

NPO バンク 特別セミナー

「金融危機後のアメリカ CDFI 最新事情」

第 2 回 【政策編】「アメリカのコミュニティ投資政策と CDFI」

※このセミナーは 3 回シリーズの 2 回目です。第 3 回は 6 月 26 日 (金) の開催を予定しています。 ※前回セミナーの資料については、下記 URL をご参照ください。

<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~koseki/result/index.html>

●開催概要

日 時：2009 年 5 月 27 日 (水) 19:00～21:00

場 所：明治大学駿河台キャンパス リバティタワー15 階 1155 教室

主 催：明治大学小関隆志研究室

共 催：全国 NPO バンク連絡会

●プログラム

19:00～19:05：モデレーター挨拶

19:05～20:00：講師によるレクチャー

20:00～20:15：コメント

20:15～20:20：コメントへの回答

20:20～20:55：討論

20:55～21:00：まとめ

※セミナー終了後、近くで簡単な懇親会を行います。参加費実費。

第 1 回のセミナーでは、CDFI の現状について紹介しましたが、第 2 回は CDFI を制度的に支える政府のコミュニティ投資政策に焦点を当て、政策と CDFI の関連について考えてみたいと思います。(第 1 回セミナーにご参加いただいた方々、ありがとうございました。)

日本では、リレーションシップバンキングや地域経済再生、貧困対策への関心から、CRA (地域再投資法) をはじめとするコミュニティ投資政策に着目する人も少なくないようです。また、NPO バンクなどの市民金融を実践する人々も、市民金融を支える制度としてコミュニティ投資政策への期待を懐いておられるのではないのでしょうか。

政策や法制度は、当然のことながら、その国の歴史的・社会的な背景や、政治的な駆け引き・妥協の産物であり、真空状態で存在しているわけではないので、アメリカの政策をそのまま日本に導入することには無理があります。政策の歴史を振り返れば、必ずしもプラスの側面ばかりとは限りません。しかし、それでもなお、私たちがそこから学びとれる点が多々あるような気がしています。その意味で「日本への示唆」は、皆様とともに考えていければと願っております。どうぞよろしく願いいたします。

連絡先：明治大学経営学部 小関隆志研究室 koseki@kisc.meiji.ac.jp

〒101-8301 千代田区神田駿河台 1-1

目 次

I CRA (地域再投資法)

1. CRA とは何か
2. CRA の変遷
3. 監督官庁間の競争・対立関係
4. CRA がもたらした成果 (特に CDFI に関連して)
5. 銀行と CDFI のパートナーシップ
6. CRA の改正論議とアドボカシー

II CDFI に対する支援政策

1. CDFI Fund (組織) の活動
2. CDFI Program (CDFI に対する補助金) の運用と実績
3. NMTC (投資減税制度)
4. BEA (銀行に対する補助金) の運用と実績
5. 日本への示唆

資料編

CRA (地域再投資法) 【仮訳】

CRA の主要なポイント

CRA 評価基準 (現行)

最新の格付け状況

CRA クレジットについて

CDFI セミナー (1) 宿題

参考文献

要 旨

1. CRA (地域再投資法) について

・CRA とは、金融機関がコミュニティの信用需要に積極的に応えることを促すための連邦法であり、日本でもリレバンや市民金融などの観点から注目を集めている。

・CRA は 1977 年の制定当初、実行力を持たなかったが、数度の改正を経て影響力を強め、低所得地域への投融資を促進する役割を積極的に果たしている。特に CDFI (コミュニティ開発金融機関) を介したコミュニティ開発が盛んに行われており、銀行と CDFI のパートナーシップも数多くみられる。

・現在、CRA の改正に向けての論議が進んでおり、法規制の実行力、有効性をより高める方向での改正が望まれる。

・政府機関 (CDFI Fund) は、CDFI に対する補助金、銀行に対する補助金、投資減税制度を通して、銀行から CDFI への投融資を促す政策をとっている。オバマ政権の下で、この政策が強化され、関連予算も大幅に増加した。

I CRA (地域再投資法)

1. CRA とは何か

(1) CRA とは

CRA(Community Reinvestment Act of 1977;地域再投資法、地域社会再投資法、コミュニティ再投資法等の訳語。ここでは CRA と略称)

- ・目的：金融機関の立地するコミュニティの信用需要に、積極的に応えることを促す
- ・対象：預金金融機関（銀行、貯蓄金融機関、預金保険会社）※除：クレジットユニオン
- ・方法：政府機関が、コミュニティ（特に中低所得層）の信用需要に積極的に応えているかを定期的に審査し格付けを行う

⇒格付けが合格に達しない場合、金融機関の買収・統合・支店開設などの認可が下りないことがある

(2) 審査・格付けの特徴（詳細は巻末資料を参照）

・大銀行（総資産 10 億ドル以上）に対する CRA の審査は、「融資テスト」「投資テスト」「業務展開テスト」の **3 種類**に分けられ、コミュニティの信用需要への対応について、多面的に評価する。格付けは「優秀」「(高)合格」「(低)合格」「改善が必要」「著しく不履行」の **5 段階**に分けられ、さまざまなデータをもとに点数化し、最終的に判定する。

・中銀行・小銀行（総資産 10 億ドル未満）に対する CRA の審査は簡略化され、審査に係る事務負担が軽減されている。審査は「融資テスト」と「コミュニティ開発テスト」の **2 種類**で、格付けは 4 段階。

(3) 世界的に注目される CRA

①アメリカ：CRA 成立（1977 年）以降、規制する行政機関、規制対象となる金融機関、規制強化を望む住民グループ、政党（共和党・民主党）の間で常に議論的。規制強化と規制緩和の間で長年揺れ動いてきた。現在、CRA 法改正に向けての論議が再び高まっている。

②ヨーロッパ：政府主導で地域再生や雇用創出を図るヨーロッパ諸国だが、政府の補助金では永続的な効果が期待できない。金融の社会的排除を解決する一手段として CRA の「アメとムチ」的銀行規制がヨーロッパ諸国でも注目され、紹介されている¹。

③日本：日本においても CRA に関する関心は高い。CRA に対する関心は、(ア) リレーショナルバンキング、(イ) 銀行論・金融論、(ウ) 市民金融の 3 つに大別され得る。

¹ イギリス・ブリストルの NGO、Communities Organised for a Greater Bristol の Simon Bale は CRA の重要性を説いた論考において、EU 諸国の多くの地域で社会的責任銀行業務 (Socially responsible banking and investment) が話題の焦点になっていると述べている。Simon Bale, “Understanding the significance of CRA,” in INAISE (2000), pp.10-11.

(ア) リレーションシップバンキング

金融庁は 2003～04 年にかけて「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」を掲げ、地域に根差した金融機関に対してアクションプログラムの策定と実行を求めた。さらにその継続として 05～06 年「地域密着型金融の機能強化の推進に関するアクションプログラム」を掲げ、中小企業への金融円滑化を政策課題とした。

(イ) 銀行論・金融論

上記①とも一部分重なるが、1990 年代以降、銀行論・金融論の研究者が CRA に関する論文や入門書を相次いで公刊。主な研究として、福光 (1993)、柴田 (1994・1997)、服部 (1999a～1999d)、遠州 (2002) が挙げられる。また、最近の研究では、木村 (2004)、青木 (2004a・2004b)、由里 (2004・2009)、小倉 (2008) などがある。

(ウ) 市民金融・コミュニティ投資

日本においては非営利の市民金融に対する法的な支援制度がなく、一貸金業者として扱われ、改正貸金業法および金融商品取引法によって厳しい規制を受けることから、今後の発展が危ぶまれている。市民金融の関係者・研究者は、市民金融を支援育成するためのコミュニティ投資政策を構想し、その一つとして CRA にも着目している。

2. CRA の変遷

(1) CRA の制定²

①CRA 制定の背景

CRA は、消費者保護と差別禁止の 2 つの流れのなかで登場した。

《背景 1：消費者運動と消費者保護法》

・ 1970 年代にラルフ・ネーダーをはじめとする消費者運動が盛んになる。地域の信用需要が満たされておらず、特に大銀行が地域社会を無視して都心部の荒廃が進んでいると批判。
・ 金融サービスにおける消費者保護法として、1968 年誠実貸付法 (Truth in Lending Act of 1968)、1970 年公正信用報告法 (Fair Credit Reporting Act of 1970)、1974 年不動産決裁手続法 (Real Estate Settlement Procedure Act of 1974)、1975 年連邦取引委員会改正法 (Federal Trade Commission Improvement Act of 1975)、1977 年公正債務取立手続法 (Fair Debt Collection Practices Act of 1977) などが、CRA に先立ち成立 (柴田 1997 : 11)

《背景 2：インナーシティとマイノリティへの融資拒否》

・ 大都市中心部にマイノリティ低所得階層が集住し、インフラの不足と貧困、治安悪化。
黒人移住者は大都市中心部の低家賃地域に集住するが、就職先が見つからない、教育や福

² この部分の内容は主に由里 (2009) による。

社が満足に受けられないため、低所得階層として固定化し、その地域が「ゲットー」（黒人やヒスパニックの多いスラム）と呼ばれる。そうした地域では犯罪が多発し始め、富裕層は郊外に移住して中心部はいっそう荒廃する。

・都市部の黒人コミュニティは相互扶助的な金融組織を持たず、金融の社会的排除の対象となった。加えて、アメリカの地方自治には地域間の財政調整制度がないため、貧困地域が構造的に固定化したという（三瓶 2006）。

・北東部・中西部の大都市のインナーシティでは銀行がマイノリティへの融資を拒否、店舗を廃止。住宅や事業の融資に対する公平機会を奪われる（レッドライニング問題）。

・1960 年代の公民権運動により 1964 年公民権法(Civil Rights Act of 1964)、1968 年公平住居法(Fair Housing Act of 1968 ; FHA)、1974 年信用機会均等法(Equal Credit Opportunity Act of 1974)、1975 年住宅融資開示法(Home Mortgage Disclosure Act of 1975; HMDA)などが、CRA に先立ち相次いで成立（柴田 1997 : 11）

・1970 年代、インナーシティ問題の深刻化。ミルウォーキーやシカゴの住民運動家が政治家に、銀行のレッドライニング禁止の立法化を訴える（由里 2009 : 173）。

②法律の特徴

・1977 年、住宅供給・コミュニティ開発法(Housing and Community Development Act of 1977 ; HCDA)の一部(Title 8)として CRA が制定される。

・銀行監督当局は銀行業界とともに議会工作を行い、民主党はこれと妥協。その結果、CRA の条文は強制ではなく勧告の色彩が強まる。銀行の自主的な判断のもとに与信するとの建前を残し、特定の融資を強制することを回避（福光 1993 : 4-5）。

・監督官庁は金融機関を 12 の評価基準（巻末資料参照）で評価し 5 段階の格付け（一般には非公開、当該金融機関の役員会には提供。地域別のリストは公表）（福光 1993 : 6）

③法律の運用

・銀行監督当局は CRA 検査をなおざりにした

・審査結果は非開示。CRA 審査結果を理由に、支店設置、移転、合併等の認可が下りないことはほぼ皆無。1977~89 年の間に、11 件の不認可のみ（5 万件以上の申請のうち）（Thomas 2002:9）。CRA のみを根拠に申請却下されたことはないとも言われている（福光 1993 : 9）。銀行も CRA を重視せず。

・他方、中低所得者(Low- and Moderate Income: LMI)の住宅ローン割合はその約 10 年間ほとんど増えず(10.7%→12.2%)、実質的に CRA の効果は見いだせず(Thomas 2002:19)。レッドライニングの問題も未解決のままだった。

・金融機関が支店設置や移転・合併等の申請をした際に、一般市民の審査参加を保障する規定を設けた。住民運動家からの要求を受け入れ、コミュニティの信用需要に応えない場合は一般市民が行動することを奨励する規定になった。（福光 1993 : 6）

(2) CRA の強化 (1989 年)

①強化の背景

- ・ 金融自由化で金融機関間の競争が激化し、コスト削減のために低収益店舗を閉鎖、地域社会のトラブルが頻発 (柴田 1997 : 20、木村 2004 : 98)
- ・ 貯蓄貸付組合(Savings and Loan association: S&L)の大量破綻。金融機関の破綻・腐敗が数多く露呈し、金融機関や監督官庁に対する社会の目は厳しくなった。貯蓄貸付組合の破綻により住宅ローン市場が空洞化の危機 (木村 2004 : 98)。
- ・ 貯蓄貸付組合に約 1000 億ドルの公的資金を注入して救済する「1989 年金融機関改革・再建・規制実施法」(the Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989; FIRREA) (別名 S&L 救済法) を制定。民主党を中心に、救済と引き換えに、金融機関に公的責務の遵守を求める声が高まる (由里 2009 : 176)
- ・ 連邦政府の金融機関監督官庁は 1980 年代末、CRA に対して積極姿勢に転じる (1989 年 3 月の共同声明書)。コンチネンタル事件 (1989 年 2 月 15 日)³
- ・ 連邦政府の住宅政策は、共和党レーガン政権の下で財政支出を最小限に抑え、民間のパートナシップによって住宅問題の解決をねらった (柴田 1993 : 21、木村 2004 : 98)
- ・ 連邦政府の住宅政策の後退により、住宅政策を補うものとして住民運動団体の間で CRA への関心が高まる。1980 年代後半以降、住民運動団体による異議申し立て (プロテスト) の件数が急増し、金融機関の評判が傷つくとともに申請の承認が遅れるというリスクが高まる。CRA を無視することは次第に困難になる (福光 1993 : 9、木村 2004 : 95)。

