

金融審議会金融分科会第二部会報告（案）

～銀行・保険会社グループの業務範囲規制のあり方等について～

はじめに

銀行・保険会社については、これら金融機関の経営の健全性を確保する観点から、他業禁止規制が課され、その行いうる業務については、その子会社、兄弟会社等の行いうる業務と併せて、関係法令等において限定的に定められている。

こうした業務範囲規制は、他業禁止の趣旨（本業に専念することによる効率性の発揮、利益相反取引の防止、他業リスクの回避等）を踏まえたものである。また、特に銀行については、決済機能を有するその公共的性格から、セーフティネット（預金保険制度）が存在することも考慮すべきものと考えられる。

これらの業務範囲規制については、これまでも、金融をめぐる状況の変化に応じ、利用者利便の向上等の観点も加味しながら、累次にわたり緩和され、銀行・保険会社グループによる業務内容が拡大されてきた。

金融サービスの高度化、多様化、国境を越えた金融グループの業務展開の一層の進展が見られる中、金融グループには、自ら創意工夫を凝らしながら多様で質の高いサービスを提供していくことが、従来にも増して求められているものと考えられる。このため、銀行・保険会社グループの業務範囲規制のあり方についても、今日的な視点から、規制の趣旨や業務の特性等を踏まえて見直していくことが適当である。

当部会においては、こうした問題意識に立ち、銀行・保険会社グループ¹の業務範囲規制のあり方等について、計●回²にわたり審議を重ねてきた。本報告はその検討結果をとりまとめたものである。今後、関係者において、本報告書に示された考え方を踏まえ、適切な制度整備が進められることを期待する。

なお、銀行・保険会社グループの業務範囲規制のあり方については、金融をめぐる状況の変化等を踏まえ、不断に見直しが行われるべきものと考えられる。本報告で引き続き十分な検討を要すると指摘した点、本報告でとりあげていない点についても、関係者において適切に検討が進められることが望まれることを付言しておきたい。

¹ 本報告書において、「銀行・保険会社グループ」とは、銀行・保険会社本体とその子会社及び兄弟会社を指すものとする。

² 保険会社に係る資産別運用比率規制、保険契約の移転単位の見直しについては、別途2回にわたり審議が行われた。

I. 銀行・保険会社グループの業務範囲規制のあり方

1. 基本的な考え方

銀行・保険会社グループの業務範囲の拡大を検討するに当たっては、銀行・保険会社本体の経営の健全性確保が強く求められるものと考えられる。

実際に、個別の業務を銀行・保険会社グループに認めるか否かについては、当該業務が銀行・保険会社本体の経営の健全性に及ぼす影響を踏まえつつ、利用者利便の向上、銀行・保険会社グループ全体としての経営の効率化、国際競争力の確保等を勘案した上で、きめ細かく判断していくことが適当である。

その際、個別の業務を、銀行・保険会社本体、子会社、兄弟会社のいずれに認めるかについては、他業禁止の趣旨を踏まえつつ、

- ・ 当該業務と銀行・保険会社の本来的業務との機能的な親近性
- ・ 当該業務のリスクと既に銀行・保険会社が負っているリスクとの同質性
- ・ 銀行・保険会社本体へのリスク波及の程度

等を勘案して決定すべきものと考えられる。

なお、保険会社については、銀行の業務範囲拡大にあわせて業務範囲を直ちに拡大することの是非や、特に相互会社については、利益を目的としていないことから、株式会社と同列に論ずることが適当かといった指摘もみられた。

銀行の子会社及び兄弟会社の業務範囲については、現行制度では、他業禁止の趣旨及び組織形態に歪みを与えない観点から、法令で同一内容が限定列挙されている³。

この点、兄弟会社間は、親子会社間に比べ、相互に経営に与える影響がより少ない仕組みであることを踏まえれば、銀行の兄弟会社の業務範囲については、銀行の子会社に比して緩和する余地があるものと考えられる。

実際に米国の金融持株会社（FHC）においては、本来的業務の機能やリスクとの親近性・同質性が認められるとは言い難い業務が、当局の承認の下に、金融を補完する業務として傘下の銀行の兄弟会社に認められている。

一方で、業務展開の相互補完性、グループ全体としてのレピュテーションとの観点から、実質的には、グループが一つの企業体と外部からは見なされうる実態にあること、我が国銀行グループの社会的な影響力の大きさ等を踏まえた慎重な対応が求められるとの指摘がある。

