

# アメリカにおける外国銀行規制

——内国民待遇と平等原則を中心に——

渡井理佳子

- 一 はじめに
- 二 外国籍と平等条項
- 三 アメリカにおける外国銀行規制と内国民待遇
- 四 外国銀行監督強化法と外国銀行に対する参入規制
- 五 終わりに

## 一 はじめに

一九八六年から一九九四年にわたった、関税と貿易に関する一般協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) の多角的交渉であるウルグアイ・ラウンドを経て、世界貿易機関 (World Trade Organization, WTO) が誕生した。そして、一九九五年にWTO協定附属書1Bとしてサービス貿易に関する一般協定 (Gen-

eral Agreement on Trade in Services, GATS) が発効してより、早くも一〇年が経過している。GATS では、サービス貿易について明確な定義規定を設けていないが、越境取引、国外消費、商業拠点、労働移動、の四形態が考えられている。つまりサービス貿易とは、物品以外の貿易であって、それが国際間に展開し移動するものである。一般にサービス貿易は、物品の貿易とは異なり外国現地での企業活動を伴うことから、本来的に物品貿易に対するよりも強い規制が予定されているとの指摘もある<sup>(1)</sup>。

銀行の提供するサービスもサービス貿易の一つであり、GATS の分類では商業拠点に該当する。つまり、ある加盟国が、他の加盟国に設けた商業拠点である海外支店などを通じ、サービスを提供するという方式である。

外国に商業拠点を持つメリットとしては、サービス提供に要するコストの抑制に加え、情報収集の便宜や顧客への迅速な対応が挙げられている<sup>(2)</sup>。商業拠点を設けてのサービスは、サービス貿易の最も典型的な提供形態であり、これが世界的な規模で展開するにつれて、銀行の果たす役割も大きくなってきている。そこでサービス貿易につ

いて、また設立国の外にある商業拠点としての銀行、すなわち外国銀行に対し、どのような規制を設けるかが注目されるようになってきた。外国銀行への規制を検討するにあたっては、これまでこの問題につき多くの改革を行ってきたアメリカの規制行政の手法を概観することが、その本質を明らかにする上で有益であると考えられる<sup>(3)</sup>。

多国籍で、国際的に展開している銀行に対する取扱いの基本原則としては、WTO に先立つ GATT 体制によって確立した内国民待遇がある。GATT は物品の貿易についての取り決めであるが、保護主義的な規制の排除の目的から、内国民待遇との関連では三条で輸入産品と国内産品の無差別について規定している<sup>(4)</sup>。この例外としては、政府調達 (GATT 三条八項 (a))、国内補助金 (三条八項 (b))、開発の初期段階にある加盟国に関する例外措置 (一八条 (c))、一般的例外 (二〇条)、安全保障例外 (二一条)、等がある。内国民待遇は、GATS においても主要原則であり、自由貿易の実現に向けて不可欠な要素として確認されている。GATS 一七条は、加盟国はサ

サービスの提供に影響を及ぼす全ての措置に関し、他の加盟国のサービスおよびサービス提供者に対し、自国の同種のサービスおよびサービス提供者に与える待遇よりも、不利でない待遇を与えることを規定した。ただし、GATS一七条はGATTとは異なり、具体的な約束をした場合にのみ内国民待遇の原則が適用になるポジティブ・リスト方式を採用している。つまりGATTと比較すると、GATSにおける内国民待遇は限定的となっている。また、加盟国は具体的な約束をしたとしても留保を付すことができ、当該留保を約束表に記載すればその限りにおいて義務を負う。

金融サービスに関しては、「金融サービスに関する附属書」が設けられているほか、内国民待遇を含め、より進んだ自由化を規定した「金融サービスに係る約束に関する了解」があり、サービス貿易の中でも取組みが重視された領域とすることができ<sup>(7)</sup>。ただしその一方で、「金融サービスに関する附属書」2(a)は、加盟国に信用秩序維持のための措置をとることを妨げないと規定している。これには、預金者の保護のため、あるいは金融体系の健全性および安定性を確保するための措置をとることが含まれており、金融が国家にとってインフラや血脈に例えられる存在であることに考慮したものとなっている。つまり、金融サービスの領域における内国民待遇は、GATTのように一般的に実現されるわけではなく、その実質において保護主義的な制約が及びうるのである<sup>(8)</sup>。

