

**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**

金融審議会第一部会報告

平成 12 年 12 月 21 日

金融審議会第一部会報告

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

目 次

1．はじめに	1
2．全体的な展望	2
3．銀行等の主要株主に関するルール整備	3
4．銀行業等における新たなビジネス・モデルと規制緩和	7
5．おわりに	10

1. はじめに

- (1) 「IT革命」の進展など金融取引のインフラの変化等を背景として、事業会社等のいわゆる異業種による銀行業への参入の動きが始まり、また、インターネット専業銀行に代表される新たな銀行ビジネス・モデルの構築の動きが加速している。

このような動きは、資本形態、業務形態、店舗形態などの各面において新たな要素を含み、従来の伝統的な銀行業においては想定する必要がなかった様々な観点から改めて検討すべき論点を提示している。

金融再生委員会・金融庁は、こうした新たな形態の銀行業に対する現在の銀行法の下での免許審査・監督上の対応として、本年8月3日、「異業種による銀行業参入等新たな形態の銀行業に対する免許審査・監督上の対応(運用上の指針)」を策定し、既に新たな銀行がこの指針に基づき営業を開始している。

本指針においては、現行法令では対応できない事項として、既存銀行の主要株主の変更を事前に把握し、銀行の健全性に支障をもたらす不適格な株主を排除し得る権限を監督当局に付与すること等について、金融審議会等において早急に検討を行うことが適当との考え方が示され、併せて、銀行業の新たな動きに対応した銀行の他業禁止等の規制の緩和についても、金融審議会等において検討を行うべきこととされた。

- (2) 8月4日の金融審議会総会において、金融再生委員会、金融庁長官及び大蔵大臣より、「経済・金融を取り巻く環境の変化を見据え、安定的で活力ある金融システムの構築及び金融市場の効率性・公正性の確保に向けて、金融に関する制度の改善に関する事項について、審議を求める」との諮問がなされるとともに、第一部会が設置され、異業種参入に伴う銀行法等の整備や他業禁止の緩和等について、次期通常国会での法制化を目指した事項を中心に審議を行うこととされた。

第一部会では、9月以降、有識者等からのヒアリングや委員相互の議論を行い、「異業種の銀行業参入の動きについては基本的に評価すべきこと」との共通認識を確認した上で、個別の問題点の洗出しを行った。そして、専門的・実務的な観点から検討を行うためにワーキング・グループを設置し掘り下げた議論を重ねた。

部会とワーキング・グループを合わせた開催回数は、合同会合2回を含め14回に及んだ。この間、メンバーである委員はもちろん、オブザーバーとしての参加者からも多くの有意義な意見が提示された。

この第一部会報告は、ワーキング・グループの議論において示された基本的な

枠組みに立脚しつつ、本年 9 月から 12 月までに進めてきた検討結果をとりまとめたものである。

2. 全体的な展望

(1) 昨今、いわゆる異業種による銀行業への参入の動きが本格化するとともに、インターネット専門銀行が出現し、コンビニエンス・ストア等の店舗網に A T M を設置し主に決済サービスの提供を行う業務形態を設立する動きが本格化するなど、これまでになかった新たな形態の銀行業が登場している。

これらは、既存銀行の経営効率化の動きとともに、銀行業の新しいビジネス・モデルを追求するものである。そして、このような新たなビジネス・モデルが追求されるひとつの大きな理由は、金融サービスの提供者が異業種として銀行業へ参入することにより顧客基盤や店舗ネットワークの共有を通じてシナジー効果を得ることが期待できるからである。

このような銀行業の業務形態の変化の背景には、インターネットの普及・拡大等金融取引のインフラの発達や顧客である国民のライフスタイルの変化等があると考えられる。

いずれにせよ、このような最近の動きは、21 世紀に向けた金融の新たな展望の中で、顧客（消費者）への優れた金融サービスの提供、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もつながるものであり、基本的に歓迎すべきことである。

(2) 以上のように、異業種が銀行業へ参入するなどの新しい動きは積極的に評価すべきであるが、同時に、銀行経営の健全性確保の観点から、このような動きにマッチした適切なルール整備も必要である。その場合、単に事業会社を念頭に置いた「異業種」ということだけでなく、個人等であっても、銀行の経営に影響力を及ぼし得る者（典型的には一定以上の株式を保有する者）が不当に影響力を行使することがあるとすれば、それをどのように防止するかが主要な課題となる。

