

成城大学経済研究所
研究報告 No. 40

アメリカの地域金融促進政策
—CRA の問題—

村 本 孜

2004年3月

The Institute for Economic Studies
Seijo University

6-1-20, Seijo, Setagaya
Tokyo 157-8511, Japan



アメリカの地域金融促進政策—CRA の問題—

村 本 孜

<目 次>

0. はじめに
1. CRA
 - [1. 1] CRA の推移
 - [1. 2] CRA の格付け—評価—
 - [1. 3] 地域開発促進策としての CRA—BEA との関連—
2. CRA をめぐる議論
 - [2. 1] CRA に対する評価
 - [2. 2] CRA 専門銀行
 - [2. 3] CRA に対する消極的評価
 - [2. 4] FRB [2000], *The Performance and Profitability of CRA-Rated Lending*.
3. 日本版 CRA に関連して
 - [3. 1] 日本における CRA の議論：金融アセスメント法
 - [3. 2] 日本版 CRA への評価
4. 結びにかえて

[参考文献]

0. はじめに

アメリカの CRA (Community Reinvestment Act) は、地域再投資法ないし地域資金還元法、あるいは資金地元公平還元法とも邦訳されるように、地域金融の円滑化を意図した法律として、わが国でも 1990 年金融制度調査会「地域金融のあり方報告」の議論以降注目されてきた。CRA は、預金取扱金融機関に、その営業基盤とする地域において公平な信用供与を行なうことを求めた法律であるが、1990 年代にクリントン政権の下での地域政策重視が CRA の役割を再認

識させ、数次の法改正も行なわれて、新たな展開を遂げてきた。

CRA の創設は、そもそもアメリカにおけるレッドライニング redlining 問題 (住宅ローンについての人種差別問題で、金融機関がマイノリティや低所得層の居住地域に赤線を引いて区別し、取引を回避した問題) が契機といわれ、それまでも HUDA 1968 (FHA による住宅ローン保証プログラム)、HMDA 1975 (住宅ローンの取扱状況に関するデータの公表) などの立法が行なわれていたが、違反に対する制裁がなかったことなどから、より有効な立法として CRA が誕生したといわれる。CRA は、地域社会の信用ニーズに対応することを要請する (1977 年制定、89 年以降数次にわたり改正) もので、そもそもは金融サービス面における地域的差別の回避が目的であった。当初は、人種 (マイノリティ) 問題・低所得層への対策としての立法であり、その際、金融機関の安全性・健全性を害することなくという限定付きでもあった。先の 1990 年代の改正を経て、現在では、地域開発・地域の中小企業向け融資の促進策として位置付けられるようになってきた。

本稿は、CRA の役割とその展開、日本版 CRA についてサーベイ・検討するものであるが、CRA の近年の機能的な変化および日本への導入に当たっての課題を抽出する。

1. CRA

[1. 1] CRA の推移

CRA は、1977 年の成立当時は、罰則規定がなく、「眠れる獅子」ともいわれたが、1989 年の改正によって、CRA-rating が導入された。これは、相当数の審査項目により評価し (対象地域の信用ニーズ把握、これらニーズに合致する商品開発と提供、提供サービスについての一般への情報提供、融資申込の公正で無差別な取り扱い)、格付けした上で、もし未達の場合には、預金機能に関する申請を認めないというものである。1999 年の GLB (グラム・リーチ・ブライリー) 法で FSHC (金融サービス持株会社) による証券・保険業務参入時にも適用されることになり、業態の相互乗り入れにも適用されるようになった。

1990 年代の数次の改正によって、CRA の対象はそれまでの住宅ローン・住宅改修ローンから、小企業向けローン・地域コミュニティ開発ローンにまで拡

大された（95年のレギュレーションの改正により明示され、データ（CRA データ）の収集を開始した。1995年のレギュレーション改正後のCRAを“New CRA”と呼ぶ。1990年代前半の法改正については、高月[1999]参照）。具体的には、マイノリティ所有銀行・女性所有銀行・低所得クレジットユニオンと協力して行なわれる資本出資、ローンパーティシペーション、店舗譲渡なども評価されるようになった（91・92年改正）。また、ファンドによる間接融資、従業員のボランティア活動も評価され、CRAのためにアメリカの公的金融であるSBA保証を利用するようになった事例もある。

とくに、CRAの変化として、地域再開発・地域活性化に活用されるようになったことが重要である。評価の高い活動は、Bank Enterprise Act, 1991.（預金保険料の減額による中低所得層・同地域への金融活動の誘導）やCommunity Development Banking and Financial Institutions Act, 1994.（CDFI Fundの利用による地域再活性化・雇用創出・中低所得層所有事業の支援などを実施（CDFI認定金融機関になると、種々の金融支援が受けられる））に該当する活動になる。

CRAは、レギュレーションBBとして、小規模行を中心に規制コストの負担が大きいとの問題が指摘されていた（村本[1995]）。この点に関しては、New CRAにより小規模金融機関への負担軽減措置が採られるようになったことで、相当程度解消したと考えられる（93年の法改正と95年のレギュレーション改正）。

