

《個人研究》

アメリカにおける金融制度改革の歴史的展開

高木 仁☆

Historical Developments in the U.S. Financial Reform

Hitoshi Takagi

日米とも、全金融機関産業との対比で長期間にわたり観察すると、銀行は相対的地位の低下が著しい。例えば、第2次世界大戦が終わった1945年にアメリカの銀行は、全金融機関の資産（貸付・投資など）のうちシェア50%を占めていたが、最近では20%程度に激減している。代わりにシェアが伸びているのが、民間年金基金、金融会社、MMFを含む投資信託など非銀行機関であることから、一部で銀行産業衰退論が主張された。

これに対し、長期的に観察すれば新しいタイプの金融機関と金融商品の種類が増えているから、全金融機関産業の資産に占める銀行産業の資産シェアは、低下するのが当然であると、衰退否定論が主張された。また、衰退論が金融機関の資産に着目しているのに対し、収益に目を向ければ事情は違ってくる。銀行を含む金融機関が、総合的な金融サービス提供に踏み切り、伝統的な預金・貸付業務のウエイトを減らしている事実は否定できない。本研究は、このような長期的ないし構造的な変化を土台に置いて行われ、得られた結果の要点は以下のとおりである。

1 問題意識

そもそも、わが国の金融制度はアメリカのそれから大きい影響を受け、近代的な銀行制度の確立は明治5（1872）年の国立銀行条例に基づいて発足したが、同条例はアメリカの1863年と1864年の国法銀行法の翻訳版といって構わない。このとき以降、わが国の金融制度と銀行経営はアメリカの影響を強く受け、近年の実例でいえば銀行経営のエレクトロニック化や多角化などと、預金保険制度の導入など金融制度改革を挙げることができる。近年、アメリカの影響が金融制度改革の面でとくに広く及び、アメリカの金融制度研究は日米間における比較制度分析が重要な視点になりつつある。したがって、本研究もそうした状況を踏まえて行われたことは、当然の成り行きである。

アメリカの金融制度は、1930年代に構築された部分が第2次世界大戦を挟み、現在まで続いてきたと

☆元商学部教授

みていると本研究担当者は考えている。この約70年間には、大不況の後遺症、第2次世界大戦、戦後の経済復興と経済成長、好況と不況、規制緩和の潮流、グローバリゼーションなど金融制度へ影響の及ぶ出来事があったが、一貫した部分の多くは現在なお続いているように思われる。1930年代に強化された連邦準備制度、1934年に業務を始めた連邦預金保険制度、1933年開始された銀行持株会社規制、1933年から1999年まで続いた銀行業務と証券業務の分離などが、一貫した部分と考えられる。

それゆえ、アメリカ金融制度の現在を知り、将来を見通すには1930年代を出発点として、今日までにわたり同国の金融制度とその改革の流れを、遡って吟味する作業が必要だろう。

2 1930年代の金融制度改革

[1] ニューディール以前の金融制度

大不況期前の銀行市場では、中央銀行（連邦準備制度、FRS）の権限が不十分で、連邦預金保険制度はなく、預金金利は規制されていなかった。また、銀行・証券兼営など、業務範囲の自由は事実上かなり許され、金融制度は自由競争と引き換えに、脆弱性を抱え込んでいたといえよう。

[2] 1933年銀行法

1933年3月発足したルーズベルト政権の下で、最初に行われたニューディール金融制度改革は、1933年銀行法の制定である。「1933年銀行法」の正式な名称は、「銀行資産のより安全かつ効率的な運用の整備、銀行間へまたがる支配の規制、資金の投機的操作への不当な流用の防止、およびその他を目的とする法律」である。同法を指す、有名な「グラス・スティーガル法（G・S法）」は法律によらない俗称で、主要内容の短い要約は以下のとおりである。

①連邦レベルの預金保険制度が作られ、「連邦預金保険公社（FDIC）」が担当機関とされた。②FRS加盟銀行へ流動性を供給するため、連邦準備銀行による国債・連邦機関債担保貸出と、適格手形担保貸出が制度化された。③現在の連邦準備制度理事会（FRB）の前身である、連邦準備局の権限が強化された。④公開市場操作が重視され、FRBの下に現在より権限の弱い連邦公開市場委員会（FOMC）が設置された。これら4点の立法目的は、中央銀行の機能強化と、セイフティ・ネットの充実だった。

⑤要求払預金への付利禁止と、定期預金・貯蓄預金の金利上限規制が決められ、そのご約半世紀間続くことになった。⑥銀行業務と証券業務は分離を命じられた。⑦当時、グループ・バンキングと呼ばれていた今日の銀行持株会社（BHC）が、初めて規制された。これら3点の立法目的は、競争制限、業務範囲制限、および銀行持株会社規制だった。

