

金融審議会第一部会

異業種参入に伴う銀行法等の整備・他業禁止の緩和等に関する
ワーキング・グループにおける意見等（中間整理）

（平成12年11月8日）

《目次》

．主要株主に関するルール整備に係る意見等

1．「主要株主」の定義	2
定義についての考え方	
具体的な対象範囲	
2．主要株主に対するチェック	3
基本的な考え方	
株式取得時の対応	
3．主要株主に対する報告徴求・立入検査	4
4．主要株主が不適格と認定された場合の排除のあり方	5
5．主要株主との取引等に関する規制	5
6．銀行経営悪化時の主要株主等の責任	5
7．全般に関わる論点	6

．銀行業における新たなビジネスモデルと規制緩和に係る意見等

1．利用者利便の向上、銀行経営の効率化の観点から検討すべき論点	7
2．顧客保護の観点から検討すべき論点	8
3．新たなビジネスモデルの銀行業（貸出しに重点を置かない業務形態等）について検討すべき論点	8
4．銀行及び銀行子会社等の業務範囲について検討すべき論点	9
銀行及び銀行子会社等の業務範囲についての基本的な考え方	
法律解釈等についてのプロセスの改善	
その他の項目	
5．銀行の資金調達弾力化について検討すべき論点	11

. 主要株主に関するルール整備に係る意見等

項 目	意 見	備 考
<p>1. 「主要株主」の定義</p> <p>定義についての考え方</p>	<p>「主要株主」の定義は一律に数字では線が引きにくいところもあるため、諸外国の例にもあるとおり、持株比率に応じた段階を設け、それぞれの段階毎に、持株比率が多い者には認可等を義務付ける一方、少ない者には報告を課すに止めるといった、段階的な規制を検討すべきとの意見が多数であった。</p> <p>「主要株主」の定義は、持株比率のみならず、人的な関係や取引関係等にも注目した実質的な基準に基づいて定めるのが適当ではないか。</p> <p>議決権の50%超の株主を「主要株主」とすることについては異論はなかった。</p> <p>50%以下の株主について、その取得に関し、情報を収集する以上の規制（例えば、株式取得に対する認可、報告徴求、立入検査等）を課すこととするのであれば、その株主の持株比率がアメリカの銀行持株会社のように25%程度とするか、又は原則20%（一定の条件に該当すれば15%）という企業会計の実質影響力基準を基準として考えてはどうか。</p> <p>「主要株主」の範囲の最も広い定義についての考え方は、日本の銀行の株主構造を前提とすると、株式の5%の保有であっても相当な影響力がある場合が考えられるため、情報の収集という意味での対象となる者は、持株比率が5%か少なくとも10%としてもよいと考えられる。</p>	<p>欧州主要国では、10%以上の場合に許可等を要としている例が多く、さらに5%以上は届出としている例がある。</p> <p>現行の株式保有に関する主な規制</p> <p>「証券取引法上の大量保有報告書の提出義務者（5%超）」</p> <p>「銀行の関連法人等（20%以上。人的関係、取引関係等により15%以上）」</p>

項 目	意 見	備 考
<p>具体的な対象範囲</p>	<p>「主要株主」としての規制は、子会社等と合算したグループ単位での保有を規制対象とすべきではないか。ただし、グループ単位の規制とする場合、具体的にグループの範囲をどこまでとするのかについては、慎重な検討が必要である。</p> <p>主要株主は、法人だけでなく、個人も対象とすべきである。</p> <p>諸外国の例にもあるとおり、海外の株主も規制対象とすべきである。</p> <p>銀行が他銀行の株式を保有する場合については、既に銀行免許を得て監督を受けているのであるから、特別な配慮があってよい。</p>	
<p>2 . 主要株主に対するチェック</p> <p>基本的な考え方</p>	<p>主要株主に対するチェックを行う基準については、諸外国の例（イギリスのフィット・アンド・プロパー原則等）も参考にしつつ、反社会性、公序良俗という観点はもちろん、このほか、主要株主の財務面や経営方針を中心にチェックすることが妥当である。</p> <p>株式取得に係る財源についてもチェックする必要がある。</p> <p>主要株主だけでなく、銀行の経営者自身はその地位に就くことについて適格であるかどうかを判断することについても検討が必要である。</p> <p>子銀行の事業親会社等からの独立性の確保や、事業親会社等の事業リスクの遮断については、独立性にもいろいろな視点があって、形式的に割り切れる問題ではない。例えば子銀行の適切な業務運営に危害を与えることを避ける意味での独立性は守る必要があるが、お互いの営業基盤を共有すること等により、シナジー効果が発揮され、かつ弊害がないような場合には、特に規制する必要はないのではないか。</p>	<p>「銀行監督当局は、現存の銀行に対する主要な所有権や支配力を他の主体に移譲させる提案を点検し、棄却する権限を持っていなければならない。」（パーゼル・コア・プリンシプル）</p> <p>執行役員についても、商法改正の状況を踏まえて、チェックの対象とできないか検討が必要。</p> <p>子銀行の経営悪化時に親会社の支援を義務付けるのであれば、これは独立性とは相反するのではないかと（6 . 参照）。</p>

