企業環境研究年報
No.5, Nov. 2000

銀行の社会的責任を考える

平石　裕一
（協同金融研究会）

1　はじめに

わが国の銀行システムは「グローバリゼーションに伍していくために」を錦の御旗に，経営規模拡大と持株会社を軸とした経営の効率化，多角化に向けて構造の大再編成に必死です。

そして，そのために必要な店舗や人員の削減合理化を情け容赦なく行うとともに，中小企業や一般市民の取引差別化を徹底させ，利潤第一の体質を作り上げるための方策を強行しています。政府と監督官庁も巨額な公的資金の注入や超低金利体制の持続，要望を矮小化させた法律施行・改正などによって，彼等の利益を支持支援するのに懸命です。

その結果，銀行の本来果たさねばならぬ節度やルールがかたわらに置かれ，中小企業や市民の道理ある要求実現が先延ばしに延ばされているのが現状です。戦後，幾度かの大企業や大手銀行の横暴な業務展開・投資活動や融資拒否などをめぐって，その是正を目的にする抗議運動や要請活動がなされたにもかかわらず，達成した成果は思いの他はかばかしくありません。現在，中小企業への貸渋りなどを是正させるため，アメリカのCRA（Community Reinvestment Act）の日本版「金融アセスメント法」などの実現活動が進められていますが，全面的な実現は容易ではありません。それに対する大手銀行や政府・議会筋の抵抗は巧妙で狡猾でさえあります。

そこで，本論文では，わが国の歴史を振り返って，経済危機などで生じた市民に対する犠牲転嫁と市民などの抗議運動が如何に収束させられたかの経緯を点検して教訓を引き出し，また，日本版「地域再投資法（地域資金再配分法）」を実効あらしめるために不可欠な条件としてのアメリカCRAの再検討を行い，それらから学んだ教訓を現活動に役立てたいと考えています。

本論の構成は，わが国の銀行にたいする反対行動が起こった４つの時期について検討します。すなわち，第一番目は1970年代初めに起きた狂乱物価に象徴される大手企業の買い占め，売り惜しみなどをめぐって起こされた銀行責任の追及とインフレによる預金目減り問題への抗議運動の時期。第二番目は1991年から起こされた銀行不祥事や不正事件を契機に行われた銀行のモラルハザードへの抗議運動。第三番目は1995年頃からはじまったバブル破綻によっておきた変額保険や承継資産対策融資の債務破綻問題です。この事件は第二番目と同じ要因によるものですが，国民の側に深刻な被害をもたらし，その被害救済のため大きな組織運動に発展したものです。最後に，1997年以降顕著になった「中小企業への貸渋り・融資量の大幅削減」は大手銀行がグローバル競争に生き残りをかけた戦略転換によるもので，大手銀行の社会的責任放棄として別に論じられる必要があります。

その次には，資金の再配分機能の公正さを考えるために，アメリカの「地域再投資法」がどのような契機で誕生し，どのような内容であり，どんな効果をもたらしたか，実効力をもった法律と施行規則のポイントを中心に解説します。そして，最後に，今行われている「金融アセス

メント法」を真に効果あらしめるためには，どんなところを注意すべきか提起したいと思います。

2　1970年代の狂乱物価・インフレ被害をめぐる推移と顛末

(1) 当時の状況

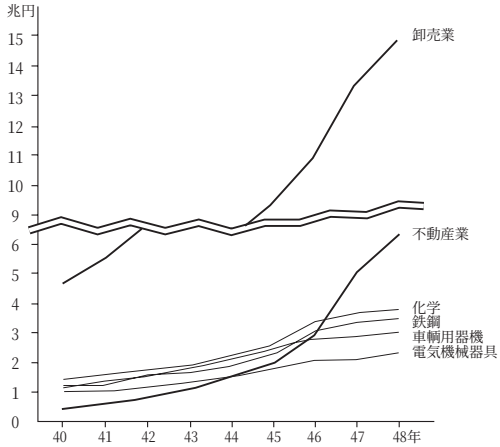
70年代前半の買占めや物価騰貴，土地投機の拡大による国民生活の被害の根源はニクソンの金ドル交換停止によって象徴される米ドルの交換価格の低落が，中東の産油国の危機感をあおり原油価格の相次ぐ値上げに走らせたことにあります。が，それ以上に，その際取った日本政府の米ドル防衛，円切り上げへの抵抗によって生じた過剰流動性資金が，大企業や大手銀行の商品・土地・株式の投機に向けられたところが大きいでしょう。更にそれを加速させたのは，田中角栄の“調整インフレ論”と“列島改造論”が地価上昇への期待を一挙に高めて土地買漁りを煽ったところによる（井村喜代子，新「現代日本経済論」第５章第１節）といわれています。大企業による重要物資の投機的買占めと物価高騰，物不足が一般消費者の生活を直撃し“灯油・トイレットペーパー・洗剤など生活必需品”不足に困った人々は自衛上買溜めに走るという現象が起こりましたし，大工さんが木材の買占めに抗議してデモをするというような行動を生むに至りました。

表１　全国銀行貸出推移

	総増加率（%）	内不動産向（%）
70―71	18.7	29.3
71―72	24.1	60.8
72―73	25.3	66.4

（出所）銀行局年報73年版より作成

図１　全国銀行業種別貸出残高推移



（出所）日銀「経済統計月報」より

このような事態を惹起させた背景には大手銀行が大企業の投機を加速させる融資行動があることに気付いた国民の側からの抗議と是正を求める運動が始まりました。事実，全国銀行の卸売業（商社）・不動産業向け貸出残高の推移をみると，この２～３年間は総貸出残高の伸長率を遥かにオーバーする伸びを示していました（表１，図１）。

これにさきだつ大企業本位の金融政策に反対する運動は、労働運動として1962年11月のアピール，63年には金融共闘主催で「金融政策研究集会」が開催されるなどしていますが，直接的に狼煙をあげたのは民主商工会で，73年10月に開かれた「全国中小企業者総決起大会」で抗議決議を採択し，全銀協へ要望書が手渡されました。

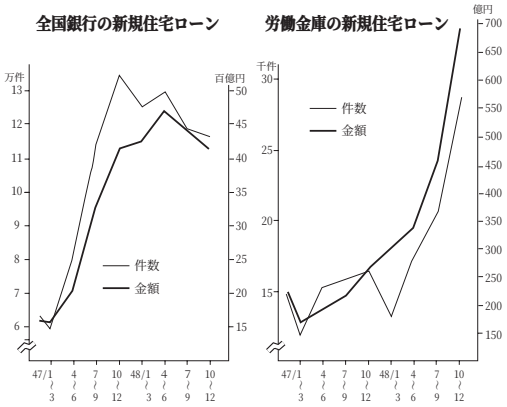
総評では，全国労働金庫協会の協力を得て「銀行をキル」というリーフレットを73年末に85万部発行しました。その内容における銀行への要求は，①自民党への政治献金の中止，②一定限度の預金への消費者物価に見合う金利の引上げ，③中小企業への融資枠の拡大と条件の緩和，④労働債権（賃金・退職金）の優先権を認めよ，⑤労働組合を否認するような企業へ融資するな，⑥銀行の社会的責任の追及…等でした。そして，74年１月には総評・中立労連・日生協や社共公など70団体で組織されたインフレ共闘が「このような自民党と銀行や企業の癒着こそ悪性インフレを起こした要因である」として，全国銀行協会連合会を窓口にして政治献金廃止の交渉を行いました。また同年の春闘は「インフレの被害を受ける国民の総結集」を謳う“国民春闘”となり，2～3月には丸紅や三井，三菱，住友，伊藤忠など商社を初め日銀へ２～３千名の労働

者が押しかけました。一方，同年3月には大阪の全繊同盟組合員ら28名が「インフレによる郵便貯金の目減りは国の経済政策のミスが原因」として，国を相手に預貯金目減り損害賠償訴訟を大阪地裁に起こしました。 特にこの運動を勇気づけ，啓蒙的な役割を果たしたのは，全国消費者団体連絡会によって1974年4月に発行され，15万部に達し銀行批判の手引書として広く読まれた「インフレと金融のからくり」でした。どのくらい被害が起こったかについて同書は「一例を土地買い占めの実態」として「73年12月時点で大企業が保有している非営業用の土地が66,595ヘクタールもあり，その２/３がこの２年間に買い占められた（横浜市の1.5倍）」「その上その土地のほとんどが大都市周辺に集中しているので，私たちの“マイホームの夢”を奪っているものが誰か明らかです」と指摘しています。また，「銀行は，公共料金の自動振替，総合口座の創設など預金吸収に役立つ“大衆化”には熱心ですが，貸出面では金融引締めとともに企業金融を優先させ（選別融資強化で中小企業は大企業のしわよせとあいまって倒産激増）消費者への融資を渋ります。…中略…銀行から締め出された借入希望者は労働金庫に殺到し，資金が間に合わない状況にまでなって」と述べています（図２）。

