米国預金保険公社の金融包摂政策とコミュニティ銀行

田代 雅之

要旨

米国の地域金融の主要な担い手であるコミュニティ銀行にとっての規制当局である米国預金保険公社(FDIC)は、その指導・監督機能を通じて様々な金融包摂等対策を傘下金融機関に対して求めている。

本稿では、同公社のリーマン・ショックを挟んだ10年程度の年報から見て取れる公社政策を辿りながら、コミュニティ銀行の事業展開と金融包摂等の関係を探った。

1 はじめに

リーマン・ショック(2008)後の2010年12月、G20(金融・世界経済に関する首脳会合)において「金融包摂のためのグローバルパートナーシップ」(GPII: Global Partnership for Financial Inclusion)が立ち上げられ、以降、世界的に「金融包摂(financial inclusion)」が認識されるに至った。

貧困や差別等で、雇用や収入、教育機会が得られなくなった状況やプロセスを「社会的排除」(social exclusion)という。社会的排除を受けた人々を立ち直らせるために、経済的、社会的、文化的な標準的な生活に参加する機会や資源を与えることを「社会的包摂」(Social Inclusion)と呼ぶ。社会的包摂のなかでも、経済生活に欠かせない金融サービスに焦点を当て、金融サービスにアクセスできない状態を「金融排除」(financial exclusion)^(注1)、金融排除された人々に金融サービスを受けられる状況にすることを金融包摂という。これらの用語としての発祥は英仏を始めとする欧州に源がある。人々が日常的な経済生活を送る上で欠かせない金融サービスへのアクセス上の問題を解消し、サービスを受けられ

るようにする「金融包摂」は、社会的包摂において重い位置づけを有する。

他方、米国では、1970年代以降に、少数民族・人種、女性、低所得者のためのコミュニティ開発を目的とする民間金融仲介組織を創出し、政府主導型で、住宅や零細企業への事業融資、消費者小口金融等のサービスが進められてきた。これらは欧州における社会的排除と源を共にするとは必ずしも言いきれないが、人種問題等の米国に固有の歴史的及び社会的土壌を背景に類似の領域について施策を講じてきたものである。

銀行は一私企業の立場を超えた高い公共性を有するとされ、近年では経済活動とともに様々な社会的責任を要求されるようになり、試行錯誤が続いている。

本稿では、コミュニティ銀行等ほぼ全ての米国の銀行・貯蓄金融機関が加入し、監督・検査及び規制機関としての主導的な機能を担う規制当局である「米国連邦預金保険公社」(FDIC: The Federal Deposit Insurance Corporation)におけるリーマン・ショックを挟んだ10年程度(2007-2016)の金融包摂(及び近接領域)に関わる事績を年報(参考文献[1])等の記述を参照して辿る。

2 連邦預金保険公社の金融包摂対策

(1) 連邦預金保険公社による

コミュニティ銀行利用者対策

米国の連邦預金保険公社 (FDIC) は、1933 年の「グラス・スティーガル法」(Glass-Steagall Act) に基づき設立された独立行政法人 (公社) であり、米国の保険加入金融機関の預金保護のために銀行及び貯蓄金融機関の預金保険業務を行い、その中核業務は保険加入の銀行及び貯蓄金融機関の管財人として破綻処理にあたることである^(注2)。

世界恐慌の結果として全米各地で大量の金融機関が破綻したため、連邦議会は預金の保護政策に迫られ、その頃マサチューセッツ州で運用されていた預金保険基金をモデルに FDIC は創設された^(注3)。1950 年になると、「連邦預金保険法」(FDI Act) がグラス・スティーガル法から分離されて単独の根拠法となり、1991 年「連邦預金保険公社改善法」、2005 年「連邦預金保険改革法」等その都度の金融環境にあわせた改革を経て今日に至っている。

FDIC は、預金保険業務と金融機関の破綻処理が本来業務だが、保険加入の銀行及び貯蓄金融機関に対する、経営の安定性・健全性確保と消費者保護を目的とする監督・検査及び規制機関としての主導的な機能をもっている。銀行・貯蓄金融機関のうち一定規模以下のものはしばしば「コミュニティ銀行」^(注4) と呼称されるが、ほぼ全ての銀行・貯蓄金融機関が FDIC に加入している。コミュニティ銀行は、米国銀行資産のわずかを占めるにとどまるものの保険加入金融機関の小口融資全体のうち 4 割余を占め、農村社会や小都市、都市部の住民に融資や金融サービスを提供している。FDIC は国内の金融システム

の安定性と国民からの信頼を維持することを役割とし、サブプライム・ローン (subprime lending) 問題の動揺の最中の 2008 年に当時のシーラ・C・ベアー総裁は年報^(注5)で「消費者保護と安全で健全な貸付は切り離して考えることはできない」と述べ、コミュニティ銀行の健全な業務展開に改めて政策的な注意を向けた。

地域に根差したコミュニティ銀行に対する監督・検査及び規制機関としての主導的な機能や歴史を背景に、地域社会開発や経済的包摂等も含む消費者保護等の金融包摂の問題についても、FDIC は多面的な活動を展開してきた。

(2) 地域社会開発

① 運営の企画推進支援

主導的な規制機関として、地域社会開発の指導等、地域コミュニティに関与する素地があった FDIC は、リーマン・ショック後の 2009 年にベアー総裁の下で「コミュニティ銀行に関する FDIC 諮問委員会」を設置した。この委員会は、農村地域で活動する小規模コミュニティ銀行が、地域社会の中だけでなく全国から、重要な政策課題に関する助言等を受けるために組織したものとされる。