②改正 CRA の内容

- ・ S&L 救済法の一部として制定
- ・ 共和党レーガン・ブッシュ(父)政権下で制定
- ・ 中低所得者のコミュニティの信用需要への対応について評価報告書を作成
- ・ 評価報告書と格付け (4 段階) を一部分公開 (実施は 1990 年 7 月)
- ・ CRA の政策的位置づけが引き上げられた
- ・ 連邦預金保険公社 (FDIC) への加入、本店支店の設置・変更、合併・買収、州法銀行から国法銀行への変更、銀行および貯蓄貸付組合持株会社新設が申請された際に、評価報告書と格付けを審査の参考とする。(柴田 1997 : 24、由里 2009 : 176)

³ コンチネンタル事件：銀行持株会社コンチネンタル・イリノイ・バンコーポがアリゾナ州の小銀行グランド・キャニオン・ステイト・バンクを買収 (議決権付き株式を 100%) しようとした際に、CRA の欠陥のみを理由に、連邦準備制度理事会から申請を却下された。CRA のみを理由に申請が却下された初の事例で銀行業界に衝撃が走った。申請前の実績を評価対象とするため、申請時点での改善計画の提出だけでは不十分と認定された (福光 1993 : 10、柴田 1994 : 151、柴田 1997 : 23、木村 2004 : 96)。

③改正 CRA の運用

- ・ CRA の格付けがやや厳格に。しかし監督官庁は依然として金融機関に甘い審査（全体の 9 割が合格）との批判
- ・ CRA 審査結果を理由に支店開設や合併統合の認可が下りない件数もあまり増加せず
- ・ 金融機関にとっては CRA の優先順位が従来に比べて高くなった。住民運動団体との対立が金融機関にとって厳しい状況を生むことになるため（柴田 1994 : 155）

（3）CRA の再強化（1995 年）

①強化の背景

- ・ 1990 年代以降、銀行再編が進み、合併で金融機関の大型化が進んだ。CRA 審査結果を理由に申請却下される事例も増加。住民グループによる抗議行動も起きるようになる。
- ・ S&L の大量破綻と経済不況で貸し渋りが深刻化。金融機関への世論が厳しくなる。
- ・ 大手銀行では、CRA 格付けおよび CRA 関連の情報開示に留意する一層の必要性を認識。
- ・ 小銀行では、CRA の規制が重荷になっていると訴え、審査対応事務の軽減を要求。
- ・ クリントン大統領は CRA に並々ならぬ関心。1994 年、コミュニティ開発銀行および金融機関法で CDFI Fund を設立。認定 CDFI 制度の導入。⇒CDFI への投資が CRA クレジットとして評価され、銀行への補助金、投資減税制度も用意される

②改正 CRA の内容

- ・ 1995 年 5 月、大幅な施行規則改定（実施は 1996 年初め）
- ・ 民主党クリントン政権下で改定
- ・ 評価基準が従来の 12 基準から、「貸出テスト」「投資テスト」「業務展開テスト」の 3 種類に再編・簡略化される。形式・手順より実効性を重視する内容に。格付けが 4 段階から 5 段階に細分化される。
- ・ 投資テスト、業務展開テストが新たに加わり、多面的なコミュニティ貢献を含めた。
- ⇒この改定により、マイノリティへの融資差別（住宅ローン中心）から、多様な地域ニーズの充足（小企業、農業、業務展開など）に焦点が移る（小倉 2008 : 40）。CRA の変容
- ・ 小銀行（総資産 2.5 億ドル未満）に対して簡便な評価基準を適用

③改正 CRA の運用

- ・ 格付けの公表や、申請却下の可能性、メディア・地域住民団体からの非難は、大規模銀行に対して CRA の積極的な遵守に対する誘因として機能した。特に大規模銀行は明確に文書化され目標金額も明記した、CRA 行動計画を設定公表するようになった。
- ・ 1989～1999 年の 10 年間に、貸出実行額の約 2 割が CRA 対応施策として貸し出され、インナーシティ地域に継続的に融資が行われるようになった。1990 年代以降、インナーシティ地域の顕著な改善。

【CRA 変遷一覧】

年代	政権	法	評価基準	法の運用	社会背景
1977	カーター (民主)	HCDA の一部	12 の基準で評 価、格付け (非 公開)	審査結果による不認可 はほぼ皆無。金融機関、 監督官庁とも重視せず	1970 年代の消費者運動、 マイノリティへの融資拒 否と反差別運動
1989	レーガン/ブ ッシュ (共和)	S&L 救 済法の一 部	12 の基準で評 価、格付け (公 開)	審査・格付けがやや厳格 に。金融機関、監督官庁 とも重視 (ただし不認可 の件数はあまり増加せ ず)	1980 年代金融自由化、貯 蓄貸付組合の大量破綻と 住民運動団体の抗議激化。 連邦政府による住宅援助 の削減
1995	クリントン (民主)	CRA 規則改 正	貸出テスト、投 資テスト、業務 展開テストに 再編 (公開)	小規模金融機関は審査 項目が簡略化され負担 軽減。監督機関も積極化 し、不認可の件数が増 加。	1990 年代以降の金融機関 再編と合併・大型化が進 む。住民運動団体の抗議増 加。小銀行の負担が重荷
1999	クリントン (民主)	GLB 法の一 部	・金融サービス 持株会社にも 適用 ・小銀行の審査 期間延長	小規模金融機関は審査 期間が延長され負担軽 減。	金融自由化に合わせて CRA の改正が登場。
2005	ブッシュ (共 和)	規則改 正	・中銀行 CRA 評価基準を適 用		監督官庁間で規制緩和の 競争が起きる

(4) CRA のその後

①持株会社への適用と、小銀行の規制緩和 (1999年11月)

1999年金融業務近代化法 (通称グラム・リーチ・ブライリー法 Gramm-Leach-Bliley Act of 1999、GLB法) で、CRAに関する規定が追加された。

・預金金融機関が、金融持株会社を通じて証券・保険業に参入する際に、傘下の各預金金融機関が「合格」以上の CRA 格付けを必要とする。

・小規模金融機関に対する審査の緩和。直近の審査で「合格」以上の格付けを得た小規模金融機関は、次の審査までの期間が大幅に延長される。通常の間は 1.5 年 (18 ヶ月)

直近の審査で「優秀」→次の審査まで 5 年間 (60 ヶ月)

直近の審査で「合格」→次の審査まで 4 年間 (48 ヶ月)

②大銀行・中銀行・小銀行の 3 段階に変更 (2005 年 9 月)

2005 年 9 月からは、2.5～10 億ドルの小銀行に対して「中銀行 CRA 評価基準」を適用。当初は大銀行向けと小銀行向けの 2 段階からなり、境界線は総資産 2.5 億ドルだったが、「大銀行」にくくられた銀行のうち比較的小規模なもの (2.5 億ドル以上～10 億ドル未満) が「規制が厳しすぎるので、大銀行から切り離し、規制緩和してほしい」「地方ではコミュニティ投資の適切な投資先があまりない」と訴えた。監督官庁もその主張を受け入れ、2 段階から 3 段階に変更し、中銀行に対する規制緩和を行った⁴。

3. 監督官庁間の競争・対立関係

(1) 4 つの監督官庁

CRA 規制に係る連邦政府の金融機関監督官庁は 4 種類。

①OCC (the Office of the Comptroller of the Currency)通貨監督庁：全国銀行を対象

②FRB (the Board of Governors of the Federal Reserve System)連邦準備制度理事会：州銀行 (州政府により設立が認められた銀行)、地方銀行 (市政府により設立が認められた銀行) および銀行持株会社を対象

③OTS (the Office of Thrift Supervision)貯蓄金融機関監査局：貯蓄組合及び貯蓄貸付組合を対象

④FDIC (the Federal Depository Insurance Corporation)連邦預金保険公社：連邦準備制度に加盟していない州銀行および預金保険公社の保証を受けている州預金金融機関を対象

※このほか、有価証券(securities)の監督、クレジットユニオンの監督、オプション市場の監督など、金融機関の監督官庁は全部で 12 種類。

(2) 監督官庁間の競合・対立

・これらの監督官庁は形式上、それぞれ棲み分けをしている (はずだ) が、互いのライバル意識から競争・対立関係にある⁵。

・それぞれの監督官庁は、監督対象の金融機関から監督手数料を徴収して収入源とし、独立採算制としている。監督官庁は独自の規制緩和により、より多くの“顧客”を取り込んで収入増を図ろうとする。

・金融機関は、FRB に加盟するか否かを選択でき、また持株会社になったり貯蓄金融機関に衣替えしたりすることにより、より規制の緩い監督官庁の下に移ることができる。

・近年では OTS が独自に貯蓄金融機関を対象に規制緩和の導入計画を発表 (2004.11)。総資産 10 億ドル以下の貯蓄貸付組合に対する CRA 審査の大幅縮小と、投資テスト・業務展開テストの不実施を宣言 (小倉 2008 : 39)。他の監督官庁よりも格段に規制緩和し、他の監督官庁も追隨して規制を緩和するという混乱が起きた (2007 年に規制緩和を撤回して再

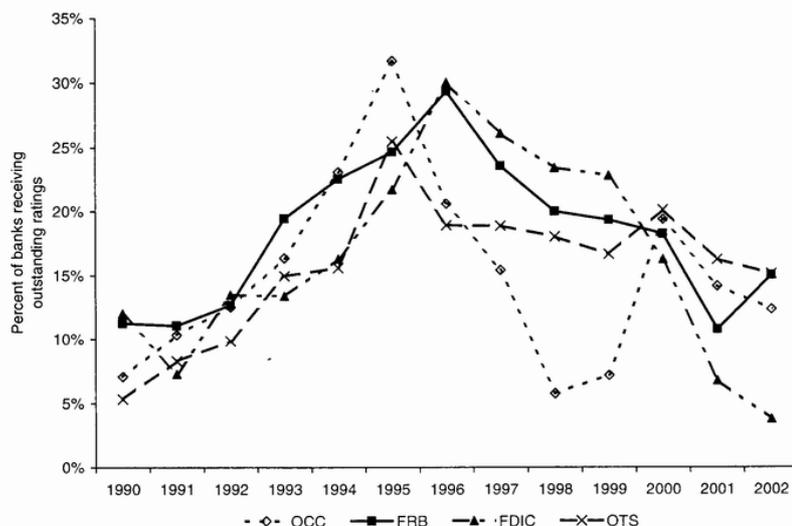
⁴ Woodstock Institute での筆者の聞き取り調査(2009.3.10)による。

⁵ Woodstock Institute での筆者の聞き取り調査(2009.3.10)による。

び強化し、他の官庁との差はなくなっている) 6。

・全国銀行は連邦法、州銀行は州法が適用され、その規制が異なる。州法は各州により異なるが、連邦法に比べて州法の規制が厳しい場合、全国銀行が州銀行に比べて得をすることになる。Woodstock は、消費者保護の観点から全国銀行にも州法を適用すべきだと主張しているが、これまで政府には認められてこなかった。

Figure 7.2 Outstanding CRA Ratings by Regulator, 1990-2002



Source: Data from Federal Financial Institutions Examinations Council.

