

# ドッド＝フランク法制定過程における 米国コミュニティ銀行業界団体 (ICBA) の対応

—J. Kingdonの「政策の窓」概念を中心とした政策過程論的検討—

由里 宗之

## 1. はじめに — 本論の検討課題

### (1) 本論の執筆動機 — ドッド＝フランク法に至る金融規制改革論議とICBA

筆者はかつて由里 [2009b] (以下「前稿」と呼ぶ場合もある) において、2008年秋以降の米国の深刻な経済金融危機ならびにその元で進展しつつあった金融規制改革論議につき、米国のコミュニティ銀行業界の状況ならびにその業界団体である Independent Community Bankers of America (米国独立コミュニティ銀行家協会、以下ICBA) の主張をたどることを中心に、検討を行った。

金融規制改革論議に関し、その前稿ではオバマ政権の規制改革案白書 (*White Paper: Financial Regulatory Reform*; 2009年6月17日)<sup>(1)</sup> までの紹介にとどまったが、周知のように2010年7月には大規模な金融規制改革法(ドッド＝フランク法)<sup>(2)</sup> が制定されている。以来筆者は、前稿でたどった期間とドッド＝フランク法制定との間の1年余の期間 (2009年6月～2010年7月) にどのような政策過程 (政権・議会・金融業界団体などによる) があり、そこにおいてICBAがどのように振る舞ったのかを検討したいと考えてきた。そうすることにより、前稿と併せて、「サブプライム金融バブル — リーマンショック — ドッド＝フランク法」という米国金融業界・同規制当局にとっての激動期におけるコミュニティ銀行業界・ICBAの動きを、筆者なりに理解できるのでは、と考えたからである。

### (2) 本論に特に関連した筆者の既往論考、および本論の研究視座との関連

#### a) 米国の金融制度改革論議にかかる論考

上記の、「ドッド＝フランク法制定過程とICBA」という本論の検討課題は、主題のカテゴ

リーおよび研究アプローチ的には、筆者にとり真新しいものではない。そのような研究としては、1991～1996年の金融制度改革論議（その立法成果としてはFDICIA法・リーグル＝ニール法など<sup>(3)</sup>）を対象とした由里 [2000] 第5章、および、1999年金融制度改革法（GLB法）<sup>(4)</sup>に至る論議を対象とした由里 [2009a] 第5章があり、本論はそれらに続くものとして位置づけられる。

すなわち、「米国における近年の顕著な金融制度改革論議とICBA」というテーマを、政策過程論を援用（本節（3）にて後述）して論述する論考として、本論は筆者にとり3度目の執筆機会となる。しかもドッド＝フランク法は、1980年代以降基本的に規制緩和の方向に進んできた金融規制関連立法の流れとは異なる、規制強化の方向の大規模な立法である<sup>(5)</sup>がゆえ、筆者にとり再び筆を取る誘因としては十分なものである。つまり、先の2論考で論じた金融規制（緩和）論議の流れが、リーマン・ショックに端を発し世界的影響をもたらした米国発の大規模な金融経済危機を経て、どのように変化または変化しなかったのか、という問題意識が、本論の執筆動機の一つとなっている。

なお、「ドッド＝フランク法に至る政策過程とICBA」という本論の検討課題のうち、「～とICBA」の部分に関しては、申すまでもなく筆者の研究者としてのほぼ一貫したテーマである米国コミュニティ銀行諸行・業界への関心の一環をなすものであり（次のb）にて言及）、その点もまた、由里 [2000] 第5章および由里 [2009a] 第5章と同様である。

#### b) IBA（ICBAの原組織）にかかる論考

最も近時の論考である由里 [2016] の、その冒頭近く（p.2）において筆者は、下記の引用文のように記した。本論で具体的に描出するICBAの2009年から2010年にかけての連邦政策過程への積極的なロビー活動と少なからぬ影響力、ならびに代表的な銀行業界紙*American Banker*からの着目度の高さと、同稿にて追った同組織の草創期との対照が、筆者には鮮烈であったからである。

[ドッド＝フランク法制定に至る政策過程での] 上記のようなICBA…の諸活動の規模・存在感（政策関係者やメディアが着目する度合）に比すれば、その元々の発足時の規模や注目度は、極めてささやかなものであった。…1930年5月に…前身たる独立銀行家協会（Independent Bankers Association [IBA]）が設立されたことに関し、英文でも既往文献はほとんど存在せず、当時の*American Banker*紙も記事にはしていない。

由里 [2016] で述べたとおり、ICBAの原組織たるIBAは、当時の小銀行諸行の存続にとり脅威となっていた大手銀行持株会社の拡大に銀行規制上の歯止めをかけることを目的に、米国中西部のミネソタ州にて発足した。当時既に、全米的に組織力（小銀行の会員を含め）・政治

的影響力ともに確立された American Bankers Association (米国銀行家協会、以下 ABA) が存在していたなか、小銀行が独自の業界団体を発展させることは容易ではなかったが、約四半世紀後の 1956 年には連邦議会レベルで銀行持株会社法が制定される、そのことに寄与したロビー団体の一つへと発展した。しかしその頃でさえ、IBA はワシントン DC に常駐のオフィスを有していなかったのである。

このような草創期・初期の状況に比すれば、本論で描く 2009 年～2010 年頃の ICBA の議会・政策当局者に対する関与の度合いには、隔世の感がある。その一方、「大手銀行の勢力拡大に銀行規制上の歯止めをかける」という IBA 発足当時の組織目的はドッド＝フランク法に至る過程においても一貫するものがある。以上のような意味で本論は、「ロビー団体としての IBA – IBAA<sup>(6)</sup> – ICBA 史を綴る」という作業の一環をなすものとしても位置づけられる。

### (3) 本論が採る政策過程論的視座——アジェンダ・アプローチ

(2) a) にて前述のように、米国の金融制度改革論議にかかる既往論考として、筆者は由里 [2000] 第 5 章 (1991～1996 年の金融制度改革論議) ならびに由里 [2009a] 第 5 章 (1999 年 GLB 法) を記している。それらにおいて用いた検討方法は、政策過程を分析・解明する諸手法のうち「アジェンダ (agenda)・アプローチ」(笠 [1988a] p. 49、笠 [1988b] p. 95) と呼ばれるもので、政策論議の過程を、それに顕著な影響を与えると目される (政策決定者・関与者に認識されたところの) 経済・政治情勢および政策関係者の動静に関連づけながら検討しようとするもの (Kingdon [1984] pp. 92-94 など) である。ここで「アジェンダ」とは政策論議の焦点となる課題のことであり、議会・政権・世論・メディアなどが輻輳する政策過程を観察・分析するうえでの、政治学 (political science) の基本的概念の一つとされる (Calise and Lowi [2010] pp. 29, 42-48)。

このアプローチにおいては、政策論議の時々の「アジェンダ」ならびにその優先度・強調度合いを、その時点における政策決定者たる議会の議員や政権側の担当者が経済・政治情勢をどう捉えていたかに関連付けて捉えようとする。

「アジェンダ・アプローチ」の代表的著作とされる Kingdon [1984] は、「特定の政策課題がアジェンダとなる」条件を「政策の窓 (policy window)」として概念化し、それは図表 1 に示されているような①「問題の窓 (problem window)」と②「政治の窓 (political window)」とに区分できる、と述べている (pp. 176-177)。

そして同書は「政策の窓」を、目的となる天体が一定の位置に来たときだけ開く宇宙ロケット発射台の天窓になぞらえ、政策案をロケットに喩えている (p. 174)。ロケットが大きい (すなわち政策案の影響度が大規模・抜本的である) ほど、その天窓は「問題の窓」・「政治の窓」の両面で大きく開いている必要がある、という。

図表1  
Kingdon の「政策の窓」  
— 「問題の窓」と「政治の窓」 —

① 「問題の窓」

多くの政策関係者に「これは明白な『問題』だ」と感じさせるような「喫緊の問題」  
— 具体的には、以下のような状況の生起 (pp. 96-99)

- ①-a : 広範な国民の関心を引き付ける (危機的・象徴的) 事件の発生
- ①-b : 国民が身近に実感できるような困った状況の継続・深化
- ①-c : 経済・社会の「大変化を示す (と思われる) データ」の表面化

② 「政治の窓」

政治家 (大統領・議員) に対し、国民の目に明らかな立法成果を要請するもの  
— 具体的には、以下の2つ (pp. 153, 160-162, 170)

- ②-a : 「国民的ムード (national mood)」  
(例 : 「米国の衰退」への懸念、「小さな政府」を求める潮流)
- ②-b : 政権・議会指導層の決意・公約 (Washington commitment)  
(とりわけ政権 [大統領] 交代時の決意・公約の影響力は大きい)

出所 : Kingdon [1984] (具体的引用箇所は表内に記す) により筆者作成

ここで、金融制度改革論議に関する「アジェンダ・アプローチ」を用いた既往2論考 ((2) a) にて前述) の知見をあらためて詳述する紙幅はないが、由里 [2000] pp. 218-234ならびに由里 [2009a] pp. 205-206において筆者は、1992年から1996年にかけて金融制度改革論議にとっての「政策の窓」が閉ざされていき、そのほぼ閉ざされた状況は、GLB法成立の1999年に至るまで同様であった、と述べた。大規模な金融規制緩和法案であるGLB法案に対しても米国民一般の注目度はほとんどなく、政権ないし議会指導層の一般向け公約にも掲げられてはいなかった。(その執筆時に大規模な金融経済危機が目の当たりにあった) 由里 [2009a] pp. 228-229に記したように、1990年代後半当時をかえりみれば、好調な経済状況、また総じて順調な金融業界を背景に、GLB法による規制緩和が内包する金融システム上のリスクが政策関与者にも国民の目にも見えにくくなっていたのかも知れない。

そのような1990年代後半の状況下、「大手銀行業界やその声 (政治資金) を受けた議員たち」 (同 p. 207) を中心に立法化が図られたGLB法は、その後のサブプライム・ローン問題と2007年央以降の金融システム不安定化を促進ないしは放置する当局姿勢の制度的枠組<sup>(7)</sup>となった。そして結果的に、本論で見る (ドッド=フランク法に至る) 「政策の窓」の一つの形成要因となったのであった。

#### (4) 本論の検討課題 — その限定について

本論が対象とするドッド＝フランク法は16編、2,319ページに及び、米国の金融規制関連法としては最長であり、243の新規制と金融規制諸当局 (新設・廃止を含む) の多数の権限加除をもたらした<sup>(8)</sup>。当然のことながらその立法過程においても、政策関与者間、また彼らと関連業界・メディア等との間における、膨大な数・量の交渉・対立・連携などのやり取りを経ている。

前段で概説した「アジェンダ・アプローチ」において、一つの典型としては、それら数多くの具体的やり取り・相互作用図式を描写・解釈し、検討対象とする立法成果 (または成果の未達) に至ったプロセスをなるべく総体的に把握しようとする。筆者もまた、何度か触れた既往2論考すなわち由里 [2000] 第5章ならびに由里 [2009a] 第5章においては、そのような姿勢で検討作業を行った。

しかしながら、上記のように膨大かつ多岐に渡る金融規制システム・内容の変更にかかるドッド＝フランク法につき同様の検討作業を行うことは、相当量の準備を要するとともに、到底一論文の紙幅では論じ尽くせない。また、先に (2) で述べたように、筆者が金融規制改革の政策過程を検討する際の一番の焦点は、一貫してICBA (またはその前身組織) に置かれており、特にドッド＝フランク法の制定過程の場合、(2)b) で述べたようにICBAにとり設立時以来<sup>そび</sup>聳え立ち続けたライバルであるABAの挙動・影響度との比較対照にも、強く関心が持たれる (本論で示すように、実際、2つの利益団体のロビー活動の戦術・成果にはかなり際立った差異があった)。

そのように考え、また現時点では既に同法の制定過程にかかる和・洋の書・論考も公にされている (次段で紹介) ことにも鑑み、本論ではドッド＝フランク法制定に至る政策過程につき、特にICBAの動き、そしてそれとの対照でABA (および副次的にその他の大手金融機関関連ロビー組織) の、ワシントンDCにおけるロビー活動および法案・審議への影響度を比較対照することに主眼を置く。そして方法論的には、(3) で述べたアジェンダ・アプローチを中心に政策過程論の諸知見も援用しつつ、検討していきたい。

すなわち、本論においては、①ICBAの関与 (結果的に失敗したものも含め)、また副次的にABAなどの関与 (同) に焦点を置き、なおかつ次段 (5) で挙げる諸資料から知り得る範囲で政策過程を検討する。そして、②それらICBA・ABA等ロビー組織の関与の有効性の如何、およびその要因を政策過程論的に理解するために必要な範囲で、上記政策過程を取り巻く政治・経済・金融・社会的背景ならびに議会・政権などの諸プレーヤーたちの動静を検討する。これら①②が本論の限定的な検討課題である旨、前言しておきたい。

なお、先に (1) にて述べたように、本論の「前稿」たる由里 [2009b] においては、2008年

秋以降の米国の深刻な経済金融危機、ならびに、そのもとで進展しつつあった金融規制改革論議につき、2009年6月のオバマ政権の規制改革案白書までを概観している。それゆえ2009年前半までについては、適宜その前稿と「分業」することにより、本論の紙幅を有効に使いたい。

また、立法化されたドッド=フランク法の内容に関しては、ICBAを構成するコミュニティ銀行に関係する規制の紹介を中心とし、上記①の検討課題との関連性に応じ、主として大手・中規模銀行に関係する規制にも言及することとする。

本段の最後に、本論で言う「コミュニティ銀行」の語が指す内容につき、予め述べておきたい。本論においては、「コミュニティ銀行」が総資産10億ドル以下の銀行を指す、という伝統的な定義（由里 [2009a] p. 20）よりも広げ、ICBAにも加盟例が少ない（*Independent Banker*, Aug. 2011, p. 26 など）総資産100億ドルまでの銀行を、概ね指すこととする。

本論で見るように、ドッド=フランク法およびそれに至る諸法案の規定においては、総資産100億ドルが銀行規模に応じた規制が取り決められる場合の閾値（threshold）となることが多かった。その背景には、近年加盟行中に10億ドル超の銀行の比率が増えそれら銀行も「コミュニティ銀行」と捉えようとするICBAの組織事情ならびにロビー活動上の働きかけもあった。そのような状況に照らし、ドッド=フランク法に至る法案審議過程を主題とする本論の論述においては、上記の100億ドル基準を便宜的に用いたい。

なお、FDIC（Federal Deposit Insurance Corporation [連邦預金保険公社]）の調査部門が近年用い始めている、コミュニティ銀行を業務の質的側面を併せて規定する方式（たとえば、地元からの預金とリレーションシップ貸出とに着目し、展開地域が限定的な総資産10億ドル以上の銀行をもコミュニティ銀行に含めるFDIC [2012] Chapter 1、など）においては、実際、総資産10～100億ドルの銀行もその多数がコミュニティ銀行に含められている。その意味では、上記の100億ドル基準はあながち便宜的なものではなく、監督当局が考え始めている銀行の質的区分さらには「銀行規模ごとの規制」（5節（2）にて後述）との関係で、ある程度意味を有するものである。

#### (5) 本論が依拠する主な文献・資料

ドッド=フランク法の制定過程に関しては、まず、米国議会の立法過程にかかる定評ある年鑑である *CQ Almanac* の2009年版 (*CQ Almanac 2009: 111st Congress 1st Session*) ならびに2010年版 (*CQ Almanac 2010: 111st Congress 2nd Session*) を、由里 [2009a] 第5章おけると同様、ベーシックな拠り所とする（引用に際しては適宜“*CQA2010*”などと略す）。加えて、本論においては、併せてKaiser [2013] を多用する。同書はワシントン・ポスト紙のベテラン政治記者の手になるもので、ほぼドッド=フランク法の制定過程のみにつき、400ページ

余りの紙幅をかけ詳述している。同書はABAと並びICBAの動きにも注目しており、両者のトップ・ロビイストたち (ABAのイングリグ氏およびICBAのファイン氏) の証言も繰り返して紹介・分析している点でも、本論にとり参照すべき点が多い。

次に、銀行業界のロビー活動に着目するという本論の視点から欠くことができないのが、銀行業界専門紙である *American Banker* である。また、ICBAの *Independent Banker*、ABAの *ABA Banking Journal* の両機関誌も、両組織の動静・スタンス・歓喜消沈の度合いなどを知るうえで重要な情報源である。

また、立法過程における諸法案を知るうえで有用なLLSDC (ワシントンDC法律司書協会) のホームページ中の、ドッド=フランク法議会制定過程にかかる経過表兼法案等ウェブ・リンク (注1参照、以下「LLSDCウェブページ『DF法』」と略す) も参照した。さらに、Skeel [2011] およびBlinder [2013, 2014] など、金融経済危機とその後の対処をテーマとする、金融制度や法務の専門家の手になる書にも、同法制定までの経緯や関与者の見解などを知るうえで有用な章・箇所がある。

加えて邦語文献では、松尾 [2010]、若園 [2015]、および大崎 [2010b] も、それぞれある程度有用であり、特に法案・ドッド=フランク法の用語の邦語訳、規制内容の邦語解説に関しては、本論執筆に際しても適宜参照している (法令・組織等の邦訳語に関しては法律専門家の手になる松尾 [2010] を最も多く参照した)。

次に、立法成果たるドッド=フランク法の内容に関しては、まず、LLSDC「DF法」ウェブページの最上部近くから同法全文 (U.S. Printing Office 提供) へのリンクがある<sup>(9)</sup>。次に、筆者の管見の限りで、同法を解説した専門書としては、刊行順にMorris and Price [2011]、Berson and Berson [2012]、およびEvanoff and Moeller [2014] が挙げられる。うち最後者は逐条解説ではなく論考集であるが、連邦準備銀行やFDICなど当局者の同法立法・施行にかかる見解に接することができる。またAnand [2011] は簡便なレファレンス書で、法の内容に関する解説は簡潔に過ぎる面もあるが、Appendix A (pp. 145-171) にある同法全条項タイトル一覧はユニークかつ有用である。

その他、前述の *CQ Almanac 2010* の pp. 3\_10-18<sup>(10)</sup> もドッド=フランク法の簡便かつ正確な内容概説であり、前記Morris and Price [2011] の pp. 4-21 所載の同法概説も同様に有用である。また、邦語本では松尾 [2010] が解説・訳語ともに参考になる度合いが高く、他方、若園 [2015] は金融規制の潮流、特に資本市場規制・住宅金融市場規制のそれと関連づけた諸論考に特徴がある。最後に (と言っても管見の限りにおいてであるが) 中空および川崎 [2013] Ch. 4 の3は、論題にあるボルカー・ルール以外にも市場関係者が留意すべき同法の勘どころを簡明に解説している。

## 2. ドッド＝フランク法制定過程の概略と 大規模な改革案の打ち上げを可能ならしめた「政策の窓」

### (1) 2009～2010年の政策過程の概略とドッド＝フランク法の主要規定

前節の(4)で述べたように、また本論のタイトル・副題にも表されているように、「『政策の窓』の開閉状況とICBA・ABAのスタンス・動き」が、本論の検討課題の中心であるが、その前にドッド＝フランク法制定に至る2009～2010年の政策過程の概略、ならびに最終的な立法成果たる同法の主要規定とを、予め2つの表で示しておきたい。図表2は、ドッド＝フランク法に至る政策過程の概略であり、図表3は、同法の主要規定の概観である。これらの表を置く

図表2

#### ドッド＝フランク法制定までの政策過程の経過表

(左欄外に本書の節 [太字の数字]・段 [括弧内の数字] との対応関係を付記)

<div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center;"> <div style="margin-bottom: 10px;">(1)</div> <div style="margin-bottom: 10px;">(2)</div> <div style="margin-bottom: 10px;">(3)</div> <div style="margin-bottom: 10px;">(4)</div> </div>	3	2	2009年	
				1月20日 オバマ大統領就任
				2月24日 オバマ大統領、議会合同会議での演説で金融規制改革を訴え
			(2)	2月中 オバマ大統領、ドッド（上院）・フランク（下院）両委員長と数回会談
			(3)	6月17日 オバマ政権、 <i>White Paper: Financial Regulatory Reform</i> 公表 以後～8月11日 財務省、議会に対し金融規制改革法案内容13編を逐次送付
				9月25日 フランク委員長とICBA ファイン氏とが密談（ICBAは協力姿勢へ）
				10月14日 下院金融サービス委員会にて法案の取りまとめ [markup] 開始
				12月 2日 フランク委員長、同日に委員会を通過した法案HR4173を下院本会議に発議
				12月11日 HR4173、下院本会議にて可決される
				2010年
				2～3月上旬 ドッド委員長、共和党シェルビー・コーカー議員たちと協調模索
				3月15日 ドッド委員長、結局単独提案のかたちで改革法案草稿を委員会に提起
			3月22日 上院銀行委員会、法案S3217を可決	
		(2)	4月15日 ドッド委員長、法案S3217を上院本会議に発議	
			4月28日 上院共和党上層部、議事妨害戦術を解除	
			5月20日 上院本会議、討議打切動議可決ののちHR4173（S3217内挿済み）を可決	
		(3)	6月10日 両院通過2法案につき両院協議会にて協議開始（フランクが委員長）	
			6月29日 両院協議会、最終版の協議会報告書を可決	
			6月30日 下院本会議、協議会報告書を可決し上院に送付	
			7月15日 上院本会議、討議打切動議可決ののち協議会報告書を可決し、ドッド＝フランク法は連邦議会を通過	
			7月15日 オバマ大統領、ドッド＝フランク法に署名	

左欄外の線種の凡例：  
 主に「政策の窓」関連の段  
 主に政権・議会動向関連の段  
 主にICBA・ABA等ロビー活動関連の段

出所：筆者作成（若園 [2015] p. 41、Kaiser [2013]、LLSDC「DF法」ウェブページ [注1参照]、CQA2009、CQA2010などを参照）

### 図表3 ドッド＝フランク法の主要内容の概観

※同法の編 [Title] 番号・表題に付した “[ ]” 内の語句は、当該表題にかかる筆者の補足。  
また、“——” 以下は筆者による内容の概略説明であるが、決して悉皆的なものではない。

- Title I Financial Stability** (金融の安定) §(Section)101- § 176  
[いわゆる “too-big-to-fail” 問題の防止策]  
—— 金融システムに重大な影響をもたらす可能性のある金融機関への対処。金融安定監督評議会 (Financial Stability Oversight Council) ・金融調査局 (Office of Financial Reserach) の設立。
- Title II Orderly Liquidation Authority** (整然清算権限) § 201- § 217  
[いわゆる、大手金融機関の “living will” [生前遺言]]  
—— 預金金融機関の整然清算はFDICが所管。整然清算基金 (但し事前積立なし) の設立。
- Title III Transfer of Powers to the Comptroller of the Currency, the Corporation, and the Board of Governors** § 300- § 378  
(通貨監督官 [OCC] ・ FDIC ・ 連邦準備制度理事会 [FRB] への権限委譲)  
—— 貯蓄金融機関監督局 [OTS] の廃止。預金保険制度の改善。
- Title IV Regulation of Advisers to Hedge Funds and Others** § 401- § 416  
(ヘッジファンドその他ファンド等に対する助言業者に対する規制)
- Title V Insurance** (保険業務 [に対する規制]) § 501- § 542  
—— 連邦保険局 (Federal Insurance Office) の設立。州の保険規制の分野の追加。
- Title VI Improvements to Regulation of Bank and Savings Association Holding Companies and Depository Institutions** (銀行および貯蓄金融機関の持株会社ならびに預金金融機関の規制の改善) § 601- § 628  
—— 自己資本比率・貸出限度額規制等、ボルカー・ルール、巨大金融機関のシェア上限。
- Title VII Wall Street Transparency and Accountability** § 701- § 774  
(ウォールストリートの透明性および説明責任)  
—— デリバティブ市場・取引などの規制。
- Title VIII Payment, Clearing, and Settlement Supervision** § 801- § 814  
(資金移転・精算・決済の監督)  
—— 金融システム上重要な資金移転・精算・決済組織の指定・監督。
- Title IX Investor Protections and Improvements to the Regulation of Securities** § 901- § 991  
(投資家保護および証券規制の改善)  
—— 証券取引委員会 (SEC) の規制権限強化、企業の役員等報酬に対する投資家監視の強化。
- Title X Bureau of Consumer Financial Protection** (金融消費者保護局) § 1001- § 1100H  
—— 金融消費者保護局 (CFPB) の創設。消費者ローン・住宅モーゲージ等にかかる金融取引規制などの同局への移管。
- Title XI Federal Reserve System Provisions** (連邦準備制度に関する諸規定) § 1101- § 1109  
—— ニューヨーク連銀総裁を大統領任命職に。FRBのガバナンスの強化。
- Title XII Improving Access to Mainstream Financial Institutions** § 1201- § 1210  
([中低所得層の] 主流 [高利業者等以外] 金融機関との取引の支援)  
—— 財務長官に中低所得者・少数人種等のための支援プログラムの実施を授権。
- Title XIII Pay It Back Act** (返済法) § 1301- § 1306  
—— 2008年金融危機への対処策に関連した財政負担増に歯止めをかける諸施策。
- Title XIV Mortgage Reform and Anti-Predatory Lending Act** § 1400- § 1498  
(モーゲージ改革および略奪的貸付取締法)  
—— [住宅] モーゲージ業者 [含預金金融機関] の商品設計・融資審査・顧客説明等の規制強化。
- Title XV (その他) ・ Title XVI** ([内国歳入法] 1256条契約) 〈略〉