ドッド・フランク法制定翌年の 2011 年に、FDIC は、後任のマーティン・J・グルーエンバーグ総裁の下で「コミュニティ銀行構想」を立ち上げた。「FDIC は、米国におけるコミュニティ銀行^(注6)の大部分に対する主導的な規制機関であり、かつすべてのコミュニティ銀行の保険機関」であり、FDIC は「コミュニティ銀行が直面している課題について理解を深めるとともに、銀行や一般国民とその理解を共有するために、自らの資源を活用する責任」

があると、同総裁は年報で構想の意図を説明している^(注7)。

この分野におけるFDICの最初の取り組みは、2012年初めの「コミュニティ銀行の将来」についての全米会議である。FDICは、6つのFDIC地方事務所管内ごとにコミュニティ銀行関係者と円卓会議を持ち、FDICの対応事項を直接聴取していった。その上でコミュニティ銀行の業務を包括的に見直した^(注8)。業界の現状の理解に重要であるとともに将来行う調査・分析の基盤を提供するものでもあった。FDICは、コミュニティ銀行の中小企業融資を通じた業務の雇用創出効果や、他の金融機関等からは十分な金融サービスを受けられない企業・世帯の顧客にもコミュニティ銀行がサービスを提供していることの重要性を認識し、前述のコミュニティ銀行の将来に関する会議を始めとする関係者との会合、コミュニティ銀行業務に関する調査研究などを実施した。コミュニティ銀行に関する検査手順、及び規則制定や指針の公表手順の見直しや、自己資本規則案についての教育的アウトリーチなども実施された。企画の多くは、2013年以降も継続されている。

2015年には、銀行の役員、幹部、職員向けの専門的支援プログラムである「役員大学」を開催した。コーポレートガバナンス、規制資本、コミュニティ銀行業務、与信集中管理、消費者保護、銀行秘密保持法、金利リスクなどの問題を取り上げた。ブローカー預金、サイバー・セキュリティ、「消費者金融保護局」(CFPB)の住宅ローン規則、特別洪水危険地域の融資に関する規制機関間規則、若年層向け貯蓄プログラム、などの広範なテーマでテレビ会議も開催した。銀行幹部、職員

向けにもセミナーを開催し、内容をウェブサイトやYouTubeチャンネルで公開している。

自力対策が困難な業容の小さい傘下金融機関の水準を底上げし、共に歩む地域社会の開発に有効に機能したと思われる。

②少数民族の預金取扱金融機関にかかる諸施策

「少数民族の預金取扱金融機関(MDI)^(注9)」とは1989年の「金融機関改革救済執行法」(Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act:FIRREA)に定める「51%以上の株式が1人以上の社会・経済的に恵まれない個人により所有されている金融機関」であり、「少数民族」とは「黒人、アメリカ先住民、ヒスパニックまたはアジア系米国人」とされる。

FDICは、MDI、及び少数民族の地域社会と公共サービスの行き届いていない地域社会の経済活力増進の重要性を認識してきた。2002年には「少数民族の預金取扱金融機関に関する方針文書」^(注10)を発表し、少数民族による金融機関の所有の保護・促進の支援プログラムを実施した。FIRREAの定義に加えて、理事会の過半数が少数民族に属する個人であり、少数民族が支配的な地域にサービス提供する金融機関はMDIとしている。多様なMDIの業界団体との接触の維持、他の連邦銀行規制当局とも定期的に会合し、2004年には、MDIとFDICとの間の連携を図るために「少数民族銀行関係者の円卓会議」を設けた。ハリケーン「カトリーナ」^(注11)の支援では、2006年8月に、フロリダ州のマイアミにおいて、100人以上の銀行関係者、「通貨監督局」(OCC)「連邦準備制度」(FRB)等各金融監督機関からの代表、各種

民間部門及び銀行業界団体の代表の参加による、第1回「全国少数民族預金取扱金融機関会議」を主催した。

2007年に、FDICは、第2回「全国少数民族預金取扱金融機関会議」をフロリダ州マイアミで主催した。「金融の主流サービスの利用拡大」「ネイバー・ワークス・アメリカ及び少数民族社会の銀行関係者のための機会」及び「地域社会開発金融機関基金」に関するプレゼンを含む「資本増強と投資機会」がテーマに含まれ、プログラムには「情報技術」「銀行秘密保持法の新たな問題」「法令等遵守及びCRA最新テーマ」、及び「融資・リースの貸倒引当金に関する規制機関間の方針文書の改訂」の研究会も含んでいる。

MDIの保護に関しては、「少数民族の預金取扱金融機関、その構造、業績、社会的影響^(注12)」と題するMDI研究を2014年に発表し、金融システムにおけるMDIの役割、業界の変遷と金融上の実績、地域社会への貢献を主張している。金融上の実績についての業界の標準的な指標では非MDIに及ばないものの、少数民族や銀行サービスの行き届かない地域社会の経済的持続可能性をMDIは高めているという。MDI店舗のサービス提供市場には、コミュニティ銀行に比べ、少数民族だけでなく、中・低所得(LMI)の国勢統計区^(注13)に生活する住民も、高い割合で含まれる。加えて、「住宅ローン情報開示法」(the Home Mortgage Disclosure Act : HMDA)に基づくデータ報告金融機関では、LMI国勢統計区で生活する借り手、及び少数民族の借り手向けのMDI組成の住宅ローンの割合は、非MDIコミュニティ銀行組成での割合よりも大きいという。

