

**討議資料**  
**(金融審議会 金融制度スタディ・グループ 第7回)**

**1. 検討の射程**

- 今後、顧客ニーズを起点として、金融サービスのアンバンドリング・リバンドリングが進むこととなれば、例えば、以下の動きが求められていくことが考えられる。
  - 決済・資金供与や資産運用、リスク移転を担う金融子会社と、一般事業を担う一般事業子会社が併存する「金融・一般事業グループ」を出現させようとする動き
  - 単一の主体（エンティティ）が、金融機能をより多様に組み合わせるとともに、さらに、それらと一般事業との組合せをも担おうとする動き
- 機能別・横断的な規制体系という視点でみたとき、1つの特異な規制群は、銀行・預金等に係るセーフティネット、これに関連した銀行に係る厳格な業務範囲規制・財務規制（単体及び連結）である。

これらが、金融をめぐる環境の変化やこれを受けた機能別・横断的な規制体系の下でも不変なものなのか、あるいは変容がありうるのかは、機能別・横断的な規制体系を考える上で重要な論点であると考えられる。

第7回では、こうした論点について検討することとしたい。

（注）業務範囲規制・財務規制やセーフティネットをめぐる論点は、金融商品取引業者・最終指定親会社や保険会社・保険持株会社にもそれぞれ存在すると考えられるが、今回は主たるものとして銀行・銀行持株会社をテーマとする。

**2. 現行制度**

- 本節では、現行制度における銀行に係る業務範囲規制・財務規制（単体及び連結）、さらに、銀行・預金等に係るセーフティネットについて確認する。

## (1) 業務範囲規制

- 銀行については、銀行法において、単体と連結それぞれに関し、業務範囲に係る規制が規定されている。

### ① 単体

- 銀行の業務範囲は、以下に限定されている（他業禁止規制）。
  - ・ 固有業務 [預金の受入れ、資金の貸付け、為替取引等]
  - ・ 付随業務 [固有業務を営む上で必要な業務]
  - ・ 他業証券業 [一定の証券業務（固有業務を妨げない限度）]
  - ・ 法定他業 [他の法律の規定により営む他業]
- 銀行の子会社は、以下（子会社対象会社）に限定されている。
  - ・ 銀行・資金移動専門会社
  - ・ 証券専門会社・証券仲介専門会社
  - ・ 保険会社・少額短期保険業者
  - ・ 従属業務を専ら営む会社 [銀行が営む業務の下請け等]
  - ・ 情報通信技術その他の技術を活用した、銀行業の高度化・利用者利便の向上に資する（と見込まれる）業務を営む会社
  - ・ 子会社対象会社のみを子会社とする持株会社

等

（注1）銀行法において、子会社は、会社が議決権の50%超を直接的又は間接的に保有する他の会社とされる。

（注2）子会社対象会社以外の会社の議決権の取得・保有については、銀行及びその子会社のもつ議決権を合算し、原則として5%までとされている（議決権の取得等の制限（5%ルール））。

### ② 連結

- 銀行持株会社が子会社として保有することができる会社（子会社対象会社）の類型は、銀行の子会社対象会社の類型と基本的には同一である。

- ただし、親子会社間（銀行 - 銀行子会社間）と兄弟会社間（銀行 - 銀行持株会社子会社間）では、後者の方がリスク遮断効果が高いと考えられることなどから、銀行持株会社の子会社対象会社は、銀行のそれよりもやや広範である。

（注1）銀行法において、持株会社は、総資産の額（から一定の資産の額を除いた額）に占める国内子会社の株式等の取得価額の合計額が50%超である会社と定義される（銀行持株会社は持株会社に包含）。

（注2）子会社対象会社以外の会社の議決権の取得・保有については、銀行持株会社及びその子会社のもつ議決権を合算し、原則として15%までとされている（議決権の取得等の制限（15%ルール））。

（注3）銀行の子会社として保有することは認められていないものの、銀行持株会社の子会社としては保有することが認められているものとして、商品デリバティブ取引に係る商品の現物売買を営む会社がある。

### ③ 一般事業会社の子会社である銀行

- 自ら一般事業を営みながら子会社として銀行を保有する会社（事業親会社）は、銀行法上の持株会社に該当せず、従って銀行持株会社の子会社に係る業務範囲規制も適用されないことが多い。
- こうした事業親会社に対しては、別途、銀行主要株主としての規制が及ぶこととなる。

## (2) 財務規制

- 銀行については、銀行法において、単体と連結それぞれに関し、財務に係る規制が規定されている。

### ① 単体

#### [自己資本比率規制]

- a) 銀行、b) 銀行及びその子会社等、それぞれについて、保有する資産等に照らし自己資本の充実の状況が適当であるかどうかの基準（自己資本比率規制）が定められている。

