

銀行の業務範囲規制について

岩原紳作

I 「銀行の業務範囲規制に関する調査研究プロジェクト」

金融論からの分析	神戸大学 内田浩史教授
日本における銀行の業務範囲規制	学習院大学 小出篤教授
アメリカにおける銀行の業務範囲規制	東京大学 加藤貴仁教授
イギリスにおける銀行の業務範囲規制	東京大学 後藤元教授
ドイツにおける銀行の業務範囲規制	東京大学 松井智予教授
銀行の業務範囲規制に関する総論的検討	早稲田大学 岩原紳作

II 日本における銀行の業務範囲規制

(1) 銀行本体における業務範囲規制

固有業務（銀行法 2 条 2 項・10 条 1 項）・・・預金受入、貸付、為替取引
付随業務（銀行法 10 条 2 項）・・・固有業務と関連性・親近性がある業務
他業証券業務（銀行法 11 条）、法定他業（銀行法 12 条）・・・政策上、特別に法律
により銀行に認められてきた業務。投資助言、有価証券関連、信託等の業務。
他業禁止原則（銀行法 12 条）・・・以上を除く業務を銀行は営めない。

(2) 銀行子会社の業務範囲規制（銀行法 16 条の 2）

従属業務、金融関連業務、ベンチャービジネス会社、事業再生会社、IT 子会社（銀行業
高度化等会社）出資等

(3) 銀行の議決権保有規制（銀行法 16 条の 4）

銀行とその子会社を合算して 5%以下（銀行法 16 条の 4 第 1 項）。但し投資専門子会社
を通じる場合の例外（銀行法 16 条の 4 第 7 項）
特例対象会社の例外（銀行法 16 条の 4 第 8 項）

(4) 銀行持株会社と銀行持株会社子会社の業務範囲規制

銀行持株会社→銀行を子会社とする持株会社（子会社株式の取得価額が総資産の 1/2 超）
子会社の経営管理及びその附帯業務、共通重複業務のみを行える（銀行
法 52 条の 21・52 条の 21 の 2）
銀行持株会社の子会社の業務範囲→銀行子会社の業務範囲と同じ（但し、デリバティブ
に関する商品の現物取引業務も銀行持株会社の子会社は行える）
銀行持株会社とその子会社の議決権保有規制→合算して 15%以下（銀行法 52 条の 24）

(5) 主要株主規制

銀行の議決権の 20%以上を保有する者（15%以上保有する実質的支配力を有している者を含む）は、銀行主要株主として内閣総理大臣の認可を受ける必要がある（銀行法 52 条の 9・3 条の 2）。しかし銀行主要株主には業務範囲規制がない。

(6) 銀行取締役の兼任規制（銀行法 7 条）

III 銀行業務範囲規制の見直しが検討される背景

超低金利、マイナス金利下の銀行収益の悪化。

IT 化の進展等による銀行を介さない資金移動、決済方法の発展。

IT 業と金融業の間の境界の融解。

地域経済の活性化への銀行の貢献の期待

IV 海外における銀行業務範囲規制、banking と commerce の分離を巡って

(1) アメリカ

アメリカにおいては、銀行の商業への直接投資が多くの銀行破綻を招いたという経験を経て、19 世紀半ばまでには銀行は商業を行うことができないという banking と commerce の分離原則が確立した。州法において銀行による事業会社の株式所有を禁止することが一般になり、国法銀行についても、同原則が判例上確立した（川濱昇「米国における銀行の株式保有規制の変遷——銀行と商業の分離原則の行方——」法学論叢 152 巻 5=6 号 211 頁・217 頁）。国法銀行法は銀行業務（business of banking）として、預金の受入れ、金銭の貸付、手形その他の債務証券の割引や譲渡、金銀・コインの売買、約束手形・社債等の note の取得・発行・流通を行えるほか、その付随業務を行えるとしている（incidental powers）。しかし判例や OCC 等による解釈を通じて、それらに限らず、銀行の確立した機能と実質的に同じ、又はそれを発展させた機能を提供する場合等も銀行が営むことを認めてきたが、それ以上の拡張は認めていない。Separation of banking and commerce の考えをとったものである。