⑧州銀行法が認める場合、国法銀行は所在州の全域にわたり支店を設置できることとし、第2次世界大戦後における支店設置自由化へ繋がった。

[3] 銀行業務と証券業務の分離

証券界と銀行界の不正を暴いた、ペコラ委員会（1932～1933年）の調査で、両業界の著しい不正を国民が知るところとなり、銀行・証券分離を含む金融制度改革が関係者と国民から望まれた。1933年銀行法が定めた、銀行業務と証券業務の分離に関する制限は、以下のとおりである。

①加盟銀行は、証券の発行引受をしてはならないが、国債、州または地方政府が発行する一般財源債、および連邦機関債には同条が適用されない。顧客の注文と計算に基づく証券ブローカー業務は許され、株式以外の証券を自己の計算に基づき証券投資として購入してよい（第16条）。②加盟銀行は本法成立後1年以降、証券会社と系列関係を持つてはならない（第20条）。③証券会社は預金を受け入れてはならない（第21条）。④1934年1月1日以降、加盟銀行の役員職員は、証券会社の役職員を兼任してはならない（第32条）。

1933年6月に1933年銀行法が成立すると、大規模な業界再編成が行なわれた。銀行は証券業務から撤退し、証券会社は業務の選択を迫られ、史上最大の証券会社モルガン商会はモルガン銀行となり、ブラウン・ブラザーズ・ハリマン商会は、個人銀行になった。

[4] 銀行持株会社の規制

アメリカでは長い間、銀行の支店設置が禁止または制限されていたが、単数または複数の個人あるいは会社が複数の銀行を支配すれば、傘下銀行は形式的に独立していても、この銀行グループは実質的に支店制の銀行と同じ効果を生むことになる。単数または複数の個人が頂点に立つグループは、チェーン・バンキングと呼ばれ、会社が頂点に立つ場合はグループ・バンキングと呼ばれた。1929年末、グループ・バンキングは合計332システムあって、銀行全体のうち数で約9%の2,165行、総資産で約25%の120億ドルを支配する大勢力だった。

1933年銀行法は、グループ・バンキング規制を初めて行い、親会社銀行は系列持株会社と名付けられ、その銀行子会社は系列会社とされた。系列持株会社は、①ある加盟銀行の議決権付株式の過半数を支配し、②当該銀行の取締役の過半数を選任できる権限を有する会社と定義された。③系列持株会社と系列会社間および系列会社相互間で行われる、資産売買取引と貸出取引は1社当たり、系列子会社銀行の資本金・剰余金の10%以内に限られ、系列グループ全体で同20%以内に限られた。こうして、BHCグループは個々の傘下銀行が検査・監督を受けるだけでなく、BHC自体も規制対象とされるようになった。

[5] 1930年代改革のまとめ

1930年代体制に含まれていた、FRBの主導権、FDICのセイフティ・ネット、BHC規制、系列会社間取引の規制、住宅金融の仕組みなどは、後に1980年改革で大きく変わったが、今後もなお生き続けるだろう。こう考えると、1930年代体制の強靱さ、別言すれば大不況のきわめて強いインパクトに、驚きを禁じ得ない。1929年と1933年の間に、GNPは30.5%落ち込み、失業率は3.2%から24.9%へ舞い

上がり、銀行支払停止は約9,000件に達した。

3 第2次世界大戦後から1979年までの金融制度改革

[1] 1956年銀行持株会社法と1970年改正

1956年銀行持株会社法は、BHCの範囲が1933年銀行法より厳格になり、傘下銀行として非加盟銀行も加えられ、BHCが傘下の加盟銀行を非加盟銀行へ転換させ、規制を逃がれる抜け道は取れなくなった。傘下銀行の株式を50%超支配する会社をBHCとする基準も、25%超に引き下げられ規制範囲が広がった。1956年法は、規制対象を複数銀行持株会社（MBHC）のみとし、1行だけ支配する単一銀行持株会社（OBHC）は規制外とされた。

ある会社がBHCになりたいとき、BHCが5%超の支配となるような、銀行株式の取得を行おうとするとき、BHCないしBHCの非銀行子会社が、ある銀行の資産全額を取得しようとするとき、およびBHCが他のBHCと合併したいとき、FRBの事前承認が必要とされた。また、BHCが州境を越えて他州の州法銀行を買収できるのは、進出州の州銀行法が明文をもってこれを認める場合に限るという、有名なダグラス修正条項もこのとき決められた。

