

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

松田岳[†]

要旨

「地域金融の円滑化を如何にして図るか」は、昨今我が国でも金融監督政策上重要な政策課題と認識されている。我が国において「金融の円滑化」は金融監督行政の任務であるとされていることもあって、これまで我が国の研究者が米国の金融制度を研究する際、米国の金融監督行政とりわけ金融監督に関連する法制や規制に研究の焦点が当てられてきたように見受けられる。

とはいえ、米国における地域コミュニティ金融を円滑化するための政策は、金融監督政策に限られたものではなく、他の経済政策の影響から独立しているわけでもない。とりわけ税財政政策と金融監督政策は相互に関連し、影響を与え合っている。また、地域コミュニティの資金循環は、それら政策の複合的な影響を受けて変容を遂げていく。したがって、金融監督政策に加え、税財政政策をも含めた形で、包括的に「円滑化策」を論じることが有効なインプリケーションを得る上で肝要だと考えられる。

本稿では以上のような問題意識に立って、米国における地域コミュニティ金融の「円滑化策」を金融監督政策に限定せず、コミュニティの金融ニーズが満たされるべく行政府が行った施策を広く「円滑化策」と捉え、整理している。その際、「円滑化策」の内容そのものよりもむしろ、当該政策がそれぞれの時期に必要とされた時代背景や社会的ニーズ、さらにはそれら政策が定着した社会的・経済的条件が歴史的に準備される様に重点を置いて考察している。考察を通じて明らかになった政策的インプリケーションとしては、我が国においても(1)税財政などによるインセンティブ措置が必要ではあるが、それが効果的に機能するためには円滑化で「核」となる主体の育成もあわせて必要であること、(2)金融監督政策においては多角的な視点から金融機関をチェックする必要があること、が指摘できる。

^{*} 本稿の執筆にあたり、由里宗之中京大学助教授に貴重なご意見を頂いた。また、金融庁金融研究研修センターにおけるワークショップの参加者各位からも多くの有益なコメントを頂いた。なお、本稿は筆者の個人的見解であり、金融庁の公式見解ではない。

[†] 金融庁 金融研究研修センター 専門研究員。立教女学院短期大学、東京富士大学、嘉悦大学他非常勤講師。

目次

はじめに	3
第1節 地域コミュニティ金融の主たる担い手	4
第2節 地域コミュニティ金融と連邦政府による「円滑化策」の歴史的変遷	7
結び	26
参考文献	29
図表一覧	33

はじめに

「地域金融の円滑化を如何にして図るか」は¹、昨今我が国でも金融監督政策上重要な政策課題と認識されている²。我が国において「金融の円滑化」は金融監督行政の任務であるとされていることもあって³、これまで我が国の研究者が米国の金融制度を研究する際、米国の金融監督行政とりわけ金融監督に関連する法制や規制に研究の焦点が当てられてきたように見受けられる。

それら先行研究が「地域向け金融の円滑化策」に関連して得られるインプリケーションとしてしばしば引き出してきたのがコミュニティ再投資法（Community Reinvestment Act: CRA）とそれに関連する監督当局のレギュレーションであった。同法と関連規制は、1980年代に発生した貯蓄金融機関を中心とする金融機関の大量破綻に対応する形で、80年代末から90年代にかけて種々の立法措置やレギュレーションの改正によって運用の強化が図られてきた。こうした経緯を参考にし、我が国でもCRAに類する法律を制定することで、地域向け金融の円滑化を図ろうとする動きが展開されている。

CRAについては我が国においてもすぐれた先行研究が数多く存在する⁴。CRAとその関連規制の内容や制定・強化に至る背景、CRAに対する賛否両論とその論理、コスト問題を中心としたCRAが抱える問題点の析出、さらには近年における規制の変化などについて詳細な分析が加えられている。

とはいえ、米国における地域コミュニティ金融を円滑化するための政策は、CRAのような金融監督政策に限られたものではなく、他の経済政策の影響から独立しているわけでもない。とりわけ税財政政策と金融監督政策は相互に関連し、影響を与え合っている。また、地域コミュニティの資金循環は、それら政策の複合的な影響を受けて変容を遂げていく。したがって、金融監督政策に加え、税財政政策をも含めた形で、包括的に「円滑化策」を論じることが、有効なインプリケーションを得る上で肝要ではないかと考えられる。

¹ 「金融の円滑」とは銀行法制定当時の大蔵省銀行局長によれば「社会的に要請されている望ましい分野に資金を円滑に供給すること」（衆議院大蔵委員会、1981年5月6日、米里怨大蔵省銀行局長の蓑輪幸代委員への答弁。国会会議録は <http://kokkai.ndl.go.jp/> より検索可能）だと考えられている。本稿では「金融」を「資金供給」あるいは「貸付」に限定し、その円滑化策の研究を行っている。ただし、より包括的に「金融の円滑化」を論じるためには、「貸付」以外の金融サービスを含めて考察することが望ましいであろう。

² こうした認識が一つの背景となって、金融審議会金融分科会第二部会が「リレーションシップ・バンキングの機能強化に向けて」と題する報告書を提出し、金融庁が地域金融機関にリレーションシップ・バンキングの機能強化計画の提出を求め、その実行を監視・監督しているものと考えられる。なお、我が国における米国のリレーションシップ・バンキングに関する研究としては[由里, 2003]を参照されたい。「リレーションシップ・バンキング」概念の整理を行ったうえで、フランスとオランダの地域金融システムを主として「リレーションシップ・バンキング」の視点から分析し、日本への示唆を引き出したものとしては[山村, 2003]を参照されたい。また、米国の中小企業金融理論に関するサーベイについては[村本, 2002]が詳しい。

³ 「金融の円滑」はわが国の銀行法の目的（銀行法第1条）であり、かつ金融庁が果たすべき任務（金融庁設置法第3条）とされている。

⁴ 例えば、高田[1993]、柴田[1997]、高月[1997]、木村[2000]が挙げられる。

本稿では以上のような問題意識に立って、米国における地域コミュニティ金融の「円滑化策」を金融監督政策に限定せず、コミュニティの金融ニーズが満たされるべく行政府が行った施策を広く「円滑化策」と捉え、整理している。その際、「円滑化策」の内容そのものよりもむしろ、当該政策がそれぞれの時期に必要とされた時代背景や社会的ニーズ、さらにはそれら政策が定着した社会的・経済的条件が歴史的に準備される様に重点を置いて考察する。

本稿の構成は以下の通りである。

第1節では地域コミュニティ向け貸付を住宅モーゲージ貸付と中小企業向け貸付に分けて分析し、地域コミュニティ金融を主として担う金融機関像を探り出している。第2節では地域コミュニティ金融の「円滑化」策の歴史的展開を俯瞰することで、経済的・社会的条件が如何にして整備されてきたのかについて論じている。その際「円滑化策」の特色にしたがって「地域コミュニティ政策の確立期」、「財政措置による地域コミュニティ金融の創生が行われた時期」、「税制上の優遇措置によって地域コミュニティ金融の創生が図られた時期」、「金融監督によって地域コミュニティ金融の創生が図られた時期」の4つの時期に区分し、検討している。最後に我が国への政策的インプリケーションについて述べ、結びとしている。

第1節 地域コミュニティ金融の主たる担い手

そこでまず「円滑化」自体を論じる前に、米国ではどのように主体によって地域コミュニティ金融が担われているかについて確認し、問題の所在を明らかにしたい。

地域コミュニティの構成主体としてまず挙げられるのは、家計部門であろう。家計部門が金融機関からどのような貸付を受けているかをみたものが[図表 1-1]である⁵。家計部門の債務残高 8 兆 7,673 億ドルのうちその大部分（69%）を占めているのが、住宅モーゲージ借入（6 兆 505 億ドル）である。

企業部門の 99%（企業数ベース）を占める中小企業⁶もまた、地域コミュニティの構成主体と言えよう。なぜなら、中小企業は通常営業範囲が狭域で、地域コミュニティに密着した活動を行っているからである。中小企業へのファイナンスもまた、地域コミュニティ金融の重要な一部分と考えられる。

以下では、地域コミュニティ金融の中でも貸付、とりわけ住宅モーゲージ貸付と中小企業向け貸付に着目し、それがどのような主体によって担われているかについて見ていきたい。

⁵ 非営利組織を含む。

⁶ 米国においては 様々な中小企業 (Small Business) の定義が存在するが、中小企業庁 (Small Business Administration: SBA) によれば、「従業員 500 人未満の企業」を指して中小企業と定義する場合が多いとのことである[SBA, HP2]。

1. 住宅モーゲージ貸付

モーゲージとは、抵当貸付が行われる際に借入人が発行する書類の総称で、不動産抵当契約証書、借入金額記載の約束手形、火災保険証書から成る。住宅ローンの借入者はモーゲージを債権者に交付することで、住宅不動産を担保とする融資を受ける（住宅モーゲージ貸付）⁷。モーゲージは第三者に譲渡可能で、事実上有価証券に近い性格を持っている。

米国の住宅金融市場の構造を示したものが[図表 1-2]である。住宅金融市場は大きく二つの市場に分けられる。第一に、実際に住宅を取得する借り手に住宅取得資金を貸し付ける第一次市場である。オリジネート（組成）された債権は、債務の弁済が終わるまで全額そのままオリジネータ（組成者）の元にあるわけではない。信用リスク抑制、流動性確保など様々な理由から、モーゲージ債権の一部は他の主体に売却される。他の主体との間で債権の売買を行う市場が第二次市場である。

住宅モーゲージのオリジネーションシェアを示したのが[図表 1-3]である⁸。モーゲージ・カンパニーがオリジネート市場で圧倒的シェアを有しており、次いで商業銀行、貯蓄金融機関の順となっている。モーゲージ・カンパニーとは、モーゲージ・バンカーとモーゲージ・ブローカーの総称である。前者は、ローン資金を商業銀行などから短期に調達し、自身の支店網の窓口や提携金融機関、後述するモーゲージ・ブローカーなどを通じて、住宅モーゲージ貸付を実行する金融機関である。住宅モーゲージ債権を一定量プールした上で、連邦抵当金庫（Federal National Mortgage Association: Fannie Mae）などの住宅関連の政府関連企業体（Government Sponsored Enterprise）（以下、住宅関連 GSE）に売却し、この売却代金で最初に調達した資金の返済を行う⁹。モーゲージ・バンカーの収益源泉は、ローンのオリジネーション及び元利回収業務（サービシング）に基づく手数料収入である。一方、モーゲージ・ブローカーとは様々な金融機関の住宅ローン商品を仲介し、個々のローン申込者にとって最も適切かつ有利な商品の選択を助言する業態である。ローン情報の提供、ローンの申請手続きの代行、レンダーの紹介などに関わる手数料収入を収益基盤としており、その手数料率は概ね住宅ローンの

⁷ モーゲージ貸付には大きく分けて、固定金利モーゲージ（fixed rate mortgages: FRM）、変動金利モーゲージ（adjustable rate mortgages: ARM）、金利更改モーゲージ（renegotiable rate mortgages: RRM）、転換可能な変動金利モーゲージ（convertible ARM）、正味資産逓増モーゲージ（growing equity mortgages: GEM）、傾斜返済モーゲージ（graduated payment mortgages: GPM）、リバース年金モーゲージ（reverse annuity mortgages: RAM）の6つのタイプがある。詳細については[高木, 1986, 247～249 ページ]を参照されたい。

⁸ [Fannie Mae, 2003, p.8]。

⁹ 所有形態という意味では「民営化」された機関であるが、「業務内容、役員人事などいずれも対応する政府機関の監督下で厳しく規制されるばかりでなく、連邦政府の補助金や投融資活動に支えられている」「政府関連機関は、連邦政府の予算上の財政負担を回避すると同時に、可能な領域ではできるかぎり民間資金を導入し、公的金融業務を市場ベースにゆだねる志向を体現するものである」[井村, 2002, pp.101-107]。

金額の1～2%程度である¹⁰。

モーゲージ・ブローカーは住宅金融の窓口・チャネルとして重要な役割を果たしていることは確かだが、それ自体住宅モーゲージ貸付を行うことはなく、いわば貸出の仲介を行っているに過ぎない。一方、モーゲージ・バンカーは自身の債務という形で資金を調達し、信用リスクを負って貸し付けている点で、モーゲージ・ブローカーとは大きく異なる。ここで注意すべきは、1,500社程度存在するモーゲージ・バンカーの8割が商業銀行の子会社であるという点である¹¹。これらモーゲージ・バンカーは親会社から借り入れた資金で住宅モーゲージ貸付を行っており、銀行と対立し、競争する独立した業態というよりも、実質的には「モーゲージ専門の銀行支店」としての性格を帯びており、約2割の独立系バンカーを除けば、モーゲージ・バンカーの大部分は商業銀行の一部と捉えることができる。したがって、オリジネーション市場で最大のプレゼンスを誇っているのは商業銀行であるということになる。

モーゲージは譲渡可能であるため、モーゲージ債権をオリジネートした主体と、最終的に資金の出し手となり信用リスクを負担している主体とが異なる可能性がある。[図表 1-4]は2002年6月末時点の住宅モーゲージの保有者構成、すなわちどの主体がどれだけ信用リスクを負担しているかを示したものである。証券化していない住宅モーゲージ債権を保有している最大の主体は商業銀行(42%)で、それに貯蓄金融機関(24%)が続いている。一方、モーゲージ担保証券(Mortgaged Backed Securities: MBS)については住宅関連GSE(30%)が最大の保有主体であり、それに商業銀行(18%)、非居住者(16%)が続いている。両形態を合計すると、最大のモーゲージ債権保有者は商業銀行(28%)であり、次いで住宅関連GSE(21%)となっている。1970年代に規制緩和されるまでほぼ独占的にこの分野を収益基盤として活動してきた貯蓄金融機関は14%と、商業銀行のほぼ半分程度のシェアにとどまっている。

商業銀行の住宅モーゲージ貸付残高の規模別シェアは、全商業銀行数の5%(405行)に相当する「資産規模10億ドル超」の銀行が81%のシェアを握る一方、残りの95%(7482行)に相当する「10億ドル未満」の銀行のシェアは19%となっている¹²。

2. 中小企業向け貸付

残高ベースでみた中小企業向け信用供与の金融機関別構成比を表にしたものが[図表 1-5]である。米連邦準備制度理事会(Board of Governors of Federal Reserve System: Board)が1998年末に行ったサーベイによると、中小企業向け信用供与の最大の担い手は商業銀行であった。商業銀行は65%と圧倒的なシェアを有してお

¹⁰ [篠原, 2003, 4 ページ]。

¹¹ [篠原, 2003, 3 ページ]。

¹² 計数は[FDIC, HP1]より。[図表 1-6]との衡平を保つために、2001 年末のデータを使用した。なお、ここでの住宅モーゲージ貸付は「1-4 family residential」のデータを利用した。

り、第二位のファイナンス・カンパニー（13.4%）を 50 ポイント以上引き離している。

商業銀行の中で、どの規模の商業銀行が中小企業向け貸付・零細企業向け貸付においてどれだけのシェアを占めているかについて見たものが [図表 1-6] である。貸出債権の保有比率で見ても、オリジネート比率で見ても、商業銀行 8079 行中、上位 0.9%（約 73 行）に相当する 100 億ドル超の商業銀行が 40%～46% のシェアを占めていることがわかる¹³。なお、中小企業へ信用供与を行う際の手法別シェアを示したものが [図表 1-5] である。最大のシェアを占めているのは、モーゲージ・ローン（35.1%）であり、それにクレジット・ライン（34.1%）が続いている¹⁴。