監督対象の金融機関に対して「優秀」(Outstanding)の評価を与えた割合を、4つの監督官庁ごとに年次推移で示している。「優秀」の割合が多ければそれだけ審査が甘いということの意味する (Immergluck 2004:180)

4. CRA がもたらした成果 (特に CDFI に関連して)

(1) CDFI に与えた成果

Benjamin et al (2004: 4) は、CDFI の成長を支えた主因の一つが CRA であり、CRA 規制が低所得階層への投資を増加させたと述べているが、CRA が CDFI の成長に貢献したとの見解は政府機関、CDFI 関係者、研究者に共通したものである。

OFN 代表のピンスキーは「CRA をはじめとするコミュニティ投資政策の効果は絶大な (enormous) もので、これらの政策がなければ CDFI は資金を集められなかつたろう」、TRF 経営者のブラッドリーも「減税制度、CDFI Fund、CRA は CDFI にとって極めて大きな意味があり、いずれも資金集めに役に立っている。これらの制度がなければ、CDFI の多くは存在していないだろう」、NCIF のナラインも「CRA がなかったら、CDFI セクターは存在しなかつたろう」と、いずれも CRA の効果を高く評価している。CCV 経営者のアルナキブは CRA 規制に基づく銀行からの融資を端的に「CRA money」と称している。

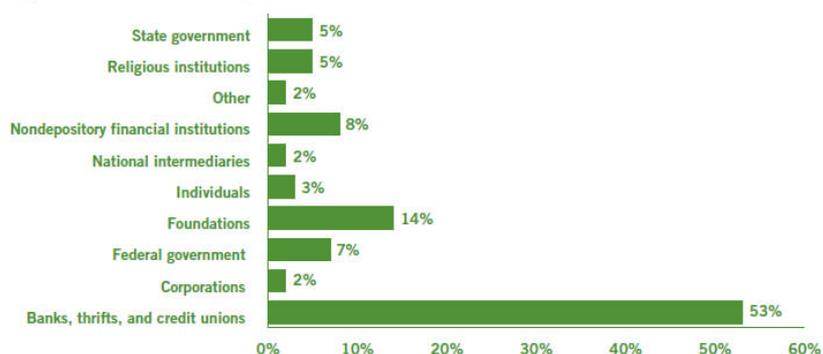
6 Woodstock Institute での筆者の聞き取り調査(2009.3.10)による。

Woodstock Institute 代表のランドは「CRA 規制は CDFI を最も重要な信頼できる投資先として位置づけ、成長を促進してきた」と述べ、その受け皿として 1990 年代後半以降にローンファンドの新規設立が急増したと分析している。

Woodstock Institute は、CDFI Data Project のデータをもとに、**CRA 関連の投資が CDFI にとっていかに重要であるかを実証した** (CDFI, 特に銀行からの融資に依存する割合が高いローンファンドの資金調達内訳; Woodstock Institute 2003:6)。

2006 年のデータによれば、銀行・貯蓄金融機関・クレジットユニオンからの借り入れが 53% と過半を占めている (下記グラフはローンファンドの資金調達内訳を示す。出典: CDFI Data Project FY2006)。このデータは、CDFI (特にローンファンド) がいかに銀行などに資金源 (特に CRA 関連の投融資) を依存しているかが明らかである。

Figure 5: CDFI Investor Capital Sources³



(2) CRA とサブプライム問題

①CRA の規制や CDFI の活動は、サブプライム問題を助長したのか？

- ・サブプライムローンの対象は低所得階層
- ・「低所得階層に対する住宅ローンを推進したのが CRA と CDFI」⁷
- ・サブプライムの金融機関と CDFI は同じなのか？

↓

CRA や CDFI がサブプライム問題を助長したわけではない。

⁷ アメリカの世論のなかには、CRA をはじめとするコミュニティ投資政策の圧力が、経営の安全性を犠牲にして高リスクな融資を促したのではないかと、という見方もある (Mark Whittington, “The Community Reinvestment Act and the Credit Crunch”, 2008.9.28.

http://www.associatedcontent.com/article/1069248/the_community_reinvestment_act_and.html?cat=62, [Community Reinvestment Act: The Real Obama](http://www.liveleak.com/view?i=b1c_1222759396)

http://www.liveleak.com/view?i=b1c_1222759396 他多数。共和党支持者による、民主党オバマ政権反対キャンペーンとして感情的に世論を煽る手段に使われているようである。オバマ大統領は演説の中で、CRA は搾取的な住宅ローンから低所得者を保護するものだとともに、銀行に対して危険な融資を強制しているわけではないと、CRA を擁護する発言をしている (2008.9.30 <http://www.youtube.com/watch?v=g7XnZK6NMG8>)。

②第 1 の理由

サブプライム問題の主な原因は、アメリカの巨大なカネ余り現象の中で巨大な投機資金がサブプライム市場に流入し、将来返済額が急増する高リスクのローンを消費者に提供したことにある。また、金融機関は消費者に住宅ローン商品の特性を十分に説明していなかったことも指摘されている（倉橋・小林 2008：54-62）。

これに対し CDFI は、返済の見通しが立たないような高リスクの住宅ローンを提供しない。また、消費者（債務者）に対するきめ細かな支援・指導を特徴としていることから、サブプライム金融機関とは根本的に異なる。サブプライム問題によって CDFI の倒産が起きているということもない。

③第 2 の理由

サブプライム金融機関は住宅ローン専門ノンバンク、大手証券会社、大手銀行グループであり、コミュニティ銀行や CDFI は基本的に関与していない（由里 2009：63）。

CDFI や CDC などの非営利金融機関は、サブプライムなどの略奪的な貸付を行う金融機関（pay day lender, predatory lender, money lender）に対比して、自らを alternative lender, responsible lender と称し、良心的な貸付をしているという⁸。

④第 3 の理由

そもそも CRA は、預金金融機関のみを対象としており、サブプライムの主要な貸し手であるノンバンクとは異なっている⁹。

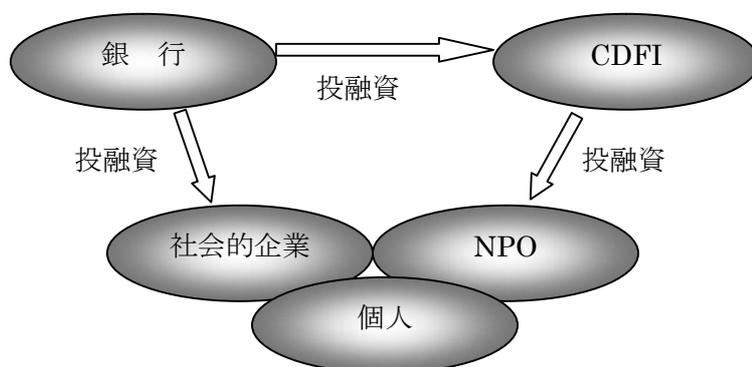
アメリカ連邦準備制度理事会（FRB）クロズナー理事は「低所得層向け融資拡大を目的とした地域再投資法は、サブプライム住宅ローン危機を助長していない」との見方を示した（2008.12.3）。同バーナンキ議長も地域再投資法に関する講演の中で「低所得層向け融資拡大という観点で全般的に好影響をもたらしている」（2009.3.30）と述べた（ロイター記事 2008.12.4, 2009.3.31）。

連邦準備銀行は CRA とサブプライム問題の関連性について調査分析。2005～06 年に実行された融資案件について①CRA 関連のサブプライム融資がどの程度あったのか、②CRA 関連のサブプライム融資が他の融資にどの程度関連したのかを調査。分析の結果、①については、CRA に関連した融資はサブプライム融資の中で 6%とごくわずか（very small portion）にすぎないこと、②については、CRA 関連のサブプライム融資と、それ以外の融資とでは延滞率に差がなく、CRA 関連のサブプライム融資が金融危機の原因となっていないことが分かったという（Kroszner 2009: 9）。

⁸ NCIF のナライン氏からの聞き取り（2009.3.11）による。

⁹ OCC の CRA 監督担当者 John Dugan も同様の主張をしている（2008.11）。

5. 銀行と CDFI のパートナーシップ



銀行が直接、社会的企業や NPO、個人に対して投融資を行うこともできるが、銀行と CDFI がパートナーシップ (提携関係) を組み、銀行は CDFI を通して間接的に投融資を行うことでコミュニティ投資の効率・効果を上げることが広く行われている。

OFN の Mark Pinsky (2002) によれば、銀行と提携する CDFI が増加しており、銀行業界の姿勢の変化と、コミュニティ開発の需要増大を背景として、両者間のパートナーシップは近年ますます重要になってきたという。

(1) パートナーシップ増加の背景

1995 年の CRA 規則改正の際に、CDFI への投融資が CRA クレジットとして明示された。また、1994 年に始まった BEA (Bank Enterprise Award Program ; 後述) は、CDFI への融資が補助金につながるためインセンティブとして働いた。さらに、CDFI 自身が、効果的に資金を活用して実績を挙げたことが挙げられる。

《**銀行にとってのメリット**》 CDFI は地域の市場に通じており、リスク管理の能力を持ち、借り手に対する手厚い支援を行うため、銀行は CDFI を通してリスクを下げ、不案内な市場に参入できるとともに、将来の顧客を開拓することにもつながる。

《**CDFI にとってのメリット**》 流動性資金の確保、他の資金源獲得の機会拡大、銀行から専門家の技術支援。CDFI の借り手を今後銀行の借り手へとつなげることもできる。

(2) Bank of America の事例

アメリカ最大規模を誇る銀行バンク・オブ・アメリカ (通称バンカメ) は数々の小銀行を合併・買収して巨大銀行へと成長したが、コミュニティ投資に熱心なことでも知られる。本部はノースカロライナ州シャーロットにあり、国内 29 州に 5,700 店舗と ATM 17,000 箇所、総資産 1.2 兆ドル (持株会社全体では 1.5 兆ドル) の業容を誇る。

・コミュニティ投資に 10 年間で 7500 億ドル (約 75 兆円) を投資する計画 (2004 年発表)。

2005～07 年の 3 年間に、2739 億ドル (約 36.5%) を達成

- ・直近の CRA 審査 (評価期間 : 2004.1.1～2006.12.31 の 3 年間) で「優秀(Outstanding)」の評価 (融資テスト、投資テスト、業務展開テストいずれも「優秀」)。前回の CRA 審査 (2000～01 年) でも「優秀」
- ・直近の CRA 審査「優秀」結果を受けて、コミュニティ投資に 10 年間で 1.5 兆ドル (約 150 兆円) を投資する計画に修正 (2009.4.28 発表、2009.1 実施開始)。うち 1 兆ドルはアフォーダブル住宅、2500 億ドルは小企業 (農業)、2000 億ドルは消費者小口、500 億ドルは低所得地域などの経済発展。住宅建設を最重視した予算配分となっている。

・ Bank of America の上級副社長 Bob Bidal によれば、Bank of America にとって CDFI は重要な役割を果たしているという。銀行は CDFI を通じて、資金を必要とするコミュニティに対して効果的に資金提供できるため、CDFI は投資家にとって効果的な手段となりうると考えている¹⁰。

・同銀行は 1996 年に公式な CDFI プログラムを立ち上げ、この年、アフォーダブル住宅を手がける LIHF(the Low Income Housing Fund) という CDFI には 100 万ドルの融資を行った (2001 年にも再び 500 万ドル融資)。2001 年末時点では 98 の CDFI と関係を持ち、2002 年時点では 135 件・約 1.9 億ドルの投資を、これらの CDFI を通じて行った。

・ CDFI プログラムとは、事業関連投資(PRI: Program Related Initiative)であり、市場金利よりも安く無担保で、CDFI に対して融資するもの。

・ 2006 年には、CDFI の Community First Fund (CFF) (1992 年設立 ; ペンシルバニア州) に 200 万ドルを融資。CFF はこの資金を元にアフォーダブル住宅の建設、小企業、コミュニティサービスなどに融資する。

・ 同じく 2006 年、OFN に 1000 万ドルを融資。OFN は傘下の CDFI に再融資する。

・ しかし、公開されているウェブサイト上の情報を見る限りでは、2008 年 4 月以降の動きがほとんど伝えられておらず、金融危機以降のコミュニティ投資が停滞しているのではないかと推測される。

6. CRA の改正論議とアドボカシー

(1) CRA を巡る議論 (小倉 2008 : 40-42)

①CRA 支持派

- ・ CRA は「融資差別」に対処する方法として合理的
- ・ 中低所得地域における「市場の失敗」の克服を促進する
(金融機関の認識不足に基づく「市場の失敗」により融資差別が助長される)
- ・ 中低所得者がサブプライム市場に従属することを防ぎ信用市場の分断を克服する

¹⁰ Bob Bidal, "Bank of America's Strategic Approach to investing in CDFIs", *Community Affairs: Community Affairs On Line News Articles*, Summer 2002.

