発やサウスショアを実例として挙げて、都市や地方の貧困地域で進められている零細事業者向け融資に限定して政府資金援助を提案している (翻訳 pp. 324-325)。この提案は

CDBs のもう一つの側面を示している。バングラデシュのグラミン銀行は1983年に設立され零細事業貸付で貧困層の自立を促した実績で国際的に評価されている（文献は本稿末尾）。しかしサザン開発にせよサウスショアにせよ、決して零細貸付が主たる業務ではない。どうも CDBs の目的は零細貸付だけではない。従来の住宅改善貸付といった面だけではなく商工業向け融資にも目を向けているが、その範囲は零細貸付から始まるにしても相当な規模まで含まれる。

CDBs に様々な目的が隠されていることは『アメリカ再生のシナリオ』によく示されている。都市問題、公民権、住宅、小企業、社会福祉と労働、こうした様々な項目で CDBs はあたかも万能の政策であるかのように、政策手段として紹介されている。しかしその最も直接的な目的はやはり都市における銀行サービスにおける人種差別の問題にあつたのではないかと私は考えている。そこでここではつぎのような順序で考察を進めたい。まず銀行サービスにおける人種問題についてどのようなことが明らかになっているかを紹介したい。そして CDBs 構想が小企業向け融資に着眼していることの意義をこの差別の問題のなかで位置付けたい。つぎに差別問題に関連して、まず個々の銀行レベルでの「先進的な」試みを見た上で業界団体のレベルでは先行法である CRA にコストが掛かりすぎるとして批判が集まっていたことを紹介したい。次にこのような既存銀行との対比において CDBs はどのような特色があるのかを検討したい。そして最後に当初の CDBs 構想が CDFI Fund 構想に変身を遂げる過程を検討してクリントンの政策がどのようにまたなぜ変身したかを解明したい。

1. 銀行サービスと人種差別

学会や言論界のなかには銀行サービスにおける人種差別の存在を軽く位置付けようとする者がなお多い。たとえば銀行サービスのなかで融資は、人による判断が必要であるだけに、差別が行われたとの批判を招きやすいのであるが、これに対して、できるだけ人種差別以外の信用リスクなどの要因で「融資差

別」が生ずる理由を論じようとするものがあとを絶たない。どのような議論が行われているかを簡単に例示したい。

一つは都市問題の学術雑誌『アーバンアフェアーズクォーターリー』に現れたミシガン大学のリチャード・フラの議論である。これに対してはテムプル大学のアン・シュレーらによってすでに長文の反論が出されている。この議論そのものは統計学的なものであり私はこれを十分評価して紹介できないが、はっきりしていることはフラは、融資において人種差別を検証しようとした多くの研究に異議を唱え、それが論争に発展したということである（Hula; Shlay and others）。この論争は、議論そのものは統計学的であるが、フラにせよシュレーにせよこの問題が政治的な論争の種になっていることを意識した議論をしており、この問題を冷静に取り上げること自体のむつかしさが判る。ただこの論争が根拠にしている HMDA のデータそのものが、項目の入れ違いなどが極めて多い（ある調査では要訂正が50%以上の）欠陥品だと指摘されている（AB, 7-23-93, pp. 1, 17）。また差別の問題というのは、そもそもこうした数的処理になじむのか疑問もある。

もう一つ。融資における人種差別を明らかにした調査として最近よく引用されるのは1992年10月発表のボストン連銀の調査である。この調査は結論部で、ボストン地区の黒人およびヒスパニックに対する融資拒絶率が全く同じ状況の白人に比べておよそ60%高いとしたのである（Munnell and others; cf. Groskind）。が、これに対して『フォーブス』と『ナショナルレビュー』が署名入りコラムで連銀調査の担当者を名指して批判し、差別の存在を否定している（*Forbes*, 1-4-93, p. 48; *National Review*, 4-12-93, p. 42）。批判の中身は、人種による信用リスクの違いを統計的に評価する場合に、国勢調査の区画による債務不履行率の違いはその区画の人種構成では説明されないとし、白人と黒人との間に信用リスクに差はないとしたのはおかしい。白人と黒人における融資拒絶率の差は銀行側からみた両者の信用リスクの差である。そして連銀調査は証拠によらず信念（convictions）で書いているし、調査担当者は左翼（left-wing）だというのである。これらのコラムは極めて露骨に差別の存在を否定している。しかし

本当にそう言い切れるのであろうか。

『ワシントンポスト』紙は93年6月に入ってから3日連続で、首都ワシントンについてとくに銀行のサービス、とくに住宅融資における人種差別を分析した詳細なレポートを掲載した（*The Washington Post*, 6-6-93, pp. A1, A24, A25; *ibid.*, 6-7-93, pp. A1, A8, A9; *ibid.*, 6-8-93, A1, A10）。このレポートを読むと、銀行サービスにおける差別が表面的な数字だけでは掴めないことがはっきりしてくる。つぎにこの内容を要約して紹介したい。

▷はっきりしているのは店舗網である。白人居住地域は黒人居住地域に比べて3倍の密度で銀行の店舗がある。80年代後半の店舗増設において銀行は白人居住地域では黒人居住地域に比べて8倍の速さで店舗を増設した。銀行は密度の格差を助長したのである。店舗の密度に加えて店舗の中身にも違いがある。店舗内の調度品の違いは別にしても、黒人居住地域では十分な出納員が置かれず窓口はいつも混雑している。肝心の融資担当者は常任で置かれられないこともある。積極的に黒人居住地域で銀行サービスや融資を行うという姿勢ではないのである。

▷融資差別についての一つの反論は黒人の融資需要そのものが乏しいということだが、この議論にワシントンポストの記事はつぎのように反駁している。融資に対する需要はあるが黒人はしばしば融資を拒絶されているのが実態であると。この融資を担う住宅抵当貸付会社の繁盛ぶりがこの融資需要の存在を証明している。黒人居住地域では銀行や貯蓄貸付組合のおよそ2倍を住宅抵当貸付会社が行っているが、白人居住地域では住宅抵当貸付会社の貸付市場での比重は30%程度である。

▷しかし、住宅抵当貸付会社を通じた借入はかなり金利が高い。これは反面では住宅抵当貸付会社の資金調達が高利資金に依存しているからだが、もう一つの面は競争が少ないことを利用して高利を求めるところがあるからであり、とくに低所得層から小額貸付について割増手数料を請求していることは見逃せない。住宅抵当貸付会社はさらにFHAやVAといった政府保証貸付プログラムを通じて低所得の黒人居住地域でのビジネスを増やしている。こうした政

府保証貸付では住宅抵当貸付会社は自ら失うところがないゆえに、債務者に弁済能力に比べて過大な借入を勧め勝ちである。この結果、せっかく政府保証貸付で購入した自宅を債務不履行により失う者が多い。

