

金融審議会

銀行制度等ワーキング・グループ報告

- 経済を力強く支える金融機能の確立に向けて -

2020年12月22日

目次

はじめに	1
第1章 社会経済情勢の変化を踏まえた銀行の業務範囲規制等のあり方	
1. 背景	3
2. 銀行	
(1) 業務範囲規制	6
① 子会社・兄弟会社	6
② 本体	8
③ その他	9
・ 従属業務	
・ 共通・重複業務	
(2) 出資規制（議決権取得等制限（5%・15%ルール））	10
(3) 外国子会社・外国兄弟会社の業務範囲（国際競争力の強化）	13
(4) 銀行主要株主規制等	14
3. 協同組織金融機関	17
4. 保険会社	17
第2章 地域における金融機能の維持	
1. 背景	20
2. 対応の方向性	
(1) 兼業の代理業者による貸付けの代理・媒介の制限緩和	20
(2) 地域密着型の持続可能なビジネスモデルと非上場化	21
(3) 資金交付制度の創設	22
第3章 その他所要の対応	
1. 合併転換法関係	26
2. 預金保険法関係	27
3. 金融機能強化法関係	29
おわりに	30

「銀行制度等ワーキング・グループ」メンバー等名簿

2020年12月22日現在

座長	神作 裕之	東京大学大学院法学政治学研究科教授		
座長代理	森下 哲朗	上智大学法科大学院教授		
メンバー	岩下 直行	京都大学公共政策大学院教授		
	大庫 直樹	ルートエフ(株)代表取締役		
	翁 百合	(株)日本総合研究所理事長		
	小倉 義明	早稲田大学政治経済学術院教授		
	加藤 貴仁	東京大学大学院法学政治学研究科教授		
	河野 康子	一般財団法人日本消費者協会理事		
	後藤 元	東京大学大学院法学政治学研究科教授		
	坂 勇一郎	弁護士(東京合同法律事務所)		
	高田 創	岡三証券(株)グローバル・リサーチ・センター理事長エグゼクティブエコノミスト		
	西原 里江	JP モルガン証券(株)株式調査部エグゼクティブディレクター		
	野崎 浩成	東洋大学国際学部グローバル・イノベーション学科教授		
	村岡 隆史	(株)経営共創基盤代表取締役 CEO		
	家森 信善	神戸大学経済経営研究所教授		
オブザーバー	全国銀行協会	全国地方銀行協会	第二地方銀行協会	国際銀行協会
	全国信用金庫協会	全国信用組合中央協会		
	生命保険協会	日本損害保険協会		
	財務省	日本銀行	預金保険機構	

(敬称略・五十音順)

はじめに

日本における人口減少や少子高齢化は深刻さを増している。特に、東京圏を除く地方における生産年齢人口の減少は著しい。こうした中、地域の社会経済を活性化していくことが喫緊の課題である。

加えて2020年1月からは、新型コロナウイルス感染症が社会経済全体に大きな影響を与えている¹。足許では、以下の指摘もある。

- テレワークの経験により地方移住への関心が高まるなど、国民の意識・行動に大きな変化が生じている。こうした中、デジタル化と併せて、地方創生に向けた取組みを加速する必要がある²。
- 企業の財務をめぐる局面は、今後、非流動性（illiquidity）から支払不能（insolvency）に移行する³可能性もある。また、企業は、ポストコロナに向けて、サービス提供の非対面化・デジタル化や、サプライチェーンの再構築などにも対応していかなければならない。

こうした課題への対応にあたり、金融機関が果たすべき役割は大きい。

一方、金融機関自身をめぐるのは、資金需要の継続的な減少や低金利環境などにより経営環境が厳しさを増している⁴。また、金融システム全体を見渡すと、1990年代以降の長期的な経済停滞や足許の低金利環境、企業部門全体としての資金余剰などを背景として、間接金融部門における緩和的な融資態度が常態化しているとの指摘もある。

金融機関は、自らが持続可能なビジネスモデルを構築した上で、日本経済の回復・再生を支える「要」として以下の役割を果たしていくことが期待される。

- 人口減少や少子高齢化に直面する地域の社会経済の課題解決に貢献すること
- ポストコロナに向けて対応を進める企業・産業を力強く支援すること
- 「目利き力」をさらに強化し、成長分野に資金を供給すること

¹ 例えば、人の移動が世界規模で縮小したことにより、地方創生の牽引役の1つであったインバウンド需要は大幅に減少した。また、外出控えやイベントの中止・自粛などもみられ、新型コロナウイルス感染症の影響は、小売業、宿泊業、飲食サービス業などを中心に幅広い業種・企業に及んでいる。

² 『まち・ひと・しごと創生基本方針2020』（2020年7月17日閣議決定）

<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/r02-07-17-kihonhousin2020hontai.pdf>>

³ 国際決済銀行（BIS）『年次経済報告書（Annual Economic Report）』（2020年6月）

⁴ 地域銀行（全体）のコア業務純益は過去15年間で約4割減少した。また、金融機関には、マネーロンダリング・テロ資金供与対策などのコンプライアンスやサイバーセキュリティに関して、収益に直結しない負担が増大しているとの指摘もある。

これらを踏まえ、2020年9月11日の金融審議会総会において、金融担当大臣より以下の諮問が行われた。

『 人口減少など社会経済の構造的な課題や新型コロナウイルス感染症等の影響を踏まえ、金融システムの安定を確保しつつ経済の回復と持続的な成長に資するとの観点から、銀行の業務範囲規制をはじめとする銀行制度等のあり方について検討を行うこと 』

金融審議会はこの諮問を受けて「銀行制度等ワーキング・グループ」（以下「本ワーキング・グループ」という）を設置した。本ワーキング・グループは、デジタル化や地方創生など持続可能な社会の構築に資するための銀行の業務範囲規制等の見直しや、地域における金融機能維持のための方策について検討した。

本報告は、本ワーキング・グループによる7回にわたる審議の結果をとりまとめたものである。

第1章 社会経済情勢の変化を踏まえた銀行の業務範囲規制等のあり方

1. 背景

(1) 経緯

預金を受け入れ、信用創造や決済システムの担い手である銀行・銀行グループの業務範囲等をどのように考えるのかは、常に重要な課題であり続けてきた。

1997年の銀行法改正（兄弟会社業務範囲規制の創設）に先立つ金融制度調査会の答申⁵では、

- 技術革新などを背景に金融サービスの高度化・多様化が進展し、金融関連分野と一般事業との境界が必ずしも明確に区分できなくなってきたこと
 - 兄弟会社は、子会社と比較してリスク遮断の面で優れていること
- などから、兄弟会社の業務範囲については、社会経済情勢などの変化に応じて弾力的に対応していく必要があることが指摘されている。

続く1998年に公表された「新しい金融の流れに関する懇談会」の報告⁶では、

- 金融の機能面でのアンバンドリングやリバンドリングなどを通じた新しい金融商品・サービスの提供が活発化していること
 - 縦割りの業法中心の法体系は、競争やイノベーションの促進と、利用者保護の両面で制度的な障害となるおそれがあること
- などから、機能に着目した横断的な金融法制を整備する必要性が指摘されている。

また近年では、

- 制度面で、子会社・兄弟会社としての銀行業高度化等会社（以下「高度化等会社」という）の創設（2016年）や、銀行本体の付随業務への保有情報の第三者提供業務の追加（2019年）などが行われるとともに、
- 基本的な考え方について、2018年の金融審議会「金融制度スタディ・グループ」（以下「スタディ・グループ」という）において整理が行われた。

⁵ 金融制度調査会『我が国金融システムの改革について - 活力ある国民経済への貢献 -』（1997年6月）
<https://www.fsa.go.jp/p_mof/singikai/kinyusei/tosin/1a602.htm>

⁶ 新しい金融の流れに関する懇談会『論点整理』（1998年6月）
<https://www.fsa.go.jp/p_mof/singikai/nagare/tosin/1a031aa1.htm>

スタディ・グループの中間整理⁷においては、

- 銀行の業務範囲規制の趣旨⁸のうち、利益相反取引や優越的地位の濫用、他業リスクは、今後も適切に防止・管理される必要がある。一方、本業専念による効率性の発揮については、銀行・銀行グループに期待されるサービスの外縁が変容していく中、今日的な検討が必要であること
 - 検討の際は、①銀行持株会社を頂点とする銀行グループと、銀行を保有する一般事業会社グループとの間の規制のイコールフットィング、②銀行業と商業（コマース）の分離、などが論点となること
 - セーフティネットで保護すべき部分とそれ以外の部分を平時から分離可能とし、経営の健全性が損なわれた場合などに円滑・迅速に分離させる措置を、実効性に配慮しつつ検討する必要があること
- などが指摘されている。

