

<b>Title</b>	コミュニティ・バンキング概念について：銀行と地域社会との関係を巡って
<b>Author(s)</b>	柴田, 武男
<b>Citation</b>	聖学院大学論叢, 14(1): 41-58
<b>URL</b>	<a href="http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=479">http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=479</a>
<b>Rights</b>	

聖学院学術情報発信システム：SERVE

SEigakuin Repository for academic archiVE

# コミュニティ・バンキング概念について

——銀行と地域社会との関係を巡って——

柴田武男

Good Relationships between Banks and Communities

Takeo SHIBATA

This paper focuses on the relationships between depository institutions (e.g., banks) and communities. Though it is said that credit unions and credit associations represent community banks in Japan, size does not matter in the definition of financial institutions. Considering the concept of community banking, the Community Reinvestment Act (CRA), enacted by Parliament in 1977, is intended to encourage depository institutions to help meet the credit needs of the communities in which they operate. This has proven very helpful for Japanese communities. This act uses four ratings based on each depository institution's contribution to the community. In addition, in Japan not only relatively small depository institutions but also large ones are required to meet the credit needs of their communities.

## I. はじめに……問題の設定

アメリカでは銀行合併の際には地域貢献度が問われる。例えば、1998年10月1日に全米最大規模の資産約6000億ドルの新銀行として発足しているバンカ・アメリカとネイションズ・バンクの合併では、銀行側は「1992年以来、中・低所得者層に対して25億ドルの融資を実行し、過去5年間でモール・ビジネスに15億ドル、低所得者用集合住宅ローンに20億ドルの融資を実行している。1998年の前半期には6億ドル以上実行している。」という点を強調している。こうした営業態度は1977年に制定された地域再投資法によって法的にも要請されている。アメリカでは同法制定以前から銀行の地域の貢献義務が唱えられ、長年の試行錯誤を経て定着している。

銀行はそもそもこのようなことを社会から要請されるべきなのか、されるとしたらどのような理由からか、また、その内容は上記のような事柄でよいのか、という点は、改めて問われなければならない。というのは、日本でも預金金融機関の中小企業への貸し渋りに対して、銀行の社会的責任

**Key words;** Community Banks, Community Banking, The Community Reinvestment Act (CRA), CRA Ratings

論が主張されているが、ここでも同じような理論的問題が発生しているからである。

まず、本論文では日本において地域社会と金融機関の関係はどのように問われてきたのかを問う。次に、アメリカでの試みを検討して、最後にコミュニティ・バンキングという概念を提示することで、日本の銀行の社会的責任論を考察する手掛かりを得ることが本稿の課題である。<sup>(1)</sup>

## Ⅱ. 日本におけるコミュニティ・バンキング概念の検討

銀行法第2章第10条によれば、銀行は、1. 預金又は定期積金等の受入れ 2. 資金の貸付け又は手形の割引 3. 為替取引の三業務を中心に行うものとされるが、銀行法は単に業法として銀行の業務範囲を定めているだけでなく、その業務の性質も規定している。同法第1章第1条では、「この法律は、銀行の業務の公共性にかんがみ、信用を維持し、預金者等の保護を確保するとともに金融の円滑を図るため、銀行の業務の健全かつ適切な運営を期し、もつて国民経済の健全な発展に資することを目的とする」というように「銀行の業務の公共性」について言及されている。この第一条から理解できるように「銀行業務の公共性」とは法律の規定で与えられるのではなく、業務自体に内在する自明の前提とされている。ただし、銀行法の解説書に良くあるようにこの公共性の内容を信用の維持・預金者保護・金融の円滑の三点に求めるのは短絡である。<sup>(2)</sup>

銀行法に公共性が謳ってあることから、次のような論理が浮上する。銀行には公共性があり、それは自社の利益の追求だけでなく取引先や地域の事情を最大限に考慮することであるから、不況下で苦しむ中小企業に「貸し渋り」するのは非難されるべき、というものである。この論理の是非は最後に論ずるとして、こうした論理は中小企業者からのみ提起されたわけではなく、行政にも根強く存在している。行政ではこうした金融機関の公共性概念を地域金融機関と金融の円滑という二つの言葉から論じている。そこでまず、地域金融機関概念から検討を始めたい。

### ① 地域金融機関概念の検討

日本におけるコミュニティ・バンキングの概念を検討するときに参考なるのは「地域金融機関」という用語である。地域金融機関という用語は、法律用語ではなく行政上の用語にしか過ぎない。この言葉は金融制度調査会（90年7月 調査会第一委員会中間報）の報告で定義されている。そこでは、「一定の地域を主たる営業基盤として、主として地域の住民、地元企業及び地方公共団体等に対して金融サービスを提供する金融機関」として地方銀行、「その地域を離れては営業が成り立たない、いわば地域と運命共同体的な関係にある金融機関や効率性・収益性のある程度犠牲にしても地域住民等のニーズに応ずる性格を有する金融機関」として協同組織金融機関と整理している。

村本孜(成城大)は、『制度金融とリテール金融』（成城大学経済研究所、1994年）の中で、1. リージョナル・バンク…地方銀行 融資先にも制限はなく地域の大・中堅企業取引はもとより、地

## コミュニティ・バンキング概念について

域でホールセールも行っており、東京にも支店をもちマネーセンター機能をも有する地域の中心金融機関、2. コミュニティ・バンク…信用金庫・信用組合等はその狭域の地域を離れられず、融資先を限定され(信金で資本金6億円(現行は9億円)以下、従業員300人以下、融資限度15億円以下)東京事務所もなく、地域に密着した運命共同体的関係を義務づけられている、二種類の金融機関に整理して、そのポイントを密度の経済性(最小適正規模)に求めている。

また、長谷川勉(日本大学)は、『協同組織金融の形成と動態』(日本経済評論社、2000年7月)の中で、「地域金融主義」を強調して「地域間には金融上の不均等が存在し、また金融機関と企業特に中小企業との間にも金融ギャップが存在するということを述べてきた。金融上の地域主義・協同組織主義の目的は、これら不均等を解消しようとすることにあり、それはこうした不均等・非対称性という客観的な事実を主体的・積極的に解決しようとする当為としての運動に他ならない」として、「総じていえば、地域・協同組織主義に基づく実際の活動が金融機関としての収益活動にリンクしなかったこと、あるいはさせなかったことにこれらの主義の衰退の大きな原因があるように思われる。」と問題点を指摘しながらも、1. 情報生産費の低減、2. 営業費用の低減、3. 流動性リスクの低下、4. 新たな信用評価による融資、5. ネットワークによる信頼感の創出、6. 社会的・心理的安定をもたらすという点で地域金融機関の存在意義を認めている。