また、銀行持株会社法により、銀行株式の 25%以上を所有するなどして、銀行を支配する又は支配的な影響力を与える者を、銀行持株会社として定義している。銀行持株会社及びその子会社等は、”so closely related to the business of banking or of managing or controlling banks as to be a proper incident thereto” に業務を制限される。これも separation of banking and commerce の考え方に基づくものである。

従って一般事業会社は、銀行持株会社としての規制を受けることなく銀行を支配することはできない。一般事業会社が銀行持株会社になると上記の業務範囲規制を受ける。しかし、1999 年 GLB 法により、一定の条件を充たした銀行持株会社は、マーチャン

トバンク業務子会社を有することができるという形で業務範囲規制が緩和された。この他、州法に基づく銀行等において、banking と commerce の分離原則の例外が認められる例があり、フィンテック企業、自動車製造会社、小売業者が Industrial Loan Company と呼ばれる州法銀行を支配する場合があるようである。

(2) イギリス

イギリスにおいては、separation of banking and commerce の制度は存在しない。しかしイギリスは Basel Accord 等の健全性規制が銀行が併営する（銀行と同じグループに属する）非金融業にも適用されると解釈してきたため、非金融業を併営しても採算がとれないとして、実際に併営することは行われていないようである。

なおイギリスは、預金受入を営む大銀行5行についてのみ、いわゆる ring-fencing の規制を課している。これは ring-fenced body は、自己計算における投資取引、商品の売買が禁止されるとともに、他の会社を子会社化すること、20%以上の株式保有、一定の類型の会社の株式取得等が規制される（金融サービス市場法 142D 条・142E 条 142G 条）。

(3) ドイツ

ドイツにおいては、banking と commerce の分離原則はとられていない。そのためフィンテック企業が銀行になったソラリスバンクがある。同行は API を開放し、デジタルバンキングサービスにアクセス可能なプラットフォームを提供して手数料を得ている。また仮想通貨のカストディサービスを営む完全子会社を設立した。

ECB がマイナス金利政策をとり、金利は低下しているが、ドイツの銀行は、個人向け銀行口座にマイナス金利を導入し、口座維持手数料もとっているため、日本に比べれば銀行の収益悪化はひどくない。しかし特に州銀行は収益が悪化しており、事業会社を含めた株式保有（子会社化を含む）を行っているが、それによる収益はあがっていないようである。

なおドイツは、信用機関（銀行）から自己勘定による取引部門を分離し別会社にすることを要求している（Kreditwesengesetz § 25f）。

(4) その他の諸国

フランス等、ドイツ以外のヨーロッパ大陸諸国の多くは、banking と commerce の分離原則をとらず、事業会社が銀行の子会社や関連会社になっている。尤も、フランスは、投機的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産品の自己勘定取引や高頻度取引を行うことを禁止している（Code monétaire et financier L511-47 I , L511-48 II）。

シンガポールは、緩やかな規制ではあるが、banking と commerce の分離原則をとっているとされる (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.)。

オーストラリアでは、banking と commerce の分離原則は採られず、更にはイギリスとも異なり、Basel Accord 等の健全性規制は、非金融業への銀行による投資を制限しないと解釈して、非金融業への多くの投資を行っている。銀行も多角化しないと存続できないと主張されている。

V 業務範囲規制、持株規制の趣旨

以下のような理由により業務範囲規制や持株規制がなされていると言われる。

- 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 他業の兼営や他業の会社をグループ会社にすること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の低下、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間の利益相反
- 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 優越的地位の乱用の防止
- ⑦ 預金保険などのセーフティネットや、免許業種であることにより銀行に生じる利益の流出による公平性の阻害

これらの中で、②、③が特に問題となる。戦前の機関銀行や戦後のいくつかの金融機関の破綻において、②、③が問題になったことから、これらの問題に対する対処として分離原則をとることは考えられる。銀行は、健全性を第一にするべきであって、他業に手を出してリスクな行為を行うべきではないし、また銀行員は企業風土としてリスクをとる行為に慣れていないし、また金融システムの安定性を維持するためには、健全性を第一とする銀行の企業風土を維持すべきだという意見もある。

