

事務局説明資料

平成24年10月16日

金融庁総務企画局企画課
信用制度参事官室

外国銀行支店に対する規制について（これまでの議論の整理）

論点（１）外国銀行の参入形態・業務範囲	
<p>○ 我が国への外国銀行の参入は、リテール、ホールセールに関わらず、（１）現地法人形態、（２）支店形態のいずれの形態も認めており、参入形態の違いによる業務範囲規制は課していない。</p> <p>（注） 現在、外国銀行支店の預金は、現地法人の場合と異なり、預金保険制度の対象外。また、国内資産保有義務は課されていない。</p>	
これまでの主なご意見	議論の整理
<p>○ 支店形態でのリテール預金の受入れを認めない等の方向性で検討すべき。</p> <p>○ リテール預金の受入れを現地法人形態のみで可能とするのが論理的には理想だが、支店形態で進出している外国銀行に現地法人化を求めることは、現実には困難ではないか。</p> <p>○ 参入形態については、支店と現地法人の選択制で構わないが、内外無差別の観点から、いずれの場合も預金保険制度の対象とすべきではないか。</p> <p>※ WTOの金融サービス貿易に関する一般協定において、我が国は支店形態での預金保険制度の加入のみを留保しており、それ以上の制限を新たに行うことはできない（但し、同協定の附属書において、加盟国は信用秩序の維持のための措置をとることを妨げられないとされている）。</p> <p>※ 諸外国では外国銀行支店に対して業務範囲を制限している例もみられるが、かかる諸外国は全てWTO協定上の留保事項として明記されている。</p>	<p>○ 主要国における外国銀行の参入は、例えば、イ）現地法人に限定、ロ）支店形態を認めるものの、預金の受入れを制限、ハ）支店形態でも預金保険制度の対象、などの条件の下認められている。</p> <p>○ 我が国においても、支店形態でのリテール預金の受入れを認めるべきではないとの意見があった一方で、既に支店形態で進出している外国銀行に現地法人化を求めることは現実には困難ではないか、参入形態は選択制を維持すべきではないかとの意見があった。</p> <p>○ 我が国は、WTO協定上外国銀行支店の行いうる業務の制限について留保しておらず、支店形態でのリテール預金の受入れを一切認めないといった見直しは困難ではないかと考えられる。</p> <p>○ 他方、現在外国銀行支店に対しては国内資産保有義務等がなく、また預金保険制度の対象外であることを踏まえれば、預金者保護の観点から一定の規律が必要と考えられる。</p> <p>○ このため、信用秩序の維持に反しない限度で支店形態でのリテール預金の受入れを認めると共に、国内資産保有義務等の規律を導入することが適当ではないか。</p> <p>○ 例えば、免許付与の審査基準等について、次のような条件を付することを明確化することが考えられないか。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ リテール業務を行わない旨の申請があった場合、リテール業務を行う場合には事前承認とする。 ・ 支店形態での免許申請があった場合、リテール預金の受入の有無及びその態様・規模、決済システムとの関わりの深さ、等を含む業務の態様に照らして、信用秩序の維持の観点から、支店形態での免許付与が適切か否かを審査する。

論点（２）自己資本比率規制・早期是正措置	
<p>邦銀（現地法人）と同様、外国銀行支店の業務の健全な運営に資するため、外国銀行支店に対しても、第14条の2の規定に基づき、経営の健全性を判断するための基準（自己資本比率規制）を定め、その充実の状況を基準として早期是正措置（第26条2項）を求めることとされている。</p> <p>現在、外国銀行支店に係る自己資本比率基準が定められておらず、いずれも未適用。</p>	
これまでの主なご意見	議論の整理
<ul style="list-style-type: none"> ○ 外国銀行支店で受け入れた預金を預金保険の対象とした場合、外国銀行支店にも自己資本比率規制を適用し、これに基づく検査・監督を行うべき。 ○ 外国銀行支店に自己資本比率規制を守らせることで、實際上どれだけ日本の預金者を守ることができるかを精査すべきではないか。 ○ リーマン危機を受けての海外での議論では、早期是正措置や自己資本比率規制等の手法はうまく機能しなかったという評価が多い。 ○ 外国銀行支店に対する自己資本比率規制が本当に実効性あるものなのかどうかという観点で見直すことが必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 外国銀行支店に自己資本比率規制を課すことについては、外国銀行支店のバランスシート上に資産があっても、母体の外国銀行の破綻時において実際に国内に資産がなければ、国内預金者が最終的に十分な弁済を受けられなくなる恐れがあるため、実効性の観点からは慎重な検討が必要ではないか。 ※ 諸外国でも、外国銀行支店単位の自己資本比率規制を設けている例は殆ど見られない。 ○ むしろ、後述の国内資産保有義務、資本金規制等の手段により、外国銀行支店の預金者等の保護を図ることが適当ではないか。