## 二 外国籍と平等条項

外国銀行に対する内国民待遇とは、参入や営業の条件および競争の機会において差別を受けないことであると理解されてきた<sup>(9)</sup>。

# 1 疑わしい区分と外国籍

アメリカにおいて、安全保障などを理由に保護主義的な見地から、外国籍の企業に対して異なった取扱いをすることは、経済規制の手法としてよく用いられている。<sup>(10)</sup> サービス貿易や外国銀行との関係で同様の連邦法や州法を設けた場合、それが GATS が許容する範囲内での取扱いの差と言えるかどうかについては、議論の余地がある。また、合衆国憲法修正一四条の平等条項に違反する差別に該当しないかが問題となる。

法律の定める特定の指標を契機とした、他とは異なる取扱いが平等条項違反として争われているとき、当該指標が歴史的・経験的に差別につながる疑わしいものであったり、基本的権利に関わったりするような場合には、*United States v. Carolene Products Co.* <sup>(11)</sup> によって導入された厳格審査の基準が適用される。<sup>(12)</sup> 厳格審査が違憲立法審査の基準として適用されると、当該規制立法の目的がやむにやまれぬ公益の実現にあり、さらに規制手段が当該目的を達成するために必要不可欠であり比例原則にかなったものでなければ、違憲と判断されることになる。厳格審査によって自動的に違憲判決が導かれるわけではないが、違憲性の推定が働くことからすれば、違憲判決の確率が高くなることは事実であろう。厳格審査が適用される指標に関わる立法であれば、規制手段についての立法裁量の幅が狭くなることを考慮すると、何が疑わしい指標 (suspect classification) に含まれるかは重要な意味を持つてくる。疑わしい指標であるか否かの判断基準として、*Carolene* 判決では「切り離され孤立した離島の少数者に対する偏見」 (prejudice against discrete and insular minority) を招来しているか否かという概念を示した。このほか、後の判例法理によって、非合理的なステレオタイプによる区分、社会における政治的弱者に烙印を押すような区分、さらに不変の個性に基づく区分を導入する規制立法には、厳格審査が適用されることが定着してきている。<sup>(13)</sup>

国籍、具体的には外国人であることや外国籍の企業であることが、疑わしい指標であるかどうかについての最

初の合衆国最高裁の判断は、一九七一年に *Graham v. Richardson* <sup>(14)</sup> において示された。この事件では、外国人には福祉給付金を交付しない州法の規定は修正一四条に違反するものとされ、外国人は「離島の少数者」<sup>(15)</sup> であると判断により厳格審査が適用されている。しかしその一方で、一九七三年の *Sugarmen v. Dougal* <sup>(15)</sup> は、外国人の公務就任権を否定する州法は修正一四条違反であるとしつつ、州において選出される重要な権限を持つ公務員については、外国籍の者を排除し除外しても合憲であると判示されている。すなわち、外国人ないし外国籍という指標が必ず厳格審査を惹起するのではなく、外国籍であることを理由とする異なった取扱いが、いかなる領域でなされているかが問われていると結論できる。しかし、どのような領域に厳格審査が適用になるかについて、合衆国最高裁は明確な見解を示してきてはいない。

## 2 平等条項と銀行業

外国企業の活動が、アメリカ国内の産業に対する潜在的な危険となる場合、外国企業に対して異なる取扱いがなされとの指摘があり、この例としてまず銀行業が挙げられてきた。<sup>(16)</sup> 一九八五年の *Northeast Bancorp, Inc. v. Board of Governors* <sup>(17)</sup> は、外国銀行ではなくアメリカの内国銀行の州籍の違いに端を発した事件である。しかしアメリカの銀行規制においては、州の違いから生じる規制の問題と外国銀行に対する規制の問題は同視される傾向がある。<sup>(18)</sup> このことから、本件は外国銀行規制の本質の検討にとって示唆に富む事件と評価できる。

一九八二年にマサチューセッツ州は、マサチューセッツ州法の下で設立された銀行持株会社であるのは、ニューイングランド地域の指定州<sup>(19)</sup>で設立された銀行持株会社であつて、かつ当該州でマサチューセッツ州法の下で設立された銀行持株会社に対し買収が容認されている場合に限るとの州法を制定した。マサチューセッツ州に本拠を置く銀行持株会社は、マサチューセッツ州と同様の州法を有するコネチカット州の銀行持株会社の買

収を計画し、連邦準備制度理事会<sup>(20)</sup> (Federal Reserve Board, Fed) に承認を申請した。この審査手続の過程で、連邦準備制度理事会は利害関係人である本件原告の Northeast Bancorp から意見聴取を行った。Northeast Bancorp は、マサチューセッツ州法とコネチカット州法は、銀行や銀行持株会社などの州で設立されたかを契機として取扱いを異にしており、平等条項に違反すると異議を述べた。これに対し連邦準備制度理事会は、二つの州法は、ニューイングランド地域における銀行利用者の需要に応じた銀行制度の維持という立法趣旨に合理的に関連する手段を用いた規制に過ぎないと判断し、買収の申請を承認した。そこで、Northeast Bancorp は連邦準備制度理事会を相手取り、承認の取消しを求めて出訴した<sup>(21)</sup>。