1956年法は、長く続いてきた「銀行業と一般事業の分離」原則を、厳守するよう求めた。原則の例外として容認される非銀行業務は、「銀行業または銀行を経営ないし支配する事業へ密接に関連し、それゆえ正当に付随する業務」の範囲とされた（同法4条(c)(8)項）。この条項の具体例としては、BHC資産の管理、傘下の銀行子会社へのサービス提供、貸金庫業務、金融、信託、または保険の性格を有する業務などが挙げられた。

1956年末、BHC勢はBHC53社、傘下銀行428行、傘下支店783（合計11店舗）、総預金残高148.5億ドルという数字だったが、BHCはアメリカの銀行システムで主要な要素だとは、ほとんど考えられていなかった。14年後、規制強化を目指して1970年銀行持株会社改正法が成立し、BHC規制の対象にOBHCが加えられ、すべてのBHCが規制対象となった。容認非銀行業務の判定基準として、「公共の利益」が明示され、前出の銀行持株会社法第4条(c)(8)項による新規の容認非銀行業務は、個別BHCが申請してFRBが判断することとし、FRBは容認非銀行業務の具体的内容をレギュレーションYとして列挙した。やがて、BHC方式の銀行経営は主流となり、1997年末（一部の数字は1997年6月末）にBHC6,102社の傘下銀行7,015行は全銀行数9,259行の75.8%であり、傘下銀行資産3兆4,280億ドルは全銀行総資産3兆6,546億ドルの93.8%にも達し、BHC抜きでアメリカ銀行市場は語れなくなった。

[2] 主な金融制度改革の項目

第2次世界大戦後の金融制度改革に関し、多数の報告、勧告、および法案が出され、それらの主要な内容項目は、FRSへの強制加盟、必要準備制度の改革、FRBの独立性、預金金利規制の撤廃、ディスインターメディアーションなどにまとめられよう。預金金利が上限規制されているとき、ある程度

の期間にわたり市場金利が規制金利を上回ると、金融機関から預金が出たり、預金の伸び率が大幅に低下して、資金は規制のない証券市場へ流れ、ディスインターミディエーション（金融機関離れ）が起こる。これは多くの問題点を伴うが、インフレ／高金利期の1966年、1969～1970年、および1973～1974年に生じ、なかでも1978～1981年は2桁インフレの時期だったから、預金金利規制の撤廃には大きい圧力が掛かった。

[3] 金利自由化への途

1966年金利規制法によって、預金金利の上限規制がなかった貯蓄金融機関は、貯蓄性預金金利の上限を初めて規制された。ただし、競争上劣位にあると考えられたため、銀行より1/4～1/2%高い金利上限を許された。

1970年6月、ペン・セントラル社は8,400万ドルもあった前年末コマーシャル・ペーパー（CP）残高のうち、8,200万ドルが償還不能になった事件を起こし、投資家たちは恐れをなしCP市場の機能が止まった。そこで、投資家の目を預金へ向け資金を銀行経由で企業へ流すため、預金金利規制の開始後37年半ぶりで自由化が行われ、大口CD（10万ドル超）の金利が自由化された。

1978年、貯蓄金融機関がすでに提供しているNOW勘定（利付き小切手勘定）と、同等の金融商品提供を許すため銀行へ、自動資金振替サービス（ATS）が認可された。また、証券会社が提供して急成長中の短期金融資産投資信託（MMF）へ対抗するため、市場金利連動型定期預金（MMC）の提供がすべての金融機関へ認められた。高インフレ、高金利、そしてディスインターミディエーションに対し、当局は金融自由化という対抗手段を取った。

[4] 1979年までの金融制度改革立法

金融関係の消費者保護立法が、主として1960年代と1970年代に行われた。代表例を挙げれば、1968年貸付条件明示法、1970年信用調査公正報告法、1974年信用機会平等法、1975年住宅抵当貸出情報開示法、および1977年負債回収公正手続法、1977年資金地元還元法（CRA）などである。

4 DIDMCA制定と1980年代金融制度改革

1980年金融制度改革法（DIDMCA）が、法案として提出された背景をみておこう。1970年代に経済の停滞で苦しんだアメリカは、規制緩和によって市場競争を刺激し、競争から生まれる活力を利用する政策に力を注いだ。代表的な対象とされたのが、通信・放送、運輸ことに空運、そして金融だった。他方、アメリカは第2次オイル・ショックにより、未曾有の2桁高インフレと2桁の歴史的な高金利に見舞われ、ディスインターミディエーションが広範囲に及び、大胆で抜本的な金融制度改革を断行すべき状況にあった。1980年3月、ここ数十年間でもっとも広範囲の影響を金融界へ与えるといわれる、『1980年預金金融機関規制緩和および通貨量管理法（DIDMCA）』が成立した。