論点（3）資産の国内保有規制・利益準備金規制、流動性規制	
<p>○ 銀行・外国銀行支店に対し、我が国銀行の海外における活動や外国銀行の業務展開に対応して、日本国内の預金者等の保護を図るため、資産のうち一定部分を国内において保有するよう命ずることができる。</p> <p>※ 外国保険会社・外国証券会社に対しては、資産の国内保有が義務付けられている。</p> <p>○ 外国銀行支店に対し、20億円に達するまで、当期純利益の10分の1を利益準備金として計上し、当該準備金の額に相当する資産の国内保有を義務付けている。</p> <p>○ 邦銀（現地法人）・外国銀行支店のいずれに対しても、定量的な流動性規制は課していない。</p>	
これまでの主なご意見	議論の整理
<p>○ 外国銀行支店の破綻時に、国内の預金者が自己の債権を回収できるよう、国内資産保有規制を考えていく必要があるのではないかと。</p> <p>○ 実際にどのくらい国内に資産があるかは、破綻処理における国際的な協調において、事実上、結構大きな力になる可能性がある。</p> <p>○ 外国銀行支店に対し、国内の資産保有を義務付けるのは、外国銀行のビジネスモデルを阻害し、金融サービスニーズに対応できなくなる懸念。</p> <p>○ 銀行の破綻処理に関する国際協調の法的枠組みが整備されているのであれば、国内資産保有義務等を課して外国銀行のビジネスモデルに過分に立ち入る必要はないが、そういった体制が整備されていない現状に鑑みれば、次善の解として何らかの資産保有規制を課すこともやむを得ないのではないかと。</p>	<p>資産の国内保有規制</p> <p>○ 現行の国内資産保有命令規定は非常時を念頭に置いたものであるが、行政命令に違反して、海外に持ち出したとしても、その資金を強制的に返還させることは困難であるため、平時の対応として、資産保有義務規定を新設することが考えられる。</p> <p>○ 一方で、国内の資産保有の義務は、外国銀行支店のビジネスモデルを阻害する懸念があるとの意見もあった。</p> <p>○ 以上を踏まえれば、外国銀行支店が国内で受入れた預金等の負債相当額の一定部分について、国内で資産の保有を義務付ける一方、外国銀行支店のビジネスモデルを過度に阻害することのないよう、国内保有を求める規模や資産保有の方法について、外国銀行支店の実態を踏まえたものとするのが適当ではないか。また、外国銀行の在日現地法人及び国内銀行についても同様の措置を検討する必要があるのではないかと。</p> <p>○ なお、将来、銀行の破綻処理に関する国際協調の法的枠組みが仮に確立すれば、その段階で、本規制の要否について、改めて検討する必要があると考えられる。</p> <p>○ 国内資産保有規制の実効性を確保するために違反時の罰則を強化することも必要ではないかと。</p>

- 現行の利益準備金規制は、20 億円という金額の是非も含めて実効的な規制ではない。

利益準備金規制・資本金規制

- 現行の利益準備金に関する規制は、当期純利益が生じた段階で初めてその 10 分の 1 の資産の国内保有を義務付けるものであり、預金者保護の観点からは不十分であると考えられる。
- このため、本規制に代えて、国内銀行の最低資本金(20 億円)に相当する資産の国内保有を義務付けることが適当ではないか。なお、既存の外国銀行支店に対しては、経過措置を設けることが考えられるのではないか。

流動性規制

- 国際基準行に対するバーゼルⅢでの流動性規制の導入を踏まえ、外国銀行支店に対しても、同様の流動性規制を導入することが考えうるが、
 - ・バーゼルⅢの流動性規制は外国銀行支店レベルでは適用されないこと（母国当局が連結ベースで規制するもの）
 - ・バーゼルⅢの施行は 2015 年であることから、国内銀行への適用の在り方等も踏まえ、引き続き検討する必要があるのではないか。