CRAの法的機能としては、基本的に数量目標がなく、規制値強制力を持たないものといわれる。反面、金融機関にとっては、CRAの対象となる融資は収益性のある分野との認識もあって、CRA関連貸出専門の金融機関も誕生している（Shore Bankなど）。

[1. 2] CRAの格付け—評価—

CRAの格付けは、1989年の法改正で導入され、1～2年の周期で実施される。金融機関の経営の健全性を損なうことなく、地域の資金ニーズに responding かどうかを評価し、預金機能に関わる申請認可（国法銀行・SLの免許、州法銀行・SLの免許や新規の預金保険申請、国内支店その他預金受け入れ機能の設置、持株会社による被保険預金機関の持分や資産の取得）に際して格付けが利用される。支店開設等に際しては、第2位以上の評価が必要とされる。

1989年の格付け評価の導入時には、連邦金融監督当局がCRAの活動状況を

評価し、その結果を4段階に格付けし、その格付けを含む評価結果を公表するものであった。具体的には、銀行に対して、①対象地域社会の信用ニーズの把握、②融資形態と営業努力、③融資の地理的分布と営業店の解説・閉鎖状況、④差別および他の非合法融資行為、⑤地域開発、に関する12項目のデータを要求し、それらを格付けした上で、第2段階以上の格付けでなければ、各種申請は却下されることになったのである。

1995年にCRA格付けのレギュレーションの全面改正が行なわれ、貸出・投資・サービスの3項目を対象に、5段階で行なわれることになった。この3項目の個別項目評価をもとに、総合評価を4段階で行なう。

〔CRAの評価項目〕

CRAの評価項目は、次の3領域からなる。

1) 貸出

- ① 住宅ローン・小口事業ローン・小口農業ローン・消費者ローンの件数および金額
- ② これらローンの地理的な分布状況
- ③ 債務者の分布状況：所得階層別、年商100万ドル未満事業者等
- ④ 地域開発貸出
- ⑤ 中低所得者・中低所得地域向け貸出における斬新性・柔軟性

2) 投資

- ① 適格投資の金額
- ② 同の斬新性・複合性
- ③ 同のクレジットや地域開発に及ぼす影響
- ④ 同の民間投資家からの通常の投資から得られない程度

3) サービス

- ① 地域の所得階層別に見た支店の配置
- ② 支店配置の関係で支店開設・閉鎖の状況、特に中低所得地域における動向
- ③ ATMなどの支店に代替するシステムの利用可能性や効果
- ④ 地域の所得階層別にみた商品やサービスの内容ならびにそれぞれの地域の需要に合致するような商品設計上の工夫の程度

〔CRA の総合評価〕

貸出・投資・サービスの3つの個別項目につき、「優れている Outstanding」, 「基準達成の上 High satisfactory」, 「基準達成の下 Low satisfactory」, 「改善の要あり Needs to improve」, 「著しく基準未達 Substantial noncompliance」の5段階評価が行なわれるが、貸出の比重が高いとされ、とくに低所得層向けや中小企業向け貸出の比率が重視される。それをベースにする総合評価は、Outstanding, Satisfactory, Need to improve, Substantial noncompliance の4段階で評価され、表1のマトリックスの制約を受ける。

表2は、全米金融機関検査協会 (FFIEC) のCRAの格付けの結果である。CRAの格付けは、OCC, FRB, FDIC, OTSの4つの監督機関が実施しているが、FFIECの結果はその合計である。これによれば、1990～2002年でみると、上位2ランクで95.2%に達し、2002年には99.0%に達する。すなわち、ほとんどの金融機関がCRA格付けでは上位にあることが分かる。最下位の未達は、同じ時期にそれぞれ0.4%、0.2%である。

このCRA格付けに関連して、Thomas [2000] は、CRA Grade Inflation の問

(表1) CRA の評価マトリックス

項目別評価 (5段階評価)	総合評価 (4段階評価)
貸出(lending test)が「優れている」	少なくとも「基準達成」
投資 (investment test) およびサービス (service test) の両項目が「優れている」で、貸出が少なくとも基準達成の上 (high satisfactory)	「優れている」
貸出が「基準達成の下」(low satisfactory) よりも低い場合	「基準達成」またはそれ以上の評価を受けることはない

(出所) Section 12CFR345. 22. 高月 [1999] p. 66。

(表2) FFIEC の格付け

	1990-2002		2002	
	数	割合	数	割合
Outstanding	8,572	16.9%	116	7.1%
Satisfactory	39,592	78.3%	1,507	91.9%
Needs to Improve	2,216	4.4%	13	0.8%
Subs. Noncomp.	206	0.4%	4	0.2%
Total	50,586		1,640	

(出所) FFIEC ホームページより。

題を指摘している。規制当局によって、CRA の格付けに監督官の情実的な要素が入り込みがちであることから、実態よりも高目に格付けされているという指摘である (Friendly Regulator Hypothesis)。彼は、1,407 の小規模金融機関の格付けを調査した上で、約半分の格付けが実態上に高く評価されていることを実証した。このように、CRA 格付け自体に対する信頼性にも議論が存在する。