そして，インフレによる預貯金の目減りが大きくなっているとして「労働白書48年版によれば勤労者は一世帯当たり平均39万円を実質的に失っており，経済白書によれば個人預金全体で47年上期だけでも２兆５千億円失ったといわれます。『狂乱物価』の48年度でみれば，その損失額はより大きくなっていることは間違いない」として，「国民の手による金融引締めをする為」「銀行の預金を払戻し，大商社，大企業への融資を引き揚げさせ，買占めた土地・商品を吐きださせましょう」と提言しています。

銀行預金の預け替え運動の提唱とともに，同書は「金融の民主化を要求」し，企業優先から国民生活優先への「民主化」「こうしたお金の流れを変え，福祉の充実への資金を優先的に確保する金融行政を要求し，また金融行政に消費者，労働者の意見を反映できるような仕組みを要求しましょう」と結んでいます。

図２　新規住宅ローンの貸渋りと労金への申込殺到



（出所）日銀「経済統計月報」より　（出所）労金協会（業務概況報告）

これを受けての銀行預金預け換え運動が行われました。総評は74年12月指示文書で「年末一時金と，現在，市中銀行にある預金のうち，振込み等の必要最小限をのこし，すべて引出し労金に集中」を要請，消費生活協同組合も74年5月「金融民主化と組合員自らの暮らしを守る運動と結合して，銀行預金預け換え運動を進める」旨，日本生協連総会で決議しています。その結果例えば74年度東京労金の預金の伸長率は31.8%という高い伸びを示しました。全国労金の預金増強期間における増加件数は52,000，同金額では251億円でしたが，同年度における信用金庫の預金増加率が15.0%であったのにくらべるとかなり突出しているといえましょう。全国銀行の預金は，73年中12.7%増，74年中9.0%増，75年中14.6%増でしたから銀行に一定のダメージを与えたことは確かですが，銀行融資額を縮小させたとは言えません。運動は更に広がりを見せて，同年10月「銀行を告発する会」の発足を生み，公害企業にたいする融資中止など６項目の要求を全銀協会長行に提出，抗議行動として１円預金運動を同本店で行いました。日本消

費者団体連絡会も同年11月「千円未満の端数にも利息を」と都銀各行に要求しました。

(2) 金融界などの反応

このような国民の運動に対して金融業界や政府はどう対応したでしょうか。

最も早い時期に金融問題についての見直しを提起しているのは，経済企画庁国民生活審議会でした。もっとも，この提言「金融サービスに関する消費者保護について(中間答申)」が1972年10月になされたこともあって，土地投機や狂乱物価の現状認識を経験する前の段階であり，その点をめぐる分析やコメントが含まれてはいない嫌いはありますが，表題に示されているとおり消費者の保護を取り上げた画期的なものと評価できます。

ここでは預金・融資業務が規制によって「公平自由な競争が確保」されていないので，できるだけ早く自由化をすべきであると“金融自由化”に期待しています。その期待が裏切られる結果になったのは，四半世紀がすぎてみた現在は明瞭ですが，「従来の視点を変え，金融サービスについて消費者の側から見直しを行う必要がある」という立場からの提言には今日においても十分傾聴に値する考えがあります。

すなわち，審議の立場は①金融サービスについても，基本的に他の商品・サービスの提供と同様に事業者間に公平自由な競争が確保され，その競争を通じて消費者の利益が増進されること。②消費者が金融サービスの選択に際して，正確な知識に基づき合理的な判断を下し得るような表示の適正化を計る必要があること。③消費者が事業者に対して，相対的に弱い立場にあることにかんがみ，契約条件等の適正化を図る必要があること。④金融サービスについての十分な消費者情報が提供され，かつ消費者が意見を反映する機会が与えられること…でした。

②の表示・契約の適正化については，「割賦販売等の他の消費者信用の取引条件と容易に比較可能な形態で表示される必要」，預金約定について「利息計算方法の表示」「金利の表示」「支払確定日等の表示」の改善，消費者ローン約定については「コスト（融資費用）の表示」「実質年率の表示」「戻し利息の計算方法と表示」の改善，契約条件では「通知催告ないし期限の利益を喪失するとか，期限の利益喪失の条件として租税公課を滞納し督促を受けたとき，あるいは保証人に他の債務の不履行があった時などの条件を含む条項」「債務不履行の場合には，保護預け，取立手形等は債務を担保するため当然譲渡したものとみなす条項」「天災事変など不可抗力により書類が喪失した場合，これによって生ずべき損害は消費者の負担とする条項」「金融情勢の変化があった場合，金融機関のみが金利の変更をなし得るとする条項」などについては「通知催告の義務づけ，不利な条項の削除，あるいは双方の協議とする等の是正を早急に図る必要がある」また，一般に約定の建前と実際の運用の相違がみられるが，このような状態は契約概念の涵養の面からみても好ましくないので，約定を実際の運用と合致したものに改善することが必要」としています。この他，クレジットカードの不正使用による危険負担，消費者ローンについての環境条件の整備，情報提供と消費者機構の反映などが盛り込まれていました。

政府の経済企画庁の一審議会が，このような中間答申を出し，ついで消費者被害救済方法を翌73年には検討開始し，1974年末を目途に「①オムブズマン（護民官，ママ）制度，②集団訴訟，③簡易苦情裁判所」の３つについてわが国が採用する場合の具体的な問題点を検討するという前向きの姿勢を示しました。

しかし，行政責任をもつ大蔵省や銀行協会の対応は芳しくありませんでした。そのことに触れる前に，金融界の反応はどうであったか，72年から75年にかけて，「金融財政事情」「金融ジャーナル」「金融（全国銀行協会連合会機関誌)」「地銀協月報」に載った主な記事からみることにします。もとより，「エコノミスト」「東洋経済」など経済金融専門誌についても視野の

内に入れねばなりませんが，筆者の力量不足により省略せざるを得ませんでした。しかし，表２などをみていただければ，この間の金融界のおおよその反応が推察できるものと思っています。

70年代前半の国民的な運動は「コンシューマリズム」の表現で代表されています。

規制時代における銀行経営への批判は，競争制限とインフレへの批判にほぼ集中しています。及川・昌谷両氏の論旨は，経済企画庁の中間答申に立脚して展開しているものですから，ここでは省略しますが，この答申がいかに反響を呼んだかは，銀行局年報をはじめ，地銀協月報72.10に全文掲載されたことによっても表されているといえます。三和銀行調査部の論文は，福祉社会がいわれだした時期における金融機関の社会的責任を分析・検討したものですが，金融機関経営者の見解を表した（いろいろな観点から）論文は，村野氏のものといえましょう。氏は当時の三和銀行頭取であり，都市銀行における当時の問題意識をかなり代表するものと考えてよいと思われます。この論文は，まずアメリカがコンシューマリズムにたいして1960年代から対応を始めたことをあげて，消費者運動がわが国の特異で突発的な出来事ではないこと，大きな歴史の流れがひたひたと押し寄せてきたことの事実認識の必要性を強調しています。その中で，1962年ケネディ大統領が「消費者の利益保護に関する特別教書」を議会で発表し,「安全である権利」「十分な情報を与えられる権利」「選択する権利」「消費者の意見が聞き届けられる権利」を基本的なものと明確にしたこと，それはニクソン大統領にも引き継がれ承認され，アメリカの消費者保護の基調になっているとしています。

また，ラルフ・ネーダの実践運動を逐条とりあげ，それが「消費者信用保護法」の提言となり，1971年6月の「ファースト・ナショナル・シティ銀行調査報告」に結実した事実に注意喚起を促しました。そして別名「真実貸出法」と呼

表２　金融関係雑誌掲載主要関連記事

年月日	記事の表題	執筆者	掲載誌
72.12	消費者からみた金融ｻｰﾋﾞｽの問題点	及川昭伍	金融ｼﾞｬｰﾅﾙ
同上	コンシューマリズムと銀行経営	座談会	同上
同上	消費者と銀行行政	庭山慶一郎	同上
73．1	福祉社会と金融機関の役割	三和銀行調査部	金融財政
73．9	金融効率化の再検討･金融制度と社会的公正	蝋山昌一	金融ｼﾞｬｰﾅﾙ
同上	銀行の公共性とインフレ	飯田経夫	同上
同上	銀行における公共性を考える	座談会	同上
73.11	銀行の社会的責任について	山家悠紀夫	金融財政
73.8.6	銀行の社会的責任と消費者問題	村野辰雄	同上
同上	サービス競争制限は納得いかぬ	昌谷　孝	同上
同上	銀行の責任論は抽象的すぎる	加田順一	地銀協月報
72.12	金融資産選択の動向	川口　弘	同上
73．5	これからの銀行経営	井原隆一	同上
73．6	福祉社会の実現と銀行	花輪俊哉	同上
73．9	コンシュマリズムと銀行広告	市橋立彦	同上
73.10	ｺﾝｼｭﾏﾘｽﾞﾑと地方銀行の対応策	地銀協	同上