同法の主要内容は、以下のとおりである。①新しい預金カテゴリーが設けられ、要求払預金、NOW勘定、および貯蓄金融機関とクレジット・ユニオンにおける同等の預金種目を、「取引勘定」と定義した。また、自然人以外によって保有される定期預金を、「非個人定期預金」と定義した。②従来、必要準備はFRS加盟銀行だけに賦課されてきたが、すべての預金金融機関すなわち銀行、貯蓄銀行、貯蓄貸付組合（S&L）、およびクレジット・ユニオンへ賦課され、金融政策手段が大きく広げられた。③準備率は低く設定され、結局のところ必要準備は「浅く広く」掛けられるようになった。

④1933年銀行法が定めた預金金利規制は、1986年3月31日までの6年間で段階的に緩和され、究極的に撤廃すると定めた。実際には、1982年に預金金利自由化がほとんど普及し、そのスピードは驚くべき早さだった。

⑤自動振替サービス（ATS）の提供、NOW勘定の取扱いなど、業務範囲の大幅な自由化がすべての金融機関へ認められる。⑥連邦法免許S&Lへ、資産の20%までの範囲で消費者ローン、商業用不動産貸出、CPおよび社債等の保有を認め、クレジット・カード業務などを許可する。連邦法免許クレジット・ユニオンへ、一部の不動産担保貸出を認める。

⑦預金保険金の支払上限を、従来の1預金者当たり4万ドルから、同10万ドルへ大幅に引き上げた。インフレによる貨幣価値の下落へ対応する措置だが、引き上げ幅がきわめて大きく人々を驚かせた。

抜本的で大規模な制度改革が、背景として「強い契機」を必要とすることは、歴史がわれわれへ与えてくれた教訓である。DIDMCAが制定された真因は、すでに述べた第2次オイル・ショックに伴う2桁インフレと2桁金利、深刻なデイスインターメディアエーション、および一般預金者ないし少額貯蓄者の蒙った不利であり、要するに「強い契機」だったと考えられる。

5 FIRREAの制定と意義

[1] FIRREAの制定

第2次世界大戦後の約20年間、銀行と違い預金金利規制がなかったS&Lは、高い預金金利提供を武器として銀行を上回る成長を遂げた。しかし、1979年から高インフレと歴史的な高金利が続き、1980年には預金金利自由化も始まり、金利ミスマッチを主因とする第1次S&L危機が発生した。1980年以降、S&L業界の一部は高収益を狙いリスク含みの資産保有へ走り、不動産不況も各地へ広まり、1988年から第2次S&L危機が起こった。多様な対策が立てられたが、事態は一向に好転せずブッシュ（父）大統領は1990年度予算案へ織り込まれる、S&L救済計画を発表しこれが後にFIRREAとして結実した。

『1989年預金金融機関改革、再建、および規制実施法（IRREA）』は、①銀行、貯蓄金融機関、および預金金融機関を定義直し、②それまでS&Lの規制当局だった連邦住宅貸付銀行理事会（FHLLB）を廃止し、貯蓄金融機関監督庁（OTS）を新設し、③従来のFDIC預金保険基金を銀行保険基金（BIF）へ改め、貯蓄金融機関の預金保険を担当してきた連邦貯蓄貸付保険公社（FSLIC）

を廃止して貯蓄金融機関保険基金（SAIF）へ改め、BIFと並んでFDICの下へ置くことにした。

FIRREAは預金保険基金の基盤を強化するため、④FDICが財務省から借り入れられる資金の上限を、従来の30億ドルから50億ドルへ引き上げ、⑤預金保険料も引き上げた。⑥破綻または破綻懸念の貯蓄金融機関を、救済・整理する政府機関として7年間の時限措置として、整理信託公社（RTC）を設立した。RTCは、(a)破綻または破綻懸念の貯蓄金融機関を救済・整理し、(b)管理下にあるS&L資産の運用と処分の収益を最大化し、(c)不動産処分による市場への影響を最小化する。

⑦貯蓄金融機関の資本基準として、中核資本、有形資本、およびリスク対応資本を規定し、基準の厳格化を図った。⑧貯蓄金融機関は住宅金融専門機関としての適格性基準として、1987年以降「適格貸手である貯蓄金融機関（QTL）のテスト」が適用されていたが、貯蓄金融機関が保有する住宅ローンなど適格資産が、全資産に占める割合を60%以上から70%以上と厳格化し、基準未達の貯蓄金融機関には罰則が適用されることとした。

