



# FSA Institute Discussion Paper Series

## 日本における銀行規制の 現状と課題

岩原 紳作

DP 2020-3  
2020年11月

金融庁金融研究センター  
Financial Research Center (FSA Institute)  
Financial Services Agency  
Government of Japan

金融庁金融研究センターが刊行している論文等はホームページからダウンロードできます。

<http://www.fsa.go.jp/frtc/index.html>

本ディスカッションペーパーの内容や意見は、全て執筆者の個人的見解であり、金融庁あるいは金融研究センターの公式見解を示すものではありません。

# 日本における銀行規制の現状と課題

岩原 紳作\*

## 概 要

超低金利が続く銀行収益の悪化が続くこと、IT化の進展等により銀行を介さない資金移動や決済方法が発展してきていること、IT業と金融業の間の境界が融解しつつあること、地域経済の活性化が大きな課題となるなか、銀行が地域経済の活性化により貢献することが期待されていること等により、銀行とその関連企業の業務範囲規制や持株（議決権保有）規制の見直しが大きな課題となっている。

銀行等の業務範囲規制、持株規制の趣旨の中でも、今日特に重要なのは、金融業以外の他業から生じる損害が銀行の固有業務の健全性を損なうことを防ぐこと、及び銀行の固有業務と他業の間の利益相反の問題が生じることを防ぐことであろう。しかし海外を見ると、ドイツ、フランス、イギリス等、それらの規制を行っていない国も多い。銀行法には銀行に関し各種の健全性規制や利益相反規制が用意されており、それらの規制を更に整備することによって、それらのリスクに対処すべきであって、リスク遮断のために業務範囲規制や持株規制により入り口から他業を排除すべきではないという意見は、海外の学者からも出されている。上記の国においてみられるように、銀行やその関連企業の業務範囲や他業の会社の株式保有は原則自由としたうえで、特にリスクの高い特定の業務に限って、業務範囲規制や持株規制を設けるといふ、現在とは原則と例外を逆転する方向も将来的には考えられよう。

尤も、個別の健全性規制や利益相反規制等だけでリスクを十分に管理できるか、業務範囲や株式保有を原則自由化した場合に、検査・監督体制、銀行の破綻処理制度等が十分に対応できるか、なお検討が必要であろう。更に、そのような自由化により、本当に銀行の収益改善や地域経済振興へ銀行機能の向上が図れるか、実証的・実務的な検討が必要であろう。

なお、IT化や Fintech の発展により、金融業と非金融業の境界領域において、両者のシナジーを生むことのできる新たな業務が発展しつつある。それらの多くは、銀行の有するデータやスキル等の活用できる業務であって、銀行にとって比較的风险が低く利益相反の可能性も低いことから、積極的に銀行の業務として認めていくべきであろう。

現行銀行法には、銀行、銀行子会社、銀行持株会社とその子会社には業務範囲規制を課しているのに、銀行主要株主には業務範囲規制が課されていないという、規制のアンバランスが存在する。業務範囲規制の趣旨から考えて、これは合理的な区別でないことから将来的に両者の規制は共通のものとするべきであろう。

**キーワード：銀行グループの業務範囲規制、銀行グループの議決権保有規制、銀行主要株主規制、banking と commerce の分離、金融の IT 化、フィンテック、地域経済の活性化**

---

\* 早稲田大学法学部教授（金融庁金融研究センター特別研究員）。なお、本稿は、個人的見解であり、金融庁及び金融研究センターの公式見解ではない。

## 1. 日本における銀行法の沿革と比較法的な特色

### 1. 1 日本の銀行法の沿革

日本においては、江戸時代においては両替商が、銀貨を預金として受け入れ、それを引き当てに振り出された一種の小切手による支払サービスの提供や一種の銀行券の発行を行う等の銀行機能を果たしていた。両替商は定期性・貯蓄性預金の受入れは行わず、業務の中心は与信業務よりは為替業務にあった。明治時代になって、両替商が為替会社となって銀行機能を果たすようになったが、この場合の業務の中心も為替業務にあった。やがてアメリカの *national bank* 制度やイギリスの *commercial bank* 制度を参考に、1871年に国立銀行条例を制定して、銀行券発券機能を持つ国立銀行の制度がまず創設され、ついで銀行券発券機能を持たない私立銀行（その後の普通銀行）の制度も作られた。このように日本は基本的にアメリカ、イギリスの制度に倣って銀行制度を整備した。この時期の民間銀行における定期性預金の受入額は資本金の15%未満で、銀行の果たす資金仲介機能は極めて低く、為替業務及び通貨発行が銀行の中心的機能であった。

1891年には日本銀行条例が制定されて中央銀行としての日本銀行が設立され、銀行券発券機能は日本銀行が独占する方針がとられた。そこで国立銀行は廃止されて、通貨発行を行わない普通銀行のみが認められることになり、普通銀行を規制する銀行条例が1899年に制定された。これもイギリス型の商業銀行主義を理念に、預金の受入れと与信を行う業務を行う者、及び為替業務のみを営む者や手形割引業務のみを行う者も、銀行として定義し、国による銀行監督を規定した。

しかし、次第に銀行による貯蓄性預金の受入れの割合が大きくなり、それらを原資とする与信業務、なかでも長期の与信業務の割合が大きくなると、他業禁止等の規制がなかったことから、銀行経営者が事業会社を営み、銀行が銀行経営者やその親族、関連事業会社に大口信用供与を行い、それが不良債権になって銀行が破綻するといった銀行倒産が多発した。特に1927年には台湾銀行の破綻等、多くの銀行が破綻して昭和金融恐慌になった。そこで預金者保護を強化するために、1928年に銀行条例に代わって銀行法が制定され、銀行に対する規制が大幅に強化された。即ち、銀行の定義を明確化し、預金の受入れを営むか、為替取引のいずれかを営めば、銀行とされ、銀行規制を受けることになった。なお最決平成13年3月12日刑集55巻2号97頁は、銀行法の「為替取引」を、「隔地者間で直接現金の送付を伴うことなく資金を移動する仕組みで行われる取引」と定義している。そして銀行が他業を営むことが禁止された。銀行の常務に従事する役員の兼職の制限も行われた。*Banking* と *commerce* 分離の原則が明確にされたわけである。但し、銀行の証券業務は禁止されていなかった。その他、最低資本金の法定化や法定準備金の増額等の財務規制の強化等の規制強化が行われた。

第二次大戦後、アメリカ占領軍の指令に基づき制定された1948年証券取引法は、65条により銀行の証券業務を禁止した。これは銀行の健全性確保の意味もあったが、証券会社を保護育成して銀行による産業支配を防止するという、財閥解体を始めとして日本の産業の民主化を図るアメリカの政策に基づくものだった。更にアメリカの影響を受けて、1972年には預金保険法