出所：筆者作成(邦訳語は松尾 [2010] pp. 6-8を主とし、内容面ではMorris and Price [2011]、Anando [2011]、CQA2010 pp. 3\_10-18、Kaiser [2013]、Bloomberg Businessweek [Oct. 15, 2012] pp. 102-103 なども参照)

ことで、前述のように大部かつ複雑多岐にわたる内容を有する同法の、その立法化までの政策過程を本論でたどるうえで、いささかでも読者にとっての位置案内となれば、と考える。

ドッド=フランク法に至る政策論議の過程につき、次段以下で具体的に期間を区切って追っていく前に、その重要な前段階、すなわち図表2がカバーしていない2008年秋の極めて深刻な金融危機につき、本論との関係で一言前言しておくべきであろう。それは、周知のように、米国の一群の大手金融機関ならびに金融システムそのものが（少なくとも大恐慌の後では）最大の危機的状況にさらされ、米国政府・中央銀行が巨額の公的資金注入・流動性供与に奔走した、という事態である。

以下は、前節(4)にて前言したように本論と「分業」関係にある前稿(由里 [2009b]) p.28からの引用である。

[リーマン・ブラザーズ破綻を端緒とした2008年秋の金融危機において] 最大手米銀に関していえば、2008年6月末国内店預金額トップ10のうち、1行(ワシントン・ミューチュアル)が破綻し、他にも1行(ナショナル・シティ)が破綻に近い状況(政府が資本支援を拒否)で吸収合併(買い手の銀行には政府が資本支援)され、2行(シティ、バンク・オブ・アメリカ)が各々450億ドルという巨額の資本支援を受け、実質的に政府管理下に置かれた。割合にして2割が破綻またはそれに近い状態、他の2割が民間企業としての独力では存立できない、という惨状である。…250億ドルという、やはり多額の資本支援を受けたモルガン・チェースおよびウェルス・ファーゴを加えれば、トップ10で生き残った8行のうち4行が米国政府の大規模な公的支援を2008年9月の金融危機発生から間髪を置かずに受けたことになる。

(カギ括弧内は引用に際しての筆者補足、以下の引用文につき同様。)

そのような危機的状況の最中、2008年11月初旬に選出されたのがバラク・オバマ新大統領であった。

## (2) オバマ新政権の発足と「政策の窓」～2009年1-2月～

米国歴代の新大統領は、就任後初の議会合同会議(joint session of congress)での演説において、新政権の基本施政方針を提示してきた。オバマ新大統領にとっては図表2の経過表に記した2009年2月24日の議会演説がそれであり、2008年秋以来の金融危機ならびに金融規制改革の必要性につき、同大統領は次のように述べた。

先の[ブッシュ]政権がこの議会に対し苦境下にある銀行への支援を求めた際、民主党議員も共和党議員も等しく、それら銀行の経営の失敗とその帰結につき、どれだけの怒りを

覚えたか、私は理解しています。米国の納税者たちも怒り心頭でした。私も怒り心頭でした。(中略) これ程の規模の危機が決して繰り返されないことがないよう、私は議会に対し、時代遅れとなった〔金融〕規制システムを遂に改革する立法措置にすばやく取り掛かるよう要請します。今こそ、金融の場において意欲と創造性が報われ、抜け道や手玉に取ることが罰せられる、そのような常識に沿った業務のルールが厳しく据えられねばなりません。

(CQA2009 p. D\_6、筆者邦語訳〔以下、英文文献からの引用につき別記しない限り同様〕)

上記の引用部分の前・後、および引用文中の「(中略)」部分にも、金融機関や金融の円滑化(特に住宅・中小企業向け与信)に関する政策の必要性の訴えがかなりの演説時間を割いて盛り込まれ、CQA2009の紙幅にして全演説5ページ弱のうちほぼ1ページが金融問題・同政策に充てられている。これは、大統領の年一度の議会での施政方針演説(就任演説ならびに年次教書演説〔State of the Union Address〕)としては、異例の重点の置き方であった。

前節(3)で紹介した政策過程論のアジェンダ・アプローチにおいて、一般的には大統領は経済問題に関しアジェンダ(議論すべき政策課題)を設定する力が強くはない、とされる(Calise and Lowi [2010] p. 47)。しかし例外として、経済状況の悪化さらには危機的状況の場合があり、2008年以降などはその端的な例とされる(同)。

実際、前節(3)で図表1として掲げたKingdon [1984]の「問題の窓」概念に依拠すれば、2008年秋の一連の最大手金融機関の破綻ないしは政府による救済、そしてまた米国製造業の象徴とも言えるゼネラル・モーターズ社まで政府の救済を仰いだこと<sup>(11)</sup>などは、同表のうち「①-a: 広範な国民の関心を引き付ける(危機的・象徴的)事件の発生」に他ならなかった。それ以降の「大恐慌以来」と称される深刻な不況局面入り、ならびにサブプライム・ローン顧客をはじめとした住宅モーゲージ顧客の窮状の頻出は「①-b: 国民が身近に実感できるような困った状況の継続・深化」であったし、当時のメディアは、半ばこぞって「“Great Depression”(大恐慌)以来の“Great Recession”(〔世紀の〕大不況)」との連呼のもと、「①-c: 経済・社会の『大変化を示す(と思われる)データ』」を並べ立てていた<sup>(12)</sup>。

そのように明確に「問題の窓」が開かれた状況は、図表1にある「政策の窓」のもう一つの要素すなわち「政治の窓」の開扉へとつながる。とりわけ、金融危機の最中の2008年秋に選出されたオバマ大統領の「②-b 政権・議会指導層の決意・公約(Washington commitment)」の影響すなわち政策推進力は、Kingdon [1984]の次の観察に照らしても看過すべからざるものであった。

第2章で記したように、政権〔大統領府〕は政策形成の場(arena)の参加者たちの中でも

最上位に位置する。新政権の第一年目は〔実証的にも〕明らかに、<sup>change</sup>変化をもたらすことに専心するうえで最上の時期である。(同 p. 161)

米国大統領制の研究においてしばしば“mandate”(国民からの付託)と呼称される「国民が求める政策」(Jones [1994] p. 149)は、オバマ大統領の場合、自他ともにとりかなり明白であったろう。すなわちそれは、上記2009年2月の議会演説の冒頭に述べられた危機的な米国経済であり雇用不安であった。そしてその原因の多くが、同演説中の先に引用した部分におけるように、金融業界・金融規制の問題——すなわち不可抗力ではなく立法・規制により対処・改善が期待できると考えられる——に帰せられていた(少なくとも同大統領・議会民主党とその支持者たちの多くにあっては)のであった。

### (3) 「政策の窓」から打ち上げられたオバマ政権改革白書・財務省法案 ～2009年2-8月～

前節の(5)で本論が依拠する主な文献の一つとして挙げたKaiser [2013]は、ドッド=フランク法の制定過程全般につき、政府高官・議会要人を含む多くの関係者への綿密な取材を重ねてまとめられた、本論の検討目的にとり大変有用な書である。同書はpp. 36-38, 75, 374-375などにおいて、2009年2月中のオバマ大統領自身を含む政権側とフランク下院金融サービス委員長(Barney Frank, D-Mass; Chairman, House Financial Services Committee<sup>(13)</sup>)およびドッド上院銀行委員長(Christopher J. Dodd, D-Conn; Chairman, Senate Banking, Housing, and Urban Affairs Committee)との数次の会談で、金融規制改革がオバマ政権にとり優先度の高いものであり政権主導で着手される旨、同委員長たちは予め告げられ、彼らも同意したことを記している。

このことはドッド=フランク法に至る金融規制改革が、前節(2)の末尾に記した政治過程論における知見と整合的に、オバマ大統領のイニシアティブのもと政権側にて推進され始めた<sup>(14)</sup>ことを示している。そして実際、オバマ政権はその4か月後の6月17日、規制改革案白書(White Paper: Financial Regulatory Reform、注1後段参照)を公表し、その後8月11日まで足掛け3か月にわたり、財務省から具体的な法案の中身が連邦議会に届けられた(大崎 [2010b] pp. 80-81、松尾 [2010] p. 11、Kaiser [2013] p. 115など)。

前節の(3)で紹介したように、Kingdon [1984] p. 174によれば、政策案というロケットが大きい(すなわち政策案の影響度が大規模・抜本的である)ほど、その天窓は「問題の窓」・「政治の窓」の両面で大きく開いている必要がある、という。2,319ページという巨大なドッド=フランク法の多岐にわたる改革案のほとんどは既にこの財務省法案<sup>(15)</sup>に盛り込まれており、次の図表4が示すように同法案自体が多岐にわたり巨大なものであったが、それはKingdon [1984]の知見によれば、オバマ政権が「問題の窓」・「政治の窓」の開き具合が大きいと見込

ドッド＝フランク法制定過程における米国コミュニティ銀行業界団体 (ICBA) の対応 (由里)

んでいたことの表れとも解せられる。(実際に、政治の窓が、特に議会方面において十分大きく開いていたかどうかは、以下で見るようにその後も時期により浮き沈みがあるのであるが。)

**図表4**  
**金融規制改革の主な論点、財務省法案、ドッド＝フランク法の対比表**

※監督官庁の名称等につき、文中(含、図表3)で略称が既出の場合、また本図表上で繰り返し用いられる場合、略称のみで表した場合がある。

政策課題／規定	論議の主論点	財務省法案 (2009)	ドッド＝フランク法 (2010)
① “Too big to fail” 金融機関への対処	<ul style="list-style-type: none"> <li>・処理権限を新たに法定するか法廷での破産手続を用いるか</li> <li>・“Too big to fail” 金融機関を分割するか</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・処理権限を新たに法定し、FDICを受け皿または管理人とする</li> <li>・分割はしない</li> <li>・“Living will” (生前遺言) を書かせる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・処理権限を新たに法定し、FDICにより秩序ある精算処理を行う</li> <li>・納税者資金は使用しない</li> <li>・分割はしない</li> <li>・“Living will” (生前遺言) を書かせる</li> </ul>
② システミック・ リスクの監督官庁	どこが所管するのか？	FSOC (金融安定監督評議会) の勧告のもとFRBが所管	FSOCが所管し、FRBに対しても指示
③ FRBの改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>・FRBの緊急貸付 Section 13 (3) 権限を制限するか？</li> <li>・FRBの監督・規制権限を縮小するか？</li> <li>・FRBの政府・議会に対する説明責任を拡大するか？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・財務省の事前承認を義務付け</li> <li>・FRBの監督権限を拡大；システム上重要な金融機関 (SIFIs) を規制監督</li> <li>・FRBがその組織・ガバナンスに関する改善提案を行う</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・Section 13 (3) 権限を [特定企業ではなく] 幅広い与信対象先に開かれた信用ファシリティを対象とする場合に限る</li> <li>・FRBの監督権限を拡大；システム上重要な金融機関 (SIFIs) を規制監督</li> <li>・特別信用ファシリティに対する監査；会計監査院がFRBのガバナンスに関し調査報告</li> </ul>
④ グラス・スティーガル (GS) 法の隔壁	GS法の隔壁を再構築？	しない	しない
⑤ 証券化	証券化にかかる市場をどう規制するか	原組成者に5%のリスク負担 (skin-in-the-game) を義務付け	証券化当事者に5%のリスク負担 (skin-in-the-game) を義務付け
⑥ 自己資本規制・ 流動性規制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自己資本比率規制をどれだけ強化するか？</li> <li>・オフバランス扱いの関連組織の扱い</li> <li>・流動性規制の尺度は？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高い比率を求め、SIFIには上乘せ</li> <li>・オフバランス扱いの関連組織も規制対象に含める</li> <li>・流動性規制の新たな尺度を設け、SIFIには一層高く</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高い比率を求め、SIFIには上乘せ</li> <li>・オフバランス扱いの関連組織も規制対象に含める</li> <li>・流動性規制の新たな尺度を設け、SIFIには一層高く</li> </ul>
⑦ 格付機関に関する 改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>・格付機関を公共事業組織 (public utilities) とするか？</li> <li>・[高い格付けを期待する証券化業者等ではなく] 第三者による格付手数料の支払い？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・SECによる監視を強化</li> <li>・規制上、格付への依存度を減らす</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・SECによる規制を強化</li> <li>・規制上、格付への依存度を減らす</li> <li>・[格付判断を偏向させかねない] インセンティブ問題を調査</li> </ul>
⑧ 銀行の自己勘定取引 [高リスク取引につき]	禁止または制限？	制限をかけない	ボルカー・ルール

(次頁に続く)

政策課題／規定	議論の主論点	財務省法案 (2009)	ドッド＝フランク法 (2010)
⑨ 金融機関規制当局	<ul style="list-style-type: none"> <li>銀行監督当局の数を減らす？</li> <li>SECとCFTC(商品先物取引委員会)との合併？</li> <li>連邦レベルのモーゲージ規制官庁を創設？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OTS(貯蓄金融機関監督局)を廃してOCCに統合</li> <li>SECとCFTCとを各々存続させる</li> <li>創設せず</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OTSを廃してOCCに統合</li> <li>SECとCFTCとを各々存続させる</li> <li>創設せず</li> </ul>
⑩ 金融取引にかかる消費者保護	<ul style="list-style-type: none"> <li>独立した規制官庁を新たに設立するか？</li> <li>平易な(plain vanilla)英語の標準約款およびそれに準拠した金融商品を取り決め？</li> <li>平易な標準約款・金融商品の取扱いを義務化？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>独立した金融消費者保護庁(Consumer Finance Protection Agency)の新設</li> <li>実施</li> <li>義務化[各金融機関独自の商品も消費者が理解できることを条件に提供可能]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>独立した金融消費者保護局(Consumer Finance Protection Bureau)をFRB内に新設</li> <li>実施せず</li> <li>実施せず</li> </ul>
⑪ デリバティブ取引の規制	<ul style="list-style-type: none"> <li>店頭デリバティブ取引を規制するか？</li> <li>デリバティブ取引の標準規格化、支払準備・集中決済・取引所経由等を義務化するか？</li> <li>リスクヘッジ目的でないクレジット・デフォルト・スワップ(naked CDS)を禁止するか？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>店頭デリバティブ取引を規制</li> <li>デリバティブ取引の集中決済機関を創設</li> <li>特定のデリバティブ取引につき指定取引所等での規格化された取引を規定</li> <li>禁止しない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>店頭デリバティブ取引を規制</li> <li>デリバティブ取引の集中決済機関を創設</li> <li>特定のデリバティブ取引につき指定取引所等での規格化された取引を規定</li> <li>禁止しない</li> </ul>
⑫ ヘッジファンド規制	<ul style="list-style-type: none"> <li>ヘッジファンドを規制対象とするか？</li> <li>するならばどのように？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>監督当局への登録義務・開示義務を課する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>監督当局への登録義務・開示義務を課する</li> <li>銀行が所有することを禁止</li> </ul>
⑬ 経営陣への [高額] 報酬の規制	<ul style="list-style-type: none"> <li>規制するとすればどのように——上限の設定かルール改革か？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>当局がガイドラインを設定</li> <li>報酬額認容につき定期的な株主票決を公開会社に義務付け</li> <li>役員報酬委員会の独立性確保</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>当局がガイドラインを設定</li> <li>報酬額認容につき定期的な株主票決を公開会社に義務付け</li> <li>役員報酬委員会の独立性確保</li> </ul>
⑭ 住宅モーゲージ金融制度の再設計	<ul style="list-style-type: none"> <li>[実質的に政府保証の]ファニーメイ・フレディマックの廃止後にどんな制度にするのか？</li> <li>「組成－証券化」(originate-to-distribute)方式を終止？</li> <li>審査基準の改善</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[いづれも] 未着手</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>未着手</li> <li>未着手</li> <li>審査基準の改善</li> </ul>

出所：Blinder [2013, 2014] pp.307-309の表から筆者邦訳\*

\* マル番号は筆者が便宜的に付加したものの。また原表の使用用語はしばしば簡略に過ぎるため、前掲図表3出所欄所載の文献やWarren [2009]により適宜語句を補った。なお稀に、左方の政策課題と右方の政策内容との関連性が薄い場合、該当部分を省略した。

そのように巨大な財務省法案ではあったが、国民一般の目にも明らかな問題状況 (すなわち「問題の窓」を構成) として、オバマ大統領が自身の“mandate” (国民からの付託、新政権の重要課題) と捉えていたのは、図表4に筆者が付した政策課題の番号① (副次的に③) および同⑩のみであった (CQA2009 p. 3\_5、Kaiser [2013] p. 133)。①の“Too big to fail” (「大きすぎて潰せない」金融機関を政府が公的資金で救済すること) 禁止措置への大統領の決意は、本節 (2) の議会演説中でも「(銀行への巨額の支援に) 米国の納税者たちも怒り心頭でした」のくだりに表れているし、⑩の金融消費者保護強化への決意は、同演説の「金融の場において…抜け道や手玉に取ることが罰せられる…業務のルールが厳しく据えられねばなりません」に表れている。

なお、具体的な政策案が作成・提示されるためには、「政策の窓」とは別に、多くの場合「政策の窓」が開く以前から、政策案の原型・断片が別途専門家たちの間で練られていなければならない、とKingdon [1984] は言う (p. 187など)。上記財務省法案の場合、その「専門家たち」の一つは米国財務省・FRB (G20財務相・中央銀行首脳会議から金融危機を再度引き起こさないよう規制改革を迫られていた) であり (漆畑 [2015] pp. 268-273、松尾 [2010] pp. 4-5、Kaiser [2013] pp. 36-37)、もう一方はハーバード・ロー・スクールのウォーレン教授 (Elizabeth Warren) であった。オバマ大統領の元に設けられた高度な金融法務専門家たちからなる特命チームは、それら組織ないしは同教授による政策原案を法案化すべく、取りまとめ作業に当たった (Kaiser [2013] pp. 84-86)。

なお、ウォーレン教授が上記⑩の中核をなす Consumer Financial Protection Agency (金融消費者保護庁、以下「CFPA」とも) を提案したのは、2007年夏のWarren [2007] およびBar-Gill and Warren [2008] においてであった。さらにその前には、クレジット・カードの手数料・金利約定の高負担の罨を明らかにするWarren and Tyagi [2003] が刊行されており、その反響の大きさは同教授が一般にも名をはせる契機となっていた (Kaiser [2013] p. 133、Skeel [2011] pp. 50-51, 100)。

ウォーレン教授は2007年・2008年の上記2論考で、FRBが既に有している金融取引における消費者保護にかかる権限が、FRBが同時に有する金融機関監督権限行使に際しての「安全性・健全性 (safety and soundness) 原則」(金融機関の経営の安全性・健全性確保を要請) と利益相反関係にあることを指摘し、専ら消費者保護の責に任ずる監督当局の新設を提案していた。財務省法案には同2論考を主たるベースとしたCFPA新設案が盛り込まれ、ワシントンDCの政策専門家たちの驚きを買った (Skeel [2011] pp. 99-100)。それはKingdon [1984] p. 121の知見によれば、専門家の既存の提案が『直面する問題 (“the” problem)』(オバマ大統領が演説で述べた、顧客を手玉に取る金融機関の厳しい取り締まりの必要性) と出会い、勢いのあるアジェンダとして浮かび上がった、そのような瞬間であった。

### 3. 2009年の政策過程とICBA・ABAのスタンス・動き

#### (1) オバマ政権の発足から財務省法案提出の頃までのICBAとABAの動向 ～2009年1-8月～

(本段以下、ドッド=フランク法に盛り込まれていく [ICBAまたはABAなどにとっての] 重要な改革項目が交渉・審議される場面には、“【 】”の小見出しを付した。また、その小見出しのもとでの記述がどこまでなのか明確にするため、その開始・終了箇所では一行を空けた。なお、そのような「交渉・審議」につき筆者が知り得る範囲は、基本的に1節(5)に記した諸資料の範囲にとどまるため、実際にはロビー活動の対象となった「重要な改革項目」であっても、以下の記述から漏れているものもあらうと思われる。)

#### a) ICBAの動向 ——ウォールストリート対メインストリート」という

##### メッセージを掲げ、政権・議会首脳と協力——

ICBAはその機関紙*Independent Banker*のSep. 2010号にて、ドッド=フランク法の制定過程を振り返る特集を組んでいる (pp.26-35)。“The Mouse That Roared” (吼えたネズミ [小銀行の業界]) とのタイトルの背景には、ネズミと逃げていくネコ (ウォールストリート勢を象徴) の写真が置かれ、ニュアンス的には祝勝ムードが漂う。そしてその副題としては、「コミュニティ銀行諸行 [のロビー活動] は太ったネコたち (ウォールストリート金融機関) [のロビー活動] とどのように距離を置いたのか」という一文が置かれている。

この、「ウォールストリート金融機関のロビー活動と距離を置く」というのは、確かにICBA、具体的にはトップ・ロビイストのファイン理事長 (Camden Fine, President) (以下、同氏のロビイストとしての側面を重視し主に「ファイン氏」と呼称) の早い段階からのほぼ一貫した戦略であった。すなわちKaiser [2013] p.138 (同氏とのインタビューに基づく) によれば、ファイン氏は金融危機の兆しが見え始めた2007年から、「問題を招いたのはウォールストリート勢 (大手 [商業] 銀行・投資銀行・ノンバンクなど) であって決してコミュニティ銀行諸行ではない」というメッセージを伝えねばと意識し、その後ICBAが組織として、政策関係者——従来彼らは大手銀行もコミュニティ銀行も同じようなものだと考えていた——に対して直接、または政界・金融紙誌への意見広告掲載などにより、意識的にそのメッセージを広めるべく努めてきた。

確かに、前稿 (由里 [2009b] pp.28-31) で見たように、2008年から2009年にかけて、ICBAの会長 (加盟銀行のトップが選ばれて就く) からも、上記の「問題を招いたのはウォールストリート勢であって決してコミュニティ銀行諸行ではない」という公式メッセージが、より頻繁に発せられるようになっていた。

そもそも、「ウォールストリート対メインストリート」(「メインストリート」とはコミュニ

ティ銀行が典型的に位置する町の日抜き通りのことで「普通のアメリカ人の日々の仕事・家計の営み」をも意味する) という対立図式は、ICBA (またはその前身のIBAA) が1990年代の金融制度改革論議においてもしばしば用いていた (たとえば由里 [2000] pp. 217-218, 234)。しかしながら、大局的に見れば1970年頃から2000年頃までの金融制度・規制の諸改革はメインストリートの側よりもウォールストリート勢 (特に大手銀行・投資銀行など) の側に目を向け、それら金融機関の業務・組織の自由度をさらに広げる傾向をたどっていた。

そのような規制緩和の根拠は「市場の自主規制力 (self-regulation)」さらには「効率的市場の理論 (efficient markets theory)」であった (Johnson and Kwak [2010] p. 89, Shiller [2009] pp. 21-26)。その思潮のもとでは、ICBA (IBAA) の上記のような訴えに対しても、ワシントンDCの政策担当者たちは「メインストリートの銀行が普通のアメリカ人にとって大事だとしても、ウォールストリート金融機関も問題なく機能しているのではないか<sup>(16)</sup>」、つまり“So what?” (それ [大手銀行・投資銀行の業務拡張・勢力拡大] の何が問題なのか?) という反応であったと、総じて言えよう。

しかしながら、2008年秋の劇的な金融危機——当のウォールストリートが筆頭震源地になった——を契機に、「規制をかけずともウォールストリート金融機関は問題なく機能している」という考え方に対する批判・反省が相次ぎ、また同時に「メインストリート (普通のアメリカ人の日々の仕事・家計の営み) の苦境」 (しかもウォールストリートに起因する資産の喪失や不景気) に衆目が集まった (2節 (2) で引用したオバマ演説もそれらを反映)。その中でICBAの「ウォールストリート (大手金融機関) 対メインストリート (コミュニティ銀行)」の主張は、にわかに訴求力を高めたようである。