これらの論者に共通しているのが、地域金融機関という概念と金融機関の規模の親近性である。金融制度調査会の議論では、「地域と運命共同体的な関係にある金融機関」を想定して、「効率性・収益性のある程度犠牲にしても地域住民等のニーズに応ずる」ことを特徴として述べている。ここには、狭小な営業圏しか持たない比較的小規模な金融機関が想定されていて、地域に営業と言うよりは奉仕する金融機関像を描いている。これは村本にも同じで、「地域に密着した運命共同体的関係を義務づけられている」金融機関が想定されている。ここで想定されている金融機関も特定地域でのみ営業し、その他地域に店舗など持たず、また他地域からの収益を得られない小規模なものである。長谷川の「地域金融主義」にしても、その抽出された機能からすれば小規模な金融機関が想定されている。

このような地域金融機関といえば、小規模でその地域でしか営業圏を持たない金融機関が想定されて、そのような小規模な金融機関が行ってこそ地域金融であるとの理解が定着しているが、そう考えて良いだろうか。このような考え方に対して、次のような点が疑問点として指摘できよう。まず第一に、大都市銀行に於いても支店レベルでは地域密着であり、この点で差異は見られないのではないか、という点である。確かに都市銀行は全国はおろか海外にも店舗を持ち、一つの地域と運命を共同にするものではないが、一つ一つの支店をとれば営業地域は限定されていて、その支店に足を運ぶ顧客層を対象に営業せざるを得ない。

大銀行であれば支店の統廃合等が小規模銀行より比較的容易にできるので、銀行全体の営業からすれば地域との密着性は薄まるが、それは統廃合の時の話である。一つ一つの銀行支店もゴーイン

グ・コンサーンであれば、本体がいかにも大きくともその地域と密着して営業しなければならない。大銀行の支店であれば本店本部の指示で、地域密着の経営は行えないという指摘もありえよう。ある程度この指摘は当たっているが、本店と支店間には、小規模金融機関といえども同様の問題が生じており、一般に地域金融機関の方が支店決裁金額は低額であり、ほとんどの融資案件は本部決裁になる。支店営業を考慮すれば、大銀行が必ずしも地域金融機関より地元密着ではないとはいえない。また、カスタマー・リレーションシップ・マネジメントを金融取引に応用した「リレーションシップ貸出」という概念にしても、顧客の特性に合わせた営業を基本とした継続的・密接な取引関係の意義を強調するものであり、それは金融機関の本体の大小で決定されるものではない。

従来、地域金融機関は地元に着した金融機関がおこなうものであり、それは小規模なものだとの暗黙の了解事項があり、また、信用金庫や信用組合等の業界が自らをコミュニティ・バンクと称することでもそうした理解が補強されてきた。つまり、地域金融を担うのは地域と運命共同体の小規模な金融機関であり、それはコミュニティ・バンクと称される信用金庫・信用組合のことであるという理解がまかり通り、都市銀行は本体が大きいということだけで地域金融の担い手として不適當だという認識に至っているが、それは正当な理解とはいえない。<sup>(3)</sup>

## ② 原点としての信用金庫法制定

地域金融機関は、戦後それまでの庶民金融機関から法制度が整備されることで形成されてきた。この点は例えば以下のように説明されることが多い。

「明治維新を契機として資本の集中が激化し、農民や中小商工業者が窮乏に陥ったことから、経済的弱者に金融の円滑を図ることを目的に、明治33年（1900）に産業組合法が制定され、同法による信用組合が誕生しました。

ところが、この信用組合は会員以外からの預金が認められないなど、都市部の中小商工業者にとっては制約が多いものでした。そのため、大正6年（1917）に産業組合法が一部改正され市街地信用組合が生まれました。そして、昭和18年（1943）には単独法の市街地信用組合法が制定されました。

次いで終戦後の経済民主化の中で、昭和24年（1949）には中小企業等協同組合法が制定されましたが、同法は比較的着実に進展してきたそれまでの市街地信用組合への制約を再び強くするものであったことから、業界の内外から協同組織による中小企業者や勤労者のための金融機関の設立を望む声が高くなってきました。

こうして、昭和26年（1951）に信用金庫法が公布・施行され、現在の信用金庫が誕生しました。」

「協同組織による中小企業者や勤労者のための金融機関の設立を望む声が高くなってきました」というのが社団法人全国信用金庫協会のホームページによる説明であるが、信用金庫法制定時の国

会の質疑応答を検討すると違った側面が見えてくる。

例えば、「第九回参議院大蔵委員会（昭和25年11月24日）」では、「協同組合による金融事業に関する法律の一部を改正する法律案」の目的説明で、大蔵委員会委員長（小申清一）は「つまり今非常に預金その他のいわゆる日本の資本蓄積が減っておりますから、預金をもっと増やさせるように努力をしようという考えであります。」と説明している。また、「第10回国会衆議院大蔵委員会（1951年5月8日）」でも

「最近、中小企業金融はとみにその重要性を増加しつつあり、信用協同協同組合（ママ）は、中小企業者に対する金融機関としてめざましい活動を示しておるのでありますが、信用協同組合の根拠法である中小企業等協同組合法は、一般の事業協同組合と信用協同組合をとともに自由放任的色彩をもつて律しており、ほとんど配慮せられていない現状にあるのであります。よつてこの際信用協同協同組合（ママ）のほか、同じく出資組織による信用金庫の制度を設けて、中小金融機関としての体系を確立し、その活動を促進することにより、国民大衆のために金融の円滑をはかり、あわせてその貯蓄の増強に資するとともに、金融業務の公共性にかんがみ、その監督の適性を期し、信用の維持と預金者等の保護に資するため、信用金庫法を制定するとともに、信用金庫法施行法を制定して、現在の信用協同組合のうち適格なものについては信用金庫に転換せしめ、他方転換しないものの監督について所要の改正を加えることが必要となったのであります。」（田中織之助大蔵委員・議員）と説明している。