しかし他方、IIIで論じたような背景から、banking と commerce の分離原則を廃止又は緩和する主張もなされている。銀行の収益性の悪化は著しく、現在のままでは多くの金融機関、特に地域金融機関は存続できなくなる。他業への進出を認めて収益性の向上を図れるようにすべきだというのである。また、銀行の情報力や資金力等を産業に活用することによって、経済、特に地域経済の活性化を図るべきだという意見も有力である。確かに、2019年の監督指針による「銀行業高度化会社」の定義の見直しに見られるように、地域経済の活性化のために銀行の業務範囲を見直す必要性は否定できないところであろう。また制度論的には、分離規制といった業務範囲を入り口から限定することによってリスクを遮断するのではなく、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って対応

すべきだという意見がある (Ford, supra at 27)。確かに、銀行法には、大口信用供与規制、特定関係者との取引の禁止、取締役等に対する信用供与の制限、銀行グループとしての自己資本比率規制、銀行グループとしての経営管理、銀行持株会社に係る同一人に対する信用供与限度規制等の規制が存在する (銀行法 13 条・13 条の 2・14 条・14 条の 2・52 条の 25・16 条の 3・52 条の 21 第 1 項・52 条の 22)。これらを更に緻密な規制とすることは考えられよう (ドイツの大口信用供与規制に関する Kreditwesengesetz § § 13et seq. 参照)。そのようにして銀行やその子会社等の業務範囲は原則自由としたうえで、イギリス、ドイツ、フランスの規制に見られるように、例外的に特に危険な業務に限定して、業務範囲規制を銀行やその子会社等に課すという、従来の原則と例外を逆転させる考えもあろう。しかし業務範囲や株式所有等を原則自由化した場合、そのような対応だけで銀行のリスク限定や利益相反防止に十分か、銀行行為の規制や検査・監督体制、更には銀行が破綻に瀕した場合の制度的な対応が十分か等、なお検討が必要であろう。更に、銀行やその関連会社の業務範囲や株式保有規制を原則自由化することによって、本当に銀行の収益構造を改善することができるのかにつき、実証的・実務的な検討が必要であろう。

最後に、それらの業務範囲規制の改革等の成否にかかわらず、固有の銀行業務に関し、海外の銀行におけるように預金者に口座管理料を徴求することや、店舗の整理等を始め業務の在り方の見直し、非常にコストがかかっている銀行間決済システムの在り方やその料金体系の見直し等、本来の銀行業務の収益性を改革することがまず必要であるという意見もあった。

VI IT 化、Fintech の発展と銀行業務範囲規制・持株規制

なお、以上のような業務範囲の問題の中でも、特に注目すべき問題として、IT 化や Fintech の発展によって金融業と非金融業の境界が不明確になっており、銀行が有する顧客データ等を活用して、金融業と非金融業を合わせ営むことによるシナジーを銀行は活用すべきではないかということが、議論になっている。具体的には、Fintech 会社への投資、顧客の不動産会社への紹介、銀行が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の非金融サービス提供への利用、海外への決済インフラの構築業務や販売、サイバーシステムの堅固さ・監督・ガバナンス等の提供、顧客 due diligence 手段等の非銀行利用者への販売、その他の銀行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・販売等である。これらの業務の多くは、既に銀行が保有しているデータやスキル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し、銀行業務との利益相反の可能性も少ない。既に付随業務や銀行子会社等の対象業務として認められているものもあるが、それらに課されている制限、例えば、総理大臣の認可要件、収入依存度規制、固有業務を超えないという分量の制限、等の制限を緩和することが考えられるし、もしまだ認められ

ていない業務であれば、認める方向で検討されるべきであるという意見があった。

VII 主要株主規制と banking と commerce の分離原則

現行銀行法は、銀行単体、銀行子会社、銀行持株会社の子会社には、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を課していないという、業務範囲規制のアンバランスが存在する。これは主要株主規制の立法を行った1998年頃には、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ものと言われている。しかし銀行やその子会社等の業務範囲規制は、事業会社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止することに主な目的があることから考えると、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。将来的には、両者の業務範囲の制限は共通のものとすることを目指すべきであろう。

以上