

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・グループ報告

(平成12年12月7日)

《目次》

．主要株主に関するルール整備について

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
3．主要株主に対する報告徴求・立入検査	3
4．主要株主が不適格と認定された場合の排除のあり方	4
5．主要株主との取引等に関する規制等	4
6．銀行経営悪化時の主要株主等の責任	4
7．退出ルール	5
8．全般に関わる事項	5
9．保険会社についての検討	6

．銀行業における新たなビジネスモデルと規制緩和について

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ついて

項 目	検 討 結 果	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」とは、銀行の株式を一定割合保有し、銀行経営に影響を及ぼし得る者をいう。</p> <p>主要株主の定義は、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、段階的な規制とすべきであり、20%以上（一定の条件に該当すれば15%以上）の保有に対しては保有しようとする者の申請に基づく「認可」、20%未満5%超は保有者からの「届出」といった持株比率に応じた段階的なアプローチとすることが適当である。</p> <p>20%（一定の条件に該当すれば15%）以上の株主については、企業会計の実質影響力基準に該当する株主であり、5%超の株主についても、日本の銀行の株主構造を前提とすると、相当な影響力がある場合が考えられる。</p> <p>50%超の株主に対する規制については、現行の銀行持株会社に対する規制と統合的なものとすべきである。</p> <p>主要株主の範囲を考えるに際しては、実質的な影響力も勘案することが重要である。</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> <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>
<p>具体的な対象範囲</p>	<p>20%以上の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株式保有を対象とすべきである。</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、海外の株主も対象とすべきである。</p> <p>主要株主が投資ファンドのような場合についても対象とすべきである。この場合においては、参入時における適切なチェックや、立入検査等の実効性の確保について適切な対応が必要である。</p>	<p>金融制度調査会・銀行グループのリスクの管理等に関する懇談会報告書（平成10年1月30日）においては、銀行グループの範囲については「一般の企業集団と基本的には同一の範囲をグループと認識すれば足りると考えられる」とされている。</p>

項 目	検 討 結 果	備 考
2. 主要株主に対するチェック	<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、公序良俗などの観点はもちろん、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、銀行の経営者自身が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が必要である。</p> <p>執行役員についても、商法上の位置付けがなされた時には、同様の取扱いとすべきである。</p> <p>主要株主や経営者に対するチェックに当たっては、判断基準の明確性にも留意すべきである。</p>	<p>「原則3：免許付与当局は、…最低限、銀行の株主構造、取締役及び上級管理職、業務計画及び内部管理、資本基盤を含めた財務状況の見積りに対する評価を行わなければならない。</p> <p>原則4：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いなければならない。」（バーゼル・コア・プリンシプル（抄））</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。報告徴求の内容、頻度等については、その必要性や株主の銀行への影響度の違い等を勘案した運用が望まれる。</p> <p>立入検査権限については、報告徴求権と一体的なものであり、子銀行等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が、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おそれもあることから、特に必要な場合に限り立入検査を実施し得ることとすべきである。なお、監督当局としては、モニタリングや対話等といった監督上の手法と検査手法の適切な組合せにより、子銀行等の健全性を確保することが望まれる。</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であることに留意すべきである。</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>

