

銀行代理店制度見直しの論点について

1. 経緯等

情報通信技術の発展、利用者ニーズの多様化等を踏まえ、インターネット専門銀行、コンビニエンス・ストア等の店舗網にATMを設置し、主として決済サービスの提供を行う業務形態など、新たな形態の銀行業が出現している。また、インターネットバンキング、テレフォンバンキングなど、銀行へのアクセスチャネルも多様化している。

このような動きの中、当審議会は、平成14年9月、「中期的に展望した我が国金融システムの将来ビジョン」において、市場メカニズムを中核とした複線的金融システムに変革し、望ましい資金・リスク配分を可能とする観点から、「金融システム全体を見たときに、資金提供者である個人のリスク選好やライフサイクルに応じてタイプの異なる多様で魅力的な金融商品が提供されることが重要である。…将来的には、経営の健全性を配慮しつつ、少なくとも代理などの形で間接的に提供すること」と答申した。

最近の金融制度改革においては、このようなビジョンに沿って、銀行の営業所の設置等のいわゆる店舗規制が認可制から届出制に規制緩和されるとともに（平成14年4月1日施行）、証券仲介業の創設（平成16年4月1日施行）及び銀行等に対する同制度の解禁（同年12月1日施行）、信託契約代理店等の創設（同年12月30日施行）など、金融商品の販売チャネルの多様化・拡充が図られてきている。

銀行代理店については、従来から銀行の100%子会社に限定するとともに、専門義務を課すことにより、銀行法上銀行店舗と実質的に同一視すべきものとして規制してきた。

一連の規制改革においては、銀行代理店も銀行店舗と同様に、認可制から届出制に改められるとともに、金融機関代理店制度の創設等が行われてきたが（平成14年4月1日施行）、100%出資規制、専門規制により実質的に銀行店舗と同一視した規制体系を維持したままでは、機動的な代理店設置が難しい、多様な顧客ニーズに十分対応できないなど、十分に活用されているとはいえない状況にある。

こうした中で、上記中期ビジョンに沿って柔軟で戦略的な店舗・営業戦略において代理店制度を活用できるようにするとの観点から、昨年3月19日に閣議決定された「規制改革・民間開放3か年計画」において、「銀行代理店制度については、金融機関の健全性や決済システムに与える影響等の観点を踏まえつつ、資本関係規制等の制度の見直しを行うこととし、平成16年度中に検討を行い、措置する。」こととされたところである。

2. 代理店制度見直しの基本的枠組み

————— 前回の当部会における議論等について —————

(検討状況についての前回の部会における事務当局からの説明)

1. で述べた経緯等を踏まえ、今後の銀行代理店制度については、100%出資規制や專業規制により代理店を銀行店舗と同一視してきた現行の枠組みを改め、銀行と顧客の間に立って銀行のために金融商品の販売や金融取引をとりもつ行為を営業として行う者を、銀行代理業（仮称）として、銀行法上正面から位置付け、より自由で柔軟な制度とすることが適当ではないか。

(参考)

12月14日の第二部会会合資料から抜粋

論 点

- 現行規制の緩和・撤廃
 - ・ 出資規制
 - ・ 專業義務
 - ・ 業務範囲
- 円滑かつ安全な決済システムの維持、金融機関の健全性の確保等のため制度の改正
 - ・ 行為規制（顧客説明、誤認防止、分別管理、利益相反の防止等）
 - ・ 開業規制（人的構成、財産的基礎、システム・体制の整備等）
- その他

(当部会における議論)

(1) 基本的方向性

- ・ 店舗戦略は銀行の経営戦略の根幹であり、金融機関の創意工夫による新たなビジネスモデルを展開できるよう、規制緩和・規制改革を進めていくべきである。
- ・ 銀行代理店について、100%出資規制や專業規制を撤廃すれば、店舗運営のコストを抑えつつ、利便性を確保する有益な手段となりうる。
- ・ 今後、金融サービスの過疎地等におけるアクセスを確保する必要性が

社会政策上も重要になるため、銀行代理店制度について抜本的な規制緩和を行うことにより、これを基礎的銀行サービスへのアクセスを確保する手段として活用することが考えられる。

- ・ 海外の金融機関によって行われている取引が、現行の銀行代理店に係る 100%出資規制や専門規制などが障害になって行えないなど、現行規制が日本の金融市場が海外に比べて遅れている原因となっていると指摘されている。
- ・ 銀行代理店を銀行法上認知して、100%出資規制や専門義務等の規制を緩和するという方針は、従来から規制改革会議で十分議論して決めたものであり、着実な実施が求められる。
- ・ 日本では、銀行店舗は減少が続いているが、アメリカでは、過去 20 年間で銀行の数は大幅に減少している一方で、営業店は増加している。これは、米国では代理店制度などの活用により低コストで効率的な店舗運用が行われてきているからと推察される。金融サービス提供に関する国民にとっての利便性向上、とりわけ過疎地のキャッシュアクセスポイントの確保の観点から、柔軟な銀行代理店制度は有力な手段であり、規制改革を進めていく必要がある。