これらの説明を読むと、信用金庫等の地域金融機関の設立は何よりも「資本蓄積の減少」という事態に対応した「貯蓄増強」の方策であり、つまり「中小企業者や勤労者のための金融機関の設立を望む声」というのではなく、その直接の目的は家庭内にしまい込まれたタンス預金を少しでも産業資金として活用するために、小口の預金をかき集める方策であり、そのため「自由放任的色彩をもつ」従来の法制度からより庶民の信用を得られるように整備するというものである。庶民の信用を得られなければ金融機関に預金は集まらない。「信用の維持と預金者等の保護」はそのために不可欠な要素である。現在のような預金者保護システムが整備されていない当時においては、預金金融機関はめったに経営破綻しないという事実が信用維持のために決定的に重要だった。

### ③ 地域金融機関の営業制限の問題

信用金庫が地域金融機関と自称する根拠の一つに「信用金庫の営業地域は一定の地域に限定されており、地域で集めた資金はすべて地域に還元されています。」<sup>(6)</sup>ということにある。この文言自体は、信用金庫が証券投資を行っていることから明らかなように正しいとはいえないが、営業地域が一定の知識に限定されていること、その対象が制限されていることは地域密着を意味していると解釈されている。

確かに現行でも、信金法第10条（会員たる資格）で、次のように規定されている。

信用金庫の会員たる資格を有する者は、次に掲げる者で定款で定めるものとする。ただし、第1号又は第2号に掲げる者に該当する個人にあつてはその常時使用する従業員の数が300人を超える事業者を除くものとし、第1号又は第2号に掲げる者に該当する法人にあつてはその常時使用する従業員の数が300人を超え、かつ、その資本の額又は出資の総額が政令で定める金額を超える事業者を除くものとする。

その信用金庫の地区内に住所又は居所を有する者

その信用金庫の地区内に事業所を有する者

その信用金庫の地区内において勤労に従事する者

この点も歴史的に振り返ると、地域金融機関形成というよりは別の政策的意図の元に行われたと解すべきである。この点について、飯田良一説明員（大蔵事務官銀行局特殊金融課長）は次のように説明している。

「それから区域の点についてお話がございましたが、現在の無尽業法におきましてはも、無尽会社の営業区域は定款で定め認可を要することになっております。地方的な金融機関としての相互銀行という建前から、その仕組みはやはり引き継がれるわけでございます。だいたいそのきめ方につきましても、現在の無尽会社におけるきめ方と、同様の方針をとつて参りたいと存するのであります。いたずらな摩擦、店舗の配置というようなことは、極力避けて参りたいと思つております。ただいい意味の競争によりまして、二つの銀行の間に発展をはかるといふような効果が認められる場合には、むしろ認めた方がいいという場合もありましようと思ひますので、完全に業務の分界を区域によつて分けることはいかがかと思ひわけであります。不当な摩擦を避けることに極力努めて参りたいと考えております。」

当時の庶民金融の一つである無尽についても、信金法と同様の政策的意図から改正が進められていて、そこでは競争による「不当な摩擦を避けること」が明確に述べられている。競争はむしろ例外的に「二つの銀行の間に発展をはかるといふような効果が認められる場合」にのみ認可されるということで、フランチャイズ制が立法の精神になっている。これは、もちろん信金法でも明確に認められる。

船山正吉説明員（大蔵事務官銀行局長）は、「第二は、その地方における金融の実情に適合すること。これは主として言外に含んでおります意味は、その地方に同種の信用組合或いはその他の金融機関がございまして、その地方に更に設立いたしますことは必ずしも必要ではない。或いは弊害

### コミュニティ・バンキング概念について

があると認められる場合は、これを免許しないという趣旨を間接に謳ったものでございます」とかなり率直に信金法制定の意図を説明し、具体的に、「それから9は、他の信用組合との競合により、不当な競争惹起する虞のないこと。ということの特に謳いまして、人口10万未満の都市においては、2組合以上を認めない。先に申しました他の金融機関との競合関係のうち、なかんずく他の信用組合との競合関係を十分に検討したいという趣旨でございます。」（第8回国会継続参議院大蔵委員会議録第6号（1950年11月8日）協同組合による金融事業に関する法律の一部を改正する法律案）と述べている。

ここから明白に読みとれるように、営業区域の制限は、「不当な競争惹起する虞のないこと」にあり、それにより健全経営を確保しようという政策的意図の元に行われたものである。具体的には「人口10万未満の都市においては、2組合以上を認めない」ということになる。つまり、一信金当たり上限にして10万人の人口を見込んで営業させるということであった。ここに究極の護送船団方式の原点があったともいえよう。

要するに信金法制定の目的は、当時の資本不足下における中小企業の育成という政策課題に応えるためのものであり、直接的には貯蓄の増強のために信用協同組合のうち適格なものを信用金庫にするということである。同時に、法律を整備し信用金庫に対する監督を適正にするという趣旨もあり、また営業区域の制限は地域に奉仕するという趣旨ではなく、競合による経営不安を防止するという競争制限的な意味であった。

### Ⅲ. 米国におけるコミュニティ・バンキングの概念の検討

アメリカの金融制度が目されるのは、1977年に地域再投資法<sup>(7)</sup>が制定されているように銀行の地域の貢献義務が唱えられ、長年の試行錯誤を経て定着しているからである。制定当時の地域再投資法自体は簡潔なものであり、銀行業務の理念を謳う具体的には実効性のないものであった。地域再投資法の形成史的分析は別稿で行ったので、ここでは本稿に関するコミュニティ・バンキング概念に関することのみを抽出して議論を進める。

地域再投資法の立法自体は、同法の冒頭の「調査結果と目的」にみられるように、次のような目的意識から成る。

「(a)議会は次のような認識を得ている。

- (1) 被規制金融機関は、営業が認可された地域社会の利便性と必要性に預金施設が合致していることを法によって説明する義務がある。
- (2) 地域社会の利便性と必要性には預金業務と同様に融資業務も含まれている。

