

アメリカにおける金融制度改革と ソーシャル・ガバナンス

井 村 進 哉

要 旨

アメリカでは1999年にグラム・リーチ・ブライリー法（Gramm-Leach-Bliley Act of 1999, 以下 GLB 法）が成立し、66年ぶりに銀行業務と証券その他の業務の兼営を認める金融制度改革が実現した。これにより1980年代以来のグラス・スティーガル法の廃止をめぐる議論には、一応の決着がついたことになるが、このことは同時に、銀行業界と証券、投信、保険業界など関連業界との間の妥協とともに、地域社会との間でも一定の利害調整が行われたことを意味する。

事実 GLB 法は、単に持株会社を通じた銀行業務の多角化に関する条項にとどまらず、多面的な条項を含んだ包括的立法となった。とりわけ同法は、住宅金融システム、コミュニティ開発事業を支える政府関連企業体である連邦住宅貸付銀行制度の改革をはじめ、CDFIFund（コミュニティ開発金融機関基金）の存続、預金者・消費者保護を目的としたプライバシー保護規定、銀行の ATM 手数料に関する情報開示義務規定、さらには地域社会資金還元法（CRA）規制の手直しに至るまで、銀行業務の多角化と再編に伴うきわめて多様な利害関係の調整を含むものとなっているのである。

このような事実を前提として、本稿は、貯蓄金融業界、投資信託業界、証券業界、および保険業界と商業銀行との間の利害調整過程を追うとともに、地域社会＝コミュニティとの利害調整について、FHLBank 制度の改革、コミュニティ開発金融機関基金の延長、および CRA 規制と ATM 追加手数料問題を、議会審議を中心に検討する。それを通じて、多様なステークホルダー相互間の利害調整過程として現れたアメリカの金融制度改革におけるソーシャル・ガバナンス過程の特質を検討している。

目 次

- I. はじめに
- II. 銀行による異種金融業の統合と利害調整
 - 1. 貯蓄金融機関の同質化・統合と規制のイコール・フットイング化
 - 2. 投資信託業務の銀行業務への取り込み
 - 3. 銀行の証券業務の定着とGS法の空洞化
 - 4. 保険会社の統合と業界の戦略転換
 - 5. 小括：関連業界との利害調整の特質
- III. 多角化した銀行業務と地域社会との利害調整
 - 1. FHLBank 制度の改革と商業銀行への全面開放
 - 2. CDFIFund (コミュニティ開発金融機関基金)の拡張
 - 3. CRA 規制とATM追加手数料
- IV. むすびにかえて

I. はじめに

アメリカでは1999年にグラム・リーチ・ブライリー法 (Gramm-Leach-Bliley Act of 1999, 以下 GLB 法) が成立し、66年ぶりに銀行業務と証券その他の業務の兼営を認める金融制度改革が実現した¹⁾。これにより1980年代以来のグラス・スティーガル法の廃止をめぐる議論には、一応の決着がついたことになる。しかしこのことは同時に、銀行業界と証券、投信、保険業界など関連業界との間の妥協とともに、地域社会との間でも一定の利害調整が行われたことを意味する。

GLB 法が、20年の長きにわたるアメリカの議会内外の議論、銀行業界内外の利害調整の結果として成立したということは、この法律それ自体が、単に持株会社を通じた銀行業務の多角化に関する条項にとどまらず、多面的な条項を含んだ包括的立法となったことにも現れている。すなわち同法は、住宅金融システム、コミュニティ開発事業を支える政府関連企業体である連邦住宅貸付銀行制度 (FHLBank System, 以下 FHLBank 制度) の改革をはじめ、コミュニティ開発金融機関基金 (Community Development Financial Institu-

tion Fund, CDFIFund) の存続、預金者・消費者保護を目的としたプライバシー保護規定、銀行のATM手数料に関する情報開示義務規定、さらには地域社会資金還元法 (Community Reinvestment Act of 1977, 以下 CRA) 規制の手直しに至るまで、銀行業務の多角化と再編に伴って求められる多様な利害調整を含むものとなっているのである。坂本正 [2000. 2] がすでに指摘しているように、CRA や消費者保護問題は、クリントン政権がもっとも神経を尖らせ、最後まで拒否権の発動をちらつかせた懸案事項であり、同法案の帰趨を決める争点であったが、それはとりもなおさず、このような金融制度の大転換が、厳しい社会的利害調整を抜きにしては実現し得ないものであることを物語っている²⁾。

このような問題に関連して、近年、社会学で「ソーシャル・ガバナンス」と呼ばれる議論が進展を見ている³⁾。このような視点から見れば、金融制度改革を銀行・その他の金融機関をめぐる多様なステークホルダー (利害関係者) 間の調整過程として捉え、これをひとつの社会的なガバナンス (ソーシャル・ガバナンスあるいは社会統治) として捉えることも可能である。

そこで本稿では、GLB 法の成立に至る議会

審議を、商業銀行と異業種金融業界との利害調整にとどめることなく、より広く地域社会＝コミュニティとの利害調整をも含めて検討する。そしてそれを通じて、多様なステークホルダー相互間の利害調整過程として現れたアメリカの金融制度改革におけるソーシャル・ガバナンス過程の特質を明らかにすることにしたい。

II. 銀行による異種金融業の統合と利害調整

GLB法の成立過程を、まず銀行とその他の金融業との利害調整過程として見ると、それぞれの調整過程には、以下のような共通のプロセスを認めることができる。すなわち、まず銀行が従来のGS法、銀行持株会社法のループホールを見だし、OCC、FRB、あるいはFDICといった監督機関・規制当局に新規事業を申請する。つづいて規制当局がそれらを承認すると、対抗する業界の投資信託協会（ICI）、証券業協会（SIA）、あるいは保険協会などの業界団体が提訴するが、基本的に銀行に有利な判決が出され、そのもとで監督機関・規制当局の認可が改めて規定方針として定着するとともに、銀行業界もそれを既成事実化する新規事業進出、合併・買収を展開する。高月昭年氏の近著[2001.9]は、このような判例理論の展開過程を詳細かつ適格に分析したものである⁴⁾。このような過程に対応して、議会における利害調整・妥協は、どのように進展したのであろうか。換言すれば、利害調整・妥協は、何を契機に、どのような内容で、またどのようなロジックで進展したのであろうか。このようなプロセスを、議会審議過程に即して、銀行業と貯蓄金融業、投資信託業、証券業、および保険業との

関係に焦点を当てて検討することにしよう。

1. 貯蓄金融機関の同質化・統合と規制のイコール・フットイング化

周知のようにアメリカの貯蓄金融機関は、商業銀行と同じ預金取扱金融機関であり、同時に住宅金融専門機関としての伝統を持つ。これに対して連邦政府は、税制や公的金融を通じた支援の側面でも、規制面でも独自の分離政策を展開してきた。これに対して1980年代以降、議会と政府は、貯蓄金融機関の商業銀行への本格的な同質化を図り、貯蓄金融機関は激しい競争下で、大規模な倒産と業界規模の縮小を遂げてきた。

これに対して議会と政府は、一層銀行業界の再編と統合を促進する政策を推進した⁵⁾。しかしなお、1990年代には商業銀行と貯蓄金融機関との規制上のアンバランス問題が残されており、また貯蓄金融機関の凋落のもとで住宅金融システムを支える公的金融機関＝連邦住宅貸付銀行制度の整備が課題となったのである。まず規制上のアンバランス問題から検討していこう。

まず規制上の問題は、貯蓄金融機関持株会社が、1950年代以来、単一の貯蓄金融機関を傘下に保有する持株会社（unitary-thrift holding company、以下、単一貯蓄機関持株会社）である場合には、銀行持株会社のように連邦準備制度理事会（FRB）レギュレーションYのような規制を受けることなく、事実上無制限の業務範囲が認められることにあった。この問題は、長らく銀行業界からの貯蓄金融機関批判として取り上げられてきた。

しかし1980年代以降、貯蓄金融機関の広範な倒産にともなって、商業銀行やノンバンクによ

る貯蓄金融機関の吸収・統合が現実的な問題となった。まずノンバンクについては、貯蓄金融機関の買収が本格化すると、1987年金融機関競争衡平法 (Competitive Equality Banking Act of 1987, 以下 CEBA) が、総資産の70%以上を住宅ローン関連資産で保有する QTL テストを導入し、これに合格しない貯蓄金融機関を傘下に所有する持株会社は、銀行持株会社として扱うという形で、ループホールを塞ぐ措置がとられた。