⑨金融機関による社会的貢献の強化が求められ、住宅ローンを提供する資産3,000万ドル超の金融機関は住宅ローンについて、公開データを準備する義務が課せられた。データは、住宅ローンの貸出申込件数、応諾件数、貸出件数、および金額が、地域、申込者所得水準、人種、それに性別で、グルーピングされる。⑩FRBはデータをまとめ、連邦議会へ毎年報告する義務を負う。⑪1977年地域社会資金還元法（CRA）が改正され、当局は金融機関についてCRA遵守の程度を、「優秀」、「合格」、「改善を要す」、または「重大な未達」という4段階で評価し公表する。

[2] FIRREAの評価と影響

①FDICのエコノミスト2名の評価によれば、S&L危機の最終処理コストは1,529億ドルで政府負担は1,238億ドルに達し、納税者1名当たり1,047ドルにもなる。②QTLテストなどの強い規制は被救済側へ厳しい姿勢を求めたもので、社会的貢献の点検や住宅ローンの実績データ公開の義務は、銀行と貯蓄金融機関の双方へ適用される。③公的資金を救済・再建に使うことは国民に強い抵抗感があり、代償として貯蓄金融機関側へ経営姿勢の是正を求める雰囲気は議会側に出て、これが銀行側にも広げられた。

④アメリカで珍しくない例だが、FIRREAは同法制定後18ヵ月以内に金融制度改革について、報告書を作成するよう当局へ求めた。⑤財務省など当局は1991年2月、「1991年財務省報告」を上下両院議長へ提出し、これが「1991年連邦預金保険公社改善法（FDICIA）」として結実した。

6 FDICIAと制定と意義

[1] FDICIAの制定

1985年から1992年へかけて、不動産市場の崩壊、金融自由化以降における銀行経営の弛緩、銀行員による不正行為、発展途上国貸出の焦げ付きなどを主因とし、8年間で銀行破綻数は1,314件へ及び、

FDIC発足後50年超の破綻総数2、148件の半数を優に超える有様だった。1991年1月初め、総資産が220億ドル近い大手BHCバンク・オブ・ニューイングランドで、傘下の主力3行が支払不能に陥り、FDICは10万ドル超の預金も保護すると声明を出した。

1985年以降における銀行破綻の多発に加え、新年早々の大型銀行破綻は世間の注目を浴び、早急な金融制度改革の必要を強く印象づけた。こうした状況の下で、1991年財務省報告が同年2月に公表され、これに基づく財務省法案が、翌3月には連邦議会の上下両院へ提出された。この法案は同年12月、「1991年連邦預金保険公社改善法（FDICIA）」として成立した。同法の主要内容は、以下のとおりである。

①FDICの財務省からの借入れ額上限を、従来の50億ドルから300億ドルへ引き上げ、連邦資金調達銀行（FFB）からも一定条件の下で、450億ドルまで借り入れられる。

②金融機関の資本充実度を「資本充実」のゾーン1、「資本適正」のゾーン2、「資本不足」のゾーン3、「著しく資本不足」のゾーン4、および「危険水準の資本不足」のゾーン5と、5段階へ区分する。③金融機関はゾーン1からゾーン5へ向けて、従事できる非金融業務の範囲が狭まり、ゾーン3以下の金融機関は当局による早期是正措置の対象となる。④ゾーン3以下の金融機関は、規制や制限が厳しく適用される。

⑤均一の預金保険料率は、金融機関経営にモラルハザードをもたらすとして、長く論議されてきたリスク反映預金保険料率が採用された。料率は、資本充実度と経営状態をそれぞれ3段階で評価して、合計9種類の料率を個々の金融機関へ適用し、料率について優遇または冷遇する。

⑥FDICは金融機関の破綻処理を、選択しうる最小費用の方法で実施しなければならない。‘too-big-to-fail’処理は原則禁止とされ、システミック・リスクを避けるため、FRBとFDICそれぞれの理事会の過半数の支持と、大統領と協議を終えた財務長官の支持が必要となった。

⑦連邦金融機関検査審議会（FFIEC）は、金融機関、消費者、コミュニティ・グループなどと協議し、消費者保護と金融機関の安全性および健全性へ悪影響を与えない範囲で、金融機関へ必要以上の規制負担を強めないよう、規制の見直しを図る。⑧最低預金額や最低手数料などに関する法定基準を守り、残高1,000ドル未満の「命綱口座（lifeline account）」を提供する金融機関と、貧困地域における中低所得者へ貸出を行う金融機関は、預金保険料率が軽減される。⑨FDICは、中低所得者へゆとりある住宅を提供するため、金融機関の破綻処理によって取得した住宅を、彼らへ売却できる。