(2) 検討の視点

今回の審議に先立ち、有識者⁹に依頼して、日本・米国・英国・ドイツそれぞれの銀行の業務範囲規制について、経緯や現状の研究、経済学的考察を行った（「銀行の業務範囲規制に関する調査・研究プロジェクト」（以下「プロジェクト」という））。

銀行の業務範囲規制のさらなる緩和を考えるにあたっては、上記(1)に挙げた検討の積上げや、利益相反取引の防止、優越的地位の濫用の防止などの規制の趣旨のほか、プロジェクトの報告でも指摘されたように、セーフティネットの

⁷ 金融審議会 金融制度スタディ・グループ『中間整理 - 機能別・横断的な金融規制体系に向けて - 』（2018年6月）

https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20180619/chukanseiri.pdf

⁸ 従来、主に、①利益相反取引の防止、②優越的地位の濫用の防止、③他業リスクの排除、④本業専念による効率性の発揮、の4点にあるとされてきた。

⁹ ①岩原紳作 早稲田大学法学部教授、②内田浩史 神戸大学大学院経営学研究科教授、③加藤貴仁 東京大学大学院法学政治学研究科教授、④小出篤 学習院大学法学部教授、⑤後藤元 東京大学大学院法学政治学研究科教授、⑥松井智予 東京大学大学院法学政治学研究科教授の6名。6名による報告が、金融庁金融研究センターのウェブサイト（<https://www.fsa.go.jp/frtc/seika/seika.html>）に公表されている。このうち岩原紳作教授の報告は、例えば以下を述べている。：(1)銀行の業務範囲規制や出資規制の趣旨のうち、今日特に重要なものは、他業が固有業務の健全性を損なうことを防ぐことや、固有業務と他業との間の利益相反を防ぐことである。(2)将来的には、業務範囲や出資を「原則自由」とした上で、特にリスクの高い特定の業務に限り規制を課すことも考えられる。(3)もっともその場合には、健全性や利益相反に係る規制などのみでリスクを十分に管理できるのか、検査・監督や破綻処理制度などの面において充分に対応できるのかなど、なお検討が必要である。また、こうした自由化により、銀行の収益改善や地域経済の振興が本当に図られるのか、実証的・実務的な検討が必要である。(4)加えて、銀行がセーフティネットの存在ゆえに一般事業会社よりも低い金利で資金調達ができ、その資金を使って他業において競争上有利に業務を行えるといったことなどが問題になる。

存在にも留意する必要がある。ここで、セーフティネットとは、平成金融危機以降累次にわたり整備・拡充されてきた預金者の保護や金融システムの安定確保のための枠組み（下記「参考」を参照）である。

- 参考 銀行・銀行グループをめぐるセーフティネットは、
- 預金全額保護のために約 10 兆 4 千億円という巨額の国民負担が確定し、金融機関に対する 8 兆円超の公的資本増強が行われた「平成金融危機」の経験
 - 2008 年の世界金融危機の経験
- なども踏まえ、整備・拡充されてきた¹⁰。
- 現在では例えば、以下の枠組みが存在する。
- 銀行破綻時などに、預金保険機構が一定額の保険金支払いなどを行う（通常の預金保険制度（公保険。責任準備金が不足した場合には政府保証を付して資金調達がなされることもあり得る）
 - 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られる「金融危機対応措置」（資本増強・資金援助・一時国有化）
 - 金融システムの著しい混乱が生じるおそれがあると内閣総理大臣が認めるときに講じられる「秩序ある処理」（流動性供給・資本増強・資金援助。グループを一体として処理することもあり得る）
 - 地域における金融仲介機能の適切な発揮のために行われる金融機能強化法に基づく資本参加（本則・新型コロナウイルス感染症等特例）

規制緩和の結果、銀行・銀行グループが一般事業において大きな損失を被り、公的なセーフティネットに負担が生ずる事態は避けるべきである¹¹。また、銀行・銀行グループが、上記のセーフティネットや中央銀行の「最後の貸し手」機能¹²を背景とする財務面の優位性¹³を不適切なかたちで活用し、一般事業会社の事業機会を奪うような事態はあってはならない。

本ワーキング・グループは以上に配意した上で、ポストコロナの日本経済の回復・再生、デジタル化や地方創生など持続可能な社会の構築に向けて、銀行・銀行グループの業務範囲の拡充などを提言するものである。

¹⁰ セーフティネットの整備・拡充に伴う金融機関におけるモラルハザードの問題も指摘されてきた。

¹¹ 資金需要の継続的な減少や低金利環境などにより経営環境が厳しさを増す中、むしろ、他業を営むことによって銀行・銀行グループの収益が改善し、公的なセーフティネットに負担が生ずる蓋然性は低くなる可能性がある、との指摘もある。

¹² 「最後の貸し手」機能は、典型的には、健全な金融機関の一時的な資金不足への対応であるが、近年では各国中央銀行が連携して外貨流動性不足に対応する「最後のグローバルな貸し手」（Global Lender of Last Resort）などのかたちで発展してきているとの指摘もある。

¹³ 例えば 2000 年代の米国では、世界的なコモディティ価格の上昇を背景に、金融グループが現物コモディティ業務を拡大した。米国の大手金融グループは、発電施設の運営・管理・電力販売、天然資源の取引・保管・輸送などをも営み、ピーク時には、単一の金融グループが北米の年間アルミ消費量の 25% を集積していたとの指摘もある。

なお、今日の低金利環境においては、その優位性は従来と比較すれば低下してきているとの指摘もある。

2. 銀行

(1) 業務範囲規制

今回、銀行・銀行グループが営むことができる他業の範囲を拡充するにあたり、以下の基本的な考え方に立つことが考えられる。

- 他業リスクの排除の観点から、本体・子会社・兄弟会社で認められる業務の範囲は異なってくる。この点、前述のスタディ・グループの議論も参考に、他業は、セーフティネットで直接保護される銀行本体との間で一定のリスク遮断がなされている子会社・兄弟会社を中心に営むことを認めること
- 銀行法は、伝統的には、営むことができる業務の外縁を法令上明確に規定する枠組みである。こうした中、2016年に創設された高度化等会社の枠組みは、業務の外縁を法令上抽象的に規定した上で、認可を受けることを条件に幅広い業務を営む道を開いた。今回は、①この高度化等会社の考え方をさらに進めて業務の外縁を拡充するとともに、②高度化等会社の保有にあたって必要な手続きを、業務の実績やリスク、銀行・銀行グループの財務健全性やガバナンスに応じて緩和すること

① 子会社・兄弟会社

【高度化等会社の業務の拡充】

高度化等会社は、情報通信技術等を活用した銀行業の高度化や利用者利便の向上に資する業務を営むことが認められており、従来「他業」と整理されてきた業務をも営むことが前提とされている¹⁴。

銀行・銀行グループが高度化等会社を保有しようとする場合の認可（以下「他業認可」という）審査においては、通常の子会社・兄弟会社の保有に係る認可基準に加え、以下を確認することとされている。

- ア 出資が全額毀損した場合でも銀行等の財産・損益が良好であると見込まれること
- イ 優越的地位の濫用の著しいおそれがないこと
- ウ 利益相反取引の著しいおそれがないこと

¹⁴ ただし、2017年の制度施行以来、現在までに高度化等会社に係る認可を受けた会社は、フィンテック業務や地域商社業務を営むものがほとんどである。

これについて、前述した銀行・銀行グループに求められる役割に鑑み、高度化等会社がデジタル化に加え、地方創生など持続可能な社会の構築に貢献することを幅広く可能とすべく、法律に規定された業務の外縁をさらに拡充することが考えられる¹⁵。

また、これまで銀行・銀行グループが従属業務（後述：9頁）として営んできたバックオフィス業務の中には、グループ外にも幅広く提供されることで、提供先企業の生産性向上などを通じ地域の活性化に資するものがあると考えられる。そうした業務については、高度化等会社の認可の枠組みの中で¹⁶、収入依存度規制の制約なく営むことを可能とすることが考えられる。

【「一定の高度化等業務」の認可基準の緩和】

高度化等会社が現に営んでいる業務や今後営み得る業務のうち、

- 銀行・銀行グループ以外の担い手が十分に存在しないことなどにより、社会経済において、銀行・銀行グループが営むことへの期待が高いと考えられる業務や、
 - 金融業務との関連性から、銀行・銀行グループが営むことが社会的にも合理的であると認められる業務
- であって、
- これまでの業務の実施状況等に鑑みて他業リスクや優越的地位の濫用、利益相反取引の著しいおそれがあるとは認められない業務（以下「一定の高度化等業務」という）については、認可基準を緩和することが考えられる。

具体的には、業務の外縁を明確にする観点から「一定の高度化等業務」を内閣府令に個別列挙¹⁷した上で、上記ア～ウを含まない認可（通常認可）¹⁸を受けることにより、その業務を営む会社を保有可能とする¹⁹ことが考え