項 目	検 討 結 果	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、認可の取消しや、独禁法にあるような株式処分・議決権の停止命令等が考えられる。また、より緩やかな対応として、主要株主の行為等が子銀行等の健全性確保の観点から問題がある場合には、その不適切な行為等の是正を求め得ることが望ましい。</p>	
5 . 主要株主との取引等に関する規制等	<p>20%以上の主要株主に対する融資については、審査態度・方法が他の融資に比べ甘くなるような点が問題であると考えられる。こうしたことから、主要株主に対する取引については、特定関係者との間の銀行に不利益な取引を禁ずるアームズ・レングス・ルールの対象とすべきである。</p> <p>20%以上の主要株主に対する信用供与等については、「機関銀行化」の弊害防止等の観点から、適正な量的規制を設けるべきである。なお、子銀行等自身が自主的にリスクを管理し当局もこれをチェックすることを検討することが望ましい。</p> <p>役員の兼職規制については、現在、銀行に対して課されている規制（銀行の常務に従事する取締役は原則として他の会社の常務に従事してはならない）を引き続き維持すべきである。一方、主要株主の業務範囲については、規制しないことが適当である。</p> <p>子銀行等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つて、一律の規制を設ける等形式的に割り切れる問題ではない。例えば子銀行等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、シナジー効果が発揮され、かつ弊害がないような形でお互いの営業基盤を共有すること等については、特に規制する必要がないと考えられる。</p>	
6 . 銀行経営悪化時の主要株主等の責任	<p>諸外国においては、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り、我が国においてもこうした株主有限責任の原則の例外を設ける考え方をとることも理論上は可能であると考えられる。</p> <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ことも理論上は可能であると考えら</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	検 討 結 果	備 考
	<p>れる。</p> <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 等）を我が国に設けることについては、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、異業種の参入障壁とならないよう、慎重に検討すべきである。</p> <p>ただ、50%超を保有する主要株主に対しては、コンフォート・レターや銀行持株会社に対する改善計画の提出の求め等のように、銀行経営の健全性確保のための措置を求めるなどの何らかの手当てを行うことが考えられる。また、20%以上の主要株主についても、これに準ずる手当てが可能か否かを検討すべきであるが、この場合においても、異業種の参入障壁とならないような配慮が必要である。</p>	<p>銀行持株会社に対しては、子銀行の業務の健全かつ適切な運営を確保するための改善計画（資本の増強に係る措置を含む）の提出の求め及びその実行の命令が可能（銀行法 § 52 の 17）。</p>
7 . 退出ルール	<p>主要株主の退出ルールについては、万が一、銀行業を廃業する場合においても、預金者保護、銀行の健全性確保等に配慮する必要がある。</p> <p>主要株主が株式の売却等により退出する場合については、銀行経営悪化時の責任が回避され、また、更なる銀行経営の悪化を招くことのないよう、主要株主としての参入時や退出時における何らかの手当てが必要である。</p>	<p>銀行の廃業については認可、銀行持株会社が持株会社でなくなる場合には届出が必要。</p>
8 . 全般に関わる事項	<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個々の規制の間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である。</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>欧米では禁錮や罰金が科されることとなっている。</p>

項 目	検 討 結 果	備 考
9 . 保険会社についての検討	<p>銀行と保険会社では、取り扱う金融商品の商品性や決済システムへの関与の度合いにおいて違いはあるが、主要株主に対する規制のあり方に関しては、基本的には同様のものとするのが適当である。</p> <p>銀行と保険会社については、その規制体系や、海外における主要株主規制を見ても基本的には同様であり、こうした点からも、それぞれの主要株主に対しては、基本的には同様の規制とすることが適当である。</p> <p>保険会社には相互会社があるが、相互会社の社員や総代については、議決権が一人一個である等の点において株式会社の株主とは異なっており、これらの者に対して主要株主規制と同様の規制を設けることはなじまないと考えられる。しかし、保険株式会社には上記の通り主要株主規制は必要と考えられる。なお、総代に関し、適格性原則を義務付けることが適当かどうかについて、検討する必要がある。また、相互会社の取締役等についても、銀行等の取締役等に係る取扱いと同様の取扱いとすべきである。</p> <p>相互会社への基金拠出者や劣後債・劣後ローンの出し手については、法令上株主や社員とは異なり保険会社を支配する権能はないが、事実上影響力を行使することがあり得ると考えられる。一般的に実質的な影響力を勘案することは重要であり、したがって、影響力を有する者に対する監督のあり方については、銀行等や保険株式会社を含めて検討する必要があると考えられる。</p>	<p>「原則 2 : 免許交付に当たっては、会社の所有者、取締役及び / もしくは上級管理職の適格性と、事業計画の健全性を審査しなければならない。</p> <p>原則 3 : 保険監督当局は自己の管轄区域内で免許を取得している保険会社の株主の変更について審査しなければならない。」(IAIS コア・プリンシプル(抄))</p> <p>現在の相互会社数と株式会社数は次の通り。</p> <p>相互会社 : 生保 14 社、損保 2 社 株式会社 : 生保 29 社、損保 33 社 (外国保険業者及び再保険専門会社を除く。)</p>