合衆国最高裁は、商業銀行は地域と密接な関係を持つものであり、それがニューイングランド地域に存在し続けるようにするとの合理的な目的に州法は合致しているとした。したがって、マサチューセッツ州法は合憲であるとされ、買収の承認は維持された<sup>(22)</sup>。この判決で合衆国最高裁は、州法の個別の規定についての検討は行っておらず、立法趣旨を概括的に確認しているに過ぎないため、厳格審査基準を適用してはいない。またマサチューセッツ州法は、州外の銀行持株会社を犠牲にして州内の銀行持株会社を優遇しているのではなく、指定州内で設立された州外の銀行持株会社を、完全に指定州外でしか活動していないそれよりも優遇したものであり、表面上は差別のようであっても、先例で銀行業が地域にとつて重大な関心事項であると判示されたことに照らせば、平等条項に違反するほどの取扱いの差ではないとした<sup>(23)</sup>。

この事件で異なる取扱いを生じさせた指標は、まずニューイングランド地域の指定州で銀行持株会社が設立されているか否かであり、次に買収の対象となった銀行や銀行持株会社のある州との関係で相互主義が成り立っているかどうかということである。二つのうちでは、拠点がどこにあるかの要件を充足することが優先している。そこで、銀行業に関しては地域の銀行利用者の利益が、当該地域と直接の接点を持たない銀行や銀行持株会社の

利益よりも優ることが認容されたわけである。州籍の違う銀行に対しての異なった取扱いを肯定する理由は、地域の利益であるとしか判旨は述べていないが、実質的には預金者の保護を意図していることがうかがえる。この目的を実現するため、銀行に州籍による取扱いの差を設けることは、平等原則に違反しないことになる。本判決の平等条項に関する部分の判示が今日まで維持されていることから、市町村、州、さらに連邦の預金者の保護につながる規制を導入し外国銀行に対して異なる取扱いをしても、合憲であると推測できる。

なお、*Northeast Bancorp* 判決のような実質的な理由の他にも、外国銀行に対して内国民待遇の完全な保障が難しい理由として、各国における規制の相違が挙げられる。つまり同じ銀行業とはいえ、<sup>(24)</sup> 異なる業務をどのような形態で展開しうるかについては、世界的に共通のルールが存在しているわけではない。<sup>(24)</sup> 二国間で全く同じ待遇がなされていないとしても、それが直ちに差別的な取扱いに該当するとは言えないであろう。

### 3 銀行業と内国民待遇の現状

広い意味での内国民待遇は、内国銀行と外国銀行が、①同じ権限を行使し同じ義務に服するよう規制を設けるという規制の手法からのアプローチ、②両者に競争上の平等を保障するアプローチ、③国際的な規制を統一する目的で規制の調整を図るアプローチというように、様々な見方が可能であるように思われる。アメリカ政府は、内国民待遇を競争上の地位に関する平等の確保と捉えている。<sup>(25)</sup> 内国民待遇の概念から、いかなる規制を設けるかが直接に導かれるわけではなく、<sup>(26)</sup> GATSにおいても内国民待遇は具体的な約束の内容に基づいて決せられることから、各国の裁量の幅は広く、主権の行使や政策とも関わる問題となっている。その意味で内国民待遇の確保は、内国銀行と外国銀行に対して同一の規制を設けることを導くわけではない。

WTO加盟国である日本においてもアメリカにおいても、金融市場の開放と競争の確保が効率的なシステムを

構築し、消費者に利益をもたらすとの認識は同一のはずである。そこで次に、アメリカの外国銀行に対する規制はどのようにに内国銀行に対する規制と異なるのか、そしてそれは平等条項の下で許容される範囲にとどまっているのかどうか問われてくる。規制立法の立法裁量や個別の規定に基づく行政機関の裁量権の行使に逸脱や濫用があつてはならない。<sup>(27)</sup> また、銀行利用者の保護とは無関係に、外国銀行に対して異なる取扱ひをしているようなことがあれば、厳格審査基準を適用する余地が生じることになる。

