

銀行代理店制度見直しの論点整理（案）

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を提供する銀行など、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、代理などの形で間接的に提供することも考えられる」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、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こと、多様な顧客ニーズに十分対応できないことなどから、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. 銀行代理店制度見直しの基本的方向性

(1) 現行の銀行代理店制度は、銀行法上明確な位置付けがなされておらず、銀行代理店を銀行本体の支店と同一視して規制している結果、100%出資規制や専門規制が課されている。このため、海外の金融機関において行われている取引が行えない、あるいは、店舗運営にコストがかかるといった問題があり、金融機関の創意工夫による戦略的な店舗展開の障害となっている。また、我が国では一層のリストラが求められる中で、コスト圧縮のため、銀行店舗の減少が続いている。

他方、米国では過去 20 年間で銀行の数が大幅に減少する一方で、アウトソース等種々の方策を活用することにより、低コスト化を進めつつ営業店の増加が図られているとの指摘がある。

(2) 我が国においても店舗戦略は、銀行の収益向上の核となる重要な経営戦略の 1 つであり、柔軟な店舗展開を可能とするために、銀行代理店については、従来の銀行本体の支店と同一視する硬直的な法体系から、より弾力的かつ柔軟な制度設計が可能となるよう、銀行本体とは別に銀行代理仲介業（仮称）を銀行法上で正面から位置付けることが必要である。

(3) このように銀行代理仲介業を、顧客と銀行の間に立って取引を行う業者として、制度を正面から位置付け、預金者保護、円滑かつ確実な決済システムの維持、金融システムの健全性を確保するための制度を整備することにより、銀行店舗と実質的に同一視した結果課されてきた出資規制や専門規制などは撤廃することができることとなり、その結果、金融機関の創意工夫によって効率的な店舗運営、国際的競争力、過疎地も含めた基礎的な金融サービスへのアクセス確保を通じて顧客サービスや利便性の向上が期待される。

3. 具体的制度設計

(1) 基本的考え方

- ① 銀行代理仲介業は、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、ホールセール的で複雑な国際業務を行う大規模代理店まで幅広く多様な形態での活用が想定されることから、柔軟で使いやすい制度を構築すべきである。
- ② また、預金者保護、決済システムの安定性確保、銀行代理仲介業者の業務の健全性確保の観点から、銀行代理仲介業者については、参入の適格性や行為規制について最小限度の規制を設けることが考

えられる。

- ③ なお、銀行法は、銀行が決済システムの一翼を担っていることから、その健全性を担保するため免許制をとっており、銀行代理仲介業についても、銀行免許制の潜脱とならないような制度の枠組みとなっている必要がある。

(2) 適切な業務遂行体制の確保

金融システムの安定性確保の観点からは、預金業務や為替業務が確実に行われることが不可欠である。銀行代理仲介業者となる者が、このような確かな業務遂行能力があることを担保するためには、一定の知識及び経験等の人的構成が確保されるとともに、オンライン処理を含め、必要な体制整備が行われていることが必要と考えられる。また、他業を兼営する場合には、銀行代理仲介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と考えられる。

他方、銀行代理仲介業者は委託元の金融商品・サービスを販売するものであり、自らのバランスシートを用いて預金を引き受けないことから、高度な財産的基礎を求める必要性は高くないのではないかと考えられる。

銀行代理仲介業者については、大規模なものから小規模なものまで多様な形態での活用が想定されることから、柔軟な制度の枠組みとするためには、業務の種類や態様に応じ、要求される人的構成や体制整備に段階的に差異を設けることが考えられる。

他方、仮にこのような柔軟な仕組みを採るとしても、自由なビジネスモデルの展開を確保する観点から、業務の種類や方法を直接規制するような結果とならないよう、例えば一定の適格性を備えれば、行える業務の種類や範囲については、ある程度一律に認めることが適当であるとも考えられる。

(3) 顧客保護及び適正な業務遂行の確保

銀行代理仲介業者に対しては、顧客保護のため、一定の行為規制など、顧客の立場に立った透明なルールを明確化する必要がある。

① 分別管理

銀行代理仲介業者は、専業義務の撤廃によって他の事業との兼業が可能となるが、顧客から受け入れた資金は、預金や為替を通じ決済に使用される資金であり、決済システムにおける信用の連鎖にも

関わることから、銀行代理仲介業者による他の事業への流用等を防止する必要がある。このような観点から、銀行代理仲介業者は、的確に代理仲介業務を遂行し、確実に委託元である銀行に受払いが行われるよう、顧客資金の分別管理を徹底する必要がある。

② 誤認防止

銀行代理仲介業者は、專業義務の撤廃によって預金や貸出、為替などのほか、多様な金融商品も取り扱うことが可能となることから、どのような業種の資格において、どのような商品を取り扱っているのか等について、顧客に誤解が生じないよう誤認防止措置を講ずる必要がある。

③ 顧客への説明義務

銀行代理仲介業制度においては、出資規制、專業規制が撤廃されることにより、一つの銀行代理仲介業者が複数の金融機関の銀行代理仲介を行うことが可能となる。このため、銀行代理仲介業者は、顧客に対し、どの金融機関のために、代理・媒介のどちらの立場で業務を行っているのか等について十分に説明を行う必要がある。