その一つの証左に、オバマ新政権発足から間もなく、ファイン氏はガイトナー財務長官から電話を受け (2009年1月27日、同長官の執務開始2日目)、その翌日には財務省で75分間もの直接対話がなされた。財務長官から「あなたが、私が財務長官として会談する最初の人だ。(中略) [前職] ニューヨーク連銀総裁の時以来、あなたの主張には傾聴すべきところがあると思っている」という言葉を掛けられ、ファイン氏は「ICBAとしては大変なチャンス」と考えた、という (以上、Kaiser [2013] pp. 139)。

その後、ICBAの年度替わり・新体制の発足<sup>(17)</sup>を経た2009年4月以降、ファイン氏は10名からなる執行委員会の面々に次のような説得を行った<sup>(18)</sup>。

…議会両院を民主党が固め、大統領も民主党です。いや、仮に共和党が支配力を持っていたとしても<sup>(19)</sup>、このように深刻で恐ろしい経済危機・金融危機のもと、現下の議会が何もしないでは済まされないでしょう。[金融規制改革] 法案は出ます。しかもそれは抜本的・大規模なものでしょう。

われわれはここで、よくよくリスクを計算して行動すべきでしょう。[ウォールストリート勢ないしはそれと利害を共にするロビー組織の] Financial Services Roundtable、ABA、Financial Services Forum、Mortgage Bankers [Association]、これらは必死にこれ [金融規制改革法案] に反対するでしょう。しかしこれら大物たち (the big boys) の隊列に加わり改革案に反対するのは、わが [コミュニティ銀行] 業界を滅ぼすことにならないでしょうか。単に彼らと組むだけでは、われわれの意見はかき消され、金融界という高速道路でコミュニティ銀行はひき殺されるだけでしょう。ウォールストリート勢の手中に飛び込んでしまったならば。元々われわれと彼らとの間には真性の利害の隔たりがあるのに、です。われわれがチャレンジすべきなのは、改革法案のプロセスに良い影響を与えるようトライすることではないでしょうか。金融規制改革が、金融危機をもたらした真の極悪人どもを取り締まり、コミュニティ銀行に関しては手を付けない、さらにはコミュニティ銀行にはより良い規制となるように、です。

皆さん、考えてもみてください。ウォールストリート勢には放っておいても [政府・議会要人との] 話し合いのテーブルが用意されます。彼らには腕力があり、資金力があり、[政治的] 影響力があり、Kストリートのあらゆる主要ロビー活動会社と提携し<sup>(20)</sup> [すぐにも] 議事堂にロビイストの大群を派遣できます。

JPモルガン・チェースのCEO ジャミー・ダイモンは定期的にホワイトハウスに招かれています。ウォールストリートの他のいくつかの大手金融機関のCEOも同様です。しかしわれわれは違います。彼らは「反対、反対、反対」と述べることができ、それでもなお話し合いのテーブルに招いてもらえるのです。もしわれわれが「反対、反対、反対」と言えば、話し合いのテーブルにわれわれの席がなくなるばかりでなく、改革を巡る議論に声を届けることさえできなくなるでしょう。なぜなら大物連中 (the big guys) [の大声] にかき消されてしまい、彼らの [トランペットの] マウスピースに過ぎない存在になってしまうからです。われわれは、そのような道をたどるわけにはいきません。

(以上 Kaiser [2013] pp. 139-140)

ICBAの執行委員たちは、以上のファイン氏の提案を受け入れた。その後、2009年6月・7月にCFPA (金融消費者保護庁) に関する公聴会が議会両院で開かれた際、上記ファイン氏の弁のとおり、ABAのトップ・ロビイストのイングリング理事長 (Edward L. Yingling, President) (以下、ファイン氏と同様ロビイストの側面を重視し主に「イングリング氏」と呼称) は両方の公聴会で意見陳述の機会を得たが、ファイン氏をはじめICBA側は招かれなかった。そのような場合も意気消沈せず「火薬を乾かして発砲の用意をしておく (Keep our powder dry)」のが

ドッド＝フランク法制定過程における米国コミュニティ銀行業界団体 (ICBA) の対応 (由里)

ICBAの流儀であり、イングリグ氏が公聴会で (ABAにも多数所属する) コミュニティ銀行家たちの利害を盾にABAの主張を訴えた (「既に規制遵守コストに押しつぶされそうなコミュニティ銀行諸行に新たにCFPAによる規制などもってのほか」) のを聞くや、反攻に出た。すなわち、下院金融サービス委員会のフランク委員長その他の議員たちに対し、「コミュニティ銀行の利益を代弁しているのはABAではなくICBAである」と訴えたのである<sup>(21)</sup> (以上、Kaiser [2013] pp. 136, 140)。

フランク委員長はファイン氏の意図を理解し、2つの銀行業界団体間の対立的関係を利用しようとした<sup>(22)</sup>。7月27日、同委員長はナショナル・プレス・クラブでの演説で、コミュニティ銀行は金融危機の原因でないこと、新たに設置されるCFPAもコミュニティ銀行の有用な役割を念頭に置いて運営されるべき、と述べた。他方、コミュニティ銀行を盾に規制に反対する“big brothers” (大手金融機関 [の業界団体]) には釘を刺し、コミュニティ銀行業界は望ましい消費者規制を実現するため議会の規制改革努力に手を貸すべき、と訴えた。ファイン氏はそれを耳にするや、即座にフランク委員長にパーソナルな所感を交えた礼状をしたため、ICBAとしてCFPA新設を強く支持すること、そして同機関が、消費者をないがしろにしがちな、コミュニティ銀行以外の金融機関を正しく標的にするよう要望することを述べた (以上、Kaiser [2013] pp. 118-119, 140-141)。

なお、上記した動き以外にも、ICBAの動きは公式の (すなわち水面下ではない) ものだけでも2009年3月以降活発であり、そのことはこの (1) a) の冒頭に記した *Independent Banker*, Sep. 2010の特集記事の中の「経過表 (timeline)」に詳しい。紙幅の有効活用のためにも、同経過表を本論末尾に〈資料〉として載せ、本文および注の補足としたい。

#### b) ABAの動向 — 「ABAがメインストリートの銀行の利益を代弁」と訴えるも

##### CFPAへの強固な反対がフランク委員長との関係悪化を招く —

本段 a) にて述べたように、ICBAの「われわれコミュニティ銀行は決して金融危機の原因ではない」という主張が時宜を得ていたうえ、ファイン理事長の思慮・手腕も寄与して、ICBAは政権・議会要人との良好な関係を上げつつあった。しかし、本論が着目するもう一方の銀行ロビー組織ABAにあっては、そういった要素は、当時ほぼ真逆に作用していた。

ABAは、その名称 (American Bankers Association) のとおり最大手銀行からコミュニティ銀行までを傘下にかかえ (ただし日本の銀行業界組織のように実質的に全行加入させる [暗黙の] 強制力のようなものはない)、銀行規模に応じた加盟料拠出システム<sup>(23)</sup> のため、加盟銀行数の割合では少ない大手銀行の利害を決して軽んじることができない。そのため「ウォールストリート勢の一味」と名指しされても反論しきれない状況にあった。

しかしながら他方、JPモルガン・チェースをはじめとする最大手銀行群を加盟銀行にかかえているだけに、本段a)にて引用したファイン氏の言うように「腕力があり、資金力があり、政治的影響力があり」、ワシントンDCの諸業界団体組織中でも最大手クラスのロビイスト集団・リサーチ専門家集団を擁してもいた (Kaiser [2013] pp. 131, 133)。

また、ABAがコミュニティ銀行の利益にも留意し、また寄与していることも、ある程度事実であった。筆者自身、ABAが長年運営するStonier Graduate School of Banking<sup>(24)</sup>の修了生の一人であるが、同課程が毎年多数のコミュニティ銀行中堅行員たちの視野や経営センスを高めるのに寄与していることを実際目のあたりにした (由里 [2000] pp. 128-138)。そしてABAの中にはコミュニティ銀行家協議会 (Community Bankers Council) が存在し、コミュニティ銀行家はその議長に就き、コミュニティ銀行からの意見の集約や彼らに適した協会サービスの検討も行ってきた (同 p. 127; *ABA Banking Journal*, Feb. 2009, pp. 20-28)。

そのように、実際にコミュニティ銀行のためでもあるABAという組織を代表し、トップロビイストのイングリグ氏は6月24日、下院金融サービス委員会 (フランク委員長) において次のように弁を打った。

…コミュニティ銀行は決してサブプライムローンに手を染めず、今も地元顧客たちの信頼と支持を集めています。この委員会でも頻繁に指摘がなされているように、これらコミュニティ銀行は既に規制遵守のためのコストに圧迫され、そのコストは徐々に、しかし確実に、それらの銀行を窒息させつつあります。それなのに先週、現政権は、コミュニティ銀行に [他の種の銀行より] 不当に重くのしかかる、CFPAという潜在的に巨大な規制の重圧の提案を行ったのです (Kaiser [2013] p. 136)。

既に本段a) の後ろのほうで述べたように、この演説は裏目に出た。すなわち直後にICBAファイン氏がフランク委員長に「ICBAこそがコミュニティ銀行の代弁者」と訴え、結局それが奏功することになる。しかも、ABAにとりそれ以上の誤算だったのは、フランク委員長がABAのCFPAに対する反対姿勢に怒り、7月27日の講演などで「(銀行業界団体が) あくまでCFPAに反対するなら私も戦い返す。その論争は『人々対銀行 [ABA]』の構図となり、私は君たちを悪党扱いするだけだ」とまで言わせてしまったことだった (Kaiser [2013] pp. 118-119, 137)。

概して共和党および規制緩和派に対する筆致のほうが手厳しい (すなわち民主党・消費者保護派へのシンパシーが感ぜられる) Kaiser [2013] ではあるが、ABAのイングリグ氏の上記の誤算に関しては、長年の議会観察者としてかばうような筆致でもある。すなわち、フランク委員長のいる下院はともかく、ドッド委員長の上院委員会では、共和党との両党派協調的

ドッド=フランク法制定過程における米国コミュニティ銀行業界団体 (ICBA) の対応 (由里)

(bipartisan) な法案作成・合意形成が目指されるのが通例であり、しかも上院案のほうが最終的な立法に多く組み込まれがちなので、CFPAにしても(フランク委員長への働きかけよりも)上院での内容改善に期待すれば良い、というのがイングリグ氏の戦略であり、それはそれで理解できる、というものである。

確かに、政策過程論においても、政府の業界規制に関する諸政策(「規制型」の政策領域)は政権側のイニシアティブではなく議会の審議過程により決せられる(または現状のまま放置される)傾向がある、との観察がある(Spitzer [1983] pp. 150-154)。事実、1999年GLB法の審議過程においても「国民一般の注目度はほとんどない」中、大掛かりな立法であったにもかかわらず、総じて「議会の審議過程により決せられる」という傾向が観察された(由里 [2009a] pp. 226-228)。さらには、2009年のオバマ政権の規制改革案についてもまた、2節(3)で見たように“Too big to fail”禁止措置と金融消費者保護強化(前掲図表4の①と⑩)の2点のみが「問題の窓」に直接対応するオバマ大統領自身の“mandate”(国民からの付託、新政権の重要課題)であったのであり、その他の改革内容は議会の審議過程により決せられる傾向の強い「規制型」の政策領域に属するものだった、と言えよう。

しかしながらやはり、オバマ大統領や、当時政権内部また世論に対し顕著に影響力を増していたウォーレン教授<sup>(25)</sup>にとっての最重要事項であった金融消費者保護強化すなわちCFPAにつき、「上院で銀行業界にとり温和なものに改善されるだろう」と、「規制型」法案としての先行き——以下で見るようにその読みは相当程度外れる——を期待したとすれば、熟練トップ・ロビイストたるイングリグ氏としては落ち度だったのではなかろうか。

そのイングリグ氏は、ドッド=フランク法が成立した直後、ABA機関紙に次のようなコメントを語っている。

これは単なる規制改革法案ではなかった。それは規制改革に加えて巨大な社会政策だった。同法案は、文字どおりあらゆる消費者運動団体がこれまで10年間にわたり求めてきた諸施策——金融危機とは何のかかわりもない——の運搬車となった。

(Yingling [2010] p. 43) (イタリックは原文 [“plus”] のまま)

議会の運動法則のような習いとして、『「政策の窓」が開いた』と見るや、修正・新提案・無関係の項目などが改革法案に「ゴミ箱」のように放り込まれる、とされる(Kingdon [1984] pp. 185-186)。今般の金融改革法案が、イングリグ氏の言う「あらゆる消費者運動団体が10年間にわたり求めてきた諸施策」を積み込めたこと自体、Kingdon [1984] 的に言えば「政策の窓」がそれだけ大きかった——イングリグ氏自身はそのことにも気づいていたのであろうが<sup>(26)</sup>——ことの証左であろう。

## (2) 下院委員会審議から改革案の下院通過までのICBAとABAの動向 ～2009年9-12月～

### a) ICBAの動向 — フランク委員長の信頼を得て審議過程に入り込む —

本節(1)a)で見たように、2009年7月末ごろ、ICBA ファイン氏はフランク委員長と意思疎通し合えた手ごたえを感じ、さらに同委員長の信頼を得るべく書簡を送った。フランク委員長は同書簡を受け取り、自身が7月27日プレス・クラブで発したファイン氏・ICBA宛のシグナルが伝わったことを喜んだ(Kaiser [2013] p.160)。

議会の8月休暇期間が明け、下院委員会も稼動し始めて少し経った9月25日、フランク委員長はファイン氏と二人だけで会談した(以下のフランク-ファインの秘密裡の交渉とその「成果」についてはKaiser [2013] pp.160-164に拠る)。どこでも報じられたことのないこの会談で、フランク委員長はCFPAに関するICBAの事実上の「中立」、すなわち表面上は反対姿勢だが実際には口を差しはさまないことを求め、その応諾のための条件を尋ねた。

### 【CFPA検査対象からのコミュニティ銀行の除外】

#### および 【預金保険料の総資産準拠への変更】

その後、同委員長との数次のやりとりの後、ファイン氏は①CFPA検査対象からコミュニティ銀行(総資産100億ドル以下)を除外しCFPAが定めるルールにより既存の監督官庁が検査すること、および、②FDICに各銀行が支払う預金保険料を従来の預金額準拠から総資産準拠に変えること、の二点を求め、フランク委員長も応諾した(②に関してはICBAがFDICベアー総裁[Sheila Bair, Chairman]の了解取り付けに動くことを条件とした<sup>(27)</sup>)。

この交渉妥結(実際に握手が交わされた)ののち、ファイン氏はICBAの執務室に急ぎ帰り、「ULTRA SECRET…見るだけ、他に見せること・転送は堅く禁止」との書き出しで、フランク委員長との交渉結果、ならびに、ICBAが異例中の異例で、ABAなどを出し抜いて同委員会の「<sup>うちわ</sup>内輪」となった(“We are on the inside, and the other guys are wondering what is happening”)旨を、執行委員たち宛にメール発信した。

なお、FDICに各銀行が支払う預金保険料を従来の預金額(正確には国内預金のうち付保対象額の総計)基準から総資産基準に変えることは、銀行は一般に規模が大きくなるほど総資産/総預金比率が高まるため、大手銀行に不利で小銀行に有利である。その変更により、ICBA加盟コミュニティ銀行諸行の年間保険料負担総額を15億ドル下げることがあると予想され(同 p.163)、ICBAにとり同措置は、今般の規制改革にもぐり込ませたい最重要項目の一つであった。

下院金融サービス委員会に話を戻せば、元々オバマ政権から上院より素早く動くようプッ

ドッド＝フランク法制定過程における米国コミュニティ銀行業界団体 (ICBA) の対応 (由里)

シュされていたこともあってか (Kaiser [2013] pp. 36-37)、2009年秋のフランク委員長の動きは総じて手際よく (前掲図表2参照)、12月11日には金融規制改革法案 (HR4173)<sup>(28)</sup> が下院本会議を通過する [(賛成) 民主223票 - (反対) 共和175+民主27票] (CQA2009 p. 3\_8; Kaiser [2013] p. 224)。その進み具合を大きく助けたのが、上記のファイン氏との「密約」であり (同 pp. 164, 222)、また次のb) で見るABAの黙認的態度であった。通過した同法案は、「反ウォールストリート」になびく傾向が強かった当時の「問題の窓」、および上記ABAの振舞いなどの帰結として、最大手銀行 (数にして1ダース程度)、次に大手～中堅規模行 (総資産500億ドル以上)、次いで中規模銀行 (同100億ドル以上) の順に、厳しいものとなった<sup>(29)</sup>。

上記の「密約」とは、あくまで筆者の呼び名であるが、たとえば *Independent Banker*, Nov. 2009, p. 20 “Association in Action” (活動するICBA) は、ICBA会長メンジー (Mike Menzie, Chairman) の「CFPAの新設には大いに懸念を持っている」との下院公聴会発言を紹介しており、上記フランク・ファイン両氏間の約束どおり「反対する振りをして実は審議通過を黙認する」というパフォーマンスが実際に演じられたことが知られる。しかも同記事は、同「密約」の大事な交換条件であったCFPA検査から総資産100億ドル以下のコミュニティ銀行を除外する案がフランク委員長のもと採択されたことを、より目立つ位置に記しているのである (末尾〈資料〉の2009年10月の欄にも記されている)。加えて、ファイン氏が前記のように「密約で」求めた預金保険料算定基準変更の件も、フランク氏の委員会を通過するまでにはちゃんと組み込まれていた (注29の末尾参照；この件はKaiser [2013] には記されていない)。

また、上記改革法案の下院本会議通過後の12月22日には、オバマ大統領がICBA首脳を含むコミュニティ・バンカーたちを招き、彼らの要望を直接熱心に聞いた (*American Banker*, Dec. 23, pp. 1&2) が、この会合なども筆者には上記「密約遵守」に対する政権側の一種の「お礼」と感じられる。そして、オバマ大統領がその席上で改革法案立法化への協力を呼びかけたのに対し、ICBAリーダー陣の一人マクフィー頭取 (James McPhee, President, Kalamazoo County State Bank；2010年3月～2011年3月ICBA会長) は「われわれは皆、規制改革賛成派ですよ——あなたの手腕で規制がコミュニティ銀行に降りかからないようにしてさえくれればね」と冗談気味に答えた (同) のも、上記「密約」を知る者同士の一種のサインの交換のようにも思える。

#### 【一般事業会社が行う金融業務の規制強化】

なお、CFPAの創設にICBAが反対しない理由として付け加えておくべきは、同庁の設立により、長年ICBAが規制強化を訴えてきたウォルマートに代表される大手小売・自動車会社など一般事業会社が行う金融業務 (由里 [2009] pp. 236-237) にも規制の網が掛かるようになる

ことを期待して、という面もあった。また、そのロビー活動の経緯が筆者参照の諸資料では不明なため、結果のみ簡記するにとどめたいが、ドッド=フランク法は603条において industrial loan company（一般事業会社が実質的に銀行業に参入するため設立する金融事業組織 [高山 [2007]、高山 [2008]）の設立認可を3年間停止することを規定し、ICBAは同規定を同法の主要成果の一つに挙げている（ICBA [2010]）。

#### b) ABAの動向 — フランク委員長との音信不良のもと

##### 個別条項での改善働きかけが一部成功したのみ—

本節 (4) b) で記したように、6・7月の下院委員会の立ち上がり段階で、ABAはフランク委員長との関係を悪化させてしまった。それもトップ・ロビイストのイングリグ氏のみならず「ABAロビイスト集団」としてである（Kaiser [2013] pp.136-137）。そこでイングリグ氏は、やはり (4) b) で記したように「CFPAを含め、上院で（大手を含め）銀行業界にとり温和なものに改善されるだろう」との読みに基づく戦術に切り替え、どうやら下院フランク委員長との直接のコミュニケーションはほとんど回復させようとしなかったようである。

そう推察される理由の一つは、Kaiser [2013] Chapter 14（下院金融サービス委員会での審議）および Chapter 16（下院本会議での審議）の、特にフランク委員長ならびに同委員会政策スタッフの動きに関するかなり詳細な記述の中に、ICBAはともかくABAに関しほとんど記述がないことである。二つ目には、直前のa) で記したように、この時期フランク委員長と「内輪」の関係にさえなったICBAの「経過表」（末尾〈資料〉参照）の2009年10月の欄に、Associated Pressの情報（筆者未確認）として次のように記されていることである。

下院金融サービス委員会が規制改革法案の取りまとめ（marking up）を開始するに際し、コミュニティ銀行 [の業界団体 = ICBA] の議員たちへの影響力は、最大手諸行 [の業界団体…筆頭格がABA] を上回っている。同委員会の委員長バーニー・フランク（D-Mass.）は次のように語る。「大手銀行諸行には何の影響力（clout）もない。誰も、彼らが何を考えているのか、文字通り気にも留めない。」

なお、以上で用いた情報源だけでは、ABAの動きに関し手薄になるきらいもあるだろうが、CQ Almanac 2009の下院での金融規制改革法案審議に関する記述にもABAないしは大手銀行業界の動きに関する記述はない。それもまたABAの動きが少なかったことの反映であろう。

#### 【連邦法規制と各州法の同種規制との優先関係（preemption）】

Kaiser [2013] の下院委員会での審議の段階に関する記述中、ABAの委員会審議への影響が

垣間見られるとすれば、pp. 185-188に、クリントン政権時代に伸張した親ビジネス・親市場の New Democrat Coalitionのメンバーたち (“New Dems”) の動きにより、委員会審議の土壇場で、連邦監督当局規制と各州法の同種規制との優先関係<sup>(30)</sup>が大手銀行界の望む方向にやや改善されたことが、記されている程度である。

以上のようにABAとしては成果が乏しいなか、同時期のABA イングリング氏の考えを知るよすがになるのは、*American Banker*の「規制改革：戦うべき対象はあまりに多く、時間はあまりに短い (Reg Reform: So Much to Fight, So Little Time)」と題した記事である (Nov. 16, 2009, pp. 1&3)。

同記事において、同紙の取材に対しイングリグ氏は、下院委員会で練られつつある法案に関し「議論すべき何百もの規制改革項目が一挙に盛り込まれており [交渉の] テーブルに着くところではない」と述べ、「この法案には包括的反対 (blanket opposition)」の態度、と明言している。同氏が、金融システミック・リスクへの対処など個々には規制改革の必要性に同意する旨も述べつつ、「この法案には」と述べたあたり、やはりフランク委員長との音信不良の様子を示唆しているように見える。

また、上記の「議論すべき何百もの規制改革項目が…」の述懐どおり、そもそも大手銀行こそがやり玉に挙げられ規制強化の主対象となっている状況下、大手銀行の利害を守らねばならないABAは、短期間では対処しきれない大量の交渉課題を背負っていたと言える。その点、直前の (2) a) で紹介したICBA 首脳のバンカーの「われわれは皆、規制改革賛成派ですよ——コミュニティ銀行に降りかからないようにしてさえくれればね」という大統領の面前での冗談めかした談笑が象徴するように、ICBAの側はそもそも相対的に楽な戦いであった、とも言えよう。

上記 *American Banker* の記事に戻れば、同記事は次いで、ABAをはじめとする銀行業界ロビー<sup>(31)</sup>が上院ドッド委員長のもとでの改革論議に期待している、との筆致で同委員長の動きに話を転ずるが、これはイングリグ氏自身の当時の目の置きようでもあったのではあるまいか。

しかしながらそのドッド委員長は、2009年11月中に、銀行委員会共和党筆頭メンバーのシェルビー議員 (Richard C. Shelby, R-Ala) との協力取り付けに失敗し、ABAが期待をかける両党派協調的 (bipartisan) な法案作成作業——それが上院金融委員会の伝統的姿勢でもあった<sup>(32)</sup>——の目途が立たないままであった。さらに当時上院本会議で山場を迎えつつあった健康保険改革法案 (国民皆保険を目指す通称 Obamacare 法案で、議会では金融規制改革をも上回る審議の焦点であった [CQA2009, p. 1\_9]) にも煩わせられ、ドッド委員長は結果的にほぼ成果なくクリスマス休暇を迎えることになった (Kaiser [2013] pp. 195-203, 227-229)。

#### 4. 「政策の窓」の推進力の再加速とドッド＝フランク法の成立まで ～2010年1-7月～

##### (1) 上院審議段階での金融規制改革の推進力の低下を期待したABA

—「政策の窓」が開く期間は一般的には短い—

2節 (3) において、政策過程論における Kingdon [1984] の「政策の窓」概念を用いれば、2009年はじめのオバマ大統領就任から同年夏までの期間、「政策の窓」（およびその構成要素たる「問題の窓」・「政治の窓」の両面）が大きく開いていたからこそ巨大な財務省法案というロケットが同政権から打ち上げられた、との解釈が可能であろう、と述べた。そして下院フランク委員長は、その打ち上げ時の推進力に乗るかのようになり、同法案が2009年8月に出揃ってから間を置かずに委員会審議を進め、しかも少数派政党たる共和党との協調をさほど気にせず「効率的に委員会を運営した」（*American Banker*, Dec. 7, 2010, p. 3）。その結果、下院では早くも同年内に、金融規制改革法案（HR4173）の本会議通過まで漕ぎ着けた（3節 (2) a) 参照）。