[1. 3] 地域開発促進策としての CRA—BEA との関連—

CRA を単に地域への貢献との視点から評価するのではなく、地域開発へのインセンティブに活用するのが、最近の CRA の展開である。たとえば、1991 年制定の Bank Enterprise Act は、預金保険料の減額による中低所得層・同地域への金融活動の誘導を行なうものである。具体的には、

- 1) life-line banking を提供する銀行に対して、life-line banking により受け入れた預金の預金保険料を、通常の $1/2$ とする。
- 2) 一定の基準に従って地域の経済力を診断し、衰退経済地域（地域人口の 30% が貧困とか、失業率が全米平均の 1.5 倍以上などの基準に該当する地域）と判定された地域の再活性化を意図するもので、当該地域の中低所得層（地域の中位所得の 80% 未満の層）を対象に、住宅ローン、中小企業関連貸出、商工業の振興や雇用創出につながる貸出をすると、貸出残高の 5~15% 相当額が預金保険料を算出するときの預金残高から控除されることになり、預金保険料が軽減される。

貸出残高 15% は、地域開発機関に該当する銀行に適用されるが、その要件は地域投資委員会というコミュニティを代表する者 15 名から構成される諮問委員会を設置し、定款により銀行の取締役が少なくとも 3 ヶ月に 1 回以上この委員会と会合する旨を定めていることである。すなわち地域のニーズを汲み上げる仕組みを備えている銀行に適用される。

同様な法律として、Community Development Banking and Financial Institutions Act, 1994. がある。これは、BEA が、預金保険料の減額による中低所得層・同地域への金融活動の誘導であるのに対し、政府の CDFI Fund の利用を可能とすることによって、地域の再活性化・雇用創出・中低所得層所有事業の支援などを実現することを意図した立法である (CDFI 認定金融機関になると、種々の金

融支援が受けられることになる)。

2. CRA をめぐる議論

[2. 1] CRA に対する評価

CRA に関する評価は多様であり、膨大な議論があり、先に指摘したように、コスト負担などからする批判もある。1999 年の GLB 法の審議の際に、CRA の改正が大きな 이슈になったといわれる。

CRA に肯定的な論は、マイノリティ・低所得層に対する差別や情報の外部性により、低所得層向け融資が過少投資になっているとの認識に立つ。CRA を通じて、民間金融機関に融資を促すことにより、借り手の経済厚生を改善するとともに、新たなビジネス・チャンスを生み出す効果を持ち、その結果金融機関の経営にもプラスに寄与するというものである。アメリカの金融機関等へのヒアリングによれば、金融機関にとって CRA は、融資を地理的に分散させなくてはならないという強制力になっているという。

これに対し、CRA に批判的な論は、低所得層向け融資の低さは、所得水準の低位性、担保の不足などによる借入需要の低位性によるもので、CRA を遵守させることは、結果として、不採算貸出やハイリスク貸出を増加させて、金融機関経営を圧迫させるとともに、非効率な投資活動を促して資源配分を歪めるといっている。CRA 格付けの改善のために無理して融資を拡大すると、その融資の質は劣化すると懸念があるのである。また、先に指摘したように、CRA 格付け自体の信頼性に対する問題もある (CRA Grade Inflation)。さらに、GLB 法成立後の金融業の相互参入の活発化の中で、時代遅れになっているのではないかの議論もある。

CRA の適用についてヒアリングを行なうと、当局による数値規制があるわけではないが、強制力を持たないガイドラインとされる quota という概念が登場する。Quota は、具体的な数字によるものではなく、ガイドラインにすぎないが、実際には当局が金融機関に quota の設定を求めるようである。当局が CRA に関する権限として持つのは民間セクターにおける信用供与のフローの決定であり、当局が信用の配分を行なうことはできないとはいえ、中小企業向け融資のデータを公表することによって金融機関にプレッシャーをかけ、マー

ケットの反応に影響を与えることになるといわれる。

[2. 2] CRA 専門銀行

CRA に対する積極的評価をする立場から、その具体的な証拠として挙げられるのが、CRA 専門銀行である。この CRA 関連貸出を専門とする銀行として有名なものが、シカゴの Shore Bank である。Shore Bank は、1973 年に創設され、当時は South Shore Bank と呼ばれていたが、2001 年改名した。。コミュニティ開発銀行の第 1 号で、株式組織形態の商業銀行であるが、株主はすべて個人株主であり、協同組織に類似する面を持つ。

Shore Bank は、その業務として、コミュニティの住民や小規模事業者に対して革新的な金融と開発サービスを提供してきた（地域の協会やコミュニティ団体向け融資、志のある不動産・管理会社向け融資など）ほか、金融的に排除されているコミュニティや住民・小規模事業者の可能性を追求することをビジョンとし、消費者に対する金融教育、事業者としての訓練、融資のためのコンサルティングを実施の上で、ハイリスクの金融を行なっている（環境保全事業向け融資、地域の再生事業の計画）。