このような規制措置の効果は、商業銀行にとっても同様であり、1989年金融機関救済・改革・取締法 (以下、FIRREA) のもとで、銀行による健全な貯蓄金融機関の買収が公認されると、買収後の貯蓄金融機関を商業銀行に転換する動きとなってあらわれた。

このような中で、貯蓄金融機関は、急速な業界規模の縮小を伴いながらも、全体としては住宅金融機関としての性格を保持していたが、①商業銀行に比べて支店設置規制が緩やかであること、②子会社を通じた業務範囲の広さ、そして④事実上無制限の持株会社の業務範囲という側面が指摘されていた。しかしこのような貯蓄金融機関の規制上の優位性が持つ現実的影響は、かねてより過大評価されてきたし、また1996年小規模企業雇用保護法 (Small Business Job Protection Act of 1996) は、この税制上の優遇措置を最終的に削除した⁶⁾。

また90年代の後半になると、保険、証券会社など銀行業界の外部からの貯蓄金融機関の新規設立申請が増加し、それを通じて単一貯蓄機関持株会社の設立の動きも見られた⁷⁾。

このような中で GLB 法は、従来のような単一貯蓄金融機関持株会社に対する無制限の業務範囲を認めるという規定を廃止した。同法の規

定は、既得権を求めつつも、新設される単一貯蓄金融機関持株会社が非金融業務に従事する、あるいは非金融機関と関係を持つことを禁止するというものであり、しかもこの既得権も同法の施行日から半年を遡る1999年5月4日以降の免許申請では認められないという制限色の強い措置となった⁸⁾。

このように GLB 法は、貯蓄金融機関持株会社の規制内容を、銀行持株会社のそれとほぼ同一のものとし、貯蓄金融機関と商業銀行との間の持株会社レベルのイコールフットィングを実現した。このような同法の規定を、商業銀行と貯蓄金融機関との間の統合、利害調整という点から見ると、1970年代までの貯蓄貸付組合 (S & L) が相互会社形態をとるものが多く、株式会社転換が商業銀行からの買収に道をひらくものであったとした業界の認識から比べれば、隔世の感がある変化である。しかも両業態間の合併は、すでに1982年ガン・セント・ジャーメイン法以来、段階的に認められ、1989年 FIRREA によって全面的に認可されており、事実上決着がついた問題であった。したがって持株会社レベルでの規制のイコールフットィング化は、残された規制上の格差を是正する調整のひとつであるといえよう。

ただ、以上のような規制上のイコールフットィングにもかかわらず、GLB 法は、貯蓄金融機関免許の廃止、したがって貯蓄金融機関と商業銀行の免許の統合にまでは至らなかったことは留意すべきであろう⁹⁾。また貯蓄金融機関が凋落し、住宅金融市場の主な担い手が商業銀行に移るなかで、ますます商業銀行に対する公的金融システムの開放が課題となった。この点については、商業銀行と貯蓄金融機関の利害調整と言うよりも、住宅金融サービス水準の維

持を目的とした地域社会との調整問題として、第2節において取り上げることにしよう。

2. 投資信託業務の銀行業務への取り込み

商業銀行の信託業務は、州法銀行には多くの州で早くから認められる業務であったが、国法銀行については1913年にFRBによって認められ、以来商業銀行の重要な業務の一つとして定着した。それだけに銀行と投資信託との競合は、銀行による新規事業の申請、監督機関の認可、それに対する投資信託業界団体の訴訟という形をとって1960年代から始まっていた¹⁰⁾。

銀行の投資信託業務をめぐる訴訟と判決

このような環境のもとで、早くも1965年には、ファースト・ナショナルシティ・バンク（FNCB、現シティバンク）によって申請、認可された「集合投資ファンド勘定（Collective Investment of Managing Accounts）」をめぐるICIがOCCを提訴したキャンプ事件が起こった。この事件そのものは、71年4月5日の連邦最高裁判決によって決着を見たが、この判決の翌年には、FRBによって銀行持株会社のクローズドエンド型投資会社への投資顧問業務を認めるレギュレーションYが改正され、それに対してICIが提訴する事件がおこった。この事件も81年2月24日には連邦最高裁判決でICIの敗訴が確定するという事態となった。さらに74年のERISA法に基づいて、82年10月28日にOCCがシティバンクに対してIRA関連の集合投資信託を認可すると、ICIが提訴し、86年11月3日に連邦最高裁がOCC支持の判決を下すに至り、銀行の投資信託業務が大幅に認可された。

まずキャンプ事件やIRA信託事件では、

FNCBの提供する商品が、従来のような受動的な立場で顧客からの委託をうける信託サービスの範囲を超えて事実上の投資信託業務を営むことが問題となった。すなわち①銀行が運用エージェントとなったこと、また②ファンドの持ち分（参加証書、unit of participation）も償還自由で、譲渡性があるものが認められたこと、さらに③このファンドが1940年投資会社法に基づく投資会社として設立され、またその受益権証書も1933年証券法に基づく証券として、それぞれSECに登録されたこと、などが問題となったのである。

また銀行持株会社がクローズドエンド型投資信託の投資顧問としてサービスを提供し、それがスポンサー（提供）、オルガナイズিং（組成）、およびマネジング（管理・運営）業務にも携わるという事態も、このクローズドエンド型投信の持ち分の発行、償還を繰り返すようであれば、銀行の業務が限りなくオープンエンド型投資信託（ミューチュアルファンド）に類似する業務となり、ICIにとっての脅威となるのは自明であった。

これに対して一連の判決では、まずIRA関連の集合投資信託がキャンプ事件と同様に1930年代以降FRBのレギュレーションFに明記された銀行に認可された業務であり、また運用エージェントとしての業務も基本的に認可が確定した。また当該ファンドが1940年投資会社法上の投資会社としてのSECに登録されていることや、その受益権証書がグラス・スティーガル法（以下、GS法）上の証券に該当するという問題も、基本的には、同法の証券に関する概念規定の欠落という事態に着目して、むしろ銀行の危険回避、健全性維持という立法目的からみて現実的な判断をすべきであるという立場

が示された。さらに銀行の投資顧問業務も、銀行が伝統的にやっている業務と類似性があると、これを根拠として認めた¹¹⁾。

以上のように、監督当局の新規業務認可を契機とした訴訟があらわれたが、監督当局と銀行の業務拡大が既存のGS法の枠組みの中で可能であり、またそのようなものとして裁判がほぼ1980年代中盤にして決着するという事態は、GS法をめぐる議会での審議過程やそこでの投資信託協会の発言のあり方に大きく影響していった。

1980年代におけるICIの態度

ICI（投資信託協会）は、特に1987年にFRBがGS法のセクション20条の解釈で、一定程度以下であれば、「主として証券業務などを営まない」ものとして、銀行持株会社が証券業務やその他の異業種金融業務を営む子会社の保有を認可してから、議会における陳述の仕方に若干の変化を見せている。

例えばICIのシルバー会長（Silver, David）は、1988年2月の金融制度改革法に関する公聴会まで、ミューチュアルファンド業界への銀行参入を禁止しなければならないとし、その理由として、GS法で銀行の証券業務が禁止された背景や消費者保護の観点を重視し、利益相反を防止し、競争を促進する必要性を強調し、明確にGS法の廃止に反対する立場を鮮明にしていた¹²⁾。

ところがこのような立場は、セクション20子会社に関するGAOレポートが発表され、議会においてこれをテーマに開催された1990年3月の公聴会陳述から転換がはじまる。すなわちこの時点からGS法廃止への反対表明が消え、銀行によるこれ以上の証券関連業務の拡大が競争