- 大枠としては、資産の額（リスクに応じて一定の係数（リスクウェイト）を乗じ、リスクに見合ったかたちで換算）を分母とし、自己資本の額（自己資本の内容に応じ、一定の控除を行うことで算出）を分子に置いて「自己資本比率」を算出し、この数字が一定水準を上回るよう基準を定めている。

(注) 2008年の世界金融危機後の国際的な議論においては、上記「自己資本比率」に係るもののほか、流動性やレバレッジ比率に係るものなど、様々な基準が合意され、段階的に適用されている。

#### **[大口信用供与等規制]**

- a) 銀行、b) 銀行及びその子会社等、それぞれについて、特定の会社・個人やその関係者等に対し、自己資本に比して一定割合を超える信用供与等（出資を含む）を行うことが禁止（大口信用供与等規制）されている。

#### **② 連結**

- 銀行持株会社及びその子会社等についても、銀行（単体）同様、自己資本比率規制及び大口信用供与等規制が定められている。
- なお、このうち大口信用供与等規制については、銀行持株会社制度の利用にあたっての制約とならないよう、信用供与等の範囲から出資が除かれている。

#### **③ 一般事業会社の子会社である銀行**

- 自ら一般事業を営みながら子会社として銀行を保有する会社（事業親会社）は、銀行法上の持株会社に該当せず、従って銀行持株会社に係る財務規制も適用されないことが多い。

#### **(3) セーフティネット**

- 銀行・預金等については、預金保険法において、公的なセーフティネットが用意されている。

## ① 預金保険

- 預金等については、万が一銀行等が破綻した場合には、預金保険機構が一定額の保険金を支払うことなどにより、預金者を保護する制度（預金保険制度）が導入されている。
- 預金等の保護の範囲は以下の通りである。
  - ・ **決済用預金等**  
「無利息」「要求払い」「決済サービスを提供できること」という3要件を満たす決済用預金（当座預金、無利息型普通預金等）等については、全額保護される。
  - ・ **一般預金等**  
有利息型普通預金、定期預金等の一般預金等については、合算して元本1,000万円までと破綻日までの利息等が保護される。  
※ 外貨預金、譲渡性預金等は保護の対象外。

## ② 金融危機対応措置（預金保険法第102条関係）

- 銀行等については、我が国又は銀行等が業務を行っている地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずるおそれがあると内閣総理大臣が認めるときに講じる措置（金融危機対応措置）として、資本増強や資金援助、国有化が規定されている。
- 金融危機対応措置は、銀行の債務を保護することにより、預金者等の信用不安を解消するとともに、健全な借手手を保護する。

## ③ 秩序ある処理（預金保険法第126条の2関係）

- 銀行等については、我が国の金融市場その他の金融システムの著しい混乱が生ずるおそれがあると内閣総理大臣が認めるときに講じる措置（秩序ある処理）として、流動性供給・資本増強や資金援助が規定されている。  
なお、秩序ある処理の対象には、金融商品取引業者、保険会社等も含まれている。
- 秩序ある処理は、重要な市場取引等を履行させることにより、市場参加者間の連鎖を回避し、金融市場の機能不全を防止（金融システムの安定を確保）する。

### 3. 検討

- 本節では、機能別・横断的な規制体系の下での銀行の業務範囲規制・財務規制、さらに、銀行・預金等に係るセーフティネットの考え方について、現行制度の趣旨を踏まえつつ、検討する。

#### (1) 業務範囲規制

##### ① 単体

###### (銀行（本体）の業務範囲)

- 銀行法における他業禁止規制の趣旨は、概ね以下の4点にあるとされている。

###### a 利益相反取引の防止

銀行が自由に他業を兼営することとなれば、例えば、証券業を兼営する銀行が、融資先企業から融資を引き上げる目的で、当該融資先企業に社債を発行させて投資家に販売し、当該社債の発行により得た資金で自行の融資を償還させる、といった利益相反取引が生ずる危険性が高まる。

###### b 優越的地位の濫用の防止

銀行がその強力な金融力を背景に一般事業に進出すれば、社会的摩擦を引き起こすおそれがある。

###### c 本業専念による効率性の発揮

銀行は本業に専念することにより、その機能の充実及び効率化を図り、以て信用創造や安定的な決済の提供を十全に行う必要がある。

###### d 他業リスクの排除

銀行が他業を兼営することとなれば、当該他業において経営基盤が脅かされ、結果として預金者の安全を損なうおそれがある。

- このうち a（利益相反取引の防止）及び b（優越的地位の濫用の防止）については、金融をめぐる環境の変化や、これを受けた機能別・横断的な規制体系の下でも、基本的にその趣旨が変容することはなく、今後も厳格に実施していく必要があると考えられるが、どう考えるか。