⑩金融機関の従業員と当局の職員は、内部告発を理由として不利な取扱を受けない。

[2] FDICIAの評価と影響

①財務省法案のうち、制定されたFDICIAが積み残した主な改革項目は、BHC構造から金融持株会社（FSHC）構造ないし多角持株会社（DHC）構造への展開、したがってG・S法改正と銀行の保険業務参入、全国的な州際銀行支店設置の解禁、規制構造の再編成などである。

②連邦議会へ提出された段階で、法案は現実の必要へ対応する内容だけでなく、将来を見据えて政

策的な理念も取り込む、ブロード・ビルだった。しかし、生臭い政治の場で行われた法案審議では、改革へ向けたエネルギーが高まらず、ナロー・ビルの成立をみるようになった。アメリカに限らず、理念だけで改革は実行できず、強い社会的衝撃の裏付けが必要である。

③保険基金の枯渇で苦しんでいたFDICが、そのご急速に立ち直った原因の大きな一つは、FDICIAにより預金保険料引き上げを含むFDICへの資金注入であり、リスク反映預金保険料率の導入と早期是正措置の実施は、金融機関のモラル・ハザード抑止に役立った。④FDICIAはわが国へも影響を与え、1997年7月銀行法施行規則の改正により、当局は金融機関の自己資本比率の水準に応じて、改善すべき問題があれば早期是正措置を発動すると決め、事実そのご発動例が生じたし、金融機関の破綻に関する最小費用処理の原則も再確認された。

7 グラス・スティーガル法改正問題

[1] 1980年代における動き

①連邦議会の上院銀行委員長ガーン（共和党）は、同法改正を含む法案を1981年から1986年までに4回提出したが、すべて実質審議へ至らなかった。

②1988年3月末、上院本会議はG・S法を改正しBHCの証券子会社が行う証券業務の範囲拡大を認め、保険業務も当該BHCの本拠州の州法が許す範囲で傘下の州法銀行に認めるなど、銀行の業際進出の範囲を拡大する1988年プロクシマイヤー金融近代化法案を、圧倒的多数で可決した。③下院でも、上院法案と大筋で似た法案が銀行委員会を通過したが、証券問題を管轄するエネルギー・商業委員会の反対により、10月に廃案と決まった。

④業界では、BHC大手のJ.P.モルガンが1984年に、有名な見解を発表した。これによれば、銀行が証券市場へ進出すれば、(a)競争が刺激され、(b)銀行の収益源が増えて金融システムが強化され、(c)利益相反と地位濫用は現行法規で対応でき、(d)金融システムの不安定や社会的不公正をもたらす恐れはなく、(e)事実誤認で制定されたG・S法は撤廃されるべきである。

⑤証券側は1985年に、全米証券業協会が反論を発表した。これによれば、銀行が証券市場へ進出すれば、(f)地位濫用は復活の恐れが強く、(g)短期間で市場を支配する危険があり、(h)銀行は連銀割引窓口や預金保険で保護されており、(i)リスクな証券分野への進出は、銀行に対する公衆の信認を危うくするから参入は認められないが、(k)BHC傘下の銀行・証券間で法人格と取引関係の明確な分離があれば、証券業務進出を容認することもありうる。

⑥こうした論戦と並行して、銀行側の証券分野進出は着実に進展をみせ、1984年にBHCバンカメリカによる証券ディスカウント・ブローカー最大手チャールズ・シュワブの買収が、連邦最高裁判所によって適法とされて以来、銀行の証券業務進出に有利な司法判断がいくつか積み重ねられていった。

⑦FRBはBHCの証券子会社の地方債とCPに関する業務範囲の拡大を、ファイアウォールと収入制限付きで1987年に認めた。このときFRBは、G・S法の規定によって従来は取扱が認められてこな

かった、非適格証券の業務収入を、当該証券子会社収入の5%以内で容認し、1989年には社債を取扱対象に認め収入制限を10%へ緩和し、1990年になると取扱対象の範囲を株式にまで広げた。⑧業務範囲の拡大は、当時40社程度あった大手BHCの証券子会社だけで、これらの子会社はG・S法第20条に因んで、第20条子会社と呼ばれた。

[2] 1990年代における動き

①G・S法改正問題は、時間の経過とともに銀行・証券関係を越えて、保険問題が絡んでいった。1995年1月、下院ヘリーチ銀行委員長（共和党）が提出した金融制度改革法案は、G・S法を改正してBHCの証券子会社にフルラインの営業を認めるなどの内容だったが、1996年6月に事実上廃案となった。