さらに、

- (3) 被規制金融機関は、営業が認可された地元社会の信用需要に絶え間なくかつ積極的に対応



ていく義務がある。

(b)本タイトルの目的は、該当する連邦の各金融機関規制当局が金融機関を検査する際に、当該金融機関が安全性と健全性に基づく業務を行いながら営業が認可された地元社会の信用需要に応じていくことを援助する目的で権限を用いることである。」

ここで問題となるのは、(3)である「被規制金融機関は、営業が認可された地元社会の信用需要に絶え間なくかつ積極的に応えていく義務がある」(regulated financial institutions have continuing and affirmative obligation to help meet the credit needs of the local communities in which they are chartered) という一文である。まず検討されるべきは「地元社会の信用需要」ということであり、「絶え間なくかつ積極的に応えていく義務」とは何を意味するかである。

この抽象的な文言自体から何を意味するかを付度するのは困難であるが、立法当時の状況を見ると含意を理解できる。当時は、公民権運動の最終ステージであり、公民権法をはじめとして多くの関連法規が制定されていた。金融関係でも例外ではなく人種差別的な慣行の是正の動きがあった。金融機関、特に銀行は圧倒的に白人優位の営業体制であり、経営の中核は白人層に占められていた。その中で、黒人層に対する差別的な融資が行われていた。具体的には黒人居住地域においては、住宅ローンが受けられる割合は、白人居住区に比較して統計的に低かった。いわゆるレッドライニングという差別的融資慣行である。黒人層は平均所得が低いので、それに応じて住宅ローンの比率が自動的に低くなるという反論が行われたが、統計的事実の前には説得力がなかった。このような歴史的事情から地域再投資法が制定されたのであり、制定当時の含意は、黒人ということだけで、返済能力があるにもかかわらず住宅ローンが受けにくいという黒人居住区への差別に対して、地元社会の信用需要があれば、それに応える義務があり、恣意的なそして差別的な融資態度は法で禁止するということであった。

この点のみ強調されて、地域再投資法は黒人差別を問題にしたアメリカに固有で独特の法律にか過ぎないという見解が生ずることになった。こうした理解は地域再投資法のその後の展開を見ると間違いである。制定当時の社会問題、すなわち黒人への差別的融資慣行の是正ということで制定されたのは間違いはないが、その立法精神は預金金融機関は「地元社会の信用需要」に「絶え間なくかつ積極的に応えていく義務」を明確化したことにあり、それは普遍的なものである。制定当時は社会状況として黒人差別の問題に焦点が当てられたと理解すべきである。事実、地域再投資法は中低所得者や女性など正当な信用ニーズがあるにも係らず差別的に融資が受けにくい層も対象としてきているのであり、黒人だけが同法の対象とされてきたわけではない。

同法はさらに進展を続けて、FRB(連邦準備制度理事会)は、1995年7月1日から1997年7月1日まで二年間の移行期間を設けて、地域再投資法に基づく検査および監督方式を大幅に改革した。これによる現在の評価方法次のようなものである。

まず、第一の改革点は、小規模銀行（非銀行持株会社形式で資産2億5千万ドル以下、銀行持株会社傘下で資産10億ドル以下）に対して、①CRAステートメントの作成義務、②住民グループとの協議義務、等の地域再投資法下での義務を大幅に緩和したことである。また、ホールセール・バンクおよび特殊目的銀行（correspondent bank, trust company, clearing agent）についても、規制を緩和しないし、他の基準の適用を行なっている。最大の改正点は、評価基準を融資基準（lending test）サービス基準（service test）投資基準の（investment test）3つに簡素化し、それを以下のように点数化したことである。

配点と採点基準		lending	service	investment
outstanding	20～24	10～12	5 or 6	5 or 6
high satisfactory	15～19	7～9	4	4
low satisfactory	11～14	4～6	2 or 3	2 or 3
needs to improve	5～10	1～3	1	1
substantial non-compliance	0～4	0	0	0

(Francis X. Grady, "The New CRA - A Practical Guide to Compliance", IRWIN 1997.

Kenneth H. Thomas, "The CRA Handbook", McGraw-Hill 1998.より作成)

本稿の問題意識から注目されるのは、小規模銀行（非銀行持株会社形式で資産2億5千万ドル以下、銀行持株会社傘下で資産10億ドル以下）に対して地域再投資法の規制を緩和していることである。この点に関しては二つの解釈が成立する。一つは、小規模銀行はそもそも地元密着型であるので地域再投資法で規制するまでもない、という解釈である。しかし、地域再投資法での格付けをみると小規模銀行は必ずしも良くない。むしろ全体的には悪いといっても過言ではない。これは、地域再投資法の事務負担が小規模銀行にとって大きく、大銀行のように専門の職員を複数おいて対応できる体制がとれないということと、地域再投資法は合併や支店の統廃合のような時にのみ適応されるので、そのような拡張政策と比較的無縁の小規模銀行では地域再投資法の問題に熱心ではないという指摘が可能である。ということは、小規模銀行が本来地域密着型であるから地域再投資法で規制する必要がないと理解することは適切でない。

もう一つの解釈は、地域再投資法はそもそも小規模銀行を対象としていないということである。地域に大きな影響力があるのは、当然に営業規模の大きい銀行である。支店数も多く、融資金額も融資案件も多ければ、当然地域に地域に大きな影響を与える。地域再投資法を強力にサポートするのは多くの活発に活動する住民グループである。弁護士や専従の職員を多数抱えた住民グループは、アメリカでは一大圧力グループを形成する。その彼らが標的とするのは、運動の効率をも考えて、

小規模な銀行ではなく圧倒的に影響力の大きい大銀行である。彼らは地域再投資法の運用のあり方に深く関わっている。規制当局であるFRBも地域再投資法を専管とする部署を設置して、住民グループとの連携をとっている。

こうした地域再投資法の運用体制から、「効率の悪い」小規模銀行は主たるターゲットではなくなっている。ここで指摘されるのは、地域再投資法そのものの性格の変化である。90年代に入って地域再投資法は、単に地域の信用需要に正当に応えるという範疇を超えて、預金金融機関は積極的に地域貢献をすべしというように一歩踏み込んだ内容になっている。「積極的差別是正義務 (affirmative obligation)」の内実化である。具体的には、経済的に劣位の状況に置かれているマイノリティや女性経営者による企業への融資枠の確保、さらにスモールビジネス・ローンの拡充、開発の遅れた社会資本整備が不十分な地区への積極的投資、さらに中低所得者に対して頭金の減額や返済期間の長期間化等の対応などが求められている。