Shore Bank の特徴は、借り手に対して、技術的・専門的な支援を行ない、モニタリングに多くの時間を割くことによって、地域開発投資を事業として成立させていることといわれる。その結果として、株主に対しては納得のいく配当を実現し、預金者にも市場で競争できるだけの金利を提示している。株主は、適当な利益の配分と同時に、地域によい変化をもたらしたいという、ダブル・ボトム・ラインといわれる願いを持っている。それは、長期的に見れば、地域の改善がマクロ経済と地域社会全体の改善に反映するという理念に基づくからである。

Shore Bank の融資担当者は、融資を可能にするような方向で対応するようなトレーニングを受けており、融資に当たっては人格アセスメントが中心となっている。すなわち、融資の申し込みをしている人がどんな人か、その人が事業を行なうことにいかなる意味があるのか、を理解することに時間をかけるのである。ローン承認書類は 1 ページ半程度のもので、雛型を決めていないことにもその方針が表われている。このことは、銀行と地域が人間的な関係性の上で構築されており、そのうえで個々人に実行される融資が、その人の仕事に方

向付けを与えるものとされ、これらの積み重ねが、結果として地域に寄与するものというスキームになっている、といわれる。

[2. 3] CRA に対する消極的評価

CRA は、前述のように、不採算貸出・ハイリスク貸出を増加させることにより、金融機関の経営を圧迫し、その結果、非効率な投資活動を促し、資源配分に歪みを発生させる懸念があるといわれる。

Gunther [2002] は、CRA 格付けのデータと、銀行経営の健全性をチェックする銀行統一格付けである CAMELS のデータを用いて、

- ① CRA 格付け改善のために融資を拡大すると、CAMELS が悪化すること、すなわち、融資の拡大と経営の健全性の間にトレードオフ関係があること、
- ② 資産の質に問題が発生した銀行が、既往の融資の建て直しに経営資源を割いて新規融資を抑制する場合でも、規制当局は CRA 関連活動が不十分と評価しがちであること、
- ③ CRA 格付け改善のために低所得層向け融資に注力すると、CAMELS 格付けが悪化する傾向がある、

を指摘して、CRA に対して消極的な立場を示している（小野 [2003] 参照）。

[2. 4] FRB [2000], *The Performance and Profitability of CRA-Rated Lending.*

アメリカ議会は、GLB 法の審議に際して、FRB に対して CRA 融資の収益性に関する包括的な調査を指示し、FRB は包括的なサーベイを金融機関に対するヒアリング調査により行なった（500 の大手金融機関（資産規模 10 億ドル以上）を対象、143 機関回答（回答率 28.6%））。この調査は、CRA により不採算貸出が生じ、金融機関の収益が圧迫されているのではないかの懸念を検証するためのもので、CRA 関連融資の収益性に注目した分析を行なったものである。

同調査によれば、

- ① 1999 年に調査対象の 500 機関で 7,120 億ドルで、そのうち 18%・1,301 億ドルが CRA 関連融資である。FRB 推計では 500 機関で CRA 関連融資の 3/4 がカバーされ、回答機関では約半分がカバーされるという（表 3）、
- ② CRA 関連融資について、約 85% の回答者が収益ありとしているが、住宅関連向け、小規模事業者向け、地域開発向けに分けると、いずれの融資

（表3） FRB 調査の融資データ（単位：億ドル）

	貸出残高	CRA 関連残高	同構成比（%）
住宅購入・リファイナンス	5,701	560	10%
住宅修繕	120	22	18
小規模事業者	1,170	589	50
地域開発	130	130	100
合計	7,120	1,301	18

も収益性ありとされるものの、住宅関連融資の収益性が劣る一方、地域開発は限界的に収益性ありとされている。全回答の2/3が新規のビジネス機会に繋がったとしている、

③ 小規模事業者向け融資に限ると、CRA 関連融資と非 CRA 関連融資の収益性に差はなく、小規模事業者向け融資は全 CRA 関連融資の45%に達し、地域開発向け融資を加えると55%程度になって、この2つの分野は収益性のある融資になっている。この点は、CRA 関連融資には収益性がないとの批判を一掃するものとしている。残りの45%は住宅関連向け融資であるが、それでも収益性ありの回答は住宅購入で82%、住宅修繕で86%であり、決して収益性が劣るわけではない。しかし、非 CRA 関連融資よりも収益性は劣ると考えられる、

④ 回答機関の63%は、通常非 CRA 関連貸出と比較した場合、CRA 関連貸出の相対的収益性は劣っているとされている、

となっている（図1参照。表4）。

このFRBの調査に関連して、Lacy and Walter [2002] は、

- ・CRA の評価に当たって重要なのは、CRA によって追加的に創出された限界貸出の収益性であるが、FRB 調査は平均収益であるので、解釈に限定が必要なこと（CRA による貸出の限界収益がマイナスでも、他の貸出の限界収益がプラスであれば、平均収益はプラスになる可能性がある）、
- ・FRB 調査で相対的に収益性が劣るとの回答が多いこと、