・銀行業における新たなビジネスモデルと規制緩和について

項目	検討結果	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、安全性確保等に留意しつつ、預金の引出しを認めることが望ましい。</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ある。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との指摘もあった。</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も、安全性確保や情報保護の必要性を踏まえて考えていくべきである。</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>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、ネットワークとしての安全性の確保に留意しつつ、届出制とすることが適当である。</p> <p>個人代理店主の交代に係る認可制や法人代理店の従たる事務所の規制、代理店の取扱業務の範囲等についても、柔軟な考え方に依るべきである。</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>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>

項目	検討結果	備考
<p>2. 顧客保護の観点から検討すべき論点</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・情報提供やトラブルの際の適切な顧客対応が確保されることとするなど、顧客保護の観点等に十分留意すべきである。</p> <p>顧客基盤や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。</p> <p>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。当面は、「運用上の指針」に従って、個人情報の保護を図るとともに、個人情報保護基本法制の検討状況等を踏まえ、適切に対応すべきである。</p> <p>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>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。IT関連の書面一括法は、11月17日に成立。</p> <p>個人情報保護法制化専門委員会「個人情報保護基本法制に関する大綱」は、10月11日に公表。</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適合しない場合があるが、この問題については、例えば、金利リスク等それぞれの状況に応じたリスクを銀行が十分に把握し、当局もこれを適切に評価するよう努めていく必要がある。</p> <p>これからの方向性としては、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望ましい。</p>	

項 目	検 討 結 果	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等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、規制の今日的意義に照らし不断の見直しを行うことが適当である。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ある。</p> <p>しかし、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。銀行やその子会社が行う業務範囲に関しては、ひとつには監督当局が他業について監督することについての限界等の問題もあり、当面 Banking と Commerce の分離の維持を前提とすべきである。</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ある。その際、財務力の低下等により業務を縮小する際の顧客保護にも留意すべきである。</p> <p>子銀行の業務範囲に関し、海外の子会社の業務範囲については、国際競争上の観点と銀行グループ全体としての財務の健全性の観点を踏まえて考えていくべきである。</p>	

項目	検討結果	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が、例示された業務以外のその他の付随業務に該当するかどうかの基準を、当局が銀行業との関連性等に鑑みつつ示していくことが望ましい。</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において、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ある。</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ある。</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>銀行が本業を営むために必要な経営資源、本業を営む結果生じた経営資源を活用する業務には、本業との機能的な親近性が認められ、リスクについてもコントロール可能な範囲であることが多いと考えられる。付随業務の範囲に関しては、こうした本業との機能的な親近性、リスクの同質性、顧客利便等の観点を考慮することが適当である。</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、その活用は一般論としてもっともである、銀行法上新たな類型の他業である、等の議論があったが、もとより銀行は何でもできるわけではなく、他業禁止の趣旨や本来銀行にどのような業務が求められているのかといった観点に留意しつつ、その適切な範囲での活用を認める方向で検討すべきである。</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するのが適当である。</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>

項 目	検 討 結 果	備 考
	<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すべきである。</p> <p>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、銀行の財務の健全性を担保するとの制度の趣旨及び競争政策上の規制との関係等について留意しつつ、今後のあり方を検討すべき。</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> <p>独禁法上の株式取得制限について規制緩和推進3か年計画（再改定）は、平成14年度中の検討事項としている（公正取引委員会）。</p>
<p>5 .銀行の資金調達の弾力化について検討すべき論点</p>	<p>銀行の資金調達手段としての社債については、普通銀行の長期貸出の増加に対応する長期資金の調達手段の多様化や投資家保護等の観点から、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ることが考えられる。これについては、商法の規定との関係も整理する必要がある。</p>	

顧客保護の観点から検討すべき論点や、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等における検討結果は、保険会社についてもほぼ同様に妥当するものと考えられる。