¹⁵ 業務の個別列挙は行わず、銀行・銀行グループの創意工夫次第で（「一定の高度化等業務」（後述）の範囲を超える）幅広い業務を営むことを可能とすることが適当である。なお、一般に、新しい制度については、解釈や運用が浸透・定着するまでに時間を要することがある。このため、金融機関による利用者ニーズなどに即した機動的な業務展開を後押しすべく、例えば高度化等会社の認可に際し金融庁が個別金融機関に示した考え方を可能な範囲で公表するなど、金融庁として制度の適切・円滑な利活用に向けて取り組むことが考えられる。

¹⁶ 高度化等会社の新設のほか、既存の従属業務会社が他業認可を受けて高度化等会社になることも考えられる。

¹⁷ 「一定の高度化等業務」には幅広い業務が該当し得るが、まずは、①フィンテック、②地域商社（在庫保有、製造・加工を原則行わないもの）、③自行グループ用に開発したアプリやITシステム（提供先企業用に一部をカスタマイズしたものを含む）の販売、④データ分析・マーケティング・広告、⑤登録型人材派遣、⑥ATM保守点検、⑦障害者雇用促進法上の特例子会社（が営む業務）、⑧地域と連携した成年後見（銀行グループが単独で成年後見業務を営むのではなく、地域連携ネットワークの中核機関などと連携して営むことも考えられる）、を規定することが考えられる。

¹⁸ 通常認可では、①銀行などの収支が良好であり、今後も良好に推移することが見込まれること、②銀行などの自己資本比率が適正な水準となることが見込まれること、③認可対象会社が業務を的確・公正に遂行することができること、などを確認することとなる。

¹⁹ 銀行・銀行持株会社に対しては、法律上子会社の経営管理義務が課されている。通常認可後の「一定の高度化等業務」の実施において、仮に優越的地位の濫用や利益相反取引が顕在化した場合には、銀行・銀

られる。なお、「一定の高度化等業務」は、今後の業務の実施状況やニーズの変化などを踏まえて機動的に変更していくことが考えられる。

【兄弟会社に係る特例】

兄弟会社は、子会社と比較してリスク遮断の面で相対的に優れているとの指摘を踏まえ、「経営の規律」と「経営の自由」のバランスに配慮しつつさらなる規制緩和を講じることが考えられる。

具体的には、財務健全性やガバナンスが一定以上²⁰であることについて認定を受けた銀行グループが、銀行の兄弟会社において「一定の高度化等業務」を営む場合は、個別認可を不要として届出制とすることが考えられる²¹。

② 本体

銀行本体は預金を直接受け入れることなどから、従来、その業務範囲は子会社・兄弟会社と比較して制限されてきた。一方で銀行本体は、銀行業に係る人材や技術などの経営資源を直接保有しており、子会社・兄弟会社と比較して銀行利用者のニーズに沿った機動的な業務展開が可能である。

こうしたことを踏まえ、銀行業に係る経営資源の有効活用にあたる範囲内において、銀行本体がデジタル化や地方創生など持続可能な社会の構築に資する業務を営めるようにすることが考えられる²²。なお、新たに認めるこの業務は、制度運用において銀行業との機能的な親近性の有無などによって制約が課されることがないよう、法令において個別に明確化すべき²³である。

具体的には、

- 銀行本体の法律上の付随業務に、銀行業に係る経営資源を主として活用して営む業務²⁴であって、デジタル化や地方創生など持続可能な社会の構築に資するものを追加し

行持株会社による経営管理責任が問われることとなる。

²⁰ ①財務健全性については、米国金融持株会社制度を参考に、持株会社およびその傘下の銀行すべての自己資本比率が10%以上であることを要件とし、②ガバナンスについては、内部統制の実効性や取締役会の独立性確保の観点から、例えば、銀行持株会社が指名委員会等設置会社であることを要件の1つとすることが、それぞれ考えられる。

²¹ 今後も引き続き、銀行本体へのリスク遮断などに係る子会社と兄弟会社の差異に応じて、両者の規制に差異を設けていく必要があるとの指摘もある。

²² 銀行には、優越的地位の濫用の禁止や利益相反管理体制の整備が義務付けられている。銀行はこうした規制を遵守し、新たな業務を営むことを通じて優越的地位の濫用や利益相反取引が生ずることがないようにする必要がある。

²³ 法令において個別に明確化することにより、「その他の付随業務」に係る監督指針上の要件（①銀行法第10条第1項各号・第2項各号に掲げる業務に準ずるか、②銀行業との機能的な親近性やリスクの同質性が認められるか、など）への該当性は問題とならない。

²⁴ その業務に係る需給次第で余剰となり得る能力を、新たに獲得することを基本的に伴わないと考えられる業務であることが要件となる。

- その具体的内容は内閣府令に定めて外縁を明確にし²⁵、制度の実施状況やニーズの変化などを踏まえて機動的に変更できる枠組みとすることが適当である。

③ その他

【従属業務】

銀行・銀行グループのバックオフィス業務にあたる従属業務は、それ自体は「他業」である。従来は、銀行グループが無制限に従属業務を営むことは適切でないと考えられ、収入依存度規制²⁶により従属業務が銀行・銀行グループのために営まれていることを確認してきた。

従属業務に含まれる業務の中には、前述の通り、グループ外にも提供されることで、提供先企業の生産性向上などを通じ地域の活性化に資するものがあると考えられる。しかしながら収入依存度規制が、こうしたグループ外への柔軟な提供を阻害しているとの指摘がある。

このため、以下の通り対応することが考えられる。

- 登録型人材派遣などについては、「一定の高度化等業務」や銀行本体の付随業務として規定し、収入依存度規制の制約なく営むことを可能とする
- これ以外の業務についても、他業認可を受けることで、高度化等会社において収入依存度規制の制約なく営むことを可能とする

また、厳しい経営環境にある銀行・銀行グループは、バックオフィス業務を共同化して合理化・効率化を図り、経営余力を捻出する必要がある。

このため、引き続き従属業務会社の枠組みを利用する銀行・銀行グループについても、以下の対応をとることが考えられる。

- 収入依存度規制に係る法令上の数値基準を撤廃する²⁷。これにより、

²⁵ 内閣府令には、まずは、①営業職員による渉外業務の際に行う高齢者など利用者の日常生活の支援（いわゆる「見守りサービス」など）、②自行用に開発したアプリや IT システム（提供先企業用に一部をカスタマイズしたものを含む）の販売、③データ分析・マーケティング・広告、④登録型人材派遣、⑤コンサルティング・ビジネスマッチング（従来「その他の付随業務」に該当するとされてきたが、内閣府令に規定して位置付けを明確化）、を規定することが考えられる。

²⁶ ①親銀行グループのみに業務を提供する場合、グループからの収入が総収入の 50%（ATM 保守点検業務などは 40%）以上であり、かつ、親銀行からの収入があること、②複数の銀行グループに業務を提供する場合、それらのグループからの合計収入が総収入の 90%以上であり、かつ、各グループの銀行本体からの収入があること。

²⁷ 必要に応じ、ガイドラインにおいて、法令上の数値基準に代わる「目安」を設定することが考えられる。

「『銀行等』のためにその業務²⁸を営んでいること」のみが、従属業務会社の要件となる

- 上記『銀行等』の範囲を拡充し、銀行・銀行持株会社の子法人等・関連法人等までを含める²⁹
- 複数の銀行グループに業務を提供する従属業務会社に係る規律を、親銀行グループのみに業務を提供する従属業務会社に係る規律と同様とする

【共通・重複業務】

銀行グループ内の会社に共通・重複する業務については、銀行持株会社が一元的に営むことにより、経営の合理化・効率化に資することがある。このため、グループの頂点に位置する銀行持株会社については、予め認可を受けることで共通・重複業務を営むことが認められている。

認可にあたっては、銀行持株会社が、人的構成に照らして共通・重複業務を的確・公正に遂行することができるか否かなどが審査される。

共通・重複業務は多岐にわたるが、例えば福利厚生に関する業務や事務用物品の購入・管理業務については、銀行持株会社による業務遂行能力の有無を認可審査において確認する必要はないと考えられる。このため、こうした業務については認可制から届出制に移行することが考えられる³⁰。

(2) 出資規制（議決権取得等制限（5%・15%ルール））

議決権取得等制限は、銀行・銀行グループの業務範囲規制の趣旨が、一般事業会社の議決権の取得・保有により没却することを防ぐためのものである³¹。

同時に、地域において資本金の供給主体が不足している状況に鑑み、

その際、例えば親銀行グループからの収入が減少しても一時的であれば問題にしないなど、可能な限り柔軟な枠組みとすることが望ましい。

²⁸ なお、従属業務の外縁は内閣府令において明確化される（現行制度と同じ）。

²⁹ 銀行の子会社・兄弟会社業務範囲規制の趣旨が、監督指針において、関連法人等にまで及ぼされていることとも整合的である。

³⁰ 加えて、銀行グループが経営合理化・効率化において採り得る選択肢を拡充する観点から、新たに、中間銀行持株会社（傘下の銀行などの経営管理を行うものに限る）が共通・重複業務を営むことを認めることも検討すべきと考えられる。