④ 委託元の銀行の責務

決済システムの安定性確保、利用者の保護、委託元の銀行の財務業務の健全性の確保という観点からは、委託元の銀行が銀行代理仲介業者の業務の適切な遂行を確保することが不可欠であり、銀行代理仲介業者が適切に業務を遂行するため、委託元の銀行が適切に銀行代理仲介業者を管理・監督すべきである。また、経営判断や融資の決定などにおける重要な意思決定については、委託元の銀行自らが責任をもって行うべきと考えられる。

さらに、銀行代理店制度の見直しは店舗規制の緩和であり、チャネルの多様化を通じ、銀行の経営陣が自由度を得ることから、銀行代理仲介業務の遂行にあたって顧客に与えた損害について、銀行に然るべき責任が発生することは当然であり、顧客保護の観点からも、銀行の責任の明確化を図るべきである。

我が国の金融関連法制においては、代理仲介業者が顧客に与えた損害を賠償することが困難な場合に備え、証券仲介業制度、信託契約代理店制度においては、委託元の証券会社、信託会社の損害賠償責任を負うこととされており、これらの法律を参考にしつつ、銀行の責任を明確化することが考えられる。

⑤ 営業保証金

顧客保護の観点から、銀行代理仲介業者が顧客に損害を与えた場合に備えて、営業保証金を求めることが考えられる。これに対しては、営業保証金は、少額では事故発生時に効果があるものではなく、金額を高くすれば参入障壁になりかねないことから、むしろ、営業保証金以外に工夫があり得ないか幅広い検討が必要である、という意見があった。

営業保証金制度については、顧客に与えた損害の保証という意味合いだけでなく、モラルハザード的な行為を防止する制度であるとも考えられるが、顧客保護、適切な業務遂行体制の確保という観点も含め、最低資本金、純資産規制、自己資本比率、営業保証金等の他の金融関連法制に設けられている財産的基礎や海外の事例等を踏まえつつ、対応を検討する必要があると考えられる。

⑥ 利益相反行為の防止

銀行代理仲介業者がその業務の遂行の過程で、顧客等の犠牲で自己又は銀行の利益を図るといった利益相反行為を防止するため、適切な措置を講じる必要がある。この点に関連し、過去、銀行経営者による個々の利益相反行為の積み重ねが、更にはいわゆる機関銀行化による不適切な融資が金融機関の破綻につながった事例があり、金融システムの健全性維持の観点からも利益相反行為を規制する必要があるとの意見があった。

なお、銀行に対して損害を及ぼすような利益相反については、委託元の銀行による銀行代理仲介業者の管理・監督という自己責任に委ねるべき問題であり、責任を負う銀行は慎重に銀行代理仲介業者を選択するメカニズムが働くこと等を考慮すると、事前に行為規制により禁止する必要はない、との意見があった。

預金や為替は業務が標準化されており、個々の代理仲介業務について銀行代理仲介業者の裁量の余地は少ない。また、一般に、融資の審査、決定のような銀行経営上重要な事項については、銀行代理仲介業者に包括委任されるのではなく、むしろ銀行自身が行うことになると思われる。こうしたことを踏まえると、銀行代理仲介業者の利益相反行為は、銀行本体が他業を兼営する場合に比べ、生じるおそれは少ないと考えられ、銀行代理仲介業者に対し、必ずしも業際的な弊害防止措置は必要ないのではないかと考えられる。

この点に関し、証券・保険といった銀行以外の他業態の金融機関が、顧客保護、安定的な業務の遂行を図る観点からの一般的な要件を満たせば、銀行代理仲介業者になることができるようにする必要があるとの意見があった。

このような議論を踏まえ、利益相反行為の防止については、非常に幅広いものが考えられるため、具体的にどのような代理店についてどのような利益相反を防止しようとしているのかを考える必要があるとの意見もあり、法案化にあたっては、規制が必要となる具体的なケースを十分に整理し、真に必要な規制の内容を検討する必要がある。

(4) その他

① 銀行代理仲介業務の範囲

以上のような制度や規制を設ける趣旨は、銀行代理仲介業者が預金、貸出、為替といった銀行の固有業務を行うことに由来するものである。

こうした銀行の中核的業務に関する代理・仲介が、まずは本制度の対象となることはいうまでもないが、さらに、取引形態が近年ますます複雑化・高度化していることから、銀行代理仲介業の規制対象とすべき業務については、実務の実態を踏まえつつ、決済システムの安定性の観点から、更に検討が必要である。

ただし、付随業務については、デリバティブ取引等銀行の健全性に大きな影響を与えるものもあり、何らかの歯止めが必要とする考え方もあり得るが、免許等を必要とせずに営みうること、両替等の簡易な業務もあることから、委託元の銀行による代理仲介業者に対する適切な管理・監督を前提とすれば、付随業務のみを代理する者に対して参入規制を課すことは望ましくないとの意見があった。

② 協同組織金融機関

顧客ニーズに的確に応えるとともに、同業態や他の業態との連携を通じて、相互の得意分野を生かすことが可能となるよう、協同組織金融機関も、金融機関の代理仲介業者となることができるよう必要な手当てを行うべきである。

4. おわりに

本「論点整理」は、当部会における銀行代理店制度の見直しに関する議論を整理したものであり、今後の法案策定の過程において当局が活用しつつ、然るべき成案をとりまとめることを期待したい。