- 一方、c（本業専念による効率性の発揮）及びd（他業リスクの排除）については、それぞれ、以下を検討しておく必要があるのではないか。

#### **c（本業専念による効率性の発揮）関係**

- ・ 今後、顧客ニーズを起点として、銀行に求められる本業そのものが変容していくことも考えられるが、どう考えるか。
- ・ 銀行が、銀行業との親近性がまったく認められない他業を兼営することは適当ではないとも考えられるが、どう考えるか。

#### **d（他業リスクの排除）関係**

- ・ 今後、顧客ニーズや金融をめぐる環境の変化に伴い、例えば、銀行（本体）が銀行業以外の業務を営むことにより、むしろその収益性が改善する（収益性の観点からは、他業も営んだ方がリスクは低い）といった状況に至る可能性も考えられるが、どう考えるか。
- ・ 財務規制やセーフティネットに関する議論とも関係するが、銀行（本体）が銀行業以外の業務をも営むことを認める場合、他業リスクを実効性のあるかたちで排除していく必要があると考えられるが、どう考えるか。

#### **（銀行の子会社の業務範囲）**

- 前述の通り、銀行の子会社の業務範囲は制限されている。また、その上で、子会社の業務範囲は、銀行（本体）の業務範囲よりは広範囲となっている。この理由として、以下が考えられる。
  - ・ 親会社は、子会社の議決権を過半数保有することに伴い、子会社の意思決定に直接又は間接に関与することができる。銀行が様々な業態の子会社を保有することができる場合、形式上は別会社であるとしても、実質的に他業を営むことが可能となり、銀行（本体）に課せられている他業禁止の趣旨が没却されることとなる。

- ・ 他方、子会社は、親会社である銀行とは別の法人格を持ち、独自の経営陣とガバナンス構造を備え、万が一破綻した場合でも、法的には親会社とのリスク遮断は図られている（もっとも、子会社株式の無価値化による損失は発生する。また、レピュテーション・リスク等についてどう考えるか、といった問題は存在する。）。
- 以上に留意しつつ、銀行の子会社の業務範囲について、以下を検討しておく必要があるのではないか。
  - ・ 銀行の子会社が他業を営むことと、銀行（本体）が他業を営むことの差異をどう考えるか。
  - ・ 2016年の銀行法改正により、既に、銀行の子会社対象会社に「情報通信技術その他の技術を活用した、銀行業の高度化・利用者利便の向上に資する（と見込まれる）業務を営む会社」が追加された。この改正についてどのように評価するか。また、課題はあるか。
- 銀行及びその子会社に係る議決権の取得等の制限（5%ルール）についても、上記に類似する論点があると考えられるが、どう考えるか。

なお、5%ルールは、場合によっては、銀行のマイナー出資先企業の子会社の業務範囲を制限することにもつながる。このように、銀行による意思決定への関与が限定的である出資先企業の子会社にまで影響が及びうる点について、どう考えるか。

(注) 米国・EUの制度の概要

[米国]

銀行（子会社を含む）に認められる業務は、原則として預金の受入れや貸出しなどに限定されている。また、一般事業会社等の株式の取得は、原則として禁止されている。

[EU]

信用機関（Credit Institution）に認められる業務は、預金の受入れや貸出しのほか、証券業務なども含まれる（ユニバーサルバンク）。なお、一般事業会社等に対する議決権10%以上の出資については、その額が銀行の自己資本の15%超の場合などには、自己資本比率の計算上、超過部分に対し高率のリスクウェイトを適用するなどの措置が講じられる。

## ② 連結

- 銀行持株会社は子銀行の経営管理を行う主体であり、両者は実質的に一体として観念でき、銀行による他業禁止の趣旨が同様に妥当する。このため、現行制度は、銀行持株会社の子会社の業務範囲を、銀行（本体）のそれと基本的に同一としていると考えられる。
- これに関して、銀行持株会社の子会社の業務範囲について、以下を検討しておく必要があるのではないか。

### a 組織形態の選択に係る規制の中立性

銀行を含むグループがその組織形態を選択するにあたり、規制は基本的に中立的であるべきと考えられるのではないかと。

すなわち、銀行持株会社を頂点とするグループを構成するか、銀行を頂点とするグループを構成するか、あるいは一般事業会社（事業親会社）を頂点とするグループを構成するか、といった点に関して、後述するリスク遮断に係る差異によるものを除けば、規制は同様であるべきと考えられるが、どう考えるか。