³¹ 金融審議会 金融分科会第二部会報告『銀行・保険会社グループの業務範囲規制のあり方等について』（2007年12月）〈https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20071218-2/01.pdf〉では、銀行・銀行グループによる株式保有拡大をめぐる、株式の持合いの復活や産業支配に関する懸念も指摘されている。

投資専門会社を通じた³²ベンチャービジネス会社や事業再生会社³³などへの出資については、相応の政策的合理性が認められるものとして議決権取得等制限の例外とされている。

ポストコロナにおいて銀行・銀行グループは、その「目利き力」やコンサルティング能力を強化し、ビジネスモデルの転換支援を含めた企業支援に一層積極的に取り組むことが求められる。銀行・銀行グループが、こうした求めに適切に対応できるよう、引き続き投資専門会社経由での出資を基本とし、個別性が高く資金調達が容易でない非上場の会社³⁴に関して、議決権取得等制限の例外を拡充することが考えられる。

なお、出資規制の緩和と併せて、株式保有に係るリスク管理の高度化を進めることも重要である。この点、企業が保有する非上場株式については、諸外国では公正価値評価を求めることが既に一般的となっている³⁵。銀行・銀行グループが非上場株式を保有する場合には、公正価値を勘案したリスク管理を行うことが適当である。

① 投資専門会社の業務範囲の拡大

現在、投資専門会社の業務は、出融資とそれに附帯する業務に限定されている。

これについて、投資専門会社のハンズオン支援能力を強化するため、コンサルティング業務などを業務に追加することが考えられる³⁶。

なお、投資専門会社がコンサルティング業務をも営むようになると、出融資先企業による投資専門会社への依存が高まり、事業再生の局面などにおいて優越的地位の濫用や利益相反取引のおそれが高まるとの指摘がある。銀行・銀行グループはこうした懸念に留意し、投資専門会社において顧客利益を保護するための体制を適切に整備することが求められる。

³² リスク遮断の観点から、銀行・銀行グループの出資は投資専門会社経由が基本とされている。出資先を「投資専門会社の投資先」と位置付けることで、出資先破綻などによる銀行・銀行グループのレピュテーション・リスクが一定程度低減できるとの指摘もある。なお、出資にあたっては、リスク管理や優越的地位の濫用・利益相反取引の防止などに配慮しつつ、専門的・機動的な判断を行う必要がある。銀行・銀行グループは、投資専門会社に必要な経営資源を十分に投入することが求められる。投資専門会社を設立する経営余力がない銀行については、他の銀行と共同で投資専門会社を設立することも考えられる。

³³ 銀行法上は、ベンチャービジネス会社は「新たな事業分野を開拓する会社」と、事業再生会社・事業承継会社は「経営の向上に相当程度寄与すると認められる新たな事業活動を行う会社」と、それぞれ規定されている。

³⁴ 上場会社については、市場を通じて広く一般投資家から資金を調達できることから、銀行・銀行グループが出資すべき必要性が相対的に低いとの指摘がある。また、銀行・銀行グループが上場会社株式の保有を進めることは株式持合いの懸念を増大させ、出資先企業のコーポレート・ガバナンス上も課題であるとの指摘がある。

³⁵ IFRS 第9号、米国会計基準。

³⁶ 銀行・銀行グループの投資専門会社による、非上場会社への出資・ハンズオン支援機能を活かす観点からは、コンサルティング業務などの追加に加え、非上場株式などの円滑な取扱いを可能にすることが重要との指摘もある。

② 地域経済の支援強化のための出資範囲の拡充

【ベンチャービジネス会社】

現在、銀行・銀行グループが出資可能なベンチャービジネス会社については、非上場であることや設立などから一定期間を経過していないことに加え、常勤研究者の人数などに関する数値基準を満たすことが要件とされている。

これについて、銀行・銀行グループによる出資を通じ、様々な業態における新たな事業分野の開拓を幅広く支援する観点から、ベンチャービジネス会社に係る要件を緩和することが考えられる。具体的には、常勤研究者の人数などに関する画一的な数値基準は撤廃した上で、銀行・銀行グループが「新たな事業分野を開拓する会社」か否かを個別に判断する枠組みとすることが考えられる。なお、非上場であることや設立などから一定期間を経過していないことは、引き続き要件とすることが考えられる。

【事業再生会社・事業承継会社】

現在、銀行・銀行グループが出資可能な事業再生会社については、非上場であることに加え、民事再生法の再生計画認可決定等が要件とされており、この結果、財務状況が相当程度悪化した会社が主な対象³⁷となっている。

これについて、銀行・銀行グループによる早い段階からの経営改善・事業再生支援を可能とする³⁸ため、事業再生会社に係る要件を緩和することが考えられる。具体的には、銀行・銀行グループ外の一定の第三者が関与して策定された経営改善・再生計画³⁹が作成されている会社とすることが考えられる。なお、非上場であることは引き続き要件とすることが考えられる。

また、少子高齢化の進展を背景に、事業承継支援のニーズは今後一層高まると考えられる。事業承継の機会を捉えて経営改善を図ろうとする企業も多い⁴⁰と考えられるため、事業承継会社の議決権の保有可能期間に係る要件は、事業再生会社と同程度まで緩和することが適切である。

³⁷ 銀行・銀行グループが出資可能な事業再生会社には、中小企業等経営強化法の経営革新計画の承認を受けた会社や産業競争力強化法の事業再編計画・特別事業再編計画の認定を受けた会社も含まれており、これらについては財務状況の悪化自体は要件となっていない。

³⁸ 足許、新型コロナウイルス感染症等によって特に深刻な影響を受けている飲食や宿泊関係の事業者は中小零細企業を中心であることなどから、企業の経営改善・事業再生支援は、特に地域金融機関が中心となっていく必要があるとの指摘もある。

³⁹ 経営改善・事業再生の実効性を確保するため、取引先金融機関が当該計画の作成に関与していることや自己資本の充実の必要性が当該計画の内容に含まれていることなどを要件とすることが考えられる。

⁴⁰ 銀行・銀行グループによる一般事業会社への出資は、引き続き投資専門会社経由を基本とする。ただし、事業再生会社に係る今般の要件緩和により、銀行本体による事業再生会社への出資範囲も拡大することとなる。これにより、事業承継を実施する会社を含めた経営改善・事業再生の早期の段階にある会社に対し、銀行本体が出資できることとなる。

【地域活性化事業会社】

現在、銀行・銀行グループは、事業の集約や再構築により地域経済を再生させる「面的再生」に取り組む会社（地域活性化事業会社）の議決権を、最大で50%まで取得・保有することができることとされている。

地域の「面的再生」の取組みは、今後さらに重要性を増すと考えられるところ、地域活性化事業会社のうち非上場のものについては、最大で100%の議決権取得を認めることが適当である。

(3) 外国子会社・外国兄弟会社の業務範囲（国際競争力の強化）

外国業務に経営資源を投じ、「海外で稼ぐ力」の強化を目指す銀行・銀行グループも存在する。適切なガバナンスやリスク管理の下で営まれる外国業務は、他の先進国や新興市場国・開発途上国の成長の果実を還流するという点において日本国内に利益をもたらすものとも言える。

現行制度上、銀行・銀行グループが買収した外国銀行などが保有する外国子会社については、それが業務範囲規制に抵触する場合⁴¹、買収後5年間以内に⁴²売却することが「原則」とされている。

また、一般事業を兼営する外国のリース会社や外国の貸金業者については、買収自体が認められていない。

これについて、

- 規制が、銀行・銀行グループによる外国銀行や外国のリース会社などの機動的な買収を阻害しないようにする観点
 - 規制が、これまで現地において一体として付加価値を創造してきた外国会社・外国会社グループを、不合理なかたちで分離・解体することを強いることがないようにする観点
- から見直しを行うことが考えられる。

具体的には、上記「原則」を変更し、以下のように取り扱うことが考えられる。

⁴¹ 銀行と商業（コマース）の分離に関する考え方は国ごとに異なる。このため国によっては、例えば銀行が、日本では保有が認められていないような一般事業会社を保有している場合もある。

⁴² 止むを得ない事情がある場合に限り、例外として買収後5年間を超える保有が可能だが、その場合1年ごとに承認を受ける必要がある。

買収した外国銀行などが保有する外国子会社については、

- 業務範囲規制に抵触するものであっても、一律に、買収後 10 年間は業務範囲規制の適用を猶予する
- その後については、
 - ・ 現地における競争上の必要性があれば、10 年間の猶予期間内に承認を受けることで、期間の制限なく継続的に保有することを認める
 - ・ これ以外の場合でも、止むを得ない事情があれば、1 年ごとに承認を受けることで売却までの間、業務範囲規制の適用を猶予する