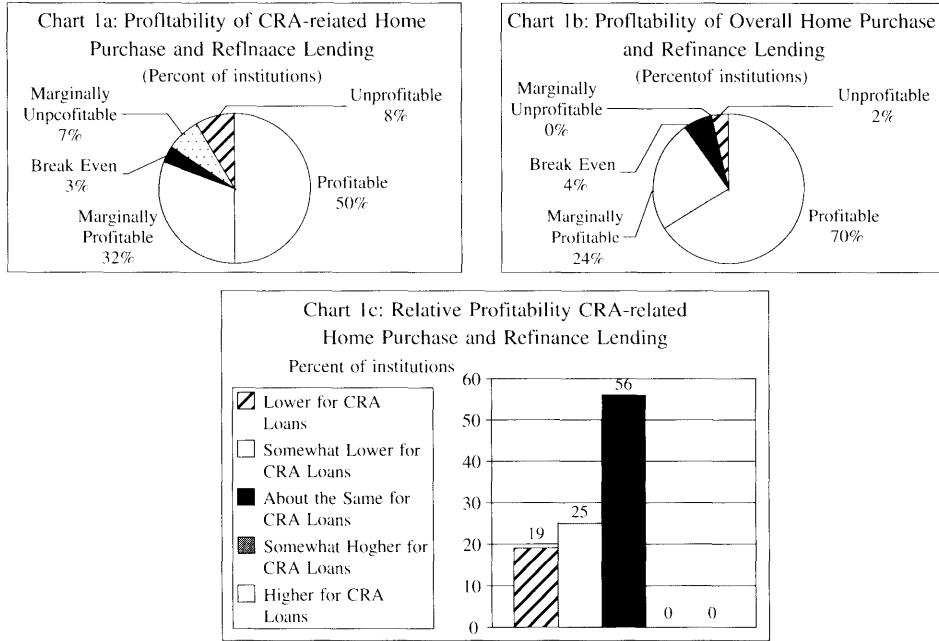
から、CRA に対してやや厳しい評価をしている（小野 [2003] 参照）。

一方、Canner et al. [2002] は、同じFRBの調査に関連して、

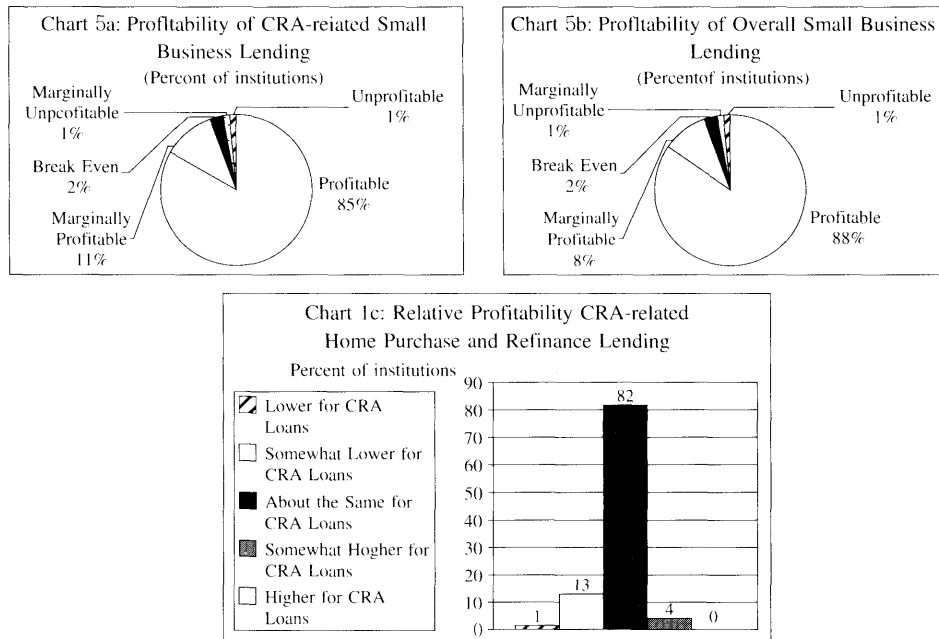
- ・融資の収益性は、借り手の属性に応じた需要構造の相違に留意すべきであること、

(図1) CRA 関連貸出と非-CRA 関連貸出

(1) 住宅ローン (FRB [2000] Executive Summary, p. xvii)



(2) 小規模事業者ローン (FRB [2000] Executive Summary, p. xxi)



（表4）FRB の調査

(1) 収益性ありとの回答金融機関の割合（単位：％）

	貸出分類	収益性あり・ 限界収益性あり	損益分岐	不採算・ 限界不採算
住宅購入・リファイナンス	合計	94	4	2
	CRA 関連	82	3	15
住宅修繕	合計	94	2	4
	CRA 関連	86	4	10
小規模事業者	合計	96	2	2
	CRA 関連	96	2	2
地域開発	合計	93	4	3

(2) per CRA dollar basis での回答（％）

	貸出分類	収益性あり・ 限界収益性あり	損益分岐	不採算・ 限界不採算
住宅購入・リファイナンス	合計	99	1	0
	CRA 関連	85	2	13
住宅修繕	合計	94	0	6
	CRA 関連	79	2	19
小規模事業者	合計	100	0	0
	CRA 関連	100	0	0
地域開発	合計	99	1	0