▷融資が拒絶されるのは信用リスクの結果だという反論もある。しかしまず融資申込みに至る前に、つまり数少ない銀行の店舗に入って融資担当者とうまく会えたとしてもつぎのような問題がある。たとえば事務員の応接の態度が違うということ。白人に対する丁寧さや礼儀が黒人には示されないこと。融資を暗に断ろうと示唆すること（黒人居住地域の不動産購入を避けるよう勧めたりほかの金融機関での借入を示唆するなど）。融資手続きの書類記入を手伝わないこと（白人には手伝っても）。このようにしてようやく申し込まれた融資が高い率で拒絶されるのだが、そこにも単純に信用リスクと言い切れない問題がある。問題は全く同じ条件の白人は拒絶されず黒人は拒絶されたり、他の条件は同じでも黒人居住地域の不動産であるという理由で拒絶されたりする点にある。もちろんその理由は信用リスクということになっているが、黒人居住地域といっても完全な住宅街になっているところも、また所得階層として中産階級のところもあるが、それでも銀行融資はしばしば拒絶される。またこのほか低所得層の問題としてはつぎのような問題もある。住宅購入にあたっての頭金（通常10%）をどうするか。借入にあたってはこの頭金が借り入れたものでないことの証明がいるがその証明は可能か。借入と返済の履歴は偏見なく評価されるか。雇用の履歴は偏見なく評価されるか。

このように融資差別の構造はかなり複雑で、融資申込がどれだけ拒絶されているかという数字だけでは掴めない部分が多いのである。また融資差別の問題は、住宅融資に限らない。ここに来て問題が大きくなっているのは企業向け融資における差別である。1987年の連邦商務省少数民族企業庁の調査では、黒人所有企業は白人所有企業に比べて融資の承認率が1/3少ないという。それに加えて1991-92年はクレジットランチと呼ばれた全体的な信用逼迫があった（*The Wall Street Journal*, 2-19-93, p. R7）。背景には住宅融資の場合にも言われることだが、担保となる資産が少ないことがある。加えて創業にあたっての貸

付の場合は経験の不足が問題になる。ただ融資差別が問題になるのは、こうした一般的にも小企業向け融資の難点として一応の説明がつく場合を越えて、融資における差別が存在するかどうかであろう。1992年から93年にかけて黒人所有中小企業500社の企業経営者を対象に行われたアンケート調査は、ビジネスにおける人種差別を感じる者が3/4、白人企業に比べて黒人企業は資本調達がずっと困難とする者が3/4、また高い利率を払っているとする者が2/3、とする。こうした黒人企業の資本調達における困難の原因としては、担保の不足、黒人の融資担当者の不足、黒人がビジネスセンスに欠けているという世間的理解が挙げられた。そして融資申込がたびたび拒絶されるので、3/4の企業は外部資本調達そのものを諦めているというのである（*ibid.* pp. R1, R5）。クリントンの地域社会開発銀行構想は、少数民族向け融資の問題のなかで十分光が当てられてこなかったこうした企業向け融資の問題にも、目を向けているものとして注目されることになった（*ibid.*, p. R14; cf. *ibid.*, 1-19-93, pp. A1, A6）。

そしてこの企業向け融資の問題の枠内ですでに述べた零細貸付の問題もある。零細貸付はそもそもあまりにも小額で（具体的には1000ドル前後）、通常の銀行融資の対象とならないような貸付であり、現在は非営利の貸付団体などによって行われていることが多い。クリントンによるCRAの改正は、このような黒人の経済的自立を促すための活動への銀行の協力を促すという期待をも集めたのである（*TWP*, 5-6-93, pp. A1, A28, A29）。

なおここでは銀行の融資差別を中心に議論しているが銀行以外の機関に差別の問題がないとは言えない。ミューチュアルファンド、保険会社、抵当貸付業者などがCRAのつぎのターゲットとなろう（Starobin: *BNA's BR*, 7-5-93, pp. 6-7）。

2. 銀行の対応と CRA

しかし既存の銀行が、差別しか行っていないという理解も皮相であろう。例外であるから報道されると言えばそれまでであるが、いくつかの銀行による低所得層向け銀行サービス提供プログラムを紹介したい。

1992年6月にボストンの荒廃した地域であるグローブホールに23年ぶりに銀行の支店が開設された。従業員5人はすべて黒人で、開設の宣伝には5人の似顔絵が使用された。進出したファーストナショナルバンクオブボストン(FNBB)は、ボストン他のインナーシティーにこれで13の店舗を構えることになった。これらの店舗で、FNBBはファーストステップと呼ばれる低所得者向けのサービスを提供している。その振出勘定は月の手数料が2.50ドルで顧客は10件小切手を無料で振りだせるというもので、社会保証小切手などを直接預けることもできる。またその貯蓄勘定は月1ドルの手数料のみで最小預け入れ額の制限がないというもの。さらにその固定利率抵当貸付は、債務返済の履歴がなくても借入可能で、しかも低固定利率、低手数料、30年賦が可能で、頭金も弾力的に設定するというもの。銀行の広報担当者は、非利益団体からの寄金と信用を得てこうした事業が可能になっているとしている。

1992年5月のロス「暴動」ではバンクオブアメリカの二つの支店が焼け落ちたが、これらの支店はトレーラーの上で業務を続け、暴動の影響を受けている小企業向けに最初の3年間、元本返済あるいは利子支払いを免除する貸付を行った。もともとインナーシティーにある同行の支店では、家賃や電気ガス代の支払いを債務返済歴に使え、通常よりも所得基準を30%下げられた、また頭金も5%でいいといった抵当融資を扱っている。低所得者向けの「限定振出勘定」は、月それぞれ10件までは無料で、小切手の換金・振出そしてATMの3つのサービスを受けられる（以上はLunt, pp. 58-59）。

ハンチントンナショナルが最近始めたコミュニティセンタードバンク計画

（Community Centered Banking Program）は、インナーシテイの低所得者を対象にした優遇サービスという点では先例と同じであるが、教会を通して顧客を獲得するという点がユニークである。地区の住民に銀行は信頼されていないために新聞やラジオなど通常の媒体を通じては、地区住民を顧客として動員できなかったというのであるが、信頼獲得の試みとして注目される（Leech）。ハンチントンはこの計画を商品としてほかの銀行にセールスしている。

フィラデルフィアでは7つの銀行が参加するデラウエア峡谷抵当貸付計画というプログラムがかねて進行している（以下はCocheoによる）。1970年代半ばに始められたこのプログラムは、すでに1万5000の低中所得の家族に2億1800万ドルの抵当貸付の実績がある。この計画の中核は、共通のガイドラインに従った貸付と、融資申込拒否の是非を判断する、各行と第三者とが参加する信用委員会にある。まずガイドラインでは、融資対象の所得層と抵当物件のそれぞれ上限がまず置かれているが、地域の実状に応じて上限の数値は地域によって異なっている。頭金は5%でもよい。債務返済歴に代えて家賃や電気ガス代の継続的な支払い記録を用いることができるか、家賃支払い能力の高さを債務返済能力の高さとして評価すること（所得に対する債務の比率の高さをある程度容認すること）なども示されている。しかし、貸付の金額とか利子とかはすべて各銀行が個別に判断できることになっている。つぎに信用委員会では、融資申込拒否の理由を検討する。拒否の理由が間違いないか、融資を承諾できる可能性はないかなどが検討される。拒否を判断した銀行に再検討を求めることも、出席しているほかの銀行が自行であれば承諾すると表明することもある。