以上の点を勘案すれば、十分な経営管理・リスク管理が確保されることを前提として、銀行の兄弟会社に、新たに特別の業務を認めていく制度的枠組みを導入していくことが適当と考えられる。

³ 保険会社については、銀行に比して、①決済システムを担っていないこと、②信用秩序に与える影響が限定的であることから、その兄弟会社は、当局の承認を得れば、法令で限定列挙された業務（届出により実施可能）以外の業務も行うことができることとされている。

その際の具体的な制度設計としては、例えば、

- ① 米国の金融持株会社（FHC）における補完的業務のように、行いする業務に特段の限定をかけずに、当局の個別の許認可の下で新たな業務を認める方式
- ② 予め行いする業務を法令で限定した上で、当局の個別の許認可の下で新たな業務を認める方式

の二つの方式がありうる。

この点、顧客のニーズに銀行グループが機動的に対応するためには、①の方式によるべきとの指摘もあるが、

- ・ 銀行が決済機能を有することを踏まえ、他業禁止の観点から限定列挙を基本としている銀行法の業務範囲規制
- ・ 行政判断の透明性確保の観点
- ・ 当局による監督の実効性確保の観点

等を踏まえれば、②の方式を基本としつつ、金融をめぐる状況の変化等に応じ可能な限り柔軟に対応していく枠組みを確保していくことが、現実的な方策として適当と考えられる。

なお、こうした業務範囲の拡大に当たっては、許認可に当たっての判断基準等を法令等において可能な限り明らかにしていくことや、当局において新たな業務に対応した監督体制・手法を整備していくことが求められることに留意する必要があるものと考えられる。

2. 個別の業務

(1) コモディティ

現行制度においては、銀行・保険会社グループに対し、商品の現物取引を認めず、また商品デリバティブを差金決済に限定している⁴。

これは、一般に商品の現物の売買は、物を保有することによるリスクを伴い、本来的銀行・保険業務とその性質やリスクに親近性・同質性が認められないことを踏まえ、他業禁止の趣旨の徹底を図るとの考え方に基づくものである。

こうした規制については、以下のような見直しを行うことが適当である。

ア. 商品デリバティブ

差金決済に商品デリバティブを限定していることについては、顧客のリスクヘッジ要請に対する銀行・保険会社グループの効率的かつ十分なサービスの提供を阻害しているとの指摘がある。

この点、商品の現物の引渡しに伴うリスクについては、商品に十分な流動性が確保されており、カバー取引を行うことで十分解消しうるものと考えられるのであれば、一定の要件の下、銀行・保険会社グループに現物決済を認めることが適

⁴ 保険会社の兄弟会社においては、現行制度の下でも、当局の承認を受け、商品の現物取引を行うことが可能。

当である。

イ. 商品の現物取引

商品の現物取引については、商品そのものの価格変動リスクをヘッジする機能をもつ商品デリバティブ取引と密接な関連を有しており、銀行グループの業務範囲を考える上で、両者を切り離して考えることは、実態にそぐわないものと考えられる。また、商品デリバティブ取引に従事する者は、その原資産の価格変動リスク等に関する高度な知識、管理能力を蓄積していると考えられ、一定範囲の商品の現物取引であれば、銀行グループとしてその取引に伴うリスクを十分管理しうるとの指摘もある。

実際に、米国においては、金融持株会社（FHC）傘下の銀行の兄弟会社が、商品デリバティブの補完的業務との位置付けで、リスク管理上の一定の制約下、商品の現物取引を許容されている事例があり、我が国金融機関の国際競争力の確保等の観点から、商品取引を銀行グループに一切認めないことは適当とは考え難い。

一方で、商品の現物取引を銀行グループの業務として認める場合には、上記のとおり、現行制度において、本来的銀行業務とその性質やリスクに親近性・同質性が認められないとの考えの下、これを認めてこなかった点にも十分留意する必要があるものと考えられる。

こうした点を勘案すれば、上記1. で述べた銀行の兄弟会社についての制度的枠組みを活用し、連結自己資本の一定水準以内、商品の取扱いに伴う固有のリスクの遮断等の一定の条件を付した上で、最終的には当局による個別の許認可の下に、銀行の兄弟会社に商品の現物取引を認めていく道を開くことが適当である。