MDIと「コミュニティ開発金融機関」

(CDFI)に関する規制機関合同主催の会議の企画を念頭に、FDICはOCC及びFRBとの作業を行い、MDIとの情報伝達や意思疎通を向上させ、少数民族の銀行関係者の懸念に対応する方法を検討した。MDI業界団体とのアウトリーチ活動に加え、地方事務所の責任者と各MDIの役員会とで会合を持った。監督下のMDIと常に接触し、安全性・健全性検査、法令等遵守検査、「地域再投資法検査を進め、特別検査終了後には、検査勧告の理解と実行の支援のため、再訪問や専門的支援を行っている。

そして2015年、FDICは、MDIとCDFIに、「2013年の規制機関間MDI及びCDFI銀行会議」及び前述の「少数民族の預金金融機関、その構造、業績と社会的影響」(2014)におけるMDI研究の成果を踏まえるよう奨励した。業界主導の問題解決、MDI及びCDFI銀行関係者による相互の経験の交換、費用分担・自己資本増強・協調融資の手法、専門的支援、及び連邦プログラムの創造的な利用が含まれる。2015年6月に、FDICは、ユタ州のソルト・レイク市で、MDIとCDFIの合計100行近くを代表する3つの業界団体、及び提携見込み銀行の代表およそ20名とともに、「地域再投資法」(Community Reinvestment Act of 1977:CRA)に基づく提携を議論する円卓会議を開催している。7月には「2015年規制機関間MDI・CDFI銀行会議」を、OCC及びFRBと共同で開催し、72行からの110人近い銀行関係者が、「少数民族の預金取扱金融機関の150年を祝う、その変化と課題及び機会」の会議に出席した。グルーエンバーグFDIC総裁、ラエル・ブレイナードFRB理事及びトーマス・J・カリー通貨監督官がパネリストとして出席している。

(3)消費者保護等

①消費者保護等にかかる企画

FDIC の消費者保護関連の取り組みは多岐にわたる。代表的なものには「銀行秘密保持法」(Bank Secrecy Act:BSA)に基づく諸施策、金融犯罪の防止対策としてのインターネット詐欺などの預金者保護関連、反テロリズム資金調達(CFT)及び反マネー・ロンダリング(AML)等の一般消費者関連などである。消費者の金融サービスの利用促進のためのオンラインプログラムであるマネー・スマート等の金融教育、経済的包摂に係る取組み、ドッド・フランク法第342条で設置を義務づけられた少数民族・女性参画推進室の活動も加わる。

②消費者保護にかかる諸施策の展開

FDIC は、保険加入の銀行及び貯蓄金融機関に対する、経営の安定性・健全性確保と消費者保護を目的とする監督・検査及び規制機関としての消費者保護等施策を展開してきた。

2004年には、「2003年公正真実信用取引法」(Fair and Accurate Credit Transactions Act:FACT法)を連邦政府機関の一つとして履行する一方、FRBと共同で、「連邦取引委員会法」(Federal Trade Commission Act:FTC)第5項で禁止されている不公正もしくは詐欺的な行為あるいは慣行に関する指針を、州免許金融機関に発行した。

年報を基にさらに主な事績を辿ると、2006年には、個人情報盗難と戦う支援的取組みとして「オンライン犠牲者になるな—インターネットによる盗難と電子詐欺をいかに防ぐか—」というオンライン訓練手段を公開した。

2007年には、情報技術、インターネット詐欺及び金融犯罪の分野で、オンライン詐欺防止、消費者及び商業的インターネット・バンキングの顧客保護のため、金融機関が口座利用資格の認定を強化することを義務付ける指針を他の規制機関と合同で発出した。

この2007年には、住宅購入用途向けサブプライム・ローンの不良債権化問題が顕在化し、その動揺の中、2008年にはリーマン・ブラザーズが経営破綻し、世界的な金融危機に発展した。不動産担保商品を中心とした消費者保護について、FDICは、消費者向け新商品についての検査情報を、政策立案者がよりタイムリーに活用できるように仕組みを改め、リバース・モーゲージ、ホーム・エクイティ・ライン・オブ・クレジット等の問題を検討した。金融危機に対応した消費者向け情報提供と消費者教育については、2008年の金融危機下での一般消費者の預金保険に対する関心の高まりに対応して、預金保険補填の認知向上キャンペーンを実施し、インディマック・バンク(IndyMac Bank)の破綻に対応して、「私の預金は大丈夫?」というウェブ・アプリケーションを開発し、インディマックの顧客に口座の保証の確認手段を提供した。

2009年には、消費者保護、担保処分防止として、住宅ローンの条件変更等による不必要な担保処分の回避を支援し、住宅を失う危機にある消費者に対する担保処分「救援」詐欺の阻止対策を立ち上げた。消費者への直接的なアウトリーチ活動と情報提供、業界へのアウトリーチ・教育活動、担保処分関連カウンセリングの拡大支援活動などが含まれる。

さて、2010年7月21日にはドッド・フ

ランク法が発効した。同法は、金融部門に生ずる新たなリスクを明らかにし、対応措置をとって規制上の欠陥を埋めることを意図したものであり、米国の金融規制に多大な影響を与えた。環境激変の中で、対象金融機関をめぐるリスクの把握、新たなリスクの監視にあたるとともに、住宅ローンの条件変更等に伴う、担保処分軽減の取組みを進めている。FDIC は、預金者・消費者保護に関する規則・指針のほか、高リスク住宅ローンの不動産評価や問題銀行の免許転換などについての規則制定と指針発出にも取り組んでいるが、法令等遵守や消費者保護に関する規則・指針等についての、情報提供と情報連絡網の維持のため、銀行関係者向けの 5 回の電話会議を開催した。