②CRA 批判派

- ・「融資差別」「市場の失敗」がそもそも存在しない、または無視できる程度
- ・CRA の便益が小さく、費用が大きい（特に金融機関からは、事務負担が大きいと批判)
- ・CRA の一定の便益を認めつつ、運用上の問題点を指摘し、または有効な代替案を提案

(住民運動団体からは、CRA の規制が十分な監視機能を果たしていないとする批判)

(2) CDFI、住民運動側アドボカシー団体の主張

①Woodstock Institute¹¹

(a)詳細なデータへの着目

- ・単に「何件貸したか」という数量だけでなく、どのような融資商品を提供したのか(利息、返済期限、付帯条件など)という質の部分も重要。プライムかサブプライムかも問題にすべきだ。
- ・大銀行はマーケティング用に顧客の詳細なデータを既に作成・所有して、そのデータをみれば差別的な待遇の有無はより具体的に分かるはずだ。

(b)格付けのインフレ

- ・結果的に9割以上の銀行が「優秀」か「合格」で、格付けのインフレが起きている。

(c)銀行への限定

- ・CRA の規制対象は預金を扱う金融機関(銀行・預金保険会社)のみ。預金を扱わない貸金業者が多数あり、搾取的な融資により暴利を得ているが、規制を受けていない。サブプライムローンはCRA の規制を受けない住宅ローン会社が貸していることが多い。

②Opportunity Finance Network¹²

- ・CRA の規制は銀行だけを規制対象としているが、銀行だけでなく証券会社、ヘッジファンド、貸金業者など金融機関をすべてCRA の規制下に置く必要。
- ・大銀行は全米規模にまたがって支店を開設しているので、CRA の規制が及びにくい。
- ・レッドライニングは存在しないが、人種や性別に基づく差別は形を変えて残っている。単に地理的な



Woodstock の Dory Rand



OFN の Mark Pinsky

¹¹ Woodstock Institute での聞き取りによる(2009.3.10)。

¹² Opportunity Finance Network での聞き取りによる(2009.3.5)。

分布だけでなく、個人個人の情報を集めてより巧妙な差別的待遇を行っているため、差別が見えにくい。CRA の規制は詳細な情報を精査すべきだ。



③National Community Investment Fund¹³

・融資テスト、投資テスト、業務展開テストの 3 つを、もっと厳格に行う必要がある。特に銀行の投資実績を数量的に把握する方法が不十分だ。銀行が低所得地域に支店を開いていても、低所得階層の住民に実際に融資しているとは限らない。

(3) CRA 改正を巡る諸議論

①CRA に対する 3 つの視点

(ア) CRA 規制・審査過程への着目

現行の CRA 規制がきちんと機能しているのか否かを検証

(イ) CRA 的な義務が他の金融機関にも適用拡大されるべきかの検討

投資銀行、銀行持株会社、保険会社（預金取扱保険会社を除く）、貸金業者、クレジットユニオンなどの金融機関は、預金を取り扱わないため、CRA の適用対象外

(ウ) 新時代の金融市場にふさわしい対策

金融業界全般に対するシステムの・包括的なアプローチ。全ての人に、金融・信用への公正平等なアクセスを保障しようとする議論

②CRA の評価基準・効果に関する議論

CRA の評価基準や効果をめぐっても、多様な議論が起きている(Olson et al. 2009:4-7)。

(ア) 評価要素は個人か、地域か？

(イ) 評価基準はアクセスか、それとも公正さか？

(ウ) 評価基準は手続きか、数量的な成果か、長期的な成果か？

(エ) 情報公開だけでよいのか？

(オ) 審査の負担が重過ぎないか？

(カ) CRA の格付けが動機づけになるのか？

(4) CRA 改正法案の提出

低所得地域への融資額を増やすため、CRA 近代化法案(the Community Reinvestment Modernization Act of 2009; HR1479)が 3 月 12 日、連邦議会に提出された。

同法案の主なポイントは下記のとおり。

・銀行が営業している地域の大半を、CRA の評価対象地域とする（現行の制度では、支店

¹³ National Community Investment Fund(NCIF)での聞き取りによる(2009.3.11)。

を設置している地域のみを評価対象としており、関連会社を通じて間接的に営業している地域は対象外)

- ・単に低所得地域への融資差別というだけにとどまらず、マイノリティへの融資差別を取り締まる
- ・CRA の運用を透明化し、一般の人が審査結果を見て銀行の実績の違いを明確に見分けられるように格付けを行う
- ・情報公開の精緻化：融資先の小企業経営者の人種・ジェンダー、コミュニティ別の預金口座数、HMDA（住宅ローン情報公開法）データとのリンク。保険会社も HMDA と同様のデータ提出。
- ・規制対象を銀行以外の金融機関（クレジットユニオン、独立系住宅ローン会社、銀行系列の住宅ローン会社、保険会社、保証会社など）にも拡張する

II CDFI に対する支援政策

1. CDFI Fund（組織）の活動

Community Development Financial Institutions Fund (CDFI Fund) 1994 年コミュニティ開発銀行および金融機関法により設置。1995 年、財務省下に移る。本部ワシントン DC。主な事業は 4 つ¹⁴。

- ① CDFI プログラム(CDFI Program)：CDFI に対する直接投資、支援、訓練
- ② 減税制度(New Market Tax Credit: NMTC)：CDE に対する減税枠の割り当て（これにより民間投資を呼び込み、ひいては低所得地域への再投資を促す制度）
- ③ 銀行補助金制度(Bank Enterprise Award: BEA)：コミュニティや CDFI に投資した銀行に対する補助金支給
- ④ 先住民支援(Native Initiatives)：先住民の CDFI に対する財政支援・経営支援・訓練
- ⑤ 認定 CDFI(certified Community Development Financial Institutions：補助金支給対象要件)、CDE(Community Development Entities：投資減税対象要件)の認定

2. CDFI Program (CDFI に対する補助金)の運用と実績

(1) 制度概要

1994 年コミュニティ開発銀行および金融機関法を根拠として創設。CDFI に対する直接投資および CDFI の力量形成を目的。

① 財政支援(Financial Assistance: FA)

- ・主な用途：経済発展（雇用創出、事業拡大、事業用不動産取得）
 - アフォーダブル住宅（住宅開発、持ち家対策）
 - コミュニティ開発金融サービス（基本銀行業務、金融教育、サラ金代替融資）

¹⁴ CDFI Fund のウェブサイト [http://www.cdfifund.gov/who we are/about us.asp](http://www.cdfifund.gov/who_we_are/about_us.asp)

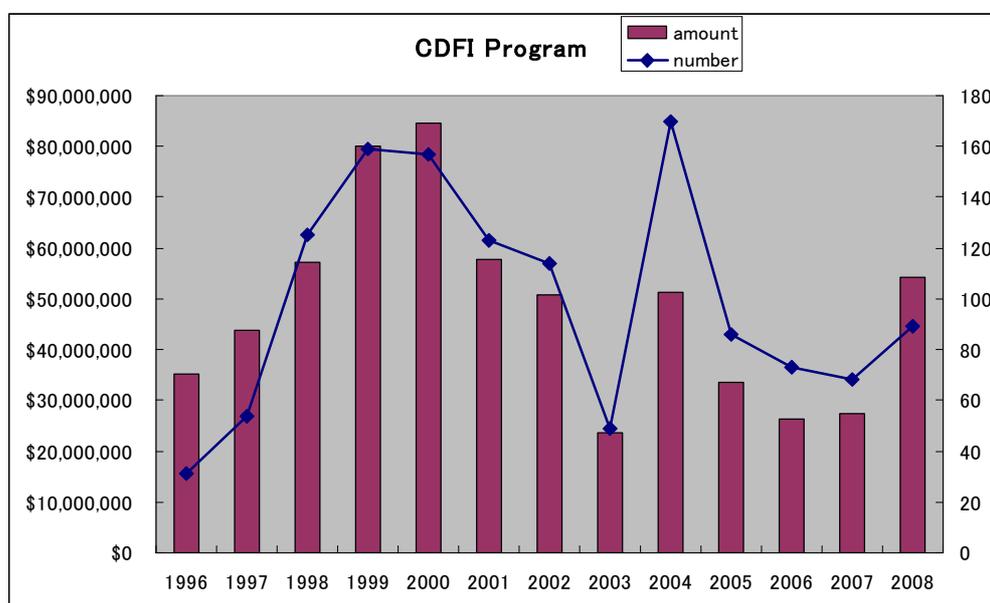
- ・対象は認定 CDFI。CDFI は申請時に、適切な金融商品を提供していること、財政的な持続能力があること、補助金を有効に用いて、かつレバレッジできることを示す必要がある。
- ・形式は、株式投資、融資、預金ないし補助金。当該 CDFI は FA と同額を同形式（株式投資、融資、預金ないし補助金）で拠出。
- ・申請額は最大 200 万ドル
- ・資金は融資、投資、訓練、経営支援、基本銀行業務（当座預金・普通預金等）に利用

②経営支援(Technical Assistance: TA)

- ・主な使途：コンサルティング（市場分析や融資方針・手続きなど）、テクノロジー（コンピュータ、融資管理ソフトなど）、スタッフ・理事に対する訓練（ウェブサイト構築など）など、CDFI の力量形成。
- ・対象は認定 CDFI および認定 CDFI を目指している組織。

(2) 実績とその推移

- ・1994 年の創設以降累計約 5 億ドルを補助。
- ・FA により CDFI がレバレッジする民間資金は平均約 20 倍
- ・2005 年の FA 総額 5100 万ドルが、民間資金 14 億ドルをレバレッジした（27 倍）。これまで口座を持たなかった人に 1.4 万の新規口座。アフォーダブル住宅は 2.7 万個の建設・リフォーム。1.4 万人分の雇用創出・維持。



《2007 年度の実績》

- ・FA：49 の CDFI に配分。全 49 団体が補助金を受け取り、うち 5 団体は補助金に加えて融資も受ける。49 団体のうち大部分（36 団体）はローンファンドが占める。
- ・FA は 135 団体が応募したうち 49 団体が当選（約 36%）。応募した 135 団体の申請額は

1 億 3353 万ドル (133 億円)、これに対し配分額は 2583 万ドル (約 25 億円) (約 19%)。
・ FA の配分額は 1 団体単純平均 527,246 ドル (約 5200 万円) このうち第 1 分類 (小規模) は 14 団体、第 2 分類 (大規模) は 35 団体。

(3) CDFI ファンドの強化

① Housing Economic Recovering Act of 2008 (HERA) (2008 年住宅経済復興法)

・ 2008 年 7 月 30 日、ブッシュ大統領の署名により成立。サブプライム問題に端を発する金融危機で住宅融資の保証が機能停止状態になっていることから、これを解決するために連邦住宅局(Federal Housing Administration: FHA)がサブプライム層の住宅ローン (30 年長期固定) を担保価値の 90%まで保証するものである (総額 3000 億ドル)。

・ CDFI Fund 内部に「キャピタル・マグネット・ファンド」という特別勘定を設け、認定 CDFI 等に補助金を支給。 CDFI はこの補助金を核として民間資金をレバレッジし、低所得階層を対象としたアフォーダブル住宅を提供する。

② American Recovery Reinvestment Act of 2009 (ARRA) (2009 年アメリカ復興再投資法)

・ 別名、単に「復興法」(the Recovery Act)または“Obama Stimulus Plan”とも。金融危機を脱するため発足間もないオバマ政権が打ち出した現代版ニューディール政策で、雇用創出・維持、インフラ整備、失業者への支援、省エネルギー、自治体財政健全化などの政策を幅広く盛り込んだ、2009 年 9 月 30 日までの時限立法。

・ 2009 年度、CDFI Fund 内の「プログラム勘定」に 1 億ドルを拠出。この「プログラム勘定」から CDFI Program および先住民 CDFI Program に資金を提供する。

・ CDFI Program の資金提供 (FA と TA 合計) は、2008 年の 5418 万ドルから、2009 年は 1 億 4736 万ドルへと急増 (約 2.7 倍)。

(4) CDFI Program の利用と評価

CDFI Program を利用している The Reinvestment Fund (TRF) の場合

・ 補助金は投資減税制度に比べて事務作業がそれほど難しくないため、小さな組織でも可能だ (減税制度は大規模な組織で機能する) が、予算の制約があるので、補助金と減税制度の両方を併用せざるを得ない。

・ 補助金はそれほど多額ではないが、大変役に立つ。TRF は毎回補助金を受け取っている。

CDFI Program を利用している Chicago Community Ventures は TA (8 万ドル) を受け取り、CDFI の運営に関わるコンサルティングサービスで専門家を派遣、ソフトウェアの交流などに利用した。とても役に立ったという。

3. NMTC (投資減税制度)

(1) NMTC の仕組み

・投資減税制度(New Market Tax Credit Program: NMTC)とは、政府が指定したコミュニティ開発団体(Community Development Entities; CDEs)に投資した納税者に対して、連邦所得税を軽減する制度。経済衰退地域に対して近年行われた連邦政府の経済振興策としては最大規模の政策といえる。

・クリントン政権下の 2000 年 12 月、民主・共和両党の賛成により The New Markets Initiative が議会を通過。NMTC は同法の主要な柱として位置づけられた。先行する低所得者住宅減税制度(the Low Income Housing Tax Credit; LIHTC)の成功を踏まえて同様の減税制度を導入。制定当初は 2003~07 年の 5 年間にわたり 150 億ドル以上の減税を割り当てるとしていたが、その後延長されて現在に至る。

・CDE に投資された資金は全て低所得地域に再投資。

・7 年間累計で投資額の 39% (最初の 3 年間は毎年 5%、続く 4 年間は毎年 6%) が投資家に還元される。

・CDE に対する資金提供は、融資ではなく投資(equity investment)の形を取る必要がある。投資家は、この投資減税制度の適用を受けるためには、7 年未満で投資を引き揚げてはならない。

・投資減税額は政府から各 CDE に予め割り当てられ、

CDE は投資家に対してその割り当ての範囲内で減税のクレジットを発行する。割り当てが認められてから 5 年以内に投資家から投資を集める必要がある。

・CDE に投資された資金は、製造業、サービス業、小売業、不動産取得、オフィスビルや倉庫の取得、事業・住宅開発の混在、保育施設やチャータースクールなどのコミュニティ施設など、低所得のコミュニティビジネスに幅広く活用できる。

・投資された資金は通常、CDE において 2~4 倍にレバレッジされる。

・CDE は市場金利よりも 2.5~5.0%低い金利で企業等に融資する。

	減税割合	減税額
投資額		\$100m
1 年目	5%	\$5m
2 年目	5%	\$5m
3 年目	5%	\$5m
4 年目	6%	\$6m
5 年目	6%	\$6m
6 年目	6%	\$6m
7 年目	6%	\$6m
合計	39%	\$39m