以上の分析から、大手商業銀行が地域コミュニティ向け貸出において重要な役割を果たす主体であることが明らかになった¹⁵。次節では、地域コミュニティ向け貸出における大手商業銀行のプレゼンスの高さの背景を探るために、連邦政府による地域コミュニティ金融の種々の「円滑化策」が辿ってきた歴史的変遷を俯瞰する¹⁶。

第 2 節 地域コミュニティ金融と連邦政府による「円滑化策」の歴史的変遷

住宅向け貸付においても、中小企業向け貸付においても大手商業銀行が主たる役割を果たしているのが地域コミュニティ金融の現状である。こうした現状が如何にして形成されてきたかを見るために、歴史的にその展開を追うことにする。もちろん、地域コミュニティ金融が円滑に行われるか否かは、景気循環による影響を強く受けるものであることは当然であるが、本稿では、景気循環の影響で抱え込んだ様々な問題を連邦政府がどのように解消・是正・誘導すべく取り組んだかという「円滑化策」に着目して、考察を行いたい。

連邦政府による地域コミュニティ金融の「円滑化策」は、その内容から判断す

¹³ 本稿では大半のシェアを握る大手銀行に着目したが、だからといって小銀行あるいはコミュニティ銀行の意義を否定しているわけではない。[図表 1-6] から明らかなように、小銀行はその資産シェアに比べれば、貸付残高のシェアは高い。この事実は小銀行がコミュニティへコミットしていることを示している。

¹⁴ もちろんこの比率は融資を受ける産業ごとによって異なる。

¹⁵ ここでの「大手商業銀行」は我が国で「大手銀行」と表現されるところの都市銀行や大手地方銀行を想定してはならない。第 1 節の分析における「大手商業銀行」とはデータとの関係上 100 億ドル超の銀行を指しているが、我が国で 100 億ドル＝1 兆円超の銀行といえば、第二地方銀行も含まれる。あくまでも「米国の金融制度において相対的に大きな（上位 1% 程度の）金融機関」とご理解いただきたい。ちなみに、Board は毎年公表する米商業銀行の財務諸表分析の中で、上位 100 行を大手銀行（larger banks、うち上位 10 行を最大手銀行〔largest banks〕）、101 位～1000 位の銀行を中堅銀行（medium-sized banks）、1001 位以下を小銀行（small banks）と表現している。なお、「大手商業銀行」間にある戦略の相違を本稿では捨象している。例えば [Board, 2003a, p243] 参照。

¹⁶ 本稿では規制の影響のみを検討しているが、合併・統合による大規模化も、大手商業銀行の高いプレゼンスをもたらした一つの大きな要因であると考えられる [Board, 2002, p.37]。

れば、大きく四つの時期に区分できるのではないかと考えられる。第一期（1932年から1963年）は、住宅政策を中心としたコミュニティ政策の確立期である。第二期（1964年から1980年）は、連邦財政による地域コミュニティ金融の創生が行われた時期である。第三期（1981年から1988年）は、連邦税制により地域コミュニティ金融の創生が行われた時期である。第四期（1989年から現在）は、金融当局の監督により地域コミュニティ金融の創生が行われた時期である。

1. 第一期 住宅政策を中心としたコミュニティ政策の確立期

連邦政府がコミュニティ政策に積極的に乗り出したのは大恐慌期のことである。大恐慌は住宅市場に壊滅的な打撃を与えた。住宅建設は1925年の100万戸をピークに下降へと転じ、1933年には10分の1の10万戸にまで減少した。また、それを支える住宅金融システムも極度に不安定化し、住宅の抵当流れの件数は1926年の7万件から1933年にはその4倍弱にあたる25万件にまで急増し、持家率も1930年の46%から1940年に41%にまで低下した¹⁷。コミュニティの存立基盤たる住宅市場の混乱に対して、連邦政府がとった政策は3つの大きな柱から成り立っている〔図表2-1〕¹⁸。

第一に行われたのは、「貯蓄金融制度の安定化」である。住宅金融システムを安定化させるべく、貯蓄金融機関へ流動性を供給し、決済システムの根幹となる「中央銀行」が設立された。これが1932年連邦住宅貸付銀行法（Federal Home Loan Bank Act of 1932）により設立された連邦住宅貸付銀行（Federal Home Loan Bank: FHLB）である。また、信用不安を払拭し、貯蓄の安全性を高め、ひいては貯蓄金融機関の発展を促すために、連邦貯蓄貸付保険公社（Federal Savings & Loans Insurance Corporation: FSLIC）が創設され、貯蓄金融機関のセイフティ・ネットが整備された。これらにより商業銀行・連邦準備制度・連邦預金保険制度とは別に、貯蓄金融機関を中核とする貯蓄金融制度が確立・整備された¹⁹。

第二に、「信用保証制度の確立」である²⁰。連邦住宅庁（Federal Home Administration: FHA）は、持家の建設・購入における住宅モーゲージに公的保証を与え、1944年に設置された退役軍人庁（Veterans Administration: VA）は、退役軍人の住宅モーゲージに公的保証を与えた。FHA及びVAは住宅ローンの借り手から保険料・保証料を徴収することで、デフォルトに備えた基金を積み立て、それにより住宅信用に伴う信用リスクを民間金融機関とシェアすることで、民間金

¹⁷ [Stone, 1993, pp. 92-94].

¹⁸ 「米国の住宅政策において持家政策が『中心』であり、公共住宅は残余的な『周縁』的政策として位置付けられていた。これが米国の住宅政策の『分割主義』である」〔平山，1999，266ページ〕。

¹⁹ 合衆国建国以降1980年代前半までの米国金融制度の全体構造については、〔高木，1986〕が網羅的な分析を行っている。

²⁰ 米国の住宅金融に関わる信用保証システムは、米国の住宅政策の独自性を形成している。この点について〔井村，1997，142～145ページ〕を参照されたい。

融機関が負う信用リスクを低減させ、住宅信用の利用可能性を高めた²¹。その結果、住宅モーゲージ貸付の諸条件が緩和された。貸付金利はそれまでの10%から5%を下回る水準にまで低下し、返済期限はそれまで3~5年だったのが20年にまで長期化し、資産価値に対するモーゲージ貸付比率（Loan To Value: LTV）はそれまで資産価値の40%から50%に限定されていたのが80%にまで引き上げられた。住宅建設を望む消費者は、より安価に、より多額の貸付を受けることができるようになったのである²²。同時期に、「証券化機構の準備」も進められた。1938年に設立されたFannie Maeが、公的保証を受けた債権を買い取り、第二次市場を形成する準備を始めた。ただし、証券化の仕組みが確立されたのは1970年代、証券化が発展するのは1980年代以降のことである。

第三に「公共住宅政策」である。連邦政府により低家賃公共住宅を供給する公共団体に補助金の支給や融資が行われた。1932年に初めての公共住宅が供給されて以降34年までは公共事業庁（Public Works Administration: PWA）が、1937年住宅法（Housing Act of 1937）以降は地方住宅公社（Local Housing Authority: LHA）がその任に当たっていた。ところが、第二次世界大戦の直後は、政府の関与は民間部門の後押しをするにとどめ、できるだけ直接的な供給は控えるべきとの考えがあったことから²³、公共住宅政策が継続的かつ積極的に採用されるようになったのは次の第二期以降のことである。

2. 第二期 「財政」による地域コミュニティ金融の創生

1960年代に入って、大都市を中心に貧困問題が深刻化した。これは、1950年代以降、南部から移動してきたマイノリティが大量にアメリカの北部の都市に流入したことに起因するものである。マジョリティたる白人層は大都市郊外に移動し、良質な住宅地域を形成する一方で、大都市中心部（インナーシティ）では貧困なマイノリティが劣悪な住宅地域を形成していた。その結果、大都市のインナーシティではマイノリティと低所得者が比重を増し、貧困の集中、失業増大、住環境の悪化、コミュニティの荒廃などを招いた。

以下では、インナーシティの荒廃に代表されるコミュニティが抱える貧困問題に対して、連邦政府が行った政策について概観してみたい。第一期との最大の相違点は、コミュニティ政策において住宅だけでなく、より包括的なコミュニティ

²¹ これが可能になるのは「政府が将来の潜在的なリスクを負担することによってインプリシットな補助金効果を生み出す」ためである〔井村，1997，141ページ〕。

²² [Kleinberg, 1995, p.114]。

²³ 「現在にいたるアメリカの住宅政策の基本方針は、第二次大戦後の軍人帰還等を背景とした住宅需要への対策を契機として制定された1949年住宅法である。その中心は同法セクション2の国家住宅政策宣言（Declaration of National Housing Policy）にうたわれている『全ての家族に対し適切な住宅と良好な生活環境を提供する』という目標である。また、同宣言において『民間企業は、全需要の中の出るだけ大きな部分を満たすことが求められる』とし、政策目標達成の手段は主に民間部門にあるとされている。また、『政府の補助は、それによって全需要のより大きな部分が民間企業に満たされる場合に利用される』とされ、政府の関与は民間を後押しするものとされている」〔海外住宅金融研究会，1999，41ページ〕。

再開発・再活性化にも重点が置かれるようになった点にある。

2.1.住宅政策

連邦政府が第二期に行った代表的な住宅政策は、以下の四本柱から成る〔図表 2-2〕。

第一に、「公共住宅の供給」である。1964 年のジョンソン政権誕生以降、ニクソン共和党政権期の 1973 年まで積極的な公共住宅の供給が行われた。1971 年のピーク時には 9 万件を超え、1964 年の三倍強の水準に達した²⁴〔図表 2-3〕。また、1965 年には民間の住宅を借り上げて公共住宅として供給する方式も取られた（リース・ハウジング）。

第二に、「利子補給」である。連邦政府は持家を所有するに当たって借り入れたモーゲージ借入の利子を一部負担したり、賃貸住宅を供給するに当たって借り入れたモーゲージ借入の利子を一部負担したりした²⁵。

第三に、「家賃補助」である。これはニクソン共和党政権により導入された制度である。同制度は基準家賃として公正市場家賃を設定し、低所得者はそれ以下の家賃の住宅に住むことで補助を申請できるようになる。補助される額は、実際の家賃と所得の 25% の差額である。この制度は、住宅政策の重点が住宅供給の支援から住宅需要の刺激へとシフトする画期をなしたと言われている²⁶。

第四に、「信用保証制度と証券化機構の整備」である。連邦政府は、既に設立されている Fannie Mae を分割し、政府抵当金庫（Government National Mortgage Association: Ginnie Mae）を設立した（1968 年）。Ginnie Mae は VA 保証及び FHA 保険付の住宅モーゲージの証券化を準備するとともに、額面割れモーゲージを買い取り、それを Fannie Mae に売却するというタンデムプランを実施した（1970 年）。また連邦住宅貸付抵当公社（Federal Home Loan Mortgage Association: Freddie Mac）が設立され、VA 保証や FHA 保険が付かない住宅モーゲージの証券化の準備を開始した。Ginnie Mae が 1970 年に、Freddie Mac が 1971 年に、Fannie Mae は 1980 年に第一号のパススルー証券を発行した。証券化機構の整備はこれにより完了し、1980 年代の発展へとつながった²⁷。

2.2.コミュニティ開発プログラム

住宅政策に限定されない包括的なコミュニティ開発政策の源流はこの時期にある。その特徴は二点指摘できる。第一に補助金の目的・用途の決定に関するイニシアティブは当初は連邦政府にあったものの、1974 年を転換点として地方政府へと移管された点。第二に、コミュニティ開発プログラムへの民間団体や住民の参

²⁴ 1968 年住宅・都市開発法は 10 年間に 2600 万戸の住宅建設を目標として定めていた〔平山，1999，281 ページ〕。

²⁵ 前者が住宅法セクション 235 に、後者がセクション 236 に基づくものである。

²⁶ 〔平山，1999，288 ページ〕。

²⁷ 証券化については〔川村・下井，1986〕〔楠本，1987〕〔金子，1989〕などの先行研究が優れている。商業銀行の証券化については〔数阪，1991〕を参照されたい。

加が法的に定められた点である。

(1) カテゴリー・グラントからブロック・グラントへ

「貧困との戦争」下で連邦政府はコミュニティ開発に本腰を入れるようになった²⁸。コミュニティ政策の柱は連邦財政をコミュニティに投じることによって、その開発を支援するものであった。連邦財政の投入自体は第二期に一貫した政策であったが、その使途のイニシアティブを連邦政府が取るか、地方政府が取るかによって前半と後半に分けることができる。

第二期の前半は連邦政府がイニシアティブを取っていた時期である。同時期のコミュニティ開発に投じた補助金は「カテゴリー・グラント」と呼ばれていた。カテゴリー・グラントは、地方政府が連邦政府に対して補助を申請することによって与えられた。プログラムの種類に応じて連邦補助の目的と使途には厳密な定義が与えられていたことから、連邦政府がコミュニティ開発の大部分を拘束する結果となった。

後半は連邦政府から地方政府へとイニシアティブが移管された時期である。1974 年住宅・コミュニティ開発法 (Housing and Community Development Act of 1974) によってコミュニティ開発包括補助金 (Community Development Block Grant: CDBG) は設置された。「ブロック・グラント」は、人口 5 万人以上の都市の全てを対象として、人口、貧困率、過密住宅などの指標に応じて自動的に配分される仕組みであった。一定の制限はあるものの、地方政府が自由に目的と使途を決定することが可能となった。これにより、地方政府は自身のイニシアティブに基づいてコミュニティ開発政策を策定することが出来るようになった²⁹。

(2) コミュニティ・アクション事業

1964 年に成立した経済機会法 (Economic Opportunity Act of 1964) により、コミュニティ・アクション事業 (Community Action Program: CAP) が導入された。同事業は、全米の貧困地区に約 1,000 のコミュニティ・アクション機関 (Community Action Agency: CAA) を設置し、それを拠点として社会サービスを提供するプログラムであった。1964 年公民権法第 7 編 (Civil Right Act of 1964 Title VII: タイトル VII) に基づいて供給された補助金は、CAA を介してコミュニティ開発へと投じられた。

アクション機関は独立組織であり、公的機関、民間団体、住民の三者の代表から構成される。CAP の画期的な点は二点ある。第一に、参加する「住民」が、従来の地方政治の有力者、ビジネス・エリート、中産階級の代表から、解決すべき貧困問題を抱えているコミュニティの全ての所得階層の住民へと移り変わった点

²⁸ 「貧困との戦争 (War on Poverty)」はジョンソン大統領が議会にて宣言したもので、拡大する貧富の格差を解消すべく、一連の対策をとる姿勢を示したものである。具体的には経済機会法として結実し、コミュニティ・アクション事業を通じて、マイノリティが抱える貧困問題の解決が図られた。

²⁹ ブロック・グラントは補助金を分散的に配分する効果を持っていた。その結果、大都市のインナーシティの貧困化に対して重点的な財政の配分を行えなくなり、結果として大都市のインナーシティの貧困化を促進させた側面が指摘されている [平山, 1999, 292 ページ]。