また、一般事業を兼営する外国のリース会社や外国の貸金業者についても、

- 一律に、買収後 10 年間は業務範囲規制の適用を猶予することとした上で、
- その後については、現地における競争上の必要性があれば、10 年間の猶予期間内に承認を受けることで、期間の制限なく継続的に一般事業を営むことを認める

など、上記と同様の取扱いとすることが適当である⁴³。

(4) 銀行主要株主規制等

2000 年代初頭、インターネットの普及や人々のライフスタイルの変化などを背景として、一般事業会社による銀行業参入に向けた動きが本格化した。当時、こうした動きは、利用者への優れたサービスの提供や決済コストの低下による e コマースの促進、さらには金融業の活性化につながるものとして、基本的に歓迎すべきものとされた⁴⁴、⁴⁵。一方で、銀行経営への不当な影響力の行使を防ぐことなどを目的に、2001 年に銀行主要株主規制が創設された。

今日では銀行主要株主規制などに関し、以下の指摘が存在する。

- 銀行持株会社を頂点とする銀行グループについては、銀行の兄弟会社を含めたグループ全体に業務範囲規制などが課されている。一方、銀行を保

⁴³ このほか、銀行の海外支店について、銀行法が定める銀行本体の業務範囲を超えるものであっても、現地法令で認められている限りは幅広い業務を営むことを許容してほしいとの要望もあった。仮に、将来的に、こうした要望に関して検討を行う場合には、銀行本体は日本の利用者の預金を直接受け入れる主体であることなどにも配慮しつつ検討を進める必要がある。

⁴⁴ 金融審議会 第一部会『銀行業等における主要株主に関するルール整備及び新たなビジネス・モデルと規制緩和等について』（2000 年 12 月）

https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/f-20001221-3a.pdf

⁴⁵ いわゆるコンビニ ATM の普及により銀行口座の引出し・預入れなどの利便が格段に向上したり、実店舗を有しない一方で手数料水準が相対的に低い銀行が登場したりするなど、一般事業会社が保有する銀行は、利用者に相応の便益をもたらしてきた。

有する一般事業会社⁴⁶には銀行主要株主としての規制は課されるものの、銀行の兄弟会社には業務範囲規制などが課されない。こうした規制の差異の合理性が問われる。

- 銀行主要株主規制の創設から約 20 年間の社会経済情勢の変化を踏まえ、銀行主要株主規制や一般事業会社による銀行保有の今後のあり方について検討する必要がある。

こうした指摘も踏まえ、本ワーキング・グループは、銀行主要株主規制などに関し、現状の評価と今後の留意点について議論を行った。

① 現状の評価

一般事業会社が銀行を保有する場合の他業リスクや利益相反の問題は、銀行が一般事業会社を保有する場合のそれと同じであり、将来的には、銀行持株会社を頂点とする銀行グループと、銀行を保有する一般事業会社グループ（以下「事業親会社グループ」という）の業務範囲を共通とすることを目指すべき⁴⁷との指摘もある。

他方、今日一般事業会社が保有する銀行は、実態として事業性融資を広くは取り扱っていないなど、提供している銀行機能は限定的である。

また、銀行持株会社を頂点とする銀行グループの規制の差異に関しては、以下の点に留意する必要がある。

- 銀行グループの業務範囲規制は、これまでも累次にわたり緩和されてきた。今回の見直しにより、銀行グループが営むことができる一般事業の範囲は、さらに拡充されることとなる。
- 銀行グループについては、事業親会社グループと比較して充実したセーフティネットが整備されている⁴⁸。

このほか、一般事業会社が保有する銀行が、少なくとも現在までの間、それら以外の伝統的な銀行にはないかたちで課題を顕在化させたとは言い

⁴⁶ 具体的には、銀行法上、銀行の議決権を 20%（一定の場合には 15%）以上保有する者が「銀行主要株主」に該当する。

⁴⁷ 岩原紳作『銀行の業務範囲規制について』（2020 年 9 月）（金融審議会 銀行制度等ワーキング・グループ（第 1 回）配付資料）

<https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/ginkouseido_wg/siryoku/20200930/sankou1.pdf>

⁴⁸ 具体的には、金融システムの著しい混乱が生ずるおそれがあると認められるときに行われる「秩序ある処理」において、グループを一体として処理することもあり得るとされている。

難い⁴⁹ことを踏まえれば、現在銀行を保有している一般事業会社について、銀行主要株主としての追加的な規制を直ちに課す必要はないと考えられる。

② 社会経済情勢の変化を踏まえた今後の留意点

銀行主要株主規制が創設されてから今日までの間、社会経済情勢は大きく変化した⁵⁰。直近では、いわゆるビッグ・テックなどのテクノロジー企業の躍進が見られる。

こうした中、いわゆるデジタルプラットフォーム⁵¹をめぐっては、そのサービスが短期間で大規模に普及（マス・アダプション）し得ることが指摘されている。将来、単一のデジタルプラットフォームが保有する銀行が、短期間で日本の銀行機能の多くを担うようになる可能性も否定できない。

また、デジタルプラットフォームを含む影響力の大きな経済主体が銀行を保有し、銀行業に係る優越的地位をも利用することで、自社や関連会社に不当に優位なかたちで取引などを行う可能性も考えられる。

以上の将来的な課題に対応するため、引き続き、以下の観点から検討を行うことが考えられる。

- 事業親会社グループが保有する銀行について、その規模などに鑑みて金融システムに著しく大きい影響を及ぼし得ると考えられる場合には、グローバルなシステム上重要な銀行（G-SIBs）に課されるものを参考に、通常よりも厳格な自己資本規制を課す必要があるのではないか。加えて、銀行の危機時におけるグループによる支援など、システム上重要な業務を継続するために必要な方策を、平時より策定するよう求める必要があるのではないか。
- 事業親会社グループが銀行業を併せ営むことによって生ずる優越的地位の濫用⁵²などがなく、モニタリングを適切に行っていく必要があるのではないか。

⁴⁹ なお、事業親会社等が存在する銀行に関しては、監督指針において、「機関銀行化」の弊害防止の観点などから、子銀行の事業親会社等からの独立性確保や事業親会社等の事業リスクの遮断に関する留意事項が記載されている。

⁵⁰ 1990年代は、企業の時価総額について、世界の上位20社の一角を日本の銀行が占めることもあった。

⁵¹ デジタルプラットフォームは今日の社会経済の活力の向上や持続的発展にとって重要であると考えられる一方、決済方法や手数料などについて自社や関連会社を優遇しているとの懸念も指摘されている。

⁵² 例えば、①顧客との間で銀行業に係る取引を行うにあたって、グループの一般事業で取り扱う商品の購入を事実上強要したり、一般事業における競争者からの商品の購入を事実上妨害したり、②顧客との間で一般事業に係る取引を行うにあたって、グループ内の銀行と取引を行うことを事実上強要したり、グループ外の銀行と取引を行うことを事実上妨害したりすることが考えられる。

3. 協同組織金融機関

信用金庫や信用協同組合は地域密着型金融の重要な担い手である。現に一般社団法人を設立して成年後見業務を行うなど、地域に寄り添った独自の取組みを進めている。信用金庫や信用協同組合は、今後も地域経済の回復と成長を支え、さらには地域社会の課題解決に貢献していくことが求められる。

このため協同組織金融機関についても、

- 「協同組織金融機関の本来的な役割は、相互扶助という理念の下で、中小企業及び個人への金融仲介機能を専ら果たしていくことであり、この役割を十全に果たすべく、協同組織金融機関には、税制上の軽減措置が講じられている⁵³との考え方の下、従来、銀行に比して業務範囲などが制限されてきたとの経緯を踏まえつつ、
- 協同組織金融機関が保有する経営資源を地方創生等に役立てるという観点から、その業務範囲規制等について、銀行に係る見直しと同じ趣旨で見直すことが考えられる。

見直しの具体的な内容は、19頁の通りである。

4. 保険会社

保険会社においては、健康増進に係る啓発活動や高齢者の「見守り」、防災活動の支援などを通じて、地域社会、さらには持続可能な社会の構築への貢献を進める動きがみられる。また、保険会社・保険会社グループの中には、外国業務に経営資源を投じ、「海外で稼ぐ力」の強化を目指すものが存在する。

今般、銀行の業務範囲規制等の見直しを検討するに際し、保険会社の業務範囲規制等についても、同じ趣旨で見直すことが考えられる。

⁵³ 金融審議会 金融分科会第二部会 協同組織金融機関のあり方に関するワーキング・グループ『中間論点整理報告書』（2009年6月）

<https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20090629-1/01.pdf>

また、現在、①地域活性化事業会社の保有や、②持株会社による共通・重複業務は、保険会社・保険会社グループには認められていない。これらについて、

- 業態の差異に留意することは当然の前提として、必要な制度整備は業態横断的に行うとの考え方
 - 地域活性化に貢献することや、経営の効率化・合理化を図ることは、保険会社・保険会社グループにも求められること
- などを踏まえ、今回新たに認めることが考えられる。