ばれる上記保護法の成立になったこと，その内容は「貸出条件の明示」を求め,「一か月わずか５ドル」「アドオン年６％」など消費者の誤解を生むような表現が認められなくなったばかりか，シテイ銀行を例にとって「地域との結び付きなど平等とサービス重視の経営を励行していない，経営姿勢を改善すべきだ」と指摘しました（これが後にCRAとなったといっても差し支えないでしょう）。 そして，わが国の消費者運動の要求ポイントとネーダ報告との共通するものとして第１に，銀行業務サービスの複雑化が歓迎されてない。第２に機械化処理上のミスによる利用者への弁明が安易である。第３に，法人顧客にくらべ個人は金融逼迫時に特に皺寄せを受け公平でない。第４にボリューム増大に走るあまり窓口応対が不親切，説明が不十分。第５に銀行が地域と密着しておらず地域貢献が十分でない…と要約しています。そのあと，国民生活審議会の中間答申を紹介しながら,「消費者にたいする銀行の使命として,「個々の問題に対症療法的に対応するにとどまらず，経営理念にさかのぼり対応が必要」「しかし変化への対応には自由主義的発想に立脚し，自主的判断にもとづく行動が必要」「企業の社会的責任は実践的課題であり挑戦する勇気を」「業界が衆知をあつめ，たとえば約定書改善要求の問題も各行足並み揃え」…と結んでいます。わが国の消費者運動の要求や生活審議会の指摘に対する解決方法としては，文中経営理念迄さかのぼり…と強調して

いるのに反していかにも対症治療であり問題の矮小化の懸念がみえみえなのも，その後の銀行界の改善策がゆきついた結末を暗示させるものでした。

そして，大変重要なこととして取り上げたいのは，この時期における経済金融研究者の論調でした。その後の金融自由化を擁護する旗手となった蝋山昌一の論文と中小企業や市民の立場を一貫して擁護した川口弘の論文の差は著しいものがあります。

蝋山論文は一応消費者運動についての理解を示し，市場経済においても公正性を保持するには「金融制度の運営，資金配分，危険分担の点から捕らえると，強い価値基準，社会的公正の基準無しには形成されぬ」と肯定的に述べていますが，それに続いて金融制度が実際に「多くの国民に支持される判断基準にもとづいて必ず運用，変化されるという保証はない」と疑問を呈し,「統制が最適である保証はなく，むしろムダが多いということは理論的にも現実的にも明らかで，経営は社会的倫理に則して行われるべきであるという『道徳的説得』『道義論』も少なくとも経済学の立場からは意味がない」と急転させた後,「一国の経済資源がどれだけ配分され,金融業において資源がどの程度効率的に用いられているかによって，相当程度判定できる」…と効率資金配分が国民経済的機能の発揮具合の判定基準になるものとの提言に導くのでした。そして当然ながら「金融業への資金配分を改善する」には「従来規制を競争促進的に改めてゆくこと」と当初に肯定的にだされた銀行の非公正性とは反対の方向性への理論誘導がなされていくのです。この論理の歪曲はこれから後のわが国の金融業の自由化・ビッグバンの論理展開に都合よく適用されたもので，彼がまだ助教授の時，しかも国民的運動が盛んな時の発言であるのが際立っており，その後わが国金融システム主導に主な役割をになわされた訳が納得できるところです。

それにくらべて川口論文は客観的な統計資料を駆使しつつ，経済のインフレ政策によって国民がいかに苦しんでいるか，それが国民経済にとってもマイナスであることを実証した後，銀行の社会的責任の改善に触れ,「第１には，厳しいインフレ抑制策をとることが望まれるが，それと併せて，賦課方法方式による老齢年金レベルの大幅引上げを軸とする社会保障制度の抜本的改善によって，庶民の「生活必需品」貯蓄動機を国が肩代わりすることが肝要である。第３には，ある期間以上滞留する小口預金に対して物価スライド金利を付するような，零細預金者のためのインフレ・ヘッジ型資産の創設と，木材緊急輸入や思惑的売り惜しみ行為に対する行政介入を通じて木材価格の引下げを図り，投機的土地保有を抑制して，庶民の住宅建設の条件を緩和すること，さらに進んで国の手による低家賃住宅の大量供給を図ることなど，ほんとうに庶民の福祉を優先させた資産面のインフレ対策を思い切って推進することが必要」と極めて具体的に提言しています。

これと並んで，注目されるのは花輪俊哉の論文でした。彼は高度経済成長期の結果として,「製造工業部門,特に資本財生産部門に巨大な設備能力が形成されるに至ったのは当然だ」「しかし，他面，農業や流通部門および道路や住宅等の社会資本などにたいする投資が相対的に立ち遅れ，経済全体としての供給能力に著しいアンバランスを生じ」また「批判はインフレの進行によっても強化され」「高度成長は公害，物価高を生んだ犯人」「このような富と福祉の乖離は経済の危機」とし,「批判は直接公害を生みだした企業や商社の投機に向られ，銀行に対してはそれ程激しくない」「しかし，現実の投資の遂行が企業者のアニマル・スピリットと銀行の資金供給に依存すると考えれば，銀行の責任は極めて大きい」と強く指摘し，今後の銀行経営の在り方として「商社の買い占め資金も，公害企業への資金供給もすべて銀行によるところが大きいと思われる。銀行は従来の形式的公共性基準からすれば，このような資金供給に責任を感じる

必要はないかもしれないが，実質的な公共性基準からすれば，銀行の貸出行動は一層慎重であるべき」として「新しい経済騎士道的銀行」であるべきだと提唱しています。また金融政策の転換を求め,「中小企業向金融は従来引締期に大企業の金融的クッションとして利用されてきたので，福祉実現のために，これから中小企業金融の差別的貸出をなくすようにするならば，金融政策の有効性はそれだけ損なわれるだろう。国民経済全体としての立場からみた投資のバランスが望ましいならば，政策当局は単に量的な金融規制だけで十分に効果をあげることは難しく，どうしても質的規制を付加していくことが大切であろう」と強調していました。

また，飯田経夫論文は皮肉な口調で銀行の公共性という建前が「実際の行動が伴わないこと」を求人活動の実態から述べた後，国民の預貯金がインフレによって大幅に目減りしているが，それによって大衆は自分らの目減り金利で産業育成を「無償の行為」に耐えて行っていることこそ「公共的」で,「日本経済の高度成長」は大衆の「涙ぐましい犠牲・献身」の結果ではないかと告発していました。

その他に目立ったものは，山家悠紀夫（第一勧銀）論文で，企業の「社会的責任」は第一に社会的費用を負担すること，第二に消費者主権を尊重すること，第三に利潤追求することと規定した上で，結論として企業は「社会的無責任な行動で社会に迷惑を及ぼさぬこと，消費者を尊重して意見を十分聞くこと」としています。銀行員の発言なので控え目ですが考慮に値する意見でしょう。

(3) 銀行協会・大蔵省の対策

国民の運動とそれをめぐる金融界の動きに対して，大蔵省と銀行協会の対応はどうだったかを表３に要約しましたが，内容について逐条説明することにします。

その前に，銀行協会と大蔵省を同一次元で扱っていますが，その訳は，記録から見る限り

表３　大蔵省・銀行協会の対応事項

年 月 日	関連項目	発信元
72.11.17	金融機関の土地取得関連融資について	大蔵省銀行局
73. 4	各種預金規定及び代金取立規定の制定	全銀協
73. 9.18	おどり利息廃止の決定	同上
73.12.25	当面の経済情勢に対処するための金融機関の融資の在り方について(いわゆる選別融資通達)	大蔵省銀行局
74. 3. 5	ﾌﾟﾗｲﾑ方式による銀行貸出の実質年利表示について	全銀協
74. 4	過度な歩積両建預金の自粛指導	大蔵省銀行局
74.11	政治献金の実施を見合わせ	東銀協
74.12.	大口融資規制の実施	大蔵省銀行局
75. 3	普通預金の付利単位の引下げ	各銀行
75. 6. 7	福祉定期預金の実施	全銀協
76. 5.19	賃金支払の確保に関する法律案	国会

両者は不即不離，相補完しながら事にあたっています（時には若干の食い違いが生じていますが，本質的には一致して解決に当たっている）ので，共通の項に括って記述した方が本質を理解しやすいと思ったからです。