(2) NMTC の運用と実績

・CDE への投資減税割当額は全体で 230 億ドル。このうち 10 億ドルはメキシコ湾岸復興特別資金に割り当てられる。

・8 年間累計で 364 の CDE に対して 195 億ドルを割り当てた。

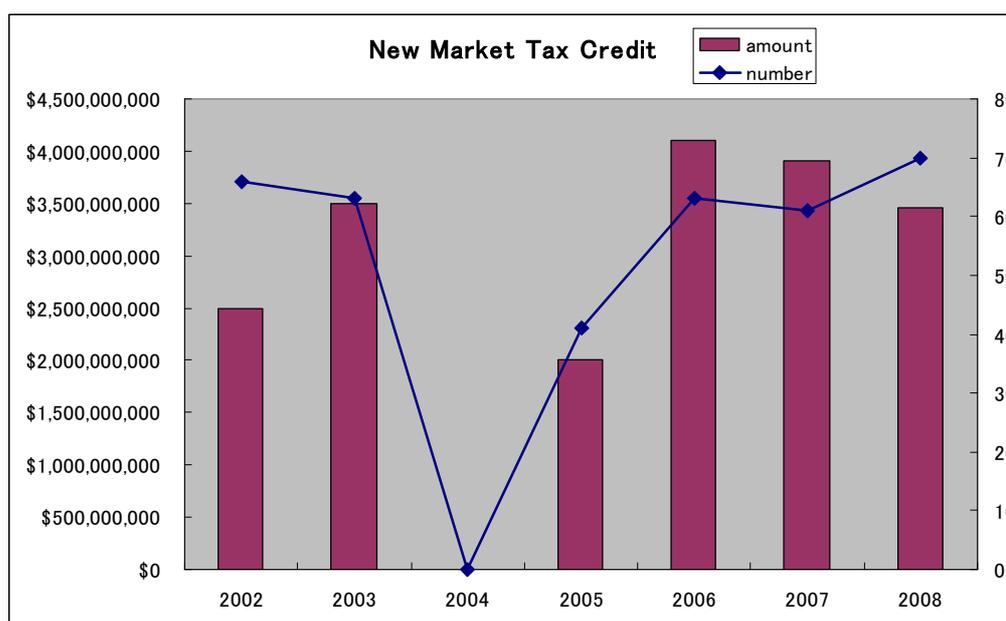
・2007 年はこれまでに 71 億ドルを低所得地域に投資。

・2007 年、258 の CDE が総額 279 億ドル分の減税クレジットの割り当てを申請し、このうち CDE61 団体 (申請の約 24%) が投資家に対し 39 億ドル分 (申請の約 14%) の減税

クレジットの割り当てを認められた。1 団体あたり平均 6400 万ドル、中央値 6000 万ドル相当の割り当て [1500 万～1.3 億ドルの幅]

・投資額の 62.2%は不動産投資（住宅、店舗、事務所、医療福祉施設、学校など）。32.3%は低所得地域で操業する企業への投融資。5.4%は他の CDE への資金提供。

・例えば、チャータースクール、トルティーヤの工場（パン焼き窯）、ショッピングセンター・レストラン・洋服修理センターの建設などに使われている。



※American Recovery Reinvestment Act of 2009 (ARRA) (2009 年アメリカ復興再投資法)

・投資減税制度 NMTC についても 2009 年度は CDE に対して 30 億ドル分の追加割り当て。このうち 2008 年に割り当てを認められた CDE に対して半額の 15 億ドル分を、残り 15 億ドル分は 2009 年に割り当てを申請する CDE に対して認める。

・そのため 2009 年度は、追加分を含めて 50 億ドル分の割り当てが可能となる。

(3) NMTC をめぐる論点

①NMTC のもたらした成果

Jefferson(2005)によれば、調査した関係者（CDC、CDFI など）いずれもが、コミュニティ投資に対して NMTC の果たした役割を高く評価しており、NMTC がなければ実現できなかった事業を達成してきたという。

②NMTC をめぐる主な論点(Jefferson 2005:3-4)

(ア) 減税措置の効果：この制度がなければ実現できなかったはずの事業を、減税措置を活用して実現できたとすれば、制度本来の趣旨にかなう。しかし、制度がなくても実現で

きた事業に対して、さらに減税措置という「おいしい汁」を与えるようなケースもあり、さらなる検証が必要である。

(イ) 新規かつ複雑：この制度の適用を受けるために、CDE は多額の費用を投じて組織内整備をしなければならない。制度発足当初の問題ではあるが、大規模な組織でなければ制度の適用を受けるのが難しいという問題がある。

(ウ) 不動産への偏向：減税制度の実現に向けて働きかけていた人々は、企業への株式投資や運転資金への融資に投資されるものと期待していたが、実際には制度上の問題から不動産投資に偏る傾向があり、期待が失望に変わりつつある。

(エ) 都市部への偏向：減税制度による投資が都市部に偏る傾向があり、小規模投資の農村部には資金が行きにくい。

③NMTC に対する CDFI・政府機関の姿勢・意見

(ア) The Reinvestment Fund (TRF)

- ・ TRF は主に銀行をはじめとする機関投資家から資金調達している。
- ・ かなりの事務作業を要するため手間はかかるが、資金集めの効果が大きいという。
- ・ 報告書などの事務作業が煩雑で、大規模な組織でないと作業に人手を割くことが難しい。

(イ) Calvert Foundation¹⁵

- ・ Calvert Foundation は主に個人投資家から資金調達している。
- ・ NMTC は一度に多額の投資（300～500 万ドル）を短期間に行う機関投資家に向いているが、少額の投資（1000～2000 ドル程度）を長期間行う個人投資家には向かない。
- ・ 提出する書類が多く、事務作業が増え、そのため事務員を新たに雇わなくてはならない。
- ・ NMTC を利用していない。NMTC を利用しなくても投資は集まる。

(ウ) Chicago Community Loan Funds (CCLF)

- ・ 手続きが極めて複雑で使いにくい。
- ・ 大規模な投資家から短期間資金を集めるには有効だが、長期間に及ぶ投資には向かない。低所得者向け住宅ローン減税（LIHTC）のほうがシンプルで分かりやすい。

(エ) Illinois Facilities Fund (IFF)

- ・ NMTC はあまり機能していない。住宅ローン減税は広く知られているが、NMTC はまだ認知度が低いためあまり使われない。
- ・ NMTC の利用は、投資により利益を得ようとする少数の投資家だけで、大幅な利益を得られるようになっている。政府に常に報告書を出す義務があるなどさまざまな規制があり、事務手続きに手間ひまがかかる点が難点。

(オ) the Office of the Comptroller of the Currency (OCC)

- ・ 経済危機により、銀行が投融資に応じようとしないうえ、減税制度も役に立たなくなってしまう。こうした時期には減税制度よりも補助金や融資保証のほうが効果が高い。

¹⁵ Calvert Foundation からの聞き取り（2009.3.4）による。

4. BEA (銀行に対する補助金) の運用と実績

(1) BEA の仕組み

① BEA とは

・銀行事業補助金(Bank Enterprise Awards Program: BEA)は、1994 年コミュニティ開発銀行および金融機関法により創設。コミュニティ開発・経済発展に融資する金融機関(連邦預金保険公社の保険対象)を支援することを目的。

・預金金融機関(銀行・貯蓄金融機関)が CDFI に投資を拡大した際に補助金を支給する。これにより、CDFI が経済的に衰退した地域への融資・投資・事業展開を行うことを促す。さらに、この補助金によって民間から資金をレバレッジできる。

② 補助金対象要件となる事業:

・CDFI 関連事業: 投資(equity investment)、投資的な融資(equity-like loan)、補助金(grant)、融資(loan)、預金(deposit)、クレジットユニオンへの出資(shares)、経営支援

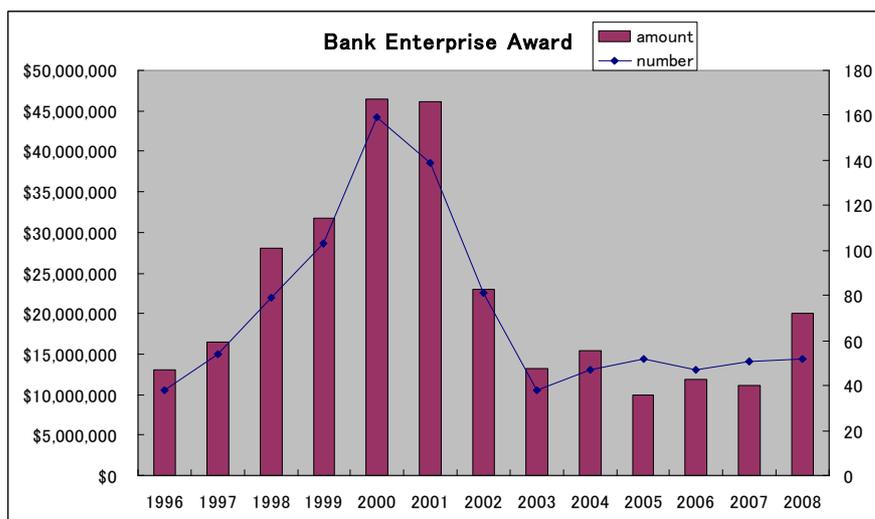
・衰退地域融資事業: アフォーダブル住宅融資、アフォーダブル住宅開発融資、小企業融資、住宅改善融資、教育融資、事業用不動産融資

・業務展開: 預金、コミュニティサービス、その他金融サービス

③ 補助金支給対象の金融機関

・連邦預金保険公社の保障する全ての預金金融機関は BEA の補助金を申請できる。

(2) BEA の実績

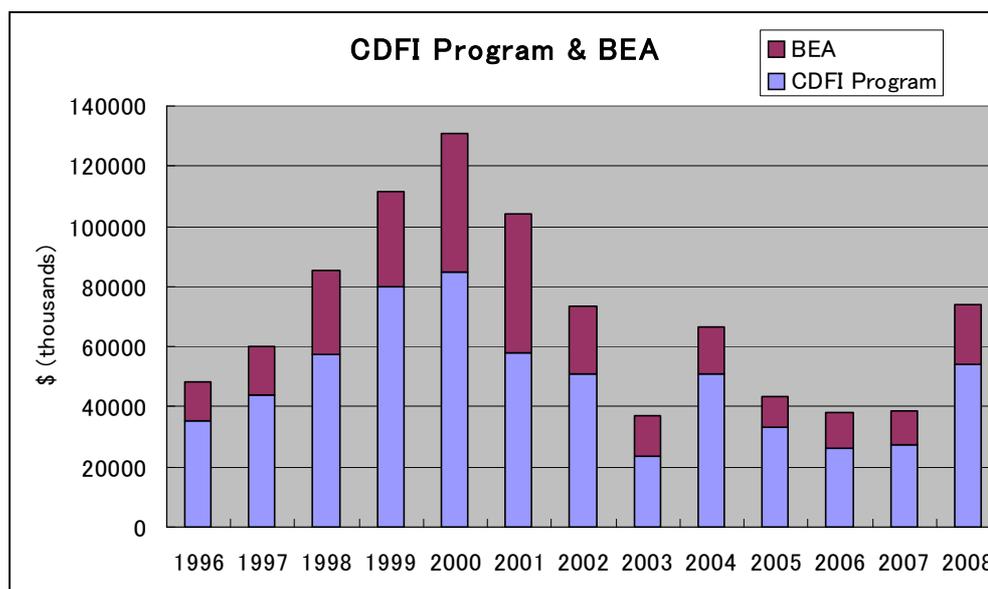


・2007 年度に申請した金融機関は 71、申請した補助金は 2900 万ドル (約 29 億円)。これらの金融機関は CDFI 等に 2 億 2600 万ドル (226 億円) の投融資を行った。

・BEA 補助金の支給対象となる預金金融機関は 51、補助金総額 1116 万ドル (約 11 億円)。

- ・ 補助金は 1 金融機関あたり平均 218,971 ドル (約 2200 万円)
- ・ 補助金を申請した金融機関は、約 4.76 億ドル投資したうち、大部分は衰退地域への直接の投融資が 4 億ドルで、次いで CDFI への融資・預金等 6280 万ドル (2006 年実績)。
- ・ 投資額に対していくらの補助金額が支給されるのか、どのように支給対象を決めるのか、基準等が明示されていない。

クリントン政権下で CDFI Program と BEA の予算は急増していった。
ブッシュ政権に代わってから、これらの予算が急減した。2008 年には予算が急増¹⁶。



※クリントン政権 1993.1~2001.1、ブッシュ政権 2001.1~09.1、オバマ政権 09.1~

5. 日本への示唆

- (1) 支援制度の必要性
- (2) “お墨付き” によるレバレッジ効果
- (3) 投資減税だけでは効果が限定的
- (4) 市民金融の法制度上の要件はより緩やかに
- (5) 市民運動の監視による実行可能性担保

¹⁶ この原因について、Mark Pinsky によれば、連邦議会での与野党の攻防があったと説明している。ブッシュ政権は絶えずコミュニティ投資予算を削減しようとしたため、OFN などの運動団体は異議申し立てをするとともに、民主・共和両党に対して CDFI への投資が有効に成果を挙げていることを示して、議会での支持者 (民主・共和両党とも) を増やした。ブッシュ政権がコミュニティ開発予算を削ろうとすると、議会多数派がこれを阻止してきたという。