このデラウエア峡谷計画は、とくに後段の融資申込拒否の再検討で有名となっている。このデラウエア計画にならって、少数民族向け貸付については、融資申込を拒否する場合には社内的に十分な再検討を繰り返し、最後には他銀行も交えた会議で融資の可能性を検討するというプロセスを用意し始めている銀行は多いとされる。通常10%から50%の融資復活が想定されているが、正式に拒否するまでに5回チェックを重ねるケミカルの場合、初回の拒否のうちおよそ半数はその後のチェックで融資が復活すると言われている（cf. AB, 7-27-93,

p. 1, 5)。慎重な再検討により融資差別と非難されないように注意していることが伺われる。

これらの既存銀行の行動とさきほど述べた融資差別の中身を対照すると、どのような行動が必要かについてはすでに十分な検討が一部の銀行では行われており、実際に行動に移している銀行もあると評価すべきだと言える。しかしそれにも係わらず人種差別についての不満が収まらないとすれば、必要なことはすでに行動に移している銀行については、そのことを社会としてプラスに評価し、また行動をためらっている銀行に対してはそれがその銀行にとってマイナスになるという社会的な仕組みを作っていくことであろう。CRAによる格付け制度は、確かにこのような既存の銀行の努力を生み出す上で効果を上げていたのである。既存銀行の活動は自発的な面もあるが法制に促された面も大きい。

ただハンチントンナショナルのケースが示すように既存銀行への不信感には根深いものがある。他方では全米で96行あるとされる少数民族所有銀行（minority banks）は慢性的な資金不足にある。これが既存銀行から少数民族所有銀行への投資が、1992年住宅及び地域社会開発法改正でCRA上のプラス評価（credit）として認められた背景である。少数民族所有銀行であるボストンバンクオブコマースへのボストン有力3行の出資、同じくコモンウェルスナショナルバンクへのネイションズバンクの投資などはこの改正を受けた動きと言われる。他方、1993年早々、バンクオブアメリカは、ロスで唯一の少数民族所有銀行であるファウンダースナショナルの優先株100万ドルを購入する一方、ファウンダースに支店2つを譲渡しているが、こちらは1992年、バンカメがセキュリテイパシフィックを合併したことによりロス南部の支店が過剰になったことが大きいとも言われている。既存のCDBsにもたとえばサウスショアに対してシカゴの有力3行が出資を行っている。こうした活動に対して、CRAの上で明確にプラス評価されることを既存の銀行としては望んでいたし法制はこうした活動に促進作用があった（Colby; *Economist*, 8-14-93, p. 76）。

しかしCDBsを新設しようとする当初のクリントンの構想は、こうした既存の銀行のCRAを前提とした「努力」とは食い違いを見せた。それは政府の

支援による新規の銀行設立となれば既存の銀行との競争を招く側面すらあった。しかし反面では既存の銀行はこの構想により、自分たちの積極的な活動がCDBsの活動と認定されて政府の補助金が出ることは期待したのである。

つぎにCRAの緩和に向けた動きを加速した1992年から93年にかけて続々と発表された規制に伴い銀行側が負担するコスト問題についてのレポートについて述べたい。

まず1992年夏、アメリカ銀行協会（ABA）は、1991年について様々な規模の銀行1000行を抽出調査した結果として銀行界全体にとっての規制遵守コスト（compliance cost）を107億ドル（税引前利益の45%）になるとの推計を発表した。このコストには準備金規制や預金保険料負担といったコストは入っていないし、1991年のFDICIAにより追加された規制コストも含まれていない。その範囲の規制のなかで、経営責任者や法規遵守スタッフが最も時間のかかる規制として、問題にしたのがCRAであった（*ABA Banking Journal*, Aug. 1992, p. 12）。そして表2-1表は、ABA調査での遵守コストの内容である。時間の問題を別にすると会計帳簿上の費用項目に現れるようなコストが問題とされている。逆に言えば職員が規制遵守につきやす時間をどう計るか、またこの時間をいかに金銭換算するかがこの調査では大きな問題だと推定できる。また複数の規制に一体として対応するのであるから規制ごとのコストの計量は、大変困難だろうと判断できる。また提出する統計の整備に要するコストが大きいのであるが、このような統計には経営上のデータとしての側面もあるので、それをすべて規制コストと考えるべきか疑問もある。

表2-1 遵守コストの構成（ABA調査、対象1991年）

55%	間接費用（規制により変更が必要になるハードウェアおよびソフトウェアの費用：印刷および郵送費用：法規遵守スタッフ以外の職員が法規遵守に費やす時間）
15%	法規遵守スタッフの給与および福利厚生費
13%	弁護士やコンサルタントなど外部の専門家への支払い
10%	遵守業務のための職員教育経費
7%	職員教育教材の経費

（Source: *ABA Banking Journal*, Aug. 1992, p. 12）

業界団体のレポートとしては、1993年早々に発表された独立銀行家協会（IBAA）の調査も注目される。その調査対象は、1991年についてコミュニティバンク（地域的に所有経営されているとIBAAが定義するもの）2600行である。その結果から全国9700行のコミュニティバンクの遵守コストが推計された。この調査は銀行にとって負担感の重い13の規制を事前調査によりまず選び、最後にこの13の規制についてのコストを推計した。その結果によれば全国のコミュニティバンクのこの13の規制の遵守コストは32億ドル、人員ではフルタイムの2万2800人のスタッフに相当する。この調査では13の規制ごとのコストがそれぞれ計算されており、その結果はCRAが最もコストのかかる規制でそのコストは10億ドルを越えることが明らかになった（表2-2）。なお平均的コミュニティバンクの資産は4200万ドル、フルタイムの従業員は20人であるのに、遵守コストは1行当たり17万8000ドル（税引前利益の24%）、フルタイムスタッフ1.5人になるとされた（cf. *Independent Banker*, Mar. 1993, pp. 20-22; AB, 2-1-93, p. 4）。

表2-2 遵守コスト（IBAA調査、対象1991年）

資産規模別		規制別	
3000万ドル未満	1.21%（対資産）	Community Reinvestment Act	10 億ドル
3000～6500万	0.42	Truth-in-Lending Act (Reg. Z)	5.84
6500万ドル以上	0.31	Examinations	3.26

（Source: *American Banker*, 1-27-93, p. 5）

なお銀行界全体としての遵守コストの大きさについて、すでに見たようにABAの調査は107億ドルという数字を示した。連邦金融機関検査会はこれに対して1992年末に、預金保険料を入れないで遵守コストは175億ドルとなるとの数字を発表した（日経12-22-92, p. 9; 『金融』1993年2月号, p. 59）。IBAAは、13の規制のみで全商業銀行の負担は110億ドルに達するとした。どの数字も100億ドルを越えており、いずれにせよかなり巨額である。そのなかでCRAがとくに負担の重い規制として指摘されるようになったのである。