が制定され、預金保険制度が創設された。

現在の銀行法は、1982年に全面改正された銀行法である。当時の日本の高度経済成長に伴う銀行機能の多様化や国際化に対応するための全面改正であった。即ち、銀行の業務範囲を明確化し、銀行が行うことのできる証券業務の範囲等を規定した。大口信用供与規制、銀行のディスクロージャー規定の整備、外国銀行支店法制の整備等も行われた。その後、金融業務の高度化、金融機関の国際的競争力の強化の観点から、アメリカのグラム・リーチ・ブライリー法に倣って、銀行と証券の分離政策の見直しが行われ、1998年銀行法改正等により、銀行が子会社、又は銀行持株会社の子会社として、証券会社や保険会社を持つことができることになった。また2002年銀行法改正においては、事業会社が銀行の主要株主となって銀行業に進出することを認める代わりに、銀行の主要株主を規制する規定が設けられた。その後も銀行の業務範囲規制の緩和等が行われた。2010年には「資金決済に関する法律」（「資金決済法」と略す）が制定され、それまでは銀行にしか営めなかった為替取引を、金融庁の認可を受けた資金移動業者も、1件100万円以下であれば営むことができることとした。

## 1. 2 日本の銀行規制の比較法的な特色

以上のような歴史からも分かるように、日本の銀行規制はアメリカ、イギリス、特にアメリカの法制の影響を強く受けたものになっている。例えば、アメリカの銀行規制の大きな特徴は、**banking** と **commerce** の分離にあり、銀行が金融関連業以外の事業を営むことが禁止されているが、日本の銀行法も、他業禁止原則をとり（銀行法12条）、銀行は、銀行の固有業務である預金の受入れ、与信、為替取引以外には、それに付随する業務としての従属業務及び金融関連業務等、そして特別に他の法律により認められた業務（法定他業）以外は、営むことができない。銀行の子会社や銀行持株会社の子会社の業務範囲も、ほぼ従属業務と銀行、信託、保険、証券を含む金融関連業務に限定されている（銀行法16条の2・52条の23）。シンガポールも規制が緩やかではあるが、**banking** と **commerce** の分離原則をとっているようである（Cristie L Ford, *The Banking/Commercial Separation Doctrine in Comparative Perspective*, April 5, 2019, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3506371> at 3, 10 et seq.）。これに対しドイツ、フランス等のヨーロッパ大陸諸国の多くは、**banking** と **commerce** の分離原則は採らず、事業会社が銀行や銀行持株会社の子会社や関連会社になっている。イギリスも法律上は **banking** と **commerce** の分離は要求されていないが、實際上、銀行が非金融業を併営するなど、支配することは行われてこなかったようである（Ford, *supra* at 3, 19-20 は、Basel II等の健全性規制が、銀行が併営する非金融業にも適用されると解釈されてきたためとする）。尤も、イギリスは、2013年銀行改革法により、リング・フェンス銀行に指定された銀行は、預金の受入業務がコア業務とされ、自己勘定での投資商品のディーリングが除外業務として禁止される他、大蔵省令で禁止された業務を営むことができない（金融サービス市場法142G条・142D条・142E条）。ドイツも自己勘定による取引が一定限度を超えるときは別会社に移管することを義務付けている（Kreditwesengesetz§25f）。フランスも、投機的投資ファンド等の一定以上の持分保有の禁止やプライム・ブローカレッジ

業務の禁止を定め、銀行のグループ会社が農産物等の一次製品の自己勘定取引や高頻度取引を行うことは禁止している (Code monétaire et financier L511-47I, L511-48II)。

このほか日本では、預金保険制度 (預金保険法) や破綻金融機関の処理制度 (金融機関等の更生手続きの特例等に関する法律) 等も、アメリカに倣って立法が行われた。

なお、為替取引を営むだけで銀行とされ、銀行以外のものが為替取引を行えないこととされていることは、銀行以外の money transmitter にも送金サービスを認めているアメリカと異なる大きな特色であった。しかしこれは「資金決済に関する法律」によって大きく変わろうとしている。

## 2. 日本の銀行規制の基本的な仕組み

### 2. 1 銀行の定義と業務範囲規制等

上記のように日本においては、預金の受入れ又は為替取引を業として行うと「銀行」とされ (銀行法 2 条 1 項・2 項・3 条)、免許を受けないと営むことができない (同法 4 条 1 項)。銀行であれば当然に営める銀行の固有業務は、預金又は定期積金等の受入れ、資金の貸付け又は手形の割引、及び為替取引である (同法 10 条 1 項)。銀行はこの他、従属業務や金融関連業務等の付随業務 (同法 10 条 2 項、銀行法施行規則 12 条~13 条の 2 の 3、「主要行等向けの総合的な監督指針」V-3-2)、及び担保付社債信託法等、他の法律により特に認められた業務を営むことができるだけで (法定他業)、それ以外の業務は営むことはできない (同法 12 条)。銀行は、金融商品仲介業者 (金融商品取引法 66 条以下) として証券の窓口販売を、保険募集人 (保険業法 275 条以下) として保険の窓口販売を、それぞれ行うことができる。「その他の銀行業に付随する業務」 (同法 10 条 2 項柱書。「その他付随業務」と略す) を認定する判断の指標として監督指針は、次の 4 点を挙げている。① 当該業務が法第 10 条第 1 項各号及び第 2 項各号に掲げる業務に準ずるか。② 当該業務の規模が、その業務が付随する固有業務の規模に比して課題なものとなっていないか。③ 当該業務について、銀行業務との機能的な親近性やリスクの同質性が認められるか。④ 銀行が固有業務を遂行する中で正当に生じた余剰能力の活用資するか。以上の 4 点である (「主要行等向けの総合的な監督指針」V-3-2(4))。令和元年の銀行法改正により銀行の付随業務として規定されたものとして、いわゆるデータバンク業務がある (銀行法 10 条 2 項 20 号)。

銀行持株会社は、同銀行持株会社グループの経営管理及びこれに附帯する業務、並びにグループに属する 2 以上の会社のいわゆる共通重複業務のみを営むことができる (銀行法 52 条の 21・52 条の 21 の 2)。

銀行の子会社が営むことができる業務も、銀行、信託、保険、証券業務と従属業務や金融関連業務等に限られる (銀行法 16 条の 2、銀行法施行規則 17 条の 2~17 条の 5 の 2)。銀行持株会社の子会社が営むことができる業務の範囲もほぼ同一である (銀行法 52 条の 23、銀行法施行規則 34 条の 16~34 条の 23 の 2、「主要行等向けの総合的な監督指針」V-3-3)。

但し、それ以外の性格のものであっても例外的に認められる銀行や銀行持株会社の子会社対

象会社として、第一にベンチャー・ビジネス会社が認められている（同法16条の2第1項12号・52条の23第1項11号）。尤も、当該子会社が、非上場会社ないし非店頭登録会社であること、及び次の条件のいずれかに該当することが要求される。即ち、①中小企業等経営強化法2条1項に規定する中小企業者で、設立の日又は新事業活動の開始の日以後10年を経過しておらず、かつ、試験研究費等の総収入金額から固定資産又は有価証券の譲渡益を控除した金額に対する割合3%を超えること、②中小企業者であって、設立の日又は新事業活動の開始の日以後2年を経過しておらず、常勤の新事業活動従事者の数が2人以上であり、かつ、当該新事業活動従事者の数の合計に対する割合が10分の1以上であるもの、③中小企業者であって、設立の日又は新事業活動の開始の日以後1年を経過しておらず、常勤の研究者の数が2人以上であり、かつ、当該研究者の数の常勤役員及び従業員の数の合計に対する割合が10分の1以上であるもの、④中小企業等経営強化法16条1項に規定する認定を受けている会社、以上の4つのいずれかに該当することである（同法施行規則17条の2第6項・34条の16第4項）。