論点（４）外国銀行支店の破綻法制

- 外国銀行支店は、銀行業の免許が取り消されたときや、銀行業の免許が失効したときは、日本にある財産の全部について清算をしなければならない（銀行法 51 条 1 項）。
- 外国銀行支店の免許の取消し等のほか、監督当局は、会社法上の特別清算を申し立てることが可能（銀行法 51 条 5 項）。
- 外国銀行支店には、金融機関等の更生手続の特例等に関する法律（更生特例法）は適用されないため、監督当局には、更生手続、再生手続、破産手続の開始の申立権がない。
- ※ 外国保険会社については、保険業法上、特別清算の規定があり、また更生特例法上、監督当局に外国保険会社の更生手続、破産手続の開始の申立権がある。また、保険契約者保護機構は、更生手続、破産手続において保険契約者に係る権利を代理することとされ、保険業法上の破綻処理手続において保険管理人となることのできる。

これまでの主なご意見

- 特別清算を中心に考えていくという考え方があるのであれば、それを今後も維持していくかどうか検討する必要。
- 特別清算や破産といった清算型の手続のほか、民事再生、会社更生といった継続型の手続についても検討すべき。
- 外国銀行の外国での破綻処理に一般の預金者が実際に参加することは、コスト的にも不可能であり、そのための対応は最低限必要。
- 預金保険の義務付けを前提にすれば、更生特例法のように、預金保険機構が外国の倒産手続においても預金者の手続代理権を行使する仕組みをつくることが考えられる。
- 国際協調の下、基本的には並行倒産を各国で認めながら、並行倒産手続間の手続共助、手続間の協力を認めていくというのが、プーリング・システムを含めて基本的な考え方。金融機関の処理もその延長線上で考えていくのだとすれば、全体的な倒産手続間の協力の枠組みを考えていく必要。

議論の整理

- 外国銀行の外国での破綻処理に一般の預金者が実際に参加することは実際上困難であることから、預金者保護のための対応が必要であると考えられる。
また、特別清算手続以外の、民事再生、会社更生、破産手続といった手続についても、預金者保護のための制度整備が必要ではないかと考えられる。
- このため、以下のような対応を行うことが適当ではないか。
 - ・ 外国銀行支店を金融整理管財人制度の対象とする。
 - ・ 外国銀行支店にも更生特例法を適用するようにして、民事再生手続、会社更生手続、破産手続の開始の申立権や保全処分の申立権を当局に認める。
 - ・ 我が国預金者が個々に外国倒産手続に参加するのではなく、預金保険機構が預金者のために外国倒産手続に参加することができるよう必要な措置を講じる。
- なお、外国銀行支店の破綻法制のあり方については、銀行の破綻処理に関する国際協調に係る議論や制度整備の進展を踏まえ、更なる制度整備について将来的に検討していく必要があると考えられる。

論点（５）預金保険制度

- 外国銀行支店の預金は、預金保険制度の対象外となっている。
 ※外国保険会社は、我が国の保険契約者保護制度への加入が義務付けられている。
 ※欧州では、欧州経済領域 (EEA) 外に本店を有する銀行の EEA 内に所在する支店の預金について、預金保険制度に強制加入。
 ※アメリカでは、預金保険の保障限度額である 25 万ドルを超える預金が「ホールセール預金」とされており、当該金額以下の預金の受入れは、原則、支店形態では不可。
- (参考) 金融審議会答申「特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方について」(平成 11 年 12 月 21 日)
- 「外国銀行在日支店については、管轄権の問題があるため破綻処理に当たって迅速かつ適切な対応をとることが困難であること等から預金保険の対象になっていないが、預金者保護の観点や、主要国の預金保険制度において基本的に強制加入となっていること等を考慮すると、将来的な制度のあり方としては、預金保険の対象とすることが望ましい」
- 「外国銀行在日支店の預金保険制度上の具体的な取扱いについては、引き続き、外国銀行在日支店に対する規制、検査・監督、破綻処理のあり方等につき検討を進めた上で、結論を得ることが適当」