②1995年2月、上院ヘダマト銀行委員長（共和党）が提出した金融制度改革法案は、下院と違い審議が進まなかった。③20条子会社が行う非適格証券取扱の収入制限は、FRBが1997年3月から従来の上限10%を25%へ引き上げた。④改めて提出されたリーチ法案は、1998年金融サービス法案として1998年5月に下院本会議を通過した。同法案は、BHCのほか銀行、証券、および保険にまたがる総合金融サービスを取り扱う、FHC方式も認める内容を含んでいたが、10月末に審議未了が確定した。

⑤1998年4月発表された、総資産全米第2位のBHCシティコープと、証券、保険、ノンバンク金融などを取り扱う総合金融サービス会社の最大手トラベラーズの合併計画は、同年9月トラベラーズがBHCへ転換して存続会社となる形で認可された。この合併計画は、法改正を議会へ催促するような動きだから、その後の問題展開へ影響が及ぶことになった。

8 1999年グラム・リーチ・ブライリー法の制定と意義

[1] G・L・B法の制定

①1999年初めの時点で、金融制度改革の残された大きなテーマは、G・S法改正問題だった。②1999年5月、G・S法改正を含む上院銀行委員長グラムの法案が上院を通過し、7月に下院銀行委員長リーチの法案も下院を通過した。二つの通過法案は、内容が若干異なり両院協議会の場合を経て、11月4日『グラム・リーチ・ブライリー法（G・L・B法）』として成立した。

③G・L・B法の下で、FHCの仕組が新設されるが、BHCは一斉にFHCへ転換するのではなく、転換を望まないBHCは従来の地位に留まり、BHCとFHCが併存する④FHCの子会社経由で、銀行が事実上従事できる非銀行業務は、(a)金融の性格を有する業務、(b)その付随業務、および(c)それらの補完業務である。⑤FHCは非銀行業務へ従事でき、証券、保険、マーチャント・バンキングへ従事できる。⑥一般事業会社はFHCになれるが、既存事業の大部分の放棄を求められる。⑦FRBはBHCに加えて、FHCも規制する当局になる。

⑧保険規制は州レベルで長く行われてきたが、本法により諸州は預金金融機関、その子会社、ない

し持株会社による保険の販売、勧誘、または共同マーケティングを、阻止したり制限してはならない。
⑩保険にかかわる会社系列化が容認され、銀行はFHCの子会社経由で保険の引受と販売ができるし、
国法銀行も直接子会社経由で保険販売が可能である（保険引受は不可）。

⑨顧客の氏名・住所を、マーケティング業者へ有料で提供することは、アメリカで違法ではないが、
第三者向け顧客情報の公開について、特定の限られた場合を除いて、顧客へ拒絶権を与える。

⑪1977年CRAの下で、金融機関は地元の中小企業向け事業資金の貸出や、中低所得者向け住宅ロー
ーンの提供など、資金の地元還元を奨励されているが、CRAの順守状況が悪いと合併や支店設置や新
商品発売などの申請が当局から認められず、資金還元は奨励でなく強制に近い。⑫民主党ことに下院
民主党と、民主党大統領クリントン（当時）を頂く財務省はCRA擁護・強化派で、共和党ことに上院
共和党と金融機関側は、CRAに強い抵抗感を持つことが多い。⑬資産
2億5,000万ドル未満で推定1,500行弱の小銀行が、最近時のCRA評価で優秀(outstanding)なら以後
5年間、基準達成なら以後4年間、それぞれCRA評価の検査を延期される。⑭金融機関と団体・個人
が結ぶCRA協定は、両者間の癒着関係を抑止するため年間の金銭授受が1万ドル超と、金銭貸出が5万
ドル超の場合、規制当局と公衆へ完全に情報を公開しなければならない。

[2] G・L・B法の評価と影響

①G・L・B法の制定を、G・S法改正の視点で見れば1988年金融制度改革法案の審議時から、11年
掛けた努力が結実したことを意味する。また、FHC構造の創設という視点からは、1991年財務省法案
の審議時から、8年越しとなっていた課題が解決したことを意味する。

②本法によって金融サービスは、これまでBHCへ認められてきた「銀行業へ密接に関連する」範囲
から、FHCへ認められる「金融の性格を有する」範囲へ広がり、銀行は業務多様化をさらに進めるこ
とが可能になった。これまでの業態別金融サービス産業は、総合金融サービス産業へ転換できる、制
度上の枠組を得たことになり、恐らくこれが同法のもたらす最大の意義だろう。