見直しの具体的な内容は、19 頁の通りである。

表 業態ごとの対応一覧

	銀行		信用金庫・信用協同組合		保険会社	
	本体	持株会社	連合会	単位組織	本体	持株会社
高度化等会社（子会社）の業務への「地方創生など持続可能な社会の構築に資する業務」の追加	●	●	●	- (注2)	●	- (注3)
通常認可による「一定の高度化等業務」を営む会社（子会社）の保有	●	● 財務健全性等が一定以上の場合は銀行の兄弟会社について個別認可不要	●	●	●	- (注3)
付随業務への「経営資源を活用したデジタル化や地方創生など持続可能な社会の構築に資する業務」の追加 (注1)	●	/	●	●	●	/
出資規制の緩和 ・投資専門会社（子会社）の業務範囲の拡大 ・出資範囲の拡充	●	●	●	●	● 地域活性化事業会社を出資対象に新規追加	● 地域活性化事業会社を出資対象に新規追加
外国金融会社等の機動的な買収を可能とする措置	●	●	● 信用金庫連合会に限る	- (注2)	●	- (注3)
従属業務会社（子会社）に係る規制の柔軟化 ・収入依存度に係る法令上の数値基準の撤廃	●	●	●	●	●	●
共通・重複業務規制の柔軟化	/	●	/	/	/	●

(注1) 付随業務への「経営資源を活用したデジタル化や地方創生など持続可能な社会の構築に資する業務」の追加については、第一種金融商品取引業者および投資運用業者についても措置。

(注2) 信用金庫・信用協同組合の単位組織については、その特性などに鑑み、現行制度上、高度化等会社（現行）や外国会社の保有は認められていない。

(注3) 保険持株会社は銀行持株会社とは異なり、内閣総理大臣の承認を受けることで幅広い業務を営む会社を子会社（保険会社の兄弟会社）とすることが認められている。このため、現行制度上も、「地方創生など持続可能な社会の構築に資する業務」を営む会社などを幅広く子会社とすることができる。

第2章 地域における金融機能の維持

1. 背景

地域銀行等（以下「地銀等」という）が、厳しい経営環境の下、顧客ニーズに対応して貸出に留まらない総合的な金融サービスを提供し、ポストコロナの地域経済の回復・再生に貢献するためには、経営基盤の強化が従来にも増して重要となる。

地銀等の経営基盤強化に向けた戦略は様々であり⁵⁴、いずれの戦略を選択するかは各地銀等の経営判断による。同時に、現下の経営環境の厳しさを踏まえると、地銀等の経営基盤強化の選択肢をさらに拡充する施策が求められる。

第1章で述べた業務範囲規制や出資規制の緩和は、地銀等による収益力の強化や経費の合理化に資するとの観点からは、こうした施策の一環とも位置付けられる⁵⁵。加えて、人口減少地域などにおける対面の融資サービスを維持する選択肢となるよう、銀行代理業等の規制を緩和することが考えられる。また、地域密着型のビジネスモデルを強化する観点から行う非上場化にあたって配慮すべき点について検討する。さらに、合併・経営統合等に取り組む地銀等に対する「資金交付制度（仮称）」を時限措置として創設することが考えられる。

2. 対応の方向性

(1) 兼業の代理業者による貸付けの代理・媒介の制限緩和

2006年の制度創設以来、銀行代理業者・信金代理業者等（以下「代理業者」という）のうち一般事業を併せ営むものについては、代理業に係る優越的地位の濫用や利益相反を防止する観点から、取扱可能な貸付けの範囲が制限されている。

今後、人口減少地域などでは、従来型店舗の維持が困難となり、機能の縮小や廃止を検討せざるを得ないことも考えられる。その際には、地域の利用者利便が低下しないよう、最大限配慮することが重要となる。

⁵⁴ 例えば、単独での地域密着・低コストの徹底、他行との業務・資本提携、合併・経営統合の実施など。

⁵⁵ 銀行・銀行グループ等の業務範囲規制や出資規制の緩和は、ポストコロナの地域経済の回復・再生への貢献等を目的としたものだが、中期的に見れば、地銀等の業務の選択肢を増やすものとして、その収益力の強化や経費の合理化にも資するものと考えられる。

なお、地銀等が営む指定金融機関業務のあり方についても考えていく必要があるとの指摘もある。

このような観点から、人口減少地域などにおいて従来型店舗を縮小する場合について、既存顧客への対面サービスを可能な限り維持することを目的として、一般事業を併せ営む代理業者が取扱可能な貸付けの範囲に係る制限を緩和することが考えられる。

その際、優越的地位の濫用や利益相反などの弊害については、現行制度上設けられている規制（下記「参考」を参照）を実効性ある形で運用することにより適正に防止することが重要である⁵⁶。

参考 代理業者や所属金融機関に対する規制

- ・ 参入時の許可制（財産的基礎、人的構成等）
- ・ 代理業者の兼業の承認
- ・ 禁止行為（優越的地位の濫用の禁止、抱き合わせ販売の禁止、情実融資の禁止等）
- ・ 禁止行為を防止するための態勢整備
- ・ 所属金融機関による代理業者に対する業務指導その他の健全かつ適切な運営を確保するための措置
- ・ 代理業者が顧客に与えた損害に関する所属金融機関の損害賠償責任
- ・ 当局による監督 等

(2) 地域密着型の持続可能なビジネスモデルと非上場化

現在、地銀の多くが上場しているが⁵⁷、非上場化を通じてより地域経済に係りの深い安定的な株主構成が実現されれば、地域密着型の持続可能なビジネスモデルの構築に資するとの指摘がある⁵⁸。

これに関しては、ガバナンス（情報開示、機関設計）や株式流動性が低下するとの指摘もあり、地銀には、非上場化に際して以下の配意が求められる。

情報開示に関しては、銀行法上、上場・非上場問わず、半期毎の業務及び財産の状況に関する説明書類（ディスクロージャー誌）の公衆縦覧などが義

⁵⁶ 緩和にあたっては、与信審査を所属金融機関が行うことを条件とすべきとの指摘もある。こうした指摘の背景には①貸付業務が兼業業務とともに提供されることによる優越的地位の濫用や、②兼業業務のために銀行に不利益を与える情実融資が行われ得るなどの懸念が存在するが、優越的地位の濫用や利益相反取引などについては、現行規制を実効性ある形で運用することにより適正に防止可能であると考えられる。

⁵⁷ 地銀 102 行のうち、銀行持株会社傘下の地銀以外で非上場の地銀は 8 行。

⁵⁸ 近年、上場株式会社である地銀を中心に、株主還元に対する意識の高まりから、収益力の低下にもかかわらず安定配当を重視する結果として、配当性向が切り上がる先もみられるとの指摘や、上場企業として求められる利益水準の維持が困難な地銀の場合、非上場化によって収益目標を引き下げることにも一案になるとの指摘もある。

務づけられており⁵⁹、非上場化後もこうした義務を適切に果たしていくことが求められる。

機関設計に関しては、銀行法等により、上場・非上場問わず、会計監査人による監査などの規律が設けられている。非上場化する場合、上場時に取引所上場規程で求められた独立役員の確保は求められなくなるが、会社法上一定の要件を満たす場合には社外取締役の設置が義務づけられることとなる⁶⁰。

非上場化に伴う株式の流動性低下は、株主に大きな影響を与える。このため、その必要性・合理性をしっかりと検討し、非上場化後の対応⁶¹を含めて株主に十分な説明を行うなど、適正な手続きを確保することが必要である。

(3) 資金交付制度の創設

① 基本的な考え方

地銀等には、ポストコロナの地域経済の回復・再生を支える「要」としての役割が期待されている。しかし、生産年齢人口の減少や低金利環境の継続など地銀等の経営環境は厳しく、特に人口減少地域では将来的にその役割を十分に果たせなくなるおそれがある。

このため、地銀等がこうした役割を持続的に果たせるよう、その業務範囲や出資に関する規制の緩和（第1章参照）と合わせて、地銀等が合併・経営統合等の抜本的な事業の見直しを行う際の時限的な支援措置として「資金交付制度」を創設することが考えられる⁶²。

「資金交付制度」の枠組みに関しては、以下の5点が重要と考えられる。

ア 合併・経営統合等は各地銀等の自主的な経営判断に基づくものであることを前提に、地銀等からの申請に基づく制度とする。

⁵⁹ 非上場化すると、上場時に義務づけられた四半期開示は金融商品取引法上任意となるが、実際には現在銀行持株会社の傘下でない非上場の地銀の多くは四半期開示を行っている。なお、銀行法上は、四半期開示は努力義務となる。