1993年4月には、インディアナ大学およびウイスコンシン大学のスタッフによる遵守コストの調査結果が明らかにされた（表2-3）。この調査は、1991年

に14の規制について、445の銀行を対象に行われたものである。全体としての遵守コストの負担は税引前利益の14%弱であるから、先行する銀行団体の調査に比べて遵守コストはそれほど大きくはないとの結論になる。しかし遵守コストが銀行にとって利益圧迫要因であることは疑いないし、一番コストがかかるのはCRAで、また規模の小さな銀行に相対的に遵守コスト負担が重い、といった業界団体の主張はこの大学調査でも裏付けられることになった。

表 2-3 遵守コスト（大学スタッフの調査、1991年税引前利益に対する%）

資産規模別		規制別	
最小分類	17.06%	Community Reinvestment Act	3.38%
第二分類	12.83	Real Estate Settlement Procedures Act	2.70
第三分類	9.21	Bank Secrecy Act	1.64
最大分類	15.26	12 other regulations	5.58
		Total	13.60

(Source: *American Banker*, 4-6-93, pp. 1, 14)

以上のように銀行規制コストの重さと、そのなかでのCRAの比重の高さを強調しながら銀行団体としては、とくにこのCRAについての規制緩和を望んでいたのである。92年9月の演説でクリントンがCRAについて規制緩和をほのめかしたのは、このような銀行団体の要望をにらんでのことである。しかしCRAは住民運動が金融機関から譲歩を引き出す際の有力な武器となっており、その緩和は住民運動サイドからは許せないことであった。ただCDBsを新設するにあたってすでに定着しつつあるCRAの枠組みを生かしたいという思いが当初のクリントンの構想にあったことは間違いない。それをCRAの強化に結びつけるか、あるいは緩和に結びつけるかが問題であった。

3. 地域社会開発銀行とは何か

それではクリントンが敢えて新設を企図した地域社会開発銀行（CDBs）とは一体どのようなものであろうか。

低中所得の地域社会への銀行サービスの提供を目的とする CDBs は営利機関であり銀行として連邦の預金保証も受けているものであって、先例が4例あるとされる。すでに述べたサウスショア、サザン開発のほか、ニューヨークのコミュニティキャピタルバンク（Community Capital Bank, Brooklyn, N. Y.）の3行がよく知られている。しかし非営利の信用組合のなかには、同様の目的のために創設されたものが300機関以上あるとされる。商業銀行の子会社の形で融資など同様の目的のために創設されたものはおよそ110機関、個人や社会団体から低利の資本の提供を受けて住宅や小企業向け貸付を行う融資基金は40以上あるとされる。これらの類似機関と比較した CDBs の特色は、それ自体は営利機関でありながら設立の目的が低中所得の地域社会への銀行サービスの提供となっていること、親会社の持ち株会社の傘下には、不動産開発会社や融資基金などがあってそれらが一体となって業務を行っているところだということ（*Congressional Quarterly Weekly Report*, 2-6-93, p. 261）。表現を代えるなら、銀行サービスを提供したりそのほかの金融関連業務、非営利的な業務まで一体として行いが、本体そのものは営利機関として運営される銀行だということに特色がある。非営利の社会福祉機関ではないし、また融資だけに業務を限定したのもでもないということである（cf. *Bank Management*, Mar. 1993, p. 8）。

つまり当初の CDBs 構想は営利目的で経営される銀行を政府の支援によって多数設立するという側面を持っていたことになる。もちろん顧客層が既存の銀行とかなり異なっていればこのことはただちに問題だとは言えない。だが CDBs は、形式的には既存の銀行と競合する面があるというのが以下の記述の一応の結論である。サウスショアそしてサザン開発を例に CDBs の実態を以下検討していきたい。

サウスショアは時間的に先行しその後の CDBs がサウスショアをお手本としたことで有名である。またシカゴのインナーシテイにあって、住宅改善貸付が中心である点が特徴的である（以下の記述は Grzywinski ; Leech ; Lunt ; *The New York Times*, 1-18-93, pp. D1, D5 ; *US News & World Report*, 1-23-93, p. 65 ; *Economist*, 2-27-93, p. 84）。

1939年設立のサウスシヨアバンクは1973年に4人の銀行家によって地域社会を覆う低投資と戦うために買収された。かつて1950年代のシカゴのサウスシヨア周辺は白人の中流階級の住宅地域であったが、1960年代以降この地域は白人の流出（white flight）と経済停滞に陥ることになった。1970年にはアフリカ系アメリカ人（黒人の歴史的起源を尊重した表現でありこのような表現そのものがリベラルな立場の現れとされる：宮本，p.156）の比重は70%となっていた。1973年に320万ドルで買収された資産4200万ドルのこの銀行が、前年の1972年にこの地域で行った抵当貸付は2件5万9000ドルだけであった。不動産価格は下落しつつあり、多くの集合住宅は不良集団の集まる場所となりつつあった。サウスシヨアバンクは貸付や政府補助金を用いて集合住宅の改修を進め、新規の住宅賃借人を慎重に選別した。さらに郵便労働者やバス運転手など地域住民に積極的に住宅購入貸付を行った。今日、サウスシヨアは様々の所得層の黒人が居住するにぎやかな地域となっており、不動産価格は上昇しつつある。今日のサウスシヨアの人口は7万6000人、アフリカ系アメリカ人の比重は95%、公的扶助を受けている人の比率は5分の1とされる。

ところでサウスシヨアバンクの貸付の主体は居住住宅改善貸付である。これはサウスシヨア周辺が住宅地であるという事情を反映している。92年7月時点の資産2億1200万ドルのうち貸付は1億5000万ドル。これはすべて地域貸付であるが、利率は通常の利率で割引利率を適用しているわけではない。貸付のうち30%が商業貸付けであるが、残りは住宅の購入あるいは改修を目的とした貸付、すなわち居住住宅改善貸付である。サウスシヨアが購入あるいは改修に関与したアパートメントは戸数で8000戸以上、サウスシヨア周辺の戸数の3分の1以上に達している。

なおサウスシヨアの経験として貴重であるのは、こうした相対的に貧しい地域の預金に頼ることの限界である。零細な預金につきものの頻繁な引き出しは資金コストを高め、また全体として貸付に十分な資金量を確保することも困難であった。そこでサウスシヨアは「開発預金」という預金をセールスし、サウスシヨアの地域外からの資金を積極的に導入している。今では預金の55%が地

域外とされその範囲は国内50州のほか海外にも及んでいる。この開発預金は資金の用途が地域開発とされるほかは、利率は市場のCD利率とされている。ただしわずかに開発預金の7%未満であるが投資家の好意によってCD利率を下回る利率が適用されている部分もある（なお「開発預金」のアイデアは通常の銀行によって模倣されている。最近、マサチューセッツのフラッグ銀行はそのウーセスター基金を通じて地域社会に貸付ける資金を「社会責任通帳勘定」で集め始め、注目されている。cf. *United States Banker*, Apr. 1992, p. 30）。

サウスショアの経営上の問題としては、貸付面では住宅貸付に偏り小企業向け貸付けが十分ではないことである。しかしこれはすでに述べたように、この地域の住宅地としての特性が大きく影響している。また預金面では、開発預金以外の地域小口預金の吸収が十分ではないことである。なお、サウスショアは兄弟会社として不動産開発会社（City Lands Corp.）を保有し、また関連会社として、小企業向けの出資や長期貸付を行う投資会社（The Neighborhood Fund）、そして政府他から資金を受け入れ低所得者向けの開発金融を行う非営利のプログラム（The Neighborhood Institute）を1978年にスタートさせている。