土地取得関連融資についての規制が発動されたのは，過剰流動性の発生と企業の投機的な投資を煽った金融機関の行動に対して社会的な批判が起こったからです。この間の事情を1973年銀行局年報は次のようにのべています。「一昨年来，全国的に企業等による土地に対する投資が活発化し，地価の異常な高騰がみられた。地価騰貴の基本的な要因としては，経済の高度成長に伴う人口・産業の都市集中等があげられようが，金融緩和を背景とする金融機関の行過ぎた土地融資がこれに拍車をかけているとの批判もみられ，社会的に論議を呼んだ。地価の異常騰貴は，①大都市周辺における住宅地の確保を困難にしたばかりか，②公共用地の取得価格が上昇した結果，公共事業の円滑遂行を妨げ，③土地の非効率利用によるスプロール化をもたらす等，緊急に措置を要すべき政策課題」となったと，国民運動の指摘を裏づけていますが，その規制は，銀行局通達により,「土地の買い占めや買いあさりを助長し，投機資金として利用される事のないよう，各金融機関の自粛を要請したもの」で，具体的には「土地取得関連融資の増勢を，総貸出の増勢以下に抑制すべく各金融機関はそれを目途に自主的調整を図る」というものでした。

規制効果は72年度後半からあがってきたと説

明していますが，反面，農林系金融機関から資金が融資されて抑制政策に尻抜け状況が生まれるという事態が起っています。即ち，73年度末貸出残高の伸びは，農協では約45%と，72年度残高の伸び16%の約３倍を示しています。また，農信連の伸びは両年度に亙って33%，48%と極めて高い伸びを続けており，都銀が26%から14%へ下落したのと好対照を示していました。そこで，農信連に対する融資増加規制が行われると同時に大蔵省は農協系金融機関が貸出を急増させた原因とみられる銀行の貸出保証にたいしても73年10月以降強く自粛を求める個別指導を行いだしました。

この規制は翌73年12月の選別融資通達に発展し，狂乱物価・買占め・売惜しみを抑制し「国民生活の安定のために生産を促進する必要のある－即ち医療・教育・住宅等国民生活の基盤として不可欠な資金，“石油･電力の節減により顕著な影響を蒙る中小企業の経営維持等にかかわる資金”を優先的に取り扱う他，“設備･建設投資規制により抑制すべき資金，在庫積増・売惜しみ等投機的に使われる恐れのある資金”などは抑制する」という内容でした。この選別融資通達は74年2月「過度な在庫積増資金については計画的回収の措置をとる等」一層規制は厳格化されました。

そして，銀行の融資規制として「大口融資規制」を設ける事によって決着を付けた形になりました。即ち，「従来から大口融資規制は必要性が認識されていたが，国際競争力強化のため企業の積極的な設備投資にたいする資金需要があり，しかるに企業内部資金が不十分で，かつ，資本市場が未発達だったので銀行融資にたよらざるを得なかったのが具体的規制に至らなかった理由」でした。しかし，わが国経済の諸情勢が変化し，投資優先の経済運営からの転換等に加えて，「融資を通じる銀行と企業との関係の適正化に関する社会的要請が強まった」ことにより「融資の改善を図る一環として」大口融資規制実施が行われたと説明しています。規制の目的は（イ）銀行資産の危険分散のため，（ロ）銀行信用の適正な分配のためとしていますが，特に後者が国会において議論され「銀行の一部企業にたいする大口融資により，銀行と企業の結びつきがより一層強まり，またそうした資金が投機へ流れたり，企業の系列化に用いられている」という批判が，大口融資規制により改善されれば，さらに望ましいと解説しています。そして規制の基準は「一債務者にたいする貸出金の合計は銀行の自己資本の20%を超えてはならない」としたのは，諸外国の例や相互銀行等の中小金融機関にたいする現行基準にならったものでした。

また労働組合側からの要求を慮り賃金支払確保法が成立したのも特記すべき前進でした。大蔵省が主として中小企業への緊急融資実施・歩積両建自粛指導や大口規制など一連の融資規制を行ったのに対して，全銀協のとった改善行動は，経団連や大蔵省の意を受けて，主として銀行の業務や取引方法の改善に向けたものが目立ちます。73年9月には，「銀行の社会的責任の検討について」銀行大会の所信との関連もあり，「金融問題調査専門委員会」を設置して，①銀行の社会的責任論発生の背景をどう捉えるか②銀行に対する批判をどう受け止めるか③銀行の社会的責任を同感が得るか④新しい時代の銀行のあり方を，柱に検討する事になりました。しかし，同年12月の「社会的責任に関する委員会」では，（当面の検討事項）が①各種事故の絶滅を期するための諸施策②消費者ニーズの把握と相互の意思疎通を図るためのよろず相談所の拡充策と広報活動の在り方③地域社会に貢献するための方途としての広告合理化措置の見直し④営業報告書の記載方法内容等の改善（銀行店舗の看板照明の自粛）と部分的になっており，委員会の決定事項も「現下の情勢にかんがみ『広告等合理化措置』の規定にかかわらず，銀行店舗の看板照明等を当分の間下記のとおり自粛する」となり，「屋上看板への照明の自粛」「ショーウインドー等の照明の自粛」と矮小化されてし

まっています。次の74年2月には,①紙の節約に関連してPR用頒布品の自粛。②周年パーティ等の自粛。③石油，電力節減に関連して土曜日の業務活動の圧縮…が決定されました。そして，76年6月設置された「広報企画専門部会」が更にそれを発展的に銀行批判への対応策として纏めました。

このとり纏めは①社会的責任遂行のための諸施策，②コミュニケーション活動，③銀行協会の広報活動組織の３章からなっており，①では内部管理体制の強化と行員教育の徹底および行き過ぎた預金獲得競争など批判の多いものに対する自粛，②コミュニケーション活動では，これまで行われてきた「理解広告」や各地銀行協会における「よろず相談所」の意義が大きく，今後ともこのような活動や組織の拡大，強化に努めることが必要。③については，広報企画室の設置を提案する…と結論づけています。

次々と起きた銀行批判にたいしておこなわれた銀行協会の組織的結論だとすると，狐に摘まれた感じがします。もっとも，この間において銀行協会は預金約定等の改定，預金の付利単位の引下げ，おどり利息の廃止，アドオン方式の改定…と批判になった銀行の業務・取引方法の部分的改善を次々行い，最後にはインフレ被害の不満解決として「福祉定期預金」の発売によって答えたとしており，より根本的なシステムの改善を「金融制度調査会」の審議にゆだねた格好になっています。これを要約するならば，この期間における銀行行動の批判は，村野論文をもう一度読み返せば伺えるように，大筋としては銀行行動が大衆化の局面変化において国民に正しく理解されていない向きが多いので，その是正に内部管理を強化，行員教育の徹底を図るとともに，パブリック・リレーション活動を大きく位置することと結論した…といって間違いなさそうです。生活審議会や国民的批判にたいする根本的検討－銀行の社会的責任を正面から検討することを回避して，批判の強い面で譲歩して部分的修正を行い，一方国民のインフレ懸念に迎合する広告抑制と資源節約的な改善努力にすり変えたとしか思えません。大衆運動が要求する銀行の社会的責任－資金配分の公平さ，銀行取引の公正さについての疑問に対する誠実な回答とは，とても考えられません。

だからこそ歩積両建問題や中小企業金融の調整弁的役割の持続が改まらず，不動産関連融資の抑制規制の教訓があったにもかかわらず，その後の1990年代に起きた住専（住宅専門金融機関）の総量規制，農協・信組の尻ぬけ規制という過ち？を再び繰り返す結果になったのではないでしょうか。

(4) 銀行の社会的責任はどう結論されたか

70年代前半に起きた広範な銀行批判にたいする収束は，個々の改善行動は上述したとおり，部分的な改善などによって対応されましたが，金融システムの根本的な見直しが国民的にも，金融機関側からも必至となり，それが75年5月金融制度調査会の設置となり，以後4年間に亙って「銀行の役割」の「銀行の資金配分機能の在り方」「銀行経営上の諸原則」「銀行の取引，サービス面における諸問題」「銀行業務の範囲」「銀行に対する監督等について」など審議された結果が79年6月20日「普通銀行の在り方と銀行制度の改正について」の答申となりました。この答申の大きな意義は,「経営の健全性を確保しつつ，経営の効率化の追求と国民経済的見地からみた適正かつ公正な機能発揮の両面の要請に調和のとれた形で答えていく」必要があるという考えが新しい特色として打ち出されてきた」(吉野昌甫，雑誌「金融」79.8）のです。以下具体的に，内容をみると銀行の高い公共性は「一つは，銀行が信用秩序の維持および預金者保護に対して経営の健全性の確保を通じて密接に結び付いている点」「もう一つは，銀行が国民経済や地域経済に対して果たしている資金供給ないし配分，国民のニーズ等に適合した金融資産の提供が国民経済的・社会的に重要な影響を与えるという点」が高い公共性をもつ理由とされています。

そして「社会的公正の見地からの要請は，従来に比べて銀行の取引対象が中小・零細企業や個人へと拡散し，銀行機能発揮に際して，中小・零細企業や個人に銀行取引の機会を公正に提供をしていくこと等に配慮を求める」ようになったとし,「公共性および社会的公正の面で銀行に社会的責任を果たすよう」答申であげているもののうちに，④土地投機等社会的に著しく問題のある企業活動を助長するような資金供給を抑制していくこと，⑤中小企業及び個人に対する融資を受ける機会の公正な提供，個人取引の適正化及び歩積・両建預金の解消への努力等社会的公正を確保していくこと…を挙げています。