CRA (地域再投資法) 【仮訳】

出典：http://www4.law.cornell.edu/uscode/usc_sup_01_12.html

※国立国会図書館調査及び立法考査局 (2000 : 1-10) も参照

<以下の条文にたびたび登場する「合衆国法典第 12 編」とは、銀行・銀行取引に関する法律群のこと。地域再投資法はこの第 30 章に位置づけられているため、この法律群全体を「本編」、地域再投資法を「本章」と称している；訳者注>

第 2901 条 議会の認識および目的の記述

(a) 議会は以下のことを認識する。

- (1) 規制下にある金融機関は、預金取扱い営業所が営業許可されたコミュニティの便宜と必要性に奉仕していることを示す法的義務を課せられている。
- (2) コミュニティの便宜と必要性には、預金業務と貸付業務が含まれる。
- (3) 規制下にある金融機関は、営業を許可されたコミュニティの信用需要に、継続的かつ積極的に応える義務(affirmative obligation)がある。

(b) 本章 (地域再投資法、合衆国法典第 12 編第 2901 条以下；訳者注) は、各々の関係連邦政府金融機関監督官庁が監査の際に権限を行使し、金融機関が安全かつ健全な営業を行いながら(consistent with the safe and sound operation)、営業を許可されたコミュニティの信用需要に応えるのを奨励することを目的とする。

第 2902 条 定義

本章 (地域再投資法；訳者注) の目的に照らして、

- (1) 「関係連邦政府金融機関監督官庁」とは以下のことを指す。
 - (A) 全国銀行に関しては通貨監督庁(OCC)
 - (B) 連邦準備銀行の会員である州政府許可銀行と銀行持ち株会社は、連邦準備銀行(FRB)
 - (C) 連邦準備銀行の会員でない州政府許可銀行と、公社が融資保証している預金に関しては、連邦預金保険公社(FDIC)
- (2) 貯蓄組合や貯蓄貸付組合(S&L)持株会社に関しては、貯蓄金融機関監査局(OTS)の局長
- (2) 「規制下にある金融機関」とは、預金が保証された金融機関を指す。
- (3) 「融資取扱営業所の申請」とは、下記の際には関係連邦政府金融監督機関に申請し連邦法または規制に服することを指す。
 - (A) 全国銀行、全国規模の貯蓄貸付組合の設立許可
 - (B) 新設の州銀行や貯蓄銀行、貯蓄貸付組合等に預金保険機能をつけること
 - (C) 規制下にある金融機関が預金を取り扱う国内の支店その他の施設を開設すること
 - (D) 規制下にある金融機関の本店・支店の移転
 - (E) 規制下にある金融機関の統合・合併・買収・債務引き受けは、本編(合衆国法典第

12 編；訳者注)1828 条(連邦預金保険公社法で預金金融機関に対する規制を規定した条項；訳者注)または全国住宅法第 4 章（本編第 1724 条以下；訳者注）の規制に基づき、承認を必要とする。

(F) 規制下にある金融機関の株式または資産の買収は、本編 1842 条(銀行持株会社法 3 条。銀行の株式・資産の買収を規定した条項；訳者注)または全国住宅法 408 条 e 項（本編第 1730a 条 e 項）の規制に基づき、承認を必要とする。

(4) 主として軍関係者の需要に応える金融機関については、軍関係者は明確に地理的な地域にいるわけではなく、預金をする顧客全体を含める「全地域」と定義する。

第 2903 条 金融機関；評価

(a) 総論

金融機関の検査に関し、関係連邦政府金融機関監督官庁は以下のことを行うものとする。

(1) 金融機関が、安全かつ健全な経営を行いながら(**consistent with the safe and sound operation**)、中低所得層を含むコミュニティ全体の信用需要の充足に関する記録を評価する。

(2) 預金取扱い営業所の申請に対する審査においては、この記録を考慮に入れる。

(b) マジョリティの所有する金融機関

関係連邦政府金融機関監督官庁は、マイノリティや女性が所有していない金融機関の記録を本条(a)項で評価・考慮するに際して、こうした金融機関が、マイノリティや女性が所有する金融機関や低所得クレジットユニオンと協力して資本投資・融資・ベンチャー出資を行い、その投融資が当該地域でコミュニティの信用需要に応える活動であった場合、この点を考慮に含める。

(c) 金融持株会社の要件

(1)総論

銀行持株会社が本編 1843 条(1956 年銀行持株会社法第 4 条。ノンバンクの利益を規定した条項；訳者注)の金融持株会社になるという選択は、以下の場合無効となる。

(A) こうした選択を宣言して本編 1843 条(l)項(1)号(c)(銀行持株会社法第 4 条(l)項(1)号(c)。銀行持株会社の認可申請に関する条項；訳者注)適用の持株会社として認可を申請した日において、銀行持株会社の傘下にある預金金融機関の全てが、コミュニティの信用需要に応じているかどうかの直近の審査で合格あるいはそれ以上の格付けを得ているわけではない、という事実を連邦準備制度理事会が認識しており、

(B)その日から 30 日以内に同理事会が当該企業に通告した場合。

(2)新規買収された預金金融機関に関する例外措置

銀行持株会社を買収された預金金融機関は、連邦準備制度理事会に本編 1843 条(l)項(1)号(c)適用の宣言・認証を申請する日より 12 カ月以前は、下記の条件を満たす場合、

当該買収の日から 12 ヶ月間、上記(1)号の適用除外となる。

(A)銀行持株会社が関係連邦金融機関監督官庁にアフーマティブ・アクションを行う計画を提出していること。こうした金融機関は、コミュニティの信用需要に応じているかに関する次回の審査で合格あるいはそれ以上の格付けを得るためにアフーマティブ・アクションが必要となるからである。

(B)その計画が監督官庁により受理されていること。

(3)定義

本条では下記の定義が適用される。

(A)銀行持株会社、金融持株会社

銀行持株会社および金融持株会社は、本編 1841 条(銀行持株会社法第 2 条。銀行持株会社の定義に関する条項；訳者注)に規定されている。

(B)理事会

理事会とは、連邦準備制度理事会を意味する。

(C)預金金融機関

預金金融機関は、本編 1813 条(c)項(連邦預金保険公社法 3 条(c)項。預金金融機関の定義に関する条項；筆者注)に規定されている。

第 2904 条 議会への報告

関係連邦金融機関監督官庁は、議会に提出する年次報告書の中に、本章(地域再投資法；訳者注)に定められた責務の遂行状況の要旨に関する項目を含める。

第 2905 条 諸規制

本章(地域再投資法；訳者注)の目的を達するための諸規制は、各々の関係連邦金融機関監督官庁によって公刊され、1977 年 10 月 12 日(本編制定日；訳者注)以降 390 日以内に施行される。

第 2906 条 評価文書

(a)必須項目

(1)総論

本編 2903 条適用の各々の預金金融機関に対する評価の結論に関して、関係連邦金融機関監督官庁は当該金融機関が中低所得地域を含むコミュニティ全体の信用需要に応えた記録の評価文書を用意する。

(2)公開部分および非公開部分

上記(1)号の評価文書には、公開部分と非公開部分とがある。

(b)評価文書の公開部分

(1)調査結果および結論

(A) 評価文書の内容

評価文書の公開部分は、

- (i) 本章(地域再投資法; 訳者注)を実施する関係金融機関監督官庁が定めた規則に特定された各評価要素について結論を記述し、
- (ii) こうした結論に至った事実およびデータを論じ、
- (iii) 金融機関の格付けと、格付けの根拠を示す記述を含むものとする。

(B) 都市部の区別

上記(A)の(i)および(ii)で求められる情報は、1 つ以上の預金金融機関の国内支店を有する各都市部それぞれに示すこと。

(2) 格付けの割り当て

上記(1)(c)項(原文ママ。正しくは(1)(A)(iii)のこと; 原文注)で言及した金融機関の格付けは下記のうち 1 つとなる。

- (A) コミュニティの信用需要への対応は優秀(Outstanding)
- (B) コミュニティの信用需要への対応は合格(Satisfactory)
- (C) コミュニティの信用需要への対応は改善が必要(Needs to improve)
- (D) コミュニティの信用需要への対応は著しく不履行(Substantial noncompliance)

この格付けは 1990 年 7 月 1 日以降、一般に公開される。

(c) 評価文書の非公開部分

(1) 個人名のプライバシー

評価文書の非公開部分には、金融機関の顧客、従業員、幹部職員を特定できるあらゆる情報、連邦政府・州政府の金融機関監督官庁に内々に情報を提供した個人・組織を特定できるあらゆる情報が含まれる。

(2) 公開になじまない内容

非公開部分には、関係連邦金融機関監督官庁が評価の過程において得たり作成したりした記述で、当該金融機関や一般に公開するには本質的にあまりに微妙な内容、あるいは不確かな情報に基づく推測的な内容であるものも含まれる。

(3) 預金金融機関に対する開示

非公開部分は、関係連邦金融機関監督官庁が本章(地域再投資法; 訳者注)の目的達成を促進すると判断した場合、当該金融機関に対してその全部または一部が開示される。しかしながら、連邦政府・州政府の金融機関監督官庁に内々に情報を提供した個人・組織を特定できる情報は、本項に基づく開示対象とはならない。

(d) 複数の州に支店を展開する (= 州際) 金融機関

(1) 各州政府の評価

預金金融機関が国内の 2 以上の州で国内支店を展開している場合、関係連邦金融機関監督官庁は下記のものを用意する。

- (A) 本章(地域再投資法; 訳者注)に基づく金融機関全体の実績に関する評価文書で、

上記(a)項、(b)項、(c)項に定められている内容、および

(B)1 以上の支店が立地する州ごとに、州内において本章(地域再投資法；訳者注)の実績に関する評価文書で、上記(a)項、(b)項、(c)項に定められている内容

(2)複数の州にまたがる都市部

預金金融機関が、複数の州にまたがる都市部において、2 以上の州内に国内支店を展開している場合、関係連邦金融機関監督官庁は本章(地域再投資法；訳者注)に基づいた都市部における金融機関の実績に関する評価文書で、上記(a)項、(b)項、(c)項に定められている内容を個別に用意する。監督官庁が本項に基づく評価文書を用意する際には、(1)号(B)に定められた評価文書の記述範囲は適宜調整されるものとする。

(3)州レベルの評価内容

(1)号(B)に基づいて用意される評価文書は、

(A)本条(b)項(1)号の(A)および(B)に定める情報を、1 以上の国内支店を有する都市部ごとに、個別に示すものとする。また、もし非都市部に 1 以上の国内支店を有する場合には、州内の非都市部についても個別に情報を示すものとする。

(B)連邦金融機関監督官庁がどのように金融機関を審査したか、審査対象とした個別の支店名も含めて記述する。

(e)定義

本条では下記の定義が適用される。

(1)国内支店

国内支店とは、いずれかの州内に立地し、預金を扱う金融機関の支店ないしその他の施設を意味する。

(2)都市部

都市部とは、行政管理予算局(OMB)長官の規定により、統計上の主要都市部、都市部、合併した都市部で、人口 25 万人以上の地域、およびそれに準ずるものとして連邦金融機関監督官庁から指定された地域を意味する。

(3)州

州とは、本編 1813 条（連邦預金保険法第 3 条；訳者注）の規定と同義である。

第 2907 条 マイノリティおよび女性による支店の運営

(a)総論

金融機関が、マイノリティの圧倒的に集住する地区の金融機関支店を、マイノリティの預金金融機関または女性の預金金融機関に対して寄付したり、有利な条件で売却したり、無料で賃貸したりした場合、こうした行為によって発生した寄付額または損失額は、本章(地域再投資法；訳者注)の目的に照らして当該預金金融機関がそのコミュニティの信用需要に答えているかを判断する際の要素になる。

(b)定義

本条においては、

(1)マイノリティ預金金融機関

マイノリティ金融機関(原文ママ。正しくはマイノリティ預金金融機関；原文注)とは本編 1813 条(c)項(連邦預金保険法第 3 条(c)項；訳者注)に規定する預金金融機関で、

- (A)1 人以上のマイノリティ個人により 50%以上所有または統制されていて、
- (B)純利益または純損失の 50%以上がマイノリティ個人のものとなる。

(2)女性預金金融機関

女性預金金融機関とは本編 1813 条(c)項(連邦預金保険公社法 3 条(c)項。預金金融機関の定義に関する条項；筆者注)に規定する預金金融機関で、

- (A)1 人以上の女性により 50%以上所有または統制されていて、
- (B)純利益または純損失の 50%以上が女性のものとなり、
- (C)上級管理職のかかなりの割合が女性によって担われている。

(3)マイノリティ

マイノリティとは、1989 年金融機関改革・再建・規制実施法(the Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989; FIRREA)1204 条(c)(3) 項(本編第 1811 条；訳者注)の規定による。