サウスショア以外のCDBsは、このサウスショアの影響を受けているとされる。アーカンソー州のサザン開発銀行会社は、1986年にウインスローブロックフェラー基金の求めにより、サウスショアが自ら創設したとされる。また、1991年にニューヨークのブルックリンに設立されたコミュニティキャピタルバンクも、サウスショアをモデルにしたと言われている。この銀行については設立から日も浅く情報も少ないが、サウスショアと同じく地域外から市場利率で導入した預金にかなり依存しながら低所得者向けの住居改善貸付ならびに小企業向け貸付にすでに700万ドルの実績を上げてしていると伝えられる。

しかしアーカンソー州にあり、クリントンがその設立に手を貸したとされ、ヒラリー夫人がその役員会に一時席を置いたともされるサザン開発も、当然ながら注目されている。つぎにこのサザン開発について検討したい（以下の記述はGrzywinski; *Business Week*, 11-30-92, pp. 81-82; *IB*, Jan. 1993, pp. 30-32）。

サウスショアがイリノイ州シカゴという人口規模で300万人を越える大都市

内部の銀行であるのに、サザン開発はアーカンソー州アーカデルフィアという人口規模がほぼ1万人の小都市の銀行持ち株会社である。アーカンソー州の人口そのものが200万人強であってシカゴ1都市にはるかに及ばない。1988年の金融名鑑によれば、シカゴという大都市のなかでサウスショアは支店数わずかに2つ、資産順位で45番目（トップのファーストナショナルシティバンクオブシカゴは全米で10位の大銀行でサウスショアのおよそ240倍の資産を保有）という位置にある。これに対してサザン開発の商業銀行部門であるエルクホーン銀行は店舗数は同じく2つだが資産規模ではサウスショアの3分の1程度、しかし反面、地元のアーカデルフィアでは似通った規模の地元3行のなかでトップの銀行であり、サウスショアとは地元経済に占める立場は異なっている（表3-1）。なおサウスショアは1988年当時、資産規模でイリノイ州のなかでは1,171行中155位、全米では13,651行中1,975位であり、決して小さい銀行ではない。エルクホーンはアーカンソー州において258行中91位、全米では5,221位であり規模的には小さい（cf., *The Rand McNally Bankers Dictionary*, 1988 final edition, Vol. 1, p. 1113. cf. *Moody's Bank & Finance Manual*, 各年）。

表3-1 アーカデルフィアの銀行（1988年6月30日現在、単位1000\$）

	Assets	Loans	Deposits
Citizens First State Bank of Arkadelphia	36,161	23,359	32,821
Elk Horn Bank & Trust	56,211	21,012	50,587
Merchant & Planters BANK & Trust Company	38,194	20,212	34,779

(Source: *The Rand McNally Bankers Directory*, Final 1988 ed., Vol. 1, 1988, p. 437)

アーカデルフィアは2つの単科大学を抱える学園都市でもあるが、1980年代後半に賃金の高騰などを嫌って4つの企業が流出し1000人以上の雇用が失われたとされる。そのような地域経済の活性化を目的にサザン開発は、1986年に組織され1988年に営業を始めた、営利の銀行持ち株会社で、傘下の課税対象営利部門としては1884年設立のエルクホーンバンク（Elk Horn Bank & Trust）とオポチュニティランドコーポ（Opportunity Lands Corporation）がある。エルクホーンには、ウインスローブロックフェラー基金などが出資を行っている。中小

企業局保証貸付，農業貸付，運転資本貸付をも行っている。92年現在の資産規模は8000万ドルを越え，91年の自己資本利益率は10・68%とされている。他方，オポチュニテイランドは，居住用そして商業用不動産の購入や改修目的の貸付を行っている。その資本は全額がサザン開発の出資で75万ドルである。

しかしサザンは同時に傘下に非課税のアーカンソー企業集団（Arcansas Enterprise Group）を抱えている。アーカンソー企業集団には，アーカンソー農村部に対象企業を絞ったベンチャーキャピタルであるサザンベンチャー（Southern Ventures, Inc.），銀行貸付になじまない（non bankable）運転資本や短期資本の貸付のほか経営会計上のコンサルタント・教育，さらには市場調査や販売教育なども手掛けるサービス会社アムス（AEG Manufacturing Services : AMS），そして低所得の主として少数民族あるいは女性の企業家に対する直接貸付を行うグッドフェイス基金（Good Faith Fund）の三つが加わっている。いずれも非課税であるが，サザンベンチャーは営利部門とされ，アムスとグッドフェイスは非営利部門とされている。サザンベンチャーの当初資本は寄贈により130万ドルであり，融資規模は1件あたり5万ドルから25万ドルとされ，最近までの融資実績は累計で12件である。またアムスの当初資本はやはり寄贈により50万ドルである。

このようにサザン開発は明確に二つの側面を持っている。一つは主としてその営利部門に示される，地域開発あるいは中小企業貸付という側面である。そして不動産貸付やベンチャーキャピタルを合わせもつことにより，商業銀行だけでは踏み込めなかった貸付けをサザンは提供しているとされる。1988年に事業を始めたデビッド・ヘアという企業家は，サザンベンチャーから優先株への投資の形で37万5000ドル，エルクホーンなどから機械購入および運転資本として22万5000ドル，オポチュニテイランドからは新工場建設のため32万5000ドルの貸付けを受けたと語っている。事業家にとってこのような「寛大な」融資は歓迎すべきことであろう。

他方，非営利部門であるグッドフェイス基金はサザン開発のもう一つの側面である，低所得の少数民族への貸付を表している。寄贈された基金の大きさは

50万ドルである。このプログラムはエルクホーンだけのものではなく、他のコミュニティバンクスへもこのプログラムへの参加が呼びかけられている。いくつかの銀行がグッドフェイスの支店経費を補助し、その見返りとして、該当する顧客にグッドフェイスを紹介する形でプログラムに加わっている。この基金を通ずる貸付けの特色は小額性にあり91年以降近年の平均で952ドルとされ、250ドル程度の零細貸付も行っている。これまでの貸付けの実績は総額で17万ドルである。予想される以上に規模として小さなものであり、小売店、デイケアセンター、裁縫店などの創業費用向け貸付となっている。金額が小さいとはいえ事業資金としての性格を持つものがほとんどである。注目されるのは損失率の高さで20%から30%と高率である（構想はバングラデシュのグラミン銀行と類似しているがグラミンの場合は返済率は98%と極めて高い）。当初貸付額の上限を5000ドルから1200ドルに下げ、21時間の経営技術取得コースの事前聴講義務付けなどの対策がとられた91年には、損失率は3%にまで劇的に低下している（91年の全銀行の貸付金に対する償却率は1.55%であった）。いずれにせよこれらの数字はこの種の貸付けのリスクの高さを示してもいよう。