顧客情報等情報管理では、FDIC 自身の対策と併せて、自身及び対象金融機関の委託先管理を改善あるいは側面支援をしている。例えば、2011 年に FDIC は、増大する破綻処理業務に対応して、閉鎖銀行の顧客機密情報に対するリスクの識別と対処のため、銀行閉鎖手続の詳細評価を行った。結果は 2012 年の戦略目的に組み込まれた。加えて FDIC は、リスクにさらされているプライバシー・データを識別し、情報、特に社会保障番号の紛失防止のため、全社的ネットワークの監視を強化し、本部内の無通告実地検証も行った。また、銀行閉鎖の支援において、相当量の機密情報の処理が第三者サービス提供者に委ねられる結果となったことから、閉鎖銀行の個人識別情報が、FDIC のプライバシー要件を踏まえて保護されるようにするため、機密情報の統制について業者を査定した。加えて FDIC は、職員や受託業者向けに年に 1 度の「プライバシー

関係書類の整理日」を設定し、保有する機密情報量の削減と、その結果としての、内外の個人、及び FDIC のリスクの低減を図った。

また、サイバー攻撃の脅威が米国にとって最も深刻なセキュリティ上の課題の 1 つと認識する観点から、2012 年には、「連邦最高情報責任者協議会」の「プライバシー委員会」に関与し、政府機関間データ喪失防止に係る、技術とツールの情報を取得し、最優良事例、連邦要件、及び学んだ教訓を議論するために、15 機関からなる作業グループも設置した。さらに、外部のサイバー犯罪対策資源を補強するために、新設の「上席連邦情報調整官審議会」の始動に参画し、「連邦捜査局 (FBI)」の「サイバー犯罪特捜班」とも非公式な情報共有体制を構築した。また「金融サービス情報共有・分析センター」等、業界の情報共有組織にも参加した。FDIC 内部に関しても、不法侵入を発見し阻止するため、継続的な監視とリスク分析を行う「セキュリティ業務運営センター」を設置している。

2013 年には、FDIC は、監督下の金融機関や、その業務を支援する主要な技術サービス・プロバイダに対し、情報技術 (IT) 検査を実施した。他の規制機関や法執行機関等と、新たな問題を情報共有し対応調整の協力もしている。

また、FDIC は 2013 年を通じて「国立標準技術研究所 (NIST)」の主催するワークショップに参加し、「大統領命令 13636」により義務づけられた「サイバー・セキュリティの枠組み」の策定にあたった。また、乗っ取った複数のマシンから、標的となるコンピュータに対して大量の処理負荷を与え、サービスを機能停止状態へ

追い込む手法である分散型サービス妨害（DDoS）攻撃についての、FBI、金融規制機関、大規模金融機関、米国財務省、及び最大規模の技術サービス・プロバイダ代表との、全国的なテレビ会議の開催にも関わっている。消費者保護等のFDICの業務展開は、預金者・消費者等の保護や教育・啓蒙から、自身の保護態勢や対象金融機関の業務の改善、自身や対象金融機関の情報技術の改善や組織改革、管理対策充実をも網羅して、極めて広範で多様である。そうした活動は、後述のマネー・スマート等による金融教育等や、多様性とも密接な関係を持っている。

③マネー・スマート等金融教育

FDICは2001年に、消費者保護法に従い銀行の法令遵守を強化し、銀行問題の教育を銀行関係者と消費者に行うという役割において、金融教育を促進拡充するためマネー・スマートの教育プログラムを開始している。「マネー・スマート」(Money Smart)とは、金融の主流外にいる個人向けに、金銭管理技術の向上と銀行との前向きな関係構築支援を目的としたオンライン教育プログラムである^(注14)。

2002年には、300以上の全国及び地域組織との提携を通じて、略奪的な融資慣行の急増に関する国民の懸念増大や銀行取引の経験が少ない人々を金融の主流に加えるためのマネー・スマートの教育プログラムを拡充し、プログラムの成果・測定に力を注いだ。翌2003年には、金融の主流外にいる米国の中・低所得者の金融能力向上のために、プログラムを拡充し、英語、スペイン語、中国語、及び朝鮮語でも可能とさせた。

さらに2004年には、米国において金融

の主流外にいる中・低所得者の金融能力向上のためにプログラムを拡大し、金融教育の促進のための「マネー・スマート提携」を5つのヒスパニック系組織を含むところまで拡充した。

2005年には、プログラムを用いて、ヒスパニック系地域社会における金融教育の重要性の認識向上の為、夏期の長期のメディア・キャンペーンを実施している。2006年には、プログラムを、銀行をほとんど利用しなかったり、まったく利用しない人々に届けるために、ロシア語版、大文字印刷版、及び点字版のカリキュラムを公開している。

2007年には、全国の銀行取引のない人及び不十分な人に対する金融教育を進め、プログラムを公立学校に組み込む取組みを拡大した。インストラクター向けのカリキュラムの改訂版とコンピュータによるオンライン教育情報を配布した。さらに2008年には、金融教育用のソフトウェア「マネー・スマート」の若年層向け版を制作し普及を図った。

拡充はさらに続き、FDICは、2009年には、金融教育用の教材の拡充、提供チャンネルの拡張などにより、その金融教育の取組みを拡大した。教材として、「マネー・スマート」のフモン語版^(注15)と、携帯オーディオ版（MP3対応）をリリースした。