すなわち、バーゼル銀行監督委員会の「実効的な銀行監督のためのコア・プリンシプル」や主要各国の事例を踏まえ、銀行と主要株主との取引については株主資格そのものをチェックする仕組みを構築することが必要である。そして、このような株主の適格性の問題は、その趣旨から既存銀行の既存株主についても基本的には異なるものでないと考えられる。

また、インターネット専門銀行などの場合、顧客との非対面取引が行われるの

で、このような場合における適切な商品情報の提供など消費者保護の側面に留意すべきである。

- (3) 銀行業が新しいタイプの金融サービス業に変貌しつつある中で、銀行の業務範囲や店舗等に関する規制については、銀行経営の健全性の確保や顧客利便の向上、預金者保護等の観点から踏まえ、これからの新しい時代に適合したあり方を検討する必要がある。

銀行の他業禁止項目の見直しなどの規制緩和や銀行グループとしての業務範囲の検討に際しては、銀行業務に専念することによる効率性の発揮、利益相反取引の防止、他業の有するリスク回避などの他業禁止規定の趣旨を踏まえつつ、ワンストップ・サービスの提供等による顧客利便の向上、銀行業の収益源の多様化、さらには銀行の国際競争力の強化といった観点から今日的な見直しを行うことが適当である。

また、消費者保護の点に留意しつつ、現在、金融取引に際して、顧客に対する書面の交付を義務付けている規制については、電子的手段で代替することを推進するなどの政策的支援を積極的に実施すべきである。

- (4) 保険業についても、銀行業と同様、インターネット取引の発達などビジネス・モデルに変化が見られ、保険株式会社における株主の状況を踏まえると、基本的には銀行と同様のチェックの仕組みを検討することが適当である。その検討に際しては、顧客（＝保険契約者）との契約期間が長期に及ぶことやリスクを引き受けるビジネスであることに加え、契約内容が原則として変更されない等の保険業務の特質を踏まえる必要がある。

3. 銀行等の主要株主に関するルール整備

(1) ルール整備の必要性

銀行については、その業務の公共性に鑑み、新たに営業を開始する場合には免許を取得する義務が課されており、その審査に際して免許申請者の財産的基礎・人的構成等をチェックし得る仕組みとなっている。

これに対して、既存銀行の株式を取得して銀行業に参入する場合には、発行済株式の50%を超える株式が一の会社により取得される場合に届出が行われるとの規定があるのみである。

このような現状を踏まえると、銀行経営の健全性の観点から、新規に免許を取

得して銀行業を開始する場合にとどまらず、既存銀行の相当程度の株式を取得して銀行経営に関与しようとする株主については、法人であれ個人であれ、取得時及び取得後を通じた行政による適切なチェックの仕組みを整えることが必要と判断される。この仕組みは、個々の規制の間の相互関連性に留意して、全体としてバランスのとれた体系として構築すべきである。

このことは、銀行業への新規参入のルールの透明化にも資するものであり、金融市場の活性化を促進する効果が期待される。さらに、銀行機能を悪用することを意図する不適格な者を排除することにより、銀行業への信認、ひいては金融システムの安定性の向上にも役立つものである。

(2) チェックの対象となる株主の範囲

以上の趣旨より、当局に株主権の行使や人的関係により銀行経営に実質的影響を及ぼし得る株主を何らかのチェックの対象とする権限を与えることが適当である。

我が国における銀行の株主構造の実態を見ると、一の経済主体（単体）で議決権の5%を超える株式保有者の数は極めて限られていることから、その株主は銀行経営に相応の影響力を及ぼし得るものと考えられる。従って、単体で5%超保有の株主から行政によるチェックの対象とし、株式取得について当該株主に届出を義務付けることが適当と判断される。

5%超の株式保有者であるが、以下に述べる「主要株主」には当たらない株主については、事業会社等の銀行業への参入意欲を阻害しないことなどの観点から、行政の関与は銀行経営に対する影響力の有無の確認等にとどめることが望ましい。

次に、企業会計の実質影響力基準による株主（法人のみならず個人等を含む単体又はグループの株主で20%以上の株式を保有する者。ただし、人的な関係や融資等の取引関係等を通じて重要な影響を与えることができる場合は15%以上等。）になろうとする者については、銀行の経営に対する実質的な影響力に着目して、「主要株主」と位置付け、株式取得に関し認可制とした上で、行政による適切な監督の対象とすることが適当である。