このサザン開発のケースが示すのは、CDBs 構想をインナーシテイの再建問題のなかでも住宅改善融資に問題を絞るのは、実態とかなり違っているということであろう。零細な融資も含め中小企業への融資問題、あるいはベンチャービジネスへの公的支援の問題は地域社会開発銀行の業務として、少なくとも無視することはできないであろう。もちろん農村部にあるからサザンが融資における人種差別問題と関係が薄いとは言えない。融資における人種差別に取り組む著名な団体 ACORN（Association of Community Organization for Reform Now）はもともと1970年にアーカンソー州リトルロックに設立されたものであり、クリントンはこの団体の設立者と面識がある（*National Journal*, 7-17-93, p. 1826）。ただ都市型のサウスショアとは異なり住宅改善融資よりは事業融資に比重がかなり移っており、この面がサザン開発のケースで強調されていると思われる。

このような中小企業融資の問題を正面から CDBs 構想と結び付けたのは

『チャレンジ』93年3月号に登場したハイマン・P・ミンスキーのその名も「地域社会開発銀行」と題する論文である。ミンスキーはまず、最近の倒産銀行の処理が倒産銀行の資産の承継によって、銀行の平均的な資産規模の増加につながったこと、また、州を越えた銀行業務＝州際業務規制緩和の動きも同様に銀行の資産規模の増加につながったとする。ところで銀行の自己資本の大きさは、その銀行がターゲットとする顧客の規模を規定する側面がある。その結果、新規の革新的小企業にとっての金融問題は、これに対応する金融機関の減少によって悪化したとする。そして新規の小ビジネスのための金融が既存の金融機関によって満たされていないところに、CDBsを設立する第一の理由を求めている。人種差別の問題をあえて出さないとこれを読み込むべきなのか。むしろCDBs構想には中小企業向け融資の側面が色濃くあるとする方が素直であるように思える。当初のCDBsの多数新設の狙いとして、従来軽視されていた低所得層向けの事業融資の担い手作りだという側面は無視できない。

93年2月の議会証言で、コミュニティキャピタルバンクの責任者は、自分たちの通常の貸付は商業銀行とは競争関係にない平均で2万5千から75万ドルの間の相対的小規模貸付だと語っている（*BNA's BR*, 2-8-93, p. 163）。地元企業向けの数万ドルから数十万ドルレベルの小規模融資にCDBsの本領はあるとするのだが、しかしそこでCDBsは既存の銀行と厳しい競合に当面するはずである。アメリカの銀行の商工業向け貸付は短期貸付が主体であるが、これを融資金額別に分類した表を検討すると、金額ベースでは100万ドル以上が貸付のメインであるが、件数ベースでは10万ドル未満が8割を越えている（表3-2）。金額的に競合しないのはおそらく零細融資に限った問題ではないか。もちろん実態的には既存銀行が熱心ではない少数民族や低所得者向け融資などに取り組むわけであるから競合は、実は少ない。しかし業界団体としては形式的に競合の可能性のあるCDBsを多数新設するという当初の政府構想には反対せざるを得なかったのである。またすでに始まっている既存の銀行の取り組みを法制的に支援するような立法措置を期待していたと言えよう。

表 3-2 商工業向け短期貸付（調査期間：1991年2月4-8日）

融資金額 (1000 \$)	固定金利		変動金利	
	融資総額比	融資件数比	融資総額比	融資件数比
1-99	2.2%	83.0%	9.4%	78.7%
100-499	2.2	5.8	15.5	15.5
500-999	1.9	1.5	8.4	2.5
1000-4999	16.8	3.8	24.2	2.4
5000-9999	20.5	1.7	11.9	0.4
10000以上	56.4	1.6	30.5	0.3

(Source: FRS Annual Statistics Digest 1991, Nov. 1992, Table 19 を加工)

注: 340行の抽出調査による。抵当貸付や1000ドル未満貸付は除外されている。

おわりに——地域社会開発金融機関基金構想への展開——

1993年に入ってから地域社会開発銀行（CDBs）構想の展開をつぎに検討したい。

93年1月頃から報道され始めたクリントンの政権移行チームの秘密文書は、国立地域社会開発トラスト（National Community Development Trust: NCDT）を設立し、このNCDTを通して5年間で連邦予算8億5000万ドルを投じて出資や技術指導などを行いCDBsの円滑なスタートを進める構想を明らかにした。なお政府の資金援助1ドルについて各CDBsは民間資金2ドルを調達することとされていた。このトラストから既存の金融機関への資金援助も可能だがそれはその金融機関が投資と貸付の大部分を地域社会開発に振り向けている場合のみ可能とされた。

しかしこのかなり大規模な構想はおそらく支出の見直しのなかで93年2月17日の予算提案では、94年からの4年間の予算規模3億5400万ドルとされ、事業規模は大幅に圧縮された（cf. *The New York Times*, 1-18-93, pp. D1, D5; *CQWR*, 2-6-93, p. 261; *Economist*, 2-27-93, pp. 83-84; *Bank Management*, Mar. 1993, pp. 8-9）。

ところで92年9月の段階に比べて、政権移行チームの段階以降のクリントン側の提案は、既存の金融機関がどのようにこの構想に参加できるかについて違

いを見せている。一つは、既存の金融機関のなかの地域社会開発に事業目的を特化したものに限って資金援助をするという厳しい基準を明確にしたということ。またもう一つは、この構想の実現にCRAを使う考え方が後退したということである。これは具体的には既存の金融機関がCDBsに出資するとか預金をするなどの行為を行うことが、CRAにおける地域社会への貢献（プラス評価）にあたりと判断するという手法について慎重になったということである。

銀行界ではすでに既存の金融機関が行っている低所得の地域社会への融資について、この構想により連邦の補助金が支出されることを期待したのだが、そしてそのことは構想の目的である融資の拡大を迅速に実現することになると理由付けていたのだが、政権移行チームの文書は、補助対象機関に厳しい基準を設けてこうした補助を否定していることになる。そこには連邦政府が営利機関に無原則な資金援助を出来ないという基本的な問題があったと解釈できる。また大銀行をも政府が補助する可能性への市民運動サイドの反発も配慮されたであろう。しかし100行ものCDBsを迅速に設立することができるか、また設立したとしても緊急を要する貧困問題の解決にそれが即効性があるかなど、銀行界が提示した疑問にも頷ける点は多い。もう一つ関連する問題は既存の金融機関からこの構想にお金を出させる問題であるが、これにこだわってCDBs構想とCRAとを結びつけることは、CRAの緩和を主張する共和党主流派とCRAを擁護しようとする市民運動グループに支えられた民主党の一部との争いに巻き込まれる危険があった。この結果、CRAへの言及を避けることが必要になったのである。しかしCRAを重視する黒人民党議員はこれに不満を持ち、またCRAの緩和を目指そうとする共和党議員もCRAを組上に乗せようと戦略を練った。

共和党のダマト（Alfonse D'Amato）上院議員（R-N. Y.）は、表面的にはCDBs構想に賛成を表明し、CDBsに自己資本の5%以上を出資した商業銀行は自動的にCRA上の義務を免責されることを提案した。ダマトによれば全商業銀行がこのプログラムに参加すれば、その出資総額は129億ドルとなり、地域社会開発に振り向ける資金量は1930億ドルとなる（計算の根拠は示されていない）