である。第二に、民間団体としてコミュニティ開発法人 (Community Development Corporation: CDC) が主たる役割を果たした点である。タイトル VII で「企業に投資し、低所得者向けの住宅の修繕・建設、商業用スペースの改修、職業訓練教育、重要な社会的サービスの実施、そしてコミュニティの経済的再活性化に向かうような民間の人的・金融的資源を引き付ける」ものとして規定された CDC は、1960 年代の都市貧困化に呼応してインナーシティのマイノリティ・コミュニティから発祥した³⁰。

しかし、CAP は連邦政府主導であり、コミュニティとの関わりがより密接な地方政府を疎外する形で行われたために、州・地方政府の強い反発を招いた。そこで連邦議会は 1967 年に経済機会法の修正を行い、地方政府がアクション事業に介入できるようにするなど制度の改変が行われた³¹。

3. 第三期 「税制」による地域コミュニティ金融の創生

3.1. 補助金から税制上の優遇措置へ

(1) 住宅・コミュニティ開発政策の予算削減

一定の限界を持ちつつも、都市の再活性化において役割を果たしてきた連邦政府からの補助金供給は、レーガン政権の誕生とともに大幅な縮小を迫られた。レーガン政権は住宅政策の方向性を 1981 年に示したが、その中で「政府の介入は最小限にとどめることで、自由で規制のない市場を作り出す。それにより政府の政策によって歪められた市場は是正され、政府プログラムよりも効率的に民間セクターが住宅を供給できる」という見解を鮮明に打ち出した³²。これに伴い、1981 年の包括予算調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981) 成立以降 1987 年にかけて、補助金の供給経路として機能してきた住宅都市開発省 (Housing and Urban Development: HUD) の予算は 71% カット、公共住宅、補助住宅、家賃補助などの連邦補助による住宅政策の予算は 75% カット、コミュニティ開発に関連する予算は 32% カットされた。これを受けて連邦補助を受けた新規の住宅供給は 1977 年に約 36 万戸であったのが、81 年には約 19 万戸、85 年には 11 万戸、89 年には 8 万戸へと落ち込んでいった³³。州・地方政府に配分される連邦補助も縮小した。連邦政府の支出に占める州・地方政府への補助金の比率は、1978 年には 17% であったのが、88 年には 11% まで低下した。住宅供給のための独自財源確保に迫られ

³⁰ CDC の詳細については「3.2.CDC 産業の拡大・発展」の部分を参照されたい。なお、フランスでもアメリカの CDC に類する非営利組織の存在が認められる。フランスの非営利組織は地方分権の動きと連動する形で勃興している [山村, 2003, 28, 47, 62~65 ページ]。

³¹ [平山, 1999, 285 ページ] 参照。

³² [Nenno, 1996, p.19] [Hartman, 1986, p.363] 参照。なお、フランスでもコミュニティ金融における国家財政への依存から規制緩和への転換が見られた [山村, 2003, 54~62 ページ]。

³³ 家賃補助プログラムが 1983 年に開始され、89 年時点で新規住宅供給の 81% が同プログラムを利用していた。しかし、連邦補助による住宅供給の削減により、利用可能な住宅供給が絶対的な不足に陥っていた。

た州・地方政府は、住宅信託基金（Housing Trust Fund）の創設に取り組むようになった³⁴。

また、CDC は CAP に参加することによって、連邦・州政府からの補助金を手に入れて、その活動資金としていた。当初 CDC の資金調達の大半は、連邦・州政府・市議会を通じて支給された連邦政府の資金から構成されていたところが、先に見たように、レーガン政権の誕生した 80 年代初頭を境に、地域開発向け政府資金と貧困層向け住宅プログラムは激減したことから、連邦・州の財政資金をコミュニティに仲介するという CDC の役割も後退を余儀なくされた。CDC の資金仲介スタイルが形を変え、徐々にではあるが、再びその役割を増していくのは 80 年代半ば以降のことである³⁵。

（2）税制改正

「小さい政府」を標榜するレーガン政権の景気刺激策は、「減税」をその基本に据えており、住宅・コミュニティ政策においても同様であった。1986 年税制改革法（Tax Reform Act of 1986）により、低所得者向け住宅投資に対して、連邦所得税の還付がおこなわれるようになった〔図表 2-4〕。インセンティブが与えられたことで、非営利組織は民間セクタの資金を地域開発・地域再活性化に導入することができるようになった。あわせて、適格投資に対する税制上の優遇措置の拡大も行われた。銀行や保険会社、モーゲージ・カンパニーが CDC 向けに資金供給を行う金融機関は、低所得者層向け住宅貸付に関与した場合、非課税特典を受けることができた。銀行が 100 万ドルの非課税特典対象の住宅ローンを提供すれば、そこから得られる収益の 70～90% が非課税となる。

これにより、連邦政府が地域開発を財政資金により丸抱えする構造から、民間セクタの資金が地域の資金循環を円滑化しようとするインセンティブを与える構造へと変化したことを意味する。インセンティブを与えられたことにより新たに資金循環が創生され、CDC を中心としてコミュニティの再活性化が試みられるようになった。

3.2.CDC 産業の拡大・発展

（1）CDC とは

CDC はアフォーダブルな住宅を生み出し、雇用を創出し、低所得コミュニティへの社会サービスを提供することによって近隣を再活性化させることを目的としている。設立主体は地域住民であり、個人によって設立されることが多い。組織は非営利組織の形態をとる。地元コミュニティの住人によって組織されることが多く³⁶、理事会はボランティアによって運営されており、コミュニティの住人が

³⁴ 住宅信託基金とは利用可能な住宅の供給・確保を支援することを目的に設定された、公的資金を利用した独自の基金である。現在米国で少なくとも 257 の住宅信託基金が存在し、うち 36 は州の基金であり、残りはその他地方政府の基金である〔The National Housing Trust Campaign, HP〕。

³⁵ [Grogan and Proscio, 2000, pp.65-73]参照

³⁶ CDC の設立主体は多様であり、地方公共団体の関与の元に設立されるケースや金融機関が CDC を設立するケースもある。前者については〔仲田, 1999, 16～19 ページ〕を参照されたい。後者

理事会のメンバーとなっている。内国歳入庁 (Internal Revenue Service: IRS) より 501(c)(3)³⁷ 団体としての規制を受けるものの、認可を与えるのは行政府ではない。また、州政府や各種財団などの補助金提供者が補助金の提供基準として独自の行動基準を設けている場合は、それに服する。提供される金融商品とサービスとしては、エクイティ投資、モーゲージ貸付、デット・ファイナンス、リンク預金³⁸、個人開発勘定 (Individual Development Account: IDA) への拠出³⁹ などがある。コミュニティに対する技術支援サービスも行っており、投融資対象が成功すべく、マーケティング支援、事業計画助言、柔軟な生産ネットワークの構築、事業改善に対する助言などを行う。資金需要者としては主として、アントレプレナ、住宅所有者、事業家、住民団体などである⁴⁰。

資金調達は、前述の通り 1970 年代までは連邦・州政府に完全に依存する形態であった。ところが、1980 年代以降は政府の政策転換もあって、公的資金の構成比は CDC の資金源のうち概ね 10～15% に留まり、調達資金の大半は民間セクタからの資金が占めるようになった。政府の資金開発プログラムを通じて融資を受けることもあるが、銀行からクレジット・ラインを与えられ、必要な資金の融資を受けるケースが増えた⁴¹。また、直接銀行から借り入れるのではなく地域開発を目的とした財団、基金、ベンチャー・キャピタルなどから出資や貸付の形態で手に入れる資金も、CDC の調達資金の重要な部分を占めるようになっている。代表的な民間財団・基金としてはエンタープライズ財団 (Enterprise Foundation) や地元イニシアティブ支援機構 (Local Initiatives Support Corporation: LISC) がある。

については Board が監督している州法銀行と銀行持株会社が設立した CDC の一覧が [Board, HP] からダウンロード可能である。

³⁷ 内国歳入庁コード (Internal Revenue Code: IRC) 第 26 編 A 第 1 章 F.1. セクション 501 (3) 「Exemption from tax on corporations, certain trusts, etc」を参照されたい。なお IRC は合衆国法典第 26 編内国歳入コードに収められており、[USHR, HP1] で確認できる。

³⁸ CDC がリンク預金を申請してきた「対象」を審査し、適格と判断した場合、CDC の資金の一部を一定期間任意の金融機関に預金するというもの。その際、CDC が行う預金金利は平均的な水準よりも低めに設定する。金融機関はこの預金に基づいて (リンクして) 「対象」に融資を行うため、「対象」の金利負担も平均的な水準よりも軽くなる。同様の手法は地方政府によっても実行されている。例えばニューヨーク州の政府経済開発局のリンク預金プログラムを参照されたい [State of New York Banking Department, HP]。

³⁹ IDA のコンセプトを最初に発表したのは Sherradan 教授である [Sherradan, 1991]。IDA の邦文の解説としては [内閣府政策統括官, 2001, 17～18 ページ] がある。

⁴⁰ 本段落の記述は [Coalition of CDFI, HP2] に依拠している。

⁴¹ 「CDC に与える公的インセンティブに関連して、最近に起こった最も大きな動きは、2 年前に可決された法律である。政府融資は劇的に減少したが、米国政府は利用可能な住宅を米国内に年 10 万件を開発させるような、低所得者向け住宅税制上の優遇措置によって、住宅投資の刺激策をとった。その一方で、150 億ドルのイニシアティブに相当する新市場タックス・クレジットに関する法律が議会を通過した。それにより最初の一年間で地域開発向け投資を 25 億ドル生み出した。事業オーナーならば、ある種の投資能力を持っている NPO へ寄付を行うことで、税制上の優遇措置を受けることができた。政府は、最初の 3 年間に年 5%、次の 4 年間に 6%、7 年にわたって 39% の税優遇措置を供給することになっている」 [NCCED, プロトコル, 9 ページ]。

(2) 収益確保の手法

CDC が継続的な活動を行うためには、継続的に収益が得られる仕組みづくりができていなければならない。

CDC が十分な収益を獲得する手法として第一に挙げられるのは、適正利鞘の確保である。CDC の多くは自身の事業をファイナンスするため、一定の利鞘の確保を目指している。CDC の一般的な資金仲介のスタイルは、平均 6% の年利で資金を調達し、それを平均 10～11% で資金供給する⁴²。相対的に高い金利を受容できる背景には、資金需要者が金利よりも、事業をスタートするための資本を手に入れることを重視していることから、ある程度高金利を受容する環境があるためである。コミュニティにとっては、金利は高くても資金を手に入れることができるので満足する。CDC も適正利鞘が確保でき、それを技術アシスタントの支払いに充てられるので満足する。仮に CDC への資金供給者が銀行であれば、銀行は直接小口の貸出需要を相手にすることはせずに、返済が確実な 6% の貸出債権を手に入れることができる上、非課税特典を享受することができる。

第二に、業界団体によるコスト抑制への支援があげられる。CDC の業界団体であるコミュニティ経済開発国民会議 (National Congress for Community Economic Development: NCCED) は次のような手法で支援を行っている。傘下子会社である CCRC (Community Capital Resources Corporation) を通じて、Intrust USA⁴³ と共同出資で 国民経済機会基金 (National Economic Opportunity Fund: NEOF) を立ち上げ、財務省やデラウェア州の定める基準をクリアすることで、複数の税制上の優遇措置を受ける。優遇措置のため NEOF はより低コストな資金を供給できるようになる。NEOF から投融資を受けた CDC は資金調達コストを抑制することが可能となる⁴⁴。

(3) リスク抑制の手法

CDC がリスクを抑制する手法として第一に挙げられるのが、リレーションシップの構築による信用リスクの適切な把握である。CDC は地域コミュニティに関わる市場・人的ネットワーク・データに精通している。CDC はコミュニティの人々のことを熟知しており⁴⁵、彼らのプロジェクトが上手く機能するよう、支援することができる。

⁴² [NCCED, プロトコル, 16 ページ]。これら金利水準はインタビューを行った 2002 年 8 月時点のものであるため、その後金融緩和政策が継続される中で、金利水準も低下しているものと推測される。

⁴³ IntrustUSA は 1985 年に地域開発を主目的とした金融会社として Jim Mingrey によって設立された。現在の名称は国民経済機会基金株式会社 (National Economic Opportunity Fund INC.)。米財務省から 1997 年に Community Development Financial Institution として、2002 年に Community Development Entity としての認定を受けている。

⁴⁴ [NCCED, プロトコル, 17 ページ]

⁴⁵ CDC のスタッフはほとんどオフィスにいたことがなく、常に投融資先の状況をチェックしたり、コミュニティの状況をチェックするため出払っている [NCCED, プロトコル, 7 ページ]。CDC のスタッフは投融資先のあらゆることに通じている。例えば投融資した相手のガールフレンドや子供のことなどを把握している [NCCED, プロトコル, 8 ページ]

第二に、リスクの分散である。CDC は地域開発プロジェクトを行うにあたって、単独で行うことはせず、「シンジケート」を組んで活動にあたる。平均的なプロジェクトで合計 10～15 の異なる資金源が「シンジケート」を組む。CDC はまず SBA や HUD の支援プログラムを活用することで、政府機関の資金を引き込む。コミュニティに精通し、地域とのリレーションシップを持つ CDC がコーディネートしていることに加え、政府機関が「シンジケート」に参加することで、プロジェクトの信用度が増す。また CDC はそれ自身がコミュニティ構築・再興の専門知識を持つとともに、LISC などのテクニカル・アシスタントから専門知識の供給を受けることもできる。これらの要因から信用リスクが低減されることで⁴⁶、銀行などの金融機関や各種財団もプロジェクトへの参加が可能になる。銀行が行った投融資は CRA 貸出の一部として評価を受けることができる。さらにリスクを回避したい銀行は、シンジケート団に直接参加するほか、CDC や財団などを介して資金供給を行うこともできる⁴⁷。最終的には、平均的な例で 1 つの CDC につき、3～4 種類の政府補助金、5～6 の金融機関、2 つの財団、合計 10 以上の資金源からの資金を調達し、その原資の約 70～80% は銀行の資金によるものである⁴⁸。

(4) CDFI 産業の拡大

CDC 同様地域コミュニティの開発を一義的な目的を持つ金融機関である、コミュニティ開発金融機関(Community Development Financial Institutions: CDFI)が徐々に形成・展開するようになった。CDFI は必ずしも法的に規定された金融機関ではなく、その業務内容などの実態面から評価されることが多い。そのため各種研究・調査ごとにデータが大きく異なっているのが現状であり、統計的にその規模を正確に把握することは困難である。ここではコミュニティ開発金融機関連合(Coalition of Community Development Financial Institutions: CDFI Coalition)の定義にしたがって、CDFI を「地域開発を第一義的目的とする、あるいは使命とする

⁴⁶ さらに CDC はコミュニティが自律的に事業を運営できるよう、継続的な技術支援を行ったり、技術支援を行えるような人材をコミュニティに紹介したりする。これもまた信用リスクを低減させている [NCCED, プロトコル, 6 ページ]。