制限的な影響をもたらすので、歯止めをかけるべきであるという主張に変わり¹³⁾、90年預金保険制度改革法案が提出された90年4月の公聴会では、独立銀行家協会（IBAA）が提案した銀行に全ての小売り金融業務を認可するという提案に賛意を示すようになっていく¹⁴⁾。そしてついには、金融サービス持株会社を通じて商業銀行と投資銀行が合併することを認め、また多角の持株会社を通じて商業企業（commercial firms）が自己資本が豊富な銀行を買収することを認めようとする政府法案、H. R. 1505とS. 797が91年に提出されると、銀行関連ミューチュアルファンドの利益相反、その他の権限乱用を規制する規定が盛り込まれたことを評価し、賛意を示すようになった¹⁵⁾。そして95年以降は、GLB法を成立させる直接の法案となったH. R. 10に至るまで銀行に投信業務、証券業務等を認可する法案に積極的に賛成の立場を明らかにするのである。

銀行の戦略転換と銀行の投信業務への進出

このようなICIの立場の変化の背景には、1980年代の末以降、銀行業界による戦略転換投資信託商品の販売が開始され、また銀行系投信子会社の市場プレゼンスも顕著に上昇するという事情が存在する。すなわち80年代前半までは銀行業界自身が投資信託を預金商品と競合する金融手段と位置づけ、競争的立場を崩さなかったのであるが、後半になると大手銀行自身がセクション20子会社をはじめとして自前の投資信託子会社を設立しはじめた。そして90年代には、広範な銀行で投資信託商品の販売を開始し、90年代の高株価に促されて401Kプランに主導された年金基金による投資信託ブームがおこると、この傾向に拍車がかかるのである。

その結果 GLB 法が成立する1999年までに、ミューチュアルファンドのうち、銀行系ファンドの管理資産および販売シェアは、それぞれ15%を超えており、銀行と投資信託業界の統合は、相当程度進んでいるのである¹⁶⁾。

議会陳述では、利益相反や競争制限問題でのICIの戦略転換については明確な説明がない。むしろベンチャーキャピタルのスキームの利用を促進する規制改革や伝統的な貸付機関よりも資本市場からの資金調達が増加する傾向を強調し、資本市場のルール整備の必要性をもって業界の方針転換を正当化している¹⁷⁾。

ただ GLB 法の審議過程においては、既存のチャンネルの変化による金融仲介の変化、とりわけ中小企業金融への影響が問題となった。GAO は、この点について、FRB のフローオブファンドの分析に基づいて、顧客の資金が預金からミューチュアルファンドにシフトすることによって、いかなる借り手のグループも信用の利用可能性を減ずることはないが、小規模銀行からの借入依存度の高い借り手の中には、制約が現れうるとしている¹⁸⁾。

3. 銀行の証券業務の定着と GS 法の空洞化

以上のような商業銀行と投資信託業界との統合と相前後して、銀行と証券会社との競合激化、利害調整も進展した。

銀行と証券会社との間では、1970年代のインフレ昂進・金利高騰期に、銀行預金の流出が現れ、それらの資金が MMMF や CP にシフトするという形で競合関係が顕在化した。事実、MMMF は、預金金利の上限規制を受けている銀行、貯蓄金融機関にとっては重大な脅威であ

り、そのもとで商業銀行、貯蓄金融機関業界では、1979年の MMC、82年法による MMDA が導入され、80年法に基づいて83年からは、預金金利の自由化が本格化した。その結果金融機関の資金調達面での規制緩和と競争激化は、貸出市場にも波及した。

例えば CP 市場の急成長は、商業銀行のプライムレート慣行を崩壊させ、いわゆるスプレッドバンキングへの移行を促進するのであるが、しかし他方で CP の一定部分は、銀行持株会社自らが発行するディーラーペーパーであり、また信用状の発行やクレジットラインの設定など信用補強業務には商業銀行が自ら参加するとともに、CP の引受業務にも参入するようになった。また大企業金融での CP シフトと利鞘の縮小に直面したマネーセンターバンクは、収益源の多角化をめざして、当初は途上国貸付に、80年代にはいると国内の消費者信用、不動産・住宅金融、さらには中小企業貸付市場（ミドルマーケット）にシフトしはじめた。商業銀行の証券業務への本格的進出は、このような1980年代における収益基盤の拡大をめざす銀行行動に主導されたものであった¹⁹⁾。

証券ブローカー業務

まず銀行の証券ブローカー業務問題は、1982年3月8日にバンク・オブ・アメリカが申請したディスカウント・ブローカーのチャールズ・シュワップ社（Charles Schwab & Co.）の買収を FRB が認可したことをめぐって、証券業協会（Securities Industry Association, 以下、SIA）が提訴した事件としてあらわれた。これは、84年6月28日の連邦最高裁によって FRB を支持する形で結審する。続いて88年に1月11日には、英国のナショナル・ウェスト

ミンスター銀行が申請した投資顧問業とフル・ブローカー業務を同時に認可した FRB に対して、SIA が提訴し、これに対して連邦最高裁が FRB 支持の判決を下すと、銀行の証券ブローカー業務はますます銀行の正式認可業務となって既成事実化した²⁰⁾。

証券引受業務など

以上のような証券ブローカー業務の定着と相前後して、銀行による証券の引受やそれに付随する業務についても、GS 法の解釈による種々の新業務の認可、既成事実化が進展した。特にこの領域では、1978年に、バンカーズ・トラストによる第三者発行の CP のプライベート・プレースメント（私募仲介・斡旋による販売）を FRB が認可して、重要な転換点を迎えた。すなわちこのケースは、CP が GS 法16条、21条の証券には該当しないとして FRB が認可したのに対して、CP ブローカーの A.G. ベッカー社 (A.G. Becker Inc.) と SIA が提訴したものであった。これに対して連邦最高裁は84年6月28日、ワシントン連邦地裁に差し戻す判決を下すが、87年6月には再び FRB を支持する判決を確定したのである。

このように事実上の CP の「私募引受」が銀行に認められたのを契機に、マネーセンターバンクの銀行持株会社は、次々とフルブローカーサービスと投資顧問サービスを提供する子会社を設立申請し、認可されるが、このことは銀行の証券業務をファイアウォールを明確にした上で持株会社の子会社を通じて実施する方向をきめるものとなったのである²¹⁾。

20条証券子会社

以上のように証券ブローカー業務、引受業務

が曲がりなりにも行政判断によって認可され、それらが法廷を通じて一応の決着を見ると、より広範に GS 法の20条の「主として」条項をめぐって、証券の発行、引受、公売および頒布の認可を受けようとする動きが顕在化した。すなわち1985年6月、シティコープ、モルガン、バンカーズ・トラストなどの最大手の銀行持株会社が、「主として」に抵触しない範囲で CP、資産担保証券、レベニュー債などの銀行にとって非適格証券の引受やディーリングを行う子会社の設立を申請し、FRB は87年に、非適格証券業務からの収入が総収入の5～10%（当面5%）で、取扱証券のマーケットシェアが5～10%（当面5%）という基準でこれを認可した。これに対しても SIA は提訴したが、88年6月13日、連邦最高裁は、FRB の判断を支持する判決を下したのである²²⁾。

ここに至ってセクション20子会社に認められる証券業務は、引受業務を含めて大幅に拡大し、さらに89年1月には対象が CP、レベニュー債、住宅モーゲージ担保証券から、社債、ソブリン債、株式にまで拡大して、証券会社との格差が消滅したばかりではなく、同年9月には、先の収入制限が10%に、97年3月には25%にまで引き上げられた²³⁾。

このようにして行政的・法的決着がつきはじめ、実体面で銀行の証券業務の既成事実化が進むと、当初の証券業界の態度も変化せざるを得なくなった。このような態度の変化を、1980年代以降の GS 法改正法案をめぐって議会公聴会に現れた証券業界の姿勢に焦点を当てて、追ってみよう。

議会における証券業界の陳述の変化

議会では、主として貯蓄金融機関の業務規制

緩和や再編を規定したガン・セントジャーマイン法成立の翌年、1983年に、下院でGS法の改正を盛り込んだ83年金融機関規制緩和法案が提出されて以降、ほぼ議会開催毎にGS法改正案が提出されることになった。

最初の公聴会は、下院行政委員会で、レーガン政権が金融業界の業務多角化と競争の促進を唱ってGS法の改正を盛り込んで提出した1983年金融機関規制緩和法案(H. R. 3537)と、翌年再提出された1984年金融機関競争衡平法案(H. R. 5734)の審議に関連して開催された。それらはGS法をめぐる多方面の利害関係者が本格的議論を開始したことを意味した²⁴⁾。