つまり、地域再投資法は大銀行に地域貢献義務を覚醒させるための法律として機能しているのである。また、地域再投資法制定当時、金融当局は必ずしもこの法律に賛成ではなく、1987年における地域再投資法の強化にも、連邦預金保険公社 (FDIC) と連邦準備制度理事会 (FRB) とは強力で反対していた。根本的な反対理由は、銀行業務に枠をはめることによって銀行業界の強さが損なわれることに対する懸念にある。当時は銀行システムの健全性、何よりもこの点に政策上の最優先点を見いだしているからであった。FRBは、1995年2月において連邦議会下院の二つの委員会が地域再投資法の改正について証言を求められている。二つの委員会でのFRBの証言内容はほぼ同じものである。FRBの主張のポイントは、地域再投資法で要求される煩雑な書類作成業務が金融機関の大きな負担となっていることと、また、評価基準が曖昧だということにある。

特に、規制コストの点は重視されている。FRBの証言によると、改正で新たに要求されるデータの収集および書類作成に要する年間費用は、対象となる金融機関約3400行で2100万ドルに達すると試算されている。このコストに見合う効果を上げられるのか、これがFRBのもっとも問題とするところである。

現在はこの立場を大きく変えている。ルービン財務長官 (当時) は、地域再投資法を推進する住民グループが組織する全米地域再投資連合会 (THE NATIONAL COMMUNITY EINVESTMENT COALITION) の1998年度年次総会に出席して、次のように述べている。

「1993年に就任したクリントン大統領は、地域再投資法のレギュレーションを強化してその地域の全ての信用力のある借り手に金融機関が貸出をするように決意した。規制当局は書類ではなく、金融機関の実績に焦点を合わせて、そのことを実現した。…中略…就任してから我々は何度も地域再投資法を弱めようという勢力と闘ってきた。そして今制定から20周年を迎えて、地域再投資法は過去数年間でかなり影響力を強めてきている。

## コミュニティ・バンキング概念について

今日発表された全米地域再投資法連合会の報告書は、私が今の述べた変化の大きさを示している。報告書によると、地域再投資法が制定されてから20年間で低所得者に対して3970億ドルの融資が約束されて、そのうち89.3パーセントに当たる3550億ドルが過去五年間の政権下で行われた。ただしこれは融資の約束であり、実行されたものではない。したがって我々はこの約束を現実のものにしなければならない。とはいうものの、この過程は感動的なものであり、このことを可能にした運動にお祝いを述べたい。

過去五年間で、変化の一部ではあるが、貧困地域に対する民間の融資額は飛躍的に伸びた。1996年だけで、大銀行は、低所得者用の住宅の提供やスモールビジネスへの融資や商業施設の復興のために用いられる資金として、地域開発融資を180億ドル実施した。過去四年間で国法銀行は、それ以前の30年間で行った金額の四倍を地域開発に投資している。…中略…

一つの実例を紹介すると、1990年以来サンフランシスコのバンクオブアメリカは、米国の西部地域全体を対象に、中低所得者への住宅ローン制度である近隣地域向上プログラムで180億ドル以上融資して、利益を上げている。これはバンクオブアメリカだけではない。地域再投資法と住宅ローン情報開示法によって、全米の主要な銀行は低所得者に対する同様のプログラムを進展させて、利益を上げている」<sup>(8)</sup>

ルービン財務長官のスピーチで読みとれるように、クリントン政権下では規制当局は地域再投資法の強化に熱心であり、かつて反対してきた姿は想像できない。それは、規制によって銀行の経営の健全性が損なわれることはなく、地域社会の安定と貧困地域の再開発が進むことによって銀行も利益を得られる構造になっていると認識されているからである。つまり、主要銀行に社会的貢献義務を自覚させるものとして地域再投資法は機能している。それは銀行の規模に関わりなく、というよりはむしろ大規模銀行に地域と密着した経営を促すものと理解すべきである。

## Ⅳ. 日本におけるコミュニティ・バンキングの可能性

### ① 協同組織金融機関とコミュニティ・バンキング

すでにみてきたように、日本においては地域密着の銀行経営は小規模な銀行が行うものと理解されてきた。そして、また協同組織金融機関はそうした業務のあり方を担保するものと認識されてきたし、信用金庫・信用組合業界はそう主張してきた。経営形式が経営内容を必ずしも意味しないという数多くの実例を、われわれは80年代の「バブル経済」時に知ることとなったが、その最悪の例が安全信用組合・協和信用組合の放漫経営とその結果としての経営破綻である。

信用金庫と信用組合の相違はまず規模の点で考えられる。信用金庫最大手の城南信用金庫の預金積金残高は、2兆5,471億円（平成12年3月期）であり、全国の預金金融機関でみても50位前後に

## コミュニティ・バンキング概念について

位置する。これに比較して信用組合最大手は、最大資産規模を誇っていた民族系金融機関の関西興銀が経営破綻した現在、茨城県信用組合の7736億円（同）である。ただし、個別に見ていくと信用金庫より資産規模の大きい信用組合はいくらでもあり、資金源の豊富な大都市圏を営業根拠にするかどうか大きく依存している。

法制度上の大きな相違は、融資対象企業の規模である。従業員数300人を上限とする点では同じであるが、信用金庫は資本金9億円まで、信用組合は同3億円までで、営業地域内に店舗あるいは営業所のある企業に制限されている。個人に対しても営業区域内で勤務しているか居住していることが条件になる。より決定的なのは員外預金の取り扱いである。信用金庫は会員以外の預金の受け入れに制限はないが、信用組合は20パーセントまでとなっている。つまり、信用組合は原則として地域から主に資金調達して地域に還元するという法制度上の仕組みが存在している。信用金庫は極端に言えば、どこから資金を調達してきても良いが営業地域でのみ融資しなさいということになる。

この点からすれば、信用組合はより地域密着のコミュニティ・バンキングを実践しているように見えるが、教訓となるのが先に指摘した安全信用組合・協和信用組合の例である。国会でもこの点は問題になり、次のような質疑が行われている。