⁴⁷ [NCCED, プロトコル, 12 ページ]。

⁴⁸ 「NCCED は、リスク管理以外でも CDC の活動を支援すべく、連邦金融監督当局、議会スタッフや上院・下院議員に直接会い、支持を訴える。同時に「草の根運動」も展開している。NCCED のスタッフは全米の下院議員一人一人に対して電話・FAX・メールを大量に送付したり、下院議員たちが開いているタウンミーティングに出向いたりして、支持をしてもらえよう交渉する。NCCED の参加者のほとんどが、下院議員に対し年間 10 通の手紙を書いており、半年で NCCED 全体出約 1500 通の手紙を送付している。さらに NCCED は、CDC の要望を実現すべく、立法運動もおこなっている。CDC が提案する法律に対し、下院議員のうち 68 名が賛成し、現在は下院銀行金融サービス委員会にて審議中である。法案の動向については、常に NCCED 参加者に伝え、法案や立法活動について活発に議論を行っている」[NCCED, プロトコル, 13～14 ページ]。NCCED が提供するその他の支援プログラムとしては、市場分析プログラム、地域開発インターンシップ・プログラム、地域開発リーダーシップ協会、コーポレート・パートナーシップ・プログラム、新興リーダー・プログラム、人的資本開発イニシアティブ、リサイクルを通じた雇用創出、州コミュニティ経済開発協会プログラムなどがある [NCCED, HP]。

金融サービス機関」とする⁴⁹。

CDFI Coalition によれば，CDFI は(1)コミュニティ開発銀行 (Community Development Bank: CDB)，(2)コミュニティ開発信用組合 (Community Development Credit Union: CDCU)，(3)コミュニティ開発貸付基金 (Community Development Loan Fund: CDLF)，(4)コミュニティ開発ベンチャー・キャピタル・ファンド (Community Development Venture Capital Fund: CDVCF)，(5)零細企業開発貸付基金 (Microenterprise Development Loan Fund: MDLF)，(6)CDC の6つに分類される。CDC を除く各 CDFI の特徴をまとめたものが [図表 2-5]，CDFI Coalition が収集したデータを基に CDFI 業界の規模を示したものが [図表 2-6] である。CDC の部分で上述したとおり，CDFI も一般の金融機関が，投融資できないと判断したプロジェクトに対して投融資する方法を見つけ，低所得者用住宅，地域の再活性化に役立つ商業施設，コミュニティ施設，雇用開発にかかる金融支援，能力開発，トレーニング，プログラム開発などを行っている。

CDFI の多くは非営利団体 (Non Profit Organization: NPO) である。資金提供が貧困層のためのものである場合，あるいは基金の過半が大学，美術館，交響楽団などに提供される場合，当該団体は IRC の 501(c)(3)に基づいて「慈善団体」という認可を受けることができる。もちろん，NPO でない CDFI も数多く存在するが，CDFI はこの基準を満たすことにより NPO としての優遇措置を受けることができると同時に，NPO である CDFI への投資・融資は CRA 活動と評価されることから，CRA 規制の対象となっている金融機関からの資金調達を受けやすいというメリットもある。

3.3.規制緩和と地域コミュニティ金融の歪み

レーガン政権が標榜していた「小さい政府」は，軍事関連の歳出が増大し，結果として財政赤字が拡大したという意味では「成功」しなかったように見えるが，こと金融行政に関しては歳出の大幅カットが実現し，大「成功」を収めた。金融監督当局の人員は大幅に削減され，競争制限的な規制の緩和も実現した。

規制緩和により業態間の垣根が取り払われ，業態を越えた自由な競争が可能となった。企業向け貸付を主たる業務としてきた商業銀行と住宅向け貸付を主たる業務としてきた貯蓄金融機関との大競争時代が始まったのも，レーガン政権期の規制緩和によるものである⁵⁰。競争激化は経営の効率化をもたらす一方で，コミ

⁴⁹ 財務省が設置したコミュニティ開発金融機関基金 (Community Development Financial Institutions Fund: CDFIF) が認定した CDFI は 2003 年 6 月 13 日現在，679 機関存在し，その内訳は次のとおりである。銀行・銀行持株会社 (BHC) は 1，銀行・貯蓄金融機関・BHC は 72，事業向け貸付基金は 170，CDFI インターメディアリーは 13，消費者向け貸付基金は 1，信用組合は 127，住宅貸付基金は 72，住宅設備貸付基金は 113，貸付基金は 1，零細企業貸付基金は 63，複数銀行 CDC は 23，その他貸付基金は 1，ベンチャー・キャピタル基金は 20 存在する [CDFIF, 2003]。CDFIF は一定基準を満たした CDFI に対して税制上の優遇措置や技術支援などを含む 5 つのプログラムを準備している。詳細については [CDFIF, HP] を参照されたい。

⁵⁰ 具体的には 1980 年預金取扱金融機関規制緩和及び通貨管理法 (Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980) によって「定期預金の金利規制を，6 年間の経過期間の後には自由化

コミュニティ金融機関を中心に金融機関の大量破綻が発生した。その一方で金融監督当局のマン・パワーは削減される傾向にあったため、検査インターバルが長期化したり、検査内容の簡素化が図られたりするなど、監督能力の低下が発生した。こうした環境下で、当局は民間金融機関のモラル・ハザードや特定の融資業務への傾斜を防ぐことができなかった⁵¹。その結果、金融機関の財務体質が悪化し、1980年代半ばから90年代初頭にかけての金融機関の大量破綻に結び付いたのである。

コミュニティ金融機関を中心とした80年代の金融機関の大量破綻は、コミュニティ金融に3つの「歪み」をもたらした⁵²。

第一に、地域コミュニティ金融の物理的な「空白」である。金融機関の破綻件数が多かった南西部諸州では、それまで地域コミュニティ向け金融を担ってきた金融機関が破綻・消滅し、一時的に金融サービスが完全にストップする地域が発生したり、新たな業務拡大が制限されたりした⁵³。地域コミュニティ金融を担う金融機関は概して小規模であることから、清算型のペイオフで処理されるケースが多かったことも、物理的な「金融空白」に拍車をかけた。

第二に、地域コミュニティ金融の事実上の「空白」である。大量に破綻した金融機関は、その全てがペイオフによって処理されたわけではなく、その太宗はP&A（Purchase & Assumption）と呼ばれる承継型の方法で破綻処理された。P&Aは破綻金融機関が受け皿金融機関の「看板」にかけかえるだけで、そのまま地域に存在していたことから、金融の物理的な金融空白には直接つながらなかった⁵⁴。しかし、州境を超えたネットワークが形成される状況下で、大規模化した金融機関は地域コミュニティから吸収した資金を、短期金融市場や証券市場、ユーロ市場で運用するようになった。これにより地域コミュニティへは資金が還流しない一方、マーケットへ資金が集中するという「資金偏在」が発生した⁵⁵。

すること」「商業銀行や貯蓄金融機関が資産運用等の業務範囲を拡大すること」「FDICが返済を保障する預金限度額を引き上げる(4万ドルから10万ドルへ)」が決められ、1982年法ガーン＝セントジャメイン預金取扱金融機関法(Garn-St Germain Depository Institutions Act)によって「預金金融機関の経営破綻に対応できるようにFDIC等の権限を強化すること」「S&Lの営業範囲を企業・農業者・消費者への貸付と預金受入まで拡大すること」「MMFの対抗商品であるMMDA(money market deposit accounts＝短期金融市場預金勘定)を全ての預金金融機関に認めること」が定められた。

⁵¹ 特に不動産(Land)、ラテン・アメリカ(Latin America)、レバレッジド・バイ・アウト(Leveraged Buy Out)向け融資への集中が顕著であったため、当時の融資のあり方はそれら融資先の頭文字をとって「3L金融」と呼ばれた。

⁵² 「歪み」の整理は[井村, 1996, 152～153ページ]を参考にした。

⁵³ 「特に南西部諸州の都市のなかには、ニューメキシコ州のアルブケルク(Albuquerque)のように、七つあるスリフト、商業銀行が預金保険機関に接収され、営業をつづける場合にも新規預金の受入れや新規貸付が制限された」[井村, 1996, 152ページ]。

⁵⁴ 1980年代に破綻した金融機関の太宗は全預金P&Aや資本注入・資金援助などの非閉鎖型破綻処理によって預金が全額保護されるスキームで処理された[松田, 2003]。

⁵⁵ 「1992年3月の下院銀行委員会のスタッフレポート...によれば、州際業務を展開する大手銀行持株会社15社の州際銀行子会社83行のうち、40%に相当する33行が、フェデラルファンドの売却や有価証券の購入を通じて進出先の州から貸付可能な資金を流出させており、しかもこれらの33行は、他の州内銀行に比べて州内貸付額が20%も低いことを指摘した」[井村, 1996, 152ページ]。

第三に、地域コミュニティ金融の中でもっとも基礎的な金融サービス（basic banking）や生存に関わるようなサービス（life-line banking）の後退である。具体的には、口座維持手数料の引き上げ、手数料免除・付利の基準となる最低預入額の引き上げ、社会福祉受給者が受け取る政府小切手の換金手数料の引き上げあるいは業務そのものの廃止などが、金融機関の大量破綻・再編進展の中で行われるようになった⁵⁶。1995年に実施された調査によれば、低・中所得世帯の25%（1100万世帯）が銀行口座を保有しておらず、その原因としては十分な資産を持っていないことや、小切手を受け取っていないことと並んで、口座手数料が高いことアクセス・ポイントが近辺に無いことを指摘されていた⁵⁷。

地域コミュニティ金融の「歪み」に対して、連邦政府は手詰まりの状況にあった。財政状態は悪化しこそすれ、改善することはなかったため、補助金の拡大は困難であった。その一方で、CDCは政府からの補助金が削減されたことで、そのまま縮小・衰退するのではなく、むしろ逆に悪化するコミュニティ経済を前に、広範囲にわたる市民が連帯し、コミュニティのリレイションシップを深め、成長していった。しかし、いくらリレイションシップを構築しても、そのリレイションシップを生かすための資金は「メイン・ストリーム」と呼ばれる商業銀行や貯蓄金融機関が大半を握っている。従来であれば、ビジネスとしてコミュニティにコミットし、コミュニティを収益基盤とし、コミュニティへ資金を供給するコミュニティ金融機関を基軸とした資金循環経路が形成されていた。しかし、コミュニティ金融機関が大量に破綻するという1980年代の金融危機は、地域コミュニティの資金循環の一端が十全に機能しなくなることを意味した。

4. 第四期 「監督」による地域コミュニティ金融の創生

地域コミュニティ金融の円滑化で「核」となる主体の生成・成長を促す「円滑化策」は第四期以降も継続的に行われている〔図表2-7〕。CDCの地域コミュニティ金融におけるプレゼンスは高まりこそすれ、後退することはなかったが、地域コミュニティに資金を供給する主体が不足する状況下においては、コミュニティ全体が抱える金融空白やサービス劣化の問題を解消するには至らなかった。以上のように考えると、第四期に実施された金融監督の強化は、大手金融機関を地域コミュニティへの資金供給主体として登場させることで、地域コミュニティ金融の円滑化を図ったものと考えることができる⁵⁸。以下では、金融監督を通じた円

ジ〕。

⁵⁶ 詳しくは〔Canner and Maland, 1987〕〔Swinny, 1990〕を参照されたい。

⁵⁷ 〔村本, 2003, 91 ページ〕参照のこと。

⁵⁸ 連邦レベルではCRA以外に1991年Bank Enterprise Actによって、基準を満たしたライフライン口座の預金保険料率を基準の2分の1に引き下げる措置がとられた。州レベルの対応としては、例えばニュージャージー州の消費者小切手勘定法がある。これは金融機関に対して所得基準の審査をしない口座提供を義務付けるものである。そのほかにも、18歳以下または65歳以下の州居住者が有する当座預金（checking account）貯蓄性預金（saving account）に対して、原則として手数料の賦

滑化策を詳細に検討したい。

4.1.CRA⁵⁹

(1) 制定から強化へ

マイノリティの居住地域や貧困層が居住する地域はその収益性の低さから、金融機関に敬遠されがちである。歴史的にアフリカ系、ヒスパニック系、アジア系などのマイノリティが金融機関のサービスを受けることができなかった。こうした金融機関の行動は 1960 年代以降盛り上がりを見せた公民権運動の中で、融資差別の問題として注目されるようになった⁶⁰。連邦議会は 1977 年に、金融機関が所在する全てのコミュニティ、とくに所得が低いコミュニティに金融サービスの提供を義務付ける CRA を可決した。この時点では地域開発よりも、人種差別の撤廃に主眼があったと言えよう。カーター政権で誕生した CRA は、レーガン政権下では積極的に運用されることはなかった。レーガン政権がサプライサイド政策を進める中、諸規制は大幅な緩和の傾向にあり、金融規制についても運用が緩和されたり、規制そのものが撤廃されることはあったりしても、その運用が強化されることはなかった⁶¹。

CRA 規制が強化の方向へと転じたのは、ブッシュ政権下の 1989 年のことである [図表 2-7]。1989 年金融機関改革・救済・執行法 (Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989: FIRREA) により、金融機関の検査の一部として各金融機関の当該地域社会の信用ニーズ、とりわけ中低所得層の信用ニーズへの対応について報告書を作成し、これを一般に公開することを求めるようになった。CRA 検査は 12 の基準で評価が行われ、4 段階の格付けが与えられた⁶²。

課を禁じたマサチューセッツ州の「18-65 法」(1984 年)、65 歳以上のものに当座預金開設を義務付けたイリノイ州法 (1986 年)、ニューヨーク州のライフライン基礎的銀行法 (1994 年) も同様に口座開設権の保障を行っている [村本, 2003, 91, 94 ページ]。なお、金融の「歪み」については金融排除 (Financial Discrimination) の問題として議論されることがある。金融排除の理論的バックグラウンドの整理については [福光, 2001] を参照されたい。

⁵⁹ CRA の成立の背景、目的、内容、監督機関による運用基準などについて詳細な解説は [Lapin & Bash, 1990, pp. 158-1-158-G-8] を参照されたい。また、CRA 制定前に検討された CRA 関連法案の検討過程や当時の賛否の状況などの制定過程については [Sidney, 2003, pp. 38-50] を参照されたい。

⁶⁰ CRA は一連の差別解消を促す法律制定の流れの中で成立した。CRA に先立ち制定された差別禁止を求める主たる法律としては、1968 年公正住居法 (Fair Housing Act of 1968)、1974 年均等信用機会法 (Equal Credit Opportunity Act of 1974)、1975 年住宅モーゲージ貸付公開法 (Home Mortgage Disclosure Act of 1975) がある。ただし、これら法律の実効性は低かったと言われている [福光, 1994, 69 ~ 70 ページ]

⁶¹ 木村[2000]は 80 年代の CRA の運用実態について次のように記している。「この時期 (80 年代__松田) の監督機関は CRA に関する検査等への投入時間を大幅に削減し、連邦制度理事会をはじめその他の金融監督機関の CRA 問題への対応は非常に冷たいものだったといわれる。したがって、CRA で問題があったとしても、改善プログラムの提出で将来の努力を FRB に制約すれば、ほぼ全面的に問題なく認可されていたのが実態であった。そのため、強化が始まる 1989 年以前では、金融機関の合併・取得・拡張についての要請の内、CRA を根拠にして申請が却下されたのは実際上にはなかったと言われている」[木村, 2000, 5 ページ]。