70年代に始まった国民的な銀行批判の結果が,このように金融制度調査会の答申に生かされ,新銀行システムにビルトインされるかに見えました。しかし，そうではありませんでした。大手銀行は，銀行法の改正に当たって，答申の中にある「適正な資金配分」という内容が法文中にもれ込まれることに反対して,「銀行法改正に関する意見」(79年3月)において「目的規定」に適正な資金配分などといった拡大解釈できる用語・表現を避けること，銀行の公共性は「預金者保護と信用秩序の維持を図ることが根幹」で「適正な資金配分」の内容が盛り込まれないようにつよく要望したのです。そして銀行の資金運用に行政の介入を懸念させるような表現が入ることに反対し,「銀行の自主責任原則で，銀行の創意工夫と経営努力の発揮を促進させることが，競争と能率の追求を通じ，金融組織全体として国民経済のため有効に機能できる」として,第一条の目的規定の「資金の適正配分」が「金融の円滑化」になり，さらに「銀行の業務の運営についての自主的な努力を尊重するよう配慮しなければならない」という付帯条件が加わったのです。

銀行局年報も,「この銀行の自主的対応による公共的・社会的要請に対応する道を設定したことは，諸外国の法制にも例がないが，成果の上がることを期待したい」(昭和56年版）と特記せざるを得ませんでした。あきらかに，これは,蝋山論文が主張する資本の自由競争こそが市場の資金の効率的配分を導き，結果的に市場は最適な資金供給状況を生み出すという「金融効率化」路線が，答申で強調された「資金の適正配分」という「銀行の社会性」をなしくずしにし,脇にどけてしまったことに他なりません。

そして，この強引な路線がバブル期の金融腐敗・崩壊につながったのです（谷田庄三氏の「現代日本の銀行資本」(1975.12.10, ミネルヴァ書房)「金融自由化と金融制度改革」(1986.5,大月書店）は，この間の「金融機関の社会的責任」「金融の民主化」について追究した本格的な論文で，その観点と指摘以上のなにものも私は加筆できませんが，銀行の社会的責任を果たさせるべく起こされた運動が，どのような経緯をたどって変容し終結するのかを確認するため,あえて私なりに展開したことをお断りします)。

3　90年代における銀行の不祥事件の経緯と対応

80年代後半から90年代にかけて各種の銀行・証券会社をめぐる不祥事件が発生しました。株価の低落を糊塗するため野村，大和，日興，山一の大手４社が1987年10月から90年3月まで大口投資家への巨額の損失補填を行ったこと，広域暴力団稲川組との取引が野村，日興の両者で行われたことにたいして,91年7月営業自粛指導が行われました。また，89年から91年にかけて三和銀行,長銀など各大手銀行が大企業にCPを発行させ，その見返りに紹介預金を斡旋した事例が頻発しました。これは本来不必要なCPを,紹介預金の高利回預金で利鞘稼ぎができることを餌にして大企業からCPを発行させて自行の割引手数料稼ぎとした上で，自行の関連会社への過剰融資の原資を提供してバブルを煽り，その後のコスモや木津信組を破綻に追い込むことになったものでした。

さらに，90年5月～6月には個人情報の流失事件，同7月借名口座問題，同年10月には住友銀行

青葉台支店支店長による仕手集団への浮貸し事件が起こり，91年7月には富士銀行東京３支店をはじめ協和埼玉，東海など一部都銀の幹部行員による架空預金証書発行による不正融資関与事件が発覚，翌8月13日東洋信用金庫の一支店長の同様事件が発覚するなど巨額の不正融資が各銀行で行われていることが暴露されました。

これら銀行の不祥事は，従来の不祥事と違って，額が何百億円，何千億円という巨額であること，証券・銀行業界のトップ機関の幹部行員が関与していることなどから，いわゆる個人の犯罪というより，銀行・証券会社の組織的犯罪であるという批判が強く起こりました。要約すると，イ）暴力団への貸付，ロ）預金証書の偽造，ハ）土地・株式などによる資産インフレを煽る投機資金の供給，ニ）一部顧客への損失補填。証券会社では加えて“飛ばし”などを通じる粉飾決算への荷担，顧客の預かり資産の無断借用・運用による損失などがあげられています。

銀行批判がまき起こりました。「銀行の社会性・公共性が問われている」（金融財政事情90.10.22），「誰のための銀行か－都銀の利益至上主義を突く」（金融ジャーナル91.2），「金融・証券不祥事－再発防止のルールをどう編み出すか」（金融財政事情91.9.9），「銀行の公共性と社会責任」（三木谷良一「金融」92.3），「シンポジウム『銀行の社会的責任と民主規制』」（銀行労働研究会93.7）…などでした。

そこで，全銀協は「業務運営体制の在り方等に関する改善措置について」（91.3.11）を通達し，業務運営の改善を促しました。それによれば，「バブル経済の消長や金融の自由化・国際化の進展がもたらした金融環境の急激な変化」の中で「審査，事務管理，内部検査等の内部管理体制の整備が不十分なまま業務推進を行ったとの批判は否めない」とし，＊銀行批判の中に銀行の実情について十分な情報を得ていない向きもあるから，社会や顧客とのコミュニケーションを一層深める，＊ノンバンクや他の金融機関から融資を受けてまでする協力預金は顧客に過度な負担を与える恐れがあるので自粛，＊他行預金担保融資は慎重にするとともに，発行銀行にその真正性を確認すること，＊銀行の不動産融資への取組姿勢，審査管理体制，手続き，不動産担保等に対する批判を率直に受け止める…など７項目にわたる改善措置を提起しました。

全銀協会長みずから出席して一般市民との懇談会を開くなど（91.10～11，「金融」）したのは，銀行批判が国民の銀行とのコミュニケーション不足という認識を印象づけ，国民の不満を和らげようとする意図が推察できます。

その後92年7月，全銀協は「銀行の公正取引に関する手引き」を作成し，会員銀行に配付して“公正取引”を行う基礎である「独占禁止法」の概要説明，同法の遵守プログラム作成に関する指針をのべた後，「独占禁止法の問題に，全銀協が積極的に取り組み，傘下の銀行に対して，その理解と遵守を求めるということはかつて無かったことで，この意義は極めて大きい」「昨年大きな社会問題となった金融機関の不祥事における批判の中でも，銀行の行動についてその透明性・公正性が確保されるべきという指摘がなされ，対応が喫緊の課題となっている」と結論しています。では，どんなことに気をつけるのかという内容では，「業界の談合行為」の禁止をあげて，貸出業務では金利にかかわる共同行為，貸出の制限・取引先の制限などの共同行為を戒めた後，貸出にかかわる不公正な取引として「貸出先にたいし排他条件付取引・抱き合わせ取引・拘束条件付取引などの『条件』または『方法』で取引を行ってはならない」など示して，各行が参考資料とするように付言しています。地銀協は「独占禁止法」の解説を「地銀協月報」（1992・8～93.3）に８回に分けて連載し，強く注意を喚起しました。そして，1997年には「銀行の倫理憲章」を制定し「銀行の社会的責任の重要性を再認識し，信頼回復を図るための行動指針」と内外に公表しました。その内容で「不断の努力についての決意」として挙げられたのは，「社会的責任と公共的使命の重みの再認識」「質

の高い金融サービスの提供」「法令やルールの厳格な遵守」「反社会的勢力との対決」「社会とのコミュニケーション」で，各行に「コンプライアンス推進室」が設置されました。

だが，このような不祥事に端を発した銀行の“組織的な犯罪”とそれへの反省にもかかわらず，バブルの崩壊と不況の深化によって，さらに深刻な問題を露呈するに至りました。それは，バブル時代において，高騰した地価の土地建物を所有する個人，中小企業が資産承継による税金対策として銀行から融資を受けた債務が，元本割れや賃借人の不足により返済が困難になった事例が続発したこと，そして銀行側からの厳しい債権回収に耐え兼ねた人や企業によって抗議運動が発生したことでした。

「銀行の貸し手責任を問う会」が1996年1月発足しました。会の活動目的として①バブル期の銀行の融資行動および被害の実態を明らかにする，②調査・研究活動を通じて得られた成果をもとに，銀行の貸手責任を明確化する立法措置を国会や政府に働きかけてゆく，③問題を社会に広く訴え，社会的支持を得て運動を広めてゆきたい…というものでした。 また，これに期をおなじくして日本弁護士連合会は第39回人権擁護大会で「銀行取引における消費者の権利確立を求める決議」(96.10)を採択し，①銀行が消費者に融資を実行する際に不適正・過剰な融資は回避されなければならず，銀行自ら投機資金や過剰融資の勧誘をするようなことがあってはならない。②銀行と消費者との契約の対等性を確保し，消費者の権利を擁護する観点から（１）約定書が顧客の手元に残らぬ差し入れ方式の取りやめ，（２）銀行の民事上の責任を免除する規定，銀行にのみ契約内容の変更権を認める規定など改める。③現行法規に欠落している銀行の融資業務における行為規制の立法措置を求める…と公表しました。