(2) イスラム金融

イスラム金融は、利子を取ることが禁じられている中で、商品売買やリースの形式を用いることにより実質的には与信と同視しうる取引を実現するものである。

商品売買等を形式上伴うものであることから、銀行・保険会社グループは、現行制度においては、基本的にこれらの業務を行うことはできないこととされている。

近年、海外においてイスラム金融取引が台頭し、今後も急速にその市場拡大が見込まれることを踏まえれば、我が国銀行・保険会社グループの国際競争力の確保の観点から、実質的に与信と同視しうるという要件の充足を条件に、イスラム金融を銀行・保険会社グループの業務範囲に加えることが適当である。

なお、イスラム金融の実施主体については、銀行・保険会社の子会社及び兄弟会社にリース業務を認めている現状も踏まえ、銀行・保険会社の子会社及び兄弟会社とすることが適当である。

(3) 排出権

排出権は、追加的に温室効果ガスを排出しうる権利として観念され、その取引は、いわば非実物資産の価値の取引として位置付けられる。その点で、排出権は金融商品に近い側面を持つと考えられるものの、その法的な位置付けや、価格評価方法等については必ずしも明確となっていない。したがって、現状、直ちに銀行・保険会社本体に排出権取引の実施を認めるには至っていない。

一方で、排出権の取引インフラである国際取引ログがまもなく本格稼働する見込みであるほか、政府部内においても、排出権の法的な位置付け等について検討が開始されるなど、新たな環境整備が急速に整いつつあり、将来、取引の活発化が見込まれるところである。

このため、今後の状況を見極めつつ、排出権取引を銀行・保険会社本体の業務として明確に位置付ける方向で検討すべきである。

(4) リース

物品・物件の賃貸は他業と考えられるが、いわゆるファイナンス・リースは、経済的には設備投資資金の貸付けと同等であると解され、現行制度においては、銀行・保険会社の子会社及び兄弟会社に、ファイナンス・リースを主として営むリース業（ファイナンス・リースによる収入が、リース業全体収入の50%超であるリース業）を行うことが認められている。

また、中古物件の売買・メンテナンスについては、リース満了時の売却等、リース取引と一体と認められるものに限って認められている。

こうした規制については、改めて以下のように整理することが適当である。

ア. ファイナンス・リースに関する収入制限

ファイナンス・リースに関する収入制限については、これを撤廃すべきとの意見もある。しかしながら、ファイナンス・リース以外のオペレーティング・リースには、いわゆるレンタルも含め様々な形態があり、本来的業務との性質やリスク面での親近性・同質性の確保の観点からすれば、収入制限を直ちに撤廃することは適当ではないと考えられる。

イ. 中古物件の売買・メンテナンス

一般に、リース業者は、中古物件の売買・メンテナンスに関し、当該物件に係る販路等のネットワークを有し、当該物件の価値等を熟知していると考えられる。したがって、このような業者に対して、中古物件の売買等をリース満了時の売却等に限定することは、利用者利便や全体としての業務の効率性を阻害しているとの指摘がある。

このため、今後ともファイナンス・リースを主として営むことを条件としつつも、リース物件と同種の中古物件の売買・メンテナンスについては、リース業を補完する付帯的な業務として、銀行・保険会社の子会社及び兄弟会社に認めてい

くことが適当である。

(5) マーチャント・バンキング⁵

現行制度において、銀行グループは、有価証券投資やデリバティブ取引を投資目的で行うことができるものの、他業禁止の趣旨の徹底と子会社業務範囲規制の潜脱回避の観点から、一般事業会社の議決権のある株式等への投資には、上限規制（銀行本体とその子会社の合算で5%以下、銀行持株会社とその子会社の合算で15%以下）が課されている⁶。

この点については、

- ・ 米国においては、一定の制限の下、金融持株会社（FHC）傘下の証券子会社等を通じて、本源的金融業務としてマーチャント・バンキング業務を行うことが認められている。国際競争力の強化の観点から、我が国銀行グループに対しても株式投資によるキャピタル・ゲインを得る道をより拡大していくことが適当ではないか。
- ・ 企業再生等の局面においては、企業サイドには多様な資金調達を含めた計画を講じていくことが求められる。そうした局面において、銀行グループには、デットに限らず、エクイティまで含めた総合的な企業ファイナンスに関与していくことが求められるのではないか。

等の様々な指摘が存在する。

一方で、こうした銀行グループによるエクイティ保有の拡大については、制度趣旨との非整合、株式持合いの復活、銀行グループによる産業支配等についての懸念が指摘される。

また、マーチャント・バンキング業務の実施は、現状においても相当程度可能であり、直ちに現行の規制を緩和する必要はないのではないかとといった指摘もある。

これらを踏まえれば、銀行グループによるエクイティ保有の大幅な拡充については、他業禁止、議決権保有制限等の現行規制の本来の趣旨を踏まえて整理していく必要があり、引き続き検討していくことが適当と考えられる。その際には、銀行グループに求められるエクイティ・ファイナンスへの関与のあり方等についても、国内外の金融グループによるエクイティ供給・投資の実態を踏まえた十分な検討が必要となろう。