「この東京協和信用組合あるいは安全信組、預金者の内訳を見てまいりますと、十億円を超えて五十億円以下の預金者というのが二十、三百五十九億、五十億を超えて百億以下の預金者が二人、百二十四億八千百万、百億円を超える預金者は二人、二百二十七億四千六百万、一人は個人、一人は会社、こういうことになるわけでありまして。合計二十四の預金者ということになるわけでありましてけれども、七百十一億の預金であります。」（草川委員132回-衆-予算委員会-05号1995/01/31）

「法令違反としては、協同組合による金融事業に関する法律の中で決められています大口融資規制に反するものでありまして、昨年六月時点で、東京協和の総貸出額千数十億円のうち八百数十億円が特定の十四グループ・企業に集中していると、また安全信組も千数十億円のうち九百数十億円が五つのグループに対する融資とされているようであります。

これらのグループ・企業への融資は法定限度額、東京協和の場合約十三億円弱、安全信組の場合八億円強を大幅に超えて、その超過額は東京協和が約六百六十億円、安全信組が八百八十億円ほどに達するとされています。

特に問題なのは、高橋前東京協和信組理事長のイ・アイ・イ・インターナショナルグループ関連企業への融資が合わせまして六百数十億円にも上るということ、これに政治家関連企業・グループ等への融資等が指摘されているわけでありまして。（有働正治議員132回-参-地方行政委員会-02号1995/02/14）

預金面では90パーセントが大口預金、融資も地域とは無関係な海外のリゾート地にまで拡大していて、大口融資規制に大きく違反している中で経営破綻が生じ、東京共同銀行の設立に全体で千六百億円に上る巨額の公的資金を導入して救済措置を講じた結果となっている。「都の場合は検査員が全部で二十五人いる。指導その他合計三十六人でやる。年一同（度の誤記か——引用者）やっています。一回の組合の検査で八日程度でやる。ただし、この検査官というのは三年で異動のローテーションがあって、専門、熟練という形ではないというふうに聞いております。」（竹内（譲）委員132回-衆-大蔵委員会-03号 1995/02/15）という当時の監督体制も問題であるが、信用組合だから必ず地域密着で、協同組織金融機関だから必ず「信用組合は組合員によって組織されている協同組織の金融機関です。組合員は、それぞれの地元の中小企業や住民、勤労者に限られています。つまり信用組合は地域の人々によって組織・運営されている、相互扶助の精神をいかした地域密着型金融機関なのです。」ということには残念ながらならないのである。

信用金庫、信用組合とも「相互扶助の精神をいかした地域密着型金融機関」を標榜しているが、それは単に形式の話であり、形式が必ず実質を担保するとは限らない。どのような高邁な理念を掲げて組織を設立しても、実際の経営者がその理念を実践しようとしなければ、またその緊張感が欠如したところでは、理念とは無縁の営業形態がまかり通ってしまうのである。

## ② 民族系金融機関の経営破綻問題

民族系金融機関の経営破綻という事例から、この問題を別の角度から考察できる。2000年12月、年末の慌ただしい時期に民族系金融機関最大手で信用組合業界でも最大規模預金量約1兆1000億円を誇る韓国系の「信用組合関西興銀」が経営破綻した。同時期に朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）系最大手の朝銀近畿が経営破綻した。この経緯は次の記事に見られるようなかなり異例のものだった。

「金融再生委員会は15日、在日韓国系信用組合最大手の「信用組合関西興銀」（本店・大阪市天王寺区）と第2位の「信用組合東京商銀」（同・東京都新宿区）の2信組に対して、金融再生法に基づいて破たん処理する方針を通告した。金融庁の検査で実質的な債務超過と分かり、放置すれば預金の払い戻しが不能に陥る恐れがあると判断した。関西興銀は「暴挙だ」と反発しているが、16日にも再生委を開き、職権で強制処理を決める見通しだ。」（「信用組合関西興銀、破たん処理拒否 行政訴訟も辞さず 再生委が職権発動も」2000/12/16 毎日新聞 大阪朝刊）

金融庁の決定に破綻を宣告された信用組合が「暴挙」だと反発しているのである。朝銀近畿も同様に反発しているが、それは以下のような状況にある。監督当局である近畿財務局と当該金融機関

の自己査定があまりに食い違っているのである。

近畿財務局が公表した朝銀近畿の資産内容 2000.03末時点 億円					
	I	II	III	IV	債務超過
近畿財務局	5921	1325	405	751	921
朝銀	7221	1177	5		
	I. 健全な資産		II. 個別リスク管理を要する資産		
	III. 回収に重大な懸念がある資産		IV. 回収不能または無価値な資産		

不良債権を意味する分類債権の金額が両者で上記のように相当食い違っているのである。その結果、自己査定では健全経営でも金融当局の検査では921億円の債務超過で経営破綻と見なされたのである。自己査定が金融当局の検査より甘くなるのは一般的傾向とはいえ、事情はそれだけではない。

「戦後、財力を持たない在日韓国人が金融機関から融資を受けることは困難だった。その中で関西興銀（当時は大阪興銀）は焼き肉店のタレの味を見て将来性を判断して融資するなど、独自の営業を行い、在日韓国人社会の発展基盤を築いた。金融当局の不良債権の認定についても、関西興銀には不満が強い。返済が滞ると、保証人でなくても兄弟や友人が返済するなど在日韓国人社会には助け合いの習慣があり、日本の金融機関と同じ基準で検査されるのはおかしいとの思いだ。」  
 （「在日韓国人系2信組破たん 東京商銀は歓迎 関西興銀は反発」2000/12/17 毎日新聞 大阪朝刊）