今回の運動は70年代の運動と異なって，労働組合がイニシャチブをとることから脱落し，市民が自らグループを立ち上げて“銀行批判”の運動を始めたのが大きな違いと言えましょう。そこには，労働運動の大きな後退によって，国民の銀行批判を大きく取り上げる組織を失ったところから，市民運動が自衛上やむをえず，自らの手で立ち上がらざる得なかった実態とそれを強力に支持する良心的市民やNPO勢力の発生・成長を必然にした姿が見てとれます。また，いくたびも銀行批判によって経営姿勢を正し，社会的責任を自覚したはずの金融業界が，経済原理を盾にとって，競争原理こそ市場の適正配分を達成できる正しい方策で，それには銀行の自主性と自由裁量が必要である，うまくいかなかったのは信用リスク管理や自由化対応の未熟さによるという哲学になお固執しているのが伺えます。この主張は銀行業界の金融自由化の根本を支えているかなり強固なものです。

銀行の社会的責任や公正さについての国民の要求実現は，まだまだ端緒についたばかりで，「変額保険」の裁判結果も「錯誤による契約として無効」（変額保険の東京地裁判決，銀労研調査時報，96.8－9合併号）など，部分的に認められだしたばかりです。しかし，70年代からの運動とそれにたいする金融機関側や政府の対応を学習してきた中小企業や市民は，より本質的な銀行システムの改革に向けて運動を発展させるようになってきました。「銀行の貸し手責任を問う会」では，「銀行取引消費者保護法」の制定を求める提言（97.1）を国会各党と政府に行いましたし，日本弁護士連合会は「銀行の融資者責任」（97.3）を発表し，その中で「貸金業者や割賦販売業者が受けている行為規制については，銀行にも同様の規制が及んでしかるべきだ」として，①過剰貸付等の禁止②貸付条件の掲示③貸付条件の広告④誇大広告の禁止⑤書面の交付⑥受取証書の交付⑦帳簿の備え付け⑧白紙委任状取得の制限⑨取立行為の規制⑩債権証書の返還⑪債権譲渡等の規制⑫契約解除の制限⑬契約の解除等に伴う損害賠償額の制限⑭抗弁の対抗⑮信用情報の適正な使用等⑯クーリング・オフ…の16項目の提言を行ったのが，もっとも代表

的な「銀行取引の公正さ」を求めるものと言えましょう（末尾資料参照）。

4　銀行の社会的規制を実現するために

銀行の個々の業務行動の社会的責任ではなくて，銀行システムとして社会的責任－資金の公正配分についてもつべきだという世論は，バブル期の銀行行動や地球の環境汚染にたいする銀行融資の在り方をめぐって，90年代に入って世界的に急速な展開を示しています。その流れを見てみましょう（表４）。

世界で初めて，経営の理念と運営方針に画期的な倫理観を導入したのは，イギリスのコープ銀行でした。12項目の「やろうとすること，やらないこと」①人間精神を抑圧したり，人権を侵害したり，拷問器具を作るような制度や組織への金融サービス・サービスをしない②抑圧制度をもつ国の武器の製造販売を利するような融資はしない④搾取的な工場，農業生産方法を用いる会社を支援しない⑥殺伐なスポーツに関する組織を支援しない⑨環境保護活動を活動スタンスにする事業を鼓舞する…などを宣言し，それは多くの人々の支持を得て，業容も飛躍的に伸長したのでした（詳細は英コープ銀行の行動規範，拙著「地域再生の協同金融」第7章第4節参照ください）。

また，リオで開かれた「国連環境計画」にもとづく国際会議で採択された声明は「経済発展と健康な環境の追及は両立させるべきで，銀行はそれに責任を持つべきで，それにふさわしい銀行商品やサービスの提供を支持する」など環境保全についての銀行の前向きな関与を提起し，52カ国の銀行代表の一致を見たのです（この合意にはなぜか日本，フランス，アメリカなどの国の主要銀行が参加しておりませんでした）。

さらに，1995年10月には，協同組合国際連合のイニシャチブによる21世紀の課題として「環境面で安全かつ健全な持続可能な発展を図るために金融メカニズムの積極的な活用が必要」という合意を発表するなど金融システムの社会的役割の重要性が次々と提起されるようになりました。

表４　銀行の社会的責任・使命の新提案

年 月 日	項 目	発信元
1992. 3	経営の倫理規範を発表	コープ銀行
1992. 5	環境と持続可能な発展に関する銀行による声明	リオデジャネィロ国際銀行会議
1995. 5	地域再投資法の評価方法変更	アメリカ
1996.10	協同組合のアジェンダ２１	協同組合国際連合
1992. 7	米国「地域再開発法」をめぐる最近の状況	高田太久吉
1994.11	地域経済振興と経済民主主義運動	相田利雄
1995. 2	金融機関の貸し手責任と消費者保護	楠本いく代
1997. 3	銀行の融資者責任	日本弁護士連合会
1998. 6	地域社会にたいする銀行ｼｽﾃﾑの責任	平石裕一
1998.10	日本版 CRA を金融再生のため今こそ	柴田武男
2000. 3	今こそ「金融ｱｾｽﾒﾝﾄ法」を制定しよう	山口義行

世界の潮流とは反対に，わが国ではバブル崩壊の度合いが急速に進み，自己資本のBIS基準を割り込んで不良債権処理に苦闘した都市銀行は，経営のリストラを大幅に進める一環として中小企業融資額の削減を行いました。96.3から99.3の３年間に，融資額残高は一挙に14兆円減額し，融資先数も13万先の減少となりました。削減された中小企業の経営規模を一先当り融資残で見ると96.3に平均１億２千百万円だったものが，99.3には１億２千４百万円となり，規模の漸増傾向が読み取れ，その間の減少企業残高は平均一先当り１億４百万円と相対的に額の低い層が切り捨てられていったようにも受け取れます。中小企業団体を中心に「貸渋り」「貸剥がし」に抗議する動きが起こりました。

そして，中小企業家同友会全国協議会の金融に対する国への要望事項も「過度な歩積・両建の禁止」や「信用保証制度の改善」など個別の項目要求から次第に包括的な金融システムの改革要求に発展して，2000年においては「国民と中小企業に優しい金融システムを」の表題のもと，「金融機関の公共性を維持させる」「銀行と借手の取引慣行のゆがみを是正する」「裁量行政から利用者参加型行政へ」…と核心を突く要請に変わりました。

世界の金融システムへの改革要請の影響もあって，わが国の銀行批判の運動に大きな影響

を及ぼした論調は，アメリカの「レンダー・ライアビリティ」の実情を実際に調査した上で，論文にまとめた楠本いく代氏の著書であり，一連の論文でアメリカの「CRA」の内容とわが国の銀行システムとの比較を明らかにした高田論文の功績があります。そして，筆者はCRAの内容を明確化させた上で，「日本への導入の提言」を1998年にしました。それを独自のアメリカのNPO活動調査などの経験をもとに補強したのが柴田論文ですが，これらの論文を咀嚼した上で，愛知や福岡などの各地中小企業家同友会との研究の上にたって，中小企業家同友会全国協議会や政策フォーラムの協力のもと，実際にわが国の金融システム規制に適用しようと獅子奮迅しているのが，山口氏ということが言えましょう。

5　銀行の社会的責任を明確化する具体的運動と問題点

(1)「金融アセスメント法案」と「金融円滑化法案」の比較

これからは，山口氏の提言と，それに動かされた民主党の立法化への動きなどをのべた後，この法案が本家のアメリカCRAに比較する時，どんな点を配慮して成立を期すべきか考えたいと思います。山口氏の『金融アセスメント法』の骨子は「預金金融機関の社会的役割を考慮に入れた総合的な調査を行って，各金融機関に対する評価・格付けを行い，それを国民に向けて公表していくことを，監督官庁に義務づける法律」と定義して，その評価項目は「円滑な資金需給」として「営業地域の資金需給に影響はどうか」「特に中小企業へはどうか」「融資条件変更などでの資金供給の安定性にマイナス影響はどうか」，「利用者利便」について「書面による融資基準の公表や拒否理由の通知」「物的担保主義や連帯保証人主義からの脱却への努力」，最後に「経営の健全性」として「不良債権額」「自己資本比率」をあげています。この法案の最初の「円滑な資金需給」がアメリカのCRAに相当するもので，「円滑な資金需給」の一部と「利用者利便」は，貸し手責任の会と日弁連がすでに提言しているところですし，最後の健全性については政府指導で「自己資本比率中心」に，すでに行われているのは周知のところです。

彼に代表される法案の新しい意義は，その評価を行う政府機関の設置と金融機関への義務付けですし，その情報を公開させて国民の批判を受けさせる公開性にあります。また，その正当性を審査する審査会の設置と遵守しなかった場合の罰則規定を設けていることでしょうか。