第二の例外は、事業再生会社、即ち、経営の向上に相当程度寄与すると認められる新たな事業活動を行う会社として内閣府令で定める会社である（同法16条の2第1項12号の2・52条の23第1項11号の2）。同内閣府令が定める条件は、中小企業等経営強化法14条1項に規定する承認を受けた会社か、民事再生法による再生計画認可決定を受けた会社か、会社更生法による更生計画認可決定を受けた会社であること等である（同法施行規則17条の2第7項～10項・34条の16第5項）。銀行が事業再生を図る会社を子会社化して事業再生を助けることを可能にしたものである。

第三の例外は、銀行業高度化等会社、即ち、「情報技術その他の技術を活用した当該銀行業の高度化若しくは当該銀行の利用者の利便の向上に資する業務又はこれに資すると見込まれる業務を営む会社」である（同法16条の2第1項12号の3・52条の23第1項11号の3）。フィンテック企業を銀行の完全子会社にすることも可能である。また2019年10月の監督指針の改正により（「主要行等向けの総合的な監督指針」V-3-3-4）、「銀行業高度化等会社」の定義が見直され、中小・地域金融機関は「地域商社」を子会社にすることが認められた（阿波銀行「地域商社事業を営む銀行業高度化等会社の設立について」（2020年3月10日）、岩手銀行「地域商社事業を営む銀行高度化等会社の認可取得及び設立に関するお知らせ（開示事項の経過報告）」（2020年4月1日）等参照）。これはbankingとcommerceの分離原則からの大きな乖離と言えよう。

これら子会社対象会社のうち、当該会社が、従属業務を専ら営む会社のうち一定の条件を満たす場合、一定の金融関連業務を営む会社である場合、又はベンチャー会社・事業再生会社である場合もしくは金融機関の合併及び転換に関する法律で認可を受ける場合を除き、銀行が子会社を保有しようとするときには、予め内閣総理大臣の認可を受けなければならない（同法16条の2第7項～10項）。

これら子会社対象会社以外の会社の議決権は（但し、私的整理により金融支援を受けた特別事業再生会社は、議決権保有制限の対象になる。同法16条の4第1項括弧書）、5%を超えて取

得し又は保有してはならないとされ（同法16条の4）、銀行持株会社又はその子会社は、合算して15%を超えて議決権を取得し又は保有してはならないとされている（同法52条の24第1項）。5%ルールとか合算15%ルールと呼ばれるものである。

但し、担保権の実行により株式を取得した結果、5%を超えて議決権を保有することになる場合、銀行の子会社である投資専門会社を介してベンチャー・ビジネス会社、特別事業再生会社の議決権を保有する場合（同法16条の4第7項）、銀行業高度化等会社（同法16条の4第8項）、等に関する例外が規定されている（同法16条の4第2項以下・52条の24第2項以下）。

以上のように日本の銀行法は原則として **banking** と **commerce** の分離原則を採っているが、近年の改正でその例外が広げられつつあり、同原則からの乖離の傾向が見られる。

他方、銀行の総株主の議決権の20%（場合によっては15%）以上を有する主要株主は、内閣総理大臣による認可をうけなければならないが（同法52条の9第1項）、その業務範囲については規制がない。銀行は事業会社を子会社や兄弟会社にすることができないのに、事業会社は銀行を子会社にできるわけで、**banking** と **commerce** の分離の理念に反し、規制がアンバランスであると批判されている。現に、ネット市場や通信会社等を営む楽天が、楽天銀行を子会社にしてしている。アメリカでは銀行の主要株主は銀行持株会社と看做されて業務範囲規制の対象となるのとは、対照的である。日本の銀行法が主要株主に業務範囲規制をかけなかったのは、主要株主規制の立法を行った1998年頃は、金融危機で日本の銀行が危機に瀕していたことから、事業会社に銀行業務に進出してもらって、競争を通じて日本の銀行を活性化しようとしたためと言われている。しかしこれも **banking** と **commerce** の分離原則からの大きな乖離と言えよう。

銀行の常務に従事する取締役及び執行役は、内閣総理大臣の認可を受けた場合を除くほか、他の会社に従事してはならないとされている（銀行法7条）。

## 2. 2 銀行の財務規制

銀行や銀行持株会社には自己資本比率規制が適用される（銀行法14条の2・52条の25）。海外営業拠点を有する銀行には、バーゼル銀行監督法委員会が定めた **Basel Accord III** が適用される。これに対し、海外営業拠点を有しない銀行には、**Basel Accord** より緩やかな国内基準が適用される。

銀行、銀行持株会社又はそれらのグループ会社が同一人又はその特殊の関係のある者に対する信用供与の額は、自己資本の額の25%以下でなければならないとされ、銀行主要株主に対する信用供与は自己資本の額の15%以下でなければならないとされている（銀行法13条、52条の22、銀行法施行令4条7項・8項、16条の2の3第3項・4項）。信用供与には、貸出金の他、債務保証、出資、一定のオフバランス取引等が含まれる。

銀行の財務については不良債権の開示等、開示に関する特別の規制が定められている（銀行法20条～23条）。

## 2. 3 銀行監督

銀行やその子法人等に対しては、金融庁、財務局による立入検査、業務改善命令、業務停止、役員等の解任命令、銀行免許の取消等の内閣総理大臣の監督権限が規定されている（銀行法 24 条～28 条）。銀行持株会社に対しても同様の監督権限が定められている（銀行法 52 条の 31）。自己資本比率のレベルに応じて、早期に是正を命じる早期是正措置の制度も設けられている（銀行法 26 条）。

## 2. 4 銀行破綻処理制度

金融機関が破綻した場合、預金保険機構が預金者一人につき預金元本 1,000 万円とその利息の合計額まで支払うペイオフ制度が設けられている（預金保険法 53 条～54 条の 3）。しかし実際にペイオフ制度が適用されたのは、2010 年の日本振興銀行の破綻の 1 件だけである。破綻金融機関に対する監督当局による倒産手続きの申立てや、倒産手続きにおける預金者の権利の預金保険機構による代理行使等については、「金融機関等の更生手続きの特例等に関する法律」により定められている。