根強い差別意識の中で日本の金融機関からの融資を受けることが困難だった在日商工業者の文字通り相互扶助組織として設立された民族系金融機関は、「焼き肉店のタレの味を見て将来性を判断」という独自の融資基準で営業せざるを得なかった。また返済の慣行に関しても民族独自の慣行がありながらも、それは無視されて「日本の金融機関と同じ基準で検査」されることの反発である。1955年11月に営業を開始した旧信用組合大阪興銀は、職員15名・預金高7800万円のスタートであり、「集金担当者は通常100軒から200軒の得意先を持ち、日掛・月掛の集金が主要業務であった。定期預金の獲得は極めて難しかった。これは、…同胞社会全体の資本蓄積や個人資産の形成が当組合同様、まだ初期の段階にあり、余裕資金に乏しいためであった」（『大阪興銀30年史』）という困難な状況の中から、信用組合最大規模の預金量約1兆1000億円にまで成長する過程は苦闘の歴史そのものであったが、同時にそれは民族系金融機関から大きく変質していった歴史でもあった。

Ⅲ節で言及したように、アメリカの地域再投資法の当初の目的は、差別的な状況に置かれたマイ

ノリティ（少数民族）への差別的融資慣行を是正し、金融状況を改善することにあつた。このことからすれば、戦後設立された民族系金融機関はまさしく地域再投資法の精神そのものであり、コミュニティ・バンキングを実践するものであつたことになる。そうした金融機関が後から後から軒並み経営破綻に陥つたのは、コミュニティ・バンキングの実践が日本の社会では困難なことを示しているのであろうか。

結論に至る前に、次のことが問われなければならない。果たして民族系金融機関だから経営破綻に陥つたと理解すべきなのか、それとも民族系金融機関ではなくなったから経営破綻に陥つたのかと。民族系金融機関としての独自性をどう理解するのか、それがポイントになる。民族系金融機関として「焼き肉店のタレの味を見て将来性を判断」という独自の融資基準は必要なことであるが、それはあくまでも資産の健全性という、預けられた預金を元利を揃えて払い戻しできるという預金金融機関として当たり前の前提の上で許されることである。金融慣行の違いで程度の差は生ずるとしても、経営破綻と宣告された多くの民族系金融機関が預金の払い戻しに応じられない債務超過の状態であつたのは事実である。

情実融資の問題を指摘する意見もある。民族系金融機関の理事長の同族企業に縁故融資が集中し、それが経営破綻の主因になつたケースも実際否定できない。情実融資はある意味で、民族系金融機関が相互扶助を標榜する限り宿命的な面もあるが、それも程度問題である。同胞の事業が苦境に立たされたとき、それを理由に融資の引き上げるのは金融機関としてとるべき道であっても、別の面からいえばそれこそ貸し渋りの論理である。この困難さを克服する方策は二つである。一つは、融資に上限を設けて分散投資を図ることである。もう一つは、十二分に貸倒引当金を充足しておくことであるが、後者は資金コストを上昇させることになるので安易に行えない。とすると、大口の融資で巨額の利益を図ることではなく、こまめに比較的少額の融資で分散投資を図るほか無い。

そのために肝要なことは、本体の規模を大きくしないことである。アメリカでコミュニティ・バンクとして成功している例としてよく挙げられるのが1973年から営業をしているシカゴを本拠地とするサウス・シヨア銀行であるが、同銀行は、法人個人あわせて13000件で総額6億ドルの融資額である。日本円にして720億円（1ドル120円として）、一件当たり平均して553万円の融資額になる。日本でいうと信用組合でも100位以内にやっと入る小規模な金融機関に過ぎないが、地域の非営利団体（NPO）や公益団体と連携して地域の活性化に大きな役割を果たしていると評価されている。

コミュニティ・バンキングにとって金融機関の規模は大きければよいというものでも、小さければよいというものでもない。その理念を実現する適正な経営規模は、その地域の実情と営業対象から決定されるであろう。民族系金融機関の例でいえば、「在日韓国人社会の経済力が高まるにつれ、それまで見向きもしなかつた都銀や地銀が在日韓国人系企業への貸し出しを強化。関西興銀は優良顧客を奪われ、零細な取引先が増える結果になつた。こうした事情もあつて、1980年代のバブル時



代には不動産融資に傾斜、仲間内の情実融資も含め不良債権を膨らませた」（2000/12/17 毎日新聞 大阪朝刊）」という報道が事実とすれば、「都銀や地銀」に在日同胞への融資競争で負けてしまう民族系金融機関の経営のあり方が問われなければならないし、また、「零細な取引先が増える結果」といってもそこが民族系金融機関の出発点であったにもかかわらず、「不動産融資に傾斜」していった不良債権を膨らませたのでは日本の金融機関と何ら変わらず、適正規模を逸脱した規模に成長したと指摘できよう。金融機関にとってというより、どんな組織でも大きくなれないというあり方は困難を極めるが、いたずらに大きくなれないということもサウス・ショア銀行の例を持ち出すまでもなく、重要な視点である。

### ③ 市民金融の新たな動き

日本の経済の活力を問うとき、新規事業による雇用の増大が注目されるが、国民生活金融公庫総合研究所の98年度「新規開業実態調査」によると、平均の開業資金は1198万円で、自己資金は391万円で金融機関からの借り入れは580万円、親兄弟や知人からの借り入れが277万円となっている。開業資金総額に占める自己資金の割合は33%となっていて、金融機関からの借入が48%を占めている。つまり、新規事業に金融機関からの借り入れは通常不可欠のものである。しかし、女性や高齢者が金融機関から新規に事業資金を調達するのが困難な実態がある。

この問題に制度的に対応したのが、国民生活金融公庫の「女性・中高年起業家支援資金」である。これは「女性または55歳以上の方であって、新たに事業を始められる方または新規開業しておおむね5年以内の方」に融資対象を絞った制度である。女性および中高年は融資の際に不利になる点を考慮して、積極的に女性および中高年の活力と経験を活かせるよう融資して日本経済に活力を与えようという意欲的な試みである。「平成11年4月からスタートした「女性・中高年起業家支援資金」の融資実績は、1,750件、101億円（速報値）となった。このうち女性の利用割合は件数・金額とも7割を超えた。」ということである。男中心の企業社会で、女性もまた事業を展開する上で不利な状況にあったことは否定できないが、それで意欲をなくしているわけではないことは上記の数字が証明している。