⁶² 12 の基準とは、地域の信用需要の確保 (地域グループとの協議、取締役会の CRA 重視度)、融

さらなる強化が図られたのが、クリントン政権下の 1995 年のことである⁶³。クリントン政権は膨大な赤字財政を引き継いだ。政府部門の役割を公共的性格を強く持つ民間金融機関に担わせ、住宅建設・都市再開発などの地域社会資本整備を行わせる政策選択を行ったのである。再強化の特徴は、CRA の評価項目として「融資活動」に加え、「投資活動」と「サービス活動」を加えたことである。また、「融資」「投資」「サービス」の各格付けは 5 段階で評価されることとなった。

この強化の過程で重要なのは、二点ある。第一に、特定マイノリティに資する手段としての色彩は弱まり、銀行が預金を集めたコミュニティに対して、銀行の貸出・投資・サービス提供を促すという、コミュニティの資金循環を調整する手段としての役割が強まった点。第二に、CRA の運用強化に平行して、健全性規制も強化されたことである⁶⁴。我が国では金融の円滑化と健全性維持を同時に追求することを「矛盾した政策」と捉える向きがあるが、CRA は制定当初からこの二つの目標を同時に求めるものであった⁶⁵。

(2) CRA の概要

CRA は 1995 年の再強化以降、「貸出」「投資」「サービス」の 3 つのテストによって金融機関の地域再投資活動を評価する仕組みとなっている。以下三つのテストの概要を簡単に記す。

「貸出テスト」は、銀行が貸出活動を通じて査定領域内の信用ニーズを満たし

資のマーケティングとタイプ（地域の信用需要を喚起する計画、地域のローンのオリジネイト、政府の信用供与プログラムへの関与）、店舗の配置（信用供与の地理的属性、店舗の新設、閉鎖の記録）、差別行為や他の違法行為（申し込みを控えさせる行為、禁止された行為や違法行為の記録）、地域開発（地域開発への貢献度、さまざまな地域の信用需要に見合う能力、その他要因）であり、4 段階の格付けとは「優秀」、「合格」、「改善が必要」、「著しい不履行」である（米連邦規制コード（Code of Federal Regulations: CFR）228.11 ~ 228.45 より。なお CFR には[GPO, HP]よりアクセスできる）。

⁶³ クリントン政権の政策提示の詳細については、[Clinton and Gore, 1992]を参照されたい。これらによると、クリントンはインナーシティ問題の解決のために、CRA 強化とコミュニティ開発銀行（Community Development Bank）構想を発表している。政権を獲得したクリントンは 1995 年に CRA の強化を行い、財務省内に CDFIF（Community Development Financial Institutions Fund: CDFIF）の設立が実現した。

⁶⁴ 1991 年連邦預金保険公社改善法（Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991: FDICIA）によって導入された早期是正措置（Prompt Corrective Action）にみられるように、フォワードルッキングに重点を置く形で健全性規制が強化された。なお、米国では自己資本比率基準だけを重視するのではなく、多様な評価基準（CAMELS: 自己資本〔Capital〕、資産価値〔Asset Quality〕、経営〔Management〕、収益力〔Earnings〕、流動性〔Liquidity〕〔Sensitivity to market risk〕）から、金融機関経営は検査監督されている。

⁶⁵ CRA の制定目的については次のように記されている。「12USC, SS.2901（目的）

(a)(1)被規制金融機関はそれらの預金取扱業者が営業許可を受けている地域の便益と必要性に奉仕しているかを法により説明する義務がある。(2)地域の便益と必要性には預金業務と並んで貸付業務も含まれる。(3)被金融機関はそれらが営業許可を受けている地元地域の信用需要の充足に継続的かつ積極的に応えていく義務がある。

(b)本法律の目的は、所轄する連邦の各金融監督機関の検査にあたって、その権限をそれらの金融機関が営業を認められている地元地域の金融需要の充足に、それらの金融機関の安全かつ健全な営業を行いながら援助する目的で権限を行使しなくてはならない」[USHR, HP2]。

ているかどうかを判断する目的で行われるテストである。評価のポイントは以下の5つである。(1)貸出活動(住宅モーゲージ貸付, 中小企業家向け貸付, 中小農業者向け貸付, 消費者向け貸付の件数および額),(2)地理的分布,(3)借手の分布(所得階層別分布, 企業収益別分布),(4)地域開発貸出,(5)貸出活動の斬新性・柔軟性。「投資テスト」は, 銀行が投資活動を通じて査定領域内の信用ニーズを満たしているかどうかを判断する目的で行われるテストである。評価のポイントは以下の4つである⁶⁶(1)適格投資額(2)適格投資の斬新性・(complexity),(3)適格投資の信用・地域開発ニーズに及ぼす効果,(4)民間投資家によっては日常的には(routinely)供給されえない適格投資の程度。「サービステスト」は, リテール銀行サービスの提供と地域開発サービスの向上に対して, 銀行システムの利用可能性と効率性の両面から分析することで, 金融サービス・ニーズを満たしているかどうかを判断する目的で行われるテストである。評価のポイントは以下の2つであり,(1)銀行が提供する地域開発サービスの範囲,(2)地域開発サービスの応能性と革新性, である。

(3) CRA の検査結果と罰則・メリット・負担

CRA の検査結果及びそれに基づく格付けはすべて公表される。評価の低い活動を行う金融機関に対しては, 金融機関は, 営業免許, 支店の開設・移転, 合併・買収等に関する申請の際, 上記格付けが考慮され, 低い格付けの場合, 申請が許可されないこともあり得る。逆に, コミュニティへの再投資活動が, Bank Enterprise Act of 1991 や Community Development Banking and Financial Institutions Act of 1994 に該当する活動と評価された場合には, 優遇措置を受けることができる。具体的には, 前者に該当すれば預金保険料の減額措置を, 後者に該当し, 認定 CDFI (Certificated Community Development Financial Institution) となれば税制上の優遇措置や金融支援, 技術支援などを受けることができる。

一方, CRA の導入・強化に伴い, 金融機関が抱えることとなった矛盾・デメリットは以下の三点に集約することができる。

第一に, コストの問題である。CRA 検査を受けるために必要な大量の報告書作成にかかる文書事務コスト, また報告書作成のため費やされる労働コストが, 金融機関の営業活動とは全く関係なく発生してしまう。また, 評価は実際の活動より「報告書の善し悪し」に左右されることが大きいことから, CRA 関連コストを負担できる余力を持った大規模金融機関が結果として有利となり, 小規模金融機関が不利になるとの指摘もある。なお, この問題の解決を図るために 1999 年金融近代化法 (Financial Modernization Act of 1999: GLB 法) 制定に伴う CRA の改正により, 小規模金融機関の CRA 規制に伴う負担軽減の規定が設けられた。第二に, 利潤追求との矛盾である。CRA によって求められている中低所得者や中小企業は,

⁶⁶ 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われる資本出資, ローンパーティシペーション, 店舗譲渡や, ファンドによる間接融資, 従業員のボランティア活動なども CRA 活動として評価される (91, 92 年改正)。CRA 活動のために SBA の保証を利用することも可能である。

一般的に言って、高所得者や大手企業に比べて信用リスクが高く、不良債権の増大につながる可能性もまた高い。だからといって、コミュニティ再投資に消極的であれば、「不適格」との評価を受けることで、支店拡張や業務拡張などに支障をきたしてしまう。第三に、市場メカニズムへの過剰介入である。コミュニティ金融機関は既にコミュニティが必要なサービスを提供しているはずであって、敢えて金融機関すべてに一律の規制を課す必要は無い。逆にコミュニティ金融機関の収益基盤を侵食することで、コミュニティ金融機関の破綻を招きかねない。

とはいえ、CRA の運用強化が実際に行われたという事実は、上記の矛盾・デメリットの対処策が全く無いわけではないことを示唆している。CRA の運用強化が可能となった背景とはいかなるものであったのであろうか。この点について以下で検討を加えたい。

4.2.円滑化を促進する仕組み

(1) 既往の収益基盤の縮小と新たな収益基盤の誕生

資本市場の発達している米国では、大手企業を中心に間接金融ではなく、直接金融による資金調達へ移行する傾向が我が国よりも早くから見られた。とりわけ1970年代以降、急速にその流れは進行した。これは金融サービスの提供者の側から見れば、顧客基盤が資本市場に「侵食」されていることに他ならず、とりわけ大手金融機関に新たな収益基盤を求める動きへと駆り立てた。1980年代においては「3L 金融」という形でその突破口を模索していた大手米銀は、1990年代以降不動産金融への依存を一層強めてきた。80年代において、その資金は地域開発よりも商業地へ集中したことで、南西部を中心とした局地的な不動産バブルを引き起こす結果となった。バブル終結後も基本的に大手銀行離れの動きには変わりは無かった。こうした既往の収益基盤の縮小は、大手金融機関に新たな収益基盤を求める動きへと駆り立てた。

一方、制定当初は利潤原理になじまない「重荷」とみられていた CRA であるが、アジア系、ヒスパニック系、アフリカ系のコミュニティが成長するにしたがって、銀行はコミュニティ向け金融をビジネスチャンスと捉えるようになった。とりわけ、ヒスパニック系マーケットは発展が著しく、銀行の注目を大いに集めるようになった。エスニック・マーケットではいったん忠誠心と信用が生まれると、通常の貯蓄口座だけでなく、小切手口座としても利用されるようになると言われている。さらに銀行は、コミュニティの発展に伴い、投資信託などの販売をも行えるようになり、コミュニティ内部でのビジネス拡張を図るようになる。また、時間の経過とともに、銀行は地域コミュニティとのリレーションシップを構築するようになり、顧客情報が蓄積されるようになる。ただし、近い将来の明るい成長見通しに伴う貸出に対して現行金利を提供するのではなく、CRA 貸出は相対的に高金利で行われる。これは信用リスクに応じて、適当な金利水準を適用するという原則に基づいたものである⁶⁷。

⁶⁷ 本段落の記述は [American Bankers Association (全米銀行家協会、以下 ABA)、プロトコル、3～

もちろんコミュニティ向け貸出が収益源泉となるのは、コミュニティの経済発展によるものだけではない。金融市場の整備や金融技術が発展する過程で生み出されてきた様々な円滑化「装置」が、コミュニティ向け貸出が収益源泉となることを後押ししたのである。

(2) リスクの低減

第一に、証券化によるリスクの低減である。証券化によりコミュニティ向け貸出債権をバランス・シートから切り離すことで、金融機関は過大な信用リスクの束縛から解放されることが可能となる。証券化したからといって、債権債務関係が消滅するわけではないので、借り手は何ら影響を受けない。債権債務関係に起因するリスクを負担する主体が、債権をオリジネートした機関から、証券化商品を購入した主体へと移転するだけである。証券化市場は、MBS 市場を中心に発展してきた。貯蓄金融機関の場合、オリジネートしたモーゲージ債権額とほぼ同額の額が毎年証券化されている。このためバランス・シート上の貸出残高は微増ないしは、微減している。証券化市場は大手金融機関だけが利用しているわけではない。一年に 20～30 件のモーゲージ貸出ししか実施していないような小規模銀行であっても、モーゲージ貸出債権を流通市場で売却することは非常に一般的なことになっている⁶⁸。小規模銀行であっても、オリジネートした債権をそのまま保有するのではなく、その一部を GSE や民間セクタの証券化機構を経由して証券化する仕組みを利用することが可能である。一方、中小企業向け貸出債権については、定型化・パッケージ化しにくいことから、住宅モーゲージに比べ証券化市場は小規模にとどまっている〔図表 2-8〕。とはいえ第 1 節の「2. 中小企業向け貸付」で見たように、モーゲージ貸出の形態をとる中小企業向け貸出もあることから、モーゲージの証券化は中小企業向け信用リスクの低減に寄与しているとみることもできる。

第二に、シンジケートの組成によるリスクの低減である。大手金融機関は複数の金融機関と協力を行うことで、リスク分散を図っている。シンジケート貸出自体は新しい手法ではないが、CRA によるコミュニティ向け活動が法的に義務付けられている状況下で、リスク回避手法として利用されている。大手金融機関のみならず、小規模金融機関、CDC のような非営利組織、政府関連組織、地方政府などが参加し、シンジケートを構成している。とりわけ、地域とのリレーションシップを持つ非営利組織が「情報生産機能」を担っており、コミュニティ向け審査能力の分野で比較優位に立つ非営利組織を活用することで、シンジケート参加者はリスクを低減することが可能となる。

第三に、十分な担保の確保である。モーゲージ貸付の手法をとる場合は当然不動産が担保となっており、住宅資産価値の概ね 8 割、すなわち約 80%の Loan to Value〔LTV〕でしか融資が行われない。もっとも、我が国のように不動産価格が

4 ページ〕に基づいている。

⁶⁸ [Independent Community Bankers of America (全米独立コミュニティ銀行家協会；ICBA)、プロトコル、16 ページ]。

暴落すれば、不動産担保はほとんど意味がなくなってしまうが、米国の住宅資産価格の変動幅の小ささを考慮すれば、抵当流れのリスクはあるものの、貸出は十分な担保でカバーできることが予想される⁶⁹。

また、中小企業向け貸付においても十分な担保の確保が図られている。事業者向け貸付とはいっても、第1節の「2. 中小企業向け貸付」の部分で確認したように、モーゲージ貸付の形態をとっている場合は、その担保価値の約8割を貸し付けることから、十分な不動産担保が確保されていると考えられる⁷⁰。また、オーナーや経営者の個人保証によって担保不足を補完するケースもある。例えばSBAの代表的な信用保証プログラムであるSBA7aプログラムの場合、債務者企業の株式を20%以上持つものの全員の個人保証が義務付けられている⁷¹。米国の金融機関においても、無闇に無担保融資を行うことでリスクをとっているわけではなく、できるだけリスクの低い手法で中小企業向け貸付を行おうとしている事実が伺える⁷²。

(3) コストの抑制

大手商業銀行による中小企業向け貸付では、曖昧さを排除した定型的・定量的情報に依拠した与信が重視され、その手法は大きく分けて三つある。

第一に、財務情報を活用した与信である。中小企業の場合であれば、実績・予想財務諸表に基づく財務分析により、当該資金を投下した後の財務状況の変化と返済可能性を予測し、融資判断を行う貸出である財務諸表貸出や、企業の財務内容よりも売掛金や在庫のキャッシュ・フロー化の可能性が重視される。これら財務情報から融資判断や借入額の算定額を行う貸出が、「資産準拠貸出」である⁷³。

第二に、クレジット・スコアリングである⁷⁴。信用情報機関から入手した事業主の個人信用情報および企業の信用情報および企業の財務諸表から、統計的計算により、返済可能性を示すクレジット・スコアを算出し、それに基づいて融資判

⁶⁹ 「もちろん、CRA 関連融資は長期融資になることが多い。これは銀行が長期的にリスクを負わなければならないこと、短期で借りた資金を長期の融資に回すこと、などから CRA 担当役員が融資の決定を下す担当者を納得させるのは大きな困難を伴う。長期資金を持ち、地域開発投資を行うことを目的とした資本を持つ地域開発金融機関とは異なって、この種の投融資を実行するには、常に難しい判断を迫られる」[ABA, プロトコル, 9 ページ]。