③コンピュータ／通信技術の進歩、情報コストの大幅低下、大容量データの容易な利用、インター
ネット・バンキングの普及、金融各業態によるイン・ストア・ブランチ展開の進展などを考えれば、
金融機関の経営はマルチ化と総合化と専門化がますます進むだろう。「金融サービス提供企業」とい
う概念が、名実ともに定着する社会が間もなく本格的に到来し、総合金融サービス産業成立への道は
ますます広くなると予想される。

9 アメリカ金融制度改革の長期的展望

第1に、どの国でも同じだが制度改革問題の背後には、それぞれ固有の経緯が存在し、歴史的な「根
っこ」がある。

第2に、どの国でも同じだが制度改革には、当該国固有の状況が絡んでいて、社会文化の相対性が看

取できる。

第3に、金融制度改革の基盤には当然ながら、金融機関市場の構造変化が存在することで、代表的なものは業務同質化傾向の進行である。中長期的にみれば、新しいタイプの金融資産（負債）と、新しいタイプの金融機関が次々に出現したことに、驚きを禁じえない。

第4に、改革が市場力によってリードされることである。たとえば預金金利自由化の主因の一つは、ディスインターメディアーションによる経営難を、預金金融機関に回避させるための立法・行政側の対応だった。また、金融機関業務の多様化を容認する改革で、原因の一つはコンピュータ／通信技術の進歩や、金融技術の独占が難しくなった事情、ディレギュレーションの広範囲にわたる実現など、市場の力によっている。

第5に、1930年代から現在までへ至る期間を、次のようにキーワードで表現することが許されるだろう。すなわち、アメリカの金融体制は1980年までセイフティ・ネットと競争制限の組合わせだったが、同質化と業際間競争、ディスインターメディアーション、ディレギュレーション、およびグローバル競争によって抜本的な制度改革が必要となり、1980年以降はセイフティ・ネットと競争促進の組合わせに変わった。

最後として第6に、繰り返し述べてきた社会的な強い衝撃と金融制度改革の関係を、強調しておきたい。大不況と1933年銀行法、第2次オイル・ショックに伴う高インフレおよび高金利と1980年D I D M C A、第1次S & L危機と1982年D I A、第2次S & L危機と1989年F I R R E A、1980年代末から1990年代初めに及ぶ銀行破綻の大波と1991年F D I C I Aといった関係が、具体的な事例である。

正確に言えば東京で二つの信用組合が経営破綻した1995年以降だが、明確さからいけば北海道拓殖銀行が経営破綻した1997年以降、わが国が陥っている金融不全と呼ばれる現象こそ、抜本的な金融制度改革と金融機関市場改革を促す強力な社会的衝撃だから、これを活用することは国民的課題といえよう。

主要参考文献リスト

- (1) 拙著『アメリカの金融制度』、東洋経済新報社、1986年。
- (2) 拙稿「アメリカ金融制度改革の長期的展望」、『金融経済研究』、日本金融学会、1991年7月。
- (3) 拙稿「アメリカ1933年銀行法と銀行持株会社規制」、『証券研究』、日本証券経済研究所、1991年7月。
- (4) 拙稿「アメリカ1989年金融機関改革、再建、および規制実施法の成立とその主要内容」、『証券資料』、日本証券経済研究所、1992年4月。
- (5) 拙訳「(カウフマン／モート) 銀行業は衰退産業か?」、『明大商学論叢』、1995年3月。
- (6) 拙稿「グラス・スティーガル法改正の動向」、『月刊資本市場』、資本市場研究会、1995年5月。
- (7) 拙稿「アメリカ金融産業衰退論の展望」、『金融経済研究』、日本金融学会、1995年7月。
- (8) 拙稿「純粋銀行／資産運用銀行制度の構想」、『明大商学論叢』、1999年3月。

明治大学社会科学研究所紀要

- (9) 拙稿「金融ビッグバンの日米間比較」、研連報告書『ビッグバンの背景にあるもの』、日本学術会議第三部会、経済制度研究連絡委員会、1999年12月。
- (10) 拙稿「アメリカ1999年金融制度改革法」、『金融』、全国銀行協会、2000年2月。
- (11) 拙稿「アメリカにおける連邦預金保険制度の成立」、『証券経済研究』、日本証券経済研究所、2000年11月。
- (12) 拙著（明治大学社会科学研究所叢書）『アメリカ金融制度改革の長期的展望』、原書房、2000年。
- (13) BNA's Banking Report, 各号。
- (14) Federal Deposit Insurance Corporation, Annual Report, 各号。
- (15) Federal Reserve Board, Annual Report, 各号。
- (16) Federal Reserve Board, Federal Reserve Bulletin, 各号。
- (17) New York Times, 各号。
- (18) Jerry W. Markham, Financial History of the United States, Vol. I, II, & III, 2002.

(たかぎ ひとし)