そして2010年には、消費者向け金融教育の取組みを拡大し、インストラクター主導型「マネー・スマート」金融教育カリキュラムの改良版も公表した。クレジット・カードに関する最近の改正、当座貸越への新たな事前同意規則、金銭的な失敗を喫した消費者の回復への道筋などが含まれている（図表参照）。

図表 インストラクター主導型「マネー・スマート」の課程

課程	内容	課程	内容
1. 銀行とは	銀行サービスの入門	7. 信用のため	クレジットの重要性とクレジット・ヒストリー
2. 借入の基本	クレジットの入門	8. 請求額の管理	クレジット・カードの上手な利用法
3. チェックしよう	当座預金口座の選択とその利用法	9. 借入とレンタル	購入前の消費者ローンの理解
4. お金のこと	自分のお金の管理法	10. 住宅の購入	住宅購入プロセスと住宅ローン
5. まず自分のため	貯蓄の重要性、方法、目的と選択肢	11. 金銭状況の回復	金銭的失敗を喫した後の金銭状況回復への道筋
6. 安全に	消費者としての権利		

(資料) [2]土田他 [2017]『リマン・ショックと米国連邦預金保険公社』P117

また、提供チャネルは、携帯オーディオ版「マネー・スマート・ポッドキャスト・ネットワーク」の拡充や、「全米クレジット・ユニオン管理庁(NCUA)」と「米国教育省」との間で交わされた、中・低所得層の学生に対する金融教育と銀行利用促進のための合意を通じて拡張された。

2011年、起業家の役割の拡大に応じ、中小企業局との協働により、中小企業向けプログラムのインストラクター主導版を開発した。また、若年層向けインストラクター主導版へは、クレジット・カードに関する改正、当座貸越への事前同意規則、高等教育のための資金手配など、金融面における変更、変化などを反映させた。さらに、NCUAと教育省との連携による、中・低所得層の学生への金融教育と金融アクセス推進の取組みとして、教育省助成金の受領機関への金融教育や、金融アクセス資材利用促進等を行った。

2012年になると、中小企業向けプログラムのインストラクター主導版の普及を進め、新進の意欲的な起業家に対し、企業を組織し運営する基本について、入門的な研修を提供した。また、既存の「消費

者向けマネー・スマート」教材でも、ゲーム主体の設計を特徴とする「マネー・スマート・コンピュータ利用教育版」と、5～8歳の子供に、主要な個人金融の概念を紹介するために「小学生向けマネー・スマート」が投入された。

さらに続いて、2014年には、CFPBと複数年にわたるMOU(了解覚書)に署名した。このMOUは、幼稚園前から20歳までの若年層米国人の間で、金融教育を向上させ意思決定能力を高めるために、両機関の力を活用するものである。この新たな協調関係の初期の成果には、金融教育資源を、教員、若年層、及び父兄/保護者に合わせて調整したことが含まれるとされる。既存の、一連の「消費者向けマネー・スマート」教材も、CFPBと協働した「高齢者向けマネー・スマート」のスペイン語への翻訳版の公表により拡充された。両機関の開発した、この独立型の研修課程は、当初英語版により2013年に公表されたもので、62歳以上の高齢者とその介護者の間で、高齢者につけ入る金融取引を回避し、識別し、対処方法についての認識を高めるためのものであり、金融取引

の安全性を確保し、情報に基づく金融取引の決定を下すためのものとされる。

なお2014年には、タイムリーかつ高品質な金融教育用教材への利用機会の提供、最優良事例の共有、及び消費者に手を差し伸べるパートナーシップなどを通じ、金融教育への取組みを拡大させた。とりわけ、金融教育活動を、財務長官を委員長とし金融教育の国家戦略を担う「金融リテラシー教育委員会」による若年層の基礎的な金融能力に関する論説である「健全な家計への早期取組み」の着目点に整合させた。新たな協調関係の一環としてはまた、2014年には、子供たちが金融の知識を築くように、父兄・保護者が手助けすることを促すキャンペーンも、FDIC と CFPB により立ち上げられた。父兄・保護者が金銭について若者と話をするのに利用できるウェブサイトには、13,000 人超の閲覧者があった。2014年8月、FDIC は「若年層貯蓄試験プログラム」を立ち上げた。これは、幼稚園から12年生までの学齢期の子供向けの、安全で低コストの普通預金口座の開設に結び付く金融教育の提供に関わるものである。

さて、2015年には、改良した「教員オンライン情報源センター」に「青少年向けマネー・スマート」の新課程を追加した。学習過程に、「父母／保護者の手引き」(英語・スペイン語版が利用可能)の活用も含め、教育関係者、父母／保護者、及び青少年を関与させるものである。金融教育は実践的な学習方法を通じて向上するので、試験プログラムを参加銀行21行にまで拡大した。同プログラムは、青少年向けに、普通預金口座の提供と金融教育プログラムを結合するものである。またFDIC は、金融リテラシー教育委員会や他

の規制機関と一緒に、銀行が若年層に貯蓄プログラムを提供するのを推奨するとともに、関連する「よくある質問(FAQ)」に答える指針を発出した。

④経済的包摂にかかる取組み

2006年に、FDIC 理事会は、サービスの行き届いていない人々による銀行サービスの利用拡大に焦点を当てた助言・勧告を受けるため、「経済的包摂に関するFDIC 諮問委員会(ComE-IN)」の設立を承認した。委員会のメンバーは、銀行業界、州規制当局、政府、学界、消費者・国民支援組織、地域社会グループ、及び銀行関連業務によって影響を受けるグループを代表している。他方で、銀行、地域団体、社会事業財団、教育関係者、及びFDICの6区域それぞれにおける地域・州・連邦の規制諸機関の広範な連携である「経済的包摂のための同盟」(Alliance for Economic Inclusion: AEI)を創設した。AEI 構想の目標は、中・低所得者地域、少数民族地域及び農村地域を含むすべての銀行を利用していない人達、及び十分なサービスを受けていない人達を金融主流に引き込むこととされる。