⁷⁰ FDIC の資料によれば、事業性貸付に占める不動産担保貸付の割合 (Loans and leases の内 Construction and land development, Commercial real estate, Multifamily residential real estate の合計を分子に、分子に Commercial and industrial loans を加えたものを分母として割合を導出) は全商業銀行で 47.8%、10 億ドル未満の商業銀行では 68.0% となっている (原資料 [FDIC, HP2], 出所 [青木, 2003, p.11])。

⁷¹ [SBA, HPI] 参照。

⁷² ただし、結果的に損失が抑制されるかどうかは別問題である点に注意が必要である。「事業の破綻後には著しく売却価格が下がるし、破産裁判においては銀行への所有権移転さえよく拒否される」[由里, 2003, 73 ページ]。

⁷³ 資産準拠貸出については [由里, 2003, 46 ページ] を参照されたい。

⁷⁴ 中小企業向けクレジット・スコアリングについては、[Akhavain et. al., 2001] [Avery, Bostic, Calem, Canner, 1996] を参照されたい。中小企業向けスコアリングの開発が遅れた理由や、情報としてオーナーの個人信用情報に基づいていることについては [Mester, 1997] を参照されたい。

断を行うものである。大手銀行の対小企業向け貸出はこの手法に拠るところが大きく、とりわけ 25 万ドル未満の貸出の大半はこの方式によるものである。中小企業向けのクレジット・スコアリングは 1990 年代前半に利用されるようになった。また、住宅モーゲージ貸付の場合は、FICO スコア⁷⁵を活用することで、与信判断はスピード化が図られている。

第三に、与信判断の「アウトソーシング」である。地域開発金融機関とシンジケートを組んで投融資を行ったり、CDFI に投融資を行ったりするのは、コミュニティに密着し、コミュニティの定性的データの蓄積を行っている CDFI に情報生産を委託していると考えることができる。また住宅モーゲージの場合は、傘下のモーゲージ・カンパニーがコミュニティに密着することでレイションシップを構築することにより、銀行本体の情報生産コスト低減を図っているのである。

以上三つの手法により与信審査を簡略化し、審査コストの低減を図ることで、小口でコストのかかる地域コミュニティ金融への対応が可能となる。

結び

(1) まとめ

米国の地域コミュニティ金融においては、住宅向け貸付についても、中小企業向け貸付についても大手商業銀行が大きな役割を果たしている。こうした現状が形成された背景にある、連邦政府による地域コミュニティ金融の「円滑化策」は、その特色から大きく四つの時期に区分することができる。

第一期（1932 年から 1963 年）は、住宅政策を中心とした地域コミュニティ政策の確立期である。大恐慌後の地域経済の混乱に対して、連邦政府が積極的な地域コミュニティ政策を取り始めた時期であった。住宅金融制度の再構築や信用保証制度の構築といった制度の整備を中心に「円滑化策」が実行された。

第二期（1964 年から 1980 年）は、「財政」による地域コミュニティ金融の創生が行われた時期である。多様な形態を取りながらも財政資金によってコミュニティ金融の創生が図られた。また、財政資金の投下先の選定にあたって、地域コミュニティの構成員や CDC が関与する仕組みが作られた点がこの時期の「円滑化策」の特徴である。1977 年にコミュニティ再投資法が成立し、「監督」による円滑化策の萌芽がこの時期に現れたが、自由化の流れが強まるこの時期に運用が強

⁷⁵ FICO (Fair Isaac CO.) スコアとは「Fair Isaac 社によって開発されたもので、個人の信用履歴、借入金残高、借入金の構成等の項目をもとに、個人の債務返済力を評点化したものである。具体的には、Equifax, Experian, TransUnion という三つのスコアリング会社が会員金融機関から個人の信用情報を収集し、会員金融機関から求められた場合には、当該個人の得点や信用情報を提供している。GSE もこれら三社から借入人の FICO スコアやクレジットレポートを入手している。そして住宅ローン債権買取の条件として、過去に破産等に陥ったことがなく、過去 1 年以内に延滞等がないなど健全な信用履歴を有していること、FICO スコアの最低基準をクリアすること等を定めている」[永井, 2002, 26 ページ]。なお、中小企業向けに Fair Isaac は 1995 年に中小企業を対象としたスコアリング・システムを本格稼働させており、中小企業向け貸付業者の約 9 割は Fair Isaac の顧客であるといわれている [沼田, 2002, 52 ページ]。

化されることはなかった。

第三期（1981年から1988年）は、「税制」により地域コミュニティ金融の創生が行われた時期である。財政収支の悪化を背景として、地域コミュニティ政策の重点も「財政」から「税制」へとシフトした。公的セクタからCDCへの補助金供給が縮小される一方で、民間セクタからCDCへの資金を誘導すべく税制改革が実施された。しかし、その一方でコミュニティ金融機関が大量破綻したことから、金融の「歪み」が問題となり、新たな円滑化策が必要とされた。

第四期（1989年から現在）は、金融当局の監督により地域コミュニティ金融の創生が行われた時期である。連邦政府が金融の「歪み」に対して新たに打ち出した円滑化策は、コミュニティ再投資法の運用を強化することであった。所在する地域コミュニティへの金融サービスの提供を求める監督強化によって、金融機関の中でもとりわけ大手の金融機関が、地域コミュニティの資金循環への参加を促されることになった。

自由化の潮流に逆行する措置に対し、金融業界を中心に強い批判の声が上がったにも拘らず、89年以降段階的に運用強化をすすめることができた背景には、以下に示すように、「円滑策」が歴史的に展開する中でその条件が整備されたためだと考えられる。

第一に、地域コミュニティ金融へ参加するインセンティブが制度的に準備されていたことである。第四期に「監督」強化が行われたとはいえ、それが税財政による円滑化策の消滅を意味するわけではない。大手金融機関は直接あるいは間接にCDFIに対する投融資を行ったり、低所得地域向け住宅債権を証券化した商品を購入したりすることで、CRA基準で高い評価を手に入れ、金利収入に対する部分非課税特典を得たり、預金保険料の減額を受けたりすることができる。つまり、「財政」「税制」の円滑化策が金融機関にインセンティブを与えることによって、「監督」の強化が可能となったと考えられる。

第二に、大手金融機関にとってのリスクとコストを低減する方法が準備されていたということである。連邦政府による「円滑化策」（とりわけ第一～二期）が一助となって信用リスクの低減を可能とする証券化市場は整備された。また、シンジケートに参加することでリスクをシェアし、情報生産機能を担うことで情報生産コストの低減に資するCDCは、「財政」による「円滑化策」でその生成が促され、「税制」による「円滑化策」で民間セクタの資金が集まるように誘導された。

（2）我が国へのインプリケーション及び留意点

以上の分析から引き出される我が国へのインプリケーションを2点指摘しておく。

第一に、税制によるインセンティブ付与については、技術的に難しいものではなく、今すぐにでも我が国へ導入可能な制度である。ただし、税制改正によってのみ新たな資金循環が創生できるかどうかは別問題である。ここで想起しておかなければならないのは、米国がチャリティや寄付を重んじる社会であること、そして教会・宗教がコミュニティ形成に大きな影響・役割を果たす歴史的・経済社

会的条件を持つ国だということである。こうした前提条件があって初めて、CDC のような組織が生まれ、税制によるインセンティブがその役割を果たしたのである。我が国には米国のように教会などを核とした強固なコミュニティが形成されているとはいいがたく、その意味で地域コミュニティ金融の円滑化で「核」となる主体が欠けていると言える。

ただし、都市部ではあまり見られないが、農村部に行けば構成員間で集約的労働を要する際の労働の一時的貸借、あるいは農家相互間で等価交換を原則とする労力交換である「結」「手間替え」などが現在でも存在する⁷⁶。また、都市部においても構成員間の金銭的相互貸借である「講」（無尽講、頼母子講）といった伝統的な相互扶助組織に由来する地域的・地縁的なつながりが、商店街あるいは地域コミュニティが形成する自治会やマンション管理組合などのような形態で存在している。もちろん、歴史的・経済的条件が違うため容易ではないであろうが、「結」「講」的な共通の結び付きを日本版 CDC に発展させるべく、インセンティブ付与に加え地域開発や地域の資金循環への参加意識を高めるための市民教育を行うことも重要であろう。

第二に、監督強化については、我が国でも資本増強行において、経営健全化計画の中で中小企業向け貸出残高の目標が設定されている。しかし実際にはその計画を達成できない銀行が多く、一部は業務改善命令の発出に帰結している。米国に比して我が国で監督強化が効果的に機能していないようにみえるのには、日米の経済環境の相違に加え、監督政策上の相違としては以下の二点が指摘できる。一つは、米国の CRA が地域コミュニティ金融を多様に評価しているということである。中小企業向け貸付は3つのテストのうちの「貸出テスト」の一部の評価項目に過ぎず、CDC や LISC への運営資金支援も「投資テスト」の評価項目として考慮に入れられる。米国では仮に中小企業向け貸付に応じられなくても、住宅向け貸付が十全に行われていれば、貸出テストは十分にクリアできる。米国では中小企業向け貸付だけを取り上げて未達・達成が議論されているわけではない。いま一つは、我が国において地域コミュニティ金融に起因するリスクやコストを低減する手法や制度が不足していることが考えられる。具体的には、先述したコミュニティ向け貸出に対する税優遇措置や、証券化市場や CDC などの制度である。米国ではこれらの仕組みが CRA 規制の強化と結びつくことによって初めて、大手金融機関の資金を地域コミュニティ金融の円滑化に導入することができたのである。我が国においても、規制強化を議論する際は、規制強化を実効性のあるものにするような制度的背景があるかどうかについても併せて議論することが必要であろう。

⁷⁶ 例えば愛媛県の「上浮穴郡久万町の青年農業者連絡協議会は、平成13年5月から『いっしょうけんめいてつだいますけん』と名付けた券を発行している」「これは、同協議会会員が忙しい時にこの券を使用することにより、ほかの会員に農作業を手伝ってもらえることができるもので、券1枚で4時間働いてもらえる」「会員が作業を依頼する場合は、会員に電子メールを送信するだけでよく、電子メールを見た会員の中で手伝える者が返信をし、作業を手伝うと『いっしょうけんめいてつだいますけん』がもらえる仕組みである」[中国四国農政局、HP]。

参考文献⁷⁷ (英文文献)

- [1] Board of Governors of Federal Reserve System [Board], 2001, *The 1998 Survey of Small Business Finance*, April, Available from: http://www.federalreserve.gov/pubs/oss/oss.3/ssbf98/method_report.pdf
- [2] , 2002, *Report to the Congress on the Availability of Credit to Small Businesses*, September, Available from: http://www.federalreserve.gov/boarddocs/rptcongress/sbc_rep.pdf
- [3] , 2003a, *Profits and Balance Sheet Developments at U.S. Commercial Banks in 2002*, June, Available from: <http://www.federalreserve.gov/pubs/bulletin/2003/0603lead.pdf>
- [4] , 2003b, *Flow of Funds Accounts of the United States 1995-2002*, June, Available from: <http://www.federalreserve.gov/releases/z1/current/annuals/a1995-2002.pdf>
- [5] , HP, *Community Development Investment: Bank Holding Companies State Member Banks: 2002 Directory*, Available from: <http://www.federalreserve.gov/dcca/directory/cdi02.pdf>
- [6] Canner, Glenn B. and Maland, Ellen, 1987, "Basic Banking", *Federal Reserve Bulletin*, April.
- [7] Carlson, Mark and Roberto Perli, 2003, "Profits and Balance Sheet Developments at U.S. Commercial Banks in 2002," Board of Governors of Federal Reserve System, *Federal Reserve Bulletin*, June, Available from: <http://www.federalreserve.gov/pubs/bulletin/2003/0603lead.pdf>
- [8] Clinton, Bill and Al Gore, 1992, *Putting People First*, Times Books.
- [9] Coalition of Community Development Financial Institutions [Coalition of CDFI], HP1, *Comparing Different Types of CDFIs*, Available from: <http://www.cdfi.org/compare.asp>
- [10] , HP2, *CDFI Data Project (CDP)*, Available from: <http://www.cdfi.org/cdfiproj.asp>
- [11] Community Development Financial Institutions Fund [CDFIF], 2003, *679 Certified Community Development Financial Institutions by Type as of June 13, 2003*, Available from: http://www.cdfifund.gov/docs/2003_certification_byorgtype.pdf
- [12] , HP, *CDFI Fund: Programs*, Available from: <http://www.cdfifund.gov/programs/index.asp>
- [13] Federal National Mortgage Association [Fannie Mae], 2003, *A Statistical Summary of Housing and Mortgage Finance Activities*, August, Available from: <http://www.fanniemae.com/ir/pdf/resources/housingmortgage2003.pdf>
- [14] Federal Deposit Insurance Corporation [FDIC], HP, *Statistics on Banking*, Available from: <http://www2.fdic.gov/SDI/SOB/>
- [15] , HP2, *FDIC Institution Directory: Advanced Features: Compare*. Available from: <http://www2.fdic.gov/idasp/main.asp>
- [16] Government Printing Office [GPO], HP, *National Archives and Records Administration: code of federal regulations*, Available from: <http://www.access.gpo.gov/nara/cfr/cfr-table-search.html>
- [17] Grogan, Paul S., and Tony Proscio, 2000, *Comeback Cities: A blueprint for urban neighborhood revival*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- [18] Hartman, Chester, 1986, "Housing Policies under the Regan Administration," In *Critical Perspectives on Housing*,

⁷⁷ 文献のインターネット上の所在は, 2004 年 1 月 20 日現在アクセス可能であることを確認している。

- edited by Rachel Bratt, Chester Hartman and Ann Meyerson, 362-376, Philadelphia, Temple University Press.
- [19] Kleinberg, Benjamin. 1995, *Urban America in Transformation: Perspectives on Urban Policy and Development*, Thousand Oaks: SAGE Publication.
 - [20] Lapin & Bash, *Banking Law : 7A, Matthew Bender*, 1990, pp. 158-1-158-G-8
 - [21] Nanno, Mary K. 1996, *Ending the Stalemate: Moving Housing and Urban Development into the Mainstream of American Future*, Lanham, University Press of America.
 - [22] National Congress Community Economic Development, HP, *Programs*, Available from: <http://www.ncced.org/>
 - [23] Office of Thrift Supervision, 2003, *2002 Fact Book: A Statistical Profile of the Thrift Industry*, April, Available from: <http://www.ots.treas.gov/docs/48080.pdf>
 - [24] Rubin, Julia Sass. 2001, *Community Development Venture Capital: A Double-Bottom Line Approach to Poverty Alleviation*, April, Draft.
 - [25] Sherraden, Michael. 1992, *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, M. E. Sharpe, Inc., February.
 - [26] Sidney, Mara S., 2003. *Unfair Housing: How National Policy Shapes Community Action*, University Press of Kansas, August.
 - [27] Small Business Administration [SBA] Office of Advocacy, 2003, *Small Business Economic Indicators for 2002*, Available from: <http://www.sba.gov/advo/stats/sbei02.pdf> , June.
 - [28] , HP1, *Small Business Administration: Basic 7(a) program*, Available from: <http://www.sba.gov/financing/sbaloan/7a.html>
 - [29] , HP2, *Frequently Asked Questions, "Small Business Statistics and Research, 1. What is the definition of a small business?"* Available from: <http://app1.sba.gov/faqs/faqindex.cfm?areaID=2>
 - [30] State of New York Banking Department, HP, *Industry Services, Linked Deposit Program: A Public/Private Economic Development Partnership*, Available from: <http://www.banking.state.ny.us/sbusines/ldp.htm>
 - [31] Stone, M. E., 1993, *Shelter Poverty: New Ideas on Housing Affordability*, Philadelphia, Temple University Press, June.
 - [32] Swinny, Paul, 1990, "Who saves whom?" *The Banker*, May.
 - [33] The Equator Principles, HP, *The Equator Principles: A framework for banks to manage environmental and social issues in project financing*, Available from: <http://www.equator-principles.com/>
 - [34] The National Housing Trust Campaign, HP, *Background Information on Housing Trust Funds in the United States*, Available from: <http://www.nhtf.org/about/background.asp>
 - [35] United Nations Environmental Programme [UNEP], HP, *UNEP Finance Initiatives*, Available from: <http://unepfi.net/>
 - [36] United States House of Representatives [USHR], HP1, *U.S. Code Search: Title 26 Internal Revenue Code; and Appendix, Chapter 1 - Normal Taxes and Surtaxes*, Available from: <http://uscode.house.gov/DOWNLOAD/26C1.DOC>
 - [37] , HP2, *U.S. Code Search: Title 12 Banks and Banking, Chapter 30 – Community Reinvestment*, Available from: <http://uscode.house.gov/DOWNLOAD/12C30.DOC>
 - [38] United States House of Representatives, Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs, 1992, *Staff Report, Analysis of Banking Industry Consolidation Issues*, March 2.