・借手手の所得水準や信用リスクを調整した貸出スプレッドの推計値は、CRA 関連とそれ以外とでは有意に差は見出せないこと、を指摘して、CRA に対する批判的見解に対しては懐疑的である（小野 [2003] 参照）。

3. 日本版 CRA に関連して

[3. 1] 日本における CRA の議論：金融アセスメント法

わが国でも、中小企業に対する貸し渋り問題などから、日本版 CRA の導入の動きがあり、金融アセスメント法ないし地域金融円滑化法と呼ばれる法制化の動きとして知られている。この動きは中小企業の団体などや民主党・共産党の立法化に現れている。

これらの動きに共通の認識は（以下は、金融アセスメント法に関する各種ホーム

ページによる), 貸し渋りなどの克服には, 以下のような考え方が必要というものである。すなわち,

- ① 国民と中小企業に貢献する健全な金融機関を育てることが重要であること,
 - ・ 地域と中小企業への円滑な資金需給をはかること (円滑な資金供給),
 - ・ 貸す側と借りる側との公正な取引関係をつくること (利用者の利便),
 - ・ 地域と中小企業を支える健全な金融機関を育てること (金融機関経営の健全性),
 - ・ そのためには, これまでの官僚の裁量に依存した事前規制型の金融行政から, 利用者が好ましい銀行を選択する事後評価型への転換を進めることが有効であること,
 - ・ 利用者が, 単に財務の健全性だけでなく, 公共性の観点から, 利用者にとって必要な銀行を選択できるようにすること,
- ② そのためには, 「金融アセスメント法」の法制化が必要であること,
 - ・ 地方自治体毎に貸し手と借り手と第三者で構成する金融アセスメント委員会 (仮称) を設置すること,
 - ・ 金融アセスメント委員会の主な役割は「地域や中小企業への円滑な資金需給がはかられていること」, 「貸し手と借り手との不公平な取引慣行 (物的担保優先, 連帯保証など) の改善がはかられていること」などについて必要な情報を収集し, 評価し, 結果として金融機関の資金の一定割合を地域や中小企業に向けさせること,
 - ・ 金融アセスメント委員会が評価した結果を対象金融機関に伝えるとともに, 国民がその結果をもとに様々な選択ができるよう適切な方法で開示すること,
 - ・ 対象金融機関は, 銀行, 長期信用銀行, 信用金庫, 信用協同組合, 労働金庫, 政府系金融機関,
 - ・ 金融機関側が融資条件を一方的に変更する場合のルール確立及び借り手が不当と感じた場合など苦情についての再審査及び調停の窓口を金融アセスメント委員会に設けること,
 - ・ 監督官庁は, 金融アセスメント委員会の評価結果をもとに, 対象金融機関の業務改善及び支店の開設・合併等の許認可の判断材料とするこ

と、

③ 「金融アセスメント法」でいう銀行の評価基準

- ・「円滑な資金需給」「利用者利便」, 「経営の健全性」の観点に立って必要な情報を収集して金融機関の活動を評価し, その結果を公表することを義務づける法律なので, 公開された適切な情報を手がかりに金融機関の選択を国民自ら行うことによって健全な金融機関を育成し, 厳しい局面にある地域経済に活力を取り戻すものとされること,
- ・中小企業への強制的な貸出規制や, 政府による信用創造ではないこと,
- ・公共性に基づいた銀行の情報公開のルールを設定することで, 利用者が銀行を選択するという市場原理が働くことにより, 銀行は自ら利用者を意識した経営を行うようになるように誘導すること,

というものである。

このような認識が金融アセスメント法として国会での立法化に繋がっている。民主党案は, 内閣府の外局として委員会を設置し (委員会は, 金融機関の地域金融に係る業務の運営に関し調査・評価し, 報告徴求権を有する), 地域金融の円滑化に対する個々の銀行等の寄与の程度に関する評価制度 (評価は, 信用供与の状況, 地域振興に貢献する業務の状況, 利用者利便の増進を図る業務の状況等を対象に実施。評価結果は国会に報告され, 一般に公表される。監督官庁は記入機関の合併等に関して, 利用者から意見を聴取できる場を設ける。報告書未提出, 記載事項未記載, 虚偽報告, 虚偽答弁などには罰則あり) 等を設ける「地域金融の円滑化に関する法律案」を第151回通常国会において参議院に提出したが (2001年6月), 審議は行なわれず廃案となった。第154回通常国会でもほぼ同様の内容の法案が参議院に提出され (2002年2月) 審議は行なわれず, 継続審議となり, 第155回臨時国会で参議院において提案理由説明が行なわれ (2002年11月14日), 11月19日に参議院財政金融委員会において審議が行なわれた後, 廃案となった。

共産党は, 第154回通常国会において「地域金融の活性化に関する法律案」および「中小企業等協同組合法等の一部を改正する法律案」 (地域金融活性化法案) を参議院に提出したが (2002年7月。都道府県が地域金融機関からの報告に基づき, 信用供与の状況・地域振興に貢献する業務の状況・利用者利便の増進を図る業務の状況等について調査士, 地域金融の活性化に対する寄与の程度に関する評価を行ない公表するほか, 利用者等からの苦情処理を行ない, 地域金融の活性化に関する審議会を