いが自己資本比率を6.5%程度としたのではないか)。このようなダマト議員の提案には、(1)連邦政府のお金を使わず民間資金でこの構想は実現できるという主張と、(2)CDBs 構想を利用して CRA を解体しようとする考え方が滲みでている (*BNA's BR*, 2-8-93, pp. 160-164; *ibid.*, 7-19-93, p. 83; *Bank Management*, Mar. 1993, pp. 8-9)。下院ではリーチ (Jim Leach) 下院議員 (R-Iowa) が、やはり CRA の上の義務をこの種の投資を行った銀行には免責する法案を提出した。民主党の内部にもこうした共和党サイドの動きに同調する議員もおり、CDBs 構想が CRA の解体につながる恐れは存在した (*CQWR*, 2-6-93, pp. 261-262)。このような状況からも CRA への言及を避けることは、CRA を守る立場にあるクリントン政権として必要になっていたと言えよう。なお CDBs と CRA とを結び付けて既存の金融機関から CDBs に資金を提供させようという構想は、クリントンの92年9月の演説には見られた。政府部内でも住宅都市開発省のシスネロス (Henry Cisneros) 次官はこうしたアイデアに賛成を表明している (*BNA's BR*, 3-8-93, pp. 297-298)。

このようにクリントン政権は CRA を擁護するという立場は守りながら、銀行界からの CRA などの規制に対する不満に対応して、1993年3月に規則のレベルでの規制緩和 (regulatory relief) を表明した。議会内部では、下院銀行委員会委員長長のゴンザレス (Henry B. Gonzalez) (D-Texas) それに上院銀行委員会委員長長のリーグル (Donald W. Riegle) (D-Mich.) は、もともと法律のレベルでの規制緩和には一致して反対を表明していた。彼らは、銀行の安全や健全性が脅かされないか、銀行によって規制緩和が乱用されないかという懸念を相次いで表明した。

3月の段階で政府から明らかにされた規制緩和措置には以下のようなものがある (*CQWR*, 2-20-93, p. 389; *ibid.*, 3-13-93, pp. 588-589, 626-627; *BNA's BR*, 3-1-93, p. 248; *BW*, 4-1-93, p. 115; 『経済月報』(三和銀行) 93年5月号, p. 8)。

▷「人物」信用貸付 (character lending) については、必要な文書上の義務を軽減し、借入申し込み者についての規則上の要件を緩和する。

▷貸付の担保として不動産を使用しやすくする。とくに小企業向け融資につ

いは不動産鑑定士による高価な価格評価を不要とする。

▷規制機関の決定に対する異議申立を容易にする。

▷銀行検査において規制機関の間の協調を強め、銀行の検査負担を軽減する。

この規制緩和措置の狙いは、小企業向け融資を初めとする少額貸付にあるとされる。少額貸付について文書上の義務を軽減し貸付に伴う間接費用を少なくして少額融資を促すこと、不動産担保によることが多い少額融資を容易にし、また担保資産の減価による小企業向け融資の問題債権化（declare non-performing）を避けることなどが、期待される効果であろう（cf. *National Review*, 4-12-93, pp. 40-41）。クリントンのこうした動きは民主・共和の両党議員を刺激して、様々な規制緩和法案を提出させることになる。これらの法案に共通するのはCRAで高い格付けを受けた銀行は住民運動のプロテストから免れるというセーフハーバー（safe harbor）条項である（cf. *BNA's BR*, 7-5-93, pp. 10-12）。セーフハーバー条項は住民運動の一部がCRAの無力化につながるとして警戒しているものである。

クリントン政権が最終的なそのCDBsについての成案を難航を得るのは1993年7月に入ってからである。その過程で1991年のFDICIAに含まれていた銀行企業法（Bank Enterprise Act: BEA）が注目されることになった。この法律は低所得の近隣地域に対して融資やサービスを増加させた銀行と貯蓄貸付組合に対して連邦の預金保険料の減額を認めるというものである。この法律を使ってCDBsの設立を促せるのではないか、またCDBs網構想も実現できるのではないかというのである。しかしなお正式に動き出していないBEAに割当てられた予算はクリントンの最初の予算案である1994年度予算案において前年度同様の100万ドルに過ぎなかった（*BNA's BR*, 3-1-93, pp. 247-248; *ibid.*, 4-12-93, p. 492; *ibid.*, 4-19-93, p. 530）。予算案の公表により、あくまでCDBsについて新たに法律を作るという前提でクリントン政権は進むことが明確になった。93年4月8日に発表された1994年度予算案ではクリントン政権はCDBsについて6000万ドル、また今後4年間では3億8200万ドルの連邦政府の支出を提示することになった。しかしこうしたクリントン政権の対応は、BEAの立

案者の1人でもある黒人議員フレイク（Floyd H. Flake, D-N. Y.）の離反を招くことになる。

クリントン政権はそのCDBs構想を2回に分けて発表し、銀行界は全く異なった反応をその度に示すことになる。ただこの2回の構想がそれほど異なっていたかどうかは疑問である。1回目は93年5月に民主党の関係議員の間に回付されたものである。その内容は地域社会銀行信用基金（Community Banking and Credit Fund）を創設し、この基金を通じて当該の経済困窮地域や住民に融資や開発サービスを行うことを主たる事業目的とする地域社会開発金融機関（CDFI）に、金融上のそして技術上の援助を与えるというものである。この段階で銀行から金融機関と表現が変わったのは銀行以外の雑多な金融機関が射程に入ったことを示している。預金保険を受けている開発金融機関へは資本あるいは預金の形で年当たり各500万ドルまで、保険を受けていない機関へは同じく100万ドルまで支援を行うとした。この構想に対しABAやIBAAを始めとして業界団体は、既存の金融機関がこのプログラムに参加する道を開いているとして、極めて好意的なコメントをそれぞれ発表したのである（*BNA's BR*, 5-24-93, pp. 743-745; *AB*, 5-19-93, pp. 1, 18; *CQWR*, 5-22-93, pp. 1285-1286）。またCRAをこの問題で活用しない点に黒人有力議員マフューム（Kweisi Mfume, D-Md.）が不満を表明、肝心の黒人議員がこの問題でクリントンと離反する可能性が表面化した。

2回目は最終案であるが93年7月に議会、監督当局、金融機関それに住民運動のそれぞれの代表を多数招いた席でクリントン自身が発表するという形をとった。その内容は基金の名称が地域社会開発金融機関基金（CDFI Fund）となったほか、基本的な仕組みはこれまでと同様である。ただCDFIの基準が示された。それは以下の二つの基準を満たさなければならない。(1)その主たる目的が低所得や不利な状況にある人々が居住する地域に資本や信用などを供給するもの。(2)役員会への代表の出席（representation on its governing board）などによりその地域の住民への情報提供（input）を奨励するもの。この基準は事実上、対象を非営利機関や地域社会密着型の機関に限定することになる。これに対し