この提案に対して政党として，民主党の大蔵・商工部会が法制局の事務部門に計って試案として纏めつつあるのが「金融の円滑化に関する法律案（仮称）」です。以下この法案の骨子を山口案との比較を中心にみてみます。基本理念として３項目あげていますが，第１が「国民経済における役割の重要性により“社会的に要請される分野への必要資金の供給”とその円滑化」，第二がそのため「地域経済の発展と中小企業者の事業活動への“効果的資金供給”の配慮」，第３がそのため「金融機関の“情報の開示”を図る」と謳っています。そして，内閣府に「金融円滑化委員会」を設置し，諮問に応じて「金融の円滑化に関する重要事項の調査審議をする」。「そのほか」，委員会は個々の銀行の業務運営に関する「融資の状況」「融資の手続き」「経営の健全性」などの調査を「毎年，内閣総理大臣に報告」するが，それは項目ごとに「個々の銀行等を相互比較した結果が明らかになるよう努めなければならない」，「総理大臣は，これを国会に報告するとともに一般に公開しなければならない」…というような条文です。

一読すれば，これは1970年代に金融制度調査会が答申した趣旨の繰り返しであることは明らかですが，目新しいのは，「項目ごとの銀行相互比較」が「国会と一般公開」へ義務付けがなされることでしょうか。しかし，山口提案の「営業地域における融資実行状況比較」というブレークダウンした表現はありません。また比較

の「結果評価の格付け」も言及されていませんし，審査結果の批判を審議する調停機関の必要性や遵守しなかった時の罰則規定もありません。このような規制は市場経済における銀行行動の自主性に反すると金融制度調査会の答申が銀行法に盛り込まれる折，削除された考えが，民主党内の大蔵部会において強い意見として受け継がれているようです。法文には基本的なものが表され，あとは行政当局が通達等により管理指導することになりそうですが，中同協の要請にもある「裁量行政の改革」はこれでは実現しそうもありません。

(2) ＣＲＡは差別的な金融サービスを抑止する法律

アメリカのCRAと比較してみると何処が違うのでしょうか。1977年に制定された法の条文は簡潔に以下のことを確認しています。

①規制対象金融機関は，事業を営むことを認可された当該地域における利便性とニーズに，その預金関連施設（facility）が役立つことを証明するよう本法律によって要求する。 ②当該地域の利便性とニーズとは，預金面のサービスと同様に，融資面のサービスに対するニーズを含むものである。

③規制対象金融機関は，営業認可を受けた個々の地域の融資ニーズに継続的で積極的に適合する責任を負う。

そして監督機関が「各々の対象金融機関の検査時において，それら対象機関が安全で健全な営業を保持しつつ，認可された個々の地域の融資ニーズに適合するのを促進するよう，その職権を用いることを要求する」としているのです。

際だった特長は,「個々の地域の預金特に融資ニーズに継続的で積極的に適合する責任」を強調するとともに,「その適合を促進させる職権行使を監督官庁に要求している」ことではないでしょうか。

なぜCRAが「個々の地域」を強調しているかは，その法律名称が示すとおり，当該地域へ資金を再配分すること（言葉を変えれば差別的な金融サービス抑止）こそ，法律の根本目的だったからです。そしてこの地域へのこだわりは，しばしば政府各機関のホームページやマニュアルなどでことわっているように,低所得者層(国勢調査における中位所得値を100とみて，その80%以下の層への信用供与状況がCRA問題の対象）やマイノリティ（少数派層－黒人，アメリカ先住民，アジア系住民など）の居住地域を意識しています。その歴史的背景は60～70年代に金融機関がこれら地域に対して融資拒否を行った為，社会問題化した結果，その救済の為「住宅抵当開示法」（1975年）などの法制化がなされた後，その実効力を保証する為制定が行われたものです。

CRAは制定後, 89年の第１回改定で格付けや,各検査項目にたいする検査官の評価結果，根拠など内部記録の公表化が図られ，第２回は95年に評価項目が簡素化され, 今日行われている「貸出」「投資」「サービス」の３項目に集約されました。また，99年の「金融改革法」の成立の際,CRAも改正され「中小規模金融機関のCRA検査の頻度軽減」などなされて今日に至っています。

具体的な検査項目は①貸出の査定…対象となる貸出は，住宅ローン，中小企業・農業向け貸出，地域開発むけ貸出，②投資の査定…地域開発を主たる目的にする団体への出資・献金やマイノリティ所有の銀行への預金活動が対象，③サービスの査定…支店網分布や新規出店・店舗廃止の状況，利用可能なサービスやデリバリーチャネルの状況，および社会貢献活動の実施状況が対象となっています。

査定の評価格付けは優秀，良好（かなり良好,やや良好), 改善必要, 不適合の４ランクに分かれています。どういう点が改善必要と評価されるかみますと，a）融資では…イ）当該地域で,住宅抵当, 中小企業, 中小農業, 消費者へのローンの件数・金額からみて，信用ニーズへの責任が貧弱，ロ）地域内のローンの過少占有率，ハ）

地域内で様々な所得水準の個人と規模の事業体（農業も含む）にたいする銀行商品としてのローンの貧弱，ニ）低所得者層や年商100万ドル以下の事業体への信用ニーズの貧弱，ホ）低・中以下の所得層の個人や地域の信用ニーズにたいして革新的・弾力的な貸出慣行が用いられない。

b）投資では…民間投資家から日常的に提供されぬような地域投資の貧弱さ，革新的もしくは複雑な適格性をもつ地域開発投資の適用が欠如しているなど。

c）サービスについては…サービス提供範囲が変更される場合，店舗の改廃がデリバリーシステムへのアクセス面で不利になる，特に低・中所得層の地域などに，当該地域内でサービスが異なることによって不便が生じること…といった風に具体的です。

そして「改善必要」以下に該当した銀行は，戦略目標を立てて経営の改善を一定期間以内に達成しなければなりませんし，それは地域の新聞に告知し，それに対する一般大衆の疑問や注文に答えなければならないと規定されています（セクション228.27，戦略計画）。また，CRAによる評価・格付けの書面は，銀行の営業店のロビーで入手可能であり，実績に対するお客の評価は監督官庁に送付可能であるし，過去２年間にわたるCRA関連資料の閲覧も可能である等…広く告知が義務付けられてもいます。

店頭告知やホームページをみれば誰にでも容易に読み知ることができるのですから，「裁量的な行政から国民参加型の行政へ」の要望をまさに地でいっていると言えましょう。しかし，このようにCRAが実効力を発揮できているのは，アメリカのNPO組織に代表される国民の側からの強い監視機能が働いていることを忘れてはなりません。筆者の手元にはウッドストック・インスチチュートの活動記録しかありませんが，シカゴにおける「地域貸出記録」（community lending fact book）の暦年発行による差別貸出への情報提供や「地域再資金配分を推進する道具」－あなたのコミュニティにおける貸出パターン分析への活用データなど－精力的な活動や95年に行われたファースト・シカゴ・コーポレーションがシカゴ郊外の地銀を吸収しようとした時の反対運動や97年のCRA改正の動向を巡って政府への抗議を集中するよう呼び掛けたインターネットなどが印象的です（この項目に関しては，全信連（現信金中央金庫）の［NEWYORK通信第37号」と「アメリカの地域再投資法とは」（高田太久吉，月刊民商2000.6）を参考にしたことをお断りします）。

(3) 銀行に社会的責任を真に自覚させるには

銀行の資金配分の公平性，金融取引の公正性を真に実現することは，なかなか容易ではないことです。しかし国民各階層の運動と世界の世論の進展によって着実に改善が行われているので，その速度を増させ成功に近付けるために工夫をしなければいけないことを歴史的な事実を振り返ることによって理解してみようと試みました。納得性のある解説に少しでもなったとすれば，本論文の目的を達成したことになります。

要は，中小企業や消費者がばらばらで運動を進めるのではなくて，幅広い連帯を組むこと，そして問題の正しい解決を図るには，銀行取引によって不当な差別や方法を受けている自分らが自ら問題を調査し，事実を明確化する以外に道がないことをまず認識することではないでしょうか。学者や政治家やましてや官僚に，問題の提起をしたら，後はよろしくでは決して期待する解決を得られぬことは，70年代から繰り返し起こった銀行の不祥事や不正の解決処理の結末をみれば分かるはずです。

その意味で「裁量行政から利用者参加型の行政へ」の中同協の提言は大切な意味合いを持っていると思います。私の調査解説は，もとより不十分で目の行届いていない重要論文や運動，事柄など多いと思われますが，目的実現の一里塚になれば幸いです。率直な批判・助言をお待ちしています。