一方、現行制度においては、

- ・ 銀行又は銀行持株会社のベンチャーキャピタル子会社が保有するベンチャービジネス会社の議決権

⁵ 投資家への販売又は自己の資産運用のために一般事業会社の株式等を保有すること。

⁶ 保険会社については、持株会社には上限規制はないが、本体には上限規制（本体とその子会社の合算で10%以下）が課されている。

- ・ 銀行グループが経営改善のための計画に基づくデット・エクイティ・スワップにより保有した議決権

等が、一定の要件の下、議決権保有制限の例外とされている。

こうした現行制度の枠組みを基礎として、上記のような懸念に十分留意しつつ、相応の政策的合理性が認められるものについては、早急に制度的な手当てを行うことが適当である。具体的には、地域密着型金融の一層の推進等の観点から、ベンチャービジネスの育成、企業再生（地域再生）等の分野を念頭に、議決権保有制限の例外措置の拡充を検討すべきである。なお、保険会社においても、同様の観点から、当該措置について検討すべきである。

(6) 投資助言・代理

投資助言・代理業は、金融商品取引法において登録金融機関の行うことができる業務と位置付けられているところであるが、銀行法及び保険業法においては、銀行・保険会社本体の業務として位置付けられていない。

これらは、顧客の多様な資産運用ニーズに対応するフィービジネスとして、利益相反の防止等に留意しつつ、銀行・保険会社本体の業務として位置付けることが適当である。

(7) クロスボーダー取引

現行制度においては、

- ・ 外国銀行在日支店や外資系邦銀⁷が、日本国内の顧客に対し、母体である外国銀行の海外ブック取引の勧誘を行うこと
- ・ 邦銀が、日本国内の顧客に対し、海外現地法人の海外ブック取引の勧誘を行うこと

は認められておらず⁸、国際的に事業展開する企業への効率的な金融サービスの提供や我が国金融・資本市場への外国銀行の参入を阻害しかねない状況にある。

こうした状況を是正するため、外国銀行に対して我が国当局の直接の監督が及ばないことやマネーロンダリング、脱税等の不適正な取引を防止する観点にも留意しつつ、以下のような枠組みを基本として、「外国銀行の業務の代理・媒介」を新たに銀行の業務範囲として認めることが適当である。

- ・ 受託者となる外国銀行在日支店等のグループ内の外国銀行を委託元とし、その外国銀行が行っている業務のうち、銀行法において認められている業務の代理・媒介のみを行えることとする。

⁷ 外国銀行が日本国内で銀行業を営むためには、支店を設置して免許を受けるか、免許を受けて現地法人（外資系邦銀）を設立するかのいずれかの方法をとることが必要。また、在日支店については、取引の主体である外国銀行に対する監督・検査権の実効性を確保する観点から、外国銀行の在日支店を一の銀行とみなして、銀行法が適用される。

⁸ これに対し、邦銀が、日本国内の顧客に対し、海外支店の海外ブック取引の勧誘を行うことは認められている。

- ・ 業務の受託者となる外国銀行在日支店等からの申請（委託元の外国銀行、委託業務の内容等を記載）に基づく許認可制（邦銀については、既に海外子会社の設立について事前認可制がとられている点を踏まえ、届出制）とする。
- ・ 受託する業務に関し、外国銀行在日支店等に対し、日本の預金保険制度の対象でないことの説明義務を設ける等、クロスボーダー取引であることに着目した行為規制を課す。
- ・ 許認可を受けた外国銀行在日支店等に対して、銀行法に基づき、クロスボーダー取引であることに着目した監督権を行使する。

II. 利益相反による弊害の防止等

銀行・保険会社グループの業務範囲の拡大に伴い、利益相反による弊害や優越的地位の濫用の防止等につき、一層の実効性の確保を図っていくことが重要である。第一部会における銀行・証券間のファイアーウォール規制の見直しの議論等も踏まえ、以下のような措置を講ずることが適当である。こうした措置は、今後の新たな規制の枠組みの下、より広範な業務を展開する銀行・保険会社グループが、自己責任に基づき、これまで以上に厳しい規律付けをもって内部統制を行うことを求めるものである。