### 三 アメリカにおける外国銀行規制と内国民待遇

アメリカにおける銀行規制の主体は、歴史的経緯もあいまって一本化されてこなかった。そこで、外国銀行を含む銀行業に対しては、重疊的な規制がなされている。

#### 1 アメリカの内国銀行と二元銀行制

アメリカの銀行規制は、連邦と州のいずれの免許を取得しているかによって規制の主体が異なるため、二元銀行制 (dual banking system) と呼ばれている。これは、連邦主義の発達と密接な関係がある。合衆国憲法一条八節は、連邦政府の権限を同条に列挙された権限であるとしているが、銀行の設立についての権限は規定されていないため、独立当時は州法の免許に基づく銀行のみが存在していた。しかし、通貨の発行や課税徴収の便宜から、連邦政府は連邦法の免許に基づく国法銀行の設立を模索するようになる。そこで、合衆国憲法一条八節一八項が、合衆国憲法によって連邦政府に付与された全ての他の権限を実施するため、必要かつ適切 (necessary and proper) な立法を行う権限を連邦議会に付与していることを根拠に、一八六三年に国法銀行法 (National



Bank Act)<sup>(28)</sup> が制定され、この下で連邦免許に基づく国法銀行が設立された。<sup>(29)</sup> これに伴い、州の免許を得た州法銀行に加えて連邦の免許を得た国法銀行が存在するようになり、規制も二元的になったわけである。<sup>(30)</sup> 免許を得ようとする者は、連邦と州のいずれの規制に服するかについて選択の余地があることになり、したがって連邦と州は競争関係にあるとも評価できる。

国法銀行の規制監督機関としては、財務省の機関であり免許を付与する通貨監督局 (Office of the Comptroller of the Currency, OCC) がある。国法銀行はアメリカの中央銀行である連邦準備制度 (Federal Reserve System, FRS) への加盟が義務づけられており、それに伴い連邦準備制度理事会 (Fed) や政策の実施機関である連邦準備銀行 (Federal Reserve Bank, FRB) の規制に服することになる。また国法銀行は、預金者保護の制度である連邦預金保険制度 (Federal Deposit Insurance System, FDIS) にも加盟が義務づけられている。これに対し、州法に基づく銀行の免許は、各州の銀行監督規制に関わる当局が付与している。州法銀行は、連邦準備制度への加盟を義務づけられているわけではなく、連邦預金保険制度への加入も任意となっている。なお、銀行業のうまいかなる業務形態を選択するかによっても、規制主体は異なってくる。<sup>(31)</sup>

## 2 アメリカにおける外国銀行規制

外国銀行が参入した当初の目的は、アメリカに居住する当該外国の市民が本国へ送金する際の便宜を図るといったことであった。しかし、今日では外国銀行が占める役割はそれだけにとどまらなくなっており、むしろアメリカの主要都市で卸売金融に従事するのが主流となってきた。外国銀行のアメリカの銀行市場への進出が増えたのは、第二次世界大戦後からであった。<sup>(32)</sup> また当初の外国銀行は、州の免許に基づく州法銀行のみが認められていた。

初期のうち、アメリカの外国銀行に対する規制は、内国銀行と比較すると幾つか有利な点も見られた。例えば、内国銀行に対しては他州間銀行業務について制約が設けられており、複数の州での業務ができなかったにもかかわらず、外国銀行にはこの制約の適用が除外されていたため、複数の州で業務に従事することが可能であった。<sup>(33)</sup>

しかし、外国銀行が次第にその地位を確立し、競争上の優位を占めるようになると、連邦として規制を設ける必要が指摘されるようになってきた。<sup>(34)</sup>そこで一九七八年に制定されたのが、国際銀行法 (International Banking Act of 1978)<sup>(35)</sup>である。国際銀行法は、外国銀行に対しても国法銀行の免許を付与するようにしたが、本拠となる州を選択させ他州での支店開設を禁止するなど、最初の包括的な規制立法として注目された。外国銀行に対する内国民待遇について明文化したのもこの法律である。つまり、連邦免許によつて設立された外国銀行の代理店や支店は、同地域において業務に携わっている他の国法銀行と原則として同じ規制に服すと規定している。<sup>(37)</sup>ただし、依然として内国銀行に対する規制を免除した面もあり、<sup>(38)</sup>さらなる規制の強化が要求されるようになった。

この動きを後押ししたのが、史上最大の国際倒産と言われた一九九一年の国際信用商業銀行 (Bank of Credit and Commerce International: BCCI) 事件である。BCCIは、設立地、本部所在地、業務中心地が全て違う国にあり、いずれの国も十分な規制監督を行っていなかったことが問題を大きくした。一方、一九八〇年代のアメリカでは、金融機関に対する検査制度が十分に機能していなかったこともあり、国内銀行の破綻が続いていた。