第 2908 条 小銀行の規制緩和

(a)総論

本条(b)(c)項の規定を除き、総資産 250 百万ドル未満の金融機関は、本章(地域再投資法；訳者注)の定期的な審査の対象となる。

- (1)本編 2903 条に基づく直近の審査で、コミュニティの信用需要への対応が優秀との格付けを得た金融機関は、60 カ月以内の間隔で審査を受ける。
- (2)本編 2903 条に基づく直近の審査で、コミュニティの信用需要への対応が合格との格付けを得た金融機関は、48 か月以内の間隔で審査を受ける。
- (3)本編 2903 条に基づく直近の審査で、コミュニティの信用需要への対応が合格よりも低い格付けを得た金融機関は、関係連邦金融機関監督官庁により審査が必要と見なした時に審査を受ける。

(b)預金金融機関としての申請に関する地域再投資法の審査に例外はない

本条(a)項に定められた金融機関は、預金金融機関としての申請に関してはなお、本章(地域再投資法；訳者注)に基づく審査の対象となる。

(c)裁量権

本条(a)項に定められた金融機関は、関係連邦金融機関監督官庁の判断に基づき、一定の状況下で合理的な理由により審査の頻度に差異が生じ得る。

以上

CRA の主要なポイント

1) 積極的な義務 (第 2901 条(a)(3))

コミュニティの信用需要に対して、金融機関が積極的に応える義務(affirmative obligation)があると規定。これは、単に融資差別をしないという消極的な規定ではなく、また単なる抽象的な理念規定でもなく、具体的にマイノリティや低所得階層などに対して便宜を図り、融資を行う行為を求めるものであり、その融資実績を評価するものである。

2) 二重の目的 (第 2901 条(b)、第 2903 条(a))

この法律は、金融機関に対してコミュニティの信用需要に応えることと同時に、経営の安全性・健全性を損なわないことを求めている。法律の解釈はその両極の間を揺れ動いてきたが、金融機関に対して経営の安全性・健全性を犠牲にしてまでコミュニティの信用需要にこたえることを義務づけてはおらず、両者間の適切なバランスを求めている。個別の融資の可否の判断は金融機関に委ねられている。

3) 金融持株会社への適用拡大 (第 2903 条(c))

GLB 法 (1999 年) により新設された条項。従来 CRA は預金金融機関のみを対象としていたが、GLB 法により、金融持株会社にも適用拡大されることになった。

4) 格付けの情報公開 (第 2906 条(b))

1989 年の CRA 改正により、4 段階の格付けとその根拠が情報公開されることとなり、その結果、金融機関は本腰を入れて CRA 対策に乗り出すようになったとされる。現在、FFIEC のウェブサイト上で格付け結果を参照できる。

5) 小銀行の規制緩和 (第 2908 条(a))

GLB 法 (1999 年) により、小銀行の CRA 審査が緩和され、直近の審査で合格以上だった場合には次の審査までの期間が延長されることになった。

さらに 2005 年には、2.5~10 億ドルの小銀行に対して「中銀行 CRA 評価基準」を適用するなど、中小銀行に対する規制緩和が相次いだ。

CRA 評価基準 (現行) 2005年9月1日施行 出典: FRB 2009

(1) 大銀行 Large Banks

①融資テスト Lending Test

項目	基準	優秀	(高)合格	(低)合格	改善が必要	著しく不履行
融資活動	評価対象地域における融資の件数・金額	評価対象地域の信用需要に対する優れた融資状況	良い	必要条件を満たす	貧弱	極めて貧弱
評価対象地域への集積度	評価対象地域における融資の割合/融資の分散状況/所得階層別の融資件数・金額	大多数の融資が評価対象地域になされている	高い割合	十分な割合	低い割合	極めて低い割合
融資の地理的分布	融資の地理的分布は評価対象地域全体を優れて反映したものである	融資の地理的分布は評価対象地域全体を優れて反映したものである	良い	必要条件を満たす	貧弱	極めて貧弱
債務者属性	所得階層別の個人住宅ローンの件数・金額/100万ドル以下の小企業(農業)への融資件数・金額/各所得階層への消費者小口ローンの件数・金額(任意)	融資商品群を前提とした債務者属性は、顧客の所得水準や事業規模の多様性を優れて反映している	良い	必要条件を満たす	貧弱	極めて貧弱
低所得階層の個人・地域及び零細企業の信用需要への対応	低所得の個人・地域および零細企業の信用需要に	低所得の個人・地域および零細企業の信用需要に	貧弱	必要条件を満たす	貧弱	極めて貧弱
コミュニティ開発融資活動	件数・金額、多様性と革新性	コミュニティ開発融資におけるリーダー	かなり高水準	必要条件を満たす	貧弱	極めて貧弱
事業の革新性	中低所得階層の個人・組織の需要に応える革新的で柔軟な融資	評価対象地域の信用需要への対応において革新的または柔軟な融資手法を幅広く活用	活用	限られた活用	ほとんど活用せず	活用せず
点数配分		12点	9点	6点	3点	0点

②投資テスト Investment Test

項目	基準	優秀	(高)合格	(低)合格	改善が必要	著しく不履行
投資および補助金	適格投資の額	コミュニティ開発投資および補助金が優れた水準であり、特に民間の投資家によっては通常提供されていない。しばしばリーダーシップの地位	かなり高い水準	必要条件を満たす	貧弱な水準	仮にあっても、ほとんどない
	民間投資家が通常提供しない適格投資		リーダーシップをとる場合がある	リーダーシップはめったにない		
コミュニティ開発の実践	的確投資の革新性および多様性	コミュニティ開発の取り組みを支えるため革新的または多様な投資手法を幅広く活用	かなり活用	活用することがある	滅多に活用しない	活用しない

信用需要・コミュニティ開発需要への対応	信用需要・コミュニティ開発の需要に対応した適格投資	信用需要およびコミュニティ開発の需要に優れた対応を示している	良い	必要条件を満たす	貧弱	極めて貧弱
点数配分		6点	4点	3点	1点	0点

※適格投資は、CRA 活動の評価対象となる投資で、コミュニティ開発を主目的とする合法的な投資・預金・出資・寄付を指す。この投資は、評価対象地域に利益をもたらし、または評価対象地域を含む州規模または地域規模に利益をもたらさなくてはならない。

※評価対象地域とは、CRA 評価のために選定された銀行の地理的な業務範囲。

③業務展開テスト Service Test

項目	基準	優秀	(高)合格	(低)合格	改善が必要	著しく不履行
デリバリーシステムの利用可能性	各地域階層間の支店配置状況 中低所得階層の地域および個人向けのリテール銀行業務のための代替システムの利用可能性と有効性	デリバリーシステムは、評価対象地域の多様な所得水準の地域および個人にとって容易に利用可能である	利用可能	まあまあ利用可能	ある程度、不当に利用不可能	かなりの程度、不当に利用不可能
支店立地の変化	支店の開設・閉鎖の推移（特に中低所得地域や主に中低所得層の個人向けの支店）	支店の開設と閉鎖は特に中低所得者層の個人および地域へのデリバリーシステムの利用可能性を改善する方向で推移	負の影響を与えていない	全体として、負の影響を与えていない	負の影響を与えた	かなりの程度、負の影響を与えた
評価対象地域の需要に応える営業時間と業務内容の合理性	各地域階層で提供される業務の範囲と、各地域の需要に合わせた業務の程度	業務内容は評価対象地域、とくに中低所得者層の個人および地域の利便性と需要に合わせたものになっている	不便をもたらす業務内容ではない	不便をもたらす業務内容ではない	不便をもたらす業務内容である	極めて不便をもたらす業務内容である
コミュニティ開発業務	提供されるコミュニティ開発業務の範囲 コミュニティ開発業務の革新性と応答性	コミュニティ開発業務の提供におけるリーダー	コミュニティ開発業務をかなり高いレベルで提供	コミュニティ開発業務を充分なレベルで提供	コミュニティ開発業務を限定的に提供	コミュニティ開発業務をほとんど提供していない
点数配分		6点	4点	3点	1点	0点

各テストの点数配分

	融資テスト	投資テスト	業務展開テスト
優秀 Outstanding	12	6	6
(高)合格 High Satisfactory	9	4	4
(低)合格 Low Satisfactory	6	3	3
改善が必要 Needs to Improve	3	1	1
著しく不履行 Substantial Noncompliance	0	0	0
(全体に占める各テストの点数配分比)	50%	25%	25%

点数合計による格付け

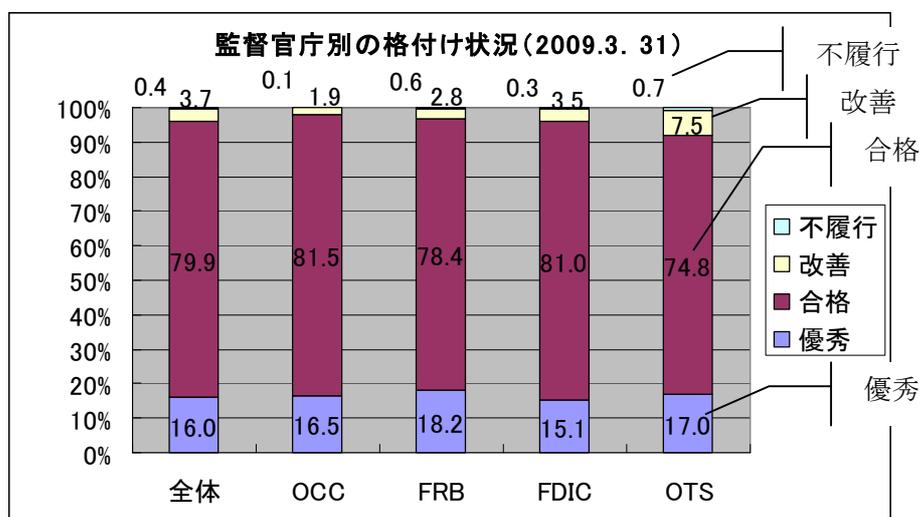
合計点	全体の格付け
20 点以上	優秀 Outstanding
11～19 点	(高)合格 High Satisfactory
	(低)合格 Low Satisfactory
5～10 点	改善が必要 Needs to Improve
0～4 点	著しく不履行 Substantial Noncompliance

※ただし、合計点に拘らず、融資テストにおいて(低)合格以上の点数を取らなければ、合格以上の格付けにはならない。

	基準	評価基準	格付け
大銀行 Large Banks	10 億ドル以上	・ 融資テスト ・ 投資テスト ・ 業務展開テスト	5 段階 (点数配分)
中銀行 Intermediate Small Banks	10 億ドル未満 (ただし 2.5 億ドル以上)	・ 融資テスト ・ コミュニティ開発テスト	4 段階 (点数配分なし)
小銀行 Small Banks	10 億ドル未満 (2.5 億ドル未満を含む)	・ テスト (区分なし)	4 段階 (点数配分なし)

最新の格付け状況 2009.3. 31 現在 <http://www.ffiec.gov/crratings/default.aspx>

	全体	OCC	FRB	FDIC	OTS
合計	63,315	10,344	7,532	36,925	8,514
優秀	10,116	1,710	1,372	5,584	1,450
合格	50,611	8,427	5,906	29,909	6,369
改善	2,347	201	212	1,297	637
不履行	232	6	42	126	58



CRA クレジットについて

CRA クレジット(CRA credit) : コミュニティ開発に貢献していると認められる投融資を行うと得られるポイント。銀行が CDFI や CDC に融資すると、「コミュニティ開発融資」として CRA クレジットに加算(Genesis Loan Fund; <http://www.genesisfund.org/cdfi.htm>)。

※参考 CRA クレジットの計算方法 (OCC の場合¹⁷)

(例 1) 融資テストのクレジットに加算

全国銀行 A がコミュニティ開発銀行 B (資本 10 百万ドル) に 10 万ドル出資

⇒出資額は、コミュニティ開発銀行 B の資本の 1%に相当。

⇒全国銀行 A は、コミュニティ開発銀行 B の行った融資の 1%をクレジットに加算

コミュニティ開発銀行 B が 15 百万ドル融資すると、全国銀行 A は 15 万ドル相当のクレジットを得る (当初出資した 10 万ドルより大きくなる)

(例 2) 投資テスト・融資テストの双方に加算

全国銀行 A がコミュニティ開発銀行 B (資本 10 百万ドル) に 10 万ドル出資。

コミュニティ開発銀行 B が、コミュニティ開発用資産 30 百万ドルのうち 12 百万ドル (40%) を投資し、18 百万ドル (60%) を融資した場合

⇒全国銀行 A は、出資額 10 万ドルの 40% (4 万ドル) を投資テストのクレジットに加算。

そうすると残りの出資額は (10 万-4 万=6 万ドル)、コミュニティ開発銀行 B の資本 (10 百万ドル) の 0.6%に相当。

⇒全国銀行 A は、融資額 15 百万ドルの 0.6%=9 万ドルを融資テストのクレジットに加算
投資テスト 4 万ドル+融資テスト 9 万ドル=計 13 万ドル分のクレジットを得る (当初出資した 10 万ドルより大きくなる)

コミュニティへの直接投融資に代えて、CDFI や CDC といったインターメディアリを通じた間接金融も、CRA クレジットとして認められる。

地域に密着し専門のノウハウを持つインターメディアリを通すことで、銀行は情報の非対称を減らして直接投融資のリスクを避けるとともに、手間を避け、ロットを拡大することでまとまった利益も得られる。インターメディアリの側も事業拡大につながるため銀行からの資金流入を歓迎する。金融機関監督官庁も、インターメディアリへの投融資を銀行に奨励している。