2007年からは、全国9市場でAEI 構想に着手し、基本的なリテール金融サービスの拡充について、金融機関、地域団体、及びその他の協力者との広範囲な連携が形成された。サービスには、貯蓄口座、手頃な送金手段、小口ローン・プログラム、対象を絞った金融教育プログラム、代替的送金手段及び他の資産形成プログラムや担保処分回避の取組みも組み込まれた。他方、FDIC は金融面で困難な状態にある住宅資金の借り手を支援することに焦点を当て、AEI を通じて、また非営利全国組

織である「ネイバー・ワークス・アメリカ」と連携して、サブプライム・ローン及び非伝統的住宅ローンによる担保処分の危機にある顧客のために、担保処分の回避対策を推進した。

サブプライム・ローンの不良債権化問題顕在化を経た、リーマン・ブラザーズ経営破綻と金融危機の2008年に、FDICは、銀行サービスが行き届いていない人々に対し、AEI構想を新たな地域に拡大している。また、担保処分防止の取組みも、構想に含めた。具体的施策としては、中・低所得層への住宅ローンに関するフォーラムの開催、成果の銀行関係者等への伝達、銀行による手ごろな小口ローンについての試験的プロジェクトの立ち上げ、などがある。

2009年になると、AEI構想をさらに新たな地域に拡大するとともに、AEIに倣って設立された地域構想の主導や、「全米都市連盟」と協力した、銀行利用促進のための「バンク・オン」キャンペーンの立ち上げに取り組んだ。

FDICでは2011年に、銀行取引のない、あるいは不十分な人や世帯へのサービス提供の取組みを評価する調査を、「国勢調査局」(United States Census Bureau)との連携により実施しており、結果分析は2012年に完了して調査結果が公表された。調査の重点は、銀行の基本的な決済性口座・普通預金口座プログラム、補助的な商品・サービスの提供、及び金融教育・アウトリーチへの取組みに置かれている。

また、AEIの結成をさらに進め、銀行取引のなかった人々による新規口座開設、取引開始などに結び付けている。2011年には、同盟が結成されている市場圏が、14地域から17地域に拡大した。会員組織

数も同年中に44%増加して1,613団体となり、年間で17万を超える新規口座が開設されている。

FDICでは2013年にも、銀行取引のない人、不十分な人についての調査を国勢調査局と実施した。基本的な当座預金口座、普通預金口座の保有に焦点をあてたものだが、世帯における主流外の金融サービスの利用についても調査した。調査結果は2014年に公表されている。銀行関係者、地域社会や消費者の組織、及び学識経験者からなる、FDICの「経済的包摂に関する諮問委員会」は、銀行取引のない人々を金融の主流へと導く戦略を模索し、2013年には、家計貯蓄の増進、携帯電話を通じた支援、学齢期にある若年層に金融教育を行う戦略研究、及び、安全で、手頃な貯蓄商品や決済商品の利用の提供、などに注力した。

また地方段階では、AEIが、銀行取引のない人、不十分な人を金融の主流に導くため、金融機関、地域社会組織、地方政府機関、その他関係者等との提携を全国各地で取りまとめた。この取組みにより、基本的なリテール金融サービス、たとえば、当座預金口座や普通預金口座、手頃な送金商品、小口ローン、的を絞った金融教育プログラム、及び資産形成プログラムなどの利用向上が図られた。

2014年、FDICが国勢調査局と合同で行う「銀行取引のない世帯・不十分な世帯の全国調査」は、人口の相当部分が、保険加入金融機関と取引関係がないか、金融サービス・ニーズの充足の際の代替的な金融サービス・プロバイダへの依存、を実証している。消費者保護、主流の銀行サービスの利用拡大の取組みの継続において、FDICの「経済的包摂に関する諮問委

員会」は、消費者に対する銀行サービス拡大のための新方策に力を入れた。2014年には、数行が低コストの決済性口座を提供したが、これは、同委員会による基準^(注16)に基づいて作成された、FDICの「安全」決済性口座モデルの様式に合致するものだった。これらの安全口座は、80%近くの米国国民が住む郡に支店のある銀行により、安全で料金の手頃な決済サービスとして提供されている。銀行関係者、地域社会や消費者の組織、及び学識経験者からなる同諮問委員会はまた、携帯電話によるバンキング技術が銀行システムへの経済的包摂の拡大に寄与する程度の見極めに着手するとともに、障害のある個人の金融サービス・ニーズに対処する機会を探った。

⑤多様性にかかる施策

a.ドッド・フランク法第342条

ドッド・フランク法は、FDIC等規制当局の多様性への対応についても規定を設けている。法第342条により、財務省、FDIC、「連邦住宅金融庁(FHFA)」、各連邦準備銀行、FRB、NCUA、OCC、「証券取引委員会(SEC)」及びCFPB等金融規制当局は、ドッド・フランク法成立後6ヶ月以内に、それぞれ「少数民族・女性企画推進室(Office of Minority and Women Inclusion:OMWI)」を設置し、経営陣、雇用、業務のあらゆる場面での多様性推進が義務付けられている。OMWIは、各機関の経営陣、雇用及び業務活動における多様性に関連するすべての事項について責任を負うとしている。さらに、各OMWIの室長は、①平等な雇用機会及び当該機関の従業員・上級管理者の人種・民族・性別の多様性、②当該機関のプログラム及び契約における少数