項 目	意 見	備 考
株式取得時の対応	<p>事後的な規制の検討も必要だが、事前（株式取得前）の規制としては主要株主となろうとする者が当局に申し出た上での認可制や届出制等を検討すべきである。</p> <p>行政手続上、いずれの手続きを採用するのかについては、25%超あるいは20%超（一定の条件に該当すれば15%超）位から「認可」、それ以下は「届出」等といった持株比率に応じて段階的なアプローチをとるべきである。</p> <p>5%超または10%超を取得する者からは、届出を求めることが適当である。</p>	<p>銀行設立は「免許」、銀行持株会社及び銀行合併等は「認可」。</p>
3. 主要株主に対する報告徴求・立入検査	<p>主要株主となった者については、その財務面の健全性等が基準に合致しているか等を継続的にモニタリングするといった観点から、報告徴求権限を規定することについては異論はなかった。</p> <p>立入検査権限については、主要株主に対し相当にインパクトが大きく、経営に影響を及ぼす恐れもあることから、モニタリングや対話等といったもう少しマイルドなやり方を経ることについて検討して、段階的な規制体系とすることが妥当ではないか。</p> <p>立入検査権限については、子銀行の経営悪化時等における最後の手段として当局が持っているべきである。</p>	<p>銀行持株会社に対しては検査権限が法定されている（銀行法 § 52 の 16）ほか、「特に必要があると認めるときは、その必要の限度において」当該銀行持株会社の子会社へも立入検査ができることとされている。</p> <p>検査権限があっても実効ある検査ができる体制の整備も必要。</p>

項 目	意 見	備 考
4 . 主要株主が不適格と認定された場合の排除のあり方	<p>主要株主が不適格と認定された場合には、独禁法にあるような主要株主であることを排除する株式処分命令等も考えられるが、より緩やかな対応として、主要株主への不合理な行為の是正を求める行政処分を規定するようなことも、検討してよい。</p>	
5 . 主要株主との取引等に関する規制	<p>銀行からの融資について規制をするのであれば、上向き（親会社や主要株主向き）に融資する場合については、横向き（銀行持株会社傘下の兄弟会社向き）又は下向き（子会社や関連会社向き）のように業務範囲が法令により限定されているところに融資する場合よりも、融資規制がより厳しくてしかるべきではないか。極論すれば親会社向けの融資は不可とするのも一つの選択肢ではないか。</p> <p>親会社等に対する融資そのものが問題なのではなく、審査態度、方法がしっかりしていることが重要ではないか。今後は大きなネットワークの中で銀行が位置付けられるので、融資をさせないというルールよりも、融資条件・内容のディスクロージャーを進める等もう少しフレキシブルな規制とすべきではないか。</p> <p>大口信用供与規制については、ミニマムスタンダードを法令で規定したうえで、それよりも厳しい規制は子銀行等自身がリスク（例えば、特定の業種等への偏り）の管理を自主的に設定し当局がこれを承認するというプリコミットメントアプローチ的な手法のほうが、画一的な規制よりも好ましいのではないか。</p> <p>大口信用供与規制やアームズレングスルールに関しては、米国に比べれば、規制の対象や具体的内容について、改善の余地があるのではないか。</p>	
6 . 銀行経営悪化時の主要株主等の責任	<p>異業種の銀行保有が禁止されている米国では、持株会社と銀行が実質的に一体のものとして、銀行経営悪化時において、持株会社等に支援を求める規定がある。こうした規定（source of strength）を置くことについては、異業種の銀行保有が我が国では可能であること等を勘案して慎重に検討すべきではないか。</p>	<p>イギリスにおいては、15%以上の株主に対して、通常コンフォート・レターの提出を求めている。</p>