これまでの主なご意見	議論の整理
<ul style="list-style-type: none"> ○ 少なくとも日本の国内銀行が付保対象になっているものと同じ商品については、外国銀行支店であっても付保対象にすべき（その場合は強制加入）。 ○ 預金受入れは現地法人形態のみ（支店形態でのリテール預金の受入れ禁止）とするのが論理的には理想であるが、現実的には困難であり、外銀支店を預金保険の対象とすることが適当。 ○ 外国銀行の本体に日本の監督当局の規制が及ばないことから、例えば、資産の国内保有義務、資本金規制等をセットで義務づける必要（預金保険は競争上優位となる要因になる）。 ○ 外国銀行支店について、更生特例法において監督当局による破産等の申立権を認める場合は、外国銀行支店の預金を預金保険の対象とすることを考える必要。 ○ 外国銀行支店の預金を預金保険の対象とする場合、決済性 	<p>【預金保険への加入の是非及びその範囲】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 外国銀行支店の預金者の保護については、上述の資産の国内保有義務等の規制の導入や、外国銀行支店への破綻法制の整備により、一定の対応ができると考えられる。 ○ 他方、リテール預金の預金者の場合、外国銀行が破綻した場合に破綻処理手続の中で預金の払戻しを受けるまで時間がかかり、その間の生活資金に窮することがありうる等、上述の対応のみでは預金者保護に照らして不十分なのではないかと考えられる。 ○ このため、少なくともリテール預金を取り扱う外国銀行支店の預金については、預金保険制度への加入を義務づけることが適当ではないか。 <p>(※)ホールセール預金については上記の事情があてはまらないことや、例えば、ホールセール預金のみを取り扱う外国銀行支店のビジネスモデルを阻害するおそれもあるこ</p>

預金（全額保護）の使われ方に留意が必要。

- 外銀支店のビジネスモデルは様々であり、一律の規制（預金保険、自己資本比率規制等）は適当でないのではないか。
- 預金保険を適用する趣旨として、預金を保護しないと、銀行に預金が集まらず、日本の金融が回っていかないということを重視するといふのであれば、日本の銀行の預金者、日本の銀行に対する預金保険の適用と、外国銀行の預金の保険の適用を同列に考えるのは疑問もある。
- 預金保険の対象でないことを明示した上で、取引を行った預金者をそれ以上保護する必要があるのか疑問もある。
- 預金保険機構が預金者に保険金を支払った後、預金保険機構はどうするのかという点も重要。全体の破綻処理システムとの関係で、破綻処理手続、預金保険、事前の資本規制等を考えないと、結果的に機能しないことになってしまう。
- 外国銀行支店の預金について、預金保険への加入を選択制とすることは考えられないか。
- リテール預金を受入れている場合（強制）とそうでない場合（任意）ぐらいに大まかに分けて議論する必要があるのではないか。
- G-SIFISのような国際的な金融システムにおいて重要な金融機関は預金保険の対象（強制）、それ以外は任意という考え方もあるのではないか。

とに留意。

- (※) リテール預金・ホールセール預金の概念・内容についてどう考えるか。
 - なお、預金保険制度への加入を義務づけた場合、預金保険の信用力に依存して預金の受入れを行うモラルハザードが起きるのではないかと懸念も考えうる。また、こうして受け入れた預金を海外に回金する可能性も考慮する必要がある。
 - このため、リテール預金を取り扱う外国銀行支店については、その財産や健全性について、より高度な規制・検査・監督を行うことが適当ではないか。
 - (※) 預金保険制度への加入を任意とすることは、いわゆる逆選択の問題（高リスク者のみが保険加入を選択することで、保険集団が成立しない）があるのではないか。
- 【勘定、保険料負担】
- 勘定や保険料負担については、
 - ・ 国内金融機関と別勘定とすると、保険集団が過小となってしまうおそれがあること
 - ・ 外国銀行支店にのみ適用する保険料率の水準の設定が困難であることから、一般勘定で国内金融機関と同一の保険料とすることが適当ではないか。
- 【その他】
- なお、外国銀行本体の破綻に際し、定額保護（ペイオフ）に加え、救済金融機関に対する資金援助等についても、破綻処理における実務上の必要性を検証した上で、整備することが適当ではないか。

論点（6）預金者等に対する情報提供義務

○ 外国銀行支店の預金者等に対しては、現在、金利の店頭表示、手数料一覧の掲示・備置き、預金保険の対象であるものの明示等を義務付けている。

※ 一方、イ）外貨預金や外国銀行支店の預金が預金保険の対象外であること、ロ）外国銀行本体の財務の健全性の第一義的責任は母国監督当局であることや、破綻した場合は預金者自身で本国の倒産処理手続に参加する必要があること、等の明示を義務付けていない。

これまでの主なご意見

- 預金者に対するリスク情報の開示をより徹底していく必要がある。
- 仮に他の規制について現状を維持するとしても、開示の強化は是非必要。
- 外国銀行支店は、既に自発的に預金保険の対象でない旨を記載した書面を交付しているのではないか。

議論の整理

- 上述の整理を踏まえ、預金保険制度の対象とならない外国銀行支店が生ずる場合には、その預金が預金保険制度の対象外であることについて、顧客に対し説明義務を課すことが適当ではないか。