特に後者の公聴会では、銀行業界から、周知のように1984年のJ.P.Morgan & Co., Inc.によるレポート「グラス・スティーガル法再考(Rethinking Glass Steagall)」、いわゆるモルガンレポートが発表され、審議でとりあげられた²⁵⁾。これに対して証券業協会(SIA)は、銀行業界との論争が本格化したことを反映して、強い論調でGS法の廃止に反対した²⁶⁾。

事実SIAの理事会議長であるシャピロ氏(Shapiro, Robert F.)は、モルガンレポートに反論したSIA論文を示しながら、銀行の安全性・健全性を維持する規制の必要性という視点から、投資銀行業務と商業銀行業務の分離の重要性を説き、当時の銀行業界の不安定性を指摘した²⁷⁾。

またGS法、BHC法の改正法案(金融近代化法案:S 1886、金融サービス総括法案:S 1891)が提出された1987年には、SIAの会長であるオブライエン氏(O'Brien, Edward I.)とSIA理事会議長のバックマン氏(Bachmann, John W.)は、銀行の証券業務への進出が、銀行を過度の市場リスクにさらすこと

になるという懸念を表明するとともに、それが利益相反を生み出し、競争を制限する結果となる可能性を強調した²⁸⁾。またあらゆる企業が預金保険に加盟する銀行や貯蓄金融機関を兼営することを盛り込んだ預金金融機関提携法(H. R. 3799)が提出された翌年2月2日の公聴会では、SIA会長となった先のバックマン氏が、銀行の証券業務による利益相反、競争制限、および消費者保護という問題に焦点を当てて、銀行の証券業務への進出を批判し、GS法の廃止に反対を唱えている²⁹⁾。

しかしこのような強硬な態度も、銀行のGS法20条子会社業務が既成事実化した後の1990年の公聴会では、SIAの意見陳述は大きく変化している。すなわちSIAを代表して議会陳述にたったゴールドマン・サックスのパートナー、ドゥニー氏(Downey, Robert N.)とSIAの執行副会長であるラックリッツ氏(Lackritz, Marc E.)は、商業銀行の証券業務への進出に対する懸念を示しながらも、銀行が預金保険機関や資本市場にリスクを課すことなく証券業務を拡大するための銀行組織改革案を提示するようになった³⁰⁾。

これは、SIAの戦略転換を示すものとして重要である。実際、1991年連邦預金保険公社業務改善法(FDICIA of 1991)の関連法案として上程された1991年金融機関安全確保・消費者選択確保法案(Financial Institution Safety and Consumer Choice Act of 1991, H. R. 1505, H. R. 6)は、いずれも金融持株会社の設立を通じて、銀行に証券会社と関連会社となることを認めることによって、商業銀行と投資銀行の合併を認める条項を含んでいた。また同法は、多角的金融持株会社の設立を通じて事業会社(commercial firms)による自己資

本の十分な銀行の買収を認可することによって、銀行と事業会社との合併を認めるという内容を含み、金融サービス産業の包括的な規制緩和を実現しようとするものであった。そして1991年6月21日に公聴会の陳述にたったSIA会長のオブライエン氏は、これらの法案に対しては反対の意を表明するものの、1991年証券規制衡平法 (Security Regulatory Equity Act of 1991: S.797)、すなわち1934年SEC法の改正によって、銀行・貯蓄金融機関の証券業務と証券会社の業務とを同一条件でSEC規制に服するようにする法案への支持を表明するに至ったのである。これらの法案はいずれも不成立に終わったとはいえ、証券業界は、これを機に事実上、銀行の証券業務を認めた上で、SEC規制という形で同一の条件を獲得しようとする条件闘争への転換を図ったことを意味する。

事実、このような方針転換の契機は、1988年6月の連邦最高裁判決のGS法20条子会社への支持であったことが、確認できる。例えば、アメリカン・バンカー紙は、1989年11月30日の記事で、他紙の論評も引きながら、SIAがGS法支持からの撤退の準備を始め、今後は銀行の証券業務をいかに抑制するか(「ナローバンク・コンセプト」)を志向していると述べている³¹⁾。

1990年初頭までの議会審議

証券業界の戦略転換にもかかわらず、1990年代初頭までの議会審議は、少なくとも公聴会審議を中心に見る限り、大幅な進捗を見せていない。むしろ議論は、全体として金融機関間の競争条件の公平化に力点があり、また折からの貯蓄金融機関、商業銀行の広範な経営破綻のもとで、貯蓄金融機関制度、住宅金融システムの再

建と預金保険制度改革の必要に迫られていた。1991年連邦預金保険公社業務改善法 (FDICIA of 1991)の成立までは、規制緩和論議も、必ずしも積極的な妥協を図る議論にはなっていないのである。例えば、初期における議論を象徴するものは、SEC、OCCの法律顧問であったレーア氏 (Lehr, Dennis J.)の議論であり、主としてGS法や銀行持株会社法が、銀行業にどのような証券業務をはじめとする規制の枠組みを課しているのかを検討するとともに、銀行やその他の金融機関の規制緩和や銀行の銀行外金融機関との合併などによって提供する金融サービス範囲の拡大要求が実現されたケースを想定して議論していた³²⁾。

しかし以上のような証券業界の主張も、訴訟と判例の積み重ねの中で、そして何よりも銀行持株会社による証券会社保有の拡大とその既成事実化によってGS法自体が空洞化する中で、ついには議会における公聴会での発言の転換が始まるのである。

そして1995年になると、金融サービス競争促進法 (H. R. 1062)の審議において、SIAの会長であるラックリッツ氏 (Lackritz, Marc E.)は、銀行と証券会社との提携機会を拡大し、それに対する規制条項を盛り込んだ1995年預金金融機関業務提携法 (H. R. 814)への支持を表明する形で、事実上GS法の廃止への合意を明らかにした³³⁾。

GLB法の直接的な法案であるH. R. 10の審議を目的とした1999年2月10日の下院銀行金融サービス委員会公聴会において、証券業界を代表して陳述にたったメリル・リンチの会長でCEOのコマンスキー氏 (Komansky, David H.)とゴールドマン・サックスのパートナーでSIA会長のズッカーバーグ氏 (Zuckerberg,

Roy) は、ともに証券業界にとっても金融制度改革が重要であり、むしろH. R. 10によって競争的な状況が生まれるという見地を明確にした³⁴⁾。

このような証券業界の立場の変化の理由は、少なくとも議会での陳述そのものからは、必ずしも明確ではない。しかしこのような変化の背景には、少なくとも銀行による証券業務が相当程度既成事実化し、定着する中で、証券業界の中にも銀行業の利害が浸透し競争促進的改革を理念としてGS法の廃止に賛成に回らざるを得ない事実があったことは明らかであろう。

4. 保険会社業界の統合と業界の戦略転換

アメリカの銀行業の保険業務への従事は、20世紀初頭以降、中小銀行が、債務者が死亡した場合に残債相当額を支払う保険であるクレジット・ライフを役職員の個人収入として販売手数料を獲得する業務形態として普及していた。このような中で、一定の州では、州法銀行が保険商品を販売する他、国法銀行が、1916年以来、人口5,000人以下のスモールタウンで一定の保険商品の販売を認めてきた。

銀行業界の進出と規制訴訟・判例

このような中で、1960年代には、早くも国法銀行の保険業務への進出の動きがラージタウンでの保険の販売問題として顕在化し、これをめぐる法廷での審議が始まった。しかし銀行による保険業務への進出が、既存の法制度の網に目をくぐる形で本格的に具体化するのには、1980年代の後半のことであった。

すなわち1985年には、シティバンクが州・地方政府債の履行保険を販売する子会社であるアメリカ地方債保険会社(American Muni-

pal Bond Assurance Corporation, AMBAC)の設立をOCCに申請して、これが認められた。これに対して保険業界の団体であるアメリカ保険業協会(American Insurance Association, AIA)は、この認可が認められないとの訴えを起こしたが、結局、89年1月のワシントン連邦高裁で、履行保険が一種の信用供与として扱われる形で、事実上の保険引受までが認められた。

また1990年代にはいと、1万ドル以下の債務者を対象としたクレジットライフの引受・販売を禁止したアーカンソウ州保険局の決定に対して、これを申請していたファースト・ナショナル・バンク・オブ・アーカンソウが提訴し、90年6月にセントルイス連邦高裁が国法銀行法に基づく付随的業務として認定すると、特定の形の保険引受・販売をも公認されることとなった。