しかしながらその間、上院の金融委員会ドッド委員長のほうは、前述のとおり両党派協動的（bipartisan）な法案審議の開始目途が立たないまま2009年12月を迎えていた。上記の「政策の窓」に関して言えば、深刻な不況や住宅モーゲージの借り手の苦境は続いていた（前掲図表1の同①-b「国民が身近に実感できるような困った状況の継続」）ものの、金融機関・自動車産業各大手は同年初頭のような危急の事態を脱していた（同①-a「危機的イベント」の連続発生は止まる）。また、2009年12月の上院は前述のように健康保険改革法案が大詰めを迎え、議員たちもオバマ政権も関心の的はそちらに向いていた、というように、金融規制改革にとっての「政治の窓」の狭まりも見受けられた（同②-b「議会・政権指導層の決意」が一時的にせよ他方向に向いていた）。

そもそも Kingdon [1984] は、「政策の窓」が開くのはむしろ偶然的な事象であり、それが開いている時間も短い、と述べる（p. 177）。金融制度改革論議にしても、たとえば1990年代前半のそれは、「政策の窓」が小さくなるにつれ大規模な改革から遠ざかる様相が観察された（由里 [2000] 第5章、特にpp. 218-222）。ABAのトッププロビスト、イングリグ氏がベストシナリオとして期待していたのも、彼の長年の対議会経験、金融制度・規制改革論議の歴年の経緯に関する知識に基づき、「審議速度の低下→改革内容の穏健化」という道を今回の規制改革案も辿るのでは（またそのように銀行業界として仕向けるべき）、ということだったのかも知れない。

そして、3節 (1) b) にて Spitzer [1983] の知見を引き述べたように、政府規制にかかる政策

ドッド＝フランク法制定過程における米国コミュニティ銀行業界団体 (ICBA) の対応 (由里)

領域は政権側のイニシアティブよりも議会の審議過程により決せられる (または現状のまま放置される) 傾向がある、という。もし上記の「政策の窓の縮小」ならびに「審議速度の低下」が起これば、議会の審議過程が政権の影響力よりも相対的に重みを増したとすれば、ドッド議員が上院銀行委員会の良き伝統として遵守しようとする両党派協調的な法案審議の実現可能性もまた、増すことになったかも知れない (それもまたABAの望む方向であった)。

しかしながら、その後実際に上院審議が辿った経路は、以下で見るように、上述のようなABAの期待からは相当程度離れたものとなっていく。

## (2) 推進要因の追加や再加速に恵まれた金融規制改革の「政策の窓」～2010年1-4月～

### a) 新たに付け加わった上院委員長の「政治の窓」

—— ドッド委員長の再選不出馬決断と金融規制改革の立法成果への思い入れの増幅 ——

その「ABAの期待からの離反」の、時間軸的に最初の原因は、意外にも、ABAがその両党派協調的姿勢 (bipartisanship) を頼みとしていた、当のドッド委員長自身から生じた。すなわち、同委員長が2009年暮れに突如下した次回議員選不出馬の決断とその表明 (2010年1月6日)<sup>(33)</sup>であり、それに伴う委員会運営スタンスの変化であった。その決断は基本的にはパーソナルなものであったが、前述のように審議入りすら思うに任せぬ状況にあった金融規制改革法案に関し、2010年秋の選挙に自分を出馬しないのであれば、その選挙で多数党の座に就くことが有力視されていた上院共和党の指導層の顔色などがかわず、自らの政治的信条により取り組むことができる、という、委員長としての采配姿勢の変化にもつながりうるものでもあった (Kaiser [2013] p. 230)。

当時の金融・経済メディアも同委員長の再選不出馬宣言を即座かつ比較的大きな扱いで報じ、「少なくとも、同委員長が金融規制改革法の成立を自らの遺産 (legacy) として成し遂げようとすることは確実」との読みを述べている (*American Banker* Jan. 7, 2010, pp. 1&3; *Bloomberg Businessweek*, Jan. 18, 2010, p. 25)。すなわち、再びKingdon [1984] の「政策の窓」概念を用いれば、「政治の窓」を開く一つの有力な力である「議会指導層の一人 (ドッド上院銀行委員長) の立法化への決意」(前掲図表1の中の②-b、“Washington commitment”) が強まり、ABAが期待するシナリオの一つ、「立法化遅延」(翌年、さらに翌々年へ、と審議を先送り) の確率が低下する、ということ为主要メディアも予想した、と解釈できよう。

もっとも、立法化の可能性を高めるためにドッド委員長がどのような方途を取るのかに関しては、元々民主党中道派であり Kaiser [2013] が描くとおりの両党派協調的姿勢の同委員長としては、法案の内容をより穏健化させ共和党の一部を加えた賛成多数派確保に乗り出すであろう、との観測があった (*American Banker*, *ibid.*; *Bloomberg Businessweek*, *ibid.*)。その一方、

もはや資金力ある金融諸会社からの政治献金を気にしなくてよくなった同委員長は、ウォールストリート勢の影響から自由になるだろう、との予想もあった (*Bloomberg Businessweek, ibid.*)。

## b) 推進力を増した政権・議会民主党サイドの「政治の窓」

——健康保険改革法案の望外の成立がオバマ政権・議会民主党を勢いづかせた——

上記a) で述べた、約30年間の上院キャリアを持つドッド委員長の急遽不出馬決定、ということだけでも、確率的にあまり起こることのない出来事、そして新たに付け加わった「政治の窓」(中でも“Washington commitment”の類)であった。そして2010年の最初の四半期が「政策の窓」の視座から見て一層珍しかったのは、同3月にもう一つ、別方向から「政治の窓」が開いたことであった。

すなわち、3月21日に、議会共和党の一貫して強硬な反対を押し切り、賛成219-反対212という僅差で健康保険改革法案が下院を通過し、オバマ大統領の署名を待つばかりとなった。健康保険改革(国民皆保険制度の創設、通称“Obamacare”)は金融規制改革にも増して、オバマ大統領が最も力を入れてきた政策課題であり(CQA2010 p.1\_3)、他方巨大な医療ビジネス・民間医療保険業界の利権もからむだけに、オバマ政権初年(2009年)において政権・議会民主党上層部は、金融規制改革よりはるかに大きな苦労を強いられていた(CQA2009 p.1\_9)。健康保険改革の達成により、政権・議会民主党上層部は同改革に向けていたエネルギーを金融規制改革に向けなおすことができるようになったばかりでなく、オバマ大統領というある種「勝ち馬」の勢いをも得た(*American Banker*, Mar. 25, 2010, pp.1&3; *Bloomberg Businessweek*, Apr. 5, 2010, p. 30; Kaiser [2013] pp.260-261, 332)。

他方、既に何度か述べたように両党派協調的姿勢を重視するドッド委員長にとり、このような政権・議会民主党上層部の勢いづきよう(「次は金融規制改革だ」といった)は、問題含みでもあった。すなわち、後に(3)で見ると、銀行委員会の共和党議員とりわけその筆頭シェルビー議員との交渉をドッド流に納得できるところまで行うよりも、往々にして「見切り発車」(たとえば、「委員会審議で未了の論点は本会議にて」といった風に)を余儀なくされることにもなっていく。そして、筆者の見るところ、2010年が最後の議会会期、と自らの判断で決め、金融規制改革法が成立すればそれが委員長としての遺産(legacy)となる(日本流に言えば「花道を飾る」)ことになったドッド委員長自身、「見切り発車」を志向する誘因をかかえてしまったと言えよう。

c) 新たな「問題の窓」—— ゴールドマン・サックス社のSEC訴追と議会審問を契機に  
再燃した「反ウォールストリート」の機運——

2008年秋から2009年早春にかけての金融経済危機を契機とした「反ウォールストリート」の風潮は、(本論の叙述の中心とならざるを得ない) ワシントンDCでの動きとは別に、米国内さらには米・欧をまたぎ、間欠泉のように新たな動きを重ねていた。

たとえば、由里 [2011] で紹介した、2009年年末から2010年春にかけ全米的に盛り上がった「Move Your Money (あなたのお金を移し替えましょう)」運動もその一つであった。著名ウェブサイト Huffington Post の運営者アリアナ・ハフィントン (Arianna Huffington) 氏が「大手銀行からコミュニティ銀行またはクレジット・ユニオンへの預金預けかえを」と提唱し、それに対し ICBA が賛同・協力したのはもちろんであった (*Independent Banker*, Feb. 2010, p. 20)。同運動の盛り上がりぶりは、*American Banker* も「大手銀行のイメージをさらに悪くし、コミュニティ銀行のそれを大きく押し上げ、金融規制改革の審議にも影響するのでは」と推し量って特集記事を組んだほどであった (Jan. 12, 2010, pp. 1&3)。

また、金融消費者問題関連のオピニオン・リーダーとしては、3節(1) b) で言及した反ウォールストリートの急舌鋒ウォーレン教授が引き続きメディアの注目の的であったし (*Bloomberg Businessweek*, Mar. 15, 2010, p. 17 など)、加えて、もともとウォールストリートの主たるプレーヤーないしは理論的支持派であった著名人の中にも、ウォールストリート金融機関やデリバティブ取引に関する規制強化への支持を表明する者が相次いでいた<sup>(34)</sup>。さらに、このような規制強化論や金融システム維持コストの大手金融機関賦課論 (いわゆる “bank tax”) の高まりは、主要先進諸国の間でも見られた (たとえば2010年3月独メルケル首相の大手銀行税構想 [*American Banker*, Mar. 23, 2010, p. 16]、同4月英国の銀行制度改革委員会の発足<sup>(35)</sup>、同月G20会議における銀行課徴金の議論 [International Monetary Fund [2010] p. 6] など)。

そのような時勢下で、2010年4月初旬以降、上院常設調査小委員会 (Permanent Subcommittee of Investigation) の活動が活発化し、同月中下旬に行なわれた、2008年金融危機の原因に関連した金融機関・監督当局・格付機関の審問はメディアの注目の的となった (Kaiser [2013] pp. 274-275)。特に、4月27日のゴールドマン・サックス社の審問は、その直前の16日にSEC (Securities and Exchange Commission [証券取引委員会]) がサブプライムローン証券化商品に関連して同社を訴追していたことも加わり、あたかも「重大犯罪事件の容疑者逮捕の場面のような」メディアの押しかけようであった (同 pp. 275-276, 279-280)。しかもその審問においては、同社取引担当者が対顧客推奨商品を内部Eメールでは「shitty deal (しょぼい取引)」と呼び、その後のサブプライムローン関連市場の崩壊局面では (取引相手の大損をよそに) 社内で歓声が上がっていた様相が暴かれる<sup>(36)</sup> など、上記SEC訴追案件と同様、同社が抱える利益相

反問題——顧客に「しょぼい取引」をつかませ、自己勘定取引では顧客と逆方向のショートポジション（先物売りの類）取引で利益を得る——の根深さが衆目にさらされることになった。

ゴールドマン・サックス社のこれら一連の利益相反問題の露呈は、たとえばSkeel [2011] pp. 56-57が“The Goldman Moment”と小題を付しドッド＝フランク法立法化への最終的決定打と位置づけるように、論者・報道メディアを問わず、政策過程への影響力の大きな出来事であった。ABAのイングリグ氏も同様に、健康保険改革法の議会通過（本段b）参照）に続き民主党側を金融規制改革へと勢いづかせた連続的ダメージとして挙げている（Yingling [2010] p. 44）。経済メディアの*Bloomberg Businessweek*は、上記のゴールドマン・サックス社の「ショートポジション取引」をもじり、「今度はウォールストリートのロビイストたちを[値下がりを見越し]先物売りする局面だ」との見出しで、彼らが今までのようには金融規制改革に抵抗することはできまい、との観察を記した（Apr. 26, 2010, pp. 38&42）。オバマ政権の側、たとえば大統領首席補佐官のエマニュエル氏（Rahm Emanuel）も、同社の訴追は政権が目指す金融規制強化の正当性を裏打ちするもの、と述べている（*Bloomberg Businessweek*, Apr. 26, 2010, p. 41）。

これらはいずれも、Kingdon [1984] の「政策の窓」概念では、「（自組織または個人的利益のため国民の利益を損なう危険性のある）ウォールストリート金融機関」という「問題の窓」が、新たな「象徴的事件の発生」（前掲図表1の中の①-a）により、さらに大きく開いた、かなり明白な事例、と解することができる。

加えて、たとえばコリンズ上院議員（Susan Collins, R-Maine）の場合、上記調査委員会の審問でゴールドマン・サックスの社員・役員たちに「顧客利益の優先」を遵守しているか否かを一人一人問いかけたのに、総じてあいまいな返答しか聞くことができなかった（*The New York Times*, Apr. 28, 2010）ことが、同議員が共和党でありながら直後の上院本会議で改革賛成票を投じるにつき、何らかの影響を及ぼしたかもしれない。Kaiser [2013] も、議会両党派のリーダーや委員長などを除き、個々の議員の動機・心理まではあまり書き及んではないが、コリンズ議員は結果的に金融規制改革の成否の鍵となった一握りの共和党上院議員の一人であり、上記のゴールドマンとの直接の接点はその態度の変化に寄与したとすれば、それも看過すべからざる「政治の窓」（前掲図表1の中の②-b、“Washington commitment” [Kingdon [1984] は論じていないがキャスティング・ボートを握る議員としての]）、とすることができるかも知れない。

### (3) 上院委員会審議からドッド＝フランク法成立までの審議経緯の概要 ～2010年1-7月～

ここまで、ドッド＝フランク法を実現させた「問題の窓」および「政治の窓」（それらを合わせた「政策の窓」）、そしてオバマ政権および上下院所管委員会の委員長2人との関係での、

ドッド＝フランク法制定過程における米国コミュニティ銀行業界団体 (ICBA) の対応 (由里)

ICBA・ABA 各々の立ち位置につき、検討してきた。事後的に振り返れば、既に見たそれら諸要素により「上院委員会審議からドッド＝フランク法成立まで」(本段の表題・検討対象時期)の政策過程は、大勢としては決せられた、との感が強い。

本段では、2010年における具体的な審議の節目を、まず概観しておく。4節(2)b)で述べた健康保険改革法案の議会通過のまさに翌日の3月22日、オバマ政権からの催促も受けドッド委員長は、(賛成)民主13票－(反対)共和10票のきれいな党派別票決 (party-line vote) で金融規制改革法案 (S3217) の委員会可決・通過にこぎつけた (Kaiser [2013] pp. 260-262; *CQA2010* p. 3\_4)。そして、前段のc)で述べた“The Goldman Moment”が米国民の衆目を集めた直後の4月28日、「親ウォールストリート」と国民から見られることを恐れた議会共和党は議事進行妨害 (filibuster) 戦術を解き、上院本会議審議の早期開始のめどが立った (Kaiser [2013] pp. 282-283; *CQA2010* p. 3\_5)。

2010年は中間選挙の年でもあり、8月以降の選挙運動活発化のための選挙区帰還のスケジュールも考えれば、7月の実質的な審議期間は短く、それから両院協議会 (各院通過法案のすり合わせ) の期間も含め逆算すれば、上院審議のため残された期間は長くなかった。結果的に、ドッド委員長が引き続き望んでいた内容のある審議を総じて欠いたまま、5月20日に金融規制改革法案 (HR4173)<sup>(37)</sup>は上院本会議を通過した [(賛成) 民主53+ 共和4+ 無所属2票－(反対) 共和37+ 民主2票]<sup>(38)</sup> (Kaiser [2013] pp. 298-325; *CQA2010* pp. 3\_4-5, 8)。

その後6月の両院協議会——近年の議会では同会の開催自体稀になってきていたが、フランク委員長は「この巨大な改革法案には同会での協議が必要」と見抜いていた (Kaiser [2013] pp. 331-332)——において、議長に就いたフランク氏の采配のもと、ある程度実質的な協議・修正がなされ、6月29日に協議会報告書が党派別票決により採択された (同 p. 357)。

採択済みの協議会報告書 (内容的には法案そのもので、既に「ドッド＝フランク」の名も冠されていた) は、先に下院本会議に送付され、下院本会議は翌30日、2009年12月よりも大きな票差で可決した [(賛成) 民主234+ 共和3票－(反対) 共和172+ 民主20票] (*CQA2009* p. 3\_9; Kaiser [2013] pp. 355-357, 364)。この票差の拡大、特に前年末にはゼロであった共和党賛成票の発生にも、前段のd)で見た「問題の窓」の拡大に伴う、議員たちの「親ウォールストリート」と見られかねない行動を回避する気持ちが表れているのかも知れない。

協議会報告書が一つの院で可決されれば、残る院は同報告書のまま可決するか否決するか道がなくなる (先議するほうの院は両院協議会への差し戻し可: Oleszek [2001] p. 264)。しかしながら上院少数党による議事進行妨害戦術はなおも可能であり、それを乗り越えるには討議打切動議 (cloture) が3分の2以上の賛成票で採択されねばならない (同 pp. 232-233)。上院民主党指導層ならびにドッド委員長の説得工作により共和党議員3名 (前述のコリンズ議員

を含む)の賛成票をようやく7月12日に確保し同動議が採択され、かくして「ドッド=フランク法」は7月15日、上院本会議において可決され議会を通過した〔(賛成) 民主54+共和4+無所属2票 - (反対) 共和38+民主1票〕(Kaiser [2013] pp. 366-368; CQA2010 p. 3\_9)。続く大統領署名は7月21日になされ、ここに同法が成立した。

#### (4) 上院委員会審議からドッド=フランク法成立までのICBA・ABAその他の動向 ～2010年1-7月～

##### a) ICBAの動向 —「改革後退」の印象をもたらさない範囲でコミュニティ銀行に 有利な法案諸条項を盛り込んでもらうよう働きかけ—

以上のように、2010年春のうちには金融規制改革はますます立法化が確実視される法案となっていくが、そのような状態の法案(「容量」の大きな大型法案ならなおさらのこと)につき、Kingdon [1984] は、その有名な「ゴミ箱モデル」<sup>(39)</sup>の一つの特徴的な現象として、立法審議過程で次のような様相が生起する、と述べる。

- ①「参加しないリスク」の増大を察知し論議への参加者が雪だるま式に拡大し、反対者までが改革案を自分の側に有利に引き寄せようと対案を出してくる (p. 169)。
- ②「窓が開いた」と見て、修正・新提案・無関係の項目などが改革法案に「ゴミ箱」のように投げ込まれる (pp. 185-186)。
- ③「ゴミ箱」化した改革法案は誰にも制御できなくなり(「パンドラの箱が開く」)、提案者が予期しなかった方向に議論が向かうことも起こる (p. 186)。

特に、4節(2)b)で述べた健康保険改革法案の議会通過の後(2010年3月下旬以降)は、オバマ政権・議会民主党にとっての最優先立法課題となった金融規制改革法案——しかも内容・紙幅ともに相当な大型法案——を巡って、上記のうち②の現象が生じることとなった。①に関してはほぼなかったと言ってよく<sup>(40)</sup>、③に関しても、本節の(2)で述べたように改革推進派が<sup>か</sup>一気呵成の勢いで法案成立を目指し、また同(3)で述べたようにそもそも中間選挙の年で審議期間に限られるなか、厳格なデリバティブ規制やボルカー・ルールなどの修正条項(amendments)が「中小規模のパンドラの箱」になった程度であった(しかも立法化までには温和な方向へと修正;詳しくは次のb)にて述べる)。

以下では、上記②と関連した諸修正条項を含め、ICBAとの関連が強い委員会・本会議法案や修正条項などにつき検討する。この(4)の段のタイトルに添えた「2010年1月-7月」の時期において、ICBAが新たに改革法案に盛り込もうとしたもの、ないしは改革法案に盛り込まれようとするに反対したもの、それらは数としては多くなかったが、いずれもコミュニティ

銀行にとっては影響度の大きいものであった。

### 【預金保険料の総資産準拠】

まず、この時期に先立つ2009年秋の下院法案の段階で、ICBAが改革法案に盛り込むことに成功していた預金保険料算定方法の変更(下院フランク委員長との「密約」の一つ[3節(2)a参照])は、テスター・ハッチンソン修正条項として上院本会議でも可決された(末尾〈資料〉の2010年5月; *CQA2010* p. 3\_5; *American Banker*, May 6, 2010, pp. 1&4)。

### 【預金保険限度額の恒久的引き上げ】

それに加え、同じく連邦預金保険制度関連では、一預金者一銀行あたりの預金保険限度額が両院協議会段階で恒久的に25万ドルに引き上げられた<sup>(41)</sup>(*American Banker*, May 26, 2010, p. 3 and Jun. 16, 2010, pp. 1&3; ドッド＝フランク法335条)。これは、Kaiser [2013]にも *CQA2010* にも言及されていない動きではあるが、預金保険限度額の引き上げはICBAの従来からの要求事項であり(由里 [2009] pp. 237-238)、上記 *American Banker* の記事でもICBA関係者の歓迎コメントが載っているので、ICBAのロビー活動も寄与したものと推量される。(もっとも、本件に関してはTAG口座無制限付保の件と併せABAの働きかけも同じ程度に考えられる<sup>(42)</sup>。)

### 【デビット・カード手数料の規制——ダービン修正条項】

次に、上記②相当の「ゴミ箱に投げ込まれた」修正条項で、ICBAが「はた迷惑」と考えたものの代表格は、上院民主党副リーダー (Majority Whip) のダービン上院議員 (Dick Durbin, D-III) から上院本会議審議の大詰め近くに提出された修正動議であった。デビット・カードで商品を購入する際、カード発行元の金融機関が課する手数料に上限を設定する同動議は、金融システムの安定化とは関係なく、あえて言えば金融消費者保護の強化、という意味で金融規制改革と関係していた程度であった<sup>(43)</sup>。しかし、4節(2)b) で見たような「(大手)金融機関たたき」の風潮のなか、賛成64－反対33と難なく上院本会議にて可決された (Kaiser [2013] p. 307; *American Banker*, May 17, 2010, pp. 1&3)。

本規制案は、コミュニティ銀行やクレジット・ユニオンへの配慮から、そもそも総資産100億ドル以下の金融機関は規制対象外となっていたが、ICBAおよびクレジット・ユニオン業界団体は「大手・中堅銀行の手数料率が下げられれば、小規模金融機関も手数料率を下げねば消費者からそっぽを向かれるので、結局影響は甚大だ」と、上院法案可決(5月20日)後もダービン修正条項の撤廃の働きかけを強く行った。しかし同修正条項には小売業界の支持もあり、結局両院協議会でも覆ることはなかった<sup>くつがえ</sup>(*American Banker*, Jun. 7, 2010, p. 3 and Jun. 10, 2010,

p. 3; ドッド＝フランク法1075条; 松尾 [2010] pp. 326-327)。

### 【信託優先証券の自己資本算入制限——コリンズ修正条項】

金融危機以前に大手行からコミュニティ銀行に至るまで銀行持株会社の自己資本比率の向上策として多用されていた「信託優先証券 (trust-preferred securities; “TruPS”)<sup>(44)</sup>」の規制もまた、ICBAにとっては「はた迷惑」な、5月13日という土壇場で「投げ込まれた」修正条項であった。銀行監督当局出身のコリンズ上院議員 (Susan Collins, R-Maine) の発案、そして実質的には同氏とも近かったFDICベアー総裁とそのスタッフの起案によるこの修正条項は、大手銀行持株会社に (信託優先証券よりも) 実質度の高い自己資本を積みせたいという、銀行監督当局者たちの意向を反映していた (Kaiser [2013] p. 309)。また、複数の銀行持株会社の信託優先証券をまとめ証券化した商品が、サブプライム・ローンの証券化ブーム時に乱発され、銀行持株会社の安易な自己資本調達にもつながった、という反省もあった (*American Banker*, Apr. 27, 2010, pp. 1&2)。

しかしながら、同証券の自己資本調達手段としての利用は、総資産10億ドル以下のコミュニティ銀行の間でも約600行にまで広がっており (*Bloomberg Businessweek*, Jun. 14, 2010, pp. 40-42)、それらコミュニティ銀行の中には金融危機下で公的資本支援を受けていた銀行も少なくなく<sup>(45)</sup>、ABAのみならずICBAにとっても、突如降りかかった難題となった。