日本はバブル崩壊後の後遺症により 1998 年に金融危機を経験したことから、1998 年に「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」を立法し、破綻金融機関の金融整理管財人による管理（同法 8 条以下）、破綻金融機関の業務を承継する承継銀行（ブリッジバンク）の設立（同法 27 条以下）、特別公的管理制度の創設（同法 36 条以下）、破綻金融機関の資産の預金保険機構による買取（同法 53 条以下）、等を規定した。更に預金保険法に、破綻金融機関を救済する金融機関等への資金援助（同法 59 条以下）、預金等債権の買取（同法 70 条以下）、金融整理管財人や承継銀行等の規定を置くとともに（同法 74 条以下）、特別の金融危機対応制度として、破綻予防措置としての金融機関への資本注入措置、必要な場合の預金全額保護措置、一時国有化措置（特別危機管理金融機関）を設けている（預金保険法 102 条以下）。そのうえ、金融システムの安定を図るための金融機関等（狭義の金融機関の他、保険会社、金融商品取引業者、証券金融会社等を含む）の資産及び負債の秩序ある処理に関する措置まで規定されている（同法 126 条の 2 以下）。金融危機対応制度により預金保険機構にかかる費用は、同制度に参加している金融機関が負担することになっているが（同法 122 条）、日本銀行から借り入れることや（同法 126 条）、金融システムの危機にあっては、政府が補助することが規定されている（同法 125 条）。更に破綻に瀕していない金融機関に対してまで、預金保険機構が株式等の引受等を行って資金注入を行う制度が設けられている（「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」3 条以下）。これらの制度はアメリカの金融機関破綻処理や預金保険等の制度に多くを学んでいるが、リーマン危機の後に立法されたアメリカのドッド・フランク法が、金融機関の破綻処理に一切納税者資金を使用しないと規定しているのと（Dodd-Frank Act §§204, 210, 214 (codified at 12 U.S.C. §§5384, 5390, 5394)、大きくことなる（岩原紳作『商事法論集II 金融法論集（上）——金融・銀行』（商事法務、2017 年）35 頁）。これは 1998 年以降の金融危機の際に、破綻金融機関を政府資金で救済しない限り、金融危機を收拾することができなかった経験に基づくものである。

### 3. 銀行を取り巻く経済環境の変化

#### 3.1 超低金利、マイナス金利

日本は、1970年代半ばに10%を超える高度経済成長は終わったが、1980年代も5~6%の経済成長が続いてバブル景気を享受した。しかし1988年からそれまでのバブルが弾け、1997年の金融危機を境に経済成長率は急低下し、ゼロに近づいた。それに伴い、10年国債の利子率も1997年以降は2%以下になって、2016年からはほぼゼロ、場合によってはマイナス金利にさえなっている(日本銀行・金融システムレポート(2019年10月)12頁)。これには2013年以降の日本銀行の異次元緩和による超低金利、更にはマイナス金利への誘導が大きく影響していることは確かであるが、それはむしろ結果であり、そのような政策をとらざるを得なかった潜在成長率、そして自然利子率の低下が根本原因であった(企業の投資意欲の低下、企業の貯蓄投資差額の黒字化による融資需要の減少。小川一夫「オーバーバンキング解はあるか(上) 融資変調の収益構造見直し」日本経済新聞2020年2月26日朝刊25面参照)。

超低金利になると、相対的に低い金利である預金等の短期の資金を調達して、融資や債券による運用など相対的に高い金利の長期資金で運用して、その長短金利差で収益を挙げるという銀行の基本的なビジネス・モデルが崩壊することを意味する。国内銀行の新規長期貸出約定金利は、2008年の1.8%から2019年の0.7%にまで低下し(日本銀行・前掲20頁)、金利による収益が限りなくゼロに近づきつつある。上場地方銀行の対顧客営業純益総額は、2009年の9400億円から2019年には3800億円まで一貫して低下してきた(大久保清和「『最適経営規模』への転換が地銀経営の未来を拓く」金融財政事情2019年7月25日号20頁・22頁。詳しくは、高宮健「地方銀行2019年9月期決算分析」金融財政事情2020年1月13日号30頁以下参照)。日本銀行によれば、地方銀行の純利益は2027年にはほぼゼロになると予想されている(日本銀行・前掲78頁)。

#### 3.2 決済方法の変化——銀行を介さない決済方法の発展

IT化の進展等に伴い、スマホ決済やフィンテック決済サービス等、銀行を介さない決済サービスの利用が増えている。電子マネーの利用が中心で現金があまり使われない北欧諸国やアリペイ等による支払が一般的になっている中国等と比較すると、まだそのような決済の比率は高くはないが、それでも資金移動業者による送金の件数は1か月313万件、728億円ほどのぼっている(金融庁「決済法制及び金融サービス仲介法制に関するワーキンググループ」令和元年10月4日参考資料)。日本の消費者決済全体のうちキャッシュ決済が48.2%、キャッシュレス決済が51.8%で、キャッシュレス決済のうち銀行を介さないクレジットカード決済が31.4%、プリペイド式電子マネーが5.0%、デビットカードが0.8%、フィンテック決済サービスが0.7%である。銀行を介する口座引落が10.5%、インターネットバンキングが1.4%、キャッシュカード振込みが0.9%である(翁百合「キャッシュレス社会に向けて何をなすべきか——消費者の決済実態分析を踏まえて——」NIRA オピニオンペーパーno.42(2019, Feb)p.3)。特に、

給与振込を銀行等の金融機関に限っている労働基準法の規制が改正され、資金移動業者の口座への給与振込が認められたりした場合、国民の決済手段の保有形態が、銀行預金から大きく変わる可能性がある。

仮想通貨（暗号資産）は、現在のところ決済手段というよりは投機資産としての利用が殆どであるが、中央銀行がデジタル通貨を発行することが各国で検討されている。中央銀行デジタル通貨が発行された場合、とりわけ全ての個人や企業が、中央銀行にデジタル通貨の口座を有して、中央銀行デジタル通貨を保有する、口座型の中央銀行デジタル通貨が採用された場合（日本銀行金融研究所・「中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会」報告書（2019年9月））、個人や企業は価値の保管や決済目的で民間銀行に預金をする必要がなくなり、民間銀行はその重要な機能を失って、存在意義が問われることになりかねない。中央銀行デジタル通貨が発行されなくても、LIBRAのような仮想通貨が広範囲に流通するようになり、主たる決済手段となった場合にも、同様の問題が起きよう。

## 4. 銀行と銀行規制の将来

以上のような状況の下、日本における銀行と銀行規制の将来を予想することは極めて困難である。3. 1で論じたように、超低金利の継続により銀行が果たす金融仲介機能が低下するとともに、銀行の収益性が低下し、そもそも銀行が経済的に存続していけるかすら不確実になっている。また、3. 2に論じたように、決済の将来の在り方は大きく変わる可能性があり、決済に関する銀行の関与は大きく減少する可能性がある。

### 4. 1 最近の法改正による銀行の業務範囲規制や決済サービス規制の変化

最近の法改正では、銀行の果たす経済機能を向上化させ、銀行の収益性を高めるため、或いは銀行が事業会社の再生の支援ができるようにして、地域経済の振興に役立てるために、銀行や銀行関連会社が営むことのできる業務範囲規制の緩和が図られている。2014年改正銀行法16条の2第1項12号は、一定のベンチャー・ビジネス会社を銀行の子会社であるベンチャー・キャピタル会社を経由して子会社化することの許容を拡大した。同項12号の2は、一定の条件を充たした会社を再生させるために、銀行が3年ないし5年間、当該会社を子会社化して再生に当たることを認めた。また、銀行の子会社として認められた会社以外の会社の議決権を、5%を超えて取得することの禁止の例外として、地域経済活性化支援機構と共同して地域活性化ファンドを設立して行う出資等を認めた（銀行法16条の4第8項、銀行法施行規則17条の7の3）。2017年改正銀行法16条の2第1項12号の3・第7項、銀行法施行規則17条の5の2は、金融庁長官による個別認可を条件に、フィンテック企業を銀行子会社とすることを認めた。2019年改正銀行法10条2項20号は、銀行本体の付随業務として、顧客の同意を条件に顧客に関する情報を第三者に提供する情報銀行業務を認めた。また2. 1に記したように、2019年10月の監督指針の改正により、銀行が地域商社を子会社とすることが認められた。これらは **banking** と **commerce** の分離原則を少しずつ崩すものと言えよう。