新規事業に意欲を持ち女性達が行政に頼らずに自ら資金調達の道を拓こうという意欲的な試みもある。神奈川にある「女性・市民信用組合」設立準備会である。女性中心の事業を起こそうとしても、「出店経費を調達するために金融機関詣（もう）でを繰り返す。しかし、金融危機が去ったとはいえ、金融機関に融資の申し込みをしても「どこも色よい返事をしてくれなかった」（WE21の小川秀代さん）。ある金融機関からは「女性でなく、ご主人の名義なら」とやんわりと断られたこともあったという。」「（30年ぶりの信組新設へ準備着々 WCC設立準備会——女性の力で市民金融 1999/12/21 日経流通新聞）」という事実があるのは否定できない。通常はここで挫折してしまうのであるが、7147万円の資金を調達して「女性・市民信用組合」の設立を目指して金融庁（当時は金

融監督庁)と交渉を始めている。信用組合の設立が認められていない現状では、貸金業の登録を行って融資業務を行っている。現在は出資金は7736万円となり、貸付残高6400万円となっている。

(2001年三月期末)

融資状況は教育ローン(100万円で年利2.75)や「食事サービス」「配送事業」などの事業に(300~1000万円で利率2.5%)を行っている。金融庁との折衝を続け、認可担当の関東財務局協同組織金融室長との質疑では、「我々も信組設立認可については経験していないので研究したい」との発言があった。それもそのはずで、インターネット・バンキングを主力として大手資本をバックとするアイワイバンク銀行の設立などの動きはあるが、「信用組合の設立は一九七二年に山形県で新設されたのを最後に認められていない。」(1999/12/21 日経流通新聞)からである。金融自由化の波は信組設立レベルまでは届いていない。

「自分のお金が自分の知らないところで使われたくない。自分のお金を生きた事業に使ってもらいたい」(向田代表)という人が出資者として名を連ねている。一口十万円が現在、六千六百二十五万円の出資金を預かるまでになった。無利息で元本保証がないのに五百三十九人が出資者となった。その九九%は女性だ。」(同紙)という資金調達の方法とともに、その資金使途も「WE21のような事業や保育施設の運営、自然食主体のレストラン、高齢者向けの弁当の宅配などの開業資金に向かう。女性が主体となって組織を切り盛りし、しかも、地域に密着した住民サービスやコミュニティーを豊かにする事業だ。出資者の目が行き届く事業に振り向ける。」(同紙)というあり方こそ、地域金融機関の一つの理念型を形作り、市民金融と呼べるものである。

ここで大事な視点は、事業を営む人々と融資する人の距離が密接だということである。これは一つ間違えれば情実融資ということになるが、同時に融資側が事業内容を熟知しているということになる。「女性・市民信用組合」が融資対象とするワーカーズ・コレクティブという形式の市民事業について、既存の金融機関は融資審査のノウハウを持っていない。したがって、ここに自ら金融機関を立ち上げなければならない最大の理由があり、それは民族系金融機関がかつて焼き肉のたれの味で融資審査を行った歴史と重なるものである。別の一面から指摘されることは、地域金融機関を名乗る既存の金融機関がまだまだ地域にとけ込んでいないことである。

コミュニティ・バンキングの最も重要なことは、地域とともに栄えるという視点であり、金融機関自体も地域社会の一員であるという自覚である。それはただ地域の企業や地域の人々を融資対象とするということの意味するのではない。返済の確実性だけを考慮するのではなく、地域の問題を探り当ててその解決に役立つような事業に積極的に融資するという社会性の高い融資態度を意味する。そもそも、銀行経営の健全性は、その営業する地域経済の健全性に基いているのであり、「貸し渋り」等で中小企業を破綻に追いつめ、「地上げ」で地域経済を荒廃させてしまうような銀行経営のあり方は根本的に間違っている。大多数の国民の生活に密着した中小企業の経営基盤が確保され、地元商店街が健全に発展するのをサポートし、また地域で新しいアイデアを元にして事業

に意欲を燃やす人に適切に融資し、その地域に暮らす人々の生活の質の向上をもたらすのがコミュニティ・バンキングの本質である。そこには本体の大小は関係ない。本体の資産が10兆円を超えようとも、またあるいは1億円に満たない金融機関であろうとも、地域の人々の暮らしを支えようとする金融機関であればコミュニティ・バンキングの担い手なのである。

注

- (1) 本稿は、日本金融学会2000年度秋季大会（九州大学11月5日）で行った学会報告「コミュニティ・バンクとは何か—米国地域再投資法を手掛かりに」をベースにして論文にしたものである。
- (2) このような理解に基づいているものとして、金融法令研究会編『新銀行法精義』大蔵財務協会、1983年や小山嘉昭『銀行法』大蔵財務協会、1992年）等が指摘でき、また新銀行法制定時の政府側国会答弁でも同様の理解が提示されているが、銀行法の公共性概念をそのように理解することは出来ない。この点については、拙稿「金融機関の公共性と社会性」『生活経済学会会報』、平成5年12月を参照のこと。
- (3) 90年代に入ってもこのような理解が行われている。「地域金融のあり方について」（『我が国金融システムの改革について』 - 活力ある国民経済への貢献 - 金融制度調査会答申 平成9年6月13日）を参照のこと。
- (4) （社団法人 全国信用金庫協会ホームページ）<http://www.shinkin.co.jp/whats/ayumi.html> を参照のこと。
- (5) 国会議事録は、国会図書館による国会会議録検索システムによる。<http://kokkai.ndl.go.jp/> を参照のこと。
- (6) <http://www.shinkin.co.jp/whats/ayumi.html> を参照のこと。
- (7) 同法は地域再投資法という訳語で統一されているわけではない。地域社会再投資法あるいは地域社会資金還元法、地域社会資金循環法などの訳語も見られる。後者のような訳語は内容が推測しやすいという一利があるが、同法はその内容自体が改正と運用によって大きく変化しており、内容を確定するような用語はその意味で適切でないと考えている。したがって、最もシンプルな直訳として地域再投資法をここでは採用している。
- (8) <http://www.ustreas.gov/press/releases/pr2310.htm> を参照のこと。
- (9) 全国信用組合中央協会ホームページ <http://www.shinyokumiai.or.jp/> を参照のこと。
- (10) [http://www.sbk.com/livesite/meta/ab\\_ssb\\_meta.cfm](http://www.sbk.com/livesite/meta/ab_ssb_meta.cfm) を参照のこと。
- (11) <http://www.kokukin.go.jp/pfcj/qandaq5j.html> を参照のこと。