例えば OCC は「CRA の実績を伸ばすには、CDFI やコミュニティ開発銀行への投資が良

¹⁷ Community Developments: OCC Community Affairs OnLine News Articles Summer 2002, http://www.novoco.com/new_markets/resource_files/notices/other/OCC_ComplianceCorner_Summer04.pdf

い取っ掛かりだ」として、その具体的な方法論を紹介している¹⁸。

- ・ CDFI やコミュニティ開発銀行への投資→融資テスト、投資テストへの好影響
- ・ CDFI へのコミュニティ開発業務の提供（役員・顧問・評議員などの派遣、専門知識の提供、コンサルティング、CDFI 職員の訓練）→業務展開テストへの好影響
- ・ 債権の売買にあたっての業務提携・参加（協調融資、債権の売却など）
- ・ 譲渡性預金証書、劣後債、CDFI への株式投資、助成金

青木によれば、どういった投融資が CRA クレジットにカウントされるかは明らかな場合もあるが、ケースバイケースの場合もあり、CRA 審査の際に銀行側が主張し検査官がそれを判断する、ということが基本だという（青木 2004a:43）。

「CRA ファンド」が各地に存在し、こうしたファンド（投資信託や Limited Partnership など）への投資も CRA クレジットに加算。例えば CRAIX (CRA Qualified Investment Fund; <http://content.members.fidelity.com/mfl/summary/0,,204029102,00.html>), または Crafund ともいう; 下図参照)などは機関投資家から資金を調達して CRA 関連の事業に投資し、モーニングスターの格付けでも 4 つ星を得ている。



また、地域貢献のボランティア活動も内容によっては CRA クレジットとなる（例えば地域住民への金融教育、地域の低所得者向け住宅建築委員など）（青木 2004b : 35）

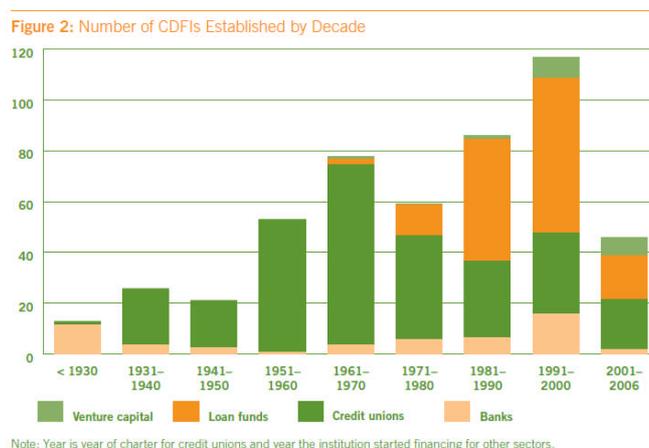
¹⁸ Community Developments: OCC Community Affairs OnLine News Articles Summer 2002, <http://www.occ.treas.gov/Cdd/Summer-08.pdf>

CDFI セミナー (1) 宿題

1) CDFI 新規設立数の違いについて

【質問】資料 5 ページにある CDFI 新規設立数推移のグラフ (下記) と、資料 11 ページにある「2001～2006 年度の 5 年間で 200～400 の CDFI が新規に設立された」とでは、数が矛盾しているのではないか。

【回答】下記のグラフは、CDFI Data Project FY2006 が、調査対象 (サンプル調査) とした 505 団体の CDFI について示した設立時期の内訳であり、CDFI セクター全体を表したものではない。セクター全体では約 1200 あると推計されている (2006 年度)。



2) アフォーダブル住宅の基準は何か

【質問】アフォーダブル住宅には、所得制限など、何らかの基準があるのではないか。

【回答】『CLAIR REPORT』によれば、「アフォーダブル住宅」とは本来、「収入に応じた適正な家賃や価格の住宅」という意味であり、家賃や価格が「収入に応じ、適正」であるかどうかの基準は多くの場合、それぞれの世帯における年間住宅費負担 (賃貸の場合は年間家賃、売買の場合にはローンの年間返済額と住宅維持関連支出) が年間収入の 30% 以内に収まっているかどうかで判断される。

低所得者 (low-income households) 向けアフォーダブル住宅 (低所得者: AMI (Area Median Income: 地域の世帯収入の中間値) の 80 パーセント以下)

中所得者 (moderate-income households) 向けアフォーダブル住宅 (中所得者: AMI の 80～125 パーセント以下)

『CLAIR REPORT』No.292、(財) 自治体国際化協会

http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/292.pdf

1990 年アフォーダブル住宅法; 1998 年改正

the Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act

<http://www.cted.wa.gov/DesktopModules/CTEDPublications/CTEDPublicationsView.aspx?tabID=0&ItemID=4557&MI=870&wversion=Staging>

National Affordable Housing Act: 1990 年に成立した法律で、提案者の名前をとって「Cranston-Gonzalez National Affordable Housing」とも呼ばれている。低所得者向けの持ち家政策を促進するものであり、低所得者が新築の住宅や、修復された住宅を購入するための様々な支援を行うもの。アフォーダブル住宅の主な法的基準は下記のとおり

- ①賃貸住宅:家賃が当該地域の世帯年間所得中間値(メジアン)の 65%に相当する額の 30%を超えないこと。戸数の 20%以上は超低所得者向けの住宅であること、など
- ②分譲住宅:購入費用が当該地域の住宅購入価格中間値(メジアン)の 95%以下であることなど

3) 認定のメリット

【質問】助成金等が降りない状態の「認定」があるとのことですが、そのメリットは何なのでしょう?ウェブサイト載って紹介してもらえるとという程度なのかなという印象なのですが。

【回答】CDFI Fund によれば、認定のプロセスを通して組織を自己評価できるということと、他の資金源からの調達ができることをメリットとして挙げています。

銀行からの融資を受けられるメリットもあります。Bank Enterprise Awards Program (BEA)というもので、銀行など預金を扱う金融機関(連邦預金保険公社の管轄下にある)が認定 CDFI に投資・融資した場合、その額に応じて補助金を支給しています。認定されれば、銀行からの投融資が増えると考えられます。

《Calvin L. Holmes (CCLF) からの回答(2007.5.7)》

認定は、市場に対して「正真正銘の CDFI である」とのシグナルを送るにすぎない。すなわち CDFI としての営業許可を CDFI Fund から得ているという意味である。経験を積んだ CDFI 投資家が CDFI に投資する際に、CDFI が認定を得ており、かつ CDFI Fund から主な投資を受けていれば、より心地よい。というのは、主要な投資家は、CDFI Fund が CDFI に対して徹底的に分析しているのを知っているからである。

4) CDFI の分類

【質問】 どうも 4 つの分類は法律の形式による分類ではないという理解です。Bank、Union などはライセンスや法主体の性格が他と明らかに異なるのだと思いますが、残りの二つは実際には投資・資金調達のスタイル、貸付先等の属性を見て事実上分類しているという理解です。これって誰がどのようにして分類しているのか、もしご存知でしたらご教示ください。

【回答】分類は人によって異なっており、4 類型にする人もいれば 5 類型、6 類型にする人もいるので、法律による確固とした基準とは言い難いですね。

CDFI Data Project FY2006 は 4 類型を採用しており、分類基準は必ずしも 1 つではありませんが、ひとつは政府の管轄部署の違いです。

銀行は、連邦預金保険公社(Federal Deposit Insurance Corporation)、連邦準備制度理事会(Federal Reserve Board)、通貨監督官(the Office of the Comptroller of the Currency)、貯蓄金融機関監査局(the Office of Thrift Supervision)と各州政府銀行局が管轄しています。クレジットユニオンは、連邦政府の全国クレジットユニオン管理局(the National Credit Union Administration)と、各州政府が管轄しています。

それ以外の CDFI は管轄外です。

管轄外であるローンファンド、ベンチャーキャピタルなどについては、誰に対してどのような資金提供をしているのかによって分類しています。営利・非営利、法主体による分類ではないようです。

- ・ローンファンドは低所得地域の企業・NPO・個人に対して、主に融資をしている
- ・ベンチャーキャピタルは低所得地域の企業に対して、投資をしている

5) 法主体

【質問】法主体としては、多くが 501(c)(3)のステータスを取得している NPO とのことですので、州法上は Corporation になるのだと思います。銀行もまず Corporation (ただ、for profit の Corporation) だと思いますので、法主体で考えると CDFI はどれも大体同じということでしょうか？法人ではなく、パートナーシップ (Limited Partnership など) はあるのでしょうか？

【回答】銀行は全て営利企業(for-profit entity)で、クレジットユニオンは金融協同組合(financial cooperative)です。ローンファンドのうち 96%が非営利法人、ベンチャーキャピタルの 27%が非営利法人です。残りは営利企業ですが、法主体としては法人(corporation)の他に、LLC(Limited Liability Companies)、LP(Limited Partnerships)があります。

[参考文献]

FRB (2009) Revisiting the CRA: Perspectives on the Future of the Community Reinvestment Act, A Joint Publication of the Federal Reserve Banks of Boston and San Francisco. <http://www.frbsf.org/publications/community/cra/index.html>

INAISE (2000) Upscaling social investment 50 case studies, International Association of Investors in the Social Economy.

Jefferson, Armistead P. (2005) “New Market Tax Credits: Issues and Opportunities”, Pratt Institute Center for Community and Environmental Development. <http://prattcenter.net/pubs/nmtc-report.pdf>

Kroszner, Randall (2009) “The Community Reinvestment Act and the Recent Mortgage Crisis”, in: FRB (2009).

Olson, John, Chakrabarti, Prabal and Essene, Ren (2009) “A Framework for Revisiting the CRA”, in: FRB (2009).

- Pinsky, Mark (2002) “Growing Opportunities in Bank/CDFI Partnerships”, Community Developments: Community Affairs On Line News Articles, Summer.
<http://www.occ.treas.gov/cdd/summer-01.pdf>
- Thomas, Kenneth H. (2002) CRA’s 25th Anniversary: The Past, Present, and Future.
<http://www.levy.org/pubs/wp346.pdf>
- Woodstock Institute (2003) “CRA and CDFIs Revisited: The Importance of Bank Investments for the Community Development Financial Institutions Industry and Implications for CRA Regulatory Review,” Reinvestment Alert, No.20, April.
<http://www.woodstockinst.org>
- 青木武 (2004a) 「米国金融機関の地域開発・貢献活動 (前編)」『信金中金月報』8月号
- 青木武 (2004b) 「米国金融機関の地域開発・貢献活動 (後編)」『信金中金月報』9月号
- 遠州尋美 (2002) 「合衆国のコミュニティ開発における税制誘導の効果：低所得者住宅投資税額控除の活用とインターメディアリの役割」『大阪経大論集』53(2)
- 小倉将志郎 (2008) 「米国地域再投資法を巡る諸議論の検討と展望」『一橋研究』32(4)
- 木村温人 (2004) 『現代の地域金融：「分権と自立」に向けての金融システム』日本評論社
- 倉橋透・小林正宏 (2008) 『サブプライム問題の正しい考え方』(中公新書) 中央公論社
- 国立国会図書館調査及び立法考査局 (2000) 「地域再投資法-Community Reinvestment Act- (仮訳)」『調査と情報』(国立国会図書館調査及び立法考査局) 345、10月27日
- 三瓶弘喜 (2006) 「アメリカにおける連邦制的地域統合の特質：地域金融・地域的資金循環構造の観点から」『文学部論叢 (歴史学編)』(熊本大学) 89
- 柴田武男 (1994) 「地域再投資法改正の影響と現行の規制構造：アメリカにおける金融機関のアファーマティブ・オブリゲーション論を中心にして」『証券研究』108
- 柴田武男 (1997) 『地域再投資法入門』日本太平洋資料ネットワーク (JPRN)
- 日本政策投資銀行 (2005) 『米国のコミュニティ開発金融機関と支援の仕組み：欧米地域金融調査① (米国編)』(地域レポート第12号) 日本政策投資銀行発行
- 服部昌久 (1999a) 「アメリカの金融制度改革のカギを握る地域再投資法①」『国際金融』1034
- 服部昌久 (1999b) 「アメリカの金融制度改革のカギを握る地域再投資法②」『国際金融』1035
- 服部昌久 (1999c) 「アメリカの金融制度改革のカギを握る地域再投資法③」『国際金融』1036
- 服部昌久 (1999d) 「アメリカの金融制度改革のカギを握る地域再投資法④」『国際金融』1037
- 福光寛 (1993) 「CRA (地域社会再投資法) について」『立命館経済学』42(1)
- 由里宗之 (2004) 「米国の銀行業界の変化と CRA (地域社会再投資法)：「市場主義」に立つ大手銀行の豊富な資金をインナーシティに「誘導」する対銀行政策メカニズムの生成」『中京商学論叢』51(2)
- 由里宗之 (2009) 『地域社会と協働するコミュニティ・バンク：米国のコミュニティ銀行・クレジットユニオンと NPO』ミネルヴァ書房