他方、為替業務について銀行法は、銀行しか為替取引を営めないと規定していたのにも拘わらず、クレジットカードによる支払サービスは、信販会社やデパート等、銀行系以外のクレジットカード会社により広く提供されている。また、プリペイドカードによる支払も広く利用されるようになり、1989年にはプリペイドカードや商品券等の前払式証票を規制する「前払式証票の規制等に関する法律」が規定され、利用者保護のためにプリペイドカードや商品券の未使用残高の半額以上を供託すること等が義務付けられた。その後更に、プリペイドカード等カードに価値（電子マネー）を収蔵するのではなく、携帯電話等のモバイルに価値（電子マネー）を収蔵してリーダーにより読み取って支払に充てるという、前払式支払証票に該当しない電子マネーが広まったこと、銀行ではない資金移動業者に資金を預けて口座を開き、モバイルからの入力によりインターネットを介して、当該口座から他の者の資金移動業者における口座に残高を移動して支払を行うサーバ型のモバイル・ペイメント等、銀行以外の業者が提供する「為替取引」に該当する取引が広がろうとしたことから、2009年にはそのような業者を規制する「資金決済に関する法律」が制定された。

同法は、前払式証票に限らない電子マネー等の発行者を、前払式支払手段発行者として規制するとともに、資金移動業者として内閣総理大臣の登録を受けた者は、未履行の資金移動金額を供託すれば、銀行でなくても「為替取引」を業として営むことを認めた。この結果、PayPal や PayPay 等のモバイル・ペイメントが、資金移動業者としての登録を受けて送金サービスを提供するようになっている。但し、資金移動業者による送金には100万円という送金額の上限が設けられていたが、2020年「資金決済に関する法律」の改正法により、この送金額上限の撤廃が認められ、資金移動業者による送金サービスの拡大が認められた。決済サービスの分野では銀行による独占を崩し、決済サービスに関する競争を促進することによって、決済サービスの高度化・効率化を図ろうとしているわけである。その先には、中央銀行デジタルマネーやLIBRAの発行のような、民間銀行の存在そのものを否定しかねない変化もありうる。

## 4. 2 銀行の将来

3. 1で論じたように、日本の銀行にとって収益性を回復することが現在の最大の課題になっている。銀行界や金融庁においては、地方銀行の合併や提携等によるコスト削減、口座管理手数料等の各種手数料導入や引き上げ、顧客情報の利活用等による収益の拡大、そして業務範囲拡大による収益の拡大等が検討されている。特に業務範囲の拡大については、banking と commerce の分離原則を維持すべきか廃止すべきかが大きな論点になっている。但し、同原則が存在せず、銀行が事業会社の株式を多く所有しているドイツの銀行の現状を見ても、ドイツの銀行（特にLandesbank等）が苦境にあることは否定できず、分離原則を廃止すればよくなることも必ずしも言い切れない。

更に言えば、金融機能は社会で必要であり続けるとしても、決済の形態が根本的に変わる可能性があるように、銀行という形態が金融機能を担い続ける必要があるのか自体が問われていると言えよう。銀行以外の形態が金融機能を担った方が経済合理性に適うのか、もしそうだと

すればその形態は何か、その場合の金融法制はいかにあるべきか等、根本的な問題が突きつけられていると言えよう。

## 5. 銀行、銀行持株会社、それらの子会社に関する業務範囲規制及び持株規制

### 5. 1 規制の趣旨

Banking と Commerce の分離原則をとり、銀行、銀行持株会社、それらの子会社の業務範囲を制限し、また銀行等による他業会社の持株を制限している趣旨としては、本研究会の小出教授の御報告は、次のように指摘されている。

- ① 銀行は免許業種であり、その機能を発揮するために本業専念義務がある。
- ② 他業の兼営によって銀行の固有業務の健全性が損なわれることを防ぐ。そこから顧客へのサービス低下、預金者・取引者の資産の安全を害する事態を防ぐ。
- ③ 預金者の利益と他業の利益の利益相反。
- ④ 銀行監督の効率化・実効化。
- ⑤ 銀行業による産業支配への競争政策上の懸念。
- ⑥ 優越的地位の濫用の防止。
- ⑦ 預金保険などのセーフティネットの流出によって公平性が害される。

以上の中で①はかつて強調された理由であるが、専門金融機関制度が崩れて、むしろエコノミーズ・オブ・スコープが重視される現在では、重視する必要はないように考えられる。

現在重視されているのは②及び③の理由であろう（「主要行等向けの総合的な監督指針」V-3-1は、②を他業禁止の主たる理由として挙げ、他に、①、③の理由を挙げている）。銀行の財務の健全性が損なわれると、銀行破綻による銀行取付が生じる可能性があり、それが他の銀行の取付へと波及する伝染を起こして、システミック・リスクに拡大し、経済全体に深刻な影響を及ぼす危険がある。それを防ぐために預金保険機構や中央銀行による救済や預金保険金の支払等がなされる必要が生じ、その費用に政府の資金が使われ、納税者に負担が生じる可能性があることが問題になる。

我が国でいえば、昭和金融恐慌のきっかけになった1927年3月の東京渡辺銀行の破綻は、同銀行の支配株主が行っていた不動産事業等に同銀行が過剰融資を行い、それが不良債権となったことが破綻の原因と言われる（加藤俊彦『本邦銀行史論』（東京大学出版会、1957年）258頁参照）。また、同年4月に破綻した台湾銀行は、商社であった鈴木商店との腐れ縁から、鈴木商店の破綻により連鎖破綻した（加藤・前掲258頁以下）。その他、小企業と結びついた小銀行が、広汎に多数存続し、それらが資金の固定化になやんでいたことが、昭和金融恐慌において不断の銀行動揺を生ぜしめた原因であったと指摘されている（加藤・前掲290頁）。戦後においても、国民銀行、東京相和銀行、幸福銀行等の多くの銀行破綻、そして三福信用組合、関西興銀信用組合等、多くの信用組合破綻でも、経営者・支配株主の関連企業への過大な不健全融資が不良債権となって破綻した金融機関が多い（池尾和人銀行破綻と監督行政）池尾和人編『不