民族・女性経営の企業の参加増加、③当該機関の規制対象事業体の多様性に関する方針と実践の評価、これらの基準を整備し、各OMWIの室長は、当該機関の政策・規制が少数民族・女性経営の企業に与える影響について、当該機関の長に助言するとともに、当該機関すべてのレベルのすべての業務・活動において、少数民族、女性及び少数民族・女性経営の企業の、公正な包摂及び利用を最大限保証するための基準と手続の策定と実施を定めた。

b.業務の外部委託先選定

FDICはその業務に外部委託を活用している。2014年には、締結した業務委託契約合計1,072件のうち288件(26.9%)を、FDICは「少数民族・女性経営の企業(MWOB)」に発注した。FDICは2014年に、総額では6億8,680万ドルの契約を発注しており、うち2億3,990万ドル(34.9%)がMWOBに対して発注された。「少数民族・女性経営の法律事務所(MWOLF)」への法的委託件数は、2014年には、委託件数全体の16%であり、外部弁護士に対する総支払額の13%にあたる1,530万ドルが、MWOLFに向けられた。2015年以降も委託先選定における積極的格差是正措置がとられている。FDICの指導下で、コミュニティ銀行の現場においてもそうした方向での配慮は行われているのであろう。

2015年には、FDICは、企業展示会、個別商談会、パネル展示会など、全部で34の催しに参加した。情報の提供や照会への応答など取組みの対象は、MWOBとMWOLF、加えて退役軍人経営の企業や環境に恵まれない零細企業である。参加業者には、FDICの委託契約手続、元請け業者の連絡先、及び今後予定される勧誘の見込みが

提供された。参加業者はまた、「受託業者情報リスト」への登録を勧奨された。

FDICは2015年8月に、他の7つの規制機関と「成功への協力」を共催した。「北バージニア調達斡旋専門的支援プログラム(PTAP)」と協力した技術専門的支援の催しであり、目的は連邦政府との契約活動に興味を示すMWOBとのネットワークを形成し、連邦政府との契約機会を作り拡大する一助となる情報のMWOBへの提供である。この催しは、ドッド・フランク法第342条の重要な条項の一つを支えている。その条項は、規制機関に、MWOBの公正な参入の拡大と保証、及び調達手続きのMWOBに対する専門的支援とガイダンスを、義務付けている。

3 おわりに

コミュニティ銀行に対する施策の細部や効果は不確かながら、規制当局であるFDICによる金融包摂等政策の一端を年報の記述を基に概説し、間接的に米国の地域金融機関であるコミュニティ銀行の事業が直面する金融排除等問題の局面とその振幅の把握を試みた。

FDICによる金融包摂等政策は、地域社会開発、少数民族対策、消費者保護、金融教育、女性等経済的包摂、多様性対策等々課題設定は多岐に渡る。

設定課題には、地域社会開発などコミュニティ銀行の基盤とする社会的土壌に根差すものもあるが、米国の自由な金融市場の世界に、様々な人工的な手が加えられているのがわかる。市場の失敗を補完して健全性を保つというより、理念的な外部的枠組みの反映の色合いも濃い。

その設定課題がそのままコミュニティ銀行の現在の事業特性を示すわけではな

い。しかし、コミュニティ銀行は米国の金融排除等問題の前線にあるが、包摂の担い手としての機能は十分でないFDICが見なしているのは確かだろう。極度の市場経済の下でウォール街に軒を並べる大銀行が利益を競い合っている印象が流通している一方、今日でも米国では地域に根差したコミュニティ銀行が大きな社会的位置を占めて様々な問題の結節点となっており、金融排除等問題も発露しやすいということかもしれない。

また、ドッド・フランク法の定めるところもあり、FDIC等規制機関は、金融システムの安定のための経済的包摂や消費者保護、少数民族や女性の社会参画にかかる施策等多面的に活動している。法的な基礎付けの上に展開されている諸施策は、時代の思潮への公的規制機関の過度な傾斜への懸念も含めて、政治状況等も反映しつつ変化もしていくだろう。

米国における金融包摂等政策の方向性や濃淡は米国固有の国情を反映している。広大な国土に隔絶して自立する地域社会と人口の遍在等、根強い少数民族等人種問題、地域や人種間そして経済全般における貧富の格差等々。適した可能な教育機会やサービス及び情報の提供により健全な市場への不断の復元が試みられる。多様な金融教育のツール提供などは、経営体として小さいコミュニティ銀行の体制を補完するものとして興味深い。

日本における金融包摂等施策は米国におけるほど存在感は大きくない。担保や信用力を過度に重視しすぎて将来性や地域貢献性のある事業融資に消極的だとする「日本的金融排除」の存在も強調されたが、規制当局、全銀協等業界のセンターの施策も比べれば控えめである。米国

コミュニティ銀行に比べると、個別金融機関に組織的な対応力もある。人種差別問題などは米国におけるほど先鋭化してはならず、むしろ地域差や過疎化による問題があるかもしれない。

しかし、制定法であれソフトローであれ、「アファーマティブ・アクション」(Affirmative Action^(注17))的な要素を含む金融機関一律の枠組みを要すようには思えない。米国や欧州におけるような銀行をして金融包摂等に誘導する様々な施策を、監督・検査及び規制機関の主導的機能等で施す必然性には距離がある。