なお、5%超保有の株主が、上記の実質影響力基準に照らして、実質影響力ありと判断される場合には、「主要株主」として認可の対象となる。

(3) 主要株主及び銀行の取締役求められる適格性

公共性の強い銀行業の主要株主の適格性の審査基準の作成に際しては、その明確化に留意することとし、諸外国の例（英国のフィット・アンド・プロパー原則等）も参考にしつつ、主要株主自身が反社会性や公序良俗などの観点から問題が

ないか、主要株主の財務面の健全性（株式取得に係る資金調達も含む）の観点から問題がないか、経営方針（株式取得の意図も含む）が銀行の健全性を阻害するものでないか等を重視すべきであると考えられる。

また、主要株主だけでなく、一般に銀行の取締役等についても、経営に影響力を有する者との観点から、主要株主としての適格性と類似の適格性を有することが求められる。

(4) 株式保有者に対する報告徴求・検査

銀行株式の保有者に対する報告徴求・検査のあり方についても、実質的影響力の度合いに応じた仕組みとすべきである。

すなわち、単に5%超保有の株主に対する報告徴求は上述の実質的影響力の有無の確認等の目的に限定した書面によるチェックにとどめ、立入検査は書面のみではどうしても実質的影響力の有無を認定することが困難な場合などに限って行い得ることとすることが望ましい。

次に、主要株主に求める報告については、定期的報告と特別な報告とを区別し、定期的報告については、株主の負担軽減にも配慮し、有価証券報告書などのディスクロージャー資料を基本とし、それに銀行との取引関係を示す書類などを若干加えた程度とすべきである。特別な報告は、株主が子銀行等に対して不当な影響力行使を行うことなどにより、子銀行等の経営の健全性が損なわれるおそれがある場合等に限って当該個別事案に即した報告を徴求することとするのが適当である。

主要株主に対する立入検査についても、上記の特別な報告の徴求と同様の趣旨の下に、特に必要な場合に限り必要な限度で検査を実施し得ることとするのが適当である。

なお、以上のような行政の関与を適切に実施し得るような当局の体制整備が必要であることは言うまでもない。

以上の報告徴求や立入検査により不適格と認定された主要株主に対しては、株式保有に関する認可の取消しを行うなど所要の措置を講じることとするのが適当である。

(5) 主要株主との取引関係など

銀行と主要株主との関係は、単に株式保有を通じた資本関係にとどまらず、人的関係や融資関係、営業基盤の共有関係など多様なものであり得る。例えば、銀行とその主要株主が営業基盤を共有することはシナジー効果の発揮の観点からは望ましい。だが反面、主要株主の経営悪化が子銀行等の営業基盤を危うくする可

能性もあり、リスク遮断に留意する必要がある。

したがって、銀行が主要株主に対して行う融資などの取引については、現行の大口信用供与規制やアームズ・レングス・ルールなどを基本にしつつ、主要株主が不当な影響力を行使することによる「機関銀行化」の弊害を防止する等の観点から、主要株主に対する信用供与等について適正な量的規制を設定するなどの追加的な措置につき検討することが適当である。

また、人的関係についても、現行の役員の兼職制限を遵守することにより不適切な関係が生ずる余地を減らすことが適当である。

(6) 銀行経営悪化時の対応

経営が悪化し、債務超過に陥るとか、預金払戻しの停止を迫られるおそれが大きいなど回復の見込みがなくなった銀行は、極力早期に破綻処理手続に入ることが適切である。しかし、その段階に至らず、何らかの支援措置により銀行経営が改善することが見込まれる場合には、主要株主にその支援を求めることが適当か否かがひとつの論点となる。これについては、株主有限責任の原則との関係に留意しなければならない。

諸外国の例を見ると、例えば、英国ではコンフォート・レターという手法で一定の株主に対しあらかじめ支援の意思の確認を求めている。

また、銀行の破綻はセーフティネットの存在により、預金者全体の負担やさらには公的な負担に結びつく可能性があることに留意する必要がある。

したがって、特に50%超保有の主要株主の場合には、単独で銀行の支配力を有しているのであるから、銀行持株会社に対する現行法上の規定を参照し、銀行経営の健全性確保のための何らかの措置を求めることが考えられる。