なお、こうした考え方は、一般事業会社グループが傘下に銀行を有することとなった場合と、銀行グループが傘下に一般事業会社を有することとなった場合との、規制のイコールフットィングの観点からも重要と考えられるが、どう考えるか。

### b 組織形態とリスク遮断効果

親子会社間と兄弟会社間では、後者の方が、リスク遮断効果が高く、相互に経営に与える影響が少ない仕組みであると考えることについて、どう考えるか。

すなわち、グループの組織形態は、グループ内企業間のリスク遮断効果に一定の影響を及ぼすとも考えられ、それにより規制のあり方も影響を受けると考えられるが、どう考えるか。

(注) リスク遮断の観点からは、グループ内における中間持株会社の設置を通じて、例えば、金融子会社群と一般事業子会社群とを隔離する、といったことも考えられる。このような、中間持株会社を用いたリスク遮断のメリットとデメリットについて、どう考えるか。

### c 機関銀行化等の回避

「金融・一般事業グループ」が出現した場合、銀行が一般公衆から集めた預金等が、グループ全体の方針に従い、不合理なかたちでグループ内の一般事業子会社やその取引先、関係者への信用供与として使われる可能性がある。

このように、グループ全体の方針が銀行の経営に不当な影響力を及ぼした場合、銀行経営の健全性が阻害される危険性があると考えられるが、どう考えるか。

- 銀行持株会社及びその子会社に係る議決権の取得等の制限（15%ルール）についても、上記に類似する論点があると考えられるが、どう考えるか。

(注) 米国・EUの制度の概要

[米国]

銀行持株会社（BHC）グループに認められる業務は、原則として銀行の業務及びそれと密接に関係する業務に限定されている。また、一般事業会社等への出資は、5%以下の議決権保有に限り認められている。

ただし、BHCの中で、自己資本が充実しているなど一定の要件を満たすものについては、金融持株会社（FHC）への移行が認められている。金融持株会社（FHC）グループには、証券業や保険業等が幅広く認められており、マーチャントバンキング業務による一般事業会社等への出資も幅広く可能とされている。

[EU]

信用機関グループの業務範囲について特段の制限はない。なお、一般事業会社等に対する議決権10%以上の出資であって、その額が銀行の自己資本の15%超の場合などには、自己資本比率の計算上、超過部分に対し高率のリスクウェイトを適用するなどの措置が講じられる。

## (2) 財務規制

- 財務規制については、以下を検討しておく必要があるのではないか。

#### a 機能を跨いだ尺度

仮に、将来的に、銀行（本体）が、従来は認められてこなかった資産運用やリスク移転を営むことを認める場合、当該銀行（本体）についての財務規制を考える必要がある。単純に、銀行業に着目した財務規制を、他の機能に延長するだけでは不十分とも考えられるが、どう考えるか。

また、機能を跨いだ業務運営がさらに進展していけば、連結の財務規制についても、そのあり方を検討する余地があると考えられるが、どう考えるか。

#### b 他業・一般事業を含めた尺度

仮に、将来的に、銀行（本体）若しくはその子会社、又は、銀行持株会社若しくはその子会社が他業・一般事業を兼営することを相当程度認める場合、当該他業・一般事業が銀行の経営に影響を与える可能性があることから、当該他業・一般事業をも考慮した財務規制を整備する必要があるとも考えられるが、どう考えるか。

### (3) セーフティネット

- 銀行（単体及び連結）について、どこまで幅広く機能を担うことを認めるのか、あるいは、他業・一般事業を兼営することを認めるのか、という論点は、セーフティネットとも密接に関連すると考えられる。

（参考）銀行・預金等に係るセーフティネットの変遷

- ・ 1971年に預金保険制度が導入された当初は、破綻銀行は清算した上で、預金者に保険金を支払うこととされていた（保険金支払方式）。
- ・ 1986年には、破綻銀行の事業は存続させた上で、その事業を承継した銀行等に対し保険金相当額を上限とする資金を援助する枠組み（資金援助方式）が導入された。当時このような制度改正がなされた背景には、一般に清算価値よりも継続事業価値の方が高いことから、保険金支払方式よりも資金援助方式の方が、セーフティネットの負担金額が小さく収められると考えられたことがある。