1. 利益相反による弊害の防止

利益相反による弊害を的確に防止していくためには、銀行・保険会社等に対し、利益相反の管理のための態勢整備を法令上義務付け、それを当局が適切にモニタリングしていくことにより、規制の実効性を確保していくことが重要である。

具体的には、監督指針で、①利益相反の抽出・特定、②利益相反の管理（チャイニーズウォールの構築等）・記録の保持、③利益相反管理方針の策定等を着眼点として明記し、各金融機関に対して利益相反の管理のための態勢整備とその適切な運用を求めることが考えられる。

また、各金融機関が策定する利益相反管理方針については、金融機関における態勢整備を促進する等の観点から、その概要の公表が求められるべきである。

2. 優越的地位の濫用の防止

現行の銀行法、保険業法等には、優越的地位の濫用、抱き合わせ販売の禁止等の規定がある。

この点、銀行・保険会社等の優越的地位の濫用の防止の実効性をより確保するためには、銀行・保険会社等自身において顧客等から寄せられる情報を適切に処理する態勢を整備するとともに、当局においても、顧客等から寄せられる情報を検査・監督に活用する仕組みを強化することが重要である。

3. 保険業法上のファイアーウォール規制の見直し

(1) 役職員の兼職規制

保険業法における、保険会社の役員と銀行等又は証券会社の役職員との兼職規制については、保険会社、銀行等、証券会社に利益相反管理態勢の整備を求めることに伴い、撤廃することが適当である⁹。

(2) 顧客の非公開情報を利用した保険募集の制限

保険業法では、保険会社がグループ銀行の保有する非公開情報を顧客の同意なく保険募集に利用することが制限されている¹⁰。第一部会において、金融商品取引法における顧客情報の利用に係る同意取得の方法について、顧客属性を勘案した取扱いが検討されたところであるが、保険業法における本規制については、銀行等による保険販売規制におけるこれまでの議論等も踏まえ、顧客の属性にかかわらず取り扱うという現行規制を維持することが適当である。

Ⅲ. 保険に関する規制緩和

1. 保険会社の資産別運用比率規制

保険会社の財務の健全性を確保する観点から、保険会社の資産運用については、例えば国内株式及び外貨建資産の保有はそれぞれ総資産の30%、不動産の保有は総資産の20%を超えてはならないとされている（いわゆる「3：3：2規制」）。

この点、保険会社の資産運用手法の発展や、ソルベンシー・マージン比率規制・オフサイトモニタリングの導入等の事後監督手法の整備等を踏まえ、保険会社間に事業内容や負債構造、リスクマネジメント能力等に差異が現状見受けられる。こうした中、現行の画一的な規制は、経営・資産運用に関する方針が基本的に個社により自主的に判断されるべきものであることと合致しない面があること等が指摘された。また、経営の健全性を確保しつつ、保険会社の経営の自由度を向上させるとともにより機動的な資産運用を可能とする観点も重要である。

このため、ソルベンシー・マージン比率の算出基準等に関する検討が行われていること等を考慮すると、当面は現行制度を維持することとするが、その検討結果等を踏まえた上で、いわゆる「3：3：2規制」について廃止を含めた見直しを行うことが適当である。

2. 保険契約移転時における移転単位

保険業法第135条において、保険契約を他の保険会社に移転する場合、責任準備金の算出基礎が同一である保険契約、すなわち生命保険については予定利率や予定

⁹ ただし、保険会社の常勤取締役が他の会社の常務に従事する場合は、引き続き別途認可が必要。

¹⁰ 非公開情報を保険募集に係る業務に利用するためには、事前に書面その他の適切な方法による顧客の同意が必要。

死亡率等を同じくするもの、損害保険については予定損害率等を同じくするものの全部を包括して行わなければならないとされている。本規制については、例えば、企業向け専門保険会社と家計向け専門保険会社といった顧客の特性に応じた分社化や、地域別の保険会社に再編することを困難としている等の指摘がある。

一方で、保険契約の移転単位の見直しに際しては、保険契約者や一般債権者の保護（異議申立制度の在り方を含む）、当事会社の財産状況の確認手法、包括移転が保険契約の特性を踏まえて保険契約者の同意を得ずに契約を移転できる特例的な手法であること等の多くの論点について、検討を行う必要があるものと考えられる。

このため、直ちに保険契約移転時における移転単位を見直すことは適当ではなく、この点については、上記のような論点を含め、引き続き慎重に検討すべきものと考えられる。