(2) 具体的制度設計における留意点

- ・ 行為規制や参入規制等の具体的な制度設計に当たっては、過疎地における金融サービスのアクセスポイント（ライフライン・バンキング）から、大規模なホールセール取引やデリバティブ取引等の国際的な業務まで、多種多様な活用方法が考えられることから、一律の規制ではなく、業務内容、規模等に応じて柔軟な規制体系とすべきである。
- ・ 柔軟な規制の仕組みとしつつ、お金を扱うのであるから、資金の分別管理その他不当な扱いが行われることのないよう、押さえるべき点は押さえる必要がある。
- ・ 銀行代理店による金融取引の結果は、銀行本体に帰属することから、銀行業務の健全性の観点からのチェックは当然必要であり、代理店を利用した様々な形態の取引はできるようにしつつ、銀行代理店に対し、銀行を経由してだけでなく、直接に規制、監督するようにするという考え方は、合理的かつ適切である。
- ・ 銀行は、預金、貸出、為替といった固有業務のほか、付随業務を行っているが、付随業務は免許等を必要とせずに行うこと、両替等の簡易な業務もあることから、付随業務のみを代理して行う者に対して

も代理業者規制を課すことについては疑問がある。

- ・ 巨大な代理店ができると、巨大な事業会社が小さい金融機関の代理店という形で実質的に当該事業会社が金融業務を行うような結果になる可能性もあることを踏まえて、適切なルール・規制が必要である。
- ・ 銀行代理店の業務において事故が起こった場合においても預金者や金融システムが保護されるよう適切な対応が必要である。
- ・ 配布資料に述べられている項目（行為規制（顧客説明、誤認防止、分別管理、利益相反防止）及び開業規制（人的構成、財産的基礎、システム・体制の整備等））はいずれも重要であるが、特に業務運営における厳格性が重要であり、委託元である銀行が代理店をきちんと管理・監督できる体制がしかれていることが必要である。

3. 具体的制度設計について

———— 本日の当部会における論点 ————

(1) 基本的考え方

- ・ 過疎地等におけるライフライン・バンキングの提供拠点といった小規模の代理店からホールセール的な複雑ないし国際的な業務を行う大規模代理店まで多様で幅広い形態を想定し、柔軟で使いやすい制度を構築する必要がある。
- ・ 円滑かつ確実な決済システムの維持、金融機関の経営・財務の健全性の確保に配慮する必要がある。

(2) 適切な業務遂行の確保

- ・ 銀行代理業務を的確に遂行するためには、業務の種類・態様に応じて一定の知識及び経験等の人的構成が確保されている必要があるのではないか。
- ・ 預金口座を介した決済手段の提供や為替取引を行うため、決済システムの安定性確保の観点から、代理店の規模や業務の種類・態様に応じて様々なレベルの体制があり得ることを前提としつつ、オンライン処理も含め、必要な体制整備が行われている必要があるのではないか。

(注) 規模については、例えば、過疎地の零細規模の代理店か、ホールセールの大規模代理店か等々、業務の種類・態様については、例えば、小額の預金の預入れ・払出し・振込み等に限定したいわばライフラインバンキングか、ある程度大規模な資金決済も取り扱うか、融資の取次ぎを行うかどうか等々に応じた人的構成・体制を求めることとするか。

- ・ 上記のような的確な業務遂行のための体制や人的構成は、多様な形態での代理店参入を前提とすれば、個人代理店か法人代理店か、あるいは取り扱う業務の種類・内容などに応じて決まってくるものであることから、これらを例えば許可等の参入規制の要件とする際には、多様な形態に応じて様々なレベルのものとするかどうか。
- ・ 一方で、体制や人的構成は、量的な差異であり、例えば、業務遂行能力としての知識経験は、リテール、ホールセールといった類型によって異なるものの、同一類型の中であれば、お金を取り扱うという業務の質的な面では同じという考え方についてどう考えるか。
- ・ 代理店は(後述の事故の際の顧客への責任の点を除けば)預金債務を自

ら引き受けるわけではないこと、代理店には多様な形態のものが想定されること等を踏まえれば、代理店自身に対し高度の財産的基礎を要求する必要性は高くないのではないか。

- ・ 代理店の行為の法律効果は銀行に帰属することから、委託元の銀行の財務・業務の健全性を確保する観点から、銀行は、代理業者に対するモニタリング、定期的な業務監査など、適切な管理・監督を行いうる体制・権限を整備する必要があるのではないか。
- ・ 代理業者には幅広い分野からの参入が可能となるため、例えば、大規模な事業者である代理業者自らが実質的には委託元の金融機関に代わって重要な意思決定に介入し銀行業務を行うという、いわば銀行業の免許制を潜脱する事態を防止する措置を講じるべきはないか。例えば、委託元の銀行が代理店を適切にコントロールできる関係を担保するような委託契約や業務体制、更には、経営判断や融資の決定など重要な意思決定は委託元の銀行本体が行うことを求める必要があるのではないか。
- ・ 他業を兼営する場合には、他業が銀行代理業に支障がないこと、安全な決済システムの維持といった公益を害しないこと等が前提になるのではないか。

(3) 顧客保護

- ・ 顧客保護の観点から、銀行代理業者に対し、説明義務、誤認防止、分別管理、利益相反の防止等の措置を講ずることを求めることが適当でないか。
- ・ (前述のとおり代理店自身に対しては高度な財産的基礎は求めないとしても、)顧客保護の観点から、業務遂行に当たって事故等により顧客に損害を与えた場合に備え、例えば営業保証金といった方法により一定の財産的な裏付けは必要ではないか。ただし、その水準は、多様な形態の代理店の活用が見込まれることから、業務内容、資産規模等に応じて段階的なものとするとともに、過度に高い水準なものとならないように配慮すべきではないか。
- ・ 代理業者が顧客に与えた損害を賠償することが困難な場合を想定して、顧客保護を図る観点から、証券仲介業制度、信託契約代理店制度における委託元の証券会社、信託会社の損害賠償責任規定をも参考にしつつ、代理業者に業務を委託した銀行の責任を明確化することとしてはどうか。

(4) その他

- ・ 協同組織金融機関についても、金融機関代理店を認めるべきではないか。