このコリンズ修正条項は結局、採択され上院法案に組み入れられたが、その後の審議の帰趨はKaiser [2013] にもCQA2010にも記されていない。ただ、*American Banker* (Jun. 7, 2010, p. 3; Jun. 10, 2010, pp. 1&2) が、「(コミュニティ) 銀行諸行への影響の大きさから、両院協議会で修正されるだろう」との観測を述べている程度である。

結局、ドッド＝フランク法においては、総資産5億ドル以下の銀行は適用除外、総資産150億ドル未満の銀行は既発行分につき適用除外となった (同法171条)。Yingling [2010] p. 44は、両院協議会においてABAが修正を働きかけ奏功した旨を述べ、またICBA [2010] も上記適用除外を「(コミュニティ銀行にとって) 有用な除外規定 (helpful exemptions)」の一つ、すなわち「成果」と位置づけている。これらのことから、両院協議会に向けABA・ICBA両者の働きかけがあったのではないかと推察される。

### b) ABAの動向——ロビイスト活動を活発化させるが

#### 清算処理基金の抛却回避など「局地戦」の戦果のみ——

本節の(3)で記したように、ドッド委員長が引き続き望んでいた内容のある審議を総じて欠いたまま、金融規制改革法案は2010年3月22日に銀行委員会を、5月20日には上院本会議を通

過した。これは、本節の (1) で記した ABA 期待のシナリオ、すなわち審議の引き延ばし (できれば年度や選挙をまたぐほどの) はおろか、「少数政党の側の意見も極力聞いて汲み上げる」という上院の伝統 (Kaiser [2013] p. 279) に立つドッド委員長など、上院本来の「熟議」——そこでは業界ロビーによる働きかけの余地も多くなる——に期待した ABA を、すっかり失望させる速い審議ペースであった。

ABA のトップロビイスト、イングリグ氏はこの「失望的展開」の要因に関し、次のように *ABA Banking Journal* 誌インタビューにおいて振り返っている。

(前略) ドッド、コーカー<sup>(46)</sup>、シェルビー議員たちは、上院本会議で 80 票の賛成が得られるような [両党派協調的] 法案にたどり着こうと、本当に誠実に協議を重ねていた。

そのようなおり、情勢はわれわれ [ABA] の期待から外れて悪化した。健康保険法案通過ののち、民主党の中に「われわれがその気になれば突っ切ってしまう」という戦略を取る人々が現れた。加えて、ゴールドマン・サックス社審問があり、それは規制改革法案に勢いをつけるため、政治的に利用された<sup>(47)</sup>。そして、率直に言って、われわれの [銀行] 業界は分裂していた。ある人々 [主に ICBA のことであろう] は「[委員会レベルで] 駆け引きはせず、法案を本会議に上程すべき」と言っていたが、信じられないほど無謀な発言だ。(Yingling [2010] p. 44)

### 【金融消費者保護局 (CFPB) の創設とその組織・権限】

上記引用文に記されているように、「情勢はわれわれ [ABA] の期待から外れて悪化し」、上述のように早いペースで上院本会議に上程された。それが招来した悪い結果としてイングリグ氏が真っ先に挙げるのが、金融消費者保護局 (Bureau of Consumer Financial Protection, CFPB) の創設とそのデザイン (組織・権限) である。上記のように業界ロビー組織にとり委員会レベルよりも扱いにくい本会議段階における「CFPB 関連の戦いで [ABA 手持ちの] チップ [賭け札] を使い果たしてしまった」と、同氏は述懐している (Yingling [2010] p. 44)。

このイングリグ氏の述懐のとおり、金融消費者保護のための監督組織設立に関しては、財務省案・下院通過法案の独立組織たる CFP<sub>A</sub> と異なり FRB 内に CFPB を設置するという変更点 (上院銀行委員会でコーカー議員のアイデアをドッド委員長が採用 [Kaiser [2013] pp. 250-251]) 以外には、ABA が期待していた共和党経由の「改善」は、ほぼなされなかった。また同変更点にしても、CFPB が FRB の予算の恩恵を受けるという便宜面が大きく、FRB は CFPB に何ら影響を及ぼし得ない (同 p. 343)。かくして、ABA が最も懸念した大手・中規模銀行に対する CFPB の直接的・専権的な規制権限<sup>(48)</sup> が、ドッド＝フランク法に盛り込まれることとなった。

### 【“too big to fail”金融機関の清算処理基金】

CFPBほどではなかったものの、2009年末の下院通過法案の諸規定の中で「清算処理基金 (resolution fund)」もまた、ABA加盟の大手・中規模銀行に影響度の大きな規制改革項目であった。その破綻が金融システムに大きな影響をもたらす規模の金融機関（「大きすぎて潰せない [too big to fail] 金融機関」）を事前に当局が清算処理するため、2000億ドルの清算処理基金を設け、うち1500億ドルは総資産500億ドル以上の銀行持株会社などから徴収する、という規定（既に注29でも言及）であり、ICBAなどは「“too big to fail” 金融機関の当然の負担分だ」と賛同していた（CQA2009 pp.3\_6; *Independent Banker*, Jan. 2010, p.7）。

この基金の積立規模は上院委員会ではドッド委員長のもと500億ドルまで下げられていたが、その全額を総資産500億ドル以上の銀行持株会社などが拠出する案となっており、共和党側（およびABAなど）は強硬に反対し、改革法案全体の審議進捗にとりネックになっていた。その打開のためドッド委員長は、共和党側リーダーのシェルビー議員と事前積立基金そのものを廃した「ドッド・シェルビー修正条項」を共同提出する方向へと、思い切った譲歩をした（4節(2)a)で述べたように退任を決めている同委員長にとり立法化実現のほうが重要であった）（Kaiser [2013] pp.299-302; *American Banker*, May 4, 2010, p.4）。

この修正条項は当然にして上院本会議で可決され（CQA2010 p.3\_5）、“too big to fail” 金融機関の「整然清算 (orderly liquidation)」が行われた場合、国庫（財務省）に「整然清算基金」が設置され、FDICがそれを管理し財務省が借入枠を提供することとなった。同基金のコストは第一に被清算金融機関の資産の売却代り金でまかなわれ、それでは不足する場合にのみ、総資産500億ドル以上の銀行持株会社などに対しFDICが賦課金を課することとなった（CQA2010 pp.3\_5-6; 松尾 [2010] pp.147-149）。

以上のように、当初「1500億ドル」が示された大手・中規模銀行等宛の「事前請求書」に関しては、ABAは（少なくとも「整然清算」が行われないう限り）それを突き返すことに成功した。しかしその後、ドッド＝フランク法全体の運用にかかる財政コストの増分190億ドルを、FDICが総資産100億ドル以上の銀行に課する預金保険料の増額でまかなうことが両院協議会の土壇場で決まった（Kaiser [2013] pp.355-356, 359-361; *American Banker*, Jul. 1, 2010, pp.1&3; CQA2010 pp.3\_8）。最後までABAや大手・中規模銀行には「請求書」が付いて回るようになったが、そのような議会の「しつこい」動きの底流には、既に見たような2010年春以降の「反ウォールストリート」の機運の高まりを受け、何らかの「銀行税 (bank tax)」を新設したいという、ワシントンDC内の機運も存していた（*American Banker*, Apr. 20, 2010, pp.1&3）ようである。

ドッド＝フランク法制定過程における米国コミュニティ銀行業界団体 (ICBA) の対応 (由里)

(なお、3節 (2) b) で言及した連邦法・各州法の優先適用 [preemption] 問題の、上院での扱いおよびABAの関与に関しては、同所に付した注30を参照されたい。)

c) 大手銀行・投資銀行などの動向——高リスク取引・デリバティブ取引規制案などに関し  
実現可能な案への修正に一定の効果をあげる——

Kaiser [2013]、*CQA2010*、*American Banker*などにおいて、ロビー活動主体が「ABA」とは記されず、「(大手) 銀行諸行」・「5大銀行」(Kaiser [2013] pp. 292, 305 [いずれも投資銀行を含む用語法])、ないしは「金融業界」などと表現される活動主体が頻繁に登場する審議段階がある。それが、このc) (ICBA・ABA以外のロビー活動) が対象とする諸改革項目を巡る局面である (ただし、そこには大手銀行も加盟するABAの関与もあったであろう)。

2009年からの金融規制改革論議において、銀行から証券業務を切り離すグラス・スティーガル法 (Glass-Steagall Act [GS法])<sup>(49)</sup>の復活 (前掲図表4④参照)、ならびに (銀行が行うか否かにかかわらず) デリバティブ業務の規制強化 (同①参照) は、当初から改革の検討項目に含まれていた。しかし、図表4の「財務省法案」の④①の項に見られるように、GS法の復活による銀行業・証券業の切り離しや、(金融危機の主要契機の一つと目されていた) 店頭デリバティブ以外の広範なデリバティブ業務の規制や銀行組織からの切り離しは、少なくとも2009年には政権・議会民主党のアジェンダや法案に含まれてはいなかった。

【銀行による高リスク取引の規制——ボルカー・ルール】

そのような風向きが変わったのは、2010年1月21日にオバマ大統領が、いわゆる「ボルカー・ルール」(Volcker Rule)の規制改革法案への組み入れを提案してからであった。元FRB議長でいまだその見識が影響力を有していたポール・ボルカー氏が提唱する銀行・証券・保険各業務の相互隔壁の再構築案を、オバマ政権は前年秋までは取り上げることがなかったが(*American Banker*, Nov. 10, 2009, p. 3)、1月19日のマサチューセッツ州上院補選での民主党敗北が影響し (Kaiser [2013] p. 238)、主に大手銀行を念頭に置いた他の追加的規制強化策<sup>(50)</sup>とともに、急遽アジェンダ化した。(Kingdon [1984] の概念を用いれば、「政権側からのゴミ箱への投げ込み」とも言えよう。)

その急遽さ (準備期間の短さ) を恐らく反映し、オバマ提案の中の銀行・銀行持株会社による自己勘定取引・投資ファンド出資の禁止規制は、当初から曖昧さやボルカー氏提案とのずれを指摘する声が多ドッド委員長も含め相次いだ (*American Banker*, Jan. 27, pp. 1&4 and Feb. 4, 2010, pp. 1&3)。また、一旦「高リスク取引」と分類されれば一律に取引が禁止され、その規制が米国内の外銀拠点にまで及ぶであろうことに関し、上記の曖昧さと相まって、日・欧の金

融界・当局にも波紋をもたらした（大崎 [2010a] など）。

以後、上記のように影響力あるボルカー氏の名を借りた「ボルカー・ルール」の諸議論・諸提案（中には前述のGS法の復活を唱えるものも）がなされたが、その間ゴールドマン・サックス社審問（4節（2）c 参照）などにも助けられ（*American Banker*, Apr. 28, 2010, pp. 1&3）、（何らかの）「ボルカー・ルール」を組み込みたいという議会（必ずしも民主党に限らず）および政権の気運は審議過程の終盤まで持続した。

結果的にドッド＝フランク法に組み込まれた「ボルカー・ルール」は、提案者が「温和なGS法」と形容したマークリー・レヴィン（Merkley-Levin）修正条項であった。銀行の自己勘定取引および投資ファンド（private equity funds および hedge funds）への出資を強く規制するこの修正条項は、技術的な理由で上院本会議での採択はなされていなかったが、両院協議会上げられることがドッド委員長など上層部で合意されていた（Kaiser [2013] pp. 310-314; *American Banker*, May 26, 2010, pp. 1&3）。

もっとも大手銀行などの働きかけで、両院協議会にてマークリー・レヴィン修正条項はある程度温和なものとなり、投資ファンドの自己資本の3%まで銀行所有を認めること、また諸投資ファンドへの出資総額についても銀行のTier1自己資本の3%までは許容することとなった（Kaiser [2013] pp. 344-355; *CQA2010* pp. 3\_9, 3\_12; 岩園 [2015] pp. 72-73）<sup>(51)</sup>。

#### 【デリバティブ業務規制——リンカーン修正条項】

銀行のデリバティブ業務の広範な制限は、上記マークリー・レヴィン修正条項（ボルカー・ルール）の起案にやや先立つ2010年4月21日、上院農業委員会<sup>(52)</sup>のリンカーン委員長（Blanche Lincoln, D-Ark）から提案され同委員会にて可決され、ドッド委員長が規制改革法案に組み入れた（*CQA2010* pp. 3\_5）。このリンカーン修正条項は、Kaiser [2013] p. 310が「[マークリー・レヴィン修正条項と]ほぼ同じ程度に銀行界が嫌っていた」と記し、また同pp. 292&305が「最大手5銀行（銀行・投資銀行）がロピイスト150名を動員して上院議員たちに反対に回るよう説得しようとした」と述べるほど、大手銀行を慌てさせたようである。（*Bloomberg Businessweek* [May 10, 2010, pp. 42-43] は、「米銀最大手40行の年数千億ドルの利益を吹き飛ばし、それら諸行の業務構成を変容させるであろう」と述べていた。）

リンカーン修正条項の内容については、前述のマークリー・レヴィン修正条項（ボルカー・ルール）と「重複していて無用」との批判が、事情通の間では当初からあった。しかしゴールドマン・サックス社審問直後の反ウォールストリートの風潮の中、上院議員たち、とりわけ中間選挙での民主党多数党維持に腐心する民主党議員たちは同条項への反対表明に躊躇し<sup>(53)</sup>、当初は不賛同姿勢であったオバマ政権側も中立姿勢に転じた（以上 *American Banker*, May 5,

2010, pp. 1&3)。

結局リンカーン修正条項は、Kingdon [1984] 的に言えば「ゴミ箱に投げ込まれ」、周辺情勢に恵まれ首尾よく上院本会議にて採択された。しかしその具体的内容は荒削りであり、同採択時点から両院協議会における要調整事項の一つと位置づけられ、大手銀行ロビーも同協議会への働きかけに的を絞った (Kaiser [2013] p. 314; *CQA2010* p. 3\_5)。

両院協議会において、下院農業委員会側の修正要求およびドッド委員長がデリバティブ「作業班 (working group)」に任じた共和党2議員からの修正提案<sup>(54)</sup>、また民主党の中でビジネス界・金融市場と近い“New Dems”と呼ばれる議員たちの要望などにより、リンカーン修正条項は比較的緩やかなものとなった (Kaiser [2013] pp. 351-355; *CQA2010* pp. 3\_8-9)。預金保険加入銀行にとっての取引ウェイトが高い金利スワップ・通貨スワップをはじめ、精算機関経由の投資適格クレジット・デフォルト・スワップなどのスワップ取引、および、リスクヘッジ目的の諸デリバティブ取引を行うことが許容され、最大手米銀にとって収益ダメージもかなり緩和される見込みとなった (*American Banker*, Jun. 30, 2010, pp. 1&2; [ドッド＝フランク法 716条につき] 松尾 [2010] pp. 179-184)。

以上の、ボルカー・ルールおよびデリバティブ業務規制にかかる修正条項およびそれらの審議過程に共通した特徴をまとめれば、下記のようになる。

- ① 2010年4月という反ウォールストリートの機運の高揚期において、立法化の勢いがついた規制改革法案に審議過程の終盤段階で「投げ込まれた」追加的規制案であった。
- ② 両院協議会を経て、結果的には、大手銀行・投資銀行にとっての劇的変化や市場機能の閉塞をもたらさないプラグマティックな (または監督当局の先行ルールによる「さじ加減」の余地を残した) 規制へと修正された。
- ③ 上記②の過程では、金融機関や証券・デリバティブ市場の実務を理解する、または理解しようとするプラグマティックないしは親ビジネス・親金融市場的な共和党・民主党の一部議員たちの動きがあり、さらに彼らの後ろには大手銀行・投資銀行ロビイストたち多数の存在があった。

## 5. 小括 — 3つの視点から

### (1) ドッド＝フランク法制定過程に関する小括

#### — 「政策の窓」概念の説明力とICBAのロビー活動の有効性

1節で述べたように、本論では、Kingdon [1984] の「政策の窓」モデルを中心とする政策過程論の諸知見をベースに、ドッド＝フランク法の制定過程をICBA・ABAのロビー活動を軸にたどってきた。筆者はもとより政治学や政策過程論の専門家ではないが、米国銀行制度の形成・変容過程に対するアプローチのため、それらの知見の援用を試みたものである。

結果として、今回のドッド＝フランク法の立法事例については、立法プロセスの進捗・遅滞の度合いとその要因、ならびにICBA（概ね立法促進派）・ABA（概ね立法阻止派）のロビー活動の成否とその要因につき、「政策の窓」概念により理解が助けられる度合いは総じて高いのではないかと筆者は考える。

すなわち、米国銀行制度に関連した立法過程にかかる筆者の既往の研究の一つ、由里[2000]第5章（1991～1996年）において検討した立法（またはその頓挫）過程に比し、ドッド＝フランク法立法化のプロセスは、明らかに短期かつスムーズ（裏を返せば見切り発車的）であった。その立法化促進要因として、「政策の窓」概念による説明としては、同法制定の2年前（2008年）以来「問題の窓」が大規模・明瞭かつ複数次にわたり開き、そこに大統領府、議会首脳陣、さらには個々の議員や政策提唱者（特にウォーレン教授）たちにとっての「政治の窓」が重なり、大規模な立法の実現が可能になった、とすることができようかと思われる。

そのような流れのなか、3節(1)a)で見たようにICBAは、論議プロセスの早い段階（2009年前半）からオバマ政権・フランク委員長に対し「立法化（総論）賛成」のスタンスを表明しABAとの差異化を図り、また、同政権・議会民主党に「ICBAがコミュニティ銀行業界の代表」と位置づけさせる — 言い方を変えれば「[加盟行数約5千の] ICBAさえ納得させれば各州・各選挙区においてコミュニティ銀行諸行を敵に回さずに済む」と思わせる — ことに成功した。そして、オバマ政権にとり特に重要な改革項目であったCFPA（最終的にはCFPB）創設につき、3節(2)a)で見たように応諾の旨「密約」したうえで、同箇所および4節(4)a)で見たようなコミュニティ銀行諸行にとっての有利な施策（または、望まない施策の大手・中規模行よりは緩やかな適用）を引き出していった。

以上のICBAの動きに対し、規制強化の主対象として檜玉に挙げられている大手銀行の利害をも守らねばならないABAは、3節(2)b)で述べたように「議論すべき何百もの規制改革項目」をかかえ短期間では対処しきれない大量の交渉課題を背負っていた。そのため2009年中に

下院本会議通過にまで漕ぎ着けたフランク委員長・下院民主党の動きに対しては「不戦敗」に近く、イングリグ氏などABA首脳は、翌年の上院での党派協調的な審議(の引き延ばし)に賭けた。しかしその2010年には、4節(2)で述べたように新たな「問題の窓」や「政治の窓」が開き、特に4月以降は、結果的に前年の下院と大差ない短期間の審議ペースとなった。そのため結局、4節(4)b)で見たようにABAのロビー活動はせいぜい局地戦における成果を上げたにとどまった。

1節(2)b)にて前言したように、本論の執筆動機には「草創期(IBA)から今に至るICBAの展開」という視角も含み持つ。そのような視点からは、「ABA対ICBAの[議員たちを味方につける面などでの互角の]衝突」と題したような記事が*American Banker*に載る(Dec. 21, 2010, pp. 1&3)こと自体、1930年の発足以来長らくABAと比肩すべくもなかったICBAが、2010年頃までには隔世の感のあるロビイングの力量を有するに至ったことそのものが、特筆すべきことに思われる。ただし、ABAのロビイングの力量との比較に関しては、本論で繰り返し見たように明瞭な「反ウォール・ストリート」の世論・政界の風向きの中、専らコミュニティ銀行業界を代表するICBAは元々それを追い風とすることができ、上記のように向かい風に抗するABAよりも有利であったことを勘案する必要がある<sup>(55)</sup>。

なお、本段の最後に付言しておきたいのは、とりわけ米国のように金融分野の諸業界団体がロビー活動を活発に展開し諸メディアによる報道も多くなされる国では、本論のようにそれら業界団体の動静に着目し、また政策過程論の諸知見をも援用して、政策過程をある程度仔細に検討することができること、そしてそのような検討作業が、当該審議過程を経て立法化される金融制度・諸法規の由来を理解するうえでも寄与する度合いは少なくない、ということである。

## (2) ドッド＝フランク法を端緒とする中小規模銀行規制の新機軸——Tiered Regulation

仮に本論の主題が「ドッド＝フランク法の制定過程とICBA・ABA」であるとしても、何度も形容したように巨大な同法の、多岐にわたり少なからぬ新機軸も有する諸内容が、中小規模の商業銀行に対して(直接、または施行時の取り決め等により)有する影響については、多少なりとも言及しておくべきであろう。ただ既に、一論考としては大部の紙幅を費やしているので、「本論では論じ尽くせなかった、銀行規制にとり重要な検討課題の指摘」という程度にとどまらざるを得ない。

中小規模銀行の規制上の新機軸に関し、筆者の見るところ特に着目すべきなのは、第一には“Tiered Regulation”(銀行規模ごとの規制)、第二にはCFPAという金融消費者保護専門の金融監督組織の新設であろう。紙幅の制約、および、CFPAに関しては既に邦語論考もあることなど<sup>(56)</sup>に鑑み、以下では“Tiered Regulation”に関してのみ、簡単に述べておきたい。

3節 (1) a) で述べたように、ICBAのファイン氏は、金融危機の兆しが見え始めた2007年から「問題を招いたのはウォールストリート勢（大手〔商業〕銀行・投資銀行・ノンバンクなど）であって決してコミュニティ銀行諸行ではない」というメッセージを政策担当者やメディアに対し発信し続けていた。金融規制強化との関連では、同メッセージは「ウォールストリート勢に規制の網を強める一方、（既に規制遵守事務負担に苦しむ）コミュニティ銀行には極力規制を追加しないよう」という主張になるのであるが、ICBAのそのような主張は、金融危機の相当以前にまで遡る系譜を有していた。

すなわち、由里 [2000] 5章 p. 223-229において処々に言及したように、1990年代中ばからIIAA (ICBAの旧称) は、コミュニティ銀行諸行の「規制の重荷 (regulatory burden)」(複雑・多様化する規制の遵守のための人件費・事務システム費等の増加と収益性の低下) を政策担当者たちへの働きかけの主要項目に掲げるようになった。そのような働きかけもあり、由里 [2009] 5章Ⅲに記したように1995年以降CRA法（地域社会再投資法）の規制においてはコミュニティ銀行（当初は2.5億ドル未満、2005年以降は10億ドル未満）に対し大・中規模行よりも簡便な規制が適用されるようになった。ICBAファイン氏は2005年年初ごろ「ICBAは10年前からtiered regulationという考え方を提唱し始めた」(*Independent Banker*, Jan. 2005, p. 13) と述べており、また、同時期の*Independent Banker*誌には「実質的に2つある銀行業界には『一つのサイズで全て間に合わせる (one-size-fits-all)』規制体系ではなく2層立ての規制 (two-tiered regulatory system) を」という主張の、一種のポジション・ペーパーが掲載されている (Pike [2005])。

本論3節 (2) a) で見たように、ドッド=フランク法に至る論議の早い段階すなわち2009年9月において、ICBAがCFPAの検査対象に関し銀行規模別の規制を提案することができた背景には、以上のような継続的な政策検討ならびに政・官界向けの発信の積み重ねの実績が寄与していたのではなからうか。本論でその「政策の窓」概念をしばしば援用してきたKingdon [1984] は、「いつか『政策の窓』に出会うことを期して政策案を案出し暖め続ける」“policy communities” (政策官僚たち、学者たち、利益団体など) についても言及しているが (Chapter 6)、ICBAにおいて約15年来育まれていた「銀行規模別の規制」のアイデアとドッド=フランク法論議との関係も、そのような出会いではなかったかと思われる。

Kingdon [1984] p. 190は、自らの政策案の実現に漕ぎ着ける「政策企業家 (policy entrepreneur)」の恐らく最も重要な資質は“persistence” (粘り強く訴え続けること) であろう、と述べている。「政策の窓」と出会うためにもその資質は重要であり (同 p. 173)、ICBAが草創期 (当時はIBA) 以来、粘り強く — 他団体から見れば頑なに — 保持してきた、「米国民にとりコミュニティ銀行の存続は良いことと信じ、コミュニティ銀行が存続し続けられる

ドッド=フランク法制定過程における米国コミュニティ銀行業界団体 (ICBA) の対応 (由里)

ような銀行制度・規制を政府に要望し続ける」という姿勢<sup>(57)</sup>が奏功した事例、と言えよう。そして、その要望実現をICBAが大いに喜んだ様相は、彼らが法案立法過程の最終段階で表明したコメントに、よく表れている (末尾〈資料〉の2010年6月・7月の記載内容を参照)。