それ以下の主要株主については、原則として、特段の措置は求めないが、銀行と実質的に一体となって経営が行われているような場合には、何らかの協力を求めることについて検討することが適当である。ただし、その場合においても、異業種からの参入に対する障壁とならないよう留意する必要がある。

(7) 罰則

諸外国の例も参考にしつつ、法令に違反して主要株主となった場合、あるいは、虚偽報告及び検査妨害等に対しては、罰則を科すことが必要である。

(8) 保険会社に係るルール整備

保険会社については、取り扱う金融商品の商品性や決済システムへの関与の度合いにおいて銀行と違いはあるが、両者は営業免許制・業務範囲制限などに関する

る規制体系において共通したものが存在すること、破綻の際のセーフティネットの存在により、契約者全体の負担やさらには公的な負担に結びつく可能性があること、海外における主要株主規制を見ても基本的には類似していること、主要株主に対する規制の国際的なルールとして保険監督者国際機構の「保険コア・プリンシプル」が存在することなどから、保険会社の株式保有者に関するルールは基本的には銀行と同様のものとするのが適当である。なお、保険相互会社については、総代等にどの程度適格性原則を義務付けることが適当かについて検討すべきである。

(9) 証券会社に係るルール整備

証券会社については、登録制となっているなど銀行・保険会社とは異なる面はあるものの、預託された顧客資産の返還に備えた投資者保護基金制度が存在することや証券監督者国際機構が「証券規制の目的と原則」を明示していることを踏まえ、規制体系の相違点に留意しつつ、主要な株主、取締役の適格性に係るチェックのあり方を今後検討することが適当である。

4. 銀行業等における新たなビジネス・モデルと規制緩和

(1) 新しい時代における銀行等の業務の考え方

銀行及び銀行子会社の業務範囲等については、平成10年のいわゆる金融システム改革法において、銀行等による投資信託販売の導入や子会社の範囲そのものの拡大が行われるなど、経済社会の変化に応じて柔軟な対応が図られてきており、今後とも、利用者ニーズの多様化や他業禁止の趣旨などを勘案しつつ、規制の今日的意義に照らし不断の見直しを行うことが適当である。その際、銀行業が新しい金融サービス業に変貌しつつある中、財務力やリスク管理が十分な銀行については、業務範囲の弾力化を柔軟に図っていくという観点も必要である。また、ワンストップ・サービス促進等の観点から横断的な金融サービスのあり方についても、今後検討することが望ましい。

銀行法等においては付随業務として債務保証などが例示されているが、これ以外の業務が「その他の付随業務」に該当するかどうかの基準が現在は示されていない。これを当局が提示し、行政の透明性を向上させるとともに、銀行等が新たな付随業務を開始することを容易にすることが望ましい。その際には、本業との

機能的な親近性、リスクの同質性、顧客利便等の観点を検討することが適当である。また、その過程などにおけるいわゆるノー・アクション・レターの利用が検討されるべきである。

銀行等が本来業務を遂行する中で正当に生じた余剰能力（エクセス・キャパシティ）については、他業禁止の趣旨や本来銀行にどのような業務が求められているのかといった観点に留意しつつ、その適切な範囲での活用を認める方向で検討することが適当である。

銀行等の従属業務を行う子会社については、親銀行等の持株比率が100%とされ、親銀行等への収入依存度が原則90%以上とされているが、これらについては独占禁止法に係る規制緩和等を踏まえた見直しを検討することが適当である。また、現在禁止されている銀行子会社等における従属業務と金融関連業務の兼営についても、柔軟に対応する方向で見直しを行うことが適当である。

(2) 金融取引のIT化の促進と個人情報保護

金融取引に際して、電子的手段を活用することは、銀行のビジネス・モデルの多様化に役立ち、また、いわゆる異業種の銀行業への参入誘因ともなり得ると期待される。さらには、インターネット・モールにおける売買代金の決済もインターネットで可能となるなど、消費者利便の向上にもつながる。他方、電子的手段による金融取引の場合でも、従来の手段による場合と同等の情報提供等を確保するなど、顧客保護にも十分留意する必要があることは言うまでもない。