項 目	意 見	備 考
	<p>銀行・保険会社にはセーフティネットがあることから、預金者・契約者全体に負担がかかり、さらには公的資金が使われる可能性があるため、主要株主等にも支援を求めるのが適当ではないか。(セーフティネットへのただ乗りの問題)。</p>	
<p>7. 全般に関わる論点</p>	<p>銀行の主要株主をみていく上では、銀行の何を守っていくのか、何のために行う規制なのかという観点もあるのではないかと。新たなビジネスモデルに即した規制を講じることが望ましい。</p> <p>事前規制と事後規制との関係については、それぞれの実効性等を勘案しつつ、その規制のあり方について関連づけて議論することもできるのではないかと。個々の規制の相互関連性に留意して、全体としてバランスのとれた体系を構築すべき。</p> <p>参入のみならず、退出時のルールについても検討すべきではないかと。</p> <p>主要株主が異業種である場合に、特別の規制を課す必要はないかと。</p> <p>事業会社に対する検査の可能性、有効性、実効性が確保されるのか。これらに限界があるとすれば、他業からの進出にはある程度の制限を設けることが必要ではないかと。</p> <p>諸外国の例にならい、無認可等の株式取得、虚偽報告、検査妨害等に対しては罰則を置くことが適当である。</p> <p>異業種参入に関連する制度的手当てについては、保険分野でも喫緊の課題であるので、銀行との相違にも留意しつつ、同様の観点から検討すべきである。</p>	<p>欧米では禁錮や罰金が科されることとなっている。</p>

・銀行業における新たなビジネスモデルと規制緩和に係る意見等

項目	意見	備考
<p>1. 利用者利便の向上、銀行経営の効率化の観点から検討すべき論点</p>	<p>現在は、ノンバンクCD等については、これらが銀行の営業所ではないことから預金の引出しが認められていないが、無人営業所、インターネットバンキングの一般化等、デリバリー・チャネルが多様化している中で、利用者利便の向上等の観点から、預金の引出しを認めるのが望ましいのではないか。</p> <p>機密の保護や安全性の確保のため、こうしたCD等の設置・管理主体についても、銀行と同様に適切な業務の遂行を確保できるようにすべきではないか。必要な範囲でCD等の設置・管理主体に対する報告徴求・検査の権限も設けるべきではないか。</p> <p>(一般事業者が設置する多機能端末における預金の引出しについては引き続き検討。)</p> <p>買い物の際、デビット・カードによりスーパーのレジ等で現金を受け取るサービス(キャッシュ・アウト)については、利用者利便向上の観点から評価できる。しかしながら、キャッシュ・アウトに関しては、顧客情報保護の観点や、カードの悪用やトラブル等による損害の補償を銀行をはじめとする関係者がどのように分担するか等、慎重に検討すべき事項がある。</p> <p>現在、契約内容の説明等に関し書面の交付を義務付けている規定等について、電子商取引等の促進の観点から、できるだけ電子的手段を利用できるようにすべきである。その際、書面による場合と同じレベルの説明が確保されるものとするなど、顧客保護の観点等に十分留意すべきである。</p>	<p>米英ではスーパーのレジでも現金の受取りが可能。(金額に上限あり。米200ドル、英50ポンド等)</p> <p>銀行が現場のトラブルによる責任を現実問題として負い得るか。</p> <p>顧客への説明義務に係る書面交付の電子化等、金融取引のIT化への対応については、政府において、顧客保護の観点等に留意しつつ、必要な施策を推進。</p>

項目	意見	備考
	<p>情報化が進展し、銀行業等においても経営の効率化がより求められる中で、銀行等の営業所の設置、位置の変更、種類の変更又は廃止に関する認可制については、システムとしてのネットワーク全体の安全性が確保されていることを前提に届出制とするのが適当である。</p> <p>（個人代理店主の交代にかかる認可制や法人代理店の従たる事務所の規制、代理店の取扱業務（当座預金の開設や事業性資金の貸付けを除くこととされている）の範囲等についても基本的に同様の考え方。）</p>	<p>銀行法第4条第2項第3号による銀行免許の審査における資金の需給状況等の基準は次期銀行法改正時に廃止することとされている（規制緩和推進3か年計画（再改定））。</p>
<p>2. 顧客保護の観点から検討すべき論点</p>	<p>顧客基盤、経営資源の共有等によりシナジー効果を発揮することが異業種が銀行業に参入する上での主たるねらいの一つであり、これは経済的効率性を高めるものとして重要であると考えられる。他方異業種との顧客の個人情報の共有に関しては、プライバシー保護等の観点から、適切に対応する必要がある。また、金融業者・取扱商品に関する誤認防止のための対応等、顧客保護のあり方に十分に留意すべきである。</p>	
<p>3. 新たなビジネスモデルの銀行業（貸出しに重点を置かない業務形態等）について検討すべき論点</p>	<p>貸出しに重点を置かない新たなビジネスモデルの銀行等のリスク管理については、主に信用リスクを前提とした現行の自己資本比率規制が必ずしも十分に対応できているとは言えず、例えば、金利リスク、デュレーションのミスマッチ等それぞれの状況に応じたリスクを考慮することが適当ではないか。</p> <p>これからは、銀行の内部管理モデル等に基づく自主的なリスク管理を行うこととし、監督当局は、そのリスク管理体制・プロセスを審査するというあり方が良いのではないか。</p>	