- ・ その後、1990年代の日本の金融危機の経験から、破綻銀行が担っていた決済や融資等の機能を維持・継続することの重要性が認識された。こうしたことを背景に、破綻前後において銀行の機能を維持・継続するための枠組みが整備・強化され、例えば、1) 1999年には、破綻銀行が担っていた機能の維持・継続の観点から、前述の資金援助方式が優先適用されることとされたほか、2) 2001年には、前述の金融危機対応措置が導入され、3) 2003年には、履行途上の決済に係る債務の全額保護が導入された。
- ・ さらに、2008年の世界金融危機の経験から、銀行を含めた金融機関の破綻の影響が、金融市場を通じて伝播することが明らかとなった。このため、2013年には前述の秩序ある処理が導入されるなど、金融機関が行うシステム上重要な取引の履行を確保するための枠組みが整備された。

#### ① セーフティネットの目的

- セーフティネットの目的として、以下のようなものが論じられることがあるが、これらについてどう考えるか。【参考資料1】
  - a 利用者資産の保護等
    - ・ 預金の保護／預金者による金融システムへの信認の維持
    - ・ 決済の履行の確保／決済システムの保護
    - ・ 融資の継続（地域企業に対する運転資金の供給の継続等）
  - b システミックリスク（金融機関の破綻が金融システムの機能の低下・停止を引き起こし、結果として実体経済に深刻な悪影響を及ぼすこと）の防止

#### ② セーフティネットの対象

- セーフティネットの目的を踏まえた上で、セーフティネットの対象についてはどう考えていくべきか。これについて、例えば以下の考え方があると考えられるが、どう考えるか。
  - a 銀行はすべて対象となる
  - b 銀行のうち、信用創造を担うものが対象となる
  - c 銀行に限らず、規模や相互関連性を考慮した上で、破綻時にシステミックリスクを引き起こしうる主体が対象となりうる

- なお、セーフティネットは、保護に要する費用を原則として関連の事業者からの拠出によって賄う枠組みであり、あまりにも異質な主体をその対象に加えることには、現実論として課題が多いと考えられるが、どう考えるか。

### ③ セーフティネットの手法

- セーフティネットの手法について以下のような議論があるが、円滑な破綻処理を実現するなどの観点から、どう考えるか。【参考資料2】

#### (単体)

- 仮に、将来的に、銀行（単体）が従来は認められていなかった機能（資産運用等）や一般事業を営むこととなる場合に、

#### 例1) 信用創造に係る機能群と資産運用を同時に担う主体

- ・ 信用創造に係る機能群等（一体として保護すべき機能群等）については、セーフティネットにより一体として保護する一方、その他の機能等については分離し、別途必要な保護を講じる、といった対応も考えられるが、どう考えるか。
- ・ この場合、「一体として保護すべき機能群等」と「その他の機能等」とは、平時から、実効性があるかたちで分離しておく必要があるとも考えられるが、どう考えるか。

#### 例2) 決済専門銀行

- ・ 決済専門銀行のように限定された機能のみを担う「銀行」については、その規模が一定以下の場合、一般的な銀行と同様のセーフティネットを適用する必要はないとも考えられるが、どう考えるか。
- ・ この場合、例えば、決済に必要な資金を供託等により予め分離・保全しておくことにより、破綻等の前後における決済の履行を確保する必要があるとも考えられるが、どう考えるか。

### (連結)

- 仮に、将来的に、持株会社傘下に、銀行を含む金融子会社と、一般事業を営む一般事業子会社が併存する「金融・一般事業グループ」が出現することとなった場合、グループの危機時において、1) グループ内の金融関連子会社又は一般事業子会社のどちらかを円滑・迅速に売却できるようにする観点、2) 円滑な破綻処理を可能にする観点、などから、例えば以下についてどう考えるか。
  - ・ 平時より、グループ内企業間の相互関連性（グループ内企業間の取引やサービスの共用等）の低減を図る必要があるとも考えられるが、どう考えるか。
  - ・ 平時より、組織形態・グループ構造等の複雑性の低減を図る必要があるとも考えられるが、どう考えるか。

(注) 大規模金融機関（グループ）の破綻処理可能性（resolvability）の向上は、国際的な議論においても論点となっている。例えば、大規模金融機関については、平時から当局も関与して破綻処理計画（Resolution Plan）を策定することなどが求められている。

### (4) その他

- 今後、仮に、デジタル通貨が普及したり、金融分野と非金融分野のビジネスの融合がさらに進展したりした場合、業務範囲規制・財務規制やセーフティネットをめぐる論点に、どのような影響を及ぼすと考えられるか。今回検討した論点は不変なものなのか、あるいは変容がありうるのか。
- このほか、検討すべき論点はあるか。