て業界団体は銀行や貯蓄貸付組合の多くが対象機関から除外されるとして驚きと失望を表明したのである（*BNA's BR*, 7-12-93, pp. 41-43; *ibid.*, 7-19-93, pp. 79-81; *AB*, 7-13-93, pp. 1-2; *ibid.*, 7-16-93, pp. 1, 18; *TWSJ*, 7-16-93, p. A2; *CQWR*, 7-17-93, pp. 1856-1858; *ibid.*, 7-31-93, p. 2029）。

この最終案を当初の案と比べて見ると、CDBsを新設するというところから、既存のCDFIへの資金援助へと重点が移っている。CDBs新設に対する銀行界の反発、既存のとくに非営利のCDFIに資金援助をする方が貧困地域対策として有効であるとの判断などが、この変化には見え隠れする。ただ預金を扱わない金融機関も援助対象となり、対象機関が銀行からかなり拡大した反面、銀行サービスの問題から融資の問題に議論対象が狭くなった面もある。援助対象機関の基準については当初からかなり厳しい基準が伝えられていたから、業界団体の希望にも関わらず基準がゆるまなかったと解釈すべきであろう。またこの最終案の発表と同時にCRAの執行過程の見直しも宣言された。書類作成の負担に代わる客観的な実績による評価基準を開発するなどというのだが、具体的な内容には乏しい宣言であった。ただ改善は94年1月1日までに行うことが明言された。要するにクリントンはCRAの本体をいじることはあくまで避けつつCDFIについての法律の制定を期したのである。

当初の構想との関係で最終案の要点を最後に一瞥しよう。(1)多数のCDBsを新設するという構想は既存のCDFIに資金などを援助するという構想に事実上置き換えられた。銀行界が懸念していた、既存の銀行と形式的に競合する機関が連邦政府の支援を受けて多数新設される事態は回避できた。(2)しかし銀行界が期待したCDBsに類似する銀行の活動への政府の補助金は、期待できないことになった。銀行界としては、この面でのこれまでの活動とその可能性が十分評価されていないとの不満が残った。(3)CDBsと当初は組み合わせて提起されていたCRAの緩和問題は、CDBsとは切り離して別個の問題として提起されることになった。しかも、その内容は具体性の乏しいものにとどまった。全体としてCDBs構想は目玉といえたCDBs新設のところが後退したことによって新味に乏しい政策となるとともに、補助金やCRAの緩和といった

問題では、銀行界の期待を裏切る内容となった。この最終案提示後、フレイク議員ほか一部の民主党議員は共和党と組んで有力な対案を提出した。その内容は、(1) BEA や CRA を CDBs 支援に活用する、(2) 地域社会開発を主たる事業目的としない金融機関にも政府資金援助の道を開く、(3) セイフハーバー条項を含み、CRA を実績重視型に改編するなど多くの点で政権案とは対照的である。議論がいかにかに決着するか注目される。

（脱稿1993年8月31日）

REFERENCES

英文資料

- Clinton, Bill, and Gore, Al, *Putting People First*, Random House, 1992（東郷茂彦訳『アメリカ再生のシナリオ』講談社, 1993年）.
- Cocheo, Steve, "Giving Home Loans a Second Opinion" in *ABA Banking Journal*, Oct. 1992, pp. 84-88.
- Colby, Mary, "Community Reinvestment Focus Shifts to Commercial Lending" in *Bank Management*, June 1993, pp. 49-53.
- Groskind, Jerome D., and Shea, Edward P., "Racial Bias Demonstrated in HMDA Study" in *The Bankers Magazine*, March / April 1993, pp. 39-44.
- Grzywinski, Ronald, "The New Old-Fashioned Banking" in *Harvard Business Review*, May-June 1991, pp. 87-98.
- Hudson, Michael, "Loan Scams that Prey on the Poor" in *Business and Society Review*, Number 84, Winter 1992, pp. 11-15.
- Hula, Richard C., "Neighborhood Development and Local Credit Markets" in *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 27 No. 2, Dec. 1991, pp. 249-267.
- Leech, Elizabeth, "Investing in the Community" in *Bank Management*, Aug. 1992, pp. 33-40.
- Do., "Huntington Bank Maps a Path for Increased Community Lending" in *Bank Management*, Feb. 1993, pp. 51-54.
- Lunt, Penny, "How Seven Banks Serve Low-income Markets" in *ABA Banking Journal*, Sept. 1992, pp. 57-66.
- Minsky, Hyman, "Community Development Banks : An Idea in Search of Substance" in *Challenge*, Mar. -Apr. 1993, pp. 33-41, 63.
- Munnell, Alicia H., and others, "Mortgage Lending in Boston : Interpreting HMDA Data" in *Working Paper Series* (FRB of Boston), No. 92-7, Oct. 1992.

- Roberts, Steven V., "Can L. A. dig Itself out?" in *U. S. News & World Report*, 4-26-93, pp. 28-31.
- Shlay, Anne B., and others, "Racial Barriers to Credit : Comment on Hula" in *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 28 No. 1, Sept. 1992, pp. 126-140.
- Stanfield, Rochelle L., "The Ward Healers" in *National Journal*, 6-5-93, pp. 1344-1348.
- Starobin, Paul, "Make'Em Pay" in *National Journal*, 7-24-93, pp. 1856-1861.

翻訳資料

- アメリカ民主党・進歩的政策研究所 筑紫哲也監修『変革への提言』同文書院インターナショナル, 1993年 (Progressive Policy Institute, *Mandate for Change*, 1992)。
- マイケル・L・ホワイトナー「米国の新しい自己資本比率規制とクリントン政権の銀行政策」『地銀協月報』1993年1月号, pp. 28-33。
- 「米国商業銀行の損益状況(1991年)」『金融』1992年10月号, pp. 13-18 (Allan Brunner and others, "Recent Developments Affecting the Profitability and Practices of Commercial Banks" in *Federal Reserve Bulletin*, July 1992, pp. 459-483)。

邦文資料

- 福光 寛「CRA(地域社会再投資法)について」『立命館経済学』第42巻第1号, 1993年4月, pp. 1-20。
- 掛谷建郎『米銀の崩壊と再生』日本経済新聞社, 1993年, pp. 371-376, 385-391。
- 木村義勝『崩壊する米国経済』PHP 研究所, 1993年, pp. 128-165。
- 松岡紀雄『企業市民の時代』日本経済新聞社, 1992年, pp. 291-300。
- 宮本倫好『アメリカ 民族という試練』筑摩書房, 1993年。
- 坂本 正「アメリカの小口預金金利の自由化と消費者保護問題」『生活経済学会会報』第7巻, 1991年12月, pp. 107-124。
- グラミン銀行に関する資料 (NGO 活動推進センター教示による)
- アルシャド・ムハマド「貧者を信じ自立を助ける」『AERA』1993年4月20日号, pp. 26-28。
- モハメド・ユヌス 渡辺龍也訳『グラミン銀行—その15年を振り返って』(Bangladesh, 1992)。
- モハメド・ユヌス「低利でお金を借りる権利も基本的人権」『クロスロード』1993年7月号, pp. 37-40。
- 渡辺龍也「土地なし貧困層の潜在力を開花」『国際開発ジャーナル』1993年9月号, pp. 88-92。