⁶⁰ 会社法の一部を改正する法律（令和元年法律第70号）（施行予定日は2021年3月1日）。

⁶¹ 非上場化後に株主コミュニティ制度などを活用することも考えられる。

⁶² 金融機能強化法に基づく国による資本参加は、外生的に生じる大きなストレス等に対して地銀等が経営基盤を強化する際に引き続き有効な手法である。一方、地銀等を取り巻く経営環境は金融機能強化法が創設された2004年当時と比べ厳しさを増している。ポストコロナにおいて地域の金融機能を維持する観点から、現行の資本参加制度に加え、地銀等の経営基盤の確立をより直接的に支援する資金交付制度を創設することが考えられる。

- イ 人口減少などにより特に経営環境の厳しい地域における貸出を含む利用者ニーズの高い基盤的な金融サービスの維持・強化を目的とする。このため、対象となる地銀等は地域における貸出を含む利用者ニーズの高い基盤的な金融サービスの提供において相当程度の役割を果たしており、他の機関ではその役割を代替できないと考えられる先とする。
- ウ 資金交付の申請の際に利用者ニーズの高い基盤的な金融サービスの提供についての計画の提出を求め、その実施状況をモニタリングする仕組みとする。これにより地銀等の救済を目的としたものではないことを明確にする。
- エ 支援は、合併・経営統合等の抜本的な事業の見直しに伴い必要となる追加的な初期コスト（システム統合費用等）の一部とし、経常的な経費への支援は行わない。資金交付の際に、交付された資金により行う金融機関の取組みが金融機関相互間の適正な競争環境を阻害しないか審査する仕組みとする。
- オ 財源は、税財源（国の一般会計税収）を使用しないこととし、預金保険機構の金融機能強化勘定⁶³の利益剰余金（金融機能強化法に基づき資本参加した金融機関からの配当収入の内部留保分）を活用する。

② 対象金融機関

上記の制度趣旨・目的に鑑み、少なくとも、以下の基準全てを満たす地銀等を対象とすることが考えられる。

- 合併・経営統合等の抜本的な事業の見直しを行うこと⁶⁴
- 地域において相当程度の貸出を含む基盤的な金融サービスを提供していること
- 人口減少地域などを主たる営業地域とし、特に経営環境が厳しいと見込まれること
- 抜本的な事業の見直しにより、貸出を含む基盤的な金融サービスを持続的に提供することが可能となると見込まれること

⁶³ 金融機能強化勘定は、金融機能強化法に基づく資本参加に関する業務を経理する勘定であり、法律の規定に基づき預金保険機構に設置されている9勘定のうちの1つである。他の勘定の主なものとしては、金融機関からの保険料収入を責任準備金として積み立て、金融機関破綻時に預金者等の保護のための保険金の支払いや救済金融機関に対する資金援助等の業務を経理する一般勘定がある。

⁶⁴ 合併・経営統合に相当する抜本的な事業の見直しを行う地銀等も対象とすることが考えられる。

③ 経営強化計画の提出・審査

資金交付を申請する金融機関には、経営基盤強化のための計画⁶⁵（原則5年間。以下「経営強化計画」という）の提出を求め、監督官庁は、金融機能強化審査会の意見を聴取しつつ、経営強化計画により、ポストコロナの地域経済の回復・再生に資する経営基盤を構築し、地域のニーズに沿った貸出を含む基盤的な金融サービスが持続的に提供可能となるかどうかについて、審査を行うことが考えられる。

経営強化計画の審査においては、貸出について生産年齢人口の減少などを考慮して実質的に同水準が維持されているか、地域の実情や顧客ニーズを踏まえつつ、貸出に留まらない総合的な金融サービスの提供⁶⁶が強化されるか、といった点を確認することが考えられる。併せて、交付された資金により行う金融機関の取組みが金融機関相互間の適正な競争環境を阻害しないかについても確認することが考えられる。また、今後、経営基盤の強化にあたって重要となるITガバナンスの強化についても確認することが考えられる。

④ 資金交付額

抜本的な事業の見直しに必要となる追加的な初期コストの一部を支援することとし、システム統合費用や業務の集約・共同化に要する費用などの臨時的又は一時的に負担する経費（物件費）を対象とすることが考えられる。人口減少などにより特に経営環境の厳しい地域において金融機能を維持するとの目的などに鑑み、例えば、地銀等における年間のシステム関連経費や近年の合併・経営統合事例における統合費用の水準などを勘案した上で、交付額に一定の上限を設けることが考えられる⁶⁷。

⑤ 財源

地域における経済の活性化等を目的として預金保険機構に設置された金

⁶⁵ 当該計画には、抜本的な事業の見直しの内容、抜本的な事業の見直しに際して生じる費用のうち資金交付を求める額、ポストコロナの地域経済の回復・再生に資する方策、ITガバナンスの強化等を記載することが考えられる。

⁶⁶ 例えば経営相談、取引先等の開拓や経営人材の紹介・派遣、デジタル化支援、新規事業立上げや事業再生・事業承継支援、出資と併せたハンズオン支援など。

⁶⁷ 資金交付制度の適切な運用を確保する観点から、対象経費や交付率などを定めた交付要綱を策定・公表することが考えられる。

融機能強化勘定の利益剰余金（金融機能強化法に基づき資本参加した金融機関からの配当収入の内部留保分）⁶⁸を活用することが適当である。同勘定の利益剰余金は、将来、業務を終了し、同勘定の廃止の際に残余があれば国庫納付することとされている⁶⁹。資金交付制度の政策目的は、人口減少地域などにおいてポストコロナの地域経済の回復・再生に資する金融機能を維持・強化することであり、金融機能強化勘定の設置目的と同趣旨であることから、その利益剰余金を財源として活用することは適当であると考えられる⁷⁰。

⑥ 監督・モニタリング

監督官庁は金融機関から提出を受けた経営強化計画の履行状況について原則5年間モニタリングを行い、ポストコロナの地域経済の回復・再生に資する方策の実施状況が不十分な場合には、経営強化計画の適切な履行を求めることができることとし、抜本的な事業の見直しが実施されない場合には、交付した資金の返還を求めることが考えられる⁷¹。経営強化計画の履行状況のモニタリングにあたっては、金融機関の事務負担や経済状況の変化等を踏まえて柔軟に行うよう配慮することが必要である。

⑦ 申請期間

新型コロナウイルス感染症による経済への影響が見通せないことを踏まえ、5年程度の申請期間を確保することが適当と考えられる（2026年3月末が申請期限）。

⁶⁸ 2020年度末の見込み額約350億円。預金保険機構は、金融機能強化法に基づき、市場から調達した資金（政府保証債の発行等により調達した資金）を原資として、これまで延べ36金融機関に対して資本参加している。

⁶⁹ 金融機能強化勘定は、金融機関からの保険料を責任準備金として積み立てている一般勘定（恒久的な勘定）と異なり、時限的な勘定として設けられている。国の資本参加を求める金融機関の申請期限は、新型コロナウイルス感染症の発生等を踏まえ、2026年3月末まで延長されている。金融機能強化勘定の廃止は、金融機能強化法に基づき、国が資本参加する全ての金融機関から返済を受けた後に行うことになる。

⁷⁰ 預金保険機構（預金保険法に基づき設立された認可法人）の利益剰余金を活用した資金交付制度を創設するには、金融機能強化法において、資金交付の仕組みを規定するとともに、当該資金交付の業務を預金保険機構の業務として定める必要がある。これに加えて、預金保険機構は、国の一般会計予算から資金の交付を受けて業務を執行していないが、認可法人として、毎事業年度、「予算」及び「資金計画」を作成し、事業年度の開始前に財務大臣等の認可が必要となること（預金保険法第39条）、その勘定（金融機能強化勘定を含む）の「貸借対照表」「損益計算書」及び「資金収支」は予算参考書類として毎年度国会に提出されること（財政法第28条）とされている。

⁷¹ 合併・経営統合の場合はその実施を確認することとし、合併・経営統合に相当するその他の事業の見直しの場合は、一定の数値基準（例えばコア業務純益や経費率）を設定することが考えられる。

第3章 その他所要の対応

1. 合併転換法関係

金融機関の合併及び転換に関する法律では、金融機関が相互に適正な競争を行うことができる環境を整備し金融の効率化を図ることを目的に、異種の金融機関（銀行、協同組織金融機関）相互間の合併及び転換の制度が設けられている。

(1) 業務継続の円滑化

業態毎の業務範囲規制の差異により、金融機関が合併・転換後に従前の業務を行うことができなくなることに対応するため、利用者利便などに照らし特別の事情がある場合、「期間を定めた業務整理計画」を作成し、内閣総理大臣の承認を受けることにより、「合併・転換の日における契約総額を超えない範囲内」で、当該業務を継続できる特例が設けられている。

しかし、例えば災害や経済危機の場合、この「契約総額」や「期間」の制限のため取引先に十分な資金供給を行えないおそれがある。これに対応するため、やむを得ない事情がある場合、内閣総理大臣の承認により、「契約総額」や「期間」の制限を超えた資金供給を可能とする規定を整備することが考えられる。