□資　料□

銀行と消費者の取引を律する法の制定への提言

「銀行の貸し手責任を問う会」

〔目　次〕

1. はじめに
2. 金融取引における消費者保護法の実態
3. 苦情と訴訟の実態
（1）苦情
（2）訴訟
4. 立法の方式
5. 立法の理念
6. 立法の四つのフレームワーク
第一：取引の保護
（1）融資
1）過剰融資の禁止
（貸金業法13条，割販法第42条の３参照）
2）銀行に対する抗弁（割販法第30条の４）
3）担保の制限
4）書面の交付
（貸金業法第17条，割販法第４条等）
5）信用情報
6）取立行為の規制（貸金業法第21条）
7）担保権の実行
8）クーリングオフ（割販法第４条の３）
9）行為規制
（2）資金移動
1）事故・障害等により損害が生じた場合の当事者間の責任関係
2）無権限取引
3）瑕疵ある意思表示，無能力
（3）預金
1）預金取引の条件の開示
2）預金保険機構と消費者保護
第二：クレーム処理
（クレーム処理機関の設置と役割）
第三：銀行の社会的責任
（銀行の社会的責任と達成度の評価）
第四：統一法へ向けての法的手当
7. おわりに
補：電子商取引の法整備について

5. 立法の理念

20世紀，消費者の出現により，独立当事者間の取引を律する市民法は，消費者と事業者の資力，情報力等の力の格差に鑑み，事業者の側により高度の注意義務を課す方向に修正されてきた。その典型がPL法であり，PL法は，報償責任，危険責任等の理念に立ち，消費者の負担を軽減した。

銀行取引消費者保護法も，PL法と同じ理念に立つ。すなわち，消費者と銀行の力の格差，銀行の業務のもつ専門性，公共性，特別な信頼関係が生じやすい両者の関係等に鑑み，システムを作り，システムを管理でき，そこから利益を得ている銀行が，システムの安全を維持する費用として，取引の失敗から生ずる負のコストを負うべきこととする。

6. 立法の四つのフレームワーク

第一：取引の保護

（1）融資

1）『過剰融資の禁止』に関しては，

一.「銀行は信用情報機関を利用し消費者の資力，信用，借入状況を調査し，返済能力を超えると認められる融資契約を締結してはならない。」

二.「過剰融資の要件」

三.「過剰融資部分の負担のあり方」

四.「罰則」

等の規定を設ける。

2）『銀行に対する抗弁』については，

一.「消費者は，商品・役務購入を目的とする銀行融資を受けて商品・役務を購入し，銀行より借入金の返済請求を受けた時，当該商品・役務の販売業者に対して生じている事由をもって，当該返済請求をする銀行に対抗することができる。」

二.「消費者の取戻請求の額は，消費者の支払った額を限度とする。」

三.「形式的には購入契約と融資契約がそれぞれ独立した体裁をとっていても，販売業者が銀行を紹介している場合，銀行が販売業者を紹介している場合，販売業者が銀行の傘下にある等両者の間に密接な関係がある場合等も，一，二の規定が適用される。」

3）『担保の制限』については，

「銀行は担保を取って商品購入目的の融資を行う場合，消費者が購入した当該商品以外に担保をつけることはできない。」

4）『書面の交付』については，

「銀行は融資契約を締結した時，遅滞なく，次の事項を記した書面を消費者（保証人がいる場合には保証人にも）に交付しなければならない：

①　商号，名称，または氏名及び住所／②　契約年月日／③　貸付の金額／④　貸付の利率／⑤　返済の方式／⑥　返済期間及び返済回数／⑦　賠償

額の予定（違約金を含む）／⑧　ローン保険料，信用保証料，その他融資に関わる金融料の全て／⑨　その他省令で定める事項」

5）『信用情報』については，

「消費者は信用情報に関し，次の権利を有する：

①　情報のファイルにアクセスし，情報の性格や中身を知る権利

②　ファイルの情報のソースを知る権利

③　情報を他に公開されない権利

④　支払能力の調査以外の目的に使用されない権利

⑤　情報の内容に争いがあるときには，情報機関に再調査を請求し，もし，不明確なら，修正を要求する権利」

との規定を設ける。

6）『取立行為の規制』については，

「銀行は債権の取立をするにあたって，人を威迫し，または，その私生活もしくは業務の平穏を害するような言動により，その者を困惑させてはならない。」

7）『担保権の実行』については，

「銀行は返済不能におちいった消費者の財産に設定された担保権を実行するにあたって，消費者の抗弁を詳細に検討する義務を負う。係争中の担保物件については，裁判，仲裁，調停，あっせん等の終結までは，担保権の実行を留保しなければならない。」

8）『クーリングオフ』については，

「銀行は営業所以外の場所において融資契約の申込を受けまたは融資契約を締結した場合，消費者は契約書面を受領した日から８日間に限り，書面により当該契約の申込の撤回または解除を行うことができる。」

との規定を設ける。

（2）資金移動

振込規定約款は多くの点で消費者に過重な負担を強いるものになっている。全ての消費者が利用しなければならない電子資金取引は約款ではなく法により権利・義務関係ならびに責任の分担が明確にされるべきであり，次のような諸点に関わる立法が必要である。

1）『事故・障害等により損害が生じた場合の当事者間の責任関係』については，「資金移動システムのネットワーク内で事故・障害が生じ，入金遅延や入金不能が生じた場合，それによって生じた損害については仕向銀行が責任を負う」

との規定を設ける。

2）『無権限取引』については，

「カードの偽造，変造，盗用，紛失，その他により，カードが不正に使用され損害が生じた場合，その損害について銀行は一方的に免責を主張してはならない。」

との規定をもうける。

（3）預金

三.「預金保険機構は傘下の債務回収機関にたいし次の事項を周知徹底させる義務を負う：

①　消費者の担保物件については，裁判，仲裁，調停，あっせん等の終結までは，担保権の実行を留保すべきこと

②　組織目的に低所得層への良質の住宅の供給，環境保護等公共政策の視点を導入すべきこと

③　やむを得ず公的資金を導入する場合，その使途目的はペイオフと公共政策目的遂行の二点に限るべきこと」

第二：クレーム処理

『クレーム処理機関の設置と役割』については，

「クレームの申し出は消費者の権利であり，国はクレーム処理機関を設置し，次の職務を遂行する義務を負う：

①　金融取引全般にわたる情報の提供

②　クレームの申し出に対しては，ただちに，当該銀行の行為が法に適合したものであるかどうかを調査し，調査の結果とクレーム処理機関がどう対応したかを書面にて消費者に報告する。

③　個別のクレームに関しては仲裁，調停，あっせん等を行う。」

第三：銀行の社会的責任

『銀行の社会的責任と達成度の評価』については，

一.「銀行はその公共的性格に鑑み，次のような社会的責務を負う：

①　地域社会への利益の還元

②　融資における差別の禁止

③　融資先企業の環境問題の評価を融資の可否に反映させる。

④　消費者一般への利益の還元」

二.「銀行の監督機関は，達成度を評価し，数値で表し，消費者に開示する責務を負う。その評価値は，銀行の合併，支店開設，子会社設立等の認可に際し，重要な判断資料となる。」

《理由》一.①　銀行は地域社会から預金を集め，それらを貸し付けて利益を得ている。従って，その利益を地域に還元する視点が必要である。例えば，地域にどのようなクレジットニーズがあり，それにどう答えているか，地域の公

共の福祉向上のため，どう貢献しているか等である。こうした視点が現在の銀行行動には著しく欠けている。 ② 例えば，独身女性が住宅ローンをなかなか借りられないといった実態がある。 ③ 環境問題は，企業に融資する銀行が，企業の環境アセスメントを適切に行い，問題企業に融資をしないという姿勢を貫き，金の動きをチェックすれば，解決する部分が多い。欧米諸国では，銀行の環境問題への関心は高く，国連会議等へも積極的に参加している。しかし，我が国の銀行の関心は低い。融資にあたり融資先企業の環境アセスメントをどう行っているか，問題企業にどう融資しているか，グリーンな企業への融資にどう関わっているか等に関し評価を行う必要が有る。 ④ 近年，銀行は，超低金利下で，史上最高の収益をあげている。他方，年金生活者等の生活は，超低金利の影響をもろに受けて窮状が著しい。このような不平等な利益の配分を自ら是正し，利益の再配分を行うよう義務づける必要がある。

二. 米国には地域再投資法（CRA）があり，社会的債務を法で言明し，12の評価項目を4段階評価し，公表している。銀行の社会的責任は単に，任意的，道義的責任に留めていては遂行されないことはバブル期から今日に至る銀行行動から明らかである。銀行の社会的責任は法で定めなければならない。

7. おわりに

消費者保護基本法第二条は「国は，経済社会の発展に即応して，消費の保護に関する総合的な施策を策定し，及びこれを実施する責務を有する」と言明しており，第六条には「国は，この法律の目的を達成するため，必要な関係法令の制定又は改正を行わなければならない。」との規定が置かれている。銀行取引の分野に消費者保護法が欠けていることは，消費者保護基本法の要請を満たしていないことを意味する。本法案は消費者保護基本法の上記の条文に依拠して提出するものである。