この対策として一九八九年に金融機関改革回復推進法 (Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989)<sup>(39)</sup>が制定され、一九九一年に財務省はアメリカの金融監督規制行政の現代的改革に向けての報告書<sup>(40)</sup>を公にした。この報告書やBCCI事件を受けて、一九九一年に連邦預金保険公社改善法 (Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991)<sup>(41)</sup>が成立し、この中に外国銀行監督強化法 (Foreign Bank Supervision Enhancement Act of 1991)<sup>(42)</sup>が設けられた。

### 3 外国銀行監督強化法

外国銀行強化法は、国際銀行法を見直して外国銀行の参入について連邦の規制監督権限を強化しているが、その立法過程においては内国民待遇についての議論はなされていない。しかし、国際銀行法の規定した内国民待遇は、ここでも踏襲されたものと解釈されている<sup>(15)</sup>。

外国銀行監督強化法は、外国銀行の設立、閉鎖、預金の受入れ、そして検査と報告について、新たな規制を導入している<sup>(16)</sup>。まず設立については国法銀行のみならず、国際銀行法では連邦規制の対象外であった州法に基づく外国銀行についても、参入につき連邦準備制度理事会の事前の認可を要求している。つまり連邦準備制度理事会が、単独としてではないものの、アメリカ国内の全ての外国銀行に対し規制権限を行使できるようになったわけである。認可の基準としては、①設立地の規制監督当局による連結ベースの包括的な監督下にあること、②連邦準備制度理事会の審査に要する十分な資料を提供していること、が挙げられている<sup>(17)</sup>。なお上院に提出された法案の段階では、内国民待遇を保障する前提として、また預金保険公社に加入するための資格として、外国銀行に現地法人化とアメリカにおける銀行持株会社の設立（ロール・アップ）を要求することも検討されたようであり、国際銀行法よりも参入規制を強めようとしていた意図がうかがえる<sup>(18)</sup>。

次に、連邦準備制度理事会は、国法銀行および州法銀行を問わず、外国銀行の代理店および支店の閉鎖を命じることができるようになった<sup>(19)</sup>。閉鎖を命じる基準としては、設立地の規制監督当局による連結ベースの包括的な監督下になく、あるいは外国銀行が法令違反の行為を行ったと信じるに値する合理的な理由があること、が挙げられている。また、預金との関係では、外国銀行による預金の受入れに制限を設け、一〇万ドル以下の小口預金を受け入れるには現地法人として連邦預金保険公社に加盟しなければならなかった<sup>(20)</sup>。さらに、連邦免許の銀行に対する通貨監督局や、州法免許の銀行に対する州の規制監督当局による検査に加え、外国銀行に対しては、

連邦準備制度理事会が原則として毎年のオンサイト検査を実施することが規定された<sup>(49)</sup>。そして守秘義務を前提としつつも、検査から得られた情報は、外国銀行の設立国の規制監督当局に対し、協力目的から提供できることが定められている<sup>(50)</sup>。

#### 四 外国銀行監督強化法と外国銀行に対する参入規制

外国銀行監督強化法によって国際銀行法は全面的に改正されたわけではなく、今日でも外国銀行に対する内国民待遇は保障されている。国際銀行法の内国民待遇は、一定の例外を設けつつも外国銀行に対して内国民銀行と同じ権限を与えているため、先例に照らし合憲といえることができる。ただし、事実上その内国民待遇を付与する前提として設けられた、外国銀行監督強化法が新たに導入した参入規制が問題となる。これらは、一定の外国を優遇する効果となる可能性がある<sup>(51)</sup>ほか、結果的にGATSと抵触する非関税障壁に該当するのではないかとの疑問<sup>(52)</sup>が提起されている。特に参入審査との関係では、外国銀行に十分な資料の提供が求められており、この運用によっては裁量権が恣意的に行使され、外国銀行に対する差別となる可能性も生じてくることになる。そこで、外国銀行監督強化法によって形成された、外国銀行規制のフレームの合憲性が問題となる。第二のBCCIを防止するためには、保護主義の見地から外国銀行に対する参入規制は強化されるべきである。しかし、これではWTOおよびGATSの趣旨に反し、銀行の国際競争力を弱めて銀行利用者の利益を損なうことになる。また、市場の力に統制を委ねることには、質の高いサービス提供の上では看過し難い価値があり、<sup>(53)</sup>参入の過度な制限を妥当と見ることはできない。しかし外国銀行監督強化法では、外国銀行が国法銀行として、あるいは州法銀行としてアメリカに参入しようとする場合、実質的な銀行業務を行わないような事業形態であっても、設立地で連結ペー