そしてその後もスモールタウンの支店を拠点としたスモールタウン外での保険販売が認可され(1993年7月、ワシントン連邦高裁判決)、州保険法に対する国法銀行法の優先関係が認定された。(94年12月、シンシナティ連邦高裁判決)そしてついには96年3月、フロリダ州のバーネット銀行の裁判で、74年以来スモールタウンでの保険販売を独立系の銀行に限定するというフロリダ州法が、連邦最高裁判決で排除されると、スモールタウン条項の形骸化を最終確認するに至るのである。またこのような判決の確定過程で、州法に対する連邦法の優越性も確定してきた³⁵⁾。

議会における審議と保険業界の対応

このような国法銀行のクレジットライフ、地方債履行保険などの業務の付随業務としての認

可やスモールタウン条項の判例の積み重ねによる形骸化を通じて、既存の法体系の中での銀行による保険業務の認可、既成事実化が進展したが、議会での審議が本格化するのには、1980年代の後半であった。

議会では、1987年8月10日に成立した銀行業競争衡平法 (Competitive Equality Banking Act of 1987) が成立し、そのタイトルIIで、商業銀行が特定の証券業務、保険業務、および不動産業務に従事することを求めた申請に対して、連邦の監督機関に1年間のモラトリアムを課すことを決めた。

この法律が事実上成立した直後の1987年7月29日、商業銀行の保険業務への参入問題を独自にテーマとしてとりあげたはじめての公聴会が開催されたが、そこでは全国保険サービス利用消費者機構 (National Insurance Consumer Organization)、消費者連盟などの消費者団体が、保険業界の競争を促進する観点から、商業銀行の保険業務への参入を支持し、あわせて必要な規制を提唱した。また州の保険局、銀行局の見解が示され議会審議が本格化した³⁶⁾。

続いて1988年には、国法銀行に一定の種類の保険業務に従事する権限を付与する1988年金融近代化法案 (S. 1886) が提出されるが、この法案は、一方で国法銀行に個別に特定した保険業務を認めるが、他方では州法銀行の保険業務に規制を加える条項を盛り込んでいたことから、保険業界の反対ばかりではなく、通貨監督官のクラーク氏や預金保険公社総裁のシードマン氏も、銀行に保険代理店、ブローカーとしての権限を付与することに賛成し、州法銀行の保険業務を肯定する立場から、法案への反対意見を表明した³⁷⁾。

また同議会に提出された1988年預金金融機関

法案 (H. R. 5094) は、主として、保険業務を認める州の州法銀行が、州外の銀行持株会社によって買収された場合に、その保険業務を禁止するという規制強化措置を含んでいたことから、連邦準備制度理事会、通貨監督官、および連邦預金保険公社などの主要監督機関が反対して、不成立に終わっている³⁸⁾。

以上のような議会での審議状況は、なお議論の落ち着きどころが、少なくとも1991年預金保険公社業務改善法までは、規制上のイコールフットイングにあったことを反映している。このことは1991年連邦預金保険公社業務改善法が国法銀行とその子会社に禁止されている業務を、州法銀行についても一般に禁止する規定を導入していることから明らかである (同法第24条および第303条)³⁹⁾。

そして実際に銀行の保険業務への進出を盛り込んだものは、政府法案として提出された1991年金融機関の安全性確保・消費者選択確保法案 (102-H. R. 1505) によってあらわれた。すなわち同法案は、銀行が、金融サービス持株会社や多角的金融持株会社の設立を通じて、保険会社その他の金融機関と関係することができ (affiliate)、また事業会社もそのような金融持株会社を所有することができることを盛り込んでおり、ここではじめて議会法案をめぐる銀行業界と保険業界の論戦が表面化したのである⁴⁰⁾。ここで保険業界は、H.R. 1505など種々の金融制度改革法案が成立した場合に、予想される保険業界への影響を示しながら、保険業務への銀行の参入を認める提案に反対の意を表明している⁴¹⁾。

しかしながらすでに見たように、1993年7月のワシントン高裁判決での、国法銀行によるスモールタウンの支店を拠点としたスモールタウ

ン以外での保険販売の認可や、94年11月のシンシナティ連邦高裁判決での、保険業務をめぐる州法と国法銀行との優先関係をめぐって、後者の優先が確認されたことを反映して、また州法銀行に保険業務を認める州が増加したことを反映して、保険業界自身が大きく軌道修正を余儀なくされることとなった。

事実、保険業界団体の多くは1995年金融サービス競争促進法案（104-H. R. 1062）について、保険業務への銀行の参入を規制することに失敗したとして、反対し、州法を優先させるとするH. R. 1317を支持する態度を表明している⁴²⁾。

このような保険業界の立場も、1998年における上院、下院法案の通過を前後して、明らかな転換を示した。全米生命保険引受協会（National Association of Life Underwriters）は、H. R. 10に対して、国法銀行を含めて、全ての保険業務を営む主体が州の規制に服するようにすべきであり、またタイトル保険業務への銀行の参入に関する法案の規定については異論を唱えた。ただこの異論も、すでに銀行の保険業務への参入を前提として、その方式に踏み込んだ議論であり、生命保険業界の明らかな転換が見られるのである。その結果、保険業界で異を唱えるのは、Independent Insurance Agents of America だけとなった⁴³⁾。

このような生命保険業界の方向転換も、議会における意見陳述では、必ずしも明確な根拠が示されるわけではない。しかし1998年のシティ・コープと保険大手のトラベラーズの合併が事態を大きく変えたことは明らかであり、これを契機に、銀行と保険業界の統合を準備する法的な枠組みとしてのGLB法の成立へと大きく傾いたのは否定できないであろう⁴⁴⁾。

5. 小括：銀行の関連業界との利害調整の特質

以上検討したように、GLB法の成立過程は、銀行が次々との異種金融業に参入し、これが既成事実化して、GS法が形骸化し、ついには新たな法的な枠組みを準備せざるを得ないプロセスであると考えることができる。それらに共通するプロセスの特徴は、銀行のループホールの新規事業進出がなされると、監督機関が法解釈を弾力化して認可する。これに対して関連業界は訴訟をもって対抗するが、基本的には銀行側に有利な形で法的に決着する。このような法的決着を前提にして、銀行はますます新規事業を定着させ、市場におけるプレゼンスを高めるが、その過程でGS法そのものの形骸化、空洞化が進展するというものであった。

以上の事態と並行した法案提出と議会における審議は、相互参入をめぐる利害調整過程でもあったが、それは必ずしも明確な理念にもとづくものとは言い難いものがあり、既成事実化に対応して、また金融面での国際競争力の強化という至上命題に対応した理念付与であると考えられることもできよう。

ところで1999年における議会でのGLB法の審議過程を見ると、GS法と1956年銀行持株会社法の関連条項の撤廃については、基本線ではすでに合意が成立しており、議論の焦点は、銀行の異業種参入方式と、その後の金融サービスのあり方や消費者保護のあり方となっていた。

このうち銀行が異業種に参入する方式については、依然として銀行の直接子会社を通じた参入を主張する財務省と、持株会社方式を主張するFRBとの間で、意見が対立しており、その調整が必要であった。しかしこの問題での最終

決着は、次節に見るようなプライバシー条項や CRA 規定をめぐる攻防の中で、最終局面での財務省と FRB との妥協としてあらわれることになるのである⁴⁵⁾。

Ⅲ. 多角化した銀行業務と 地域社会との利害調整

銀行業務の多角化を推進し、GLB 法を成立させるためには、銀行と関連業界との利害調整に加えて、消費者・小口預金者や地域社会との利害調整が必要であった。この点については、住宅モーゲッジ情報開示法 (Home Mortgage Disclosure Act of 1975, HMDA) と地域社会資金還元法 (Community Reinvestment Act of 1977, CRA) とが存在し、むしろ1990年代に規制強化の傾向が見られたことが注目される。(以下、HMDA/CRA と略称する)⁴⁶⁾