（邦文文献）

- [39] 青木武, 2003, 「米国のリレーションシップバンキング - 米国金融機関の中小企業向け貸付の理論と実践 - 」, 『NEW YORK 通信』, 第 15-1 号, 6 月 25 日. <http://www.scbrj.jp/PDFNY/15-1.pdf>
- [40] 井村進哉, 1994, 「アメリカにおける銀行組織規制の変遷 1980 年代の銀行持株会社・S&L 持株会社の規制緩和を中心に」, 『証券研究』, 第 108 巻, 2 月.
- [41] , 1996, 「アメリカの貯蓄金融機関」, 相沢幸悦・平川本雄編著, 『世界の貯蓄金融機関』, 日本経済評論社, 2 月.
- [42] , 1997, 「日米の住宅金融と変化する政府の役割」, 渋谷博史・井村進哉・中浜隆編著, 『日米の福祉国家システム 年金・医療・住宅・地域』(第 4 章所収), 9 月.
- [43] , 2002, 『現代アメリカの住宅金融システム 金融自由化, 証券化とリテールバンキング・公的部門の再編』, 東京大学出版会.
- [44] 掛下達郎, 2002, 『管理通貨制度の機構分析 アメリカ編』, 松山大学総合研究所所報, 第 39 号, 3 月.
- [45] 数阪孝志, 1991, 『アメリカ商業銀行の多角的展開』, 東洋経済新報社, 4 月.
- [46] , 2003, 「アメリカの信用組合」, 下平尾勲編著 『現代の金融と地域経済』(第 17 章所収), 新評論, 2 月.
- [47] 片桐謙, 1995, 『アメリカのモーゲージ金融』, 日本経済評論社, 4 月.
- [48] 金子栄作, 1989, 『二つの証券化 金融の証券化と不動産の証券化』, 東洋経済新報社, 8 月.
- [49] 木村温人, 2000, 「米国地域社会際投資法 (CRA) の歴史的背景と今日的意味 わが国への適応についての一考察」, 北九州大学産業社会研究所ワーキング・ペーパー.
- [50] 楠本博, 1987, 『セキュリティゼーション』, 有斐閣, 7 月.
- [51] 財団法人ハウジングアンドコミュニティ財団, 1997, 『NPO 白書』, 風土社, 12 月.
- [52] 篠原二三夫, 2003, 「REPORT II 住宅ローン証券化市場の発展に向けて - 課題となるモーゲージ・バンカー及びブローカーの育成 - 」, 『ニッセイ基礎研 REPORT』, 5 月, Available from: <http://www.nli-research.co.jp/doc/li0305a.pdf>
- [53] 柴田武男, 1997, 『地域再投資法入門 銀行の公共性と社会性を考える』, 日本太平洋資料ネットワーク, 11 月.
- [54] 渋谷博史・井村進哉・中浜隆, 1997, 『日米の福祉国家システム 年金・医療・住宅・地域』, 9 月.
- [55] 住宅金融公庫監修・海外住宅金融研究会編著, 1999, 『新版 欧米の住宅政策と住宅金融』, 財団法人住宅金融普及協会, 5 月.
- [56] 大和証券経済研究所 [編], 河村雄介・下井雅裕 [著], 1986, 『金融の証券化 米・欧・日のセキュリティゼーション』, 東洋経済新報社, 10 月.
- [57] 高木仁, 1986, 『アメリカの金融制度』, 東洋経済新報社, 5 月.
- [58] 高月昭年, 1999, 「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, 7 月, pp. 49-79.
- [59] 高田太久吉, 1993, 「銀行と地域: 米国『地域再投資法』をめぐる最近の動向」, 『中央大学企業研究所年報』, 第 14 号.
- [60] 谷本寛治編著, 2003, 『SRI 社会的責任投資入門』, 日本経済評論社, 6 月.
- [61] 中国四国農政局, HP, 「平成 13 年度現地情報, 新時代の“ゆい・手間替え” - 電子メールを活用して効

果大 - [愛媛・久万町]」, Available from:

<http://www.chushi.maff.go.jp/joho/genchi/13nendo/130416.htm>

- [62] 内閣府政策統括官 (経済財政 景気判断・政策分析担当), 2001, 『パウチャーについて(II) - 能力開発分野における諸外国の経験』(政策効果分析レポート No.10), 11月29日.
- [63] 永井敏彦, 2002, 「米国住宅金融証券化の概要 ~ 第1回証券化の仕組みとプレーヤー ~ 」, 『金融市場』, 11月号.
- [64] 仲田梨香, 1999, 『CDBG を介した CDCs の活動 カリフォルニア州オークランド市 1997 会計年度の CDBG の事例から』, 日本太平洋資料ネットワーク (Japan Pacific Resource Network), 12月.
- [65] 沼田優子, 2002, 『図解 米国金融ビジネス』, 東洋経済新報社, 3月.
- [66] 平山洋介, 1999, 「アメリカの住宅政策」, 小玉徹・大場茂明・檜谷美恵子・平山洋介著, 『MINERVA 福祉ライブラリー27 欧米の住宅政策 イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ』, ミネルヴァ書房, 3月, 238~317 ページ.
- [67] 福光寛, 1994, 『銀行政策論』, 同文館, 4月.
- [68] , 2001, 『銀行排除論 阻害される消費者の権利と金融倫理の確立』, 同文館, 11月.
- [69] 松田岳, 2003, 「FDIC の破綻処理スキームの運用」, 『富士論叢』(東京富士大学紀要), 7月.
- [70] 水口剛・國部克彦・柴田武男・後藤敏彦, 1998, 『ソーシャル・インベストメントとは何か 投資と社会の新しい関係』, 日本経済評論社, 6月.
- [71] 村本孜, 2002, 「中小企業金融の理論的基礎と間接金融の新たな手法」(特集: 環境激変下の中小企業金融), 『商工金融』, 9月, 16-25 ページ.
- [72] , 2003, 「グローバリゼーションと効率・公平 展望と金融排除」, 『経済研究所年報』(成城大学), 第16号, 2003年.
- [73] 山村延郎, 2003, 「フランス・オランダの地域金融システム 欧州における『リレーションシップ・バンキング』の実態と日本への示唆」, 金融庁金融研究研修センター (FRTC) ディスカッション・ペーパー・シリーズ, Vol.12, 12月, Available from: <http://www.fsa.go.jp/frtc/seika/discussion/2003/20031209.pdf>.
- [74] 由里宗之, 2000, 『米国のコミュニティ銀行』, ミネルヴァ書房, 2月.
- [75] , 2003, 『リレーションシップ・バンキング入門』, 社団法人金融財政事情研究会, 6月.

(ヒアリング)⁷⁸

- [76] 全米独立コミュニティ銀行家協会 (Independent Community Bankers of America; ICBA) 2002年8月28日.
- [77] コミュニティ経済開発国民会議 (National Congress of Community Economy Development; NCCED), 2002年8月29日.
- [78] 全米銀行家協会 (American Bankers Association; ABA), 2002年8月30日.

⁷⁸ ヒアリングは金融庁金融研究研修センターの山村延郎研究官が実施したものである.

図表一覧

[図表 1-1]^{79 80}

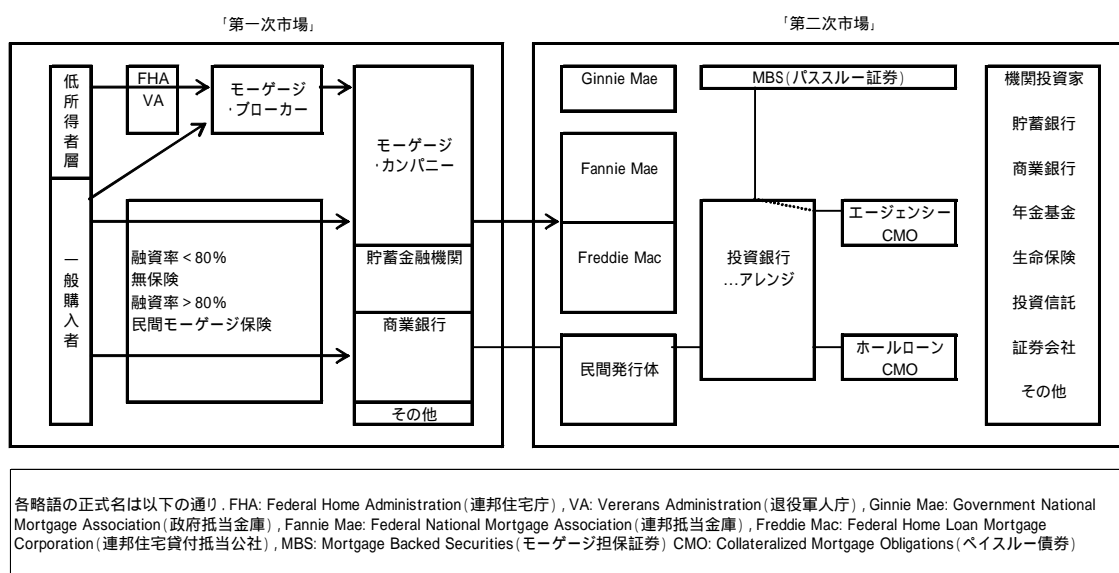
家計及び非営利団体の債務残高

[単位: 10億ドル, 2002年末現在]

総債務残高	8,767.3	
うち 住宅モーゲージ	6,050.5	69%
消費者信用	1,762.0	20%
その他銀行信用	54.6	1%
その他借入	277.9	3%
商業モーゲージ	139.7	2%

[図表 1-2]⁸¹

住宅ローン証券化市場の流れ



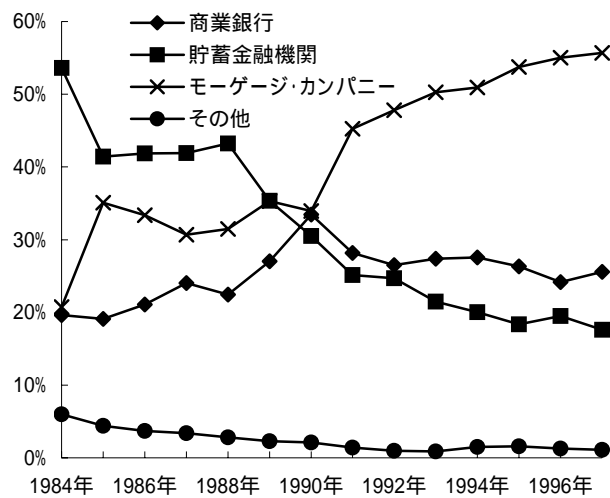
⁷⁹ [資料] Board, 2003b, p.54.

⁸⁰ 住宅モーゲージには、ホーム・エクイティ(住宅持分)を担保とする貸付額及びクレジット・ライン設定額を含む。

⁸¹ [資料]住宅金融公庫, 2000, p.127 より作成。[原資料]住宅金融公庫, 「米国・ドイツ証券化調査団報告(1997年)」。

[図表 1-3]⁸²

住宅モーゲージ市場の金融機関別オリジネーション・シェアの推移



[図表 1-4]^{83 84}

住宅モーゲージの保有者構成

	住宅モーゲージ					
			うち、貸出債権		うち、MBS	
	保有額	構成比	保有額	構成比	保有額	構成比
全体	65172		27790		37382	
商業銀行	18248	28%	11629	42%	6619	18%
住宅関連GSE	13914	21%	2802	10%	11112	30%
貯蓄金融機関	9124	14%	6638	24%	2486	7%
非居住者	5865	9%	0	0%	5865	16%
生命保険	4562	7%	407	1%	4155	11%
年金基金	3259	5%	284	1%	2975	8%
クレジット・ユニオン	1955	3%	1510	5%	445	1%
個人	1303	2%	831	3%	472	1%
その他	7821	12%	3689	13%	3252	9%

⁸² [資料] Fannie Mae, 2003, p.8.

⁸³ [原資料] Fannie Mae, 2002, Board, 2003, [出所] みずほ総研, 2003, 5 ページ.

⁸⁴ 住宅関連 GSE は連邦住宅貸付銀行(Federal Home Loan Bank)を含み, その他に投資信託, 不動産投資信託(Real Estate Investment Trust: REIT)を含む.

[図表 1-5]⁸⁵

小規模企業ファイナンスにおける主体別・手段別比率

[残高ベース, 1998会計年度末現在, 単位%]

	合計	モー ゲージ	クレジット ・ライン	自動車 ローン	資本 リース	設備 ローン	その他
合計	100.0	35.1	34.1	9.6	5.8	5.5	9.9
金融機関	92.2	32.9	33.7	9.2	5.2	5.5	5.7
預金取扱金融機関	69.1	23.8	29.3	6	1.7	3.1	5.3
うち 商業銀行	65.2	20.9	28.9	6.0	1.6	2.8	5.1
貯蓄金融機関	3.4	2.7	0.4	0.0	0.0	0.1	0.2
信用組合	0.6	0.3	0.1	0.0	0.0	0.2	0.0
非預金取扱金融機関	23.0	9.1	4.4	3.2	3.5	2.4	0.4
うち ファイナンス ・カンパニー	13.4	3.0	4.1	2.7	1.1	2.3	0.3
証券会社	0.3	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1
リース会社	3.0	0.0	0.1	0.5	2.3	0.1	0.0
その他	6.3	6.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
非預金金融機関	7.9	2.2	0.3	0.4	0.7	0.1	4.2
うち 家族・個人	4.7	1.4	0.0	0.0	0.1	0.1	3.1
他企業	2.2	0.4	0.3	0.2	0.6	0.0	0.7
政府	1.0	0.4	0.1	0.2	0.0	0.0	0.4

[図表 1-6]^{86 87}

小規模企業向け・零細企業向け貸出残高に占める
商業銀行資産規模別シェア

(2001年末現在, 単位%)

資産規模 (10億ドル)	機関数シェア (対総機関数)	資産額シェア (対総資産額)	貸出債権保有比率		オリジネート比率	
			小規模企業	零細企業	小規模企業	零細企業
0.25以下	82.1	8.4	20.2	29.8	20.0	27.2
0.25超1以下	13.5	7.5	16.9	16.2	16.4	15.0
1超10以下	3.5	11.7	17.5	13.8	17.6	13.5
10超	0.9	72.5	45.4	40.1	46.0	44.3

⁸⁵ [原資料] Board, 2001, [出所] Board, 2002, pp.78-79.