(2) 代理業者等による業務継続

現行制度上、合併・転換前の金融機関の業態の根拠法に基づく許可等を受けていた代理業者・電子決済等代行業者（以下「代理業者等」という）が、その所属先又は契約の相手方である金融機関の合併・転換後も引き続き同様の業務を行うためには、改めて当該金融機関の合併・転換後の業態の根拠法に基づく許可等を受ける必要がある。

合併・転換を行う金融機関とは別の主体である代理業者等のこうした手続負担を解消するため、合併・転換前の許可等を合併・転換後の業態の根拠法の許可等とみなす規定を整備することが考えられる。

2. 預金保険法関係

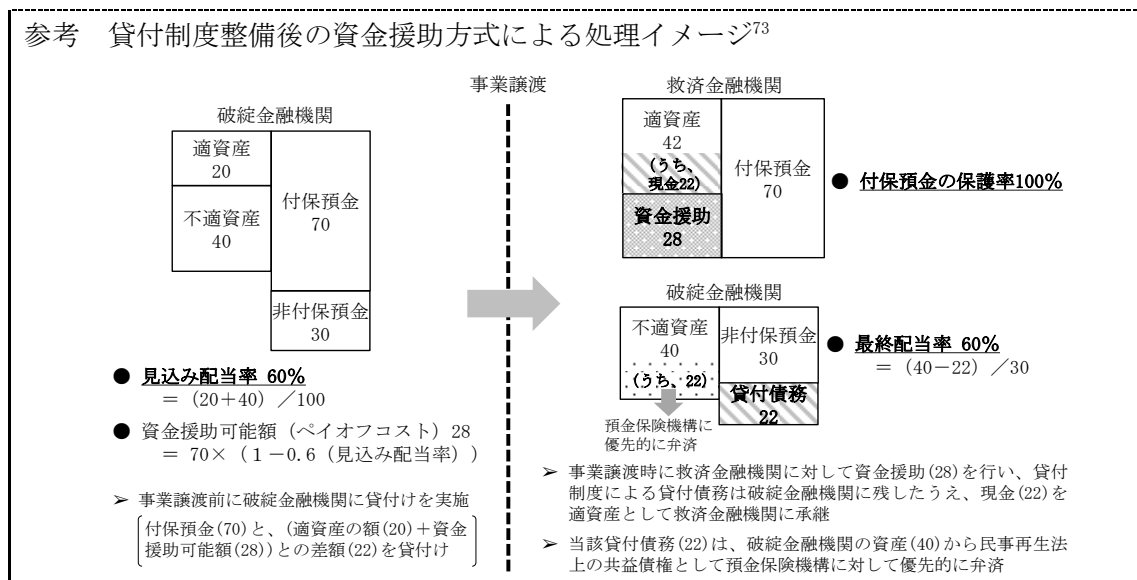
預金保険法については、これまでの預金保険制度の運用等を通じて明らかとなった実務上の課題認識を踏まえ、より円滑な運用を図っていく観点から、以下の規定の整備を行うことが考えられる。

(1) 預金者等の保護や破綻金融機関の債権者間の衡平を図るための貸付け

預金保険法上、資金援助方式による破綻処理に際しては、破綻金融機関から救済金融機関に承継される付保預金の保護等を図るため、預金保険機構から救済金融機関に対して、ペイオフコストの範囲内での資金援助が行われる。ただし、救済金融機関に承継される資産が少ない場合、こうした資金援助では充分対応できないことが考えられる。

このような場合においても、資金援助方式による円滑な処理を可能とし、預金者等の保護や破綻金融機関の債権者間の衡平を図るため、預金保険機構から破綻金融機関に対する資金の貸付制度を整備することが考えられる。

なお、当該貸付制度による貸付債権は、共益債権として再生債権に優先して弁済を受けることができる（民事再生法第119条第5号）と考えられる⁷²。



⁷² 金融審議会 銀行制度等ワーキング・グループ (第5回) 配付資料 資料2 36頁 (2020年11月)
<https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/ginkouseido_wg/siryoku/20201109/jimukyoku.pdf>

⁷³ 同上 34・35頁

(2) 破綻金融機関から救済金融機関への円滑な事業譲渡等に係る手続き

預金保険法上、事業譲渡等により破綻金融機関の預金契約をその内容を変更せずに救済金融機関が承継する場合について、円滑な承継を図る観点から、当該預金契約に係る預金者等の個別の承諾を不要とする手続規定が整備されている。

これに加え、救済金融機関が破綻金融機関の金融機能を可能な限り維持できるようにする観点から、例えば、そのままでは救済金融機関が承継しないような高金利・長期の預金契約について、預金者等に対する事前の公告や事前の個別催告を行った上で、内容の変更を一括して行うことを可能とする手続規定を整備することが考えられる。

具体的には、破綻金融機関の預金契約について、その内容を変更して救済金融機関に承継しようとする場合、①当該預金契約の内容の変更等に係る預金者等の個別の承諾は不要とする、②預金者等を保護する観点から、変更される契約内容（金利や期間）について、承継前に十分な周知期間を確保した上で、預金者等に対する事前の公告と個別催告を行う、③預金契約の内容の変更を伴う承継に異議が述べられた場合には、当該契約の内容の変更と承継は行わないこととすることが考えられる。

(3) 預金保険機構による破綻金融機関の経営者や債務者に対する調査など

預金保険法上、資金援助方式による処理を行う場合、預金保険機構が破綻金融機関の経営者や債務者に対する調査などの対応を行うことができる規定が整備されている⁷⁴。

保険金支払方式については、現行、これらの規定が整備されていないが、処理方式の違いによって差異を生じさせる理論上・実務上の必要性も乏しいことから、同様の規定を保険金支払方式について整備することが考えられる。

⁷⁴ 破綻金融機関などに対する帳簿などの検査やその役職員などに対する報告徴求、破綻金融機関からの資産の買取り、破綻金融機関の経営者などの破綻の責任を明確にするための措置、破綻金融機関の債務者の財産の調査。

3. 金融機能強化法関係

金融機能強化勘定については、資本参加した金融機関が提出する経営強化計画の履行状況等を適切にフォローアップすること等により、業務終了時に最終的な損失が発生しないよう対応することとされている。

一方で、金融機関を取り巻く経営環境が厳しさを増す中、足許では新型コロナウイルス感染症等に対応するための資本参加の特例を設けるとともに、申請期限の延長を行っている。こうした中、例えば将来的に大規模な自然災害等の発生に対応する観点から資本参加を行う事態も考えられる。

返済見込みのある金融機関に対して資本参加を行うとの基本的な考え方は維持しつつ、資本参加に関して将来生じ得る様々なリスクに対応し、金融機能強化勘定の財務の健全性を確保する観点から⁷⁵、金融機能強化勘定の廃止時又は金融機能早期健全化勘定の廃止時において金融機能早期健全化勘定に属する剰余金を金融機能強化勘定に繰り入れることを可能とする規定を設けることが考えられる。

⁷⁵ これまでにも、金融機能早期健全化勘定の利益剰余金について、①震災特例の損失負担のための金融機能強化勘定への繰入れ（2011年の金融機能強化法改正）、②国会における意見表示（以下）等を踏まえた預金保険機構の財務の健全性を維持するための金融再生勘定の損失負担のための同勘定への繰入れ（2019年の金融機能早期健全化法改正）を可能とする規定の整備を行ってきた。

・ 衆議院本会議 平成27年度決算に関する議決（2017年6月8日）（抄）

預金保険機構の金融機能早期健全化勘定については、多額の利益剰余金が生じていることから、余裕資金の有効活用のため、適時に国庫納付したり、預金保険機構の財務の健全性維持に活用したりできるような制度を整備することも含め、その取扱いを早急に検討すべきである。

・ 参議院決算委員会 平成27年度決算審査措置要求決議（2017年6月5日）（抄）

政府は、金融機能早期健全化勘定における利益剰余金について、今後見込まれる必要な資金を把握し、残りの資金については適時の国庫納付や預金保険機構の財務の健全性確保のために活用することなどを早急に検討すべきである。

おわりに

今後、銀行・銀行グループが創意工夫を凝らし、これまでよりも幅広い一般事業を含めた総合的な金融サービスを展開して、ポストコロナの日本の社会経済を力強く支えていくことを期待したい。

銀行・銀行グループの業務範囲規制については、今後も、

- 今回を含めたこれまでの規制の見直しが、
 - 社会経済の活性化や課題解決、企業・産業の支援に実際に貢献したのか、
 - 収益の改善を含め、銀行・銀行グループの持続可能なビジネスモデル構築に現実に役立ったのか、を可能な限り検証するとともに、
- 一般事業会社をはじめとする社会経済の幅広いステークホルダーの声を受け止めつつ点検し、必要に応じて見直しを検討すべきである。