すなわち、まず住宅金融領域で貯蓄金融機関が急速に業界規模を縮小させ、商業銀行がそれを担わねばならないという状況下で、それに適合的な公的支援システムをどのように再構築するかが課題となったが、具体的には、連邦住宅貸付銀行制度 (Federal Home Loan Bank System, 以下 FHLBank) の改革とクリントン政権誕生時の公約によって地域開発銀行構想具体化の一環として財務省内に時限立法で設置されたコミュニティ開発金融機関基金 (Community Development Financial Institution Fund, 以下, CDFI Fund) の位置づけの問題としてあらわれた。また銀行業界から HMDA/CRA 規制への反発が強まる中で、これをどのように調整するか、また90年代の後半に現れた ATM 手数料の引き上げ問題にどのように対応するかが問われることになった。そこで

GLB 法の成立過程で現れたこれらの問題を、銀行と地域社会との間の利害調整として捉え、順に見ていこう。

1. FHLBank 制度の改革

FHLBank 制度は、大恐慌の最中、1932年に、S & L などの貯蓄金融機関に流動性を供給する住宅金融機関の中央銀行的な機関として設立されたが、1980年代から90年代にかけての貯蓄金融機関の大規模倒産によって事業規模を縮小したため、1989年金融機関救済・改革・取締法 (Financial Institution Rescue, Reform, and Enforcement Act of 1989, 以下 FIRREA と略称) は、はじめて商業銀行を加盟機関として認め、住宅モーゲッジを担保とした短期融資業務を拡大した。

しかし FHLBank には、銀行資産の一定比率を住宅モーゲッジ関連資産で保有することによって適格とされる QTL テスト (Qualified Thrift Lender Test) を基準として、融資条件の格差が存在しており、商業銀行業界からは不満の意が表明されていた。

そこで1992年住宅・コミュニティ開発法 (Housing and Community Development Act of 1992) は、住宅都市開発省 (HUD) をはじめとする関係政府機関に対して、地域社会に対する補助金の色彩の強い「アフォードブル・コミュニティ投資プログラム」を含めた、住宅モーゲッジ貸付機関への支援政策の効果を検討すると同時に、FHLBank の改革案をとりまとめるよう業務づけ、議会は、これを受けて FHLBank 制度法案を審議することになっていた。

関係政府機関の報告書は、おしなべて FHL Bank の機能・役割を評価し、貯蓄金融機関業

界の急激な規模縮小とシェア低下に対応して、商業銀行、生命保険会社、さらにはクレジットユニオンといった住宅金融を担う金融機関全てに FHLBank のサービスを開放することに肯定的な立場を示した。

中でも注目すべきは、FHLBank 融資のフォードブルプログラムへの有効性に関する議論である。例えばそのうちのコミュニティ投資プログラムに支出された 2 億 3,390 万ドルの補助金は、コミュニティ開発事業で 33 億ドルの民間融資効果（レバレッジ効果）を生み出し、またこれに関連する FHLBank 融資は、45 億ドルにも達していることが指摘されている⁴⁷⁾。

このような FHLBank 制度を強化する法案として提出された下院法案（H. R. 1487；1995 年 FHLBank 制度近代化法案）は、貯蓄金融機関とその他の金融機関の加盟条件を、全ての機関について任意とし、また同等の権利と責任を付与する内容としたものであった。

そしてこのような政策課題を遂行するために FHLBank そのものにもリスク・ベース自己資本規制を課し、その財務的安定性を維持する方策が示された。この点は、同じ住宅関連の政府関連企業体である FNMA（ファニメー）や FHLMC（フレディマック）に対する対応とも異なっている。この 2 機関の場合には、1992 年法によって連邦政府の独立した監督機関が設立され、そのリスク管理が強化されたが、金利変動リスクへの対応力がある FHLBank には、「民営化」された連邦政府関連機関にふさわしく、自己資本規制の強化が重要な規制手段となった⁴⁸⁾。

このように FHLBank 制度は、貯蓄金融機関の著しい規模の縮小という住宅金融専門機関制度の崩壊に対応して、その枠組みを拡大する

ことになった。そして同時にそれは、貯蓄金融業務、住宅金融業務の銀行業界への統合という形であらわれた銀行業務の多角化への制度的対応でもあった。

2. CDFIFund（コミュニティ開発金融機関基金）の拡張

CDFIFund の延長問題も、FHLBank 制度と同様の性格を持つ。周知のように CDFI Fund は、クリントン政権がその公約として掲げたコミュニティ開発銀行構想の一環でもあった⁴⁹⁾。

CDFIFund は、1994 年に設立されて以来、99 年までに、コミュニティ開発組織や金融機関に対して 1 億 8,000 万ドルの資金援助を実施してきた。また CDFIFund は、95 年以来、銀行、貯蓄金融機関、あるいはクレジットユニオンに対して、累計で 5 億 6,000 万ドルの補助金を支出している⁵⁰⁾。

このような政策の最大の課題は、低所得の個人を経済のメインストリームに連れていくことであるとされたが、このような試みの一つとして、CDFIFund を 2003 財政年度まで延長し、経済的に疲弊した地域の経済再開発とコミュニティ開発を促進する金融機関に資金援助を実施する法案（H. R. 629）が提出された。また 1999 年に提出された PRIME 法案と呼ばれ、CDFIFund が低所得の起業家に起業家としての訓練と技術援助を提供する非営利の零細開発組織に補助金を提供することを認可する法案（H. R. 413）は、低所得ではあるが有望な起業家が新規事業をはじめ、維持することを支援するものであった⁵¹⁾。

FHLBank も CDFIFund も、比較的議会における激しい対立なしに、改革、延長が認め

られたのであるが、以下のような HMDA/CRA 規制については、GLB 法の成立に際して、最後まで激しい対決点として審議された。

3. CRA 規制と ATM 追加手数料

HMDA/CRA 規制は住宅モーゲージ貸付における情報開示を義務づけたり、地域社会への資金還元・貢献度を格付けすることを通じて、銀行、貯蓄金融機関の地域社会への貢献度を高めようとするものであった。しかし、1980年代以来の銀行のサービス水準の低下を反映して、90年代にはいと監督機関が合併認可の条件とするなど、次第に規制を強めていった。そのため大型合併に際して当事者となる銀行・金融機関は、関連する地域社会に対する貸付額を宣言するなど、貢献度をアピールすることが慣例となっていた。

またそのような CRA の格付けを得るための監督機関に提出する書類・情報量も多く、銀行協会などの業界団体は、いわゆる「規制の重圧 (regulatory burdens)」として、これに不満の意を表明し、その軽減を主張していた。

このような状況下では、銀行の業務多角化に関する社会的信任を勝ち取る条件として、種々の消費者団体、労組、地域団体の批判を受け止めると主に、銀行業界自身が何らかの譲歩を示す必要に迫られていた。しかもこのような議論は、1990年代の後半に新たに発生した問題である ATM (現金自動受払機) の手数料の引き上げ問題も絡んで、複雑な様相を示した。

いわゆる圧力団体に数えられる消費者団体、労組、草の根組織を含む地域団体には、すでに見たような全国保険商品消費者組織 (National Insurance Consumer Organization) のように、保険業界に銀行が参入することによ

て競争が促進されるので、適切な規制を導入するならば、むしろ銀行の保険業務への進出は望ましいとするものから、ACORN (The Association of Community Organizations for Reform Now) などのように、事実上銀行を諸悪の根元と見なす団体まで、様々である。しかし全体としては、ラルフ・ネーダー氏 (Nader, Ralph) に代表されるように、消費者・地域住民のニーズから見て、GS 法の廃止が銀行集中、利益相反の発生の可能性があると見て、懸念を表明し、最終的な成立法案となった下院法案 (H. R. 10 : Financial Services Modernization Act of 1999) に対しても、消費者・地域住民の保護規定として CRA を強化するよう主張した。とりわけ CRA 支持勢力は、NCRC 執行委員長、ジョン・テラー氏 (Taylor, John) の陳述に典型的に示されるように、関連連邦監督機関が共同で作成した CRA 改正案に賛意を示し、なおかつ CRA の存続を要求した⁵²⁾。

これに対して銀行業界は、CRA に対する反発を強め、1995年には下院法案、H. R. 1362 (1995年金融機関規制救済法) が提出された。この法案は、住宅モーゲージ貸付やコミュニティへの資金還元に関する規制の一定部分を廃止ないしは修正しようとするものであった。これに対して監督機関は、不要な規制の重圧を取り除くことについて賛意を表明していた⁵³⁾。