⁸⁶ [原資料] Call Report, 2001, Community Reinvestment Act Reports, 2001, [出所] Board, 2002, p.40.

⁸⁷ ここでの「小規模企業向け貸出」とは、クレジット・カード銀行と外国銀行の米国内支店及び代理店を除く、預金保険制度加盟米銀行の100万ドル未満の企業向け貸出を、「零細企業向け貸出」とは10万ドル未満のそれを意味する。

[図表 2-1]⁸⁸

第一期 住宅政策を中心としたコミュニティ政策の始動

(1932年～1963年)

住宅政策	持家政策	住宅金融制度 再構築	連邦住宅貸付銀行 (FHLB) 創設	1932年連邦住宅貸付銀行法
			連邦貯蓄貸付保険公社 (FSLIC) 創設	1934年連邦貯蓄貸付保険公社法
		信用保証制度 構築	連邦住宅局 (FHA) 創設	1934年全国住宅法
			退役軍人省 (VA) 設置	1944年軍人社会復帰法
		証券化機構	ワシントン抵当金庫設立 連邦住宅抵当金庫 (Fannie Mae) へ改組	1938年
		低利融資	高齢者賃貸住宅 (1959) , 民間賃貸住宅 (1961) への低利融資	1959年・1961年住宅法
	公共住宅政策	住宅供給	公共事業庁 (PWA) 住宅局	1934年全国住宅法・1937年住宅法
都市政策	都市開発事業		地方住宅公社 (LHA) 設置	1937年住宅法
			都市開発事業への連邦補助の開始	1949年住宅法
			都市再開発庁 (URA) 設置	1954年住宅法

各略語の正式名は以下の通り . FHLB: Federal Home Loan Banks, FSLIC: Federal Saving and Loan Insurance Croperation, FHA: Federal Housing Administration, VA: Veterans Administration, Fannie Mae: Federal National Mortgage Association, PWA: Public Works Agency, LHA: Local Housing Authority, URA: Urban Redevelopment Authority

⁸⁸ [資料] 平山, 1999, 238～239 ページより作成 .

[図表 2-2]⁸⁹

第二期 「財政」によるコミュニティ金融の創生

(1964年～1980年)

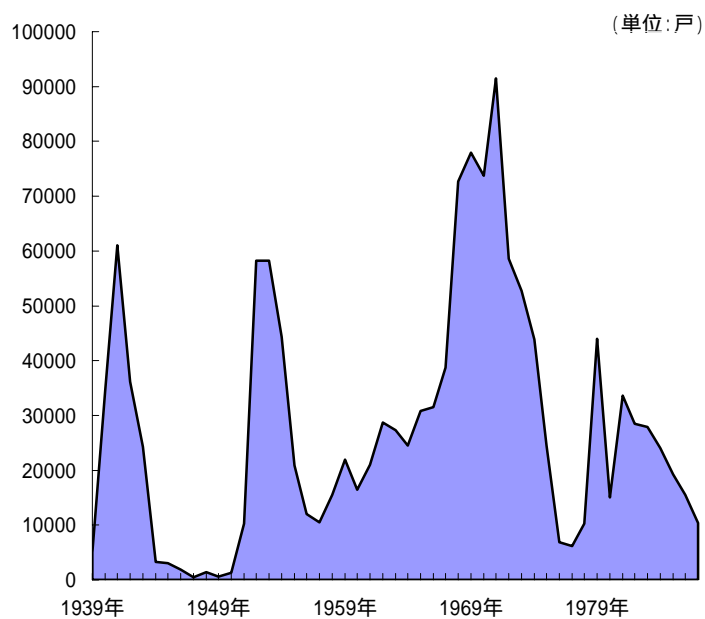
都市開発	グラント	コミュニティ・アクション機関に対し、ダイレクトに支援	1964年経済機会法
		シティ・デモンストレーション機関によって貧困地区の改善を行うモデル・シティ事業	1966年都市開発法
		タイトルVIIによって民間非営利組織の住宅・コミュニティ開発の支援	1972年経済機会法改正
		民間非営利組織の補助金申請が可能な範囲を拡張	1974年コミュニティ・サービス法
		都市開発行動に対する補助により貧困地区の経済開発	1977年住宅・コミュニティ開発法
		コミュニティ開発を行う民間非営利組織等への支援	1978年近隣自立開発法
		多様なコミュニティ開発施策をコミュニティ開発包括補助に統合	1974年住宅・コミュニティ開発法
都市開発/住宅政策		連邦政府における住宅政策・コミュニティ開発部局の統合 住宅都市開発省 (HUD) 設立	1965年
住宅政策	持家政策	低所得層向け持家・賃貸住宅への利子補給	1968年住宅・都市開発法
		多様な補助住宅を家賃補助に統合	1974年住宅・コミュニティ開発法
	公共住宅政策	民間住宅の借り上げによって公共住宅を供給するリース・ハウジング	1965年住宅・都市開発法
		民間の借家人に対する家賃補助プログラム	
	証券化機構	Fannie Maeを分割し政府抵当金庫 (Ginnie Mae) 設立 Ginnie Mae, 第一号のパススルー証券発行 (1970)	1968年
		連邦住宅貸付抵当公社 (Freddie Mac) 設立 第1号のパススルー証券発行 (1981)	1970年
		Fannie Mae, 第1号のパススルー証券発行	1981年
監督強化		住宅の賃貸, 売買, 融資に関する人種差別を禁止	1968年公民権法
		住宅の売買, 賃貸, 融資に関する人種差別を禁止	1968年公正住宅供給法
		人種, 宗教, 国籍等によって貸付申し込みを差別することを禁止	1974年信用機会均等法
		国勢調査の区画により, 住宅抵当貸付及び住宅修繕貸付の設定等に関するデータの公開義務	1975年住宅抵当貸付公開法
		営業許可を受けている地域の便益と必要性に応じているかについて説明義務	1977年コミュニティ再投資法

各略語の正式名称は以下の通り。HUD: Housing and Urban Department, Ginnie Mae: Government National Mortgage Association, Freddie Mac: Federal Home Loan Mortgage Association

⁸⁹ [資料] 図表 2-1 と同じ。

[図表 2-3]⁹⁰

公共住宅の完成戸数の推移



[図表 2-4]⁹¹

第三期 「税制」によるコミュニティ金融の創生

(1981年～1989年)

政策転換		連邦政府の住宅政策を大幅に縮減	1981年包括予算調整法
住宅政策	持家政策	新家賃補助方式(ハウジング・パウチャー)を実験事業として開始	1983年住宅及び都市農村復興法
		ハウジング・パウチャーの恒久化	1987年住宅・コミュニティ開発法
	税制上の優遇措置	税制上の優遇措置による低家賃住宅供給への誘引の供給を予算措置として開始	1986年税制改革法

⁹⁰ [資料] Bratt, 1989, 57, Table1 より作成.

⁹¹ [資料] 図表 2-1 と同じ.

[図表 2-5]⁹²

コミュニティ開発金融機関 (Community Development Financial Institutions) の諸類型

(1) コミュニティ開発銀行 (Community Development Bank: CDB)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 貸付・投資・サービスを通じた低所得地域の再建を目的とする。 ・ 特徴としては、営利企業・株式会社組織であり、取締役会に地域代表が入る。 ・ 連邦預金保険公社 (Federal Deposit Insurance Corporation)、通貨監督局 (Office of the Comptroller of the Currency)、連邦準備制度理事会 (Board of the Federal Reserve System)、州当局のいずれかの規制・監督を受ける (設立根拠法・制度への加盟・非加盟などによってどの当局から規制を受けるかは変わってくる)。
(2) コミュニティ開発クレジット・ユニオン (Community Development Credit Union: CDCU)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域住民の資産・貯蓄形成を支援し、低所得者にクレジット・カード・サービスやリテール金融サービスの提供を行うことを目的とする。 ・ サービスの提供は組合員に限られる。 ・ 非営利協同組合組織。低所得組合員によって所有・管理されている。 ・ 全国クレジット・ユニオン監督庁 (National Credit Union Administration) の規制監督を受ける。
(3) コミュニティ開発貸付基金 (Community Development Loan Fund: CDLF)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 個人投資家・機関投資家 (ソーシャル・インベスタ) から低コストの資本を集め、資金を低所得地域の非営利住宅やビジネス開発に投じる。 ・ 非営利組織 ・ 特別な規制監督を受けないが、非営利組織としての要件 (内国歳入庁コード 501(c)(3) の規定) は満たさなければならない
(4) コミュニティ開発ベンチャー・キャピタル基金 (Community Development Venture Capital Fund: CDVCF)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域住民・地域社会の発展に資する富および職を生み出すために、資本あるいは資本性の高い貸付を行うことを目的とする。 ・ 営利組織・非営利組織ともに存在し、地域代表者の参画は様々。 ・ 規制監督は様々。資金調達先による。
(5) 零細企業開発貸付基金 (Microenterprise Development Loan Fund: MDLF)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 零細企業・個人企業に携わる人々、資金源へのアクセスが不可能な人々に対して、貸付や技術支援を通じた社会・ビジネスの発展を目指している。 ・ 非営利組織。 ・ 501(c)(3) 非営利組織としての要件 (501(c)(3)) や補助金提供機関 (中小企業庁や州政府など) が提示する要件をクリアしなければならない。
(6) コミュニティ開発法人 (Community Development Corporation: CDC)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 利用可能な住宅、雇用を創出し、低所得コミュニティに対して社会サービスを提供することを通じて、地域コミュニティの活性化を図る。 ・ 非営利組織。 ・ 非営利組織としての要件 (内国歳入庁コード 501(c)(3) の規定) や補助金の提供機関 (中小企業庁や州政府など) が提示する要件をクリアしなければならない。

⁹² [資料] Coalition of CDFIs, HP1.

[図表 2-6]⁹³

「CDFIデータ・プロジェクト」収集データ（2001年度）¹⁾

	全て	CDB	CDCU	CDLF, MDLF, CDC	CDVC
調査対象機関数	512	18	230	238	26
活動開始時期(単純平均)	1984	1966	1973	1990	1996
組織形態					
営利組織	41	18	0	6	17
非営利組織	239	0	0	231	8
協同組織	231	0	230	1	0
政府系組織	1	0	0	0	1
顧客構成					
(計算対象機関数)	388	15	118	230	25
超主要都市	40%	58%	38%	40%	46%
主要都市	27%	15%	29%	27%	26%
非主要都市	33%	27%	33%	33%	28%
総資本額 ²⁾	\$7,991,283,199	\$2,156,437,318	\$2,769,251,476.00	\$2,794,370,762	\$271,223,643
(計算対象機関数)	502	18	229	230	25
平均資本額	\$15,918,891	\$119,802,073	\$12,092,801	\$12,149,438	\$10,848,946
総スタッフ数	5,585	1,124	1,139	3,165	158
(計算対象機関数)	388	18	119	228	23
平均スタッフ数	14	62	10	14	7
総ファイナンス残高 ³⁾	\$5,671,364,613	\$1,135,494,398	\$2,012,267,686	\$2,403,706,615	\$119,895,914
(計算対象機関数)	503	16	228	235	24
平均融資残高	\$11,275,079	\$70,968,400	\$9,925,735	\$10,228,539	\$4,995,663
融資先構成比 ⁴⁾					
(計算対象機関数)	388	15	114	235	24
零細企業向け	2%	2%	2%	2%	1%
企業向け	18%	39%	3%	12%	98%
コミュニティ・サービス向け	6%	9%	1%	6%	0%
住宅向け	58%	42%	37%	74%	0%
消費者向け	12%	5%	53%	0%	0%
その他	5%	3%	4%	6%	1%
注					
1) データはCDFI CoalitionのCDFIデータ・プロジェクトが収集したものである。サンプルは、全米に存在する800～1000のCDFIの中で、特定時点までに報告を行った金融機関のみを集計している。CDFIデータ・プロジェクトはデータの質と継続性を確実なものにすべく手を打っているが、データの信頼性は保証できない。また、512のCDFIから構成されるCDFIデータプロジェクトの今回のデータセットは、いくつかの大手CDFIをデータから除外しているため、CDFI産業の規模を過小に表現している。					
2) ベンチャー・キャピタル・ファンドの総資産額には既に拠出済みの資本額に加え、拠出確約投資額が含まれる。その他の機関については、拠出済みの資本のみが総資本額に算入されている。					
3) ファイナンス残高には貸付、出資、資本性債務、保証およびリンク預金を含む。					
4) データ分析のために、CDFIデータ・プロジェクトは、内訳データの合計が100%となる金融機関のみを計算対象とした。ベンチャー・キャピタルについては、融資残高に出資と資本性融資を含めている。					

⁹³ [資料] Coalition of CDFIs, HP2.

[図表 2-7]⁹⁴

第四期 「監督」による地域コミュニティ金融の創生

(1989年～現在)

監督	住宅抵当貸付開示法で定められた情報開示の範囲を拡大, CRA格付の公表	1989年金融機関改革・救済・執行法
	融資・投資・サービスの三部面での実績を中心とする評価基準を導入, 各局面を5段階で評価.	1995年CRA関連レギュレーション改正
財政	住宅敷地を取得し, 住宅建設・購入・改修し, これら住宅を低所得者向けに賃貸・分譲する際に補助金が供給される住宅投資パートナーシップ・プログラム(HOME事業)の設置.	1990年全国アフォーダブル住宅法
税制	財務省内にコミュニティ開発金融機関基金(CDFIF)設置.	1994年コミュニティ開発規制改革法
	新市場税額控除(NMTC)	2000年コミュニティ再生減税法

各略語の正式名称は以下の通り. CRA: Community Development Act, HOME事業: Home Investment Partnerships Program, CDFIF: Community Development Financial Institutions Fund, NTMC: New Market Tax Credit

[図表 2-8]⁹⁵

小規模企業向け貸出債権の証券化市場

(単位: 100万ドル)

年	SBA7(a)貸出、オリジネート額			SBA7(a)貸出、証券化額			非SBA保証 債権証券化 額
	総額	保証債権	非保証債権	総額	保証債権	非保証債権	
1994	8,177	5,993	2,184	2,457	2,300	157	45
1995	8,257	5,995	2,262	2,042	1,900	142	99
1996	7,965	5,736	1,959	2,667	2,409	258	384
1997	9,462	6,007	3,455	2,993	2,703	290	428
1998	9,016	6,181	2,835	3,074	2,792	282	938
1999	10,146	6,733	3,413	3,673	3,229	444	1,868
2000	10,523	6,890	3,633	3,538	3,239	299	149
2001	9,894	6,839	3,055	3,495	3,244	251	82

⁹⁴ [資料] 図表 2-1 と同じ.

⁹⁵ [出所] FRB, 2002, p.60.