設け、調査審議し、また信金・信組に対する検査監督等事務の一部を知事が行なう)、審議は行なわれず廃案となった。第 155 回臨時国会においても同内容の法案が提出されたが(2002 年 10 月 29 日)、審議が行なわれないまま廃案となった。第 156 回通常国会においても同内容の法案を参議院に提出した(平成 15 年 1 月 24 日)。

このような金融アセスメント法案に対しては、中小企業家同友会が制定に向けて請願署名活動をおこない、100 万人を超える署名を得ている(2003 年 1 月末)。また、地方公共団体でも金融アセスメント法意見書の採択が行なわれている(21 都道府県 555 議会, 2003 年 1 月末)。

[3. 2] 日本版 CRA への評価

筆者は、1995 年 1 月 13 日に金融制度調査会・基本問題検討委員会において地域金融の報告を行なった際、CRA の考え方を日本にも適用する意義を論じたことがある。地域金融において資金を円滑化する上で、CRA 的発想は有効であると考えられる(村本[1997])。

しかし、CRA の精神からすると、日本の金融アセスメント法とアメリカの CRA には相違もあると思われる。少なくとも、CRA が数量規制でないこと、および金融機関の安全性・健全性(in safe and sound matter)を害さないことという基本的視点からの整理が必要であろう。日本の金融アセスメント法は、地域金融活性化に眼目があり、そのパフォーマンスを評価する点で CRA と類似しているが、やや強制的力を持たせる印象が強く、もし数量規制を念頭に置くものであれば、この点は CRA と決定的に相違する。表 3 は、民主党案の開示項目と、地方銀行が実際に開示している項目を並べたものであるが、ほとんど差はない。差があるのは、融資の却下の件数やその理由とか、融資条件変更のルールやその理由、あるいは苦情処理などである。この点が、強調されると、開示項目はかなり強制的になる可能性なしとしない。数値目標として位置付けないとしても、金融機関にマイナスのインセンティブを与える可能性があるかもしれない。CRA が金融機関のメンタリティを変化させ、これまで注目しなかった領域・地域にビジネス・チャンス拡大したように、金融機関の戦略に寄与するような立法であることが期待される。わが国では、公的資金注入銀行に対して、中小企業貸出目標が設定されているが、新たな分野に進取して競争促

（表3）金融アセスメント法と地域金融機関の開示項目

民主党案の調査項目	地域銀行の地域貢献の情報開示例
1. 円滑な資金の需給 ①金融機関全体の貸出／預金比率 ②当該地域における貸出／預金比率 ③当該地域における生活性融資と事業性融資の状況 ④生活性有志の所得階層別構成 ⑤事業性有志の事業別（産業分類）、事業規模別構成 ⑥借入申請と受理、却下の件数構成比 ⑦融資条件変更についての融資先との協議状況	1. 地域への信用供与の状況 ①貸出業務全般 ・貸出金残高 ・業種別貸出金残高・件数 ②中小企業向け貸出業務 ・中小企業向け貸出金残高 ・中小企業向け貸出金比率 ・保証協会保証付き貸出金残高 ・地方公共団体制度融資残高 ③個人向け貸出業務 ・個人向け貸出残高 ・個人向け貸出金比率
2. 融資利用者の利便性の確保 ①書面による融資基準の公表及び拒否理由の通知 ②事業性有志における物的担保設定、第三者保証の設定構成比 ③融資条件の変更について融資先への文書通知。また、ルールの有無。 ④預金者、融資先の利便性を高めるための努力や活動状況 ⑤預金者・融資先からの苦情を処理するルールの有無	2. 地域のお客さまへの利便性提供の状況 ①顧客接点の状況 ・有人店舗数 ・1日平均来店客数 ・無人店舗数 ・ATM設置台数 ・住宅ローンセンター数 ②預金業務等の状況 ・預金残高 ・預かり資産残高（個人）
3. 地域の振興への貢献 ①企業の再生への寄与の程度 ②地域の活性化のための支援の多寡	3. 地域活性化への取組状況 ・創業向け投資事業組合による投資額 ・創業企業向け基金対象制度の融資実行額

進になるとの期待に反して、一部の優良中小企業に対する金利ダンピングによる貸出増加や大企業の子会社である中小企業への融資拡大に繋がった弊があり、このような状況を招かない制度設計こそ期待される。

この点で、規制値による強制型ではなく、促進型・インセンティブ付与型の設計が重要と思われる。とくに、地域再生・地域活性化が地域金融の課題であるが、これへの貢献を促す手法として活用するのだとすれば、先に指摘したアメリカの Bank Enterprise Act や CDBFIA 的な法制との合体による誘導施策が必要であろう。基本的には市場活用の金融システムの構築に当たって整合性をいかに保つかということであり、もしわが国でも欧米諸国に見られる金融排除