良債権と金融危機』(慶応義塾大学出版会、2009年)91頁以下)。これらの事例で分かるように、②の問題は、③の他業との利益相反の問題ともなって生じることが多い。

④の問題に関しては、銀行や銀行持株会社の監督は、連結ベースで銀行グループ全体に対して行われている。例えば、銀行に対して課されるバーゼル規制の自己資本比率規制、流動性比率規制 (The Liquidity Coverage Ratio: LCR)、安定資本調達比率 (The Net Stable Funding Ratio: NSFR)、等の健全性規制も、連結ベースの規制とされている。とすると他業を含む銀行のグループ企業全体に適用するとされることになりそうであるが、その妥当性や必要性が問題となりうる。イギリスは *banking* と *commerce* の分離の原則を法律上はとっていないが、これらの規制が銀行グループ全体に課せられ、非金融事業部分にまで適用されると、負担が重くなりすぎるとして、銀行が非金融事業子会社等を有しない実務がとられてきたと言われる (Ford, *supra* at 3, 19~21)。ところがオーストラリアの銀行は、バーゼルの健全性規制は、非金融事業への投資を制限しないと解釈して、事業を多角化しないと存続できないと主張し、非金融事業に多くの投資を行っている。オーストラリアの銀行は、預金を受け入れず、貸付も行わない子会社は、市場リスクや信用リスクをなんら重要な程度には負担しないので、信用基準にとって重要でないと解釈しているとのことである。そのような会社にありうるリスクは、評判リスク (*reputational risk*) や支配リスク (*governance risk*) 等の運営リスク (*operational risk*) だけであり、他の健全性規制は適用されないと解して、非金融事業会社を子会社に行っているとのことである (Ford, *supra* at 21)。

わが国における④の問題に関して言えば、我が国の銀行監督当局は、銀行子会社や銀行持株会社の子会社等に対しても立入検査権等の監督権限を有しているが(銀行法 25II・52 の 32II)、金融関連業務を営む子会社等であればともかく、非金融業務を営む子会社等に対しどこまで有効な検査・監督権限を行使できるか、疑問がありうる。これは非金融会社もなることができる銀行主要株主に対する検査権等の監督権限の行使につき、現在でも存在する問題である(銀行法 52 の 12・52 の 13・52 の 14・52 の 15、「主要行等向けの総合的な監督指針」VII-2 等)。楽天銀行の株式を 100%所有する楽天カードの株式を 100%所有し銀行主要株主とみなされる株式会社楽天や、ソニー銀行の株式を 100%所有するソニーフィナンシャルホールディングスの主要株主 (65.06%の株式を所有) であり銀行主要株主とみなされるソニー株式会社に対し(銀行法 3 条の 2)、金融庁はどこまで有効な検査・監督を行う能力を有しているのだろうか。

⑤、⑥については、独禁法的観点から、財閥の問題があったかつての日本や、金融資本に対する警戒感の強かったアメリカにおいては、*banking* と *commerce* の分離の大きな理由と考えられてきた。しかし高度成長後の最近の日本においては、銀行の非金融業に対する優越的地位は薄れて、⑤、⑥は大きな考慮要素ではなくなっている可能性がある。

⑦については、銀行がセーフティネットの存在ゆえに事業会社より低い金利で資金調達ができ、その資金を使って他業において競争上有利に業務を行えるといったこと等が問題になろう。その他、⑦ (及び①) に関連する問題として、免許業種として競争から守られ、国から保護・優遇されている銀行が、その利益を利用して他業に進出すると、他業種における競争の平等を

損なうとか、銀行を支配する他業種の者にそのような利益を利用させるべきでない（免許による保護は、銀行や金融システムの安全性のために与えられるべき）、等の問題が指摘されている。アメリカで起きた問題であるが、自動車会社のフォードが銀行を支配下において、当該銀行に中央銀行信用を利用した低利の自動車ローンをフォード車購入者に提供させることによって、他の自動車会社との販売競争上有利な地位を得たことが問題になったことがある。例えば同銀行は、自動車ローンの支払いのためにフォード車購入者が振り出した手形を、連邦準備銀行に再割引してもらうことによって、低利の自動車ローンを購入者に提供することを可能にしたというのである。尤も、3. 1で述べたように、超低金利の下、銀行業自体の収益性が大きく落ち込み、中央銀行がマイナス金利をとるような現在の状況では、免許業種であることによって銀行業がどれだけの利益を得ているか、セーフティネットによりどれだけの利益を得ているのか、また中央銀行信用を利用できる立場がどれだけ他者に対し優位性を持つことになるのか、等に疑問のありうるところであろう。

## 5. 2 分離規制は必要か

オーストラリアの銀行は、非金融業にも多角化しないと銀行は存続していけないと主張しているということであるが、どのような非金融業に多角化しているのか、それがどのような効果をもたらしているのか、明らかではない。本研究会における松井智予教授のドイツに関する報告によれば、ドイツは **banking** と **commerce** の分離規制をとらず、銀行が非金融業の子会社を有しているが、そこからの収益は銀行の業績に余り貢献していないそうである。それとも子会社からの収益ではなく、銀行業務と子会社の営む非金融業の間のシナジーが親銀行の収益に貢献しているのであろうか。シナジーの問題は5. 3で検討する。

日本においても、人口減少の進展、低成長、東京への一極集中による地方の衰退、超低金利ないしマイナス金利による銀行、特に地方金融機関の収益性の危機等に直面して、とりわけ地方経済や地方金融機関の振興の観点から、銀行の業務範囲規制や株式保有規制の緩和の動きや主張が見られる（地方金融機関の活性化より、地方経済の振興により力点があるのかもしれない）。その最たるものが、2. 1に記したように、2019年10月に「銀行業高度化等会社」の定義を見直して、中小・地方金融機関に地域商社を子会社化することを認めたことであろう。明らかな **banking** と **commerce** の分離原則からの乖離である。

尤も、総合商社が担う機能には、立替与信、プロジェクトファイナンス、リース、証券化等の金融機能や、情報機能、コンサルティング機能等があり、これらは銀行が有していて果たしうる機能とも重なるものである。その意味では本来の銀行の機能から大きく離れるものではないという見方もあるかもしれない。金融機能等は、金融機関の本来業務であって、金融機関が十分に強みを発揮し得る機能である。例えば、銀行はその保有している企業間決済データ（金流データ）の分析により顧客商流強化の支援をすることが可能だという分析もある（みずほ銀行産業調査部「日本産業の中期見通し（[Focus] 地域銀行）」<https://www.mizuhobank.co.jp/corporate/bizinfo/industry/sangyou/pdf/1063.27.pdf>）。

しかしそれだけでなく総合商社は、輸送の手配や倉庫における商品管理等の物流機能や、マーケティング機能も果たすし、顧客に出資して多数派株主となり、企業経営の担い手の役割まで果たす総合的なバリュー・チェーンの提供機能があるとされる。そのように物流やマーケティング、経営機能等まで銀行が担うとすると、課題が多い。特に銀行が顧客の経営機能まで担うとすると、企業の株主としての立場と債権者（銀行）の立場の間には利益相反があり、債権の回収を重視する銀行が、顧客の経営に関与することが、顧客の企業価値の向上につながる保証はないとも指摘されている。銀行が経営を支配する株式を取得することになると、銀行員が企業経営ノウハウを持ち、株式を保有している企業の価値を適切に算定できなければならぬが、（債権回収を重視する企業風土である）銀行員には難しいのではないかと、といった指摘もある（安東泰志「銀行の持ち株規制緩和、もろ刃の剣」<https://style.nikkei.com/article/DGXMZO51411440V21C19A0000000/>）。