項 目	意 見	備 考
<p>4 . 銀行及び銀行子会社等の業務範囲について検討すべき論点</p> <p>銀行及び銀行子会社等の業務範囲についての基本的な考え方</p>	<p>銀行及び銀行子会社の業務範囲については、利用者ニーズの多様化等を踏まえ、銀行の自主性を尊重する観点から、規制の今日的意義を明確にできるもの以外は自由化すべきではないか。また、環境変化が急な中、銀行業が新しいタイプの金融サービス業に変貌するのを支援する観点から、収益源の多様化等を図るべきではないか。</p> <p>現状において銀行の業務を全面的に自由化することには疑問があり、他業禁止の趣旨を踏まえて、検討すべき点が多いのではないか。銀行やその子会社が行う業務範囲に関しては、監督当局が他業について監督することには限界があり、当面 Banking と Commerce の分離の維持を前提とすべきではないか。</p> <p>財務力やリスク管理が十分な銀行については、業務範囲の弾力化をより柔軟に図っていくという観点も必要ではないか。</p> <p>国内における業務範囲の規制が、海外の子会社にも及ぶため、海外にグループ展開する銀行にとっては、国際競争上不利な条件下に置かれることに留意すべきではないか。</p> <p>海外の子会社の業務範囲を自由化すると、銀行グループ全体としての財務の健全性を維持するための規制が意味を持たなくなるのではないか。</p>	

項目	意見	備考
<p>法律解釈等についてのプロセスの改善</p>	<p>銀行の付随業務については法律に債務保証や両替業務などが例示されている。銀行は例示された業務以外のその他の付随業務も行うことができるが、どのような業務がその他の付随業務に該当するかについての基準を、監督当局が銀行業との関連性等に鑑みつつ示すことで、行政の透明性を向上させることが望ましいのではないかと。</p> <p>いわゆるノー・アクション・レターの活用は、技術革新や環境変化が激しい中であって、銀行の業務範囲についての柔軟かつ迅速な取扱いを可能にし、また、行政の透明性を向上させる観点からも前向きに取り組むべきではないかと。</p> <p>いわゆるノー・アクション・レターの活用については、当初の監督当局の負担も考慮し、法令解釈などについて先例としての価値を有する事項についての処理を優先すべきではないかと。</p>	<p>米国では法律に明示されていない業務について、監督当局が銀行業との関連性等に鑑み、個別に解釈通知を示す形で対応している。</p>
<p>その他の項目</p>	<p>銀行が本来業務を遂行する中で正当に生じた余剰能力（Excess Capacity）については、他業禁止の趣旨等を踏まえつつ、その活用を認める方向で検討して良いのではないかと。</p> <p>銀行業に従属する業務を営む銀行子会社については、いわゆる収入依存度規制が原則 90%以上で課されていることや、持株比率 100%の子会社に限定されていることがあるが、独占禁止法の規制緩和も踏まえ、柔軟に対応する方向で検討して良いのではないかと。</p> <p>銀行子会社には銀行業に従属する業務と金融関連業務の兼営が認められていないが、両者の性格の相違や、銀行持株会社グループにおけるリスク波及度の相違等に留意しつつ、柔軟に対応する方向で検討して良いのではないかと。</p>	<p>独禁法上の収入依存度規制は原則 50%以上に緩和（H9.12）</p> <p>銀行持株会社の子会社には両者の兼営が認められている。</p>

項 目	意 見	備 考
	銀行グループの経営多角化の観点から、銀行による事業会社の株式取得等の制限（現行上限5%）については、その今日的な意義を確認する必要があるのではないか。	独禁法上の株式取得制限について規制緩和推進3ヶ年計画は、平成14年度中の検討事項としている（公正取引委員会）。
5 .銀行の資金調達の弾力化について検討すべき論点	銀行の資金調達手段としての社債について、一定の要件を付した上で、発行手続の改善の余地がないか検討すべきではないか。	