金融機関もまた多くは私企業であり、それぞれの経営環境や個々のあるいは業態等による組織の志向により、収益確保しつつ金融包摂等を状況に応じて事業の

中で積み重ねることは社会全体にとって好ましい。それぞれの企業の創業の目的・来歴や「社是」、業態の伝統や主義とも繋がる。規模を要する施策には、業態のセンターに期待される機能もあるだろう。

多重債務者問題、生活保護受給者、障がい者、高齢者問題等々、社会的課題は様々に存在する。金融機能による社会的課題の解決はSDGs等に見られるように近年の時流でもある。地域差や過疎化の包摂は津々浦々の郵便局や夥しい数の地域金融機関が担ってきたが、合併統合や支店統廃合の進行は課題を顕在化させる。デジタル技術の金融への活用といった新たな要素も加えながら、店舗展開の変容に伴う問題の緩和も求められるだろう。

(22. 2. 22 現在)

脚 注

- (注1) 世界銀行による定義「すべての人々が、経済活動のチャンスをつかえるため、また経済的に不安定な状況を軽減するために必要とされる金融サービスにアクセスでき、またそれを利用できる状況」。
- (注2) FDICの業務は「預金保険」「監督及び消費者保護」「管財業務管理」の三大業務、とその他業務とされる。
- (注3) 設立経緯等については以下の文献を参照されたい。
(財)農村金融研究会訳『米国の預金保険制度-その歩みと改革への提言-』(2005)、農水産業協同組合貯金保険機構刊(収録されている「合衆国預金保険小史」は原書名FDIC(1998) 'Brief History of Deposit Insurance in the United States' を、「約束の遵守-預金保険改革への提言-」は原書名FDIC(2001) 'Keeping the Promise: Recommendation for Deposit Insurance Reform') を訳出したもの。)
- (注4) FDICによる研究(2012)(注8)では、多くの研究者が総資産10億ドル以下の金融機関という定義を採用してきたとしている。
- (注5) FDIC"Annual Report 2007" (FDIC『連邦預金保険公社2007年次報告書』(財)農村金融研究会訳(2008)、農水産業協同組合貯金保険機構刊)
- (注6) 資産が10億ドル未満のコミュニティ銀行は、米国における銀行資産のわずか1割強にとどまるが、FDIC被保険預金取扱金融機関が企業や農場に対して行う小口融資全体の4割強を、コミュニティ銀行が提供しているとされる。
- (注7) FDIC"Annual Report 2012" (FDIC『連邦預金保険公社2012年次報告書』(財)農村金融研究会訳(2013)、農水産業協同組合貯金保険機構刊)
- (注8) "FDIC Community Banking Study" (2012)、米国連邦預金保険公社『米国コミュニティ銀行業務の研究』(2019)、(農林中金総合研究所刊)。
- (注9) 「少数民族の預金取扱金融機関」については以下参照。
Federal Register/Vol. 67, No. 73/Tuesday, April 16, 2002,
<https://www.fdic.gov/regulations/laws/federal/02sopminor.pdf>
- (注10) FDIC「少数民族の預金取扱金融機関に関する方針文書」(POLICY STATEMENT REGARDING MINORITY DEPOSITORY INSTITUTIONS)については以下参照。
<https://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/5000-2600.html#fdic5000policys>

-
- (注11) 2005年8月末にルイジアナ、ミシシッピ、アラバマの三州を直撃した大型ハリケーン。ジャズ発祥地で黒人貧困層の多いニューオーリンズの8割が冠水。死者1,800人以上という米史上最悪の自然災害。沿岸低地堤防の工事遅延、政府・州政府・市当局の連携不全、高齢者と低所得者層の避難体制不備等で被害拡大。米社会の貧富の格差や人種問題が注目された。
- (注12) 『少数民族の預金取扱金融機関、その構造、業績、社会的影響』(*Minority Depository Institutions: Structure, Performance, and Social Impact*)
https://www.fdic.gov/bank/analytical/quarterly/2014_vol8_3/mdi_study.pdf
- (注13) 国勢統計区は、米国の国勢調査局によって用いられる国勢調査における地理的単位の一つ。郡よりも小さい区画であり、景観上の特徴や行政区画などに沿って区切られている。
- (注14) マネー・スマートについては以下参照。
FDIC, *Money Smart* - A Financial Education Program,
<https://www.fdic.gov/consumers/consumer/moneysmart/>
<https://www.fdic.gov/consumers/consumer/moneysmart/adult.html>
- (注15) 中国南部、ベトナム、ラオス、タイなどに住むモン族(Hmong)の言語の総称。米国にはミネソタ州を中心に30万人ものモン族が居住。ベトナム戦争時に米軍側につき、終戦後に難民となって数千人がミネソタ中部に移住した。
- (注16) FDICの安全口座モデルについては以下参照。
FDIC Model Safe Accounts Pilot
<https://www.fdic.gov/consumers/template/>
- (注¹⁷) 積極的格差是正措置。

参考文献

本文及び脚注記載以外

[1]Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) "Annual Report" (2003~2015)

<https://www.fdic.gov/about/financial-reports/reports/index.html>

(同上に関わる農水産業協同組合貯金保険機構、(財)農村金融研究会、(一財)農村金融研究会の翻訳資料を参照。)

[2]土田壽孝、鈴木誠、佐々木隆、原弘平、田代雅之 [2017] 『リーマン・ショックと米国連邦預金保険公社～激変した金融市場との10年～』, (一財)農村金融研究会刊