なお、本論で交渉・論議の過程につき説明が及ばなかった規定も含め、ドッド=フランク法に盛り込まれた銀行規模別規制を図表5にまとめた。付言すれば、同法制定ののちも、FRBな

**図表5**  
**ドッド=フランク法の銀行規模による区別を含んだ規定**  
**(中・小規模の銀行に関連する主なもの)**

- ・ **リスク管理委員会の設置義務：**  
…総資産100億ドル以上かつ株式を公開する銀行持株会社 (\*)
- ・ **2002年 Sarbanes-Oxley 法 (PL107-204) 404条 (b) が規定する内部統制の外部監査義務の免除：**  
…時価総額7500万ドル以下の株式会社 (\*\*)
- ・ **ストレステストの実施義務：**  
…総資産100億ドル以上の銀行(但し同法施行にあたり監督当局は総資産50億ドル以上の銀行には実施を勧奨) (†)
- ・ **成果連動型報酬の規制：**  
…総資産10億ドル以上の銀行・銀行持株会社
- ・ **金融消費者保護局 (CFPB) の直接的な監督・検査権限の及ぶ範囲：**  
…総資産100億ドル以上の銀行 (3節 (2) a) および4節 (4) b) 参照  
(但し同局の規制制定権限は全銀行に及ぶ)
- ・ **住宅モーゲージの規制強化規定のうち、商品設計 (借り手の支払能力に見合った返済額) 等、一部の規制項目の適用免除：**  
…CFPBが別途定める一定の総資産規模 [2015年9月に20億ドルと規定] 未滿かつ組成件数が一定数以下の銀行 (††)
- ・ **デビット・カード手数料の規制：**  
…総資産100億ドル以上の銀行 (4節 (4) a) 参照)
- ・ **信託優先証券の自己資本算入制限：**  
…総資産5億ドル以下の銀行は適用除外、総資産150億ドル未滿の銀行は既発行分につき適用除外 (4節 (4) a) 参照)

出所：各規定の末尾に記した本論当該部分、松尾 [2010] ならびに Vartanian and Ansell [2014] のほか、下記の諸文献を参照して筆者作成

\* *ABA Banking Journal*, Aug. 2010, pp. 40-41

\*\* *CQA2010*, pp. 3\_10-18

† *American Banker*, Mar. 19. 2012, pp. 1&5

†† Motley [2010]、*Independent Banker*, Oct., 2014, p. 59、ICBA [2016]

どの銀行監督当局者たちの中で、銀行の規模および業務の複雑性 (complexity) またはビジネスモデルに即した、階層別規制 (tiered regulation) を企図する動きがより活発になってきている<sup>(58)</sup>、とのことである (Duke [2013] および Tarullo [2015])。

### (3) 「反ウォールストリート」の風潮が “National Mood” 化しつつある可能性

本論の擱筆時期は奇しくも、米国で大統領選挙 (ヒラリー・クリントン氏 [D] 対ドナルド・トランプ氏 [R]) が行われた2016年11月であった。金融制度論議の枠を越えたテーマとは知りつつ、2010年以降も収まらず今また再燃しているかのように見える「反ウォールストリート」の機運の盛り上がりにつき、Kingdon [1984] の “national mood” 概念とも関連させつつ、若干言及しておきたい。

上記の “national mood” 概念は、本論1節 (3) にて図表1の②-aの項目として既に示しているが、筆者は本論を通じ同概念への言及には慎重を期してきた。というのも、Kingdon [1984] が主に pp. 153-157 にて記す “national mood” は、一つには10年単位といった長期的に振れるものであり (例として1960年代の政府介入志向から1970年代末以降の政府規制反対志向への変化)、もう一つには、その所在が実際には検証しにくい場合が多い (世論調査では捉えにくく、政策担当者やメディアなどが相互作用経由で主観的に存在すると思っている場合も多い) からである。それでもなお、ワシントンDCの政策担当者たちは “national mood” が政策に影響する度合いは大きいと確信し、彼らの政策案に有利な方向に “national mood” が変化するのを待つ (p. 156) という。

オバマ政権誕生前後の2008年秋から2009年3月 (概ね金融危機と一致)、そして2010年初から春にかけ、「反ウォールストリート」の機運が2度の盛り上がりを見せたことは、既に3節 (3) d) などで述べたとおりであるが、本論でみた時期の後も、わが国でも周知のように2011年9月から11月にかけて「ウォール街を占拠せよ (Occupy Wall Street)」運動が起こった。同運動に際しての *The New York Times* 紙の社説 (Oct. 11, 2011) は、約3年前の金融危機・大手金融機関救済問題への言及とともに、米国の所得上位1%の家計が全家計の所得の4分の1近くを占めることを指摘し、より広範な格差是正政策の必要性も併せ訴えている。

詳述するためには別途一論考を要するであろうが、その後も大手金融機関の不祥事や司法省などへのサブプライム商品関連の巨額賠償金支払などがしばしば報じられ、2016年大統領選挙の候補者たちも (少なくとも選挙演説上は) 「反巨大企業」「反ウォールストリート」で一致する (*Bloomberg Businessweek*, Feb. 29, 2016, pp. 10-12; Aug. 1, 2016, pp. 44-45)。既に金融危機が約8年前のことになる中、グローバリズムや所得・資産格差において優位に立つ層の代表格という位置づけで「ウォールストリート」を名指しにすることが連邦レベルの政治家・候補者

ドッド=フランク法制定過程における米国コミュニティ銀行業界団体 (ICBA) の対応 (由里)

たちに中期的に定着しつつあるとすれば、それはあるいは、「反ウォールストリート」ないしは「反『上位1%族』」の気運の“national mood”への「熟成」を示唆するものかも知れない。

そもそも前述のように“national mood”は検証しにくい面を持ち、現下の大統領選挙をさらに俯瞰できるようになった時期に再論すべきこととは思うが、最後に金融制度を論ずる者の一人として、以下の点だけ付言し、ひとまずの結びとしたい。

本論の4節(4)b)で見たように、2010年春の反ウォールストリート機運の再度の高揚の中で迎えたドッド=フランク法制定過程の最終局面において、ボルカー・ルールやリンカーン修正条項など、ウォールストリート勢に対する規制強化案が「投げ込まれ」た。それに対し、審議時間が相当限られている中でも、上記の本文該当箇所および注51・注54で簡記したように、大手銀行・投資銀行の収益構造の短期的・劇的な変化や市場機能の閉塞をもたらさないようにするプラグマティックな解決策が探られ条文化された。そこには、ABAや個々の大手金融機関ロビイストなどと対話し得る「親ビジネス」ないしは(いわば)「プラグマティックなウォールストリート規制派」(大手銀行・投資銀行の業務を含め金融機関・金融市場の機能を不用意に阻害すべきでないという考え)の議員たちの動きがあった。

そのような議員たちには共和党のオーソドックス派が多いが、ビル・クリントン元大統領の親ウォールストリートのスタンス——GLB法制定に代表される——以来、民主党議員たちの間で増加した“New Democrats”たちも少なくない(Kaiser [2013] pp. 103-104, 184)。そして、それら議員たちの多くは、(大小を問わず)金融機関の機能や金融市場の機能と、住宅問題や格差問題を含めた社会問題への対処とは、適切な規制システムや継続的な政策論議を前提として、本来的には並存しうるものだと考えてきた(由里 [2009a] 第5章V [結び]、など)。

本論を擲筆するに際し、あえて筆者の金融制度にかかる価値観の一端を申せば、このようなプラグマティズムは金融機関・金融市場の機能に関わる制度論議において、踏まえるべき重要な姿勢の一つではなからうか。そしてそのような姿勢が、議員たちや大統領府の間で、上記のような「反ウォールストリート」的“national mood”の昂進——今般の大統領選挙もそれを示唆するように筆者には感ぜられる<sup>(59)</sup>——のなか、今後一層減退することがあれば、金融制度論議の迷走や金融制度の不安定性、さらには金融に関連した社会問題への対応策の後退につながるのか、という懸念が持たれる。

## 注

- (1) ドッド=フランク法の制定過程にかかる種々の公式文書(政権側からの提言、審議各段階における法案・修正案、公聴会等議事録)の参照に関しては、Law Librarians' Society of Washington, DC (ワシントンDC法律司書協会、以下LLSDC)のホームページ中の“Dodd-Frank Wall Street Reform and

Consumer Protection Act: A Brief Legislative History with Links, Reports and Summaries” (<http://www.llsdc.org/dodd-frank-legislative-history>; 本論で「LLSDC『DF法』ウェブページ」と呼称)が有用であり、本論執筆に際してもしばしば参照した。

オバマ政権からの2009年6月17日規制改革案白書は、同ウェブページの一番上の“Text of Bill Versions on Financial Regulatory Reform”の部に記載され、同項目から米国財務省が提供する同文書ウェブページ ([https://www.treasury.gov/initiatives/Documents/FinalReport\\_web.pdf](https://www.treasury.gov/initiatives/Documents/FinalReport_web.pdf)) にリンクしている。

- (2) Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010 (Dodd-Frank Act; PL111-203)。以下本論では「ドッド=フランク法」と呼ぶ。なお、上記カッコ書き中の“PL”は“Pub. L. No. (Public Law Number)”のさらに簡略な表示で、*CQ Almanac*をはじめとする議会関係紙誌で通例用いられており、本論でも以下その略記法を用いることにする。
- (3) 1991年から1994年にかけて連邦議会が立法化した主な金融制度改革法は、①Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991 (1991年連邦預金保険公社改善法 [FDICIA法]; PL102-242)、②Riegle Community Development and Regulatory Improvement Act of 1994(1994年リーグル地域社会開発・規制改善法; PL103-325)、③Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act of 1994 (1994年リーグル=ニール州際銀行支店効率化法 [リーグル=ニール法]; PL103-328)の3法である(1995年・1996年には立法成果としては特筆するほどのものはなし)。由里 [2000] 5章ではその末尾の「資料」に同3法の内容の要約を記している。
- (4) 本論で以下「GLB法」と呼ぶFinancial Services Modernization Act of 1999 (Gramm-Leach-Bliley Act; PL106-102)は、1999年11月に成立した包括的な金融規制緩和に関する法律で、由里 [2009a] 5章ではその末尾の〈資料〉に同法の内容の要約を記している。
- (5) ドッド=フランク法に関する詳細な邦語文献として本論でも依拠する松尾 [2010] は、松尾 [1996] (筆者も由里 [2000] の参考文献欄にて同書を挙げた)以来同著書が継続してきた米国の金融規制立法の俯瞰的観察に基づき、大恐慌期の1933年銀行法以来の米国の金融規制立法を次の4種類に分類している(松尾 [2010] pp. 20-21)。  
①金融危機に対応する規制強化立法(含、FDICIA法、ドッド=フランク法)、  
②金融環境の変化に対応する規制強化立法、  
③金融環境の変化に対応する規制緩和立法(含、リーグル=ニール法、GLB法)、  
④消費者保護規制立法。
- (6) ICBAは、1999年3月の年次総会での改称(*Independent Banker*, Apr. 1999, p. 9)以前はIBAA (Independent Bankers Association of America [米国独立銀行家協会])と称していた。また、IBAからIBAAへの改称(全米的組織であることを名称上も明確にするためでもあった)の時期は1966年と考えられる(由里 [2016] p. 37)。
- (7) GLB法のサブプライム・ローン問題やその後の金融危機との関連につき、たとえばAndenas and

ドッド＝フランク法制定過程における米国コミュニティ銀行業界団体 (ICBA) の対応 (由里)

Chiu [2014] p. 283は、GLB法が大手金融機関のさらなる巨大化や国際的競争激化を招来し過大なり  
スク追求を促したとする。他方、たとえばZingales [2012] は、GLB法が直接の契機となり暴走・  
(実質) 破綻した金融機関はシティグループの例外と除き見当たらないと述べ、その直接的影響は小  
さかった、とする。その一方同書は、GLB法が商業銀行・投資銀行・保険の各業界の相互進出を促  
進した結果、それら業界のロビー工作の同一方向化と影響力の強大化が起こったとし、その意味で  
同法の弊害を認めている (pp. 51-52)。

- (8) ドッド＝フランク法の大部さを種々の表現で述べる書・論文・記事は枚挙に暇がないが、筆者はこ  
こではBerson and Berson [2012] pp. 1-2、松尾 [2010] pp. 6-8、および若園 [2015] p. 49を参照した。
- (9) より具体的には、LLSDC「DF法」ウェブページ (注1参照) の最も上部のセクション“Text of Bill  
Versions on Financial Regulatory Reform”の1行目にある“07/21/2010 - H.R.4173 as enrolled (w  
bookmarks) & enacted as P.L. 111-203 (848p.) (Remarks)”のうち、“P.L. 111-203”に貼ってあるリ  
ンクから、U.S. Government Publishing Officeが同法全文を無償提供するサイト (<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ203/pdf/PLAW-111publ203.pdf>) に飛ぶことができる。
- (10) 本論でしばしば引用するCQA (CQA2009およびCQA2010) は、たとえば2010年度版の金融制度改  
革関連ページならば初頁が3-3、次に3-4、…というようにページが付されている。しかし、CQAか  
らの引用の際、そのまま、たとえば“p. 3-4”などと表記すると、「3ページから4ページまで」の意  
に誤解されるおそれもある。そのため、ハイフンの代わりにアンダーバーを用い、その場合“p. 3\_4”  
と表示することにする。また、たとえば、本文で述べたドッド＝フランク法の概要説明の掲載ペ  
ージである「“3-10”のページから“3-18”のページにかけて」を指す場合、“pp. 3\_10-18”と表示す  
ることにする (以下CQAからの引用につき同様)。
- (11) 2008年秋以降の米国の金融経済危機に関しては、わが国メディアでも広く報ぜられてきたので一つ  
一つの出来事に関する出所をすべて記す必要はないと思われるが、筆者は(特に記した資料のほかで  
は) 同危機の前後を含む全体の編年体録であり、かつ個々の「事件」の経緯についても簡にして要  
を得た記述のMarkham [2011] を、しばしば参照している。たとえば本文で記したゼネラル・モ  
ーター社救済については、同書pp. 603-608 “The Motor City Bailout Begins”を参照。
- (12) その一例であるが、*BusinessWeek*, Dec. 8, 2008, p. 19所載の“How Bad Is It?”と題した記事および表  
には、2008年9月から11月までにかけての市場・経済諸指標の (時に「ほぼ一世紀ぶり」クラスの)  
落ち込みぶりが並べられている。なお、筆者が本論で引用する同誌は、2010年以降の“*Bloomberg  
Businessweek*”期を含め、すべて日本で定期購読できる“international edition”である。
- (13) 以下、連邦議会の議員の名の初出のたび、CQA2009またはCQA2010に依拠して、カッコ内に英語  
名表記、所属政党 (“D”は民主党、“R”は共和党)、選出州名 (略称)、(該当する場合) 役職名を  
補記する。なお、本文で直後に記すドッド委員長委員会の委員会名は、正式には同英文補記にあるように

- 「銀行・居住・都市問題委員会」とすべきであるが、繰り返し記すには冗長のきらいがあり、Kaiser [2013] (本文で始終“Banking Committee”の語を使用) に習い「銀行委員会」と記すことにする。
- (14) 本文ですぐ次に記すオバマ政権の2009年6月規制改革案白書の作成の様相に関してはKaiser [2013] p. 84-90に詳しい。2009年1月から6月の作成期間中、議会委員会の法務スタッフには相談があったものの直接議員たちに連絡が入ることはほぼなかった。しかしフランク委員長だけは例外で、ニューヨーク州選出でウォールストリートの事情にも通じた同委員長の金融・規制制度(の経緯)についての知識・意見は重宝された、という。
- (15) Blinder [2013, 2014] (著者はプリンストン大学教授・元FRB副議長) pp. 303-304が解説しているように、米国でも政権側が法案を実質的に作成して両院の所轄の委員会に審議「させる」ことが多い。そうではなく所轄の委員会が法案を作成すれば、足しげく出入りするロビイストたちの介入(「政策提案し、条件交渉し、条文作成すら行ふ」)にさらされかねないからである。そのような実態に照らし、本論では「財務省法案」という語を用い、松尾 [2010] p. 12も同様の語を用いている。ただし、米国議会の法案作成の規則上はもちろん法案は議会上院または下院への議員による発議(to introduce) から始まる(Oleszek [2001] p. 14 [“How a Bill Becomes Law” chart]、阿部 [1993] p. 110)。その規則に基づきBlinder [2013, 2014] はpp. 307-309の表(本論で図表4として用いた)においても“Treasury Proposal”という語(“Treasury Bill”ではなく)を欄の見出しとして用いている。(もっとも、本論では語彙の統一のため、図表4の同欄見出しにも「財務省法案」の語を用いることにする。)なお、上記「発議」の語をはじめ、本論における米国議会審議過程にかかる邦訳語は、多くの場合阿部 [1993] に依拠している。
- (16) このワシントンDC政策関係者の「規制緩和下でもウォールストリート金融機関も問題なく機能しているのではないか」との感覚を支えたものとして、Kaiser [2013] p. 33は、FRBグリーンズパン議長(在任1987-2006)に対し彼らの多くが有していた(同書の書き方のニュアンスでは「<sup>びん</sup>眩惑させられていた」)強固な信認を挙げている。
- (17) ICBAでは、毎年3月の年次総会で新会長(地方組織も含めICBA活動歴が長く、特に熱心または使命感の強いコミュニティ銀行トップが就く)以下、新体制が承認される(*Independent Banker* 各年4月号参照)。とはいえ、ファイナ理事長以下、ICBAの実務組織(その最重要部門がロビー活動部隊)のほうは、年度をまたいでの継続性が強い。
- (18) Kaiser [2013] はpp. 139-140のほぼ1ページの分量で、ファイナ理事長からの聞き取りをもとに、時に著者としての注釈を入れつつ、同氏のICBA執行委員会(executive committee)での説得内容を伝えている。筆者は、その内容が「ドッド=フランク法制定過程とICBA」という本論の検討課題にとっても非常に寄与するところが多いと考え、同箇所をほぼフルに用い、ファイナ氏から執行委員会に対する語り口の直接話法表現(原文は所々間接話法)で、同氏の説得内容を続く本文にて再現

ドッド＝フランク法制定過程における米国コミュニティ銀行業界団体 (ICBA) の対応 (由里)

した (部分的には要約・省略箇所もある)。

- (19) Kaiser [2013] は pp. 137-138 によれば、ICBA のファイン理事長は自身コミュニティ銀行家であったとともに、地元カンザス州で民主党からの選挙出馬も考えたことのある、民主党にも親近感をもつ人物である。他方、ICBA を構成する銀行家たちの 75～80% は共和党支持者 (Kaiser [2013] p. 139 所載のファイン氏の説明) であるため、このくだりのような、共和党支持者に配慮した言い回しになったものと推察される。なお、第 111 回議会 (2009 年～2010 年) における上院・下院の政党別勢力図は両院ともに民主党が明確に多数派であり、2010 年会期末 (2010 年 12 月 22 日) 時点で上院は民主党 56 名、共和党 42 名、独立系 2 名、下院は民主党 255 名、共和党 179 名であった (CQA2010 pp.A\_14-15)。
- (20) Kaiser [2013] p. 140 はこのくだりで、ワシントン DC 政界の精通者らしく以下の解説を付している。主要米銀が各種改革法案への対応のため大手ロビー活動会社のほとんどを契約で押さえていたこと、およびそれらの会社のほとんどは、かつて K ストリート (ワシントン DC の東西の目抜き街) にあったため、「K ストリート」といえばワシントン DC の用語で一群の大手ロビー活動会社を指すということ、である。
- (21) Kaiser [2013] p. 140 には、“Fine looked for ways to remind Frank and other members that…” と記されており、具体的な接触手段は不明である。筆者は由里 [2016] 執筆のため、同稿にも記したように 2015 年 3 月に ICBA ワシントン DC 本部 (K ストリートの一筋北、L ストリートに所在) を訪問したが、同稿注 41 に一端を記したように、業界ロビー組織が自身の組織情報やロビー活動の「手の内」につき秘匿性をかなり気にしていることを感じた。上記の接触手段に関しても、その種の秘匿マターに属するのかも知れない。
- (22) Kaiser [2013] は、その謝辞 (Acknowledgements, pp. 387-389) の筆頭に書き記しているように、フランク・ドッドの両委員長およびその委員会スタッフたちに詳細な聞き取りを重ねている。ここ以下のくだりも同書 p. 140 に “Frank understood that…” と出典なしで書かれているが、実際にフランク自身またはその側近から聞いた内容ではないかと推量される。なお、同謝辞が議員・議会スタッフ以外で「顕著な支援」に謝意を表している 9 名の人物たちの中には、ICBA ファイン理事長のほか、ABA イングリング理事長も含まれる。
- (23) ICBA 訪問 (注 21 参照) 時、筆者が Mark Raitor 事務局長より聞いた情報。なお、ICBA ではそのように銀行規模により組織内での扱いの軽重が顕著にならないよう、規模による加盟料の段階差をなるべくフラットにしている (由里 [2016] p. 23 および注 42)。
- (24) Stonier Graduate School of Banking は 1935 年の創立以来、本稿執筆の近時 (2016 年 8 月) までに 2 万人余の卒業生を送り出している。筆者が在籍していた 1997～99 年度はデラウェア大学、現在はペンシルバニア大学にて、毎年夏期にスクーリング教育を行っている (<http://www.abastonier.com/>)。
- (25) 本文 2 節 (3) の後半で紹介したウォーレン教授は 2008 年秋の金融危機を機にウォールストリート金

融機関に対する急先鋒<sup>ぼう</sup>として急速に世評を高め、2008年秋にTARP(Tainted Asset Relief Program: 経営危機に陥った銀行・投資銀行・ノンバンク等を公的に救済する臨時かつ巨額の仕組み [由里 [2009b] p. 28]) の施行を監視するために議会が設置したCongressional Oversight Panelの委員長に就いた。オバマ政権発足後は大統領アドバイザー (実態的にはフランク委員長などにとってもアドバイザー役) として金融規制改革のプロセスの要所要所に関わり (Kaiser [2013] pp. 165-166 など)、彼女の政権内での重要性を認めた主要経済メディアもその見解をたびたび追い求めた (一例として、*BusinessWeek*, Jul. 27, 2009, p. 76)。

- (26) イングリング氏は2009年から2010年にかけて、銀行業界の集まりで決まったように「2009年の始めにおいてわれわれは既に [3つで足りず] 4つもストライク [カウント] を取られていた」と繰り返していた、という。一つ目は「大恐慌以来最も深刻な不況、それも金融部門から起こった」、二つ目は「TARPによる銀行救済、それも銀行・銀行家を『本来もらう資格のない納税者の金を掠め取った』と悪人呼ばわりする災厄 (disaster)」、三つ目は「友好的でない議会」、四つ目は「元市民運動家の大統領 (すなわち銀行とは性格的に友人になりにくい)」(以上、Kaiser [2013] p. 379)。そして2009年7月 (2節 (4) b) で述べた、CFPA 設置反対に関しフランク委員長の怒りを買った前後) には、イングリグ氏自身、同行は実現するだろうと思っていたが、議会の審議過程には「予期できない展開」(“We don't know where things are going to turn out”) があると考え、『『反対』を言い続けることにより修正にこぎ着ける』という「戦術的判断」をした、という (同 pp. 136-137)。
- (27) 9月25日の時点で、ICBAは、預金保険料の算定基準の変更につき、下院金融サービス委員会のグティエレス下院議員 (Gutierrez, Louis V., D-III) の議案修正案 (amendment) 提出の約束を既に取り付けていた。またICBAとFDICベアー総裁との関係は、同総裁の回顧録 (Bair [2012]) pp. 312, 315-316に記されているように同総裁在任 (2006-2011) 中ずっと友好的なものであったため、フランク委員長からの「FDIC総裁の了解取り付け」の条件に対しても、ファイン氏は既に期するところがあった (Kaiser [2013] p. 163) のであろう。
- (28) 下院を通過したHR (House of Representatives) 4173の原文は、LLSDC「DF法」ウェブページ (注1参照) の“12/11/2009 - H.R.4173 as passed by the House”のリンクから、U.S. Printing Office提供の正式版を閲覧・保存することができる。また、同法案の要約はCQA2009, p. 3\_6を、同法案の条項タイトルの邦訳は松尾 [2010] pp. 14-15を、各々参照。
- (29) *American Banker*, Dec. 2, 2009, pp. 1&3は、下院金融サービス委員会が改革法案を委員会通過させる予定の日あたり、それまでに固まりつつあった同法案の諸条項が、銀行の規模が大きくなるにつれてより厳しい影響をもたらす旨、解説している (結果的に同諸条項は下院通過までほぼ変わらなかったもので、以下はHR4173の条文ならびにCQA2009をも参照して記す)。