Banking と commerce の分離原則には、銀行は与信や為替業務に専念して、債権の回収を第一とする企業風土を守る方が、慣れない非金融事業や非金融事業会社経営に手を出して、非金融事業や非金融事業経営のリスクを負担するより安全であって、金融システムの安全性を守ることになる、という割り切りないし考え方があるように感じる。確かに、戦前の機関銀行等の例が示しているように、歴史的に見て、銀行が非金融業の関連会社を有している場合に、関連会社への不健全な融資によって銀行の破綻を招いた例が多い。

しかしそのような問題に対しては、banking と commerce の分離といった業務に関する入口規制ではなく、利益相反規制や各種健全性規制等、個別の危険行為を除去することにより対応することが合理的だとする意見がある（Ford, supra at 27）。確かに現行銀行法には、大口信用供与規制（銀行法 13 条）、特定関係者との取引の禁止（同法 13 条の 2）、取締役等に対する信用供与の制限（同法 14）、銀行グループとしての自己資本比率規制（同法 14 条の 2・52 条の 25）、銀行グループの経営管理（同 16 条の 3・52 条の 21 第 1 項）、銀行持株会社に係る同一人に対する信用供与限度規制（同 52 条の 22）、等の規制が設けられており、そのような規制がないところで他業禁止原則が規定された 1928 年銀行法制定時とは、状況が大きく変わったとはいえる。しかしそのような規定の整備があっても、利益相反的行為への誘因は強く、誘因があれば規制をくぐった銀行行動が誘発されうることから、それらの規定だけで banking と commerce の分離原則がなくても、銀行の健全性等、V(1)①～⑦の問題に対処できるかという点には、疑問の余地があり、他業禁止原則がなお必要とされるのではないかと懸念は消えない。慎重な検討が必要であろう。

わが国において戦前から問題になり、平成 9 年の金融危機の際にも問題になったのは、銀行と不動産業、特にデベロッパー等との係わりである。また、イギリスのリング・フェンス銀行規制やフランスにおける銀行の関連会社規制が、自己勘定による投資業との分離規制を行っているように、少なくとも特にリスクの高い事業との間にはなお分離規制が必要であるという考えがありえよう。

### 5. 3 銀行の有するデータの活用と分離規制

これに対し最近、大きな問題になっているのは、銀行業と非金融業を併せ営むことによるシナジーである。IT や Fintech の発展によって、データの経済価値が大きくなり、Fintech 事業者が金融業を営むことによって大きな利益を挙げる例が増えている。アリババとアリペイのように、ウェブマーケットを運営する事業者が、そこにおける決済サービスを提供するなど、マーケットの参加者に融資を行うこと等によって大きな利益を挙げている。我が国でも楽天と楽天銀行など、そのようなビジネス・モデルをとっている。銀行サイドからは、銀行が有している顧客情報の活用が問題になる。このような領域では、そもそも金融と非金融の境界も明確ではないと指摘されている (Ford, supra at 14 et seq.)。

具体的に問題になっているのは、以下のような業務である。Fintech 会社への投資、顧客の不動産会社への紹介。銀行が保有する顧客に関するビッグデータの販売。ある商品の売主と買主の斡旋情報の他の商品の広告や販売推進への利用。銀行の電子支払システムから得られる消費者の購買行動に関するデータを更なる非金融サービスの提供に利用。海外への決済インフラの構築業務や販売。サイバーセキュリティ、サイバーシステムの堅固さ・監督・ガバナンス、顧客 due diligence 手段等の非銀行使用者への販売。その他の銀行のデータに基づく非金融コンサルティング・サービスの構築・販売。暗号事業へのビジネスアドバイスやコンサルティングのサービスの提供。銀行が創出した計算技術を利用し、多くの取引に使えるより広いスマート契約の基礎の提供。健康サービス、政治等、安全な記録保持が必要な業態への会計（勘定）構造の販売。送金その他の国際取引情報から作られたデータを利用して、一定の地域をターゲットにした製品（例えば、ニュース供給、飛行、SIM カード）の販売。国際的な荷主・国境警備・その他国境を超えた記録保持や金融を超えた決済需要のある主体への会計（勘定）システムの販売。銀行が創造した紛争解決手法を拡張し（例えば、顧客間の紛争に手数料サービスとして）それに伴う法的アドバイス等を含む専門的サービスの提供。顧客情報の第三者への販売を基礎とする業務範囲の開発、等が挙げられている (Ford, supra at 15~17)。

これらの多くは、日本においては銀行の付随業務や（銀行法 10II）、銀行や銀行持株会社の子会社対象会社の業務（銀行法 16 の 2I⑪~⑫の 3・52 の 23I⑩~⑪の 3）、になっていると考えられるが（例えば、いわゆるデータバンク業務が付随業務として銀行法 10 条 2 項 20 号により認められ、Fintech 会社を子会社化することが、銀行法施行規則 17 条の 5 の 2 により認められた）、それを超えるような場合があるか、あるとすれば立法的に手直しをすべきではないか、付随業務や子会社対象業務等とすればそれに課せられている制限、例えば、子会社にする場合の内閣総理大臣による認可要件、収入依存度規制、分量において固有業務を超えないという制限、銀行業務との機能的な親近性やリスクの同質性の制限、固有業務を遂行する中で正当に生じた余剰能力の活用の範囲の制限、等の制限を課すべきか等（銀行法 16 条の 2 第 7 項~9 項、「銀行法第 16 条の 2 第 11 項及び第 52 条の 23 第 10 項の規定並びに銀行法施行規則第 17 条の 2 第 1 項第 1 号、第 2 項第 2 号及び第 14 項ただし書並びに第 34 条の 16 第 12 項ただし書の規定に基づき従属業務を営む会社が銀行若しくは銀行持株会社又はそれらの子会社その他これらに類す

る者のために従属業務を営んでいるかどうかについて金融庁長官が定める基準を定める件」(平成14・3・29 金融庁告示第34号)、「主要行等向けの総合的な監督指針」V-3-2(4)②) 検討を要する課題であろう。これらの業務の多くは、既に銀行が有しているデータやスキル等を活用するビジネスであり、新たな投資が必要な場合は少なく、フィー・ビジネスが殆どで、銀行に財務的な負担をかける心配は少ない(監督指針の挙げる、その他付随業務の認定要件と一致するとも言えよう)。また、利益相反の可能性も少ない。V(1)①～⑦に列挙した業務範囲規制の趣旨に照らし、これらの業務を銀行やその子会社、兄弟会社、関連会社等が営むことが問題になることはあまりないと考えられるため、個人情報保護の規制等が及ぶことは当然として、銀行の業務範囲規制や株式保有規制や関連会社業務範囲規制上は、広く認めるような解釈や立法がなされるべきであろう。