スの包括的な監督に服していることを求めている。

連結ベースの包括的な規制監督、つまり連結監督原則は、BCCI事件を受けてバーゼル銀行監督委員会<sup>(54)</sup>が一九九二年に公にした「国際的業務を営む銀行グループおよびその海外拠点の監督のための最低基準」においても明示されている。つまり、設立国の規制監督当局による連結ベースの包括的な規制監督に服していなければ、いかなる銀行も国際的業務に関与してはならないという勧告である。<sup>(55)</sup> 国際銀行活動の九割は、G10諸国で設立された銀行が担っており、これらの国々は連結監督原則を既に採用しているが、それ以外の国は必ずしもこれに該当するものではない。そこで連結監督原則とは、G10諸国以外の国を除外するための指標として導入されたに等しいとの指摘もある。<sup>(56)</sup> また、何が連結ベースの包括的な規制監督に該当するかであるが、「包括的」の意味は一義的に決まるものではないと言えよう。連邦準備制度理事会は認可の審査にあたり、設立国でどのような審査がなされているか十分な資料を出すよう重ねて要求するため、結果的に多くの申請はそれに応じることができず、拒否処分を待たずに取り下げられているようである。<sup>(57)</sup> 連結監督原則の要求は、外国銀行のうち特に発展途上国を設立地とする銀行に対して大きな負担となっている。小口預金の受け入れと預金保険制度への加入の問題にしても、現地法人の設立が要件とされている。預金保険によってカバーされていない銀行は預金集めに困難が予想されることから、事実上現地法人を設立せざるを得ないことになるであろう。そこでこの要件も、外国銀行にとってはコスト増ないし参入の障壁となっている。

このように、外国銀行監督強化法の下での新たな規制は、実質的にWTOやGATSの基本原則と一致しないものとなっているように思われる。外国銀行監督強化法の参入規制が外国銀行によって争われた場合、G10以外の諸国を間接的に差別したものと評価されることもあり得るであろう。

## 五 終わりに

アメリカの外国銀行規制の変遷は、企業活動の国際化との関係で必要な規制行政の本質を明らかにしてきたように思われる。当初の内国民待遇が想定していたのは、競争の上で同じ立場を維持できるよう、内国銀行と外国銀行のいずれもが不利な立場に置かれないようにすることであった。そして、これに対する例外を設けるとすれば、地域の銀行利用者の利益の確保という理由からであれば正当化されることが、判例を通じて明らかとなった。しかし、BCCI 事件後は、新たな国際倒産を防止し金融システムの安定と健全性を確保する目的で、事実上 G10 諸国以外を設立地とする銀行に対しては、アメリカへの参入に高い障壁が設けられている。

外国銀行監督強化法は、支店や代理店にとどまらず外国銀行の全ての進出形態に厳格な規制を課すものとなっている。また、外国銀行からの参入の認可申請に対する審査との関連では、基準が曖昧なこともあり透明性が確保できていないようにも思われる。ただし、その後のアメリカでは、一九九四年のリーグル・ニール法 (Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act of 1994)<sup>(58)</sup> やグラム・リーチ・ブライリー法 (Gramm-Leach-Bliley Act of 1999)<sup>(59)</sup> によって自由化が進んだところもある。そこで、引き続きアメリカの外国銀行規制に注目し、今後の日本への示唆について検討していきたいと考えている。

- (1) 小寺彰「金融分野における WTO 規律の法構造」日本銀行金融研究所ディスカッション・ペーパー・シリーズ 99-J-5 九頁 (平成一一 (一九九九) 年二月)。
- (2) 香山仁『米国 銀行規制の新展開―金融システムの政治経済学―』七〇頁 (経済法令研究会、平成七 (一九九五) 年)。
- (3) 外務省経済局国際機関第一課編『解説 WTO 協定』四七五頁 (日本国際問題研究所、平成八 (一九九六) 年)。