まず、①1ダース程度の数の“too big to fail” (大きすぎて破綻させられない) 金融機関は、金融

ドッド＝フランク法制定過程における米国コミュニティ銀行業界団体 (ICBA) の対応 (由里)

システムに危険をもたらさないよう厳格な監督・定期チェックに服し自己資本比率等の要求度も厳しくなる。次に②総資産500億ドル以上の40行弱の銀行は、①の金融機関に属さないものも含め、新たに設けられる“too big to fail”金融機関清算処理基金に拠出せねばならない。また、③同100億ドル以上の110行弱の銀行は新たに発足するCFPAの資金を拠出するとともにその検査に服さねばならない。以上に加えて、預金保険料算定基準が総国内預金ベースから総資産ベースに変更されることで、傾向的には銀行規模が大きくなるほど、預金保険料負担が増す (HR4173の1402条)。

- (30) “preemption” ([連邦法の州法に対しての] 優先適用) 問題と言われる連邦法規制と州法規制との所管調整の問題 (Natter [2017]) は、1990年代から2000年代初頭にOCC (財務省通貨監督官局) の銀行保険業務規制と州法の同規制との関係に関し先鋭化したが (*American Banker*, Mar. 9, 1998, p. 2; Cocheo [2004])、新たにCFPAが連邦の規制官庁として設立されれば再燃することが予想された。多数の州でビジネス展開する大手銀行は、既存ルールよりも一層、連邦規制が州法に優先するよう、ブーン議員 (Melissa Bean, D-III; フランクの委員会内の“New Dems”のリーダー) などに働きかけていた (Kaiser [2013] pp. 184-185; *American Banker*, Dec. 9, 2009, pp. 1&3)。この“preemption”問題に関しては、翌2010年5月の上院本会議審議においてもABAなどの金融ロビイストたちが重点的に働きかけ、上院本会議通過までに妥協を経た規定 (*American Banker*, May 4, 2010, pp. 1&3 and May 19, 2010, pp. 1&3) が、ドッド＝フランク法に組み入れられた (Title X, Subtitle D; 松尾 [2010] p. 81)。
- (31) ABA以外で一つ紹介しておきたい業界団体・ロビー組織が、大手金融機関 (銀行が中心だが保険、資産運用、クレジットカードなども含む) からなるFinancial Services Roundtable (FSR; 旧Bankers Roundtable)である (*American Banker*, May 27, 1999, p. 2; <http://fsroundtable.org/about-fsr/>)。ABAは、大手銀行からの支持を巡ってはFSRとの競合があり、それが、本文3節 (1) b) に記した年会費などの要素以外にも、ABAが大手銀行の利益を重視せざるを得ない理由の一つとも考えられる。本文で挙げた*American Banker* (Nov. 16, 2009)の記事にはFSRの見解も紹介され、彼らもまた上下院の審議過程を注視していたことをうかがわせる。
- (32) Kaiser [2013] pp. 189, 195, 201-202, 241, 253-257など、およびCQA2010 p. 3\_4。
- (33) 時に「個々のプレイヤーの人間模様」をも描出しようとするKaiser [2013]の書においても、このドッド委員長の再選不出馬の決断の場面は小説的ともいえる情景・心情描写を含んでいる (pp. 229-230, 233-234)。それによれば、同氏再選不出馬の決断は、2010年暮れ、クリスマス・イブの朝まで長引いた健康保険法案審議ののち、家族の待つコネチカット州に帰る途中、国立アーリントン墓地で長年の盟友故E・ケネディ上院議員の墓を訪れた際、自問自答の末行ったもの、という (筆致からは同氏からの聞き取りであろう)。その自問自答の内容を要約すれば、「65歳という年齢、半年前の前立腺腫瘍手術という身で、有権者支持率の不振にもめげず再度選挙戦を戦い6年の上院議員任期を全

うする気力があるのか」というものであった。また、そのさらに根底には、1980年代のレーガン政権来、同氏にとり上院の持ち味であった「党派対立よりも各議員の個性と議員間の人間関係の尊重」という気風が損なわれていき、党派対立や政略的駆け引きが（日本語的表現では）「議論の府」たる上院の風土を損なってしまった、とのある種の失意があった、という。もっとも、この「根底にある失意」は、Kaiser [2013] の書全体ににじみ出た同著者自身の思い——概して共和党に対し矛先が向いた——でもあり（たとえばpp. 382-384）、多少は割り引いて考えるべきかも知れない。

- (34) *The New York Times* (Mar. 7, 2010, “Week in Review” p.5) は、そのような「ウォールストリートの大物OBたち」として、著名投資家のソロス氏 (George Soros)、大手ミューチュアル・ファンドのヴァンガード社創業者のボグル氏 (John C. Bogle)、投資銀行ディロン・リード社会長から米国財務長官となったブレイディ氏 (Nicholas Brady)、元シティ・グループ共同会長のリード氏 (John S. Reed) などの発言を紹介している。また *Bloomberg Businessweek*, Mar. 15, 2010, pp. 68-69 は、シカゴ大の著名な「法と経済学」研究者、ポズナー元控訴裁筆頭判事 (Richard A. Posner) が自由放任論者・規制撤廃論者から「転向」した経緯とその新著 (Posner [2010]) とを紹介している。
- (35) 経営悪化時に金融システムの安定性を損ないかねない規模・業務内容の大手金融機関 (systemically important financial institutions; SIFIs) に対する規制のあり方は、リーマンショック後の世界的金融危機を契機に、そのような金融機関を擁する先進諸国共通の課題となった。2010年の英国においては、同4月に the Vickers Independent Commission on Banking Reform が時の連立政権によって組成され、同課題への取り組みが本格化した (Andenas and Chiu [2014] Ch. 11)。
- (36) 同委員会のホームページ (<http://www.hsgac.senate.gov/subcommittees/investigations>) 中の “hearing” タブ (うち「111」議会を選択) から、この2010年4月27日のゴールドマン・サックス社の審問ビデオを視聴することができる。
- (37) 上院で本会議を最終通過することになった法案は、その骨格としては銀行委員会を通過した S (Senate) 3217 を下院通過済みの HR4173 に挿入するかたちでまとめられたので、同じ HR4173 の法案番号 (もちろん下院バージョンとは中身は異なる) となった。同法案は、LLSDC「DF法」ウェブページ (注1参照) 中の “5/20/2010 - H.R.4173 as passed by the Senate” のリンクから、U.S. Printing Office 提供の正式版を閲覧・保存することができる。両院バージョンの内容対比表は *CQA2010*, pp. 3\_6-7 を、また、法案主要条項タイトルの邦訳は松尾 [2010] pp. 14-15 を、各々参照。
- (38) 上院本会議の議員党派別表決に関しては、無所属議員の存在により若干複雑なこともあり、上院ホームページ中の “Roll Call Vote” データ (<http://www.senate.gov/legislative/votes.htm>) を併せ参照した (以下でも同じ)。
- (39) 「ゴミ箱 (またはゴミ缶) (garbage can) モデル」は、わが国の大学専門課程レベルのテキストにも取り上げられている (たとえば久米ほか [2003] pp. 306-309)、政策過程論の標準的モデルの一つで

ドッド=フランク法制定過程における米国コミュニティ銀行業界団体(ICBA)の対応(由里)

もある。その提示はKingdon [1984] pp.89-91においてなされ、由里[2000] pp.203-204にもその要約を記した。そのエッセンスは、Cohen *et al.* [1972] の知見に基づき、大学など公共的組織のほとんど(Kingdon [1984] はそこに議会も含め得ることを論証しようとした)が「諸々のアイデアの緩やかな集合体」であり、その意思決定の特徴は合理的意思決定よりもむしろ「組織化された無秩序(organized anarchy)」とも呼べるものである、というものである。

(40) この①、すなわち「反対者までが改革案を自分の側に有利に引き寄せようと対案を出してくる」に関し、ドッド=フランク法成立に至るまでの政策過程でほとんど見受けられなかった理由は、Kaiser [2013] によれば以下のようなものである。同書がドッド委員長の失望の種として処々に記すように(たとえばpp.259-260)、上下院ともに共和党には、オバマ政権からの財務省法案などに対置しうる代替法案、否その基礎となるサブプライム・ローン問題や金融危機・公的資金投入の再発を防ぐための基本方針についてさえ、到底党内合意が取れない状況にあった、という。

(41) 連邦預金保険の限度額は、2008年金融危機への対応の一環として、2008年10月3日から25万ドル(それ以前は10万ドル)へと引き上げられていたが、それは2009年末までの暫定措置であった(Naser [2008] p.38)。

(42) 3節(1)b)で述べたように、ABAもまた多数のコミュニティ銀行を擁しているの、預金保険限度額の引き上げは、それら諸行の利益にかない反対すべきことではなかったが、ABAのもう一方の構成メンバーである大手銀行諸行には、金融危機前には「預金保険制度は自行が世話になるはずもないのに保険料だけ取られる」との見方もあった。しかしながら金融危機において大手行預金者も預金保険制度による預金支払を受けたりFDIC支援付きで大手行再編が起こる事例が相次ぎ、また預金者が大手行にも不安を感じるようになったため、「預金保険制度によって銀行の信用を補完してほしい」との要望においては、ABAは一層ICBAと利害が近くなったのではなかろうかと思われる。

その「預金保険制度による銀行の信用の補完」が金融危機下において新たな形を取ったのが取引口座保証(transaction account guarantee)制度(TAG)であった。金利の付かないTAG口座の預金者は限度額なしの預金保険を受けることができるが、銀行側の預金保険料負担も高くなるので、TAG口座を設定しない旨FDICに届け出る(opt-out)ことも可能であった(Naser [2008] p.39)。同制度を実施してみればコミュニティ銀行のopt-out届けのほうが目立ったのも(*American Banker*, Dec. 12, 2008, p.3)、「信用補完のニーズ」が金融危機を機に大手・中規模銀行にも実体化したことを示しているようである。なお、このTAG口座の2012年末までの期間延長もドッド=フランク法に盛り込まれたが(*American Banker*, Jun. 16, 2010, pp.1&3; ドッド=フランク法343条)、以上のような銀行界の状況からして、それがICBAにより持ち込まれたのかABAなのか(もしくは両方なのか)は、推測しがたい。

(43) ただし、本論末尾(資料)2009年6月および同10月に見られるように、下院金融サービス委員会にお

ける審議で既に、デビットカード（同審議ではクレジットカードも）の相互利用手数料（interchange fee）の上限規制は議論されており、ICBAによる反対証言もなされていた。そして結果的に、下院通過法案（HR4173）には組み入れられていなかった。（LLSDC『DF法』ウェブページ所載の同法案にて確認。なお、CQA2010 p.3\_6 [上下院通過法案の対比] では、下院法案に相互利用手数料規制条項があり、上院法案にはない、と記されているが、誤植であろう。）

- (44) 信託優先証券は、株式と負債との中間的性格の「ハイブリッド証券」の一種で、銀行持株会社（または貯蓄金融機関 [thrift] 持株会社）が信託会社を設立し、同社が信託優先証券を発行し、その代り金を銀行持株会社に貸し付ける仕組みであり、同持株会社のTier1自己資本に算入可能であった（*American Banker*, Jan. 24, 2002, pp. 1&6）。
- (45) 2008年10月初旬に米国議会が可決した金融安定化法（Emergency Economic Stabilization Act）によるTARP（Troubled Asset Resolution Program [問題資産買取プログラム]）のサブ・プログラムであるTARP資本注入プログラム（TARP Capital Purchase Program [TARP CPP]）により、監督当局が公的資本注入により存続可能と判断した金融機関に、2500億ドルの総資金枠で公的資本注入が行われた（*ABA Banking Journal*, Jan. 2009, pp. 28-30）。*American Banker*（May 25, 2010, pp. 1&2）によれば、「財務省の近時のデータ」で、736行がTARP CPP資金を利用し、未償還銀行の比率は注入額が小規模（概ね銀行規模を反映）であるほど高かった。TARP CPPの早期（3年以前）償還はTier1自己資本の増資により行われなければならないが（*ABA Banking Journal, ibid.*）、株式非公開がほとんどで公開していても株式の流動性が低い中・小規模の銀行は、元々普通株増資の引受手探しが容易ではない。そのため、それら銀行にとり貴重なTier1増資手段であった信託優先証券のTier1参入規制の動きは、（株式公開企業が多い大手・中堅銀行よりも）中・小銀行において一層深刻な問題であったといえよう（*American Banker*, Jun. 10, 2010, pp. 1&2）。
- (46) コーカー上院議員（Bob Corker, R-Tenn.）は、テネシー州チャタヌーガ市のユニークな再生で名を高め、2006年に上院議員となった。ドッド委員長にとり、勉強熱心で思慮深い同議員は委員会の共和党メンバーたちとの架け橋的存在でもあり、2010年2月から3月半ばにかけての金融規制改革法案準備プロセスにおいても、共和党メンバー中最大の協力相手であった（以上、Kaiser [2013] pp. 242-256）。
- (47) 2010年4月27日のゴールドマン・サックス社審問（4節（2）c 参照）のタイミングが（偶然にしては）「出来すぎている」、との批判（本文のイングリッド氏発言もそれをにおわせている）を意識し、Kaiser [2013] pp. 281は、調査副委員会レヴィン委員長およびそのスタッフらの「（金融危機後）18か月の準備を重ね、全くの偶然でこの時期の審問に至った」との言（おそらく同著者が直接聞いた）を紹介している。
- (48) 上院本会議においてシェルビー議員（銀行委員会共和党筆頭メンバー）から、CFPBをFDIC内に置き、規制ルールを取り決める権限を付与するが規制遵守を専制的に取り締まる権限は与えない旨

ドッド＝フランク法制定過程における米国コミュニティ銀行業界団体 (ICBA) の対応 (由里)

の修正条項が提案されたが、賛成38票－反対61票で否決された。同票決に先立ち、共和党側からは「金融消費者保護に関するCFPBの取締り権限に対し、金融機関の安全性・健全性 (safety and soundness) を監督する監督官庁は異議を差しはさめるようにすべき」との意見が述べられたが、ドッド委員長は「恐ろしい規模で消費者利益が損なわれたという事実を踏まえ、消費者保護は緩めるべきではない」と反論した (以上 *CQA2010* p. 3\_5)。また、両院協議会報告書の上院本会議での採否の場面でも、ABA その他金融業界ロビイヤーは可決妨害努力を倍加したが、4節 (3) 末尾に記したとおり共和党議員からも審議打切動議の賛成票が加わり、果たせなかった。ABAのイングリグ氏は上記の終盤局面において、「連邦議会はとにかく、新しい立法がもたらす諸規制の輻輳ぶり・数の多さを過小評価する」と述べていたという (以上 *CQA2010* pp. 3\_9)。イングリグ氏はまた、「ドッド＝フランク法全体で、何が最悪か？」との質問に対し、「(どのような金融機関行動が消費者利益をないがしろにするのか) 専横的に決める権限を持ったCFPBだ」と答えている (Yingling [2010] p. 45)。(なお、ABAからすれば極めて不十分な手当てなのかも知れないが、ドッド＝フランク法は1023条において、銀行システムの健全性・安全性の確保の見地からCFPBの規制に歯止めを掛ける方途を規定している [松尾 [2010] pp. 80-81])。

- (49) 大恐慌期の1933年に制定された銀行法 (Banking Act of 1933) には、グラス・スティーガル法と称される4つの条項 (§ 16, § 20, § 21, § 32) があり、銀行・証券両業務の直接および間接 (持株会社方式) の併営を禁止していた。1999年GLB法 [注4参照] はそれらのうち § 20および § 32を廃止し、持株会社形態を取れば実態的に銀行業と証券業との兼営が可能となった (Macey *et al.* [2001] pp. 33-34; 由里 [2009] pp. 248, 254 [注4])。
- (50) 2010年1月21日の金融規制改革に関するオバマ演説の内容は、①銀行・銀行持株会社による自己勘定取引の禁止、②銀行・銀行持株会社によるヘッジファンドおよびプライベート・エクイティ・ファンドの保有・資金提供の禁止、および③最大手金融機関の規模の制限、からなっていた (Kaiser [2013] p. 238; 松尾 [2010] p. 164)。
- (51) ボルカー・ルールに相当するドッド＝フランク法619条 (具体的には同条項により Bank Holding Company Act of 1956に追加されたSection 13) は、同ルールの具体的取り決めを5つの連邦金融監督当局に委ねている (岩園 [2015] pp. 73-74; 松尾 [2010] pp. 165-166)。2013年12月に発布された、そのファイナル・ルールに関しては岩園 [2015] pp. 121-131を参照。
- (52) 正確には “Agriculture, Nutrition and Forestry Committee” であるが、*CQA2010*においても “Agriculture Committee” と略される場合があり、本文では「農業委員会」と略した。
- (53) リンカーン修正条項の取り扱いに特に神経質であったのはドッド委員長を含めた上院民主党首脳部であり、彼らは同条項を巡る「実質的な議論よりも [リンカーン] 議員の選挙戦の帰趨のほうを気にしていた」 (Kaiser [2013] p. 306)。同議員は同時期、アーカンソー州での予備選挙で民主党リベ

ラル派候補者とデッドヒートを繰り広げており、議会民主党首脳部は保守層の強い同州の本選挙で共和党候補者に勝てる見込みがあるのは中道派の彼女と見込み、彼女に提案者名が付いた修正条項という「戦果」（「ウォールストリート勢の規制に貢献した」と選挙民に対しても言える）を持たせたかった（同 pp. 292, 306; *CQA2010* pp. 3\_5）。

- (54) 上院農業委員会のリンカーン委員長と対応する下院の職位にあった、農業委員会（Agriculture Committee）のピーターソン委員長（Collin Peterson, D-Minn）をはじめ、下院民主党サイドはリンカーン議員に対し「このままの規定では法案全体が通らなくなる」と警告していた（*CQA2010* pp. 3\_8）。そこには銀行・農業両委員会間のデリバティブ取引規制・同監督官庁を巡る所管の線引き、さらにはその所管に絡んだ大手金融機関から両委員会議員たちへの巨額の政治献金額の増減という、潜在的な大問題もあった（Kaiser [2013] pp. 294-295, 352）。政治資金調査・監視団体Center for Responsive Politics（同書も何度か引用）のデータ公表サイト“OpenSecrets”（<http://www.opensecrets.org/>）によれば、本論が対象とする議会第111会期における下院農業委員会全議員への産業別献金額は、金融・保険・不動産業界が981万ドルで、アグリビジネス業界の721万ドルを上回りトップであった。

リンカーン修正条項の内容改善には、上院ではドッド委員長が見込んだ二人の共和党議員、リード議員（Jack Reed, R-RI）およびグレッグ議員（Judd Gregg, R-NH）が彼らのスタッフ（そして大手投資銀行ロビイストたちも）と熱心に取り組み、SEC（証券取引委員会）および商品先物取引委員会（Commodity Futures Trading Commission [CFTC]）の所轄問題につき共和党側の理解が得られる内容（リンカーン案に比べCFTCの権限を押し戻し）にする修正案を取りまとめ、ドッド委員長が当初より期待していた両党派間の協調がこの時ばかりは実現した（Kaiser [2013] pp. 352-354）。

なお、リンカーン修正条項のうち、預金取扱金融機関が「高リスク取引」の種別のスワップ取引に直接従事することを実質的に禁じる、いわゆる「スワップ押出し条項（Swaps Pushout Rule）」（ドッド＝フランク法716条）は、2014年12月に予算立法の一部分として、その大半が撤廃された（*Practical Law* [2014]; *American Banker*, Dec. 15, 2014, p. 4, Dec. 23, 2014, p. 16, など）。

- (55) *American Banker*は、Jun. 28, 2010, pp. 1,3&8において、規模の大きな金融関連立法通過に際しての同紙恒例の「勝ち組・負け組（winners and losers）」を総評する記事を載せている。金融諸業界の中では、コミュニティ銀行諸行（実体としてはICBA）につき、本論でも見たCFPB検査免除規定などを挙げ「多くの点で勝った」と評している。その一方で、ビジネスモデルや組織形態・規模の根本的变化を迫られる可能性もあったGS法復活などを回避し（4節（4）c 参照）、また（“too-big-to-fail”金融機関として当然の負担と見る向きもあった）清算処理基金も避け得た（同b）参照）最大手諸行もまた、実のところ勝ったとも言える、との見方も伝えている。
- (56) ドッド＝フランク法におけるCFPBに関する規定につき、邦語文献では松尾 [2010] 第2章6節を参

ドッド＝フランク法制定過程における米国コミュニティ銀行業界団体 (ICBA) の対応 (由里)

照。また、CFPBの設立 (2011年7月) 以降の動きならびに課題につき、邦語文献では奥山 [2016] を参照。なお、本論3節 (2) a) で述べたように、総資産100億ドル以下の銀行はCFPBの検査権限外であるが (同法1026条; 松尾 [2010] pp. 85-86)、住宅モーゲージをはじめリテール銀行業務関連の多くの金融規制がCFPBの所管となった (同 pp. 77-79) ことに伴い、ICBAにとっても交渉上重要な官庁組織が全く新たに加わるようになった。ICBAは、本論で見たようにドッド＝フランク法の制定過程で同局の新設に実質的に賛同したこともあり、CFPBとの関係も悪くはないようであるが (*Independent Banker*, Feb. 2013, p. 9 [ファイナンス理事長巻頭言] など)、たとえばICBAの銀行規模別規制の要求とCFPBの「どの銀行で金融取引をする消費者にも同様の保護を」というスタンスとの調整問題 (Motley [2012] p. 43) など、新種かつ継続的な課題をかかえることになったことも否めない。

(57) ICBAの前身たるIBA (1930年設立) の当初の組織目的につき、由里 [2016] p. 18において、同組織の事務・組織面を約30年間にわたり担ったDuBois氏の回顧メモに基づき、以下のように紹介した。「この新しい組織に対しては、多くの反対もあった。時に『<sup>ラジカル</sup>過激な』組織と名指しされもしたが、IBAの目的は、長年にわたり米国に良いサービスを供してきた [単店銀行という] 銀行業の一つのかたちを永続させたい、というものだった」。この「単店銀行」の語を「コミュニティ銀行」と置き換えれば、その姿勢・対外的メッセージはドッド＝フランク法に至る論議の過程でもほぼ不変であった。たとえばICBA ファイン氏が、ネットサイトHuffington Postの“Move Your Money”キャンペーン (4節 (2) c) 参照) にすばやく賛同して寄稿したFine [2009] の一節には、以下のように記されている。「[大恐慌の時代も今も] 地元で運営されるわが町のコミュニティ銀行こそは、[皆さんが] 預金する値打ちのある銀行です。……コミュニティ銀行は、大手銀行が見向かない [地元の] 小さな事業に融資を行うことができるのです」。

(58) 銀行の資産規模のみを規制の区分の基準とした場合、規制の分かれ目となる総資産額を越えて成長もしくは合併するコミュニティ銀行の業務伸長ないしは成長・合併策そのものの妨げとなる、という現実的問題の指摘が繰り返しなされている (特に「100億ドルの閾値 [\$10 billion threshold]」の問題) (*American Banker*, Aug. 15, 2012, pp. 1&2; Sep. 18, 2014, pp. 1&7; Vartanian and Ansell [2014])。この問題に真に対処するには、本論に挙げたDuke [2013] およびTarullo [2015] (いずれもFRB理事の講演) などとも言及する、資産規模以外の質的な判別基準 (複雑性またはビジネスモデル) をも組み合わせた「規制上の階層区分 (regulatory tiering)」が必要と考えられる。そして実際、コミュニティ銀行業態の当局調査においても、資産規模とビジネスモデルとをクロスさせ「コミュニティ銀行」を定義し直す試みも続けられている (FDIC [2012] など)。しかしながら、そのような一層精緻な判別基準を法規化することは容易ではないようで、議会におけるドッド＝フランク法の修正論議は、管見する限り、より近時においてもなお、資産規模のみを巡って交わされている (*American*

*Banker*, Jan. 26, 2015, pp. 1&3)。

- (59) 本論でも垣間見た(注40参照)ように、2008年の金融危機・大統領選挙敗北後、共和党は伝統的に主流を占めてきた上記の「親ビジネス」派や「プラグマティックなウォールストリート規制派」の支柱が揺らぎ、ウォールストリートの大手金融機関からの資金も少なからず民主党(特に上記“New Democrats”たちとも近く元ニューヨーク州上院議員でもあるヒラリー・クリントン氏)にシフトしていった(*Bloomberg Businessweek*, Aug. 1, 2016, p. 45)。そして今般の大統領選挙では、共和党の従来の「親ビジネス」派の候補者たちを押し退け「型破りのポピュリスト」とでも言うべきドナルド・トランプ氏が同党の候補者となった。対する民主党のクリントン氏はウォールストリート金融機関との親密性を否定するのに忙しく(*ibid.*, p. 23)、2015年以前は泡沫候補と言われていたトランプ氏との争いは、僅差とはいえ結果的に敗北であった。