や融資差別の懸念があれば、同趣旨の規制もありうるかもしれない。2003年3月の金融審議会『リレーションシップバンキングの機能強化に向けて』報告を受けた同アクションプログラムでは、地域金融円滑化会議が都道府県毎に設置され、四半期ごとに地域金融の状況をチェックすることとなったのは、一つの方向であると評価される。すなわち、「貸し渋り・貸し剥がしホットラインにより金融当局に寄せられた情報や、各金融機関等に寄せられた苦情・相談等に関し意見交換を行うため、都道府県毎に金融当局、中小金融機関及び関係業界団体から構成される「地域金融円滑化会議」を新たに設置し、平成15年度から四半期毎に開催する」という方向が、日本版CRAに繋がれば、その意味は大きい。

4. 結びにかえて

アメリカのCRAは、マイノリティ対策・低中所得層対策などから、地域開発・振興対策に変貌してきた。具体的・明示的な数値目標を設定するものではないとはいえ、quotaの設定により、事実上の誘導を行なう性格は持っている。それよりも、金融機関にインセンティブを持たせることで、地域開発への寄与に積極化させることが意図されていることは、CRAのもう1つの側面であろう。市場とのマッチングを図ることで、その有効性を高めようとの工夫でもある。しかし、GLB法導入移行、時代遅れとの評価も議論されており、今後の展開が注目される。しかし、業務の多様化を図る上でも、CRAの遵守が必要という視点は決して陳腐化することはなかろう。

日本版CRAは、法案の段階まで来ているが、いまだ成立には至っていない。前述のように、2003年3月の金融審議会報告『リレーションシップバンキングの機能強化に向けて』を受けたアクションプログラムには、地域金融円滑化会議が設置され、四半期毎に地域での資金の円滑化をチェックすることになっており、事実上のCRA的装置が導入された。この装置の検証も今後の課題となろう。同アクション・プログラムでは産業クラスター計画への参画なども盛り込まれたが、その成果を預金保険料の軽減などのインセンティブとして活用することも必要であろう。今後、地域の再生に主体的に取り組み、金融機関の戦略として位置付けられたときには、一層の評価を加えるような工夫が必要となる

う。CSR（企業の社会的責任）なども重要な視点となるはずである。

（むらもと・つとむ 成城大学経済学部教授，経済研究所所員）

【参考文献】

- Canner, G., Laderman, E., Lehnert, A. and Passmore, W., "Does the Community Reinvestment Act (CRA) Cause Banks to Provide a Subsidy to Some Mortgage Borrowers?," FEDS paper 2002-19, April 2002.
- FRB, *The Performance and Profitability of CRA-Rated Lending*, July 2000.
- Gunther, J., "Safety and Soundness and the CRA: Is There a Conflict?," FRB of Dallas, *Economic Inquiry*, Vol. 40 No. 3, July 2002.
- Haag, S., *Community Reinvestment and Cities: A Literature Review of CRA's Impact and Future*, The Brookings Institution, 2000.
- Lacy, R. and Walter, J., "What Can Price Theory Say about the Community Reinvestment Act?," FRB of Richmond, *Economic Quarterly*, Vol. 88 No. 2, Spring 2002, pp. 127.
- Thomas, K., "CRA Grade Inflation," Working Paper No. 312, Levy Economics Institute of Bard College, Sep. 2000.
- , "CRA's 25th Anniversary: The Past, Present, and Future," Working Paper No. 346, Levy Economics Institute of Bard College, June 2002.
- 木村 温人『現代の地域金融—「分権と自立」に向けての金融システム—』日本評論社，2004年3月。
- 松田 岳「米国の地域コミュニティ金融—円滑化策とそれが機能するための諸条件—」金融庁金融研究研修センター，ディスカッション・ペーパー・シリーズ Vol. 14，2003年3月19日。
- 村本 孜「米国金融機関の消費者保護に要する負担—規制遵守のための費用とCRA—」『成城大学経済研究』第127号，1995年1月，pp. 235~251。
- 「早期是正措置と共同組織金融機関経営」『金融ジャーナル』第38巻第4号，1997年4月。
- 小野 有人「米国CRAにみる「リレーションシップバンキング強化策」の功罪」『みずほ欧米リサーチ』No. 10，2003年4月，pp. 8~10。
- 柴田 武男『地域再投資法入門：銀行の公共性と社会性を考える』JPRN（日本太平洋資料ネットワーク），1997年11月。
- 高月 昭年「銀行構造の変化と資金地元公平還元法の拡大」『証券経済研究』第20号，1999年7月，pp. 49~79。
- 谷 直樹「信用の地域化は地域を活性化するか？」湯野勉編著『京都の地域金融』日本評論社，2003年3月。

アメリカの地域金融促進政策—CRA の問題—

アメリカの地域金融促進政策

(研究報告 No. 40)

平成 16 年 3 月 20 日 印 刷

平成 16 年 3 月 25 日 発 行

非売品

著 者 村 本 孜

発行所 成城大学経済研究所

〒157-8511 東京都世田谷区成城 6-1-20

電 話 03 (3482) 1181 番

印刷所 白陽舎印刷工業株式会社