- (4) この問題についての先行研究として、弥永真生「邦銀の海外活動および外国銀行の規制」ジュリスト一〇八九号一五五頁以下（平成八（一九九六）年）がある。緩和が不可能である規制の核心部分は、内国銀行に対する規制ではなく、外国銀行に対する規制の検討を通じて明らかになるものと思われる。
- (5) 日本との関係で、内国民待遇の規定が争われた事件としては、酒税の問題がある。松下満雄・清水章雄ほか『ケースブック ガット・WTO法』七四―八一頁「道垣内正人執筆部分」（有斐閣、平成二二（二〇〇〇）年）。
- (6) 他の主要原則としては、最恵国待遇と透明性の確保がある。
- (7) 中川淳司・清水章雄ほか『国際経済法』一八〇頁「中川淳司執筆部分」（有斐閣、平成一五（二〇〇三）年）。インターネットの発展に伴い、今後は銀行についても越境取引が増加していくことが予想される。
- (8) 日本政府も、金融サービスについて具体的な約束を行っているが、その内容は附属書2(a)の規定に沿ったものとなっている。銀行法は、四七条から五二条で外国銀行支店に関する規定を設けており、外国銀行が支店等の営業所を開設する免許を取得した後は、内国銀行と同様の規制が適用される。銀行法の外国銀行に関わる規定については、小山嘉昭『銀行法』四一〇―四一一頁（社団法人金融と財政事情研究会、平成一六（二〇〇四）年）、参照。
- (9) Sydney J. Key, *Is National Treatment Still Viable? U.S. Policy in the Theory and Practice*, J.I.B.L. 1990, 5(9), 365.
- (10) エクソン・フロリオ条項は、外国からの対内直接投資についての規制立法である。エクソン・フロリオ条項につき、渡井理佳子「国家安全保障とエクソン・フロリオ条項」新防衛論集二七巻一号九五頁以下（平成一一（一九九九）年）。
- (11) United States v. *Carolene Products Co.*, 304 U.S. 141 (1938), 厳格審査に言及していたのは、脚注の部分（*Carolene Products*, 304 U.S. at 152-153 n.4 (1938) (Stone, J., Concurring)）であった。この事件を契機とする二重の基準論の発展は、ウォーレン・コートの特徴でもある。
- (12) 松井茂記『アメリカ憲法入門』二八九頁（有斐閣、第五版、平成一六（二〇〇四）年）。平等条項は、歴史的には人種差別的の禁止を趣旨としている。そして、人種を指標として取扱いに差を設ける法律の合憲性が争われた場合、裁判所は厳格な審査基準を適用することが、判例法理の上で確立してきた。なお、最初に厳格審査が適用されたのは

- Korematsu v. United States, 323 U.S. 214 (1944) 248.
- (13) 疑わしき指標にこそ詳しくは、JOHN HART ELY, DEMOCRACY AND DISTRUST: A THEORY OF JUDICIAL REVIEW 145-170 (1980) 参照。なお、本文献の翻訳書として、シモン・H・イリー (佐藤幸治、松井茂記訳) 『民主主義と司法審査』(成文堂、平成二(一九九〇)年)がある。
- (14) Graham v. Richardson, 403 U.S. 365 (1971).
- (15) Sugarman v. Dougall, 413 U.S. 634 (1973). Sugarman 判決によつて導入された例外についての解説としては、鈴木靖彦『註釈アメリカ合衆国憲法』二四四頁(国際書房、平成二二(二〇〇〇)年)参照。
- (16) Hartwin Bungere, *Equal Protection for Foreign and Alien Corporations: Towards Intermediate Scrutiny for a Quasi-suspect Classification*, 59 Mo. L. REV. 569, 651 (1994).
- (17) Northeast Bancorp v. Board of Governors, 472 U.S. 159 (1985).
- (18) 外国銀行に対する規制の緩和と、州際銀行に対する規制は連動しているという議論がある。Adrian E. Tschoege, *Foreign Banks in the United States Since World War II: A Useful Fringe, in FOREIGN MULTATIONALS IN THE UNITED STATES: MANAGEMENT AND PERFORMANCE* 149, 166 (Geoffrey Jones & Lina Gálvez-Muñoz eds., 2002).
- (19) 具体的には、コネチカット、メイン、ニューハンプシャー、ロードアイランド、そしてバーモントの各州になる。
- (20) 買収対象となっているコネチカット州の銀行持株会社は、Northeast Bancorp のグループに属するコネチカット州内の銀行と競争関係にある。
- (21) 12 U.S.C. 1841 et seq. 12 U.S.C. 1848 の下で原告適格を有する者は、連邦準備制度理事会の裁量権行使の適法性につき、連邦控訴裁判所に出訴することができる。Northeast Bancorp は、平等原則違反のほか、ダグラス修正条項違反、通商条項違反、および協定条項違反を主張した。しかし連邦最高裁は、いずれの主張も退けた。
- (22) Northeast Bancorp, 472 U.S. at 177-178.
- (23) Northeast Bancorp, 472 US at 177.
- (24) Key, *supra* note 9 at 366.