このような CRA をめぐる攻防が続く中で、1990年代の中盤に、ATM 手数料の引き上げ問題が浮上した。従来、運営会社である VISA カード社や MasterCard 社は、わずかの州を例外として、ATM を所有する個々の銀行が利用者から追加手数料を徴収するのを禁じてきたのであるが、この制限を撤回し、追加手数料の

徴収を認めたのである。もちろん追加手数料は、連邦準備制度理事会のレギュレーションEによって、公表が義務づけられていた。しかし連邦準備の規制権限のもとで急速に普及した追加手数料の徴収は、多くの議論を呼び起こした⁵⁴⁾。

この問題に対して、アメリカ銀行家協会(ABA)は、ATM所有者である個々の銀行がアクセス手数料の徴収を認められることによって、ATMの設置が促進され、このことはまた消費者の便宜と選択を拡大するものであると主張し、またFRBも同様の調査結果を公表した⁵⁵⁾。

しかしこのような問題は、CRAを擁護する民主党リベラル派の議論の材料となった。事実1997年6月の上院、銀行、住宅、都市問題委員会の公聴会では、委員長のアルフォンス・ダマト氏(D'Amato, Alfonse M.)自身が、冒頭陳述で、GAOの調査結果をもとに、ATMの手数料が高いことにショックを受けたと述べ、銀行業界を牽制している。事実、GAOレポートによれば、95年から97年6月にかけて、2重チャージを課す銀行は320%の増加率を示し、97年2月1日現在、それは全銀行の54%に達した。また合衆国公益調査グループ(U.S. Public Interest Research Group)によれば、97年1年間で、銀行業界はATMの超過料金だけで19億ドルの収益をあげており、平均的なアメリカ人は、自分のお金を引き出すのに年間155ドルを支払っていることになると述べている⁵⁶⁾。

しかしATMの手数料徴収それ自体に制限を加えるような立法は、両院において共和党が多数を占める政治状況の下では困難であった。また坂本正[2000.2]が紹介したように、下院

銀行委員会で、消費者団体が推進してきた低所得階層も安価な手数料で銀行サービスが受けられるようにするライフライン・バンキングを盛り込んだ修正案は否決されており、これもアメリカにおける利害調整の実態を示すものということができよう。

以上のように地域社会との利害調整は、GLB法において、FHLBank制度の強化、開放、CDFIFundの延長という形を取って、銀行、貯蓄金融機関の地域社会における業務支援を通じて具体化された。そしてこのように民間金融機関に対する支援を通じて地域社会のニーズに応える結果として、多様な財政金融措置が展開され、必ずしも公的部門が縮小しないという点も、アメリカ的な利害調整の姿であり、ソーシャル・ガバナンスの一つとして現れているということができよう。

IV. むすびにかえて

本章では、以上のようにGLB法の成立に至る種々の利害調整過程を、銀行と関連金融業界、および銀行と地域社会とに大別して、議会における主要な利害関係者の議論に即して検討してきた。このようなGLB法の成立過程は、銀行と異種金融業との関連では、銀行の関連業界への進出を監督官庁、法廷が、行政的側面、法的側面から支持し、これに基づいて新規事業が定着・既成事実化し、さらに市場におけるプレゼンスの上昇を推進する過程であると特徴づけることができる。そして、その過程でGS法そのものの形骸化、空洞化が進展して、金融統合が進み、その結果として利害調整・妥協が成立するというものであり、これを金融面での国際競争力の強化という至上命題が後押しすると

いう性格を指摘することができよう。また地域社会との利害調整は、GLB法において、FHL Bank 制度の商業銀行への全面開放、CDFI Fund の延長という形を取って、銀行、貯蓄金融機関への業務支援を通じて具体化された。このように民間金融機関に対する支援を通じて地域社会のニーズに応える結果として、多様な財政金融措置が展開され、政策意図とは逆に公的部門の拡大傾向さえ孕んでいる点もまた、アメリカ的な利害調整の姿であり、ソーシャル・ガバナンスの一つの現れであるということができよう。

注

- 1) 同法の紹介については、高木仁 [2000. 2]、坂本正 [2000. 2]、同 [2000. 3] を参照されたい。
- 2) 坂本正 [2000. 2]、3-4頁。
- 3) 当面、Messner, Dirk [1997]を参照のこと。Messner, Dirk [1997], *The Network Society, Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, GDI Book series; No. 10, GDI/Frank Cass.
- 4) 高月昭年 [2001. 9]、特にⅢ部、Ⅵ章を参照されたい。なお高月氏は、本年8月にワシントンDCに滞在中、筆者に同書の最終原稿を提供され、種々ご教示くださった。本節の銀行と関連業界との訴訟事件に関する認識は、氏の分析に多くを拠っている。しかしあり得る誤解については、言うまでもなく筆者の責任であることをお断りしたい。この場を借りて高月昭年氏に感謝申し上げる。
- 5) 戦後における貯蓄金融機関の組織規制の変遷については、井村進哉 [2001. 3]、同 [2001. 9] を参照されたい。
- 6) 井村進哉 [2001. 9]、高月昭年 [2000. 11. 15]、FDIC, Division of Research and Statistics, [1996. 10]、pp. 3-9を参照されたい。
- 7) 高月昭年 [2000. 11. 15] 66-67頁。
- 8) 高木仁 [2000. 2]、9-10頁を参照されたい。
- 9) 一方で貯蓄金融機関自身が、住宅金融市場において地位を低下させているにもかかわらず一定のシェアを保持しているため、QTLテストなどを通じた規制を全てなくしてしまうには、なお不透明な点が存在するという点であり、他方で後に見るように、商業銀行に対する連邦住宅貸付銀行制度への開放後の効果も必ずしも明確でないという点にある。FDIC, Division of Research and Statistics, [1996. 10]、pp. 23-24.
- 10) 高月昭年 [2001. 9] によれば、共同信託は1937年にFRBのレギュレーションFに明記され、62年には国法銀行の信託業務に関する監督権限が、FRBからOCCに移管された。さらに翌63年にOCCは、国法銀行の運用エージェント (management agency) としての能力に基づく共同信託の設定を認めた (当時の12C.F.R. 9.18)。受動的な立場で顧客からの委託を受けるにとどまらず、投資管理 (investment management) を目的に、積極的に顧客の投資資金を集めることを認可した。[同書、97-98頁]
- 11) 高月昭年 [2001. 9]、97-107頁。
- 12) U.S. House, Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs, *Hearings, Reform of Nation's Banking and Financial Systems, Part 4*, Feb. 2, 9, 1988, pp. 2-49.
- 13) U.S. House, Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs, *Hearings, GAO Report: "Bank Powers: Activities of Securities Subsidiaries of Bank Holding Companies"*, Mar. 19, May 1, 1990, pp. 558-588.
- 14) U.S. Senate, Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs, *Hearings, Deposit Insurance Reform and Financial Modernization, Vol. I*, Mar. 19, April 3-26, 1990, pp. 243-247.
- 15) U.S. House, Committee on Energy and Commerce, *Hearings, Financial Services Restructuring*, 20, 1990, pp. 255-267.
- 16) 佐賀卓雄 [1997. 9]、*American Banker*, Oct. 5, 1999, p. 15.
- 17) U.S. House, Committee on Banking and Financial Services, *Hearings, Current State and Future of the Financial Services Markets*, Mar. 2, 1995, pp. 112-160.
- 18) GAO, [1995. 9]、p. 15
- 19) 松井和夫 [1988] 特に第1章を参照されたい。
- 20) 銀行の証券業務に関する監督官庁の認可、訴訟、判決の事例についても、高月昭年 [2001. 9] に拠っている。
- 21) 高月昭年 [2001. 9]、115-119頁。
- 22) 高月昭年 [2001. 9]、119-125頁。
- 23) 井村進哉 [1994. 2]、100-111頁、同 [2001. 9] 68-69頁。
- 24) U.S. House, Committee on Government Operations, *Confusion in the Legal Framework of the American Financial System and Service Industry*, July 19-21, 1983. U.S. House, Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs, *Hearings, How the Financial System Can Best Be Shaped To Meet the Needs of the American People. Financial Deregulation*, Apr. 11, 12, May 2, 3, 9, 10, 16, 23, 24, June 7, 12, 19, 1984.
- 25) J.P.Morgan & Co. Inc. [1984. 12]、なおこの論文の内容については、入江恭平 [1985. 9. 16] に詳しい。
- 26) Securities Industry Association [1985. 9]、in U.S. Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, *Hearing Comprehensive Reform in the Financial Services Industry, Part*