以上、総じて、企業組織や金融機関など現に機能する諸経済組織(とりわけ規模の大きな諸組織)に関しある程度プラグマティックな理解を示す候補者たちは不評であり、それに対し、それら諸組織(の政治的影響力)に対する攻撃的姿勢を述べる候補者たちは人気を集める傾向がある(*Bloomberg Businessweek*, Feb. 29, 2016, pp. 10-12)、という状況が見受けられる。

このような傾向の背景として、レーガン政権期に代表される規制緩和・自由貿易主義が、もはや中間層にとっても望ましい効果をもたらさなくなったという、国民経済さらにはグローバル経済レベルの変容に言及しての説明がある(例えばPorter [2016])。筆者の懸念する「反ウォールストリート」的“national mood”の気配も、あるいは一層大規模な「望ましい経済システム」にかかる“national mood”の変容——その存否や具体的方向性については今般の大統領選を機に今後多くの議論が交わされることになろうが——の一端をなすものである可能性もあろう。

## 引用文献

(ウェブサイトは、2016年11月23日時点でアクセス可能であることを確認している [[「注」の部に記載のものも同様])

阿部竹松 [1993]、『アメリカの政治制度』、勁草書房

漆畑春彦 [2015]、「大規模金融機関の破綻処理制度論議と政策の評価」、証券経営研究会(編)『資本市場の変貌と証券ビジネス』、日本証券経済研究所、pp. 262-297

大崎貞和 [2010a]、「米国の新金融規制『ボルカー・ルール』の意義と問題点」、『金融ジャーナル』、2010年4月、pp. 54-57

—— [2010b]、「世界金融危機後のアメリカにおける金融制度改革——ドッド=フランク法の意義と課題——」、神作裕之(責任編集)・資本市場研究会(編)『金融危機後の資本市場法制』、資本市場研

ドッド=フランク法制定過程における米国コミュニティ銀行業界団体 (ICBA) の対応 (由里)

研究会、pp. 71-97

奥山裕之 [2016]、「米国における金融消費者保護局の設立と展開」、『レファレンス』(国立国会図書館調査及び立法考査局)、2016年1月、pp. 109-128

久米郁男、川出良江、古城佳子、田中愛治および真淵 勝 [2003]、『政治学』、有斐閣

高山浩二 [2007]、「アメリカにおける異業種の銀行業参入とインダストリアル・ローン・カンパニー」、『経営研究』(大阪市立大学)、第58巻1号、pp. 119-141

——— [2008]、「アメリカにおける小売業の銀行業参入と銀商分離政策」、『経営研究』(大阪市立大学)、第59巻1号、pp. 59-83

中空麻奈および川崎聖敬 [2013]、『グローバル金融規制の潮流』、金融財政事情研究会

松尾直彦 [1996]、『アメリカ金融制度の新潮流』、金融財政事情研究会

——— [2010]、『Q & A アメリカ金融改革法 — ドッド=フランク法のすべて』、金融財政事情研究会

由里宗之 [2000]、『米国のコミュニティ銀行 — 銀行再編下で存続する小銀行 —』、ミネルヴァ書房

——— [2009a]、『地域社会と協働するコミュニティ銀行 — 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

——— [2009b]、『『ウォールストリート』発の金融危機と米国のコミュニティ銀行業界の対応 — 巨大金融機関の行動、政府の対応に対する批判的姿勢から学ぶもの —』、『企業環境環境年報』(中小企業家同友会全国協議会 企業環境研究センター)、第14号、pp. 19-38

——— [2011]、「金融・経済危機下の米国で再評価されたコミュニティ銀行の存在意義」、『信用金庫』、2011年4月、pp. 4-8

——— [2016]、「大恐慌期米国における小銀行独自の業界団体設立の動機と経緯 — 大手行の勢力拡大に直面した単店銀行家たちの組織形成 —』、『総合政策論叢』(中京大学)、第7巻、2016年3月、pp. 1-54

笠 京子 [1988a,b]、「政策決定過程における『前決定』概念」(1) 及び (2)、『法學論叢』(京都大学)、第123巻4号、1988年7月、pp. 48-71、および 第124巻1号、1988年10月、pp. 91-125

若園智明 [2015]、『米国の金融規制改革』、日本経済評論社

Anand, Sanjay [2011], *Essentials of the Dodd-Frank Act*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey

Andenas, Mads, and Iris H-Y Chiu [2014], *The Foundations and Future of Financial Regulation: governance for responsibility*, Routledge, Abingdon, Oxon, U.K.

Bair, Sheila [2012], *Bull by the Horns: fighting to save Main Street from Wall Street and Wall Street from itself*, Free Press, New York

Bar-Gill, Oren, and Elizabeth Warren [2008], "Making Credit Safer," *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 157, pp. 1-101

- Berson, Susan, and Dave Berson [2012], *The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act: from legislation to implementation to litigation*, ABA Publishing, Chicago
- Blinder [2013, 2014], *After the Music Stopped: the financial crisis, the response, and the work ahead*, Penguin Books, New York
- Calise, Mauro, and Theodore J. Lowi [2010], *Hyperpolitics: an interactive dictionary of political science concepts*, University of Chicago Press, Chicago
- Cocheo, Steve [2004], "Verdict backs preemption, but contest goes on," *ABA Banking Journal*, Jul. 2004, pp. 7-8, 14-18
- Cohen, Michael D., James G. March, and Johan P. Olsen [1972], "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, Mar. 1972, pp. 1-25  
(遠田雄志及びアリソン・ユング訳、『組織におけるあいまいさと決定』、有斐閣、1986)
- CQ Almanac 2009: 111st Congress 1st Session [CQA2009]*, Vol. 65, CQ-Roll Call, Inc., Washington, D.C.
- CQ Almanac 2010: 111st Congress 2nd Session [CQA2010]*, Vol. 66, CQ-Roll Call, Inc., Washington, D.C.
- Duke, Elizabeth A. [2013], "The Future of Community Banking," (speech at the Southeastern Bank Management and Directors Conference), Feb. 5, 2013, Boards of Governors of the Federal Reserve System (<http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/duke20130205a.htm>)
- Evanoff, Douglas D., and William F. Moeller [2014], *The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act: purpose, critique, implementation status and policy issues*, World Scientific Publishing, Singapore
- Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) [2012], *Community Banking Study*, Dec. 2012, FDIC (<http://www.fdic.gov/regulations/resources/cbi/study.html>)
- Fine, Camden [2009], "Community Banks Are Worth Saving," first posted: Dec. 30, 2009 (last updated: May 25, 2011), Huffington Post (website)  
([http://www.huffingtonpost.com/camden-r-fine/community-banks-are-worth\\_b\\_407663.html](http://www.huffingtonpost.com/camden-r-fine/community-banks-are-worth_b_407663.html))
- Independent Community Bankers of America (ICBA) [2010], "Wall Street Reform Act: victories, helpful exemptions and harmful measures for community banks," *ICBA News*, Jul. 15, 2010  
(<http://www.icba.org/files/ICBASites/NSPDFs/Frank-DoddSummary071510.pdf>)
- [2016], "ICBA Summary of the Ability-to-Repay/Qualified Mortgage Rule" (<http://icba.info/files/ICBASites/PDFs/ICBASummaryATRQM.pdf>)
- International Monetary Fund [2010], "A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector: Final Report for the G-20," Jun. 2010, International Monetary Fund (<https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/062710b.pdf>)

- Johnson, Simon and James Kwak [2010], *13 Bankers: the Wall Street takeover and the next financial meltdown*, Pantheon Books, New York (村井章子 訳、『国家 対 巨大銀行』、ダイヤモンド社、2011)
- Jones, Charles O. [1994], *The Presidency in a Seperated System*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Kaiser, Robert G. [2013], *Act of Congress: how America's essential institution works, and how it doesn't*, Alfred A. Knopf, New York
- Kingdon, John W. [1984], *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little, Brown, Boston
- Macey, Jonathan R., Geoffrey P. Miller and Richard Scott Carnell [2001], *Banking Law and Regulation*, 3rd ed., Aspen Law & Business, New York
- Markham, Jerry W. [2011], *A Financial History of the United States: from the subprime crisis to the Great Recession (2006-2009)*, M.E. Sharpe, Armonk, New York
- Morris, Nathan L., and Philip O. Price [2011], *The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, Nova Science Publishers, New York
- Motley, Apryl [2010], "Lending after Legislation," *Independent Banker*, Sep. 2010, pp. 64-67
- [2012], "A Work in Progress," *Independent Banker*, Jul. 2012, pp. 41-45
- Naser, Cristeena [2008], "Getting FDIC Insurance Shift Right," *ABA Banking Journal*, Dec. 2008, pp. 38-40
- Natter, Raymond [2017], "National Bank Preemption and the Financial Crisis of 2008," in Stiller, Jesse (ed.), *Banking Modern America*, Routledge, London, U.K., pp. 109-128
- Oleszek, Walter J. [2001], *Congressional Procedures and the Policy Process*, 5th ed., CQ Press, Washington, D.C.
- Pike, Kelly [2005], "A Tale of Two Industries: ICBA pushes for two-tiered regulation," *Independent Banker*, Feb. 2005, pp. 60-68
- Porter, Eduardo [2016], "Capitalism Face an Angry Electorate," *The New York Times*, Jul. 10, 2016, Sunday Review, p. 5
- Posner, Richard A. [2010], *The Crisis of Capitalist Democracy*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts
- Practical Law (website provided by Thomson Reuters Legal Solution) [2014], "Dodd-Frank Swaps Push-out Rule Substantially Repealed," Dec. 17, 2014 (<http://us.practicallaw.com/5-592-9510>)
- Shiller, Robert J. [2011], "Democratizing and Humanizing Finance," in Kroszner, Randall, and Robert J. Shiller (eds.), *Reforming U.S. Financial Markets*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Skeel, David [2011], *The New Financial Deal: understanding the Dodd-Frank Act and its (unintended) consequences*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey
- Spitzer, Robert J. [1983], *The Presidency and Public Policy: the four arenas of presidential power*, Univer-

sity of Alabama Press, Alabama

Tarullo, Daniel K. [2015], "Tailoring Community Bank Regulation and Supervision," (speech at the Independent Community Bankers of America 2015 Washington Policy Summit), Apr. 30, 2015, Boards of Governors of the Federal Reserve System (<http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/tarullo20150430a.htm>)

Vartanian, Thomas, and David Ansell [2014], "Tiered Regulation Is a Tax on Growth," *American Banker*, Dec. 24, 2014, p. 8

Warren, Elizabeth [2007], "Unsafe at Any Rate," *Democracy: A Journal of Ideas*, Summer 2007, pp. 8-19  
——— [2009], "Consumers Need a Credit Watchdog," *BusinessWeek*, Jul. 27, 2009, p. 76

Warren, Elizabeth, and Ameria Wallen Tyagi [2003], *The Two-Income Trap: why middle-class mothers and fathers are going broke*, Basic Books, New York

Yingling, Ed (interviewed by Bill Streeter) [2010], "Tipping Point," *ABA Banking Journal*, Aug. 2010, pp. 42-46

Zingales, Luigi [2012], *A Capitalism for the People: recapturing the lost genius of American prosperity*, Basic Books, New York (若田部昌澄 監訳、『人びとのための資本主義』、NTT出版、2013)

## 〈資料〉

### ドッド＝フランク法制定までのICBAの動きの経過表

出所：Independent Banker, Sep. 2010, pp. 30-35の“Wall Street Timeline”の表所載の文章の大部分（筆者が取捨選択）を筆者が邦語訳（\*）したもの。

\*一部の項目は抄訳となっている。かぎ括弧内は筆者の補注であるが、それ以外にも適宜、本論の用語と合わせたり語彙を補足して訳したことがある。

（各文の主語は別段の記載のない限りICBA。立法過程上の節目となる出来事には下線を付した。）

#### 2009年3月

下院金融サービス委員会および上院銀行委員会に対し、金融規制改革に関する主張を伝える。

[複数の] 議会委員会に対し“too-big-to-fail”措置の終結を訴える。ICBA 元会長Terry Jorde:「議会はコミュニティ銀行に対する規制の体系を変えようと諸規制をいじくることに時間を浪費すべきではありません。その規制体系は機能してきたし、今も機能し、将来も機能するでしょう。破綻したのは“too-big-to-fail”の対象となる金融機関に関する規制体系です。それらに対する規制体系こそ、議会は変えねばなりません。」

ウォールストリートの不始末のつけをメインストリートに払わせないう議会に訴える。ICBA 会長Mike Menziesの証言:「このように経済的に苦しい時期においても、わが国のコミュニティ銀行諸行は全米各地の市や町で資金供給の重要な役割を担っているのです。」

預金保険付保上限額を恒久的に25万ドルとするよう、議会に要請する。

#### 2009年5月

ICBAのWashington Policy Summit [毎年5月ごろ挙行される連邦議会一斉陳情行動] にて、コミュニティ銀行家たちが“too-big-to-fail”金融機関に対する一層厳しい規制を要請。ガイトナー財務長官、彼らを前に演説。

“too-big-to-fail”問題を [取引先・国民一般に] 訴えるため、“The Giant”の絵のポスターを製作。

#### 2009年6月

金融規制改革に関する基本的諸主張を公表する。ICBA 会長Mike Menzies:「改革案においては、金融・経済的資産の [少数行への] 危険なほどの集中を減らし、また、連邦の複数の銀行監督当局と [連邦・州による] 二元銀行制度とを存続させるべきです。」

FDICの預金保険料の算出基準を銀行の国内預金額ではなく総資産額に変更する法案を支持。

デビットカードの相互利用手数料に政府の規制をかける案に対し反対を表明。

政権の「システム上重要な金融機関」関連の諸提案に賛同する一方、金融消費者保護のための官署新設および貯蓄金融機関制度廃止案に反対を表明。

#### 2009年7月

議会公聴会にて、“too-big-to-fail”措置の終結、ならびに新たな消費者保護規制の焦点をノンバンク諸組織に向けることを主張。

事前積立方式のシステムミック・リスク [清算処理] 基金の案をオバマ大統領が支持したことを賞賛。同施策はICBAが特に強調していた[“too-big-to-fail”問題への] 対処策であった。

FDICに対し、[TAG] 取引口座全額付保 [注42参照] の延長、ならびに金融機関のリスクに応じた預金保険料率の導入を強く要請。

## 〈資料〉 [ICBAの動きの経過表] (続き)

(各文の主語は別段の記載のない限りICBA。立法過程上の節目となる出来事には下線を付した。)

### 2009年7月 (続き)

FDICに巨大銀行の清算権限を与える法案を支持。

### 2009年8月

オバマ政権が [銀行を] 2つの階層に分けた規制コスト徴収体系を支持したことを賞賛。ICBAコメント:「わが国経済により顕著なリスクをもたらす金融機関は、彼らを監視する一層厳格な規制・監督に要するコストを支払うべきである。」

### 2009年9月

議会に対し、規制改革の焦点を金融危機の原因をなした“too-big-to-fail”金融機関とノンバンクとに向けろべき、と主張。証言でのICBAの主張:「これら“too-big-to-fail”金融機関は規模を縮小させられるとともに、より厳しい自己資本比率・流動性規制を課されるべきであり、またFRBによる連結ベースでの監督も強化されるべきである。」

下院法案草稿の金融消費者保護庁 (CFPA) に関し、規制の改善ではあるが内容につき注文がある、と述べる。

議会に対し、システムミック・リスク金融機関に自ら責任を取らせる制度、および、CFPAの規制をノンバンクに集中させるべきことを要請。

### 2009年10月

議会証言で、[デビットカード・クレジットカードの] 相互利用手数料規制にかかる単独の法案に反対。

Associated Press報道: 下院金融サービス委員会が規制改革法案の取りまとめを開始するに際し、コミュニティ銀行 [の業界団体] の議員たち

への影響力は、最大手諸行のそれを上回っている。同委員会フランク委員長の言葉:「大手銀行諸行には何の影響力もない。誰も、彼らが何を考えているのか、文字通り気にも留めない。」

CFPAの検査・命令権限からコミュニティ銀行を除外するMiller-Moore修正条項につき、「建設的」と評価するも、CFPAにかかる諸規定につき一層の改善を要請。

議会首脳層に宛てた共同声明 [どの組織との共同かは不明]において、CFPA法案にはさらなる改善が必要と述べる。ICBA会長Menzies:「全米中のコミュニティ銀行家たちは、新たな規制官庁やコミュニティ銀行にさらに重圧を掛けることが消費者保護の課題への答えになるとは、決して考えません。コミュニティ銀行が問題の原因ではないからです。」

フランク委員長、議会が銀行監督当局の一元化を図る可能性は全くない、と述べる。

下院法案草稿、ICBAが推すシステムミック・リスク対処策のいくつかを含む。ICBA、議会証言にて同システムミック・リスク法案を支持するとともに [“too-big-to-fail” 金融機関] 清算基金の事前積立制を要請。

### 2009年11月

下院法案草稿、ICBAにとっての優先課題の一つ、Sarbanes-Oxley法404条 (b) [内部統制の外部監査義務] からコミュニティ銀行を免除する規定を組み入れ。

上院法案草稿の中の、一元的銀行監督当局の案ならびに金融消費者保護庁にかかる規定に強く反対する旨を表明。ICBAの声明文:「わが国の現行制度に改善すべきところはあるが、[銀

### 〈資料〉 [ICBAの動きの経過表] (続き)

(各文の主語は別段の記載のない限りICBA。立法過程上の節目となる出来事には下線を付した。)

#### 2009年11月 (続き)

行側の選択肢として] 幾通りもの監督官庁が存在することは、独特のバランスと視野とを提供している。そのような制度は、豊かで多様な経済組織からなる米国経済を反映しているとともに、規模や業務構成の複雑性において多様な金融機関群の反映でもある。]

金融システムにとり危険な金融機関の分割および商業銀行・投資銀行業務の分離を可能とする Kanjorski-Perlmutter 修正条項を賞賛。

[デビットカード等の] 相互利用手数料規制が消費者利益を損なう恐れを述べた Government Accountability Office の報告書を取り上げ、ICBA が声明:「GAO 報告書が述べるように、小売業はデビットカード・クレジットカードを受け入れることで、売り上げの増加や労働コストの削減など多くの利益を得る。巨大小売企業はそれらカード取引にかかる当然の手数料負担を値切ろうと議会でロビー工作し、その工作費は顧客に回すであろう。]

#### 2009年12月

下院金融サービス委員会、ICBA が推す大手金融機関破綻に備えた1500億ドルの事前拋出制清算基金の規定を含むシステムック・リスク法案を可決。法案はまた、どの銀行持株会社も全米付保対象預金シェア10%を上回ってはならないという、ICBA が推す規定も含む。

[個人破産の法的プロセスにおいて] 住宅ローンにかかる元利金圧縮措置を容認する修正条項に反対。(同修正条項はその後撤回)

下院本会議、金融規制改革法案を可決。

#### 2010年1月

金融危機調査委員会の公聴会で、“too-big-to-fail” 措置を終結させねばならないこと、およびコミュニティ銀行は金融危機の原因ではないことを述べる。

オバマ大統領、ICBA が提案する“too-big-to-fail” 金融機関に対するリスク・規模限度規制に賛意を表明。

#### 2010年2月

ICBA のファイン氏、財務長官と金融規制改革に関して議論。同氏の発言:「ICBA は、“too-big-to-fail” 金融機関が金融システム全体と納税者のお金にもたらすリスクに関し責任を負うよう、これからも頑張って闘います。]

#### 2010年3月

システムック・リスクの監督当局は、客観的視点を有し、非党派的で、政治的圧力にさらされないものでなければならない、と主張。また、[金融取引の特定組織への] 過度の集中を防ぐというボルカー・ルールを支持。

上院 [委員会] への金融規制改革法案草稿の提起に際し、委員会議員たちと協力する旨を表明。

FRB をコミュニティ銀行の監督官庁から除外する [上院委員会] 案に対し、反対の旨証言。ICBA [新] 会長 Jim McFee :「われわれの第一の優先課題は “too-big-to-fail” 措置の終結です。]

ICBA 全国総会において、FRB バーナンキ議長および FDIC ベアー総裁、ともに “too-big-to-fail” 措置を終結させねばならないと語る。

上院銀行委員会、金融規制法案を可決。

ICBA、CFPB 諸規制の策定過程や遵守取締過程

## 〈資料〉 [ICBAの動きの経過表] (続き)

(各文の主語は別段の記載のない限りICBA。立法過程上の節目となる出来事には下線を付した。)

### 2010年3月 (続き)

における [既存の] 金融健全性監督当局の関与の強化など、建設的な法案改善に向け努力することを表明。

### 2010年4月

上院本会議での金融規制改革法審議の直前、例年のICBA Washington Policy Summitの時期が重なったこともあり、数百人のコミュニティ銀行家たちが議会で陳情。彼らは200余の集会をもち、うち60余で上院議員と議員スタッフたちが参加。

[デビットカード・クレジットカードの] 相互利用手数料規制にかかる法案につき、それが消費者ならびにコミュニティ銀行に害を与える旨、議会に訴え。

“too-big-to-fail” 措置が米国民にもたらす害悪を訴えるラジオCMを流す。

### 2010年5月

上院法案にかかる、FDICの預金保険料率を銀行の総資産基準とする Tester-Hutchison 修正条項の提出に賛意を表す。ICBAの声明：「一般の金融危機が示したように、“too-big-to-fail” 金融機関の破綻が金融システムと米国経済にもたらすリスクはあまりにも大きい。それら金融機関は、預金保険基金に [総資産額に応じた] 応分の拠出を行うことにより、自らの規模と業務とが増大させる上記リスクに関し補償すべきなのです。」

[本声明は、本表で省略した直後の項に付されていたが、内容的に Tester-Hutchison 修正条項にかかるコメントで配置ミスと判断し、ここに付した。]

相互利用手数料の規制対象からコミュニティ銀行を除外する修正条項に対し、[大手・中規模行が設定するより低い手数料率との競合ゆえ] 現

実は機能しないものとして反対を表明。

FRBの [連邦準備制度加盟] コミュニティ銀行・持株会社に対する監督・検査権限を保持する Hutchinson-Klobuchar 修正条項に対し、賛意を表明。上院 [本会議、以下も]、上記相互利用手数料の規制対象にかかる修正条項を可決。

上院、ICBAが推す大手金融機関破綻に備えた500億ドルの事前積立制清算基金にかかる条項を削除。同基金に代わりFDICに財務省からの借入枠を付与するとともに、FDICが大手金融機関に対し清算時の正味損失額を請求できる規定を設けた。

信託優先証券を Tier1 自己資本から除く Collins 修正条項の撤回要請を継続。その後、総資産150億ドル未満の銀行持株会社の既発行分に関する Tier1 認容、および総資産5億ドル以下の銀行持株会社への適用除外が実現。

### 上院、金融規制改革法案を可決。

ICBA、コミュニティ銀行に [大手・中規模行と] 規制上別立ての扱いをする諸規定を讃えるとともに、CFPBにかかる規定に問題が残ること、また相互利用手数料の規制は依然コミュニティ銀行を害するものであることを指摘。

### 2010年6月

記者会見にて、上院法案の中の相互利用手数料規制の問題を特に指摘。

### 両院協議会、ウォールストリート改革法の協議会案を採択。

ICBAの声明：「われわれは最終法案のいくつかの条項に重大な懸念をいただき、協議過程の間ずっとそれらへの反対を表明してきた。しかしながら、同法案の他の多くの条項には、われわれ

〈資料〉 [ICBAの動きの経過表] (続き)

(各文の主語は別段の記載のない限りICBA。立法過程上の節目となる出来事には下線を付した。)

2010年6月 (続き)

が長らく訴えてきたことが反映されており、そのことを喜ぶたい。」

2010年7月

議会両院、ウォールストリート改革法の最終法案を可決。 ICBAの声明：「われわれは最終法案のいくつかの条項にまだ強く反対している。しかし、ウォールストリート改革法は、金融サービスを提供する諸組織の間に重要な区分——メインストリートのコミュニティ銀行とウォールストリートの巨大銀行——が存在することを認識する重要な先例を明瞭に創出する法律である。

オバマ大統領、ドッド＝フランク法に署名。

ICBAの声明：「今般の金融経済危機は、このような惨状が二度と米国の納税者たちと諸コミュニティを痛めつけることがないように、改革が必要なことを示した。ICBAは、同法が、メインストリートのコミュニティ銀行がウォールストリートの巨大銀行とは異なる独自の存在であることを認識する重要な先例を創り出したことを、喜ぶたい。」