- (25) DEPT. OF THE TREASURY, NATIONAL TREATMENT STUDY 1998 27 (January, 1999).
- (26) Sydney J. Key & Hal S. Scott, *International Trade in Banking Services: A Conceptual Framework in THE INTERNATIONALISATION OF CAPITAL MARKETS AND THE REGULATORY RESPONSE* 35, 36-37 (John Fingleton ed., 1992).
- (27) 裁量権行使をめぐる問題につき、田口精一『行政法の実現〔田口精一著作集3〕』二六―三三頁(信山社、平成一四(二〇〇二)年)。
- (28) 13 Stat. 99 (1863) (codified as amended at 12 U.S.C. 38 (1988)).
- (29) 国法銀行の合憲性が争われた事件としては、McCulloch v. Maryland, 4 Wheat. (17 U.S.) 316 (1819) がある。連邦最高裁は、国法銀行の設立は連邦議会の権限の範囲内であると判示した。連邦主義および国法銀行の設立につき、DAVID P. CURRIE, THE CONSTITUTION IN THE SUPREME COURT: THE FIRST HUNDRED YEARS 1789-1888 160-168 (1985)、松井・前掲注(12)二九―三〇頁。
- (30) アメリカの銀行規制についての詳細な解説としては、香山・前掲注(2)一四―二〇頁、参照。
- (31) 本稿では商業銀行を念頭に置いているが、このほか貯蓄銀行や貯蓄貸付組合も考えられる。また代理店、支店として駐在員事務所など、どのような形態をとるかによっても違いが生じてくる。
- (32) 外立憲治『アメリカ外銀規制法』四頁(東洋経済新報社、昭和五三(一九七八)年)。
- (33) 外立・前掲注(32)一九頁。
- (34) MICHAEL GRUSON & RALPH REISNER, REGULATION OF FOREIGN BANKS: UNITED STATES AND INTERNATIONAL 9 (2003).
- (35) 12 U.S.C. 3101.
- (36) アメリカにおける外国銀行規制の推移については、渡井理佳子「企業活動の国際化と規制行政の手法―アメリカ外国銀行規制を中心に―」日本大学法科大学院法務研究創刊号四一頁以下(平成一七(二〇〇五)年)。
- (37) 12 U.S.C. 3102(b).
- (38) 例えば、州法に基づく外国銀行の代理店や支店に対しては、連邦の規制権限は及ばないようになっていた。
- (39) Pub. L. No. 101-73, 103 Stat. 183 (1989) (codified as amended at 12 U.S.C. 1811-33).

- (40) DEPT. OF THE TREASURY, MODERNIZING THE FINANCIAL SYSTEM: RECOMMENDATIONS FOR SAFER, MORE COMPETITIVE BANKS (1991).
- (41) Pub.L.No.102-242, 105 Stat.2236 (Codified in Scattered Sections of 12 U.S.C.).
- (42) *Ibid.*
- (43) Cynthia C. Lichtenstein, *Colloquium: U.S. Restructuring Legislation: Revising the International Banking Act of 1978, For the Worse*, 60 FORDHAM L. REV. 37, 39 (1992).
- (44) L. Todd Gibson, Note, *The Foreign Bank Supervision Enhancement Act of 1991: Short Run Consequences En Route to the Long Term Goal*, 27 CASE W. RES. J. INT'L L. 119 (1995). 香山・前掲注(2)119—131 頁、七四—七九頁。
- (45) 12 U.S.C. 3105(d) (2).
- (46) See generally, Lichtenstein, *supra* note 43.
- (47) 12 U.S.C. 3105(e) (5). 外国銀行監督強化法についての詳細な解説としては、石黒一憲・貝瀬幸雄ほか『国際金融倒産』五三頁以下「弥永真生執筆部分」(経済法令研究会、平成七(一九九五)年)、参照。
- (48) 12 U.S.C. 3104(c).
- (49) 12 U.S.C. 3105(c).
- (50) 12 U.S.C. 3109.
- (51) Peter Y. Malyshev, *Practitioner's Perspective: Application by Russian Banks to Establish Representative Offices in the United States*, 9 TRANSNAT'L LAW 159, 217-220 (1996).
- (52) Raj Bhala, *Tragedy, Irony, and Protectionism after BCCI: A Three-Act Play Starring Maharashtra Bank*, 48 SMU L. REV. 11, 15-18 (1994).
- (53) 神田秀樹「金融制度改革と独禁政策」公正取引五一二号四頁以下、五頁(平成五(一九九三)年)。
- (54) パーゼル銀行監督委員会は、G 10 諸国の銀行監督当局および中央銀行の主席代表により構成され、国際銀行活動を各国の監督当局が連携しながら監督することを目的としている。

- (55) 打込茂子『変革期の国際金融システム』一八二―一八四頁（日本評論社、平成一五（二〇二三）年）。
- (56) Bhala, *supra* note 52 at 43.
- (57) *Ibid* at 29.
- (58) Pub.L.No. 103-328, 108 Stat.2338 (Codified at 12 U.S.C. 1811).
- (59) 15 U.S.C. 6801.