- II*, June 11, 13, 18-20, 1985, pp.1130-1222.
- 27) *Ibid.*, pp.1052-1110.
- 28) U.S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, *Hearings, Legislative Proposals To Restructure Our Financial System*, Dec.1-3, 8-10, 1987, pp.896-962.
- 29) U.S. House, Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs, *Hearings, Reform of the Nation's Banking and Financial Systems, Part 4*, Feb.2, 9, 1988, pp.2-49.
- 30) U.S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, *Hearings, Deposit Insurance Reform and Financial Modernization, Vol. I*, Apr.3, 1990, pp.6-25.
U.S. House, Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs, *Hearings, GAO Report: "Bank Powers: Activities of Securities Subsidiaries of Bank Holding Companies."* May 1, 1990, pp.558-588.
- 31) *American Banker*, November 30, 1989, p.1.
- 32) とりわけ SEC, OCC の法律顧問であった LEHR, DENNIS J. は、金融機関全体をにわたる政策の必要性を強調するとともに、BHC 法下でノンバンクとされる機関によって提供される革新的な金融サービスを通じて、金融産業が競争的になることが望ましいこと、ノンバンクとバンクの金融サービスの統合傾向を分析している。U.S. House, Committee on Government Operations, *Hearings, Confusion in the Legal Framework of the American Financial System and Service Industry*, July 19-21, 1983, pp.25-60.
- 33) U.S. House, Committee on Banking and Financial Services, *Hearings, Current State and Future of the Financial Services Markets*, Mar.2, 1995, pp.164-213.
- 34) U.S. House, Committee on Banking and Financial Services, *Hearings, H.R.10: The Financial Services Modernization Act of 1999*, Feb.10-12, 1999, pp.39-76.
- 35) アメリカでは、保険会社の設立や業務を規定するのは各州の保険法であり、連邦レベルでは、1945年マッカラン・ファークソン法が「連邦法が特別に関与しない限り、いかなる連邦法も州保険法を無効にしたり、妨害してはならない」と規定してきたが、国法銀行に対する規制に関して、連邦法の州法に対する優越性を確認したのは、90年のクレジットライフの引受をめぐってファースト・ナショナルバンク・オブ・イースタン・アーカンソウ (FNBEA) が州保険局を提訴した事件での1990年6月に第8区 (セントルイス) 連邦高裁判決であった。高月昭年 [2001.9], 128-139頁を参照されたい。
- 36) U.S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, *Hearings, Interrelationship of the Banking and Insurance Industries*, July 29, 1987.
- 37) U.S. House, Committee on Energy and Commerce, *Hearings, Deregulation of Financial Services*, May 12, 1988, pp.3-46.
- 38) U.S. House, Committee on Energy and Commerce, *Hearings, Insurance Activities of Banks*, Sept. 9, 1988,
- 39) *Banking Policy Report*, Vol.12, No.13, Feb.1, 1993, pp.12-14.
- 40) U.S. House, Committee on Energy and Commerce, *Hearings, Insurance Aspects of Banking Reform*, July 11, 1991.
- 41) U.S. House, Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs, *Hearings, Restructuring of the Banking Industry, Part 1*, Apr.16, 18, 24, 25, 1991.
- 42) U.S. House Committee on Commerce, *Insurance State's and Consumer's Rights Clarification and Fair Competition Act*, May 22, 1995, Financial Services Competitiveness Act of 1995, U.S. House, Committee on Commerce, *Financial Services Competitiveness Act of 1995*, June 6, 1995.
- 43) U.S. House Committee on Commerce, *Hearings, Financial Service Competitive Act of 1997*, pp.280-316.
- 44) *Banking Policy Report*, Vol.17, No.12, June 15, 1998.
- 45) 坂本正 [2000.2] を参照のこと。
- 46) 詳しくは、井村進哉 [2001.9b] を参照されたい。
- 47) U.S. House, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, *Hearings, HUD's Report to Congress on the Federal Home Loan System*, May 24, 1994, pp.2-3.
- 48) 高木仁 [2000.2], 坂本正 [2000.3]
- 49) 詳しくは、井村進哉 [2000.9b] を参照されたい。
- 50) プッシュ政権は、CDFIFund 予算を42%削減して、6,800万ドルとする2002年9月終了年度の予算案を提起したが、これは過去5年間で最低の予算提案額となっている。308の適格金融機関が143の補償金を争奪することになるとされてる。*American Banker*, May 30, 2001, p.5.
- 51) House, Committee on Banking and Financial Services, *H.R.629-Reauthorization of the Community Development Financial Institutions Fund, and H.R.413-the Program for Investment in Microentrepreneurs Act of 1999*, May 26, 1999.
- 52) U.S. House, Committee on Banking and Financial Services, *H.R.10: Financial Services Modernization Act of 1999*, Feb.10-12, 1999, pp.162-195, 542-618.
- 53) U.S. House, Committee on Banking and Financial Services, *H.R.1362, the Financial Institution Regulatory Relief Act of 1995*, May 18, 23, 24, June 8, 1995.

- 54) *Federal Reserve Bulletin*, House, Committee on Banking and Financial Services, *Hearings, ATM Surcharges*, April 24, 25, 1996, pp. 2-7.
55) *ibid*, pp. 138-150, *Federal Reserve Bulletin*,
56) U.S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, *Hearings, The Expanding ATM Market and Increased Surcharge Fees*, June 11, 1997, pp. 1-3, 46-62.

参考文献

(議会公聴会資料は、注でのみ表示した。)

- 井村進哉 [1994. 2], 「アメリカにおける銀行組織規制の変遷」(叻)日本証券経済研究所『証券研究』第108巻。
—— [2001. 3] 「アメリカにおける貯蓄金融機関の変貌——1990年代を中心に——」『中央大学経済研究所年報』第31号。
—— [2001. 9 a] 「米国貯蓄金融機関の組織規制緩和と免許制度の意義——その歴史と今日の到達点(上)」中央大学『経済学論纂』第42巻第1・2合併号。
—— [2001. 9 b], 「アメリカの金融再編と金融秩序」渋谷博史・井村進哉・花崎正晴編著『アメリカ経済社会の二面性』第2章所収。
入江恭平 [1985. 9. 16], 「J.P. モルガン『グラス・ステイーガル法再考』を読む」日本証券経済研究所『証券レポート』1320号。
坂本正 [2000. 2] 「グラム＝リーチ＝ブライリー法の衝撃」熊本学園大学附属海外事情研究所『海外事情研究』第27巻第2号。
—— [2000. 3] 「グラム・リーチ・ブライリー法と金融統合」『証券経済研究』第24号。
佐賀卓雄 [1997. 9] 「銀行の投資販売について——アメリカの実状とわが国での課題」『月刊資本市場』No. 145。
高木仁 [2000. 2] 「アメリカ1999年金融制度改革法」全国銀行協会『金融』平成12年2月号。
高月昭年 [2000. 11. 15] 「米国の銀商結合の実態と制度」『国際金融』1055号。
—— [2001. 9] 『米国銀行法』金融財政事情研究会。
松井和夫 [1988] 『金融』, 日本経済新聞社。
FDIC, Division of Research and Statistics, [1996. 10], *A Staff Study, A Unified Federal Charter for Banks and Savings Associations*.
GAO, [1995. 9], *Mutual Funds, Impact on Bank Deposits and Credit Availability*, GAO/GGD-95-230.
Messner, Dirk [1997], *The Network Society, Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, GDI Book series; No. 10, GDI/Frank Cass.
J.P. Morgan & Co. Inc. [1984. 12], *Rethinking Glass-Steagall: The case for allowing bank subsidiaries to underwrite and deal in corporate securities*.
Securities Industry Association [1985. 9], *Questioning Expanded Bank Powers: A case for maintaining the fundamental Separation between the banking and securities industries*.
(中央大学経済学部教授)