#### 5. 4 主要株主規制と分離原則

それから日本に固有の問題として、銀行やその子会社、銀行持株会社の子会社には業務範囲規制が課せられているのに、銀行主要株主には業務範囲規制が課されていないという、規制のアンバランスが存在している。2. 1で述べたように、このようなアンバランスが生じたのは、1998年銀行法改正により銀行持株会社規制や主要株主規制が整備された際の特異な事情のためであった。即ち当時は、日本は1997年からの金融危機にあり、銀行を活性化することが非常に重要と考えられた。そのためには非金融業の会社が銀行業に参入できるようにする必要があるという考えが有力であった。そこで非金融業の会社が銀行業に参入しやすいようにするために、銀行の主要株主には業務範囲規制を課さないことにしたのである。その結果、ソニーが支配するソニー銀行や、セブンイレブン・ジャパンが支配するセブン銀行、楽天が支配する楽天銀行等が生まれることになった。

しかし、非金融業のリスクが銀行に及ぶことや銀行業と非金融業の間の利益相反を防ぐという業務範囲規制や株式保有規制の趣旨からは、このようなアンバランスは解消される必要がある。非金融業を営む事業会社に銀行が支配されることによる銀行業務へのリスクの波及や利益相反の問題は、銀行が非金融業を営む事業会社を子会社とする場合のリスクの波及や利益相反の問題より小さいとは言えない。銀行や銀行子会社、兄弟会社の業務範囲規制と銀行主要株主の業務範囲規制は整合性がとれている必要がある。banking と commerce の分離原則を維持するのであれば、銀行の主要株主にも銀行子会社等と同様の業務範囲規制をかけるべきであろうし(銀行持株会社における持株会社の定義が、子会社の株式等の取得価額が総資産の額の原則100分の50とされていることに問題があり(銀行法2条12項・13号)、アメリカの連邦銀行持株会社法におけるように、議決権基準等により支配力のある銀行主要株主は銀行持株会社と看做すという立法等があり得よう)、逆に、銀行主要株主に関する業務範囲規制を導入しないのであれば、銀行、銀行子会社、銀行兄弟会社の業務範囲規制や持株規制も廃止乃至見直しをするべきであろう。

## 6. 結び

それでは以上論じたように、我が国の銀行を巡る状況が激変する中で、銀行の業務範囲規制や持株規制等はどのように見直されるべきであろうか。根本的には、banking と commerce の分離原則は維持されるべきであろうか。それとも見直されるべきであろうか。見直すとすればどのようにどこまで見直されるべきであろうか。

一つの基本的な論点は、銀行経営の健全性を重視して、銀行が非金融業の経営に進出することを制限し、健全性重視という銀行の保守的な企業風土（カルチャー）を維持すべきかという問題にある。5. 2で論じたように銀行には、基本的に安全な融資とその回収、そして安全な決済方法の提供を第一にする保守的な企業風土があり、それが銀行の健全性を守って来たともいえる。ところが銀行が事業リスクをとる非金融業の経営に進出することは、利益相反の問題を生じるだけでなく、企業風土に反する行為であるため、失敗する危険も大きく、銀行の健全性を損なう恐れがあるという考えがある。

但し前述したように、この考えは、銀行が保守的な金融業に専念していれば、安全に一定の収益を得ることができるという前提に立っている。ところがその前提が異常な低金利と決済方法の変化により崩れようとしていることは、3で論じたところである。もし銀行業務に関する保守的な考え方を維持するのであれば、伝統的な銀行業務の範囲内で、海外の銀行におけるように、口座維持管理手数料の徴収を認めるほか、非常にコストがかかっている銀行間決済システムやその料金体系の見直し、その他銀行や銀行グループの組織、事業の在り方を根本的に見直すとともに、5. 3で論じたように、新たな Fintech や IT に関連する業務を金融業の範囲内と認めて、収益性を高める工夫が必要であろう。これらのことは銀行の業務範囲の拡大の有無に関わらず必要な改革であろう。

しかしそのような方向だけで銀行の将来を開くことができるかは、未知数である。むしろ思い切って、banking と commerce の分離原則を廃止し、銀行が積極的に非金融事業リスクをとれるようにすることによって、銀行の新たな可能性を開くべきだという考え方もあろう。銀行は保守的な企業風土を捨てて、積極的に非金融事業活動もすることによって存続を図るべきだし、それによって経済全体の向上にも貢献できるという考えである。そこまで銀行は追い詰められていると考えるわけである。但し、銀行の伝統的な企業風土と異なる非金融事業でどこまで収益を挙げられるかは未知数である。前述したように、分離原則のないドイツの銀行は事業会社の株式を保有しているが、そこから収益はあまりあがっていないという報告もある。分離原則を廃止した場合、具体的にどのような収益性のある行動を銀行がとれるか、実証的・具体的な検討が必要であろう。また、非金融事業に伴うリスクを、大口信用供与規制（銀行法 13 条の 2）、取締役等に対する信用供与の制限（同法 14 条）、特定関係者との取引の禁止（同法 13 条の 2）、銀行持株会社に係る同一人に対する信用供与規制（同法 52 条の 22）、そして銀行グループに対する Basel Accord III 規制、銀行やグループ企業への検査・監督（「主要行等向けの総合的な監督指針」V）等、現行の規制体系で監視し、チェックできるのか、等の検証が必要であろう。更には、万一、それらによりリスクを抑え込めなかったときのシステミック・リスクに

対処する態勢ができていないか（預金保険法、金融機能強化法等や日本銀行による Lender of the Last Resort 機能）、の検証も必要であろう。銀行グループ内に大きな非金融事業を営む部門が存在する場合に、ブリッジバンク等の預金保険法や金融機能の再生のための緊急措置に関する法律等の枠組みで十分に対応できるか、等の検証である。

これらのことを考え併せると当面は、banking と commerce の分離原則は維持しつつ近年の銀行法改正や監督指針の改正が行われてきたように、徐々に安全性と必要性を考慮して、同原則の例外を拡大していくことが穏当かもしれない。特に、5. 3のように5. 1①～⑦に列挙した業務範囲規制の趣旨に反する可能性が少ない場合については、銀行の業務範囲規制や持株規制から除外ないし規制緩和をする方向がまずとられるべきであろう。

そのうえで、同原則を廃止する場合に必要な上記の検討を行ったうえで、将来的には同原則を廃止することも考えられよう。但しその場合でも、イギリスのリング・フェンスやドイツ、フランスの規制に見られるように、例外的に特に危険性が高いと考えられる業務については、業務範囲規制や持株規制等を残す必要がある。その場合、銀行主要株主についてもそのような業務との間では業務範囲規制をかける方向で、規制のレベル・プレーン・フィールドが実現されるべきであろう。かつて銀行が破綻したケースにおいて、支配株主や経営者の関連会社への不健全融資が破綻の原因になった例が多かったことは、その必要性を感じさせるためである。また、銀行の主要株主が破綻するような場合、当該銀行自体の財務が健全でも、レピュテーション・リスクが発生して、当該銀行に対する取付が起きるようなことも、恐れられる。

以上



金融庁金融研究センター

〒100-8967 東京都千代田区霞ヶ関 3-2-1  
中央合同庁舎 7号館 金融庁 15階

TEL: 03-3506-6000(内線 3552)

FAX: 03-3506-6716

URL: <http://www.fsa.go.jp/frtc/index.html>