この点に関して、本年11月27日に公布された「書面の交付等に関する情報通信の技術の利用のための関係法律の整備に関する法律」において、民間同士の書面交付等の手続きを義務付けている各種法律について、書面の送付を受ける側の承諾等を条件に、従来の手続きに加え電子的手段によることを認めるための改正が行われるなど、金融取引のIT化のための対応が図られてきている。これは歓迎すべき方向である。

個人情報の第三者との共有に関しては、本人が認識しないまま情報が流用される可能性があることなどに鑑み、プライバシー保護等の観点から、適切に対応する必要がある。当面は、「運用上の指針」に従い、金融機関が顧客情報の相互利用を行うことについては、利用目的等を明確にした上で本人の同意を得ることを求めるなど、個人情報の保護を図るとともに、個人情報保護基本法制の検討状況を踏まえ適切に対応すべきである。

なお、業務範囲や顧客保護の観点から検討すべき論点における検討結果は、保険会社についても、ほぼ同様に妥当するものと考えられる。

(3) 銀行預金の引出しの弾力化

現在は銀行預金の引出しは銀行の営業所のみで行うことができるとされている。しかし、金融サービスのデリバリー・チャンネルが多様化する中で、利用者利便の向上の観点から、顧客情報保護や安全性確保等に留意しつつ、ノンバンクCD等での預金の引出しを認めることが望ましい。

また、諸外国においては、スーパーなどの小売店において、カードにより現金を受け取ることができる（そして買物代金と現金が合計してチャージされる）サービス（＝キャッシュ・アウト）が行われている。これについては利用者利便の向上の観点から評価できるものの、顧客情報保護の観点やカードの悪用やトラブル等による損害の補償を関係者がどのように分担するか等、慎重に検討すべき問題が含まれている。

(4) 銀行の支店その他の営業所の規制見直し

現在、銀行の支店その他の営業所の設置、位置の変更又は廃止は認可制となっているが、情報化の進展や銀行業における経営の効率化の要請などの観点から、より柔軟な規制とすることとし、届出制に改めることが適当である。

(5) 新しい形態の銀行業のリスク管理等

資産の運用として貸出しに重点を置かない業務形態等を採用した新たなビジネス・モデルの銀行のリスク管理については、その財務の健全性を示す指標として、現在、規制の対象となっている信用リスクを中心とした自己資本比率が必ずしも十分に適合しない場合があり、金利リスク等それぞれの状況に応じたリスクを考慮することが適当である。また、銀行の業務範囲が、経済社会の変化に応じて見直されることにより、リスクも多様化することとなる。これからの方向性としては、銀行の内部管理モデル等に基づく自主的なリスク管理を行うこととし、監督当局は、そのリスク管理体制・プロセスを審査するというあり方が望ましい。

このような新しい状況を踏まえた監督当局の体制整備も必要である。

(6) 銀行の社債発行手続きの見直し

銀行の資金調達手段としての社債については、普通銀行の長期貸出の増加に対応する長期資金の調達手段の多様化や投資家保護等の観点に留意しつつ、一定の要件を付した上で、発行手続きの改善の余地がないかについて検討することが考えられる。これについては、商法や証券取引法の規定との関係も整理する必要がある。

5. おわりに

金融審議会第一部会は、新しい銀行業等のあり方に対応すべく、主要株主に関するルール整備及び新しいビジネス・モデルと規制緩和等に関連する論点を以上のように整理した。

短期間ではあったが、集中的に審議を重ねることにより、主要株主に関する新たなルールの整備をはじめ、制度改革の方向性を具体的に提示することができた。だが、横断的な金融サービスのあり方や銀行の発行する社債の見直しのように、引き続き検討が行われていくべきものとされた課題も少なくない。

ともあれ、本報告で具体的な提言を行っている事項については、その速やかな実現を要請したい。

金融審議会第一部会委員等名簿

平成12年12月現在

部会長	蠟山昌一	高岡短期大学長
部会長代理	神田秀樹	東京大学法学部教授
委員	岩原紳作	東京大学法学部教授
	岩村充	早稲田大学アジア太平洋研究センター教授
	上柳敏郎	東京駿河台法律事務所・弁護士
	大塚宗春	早稲田大学商学部教授
	京藤哲久	明治学院大学法学部教授
	リチャード・クー	野村総合研究所主席研究員
	高橋伸子	生活経済ジャーナリスト
	田中直毅	21世紀政策研究所理事長
	能見善久	東京大学法学部教授
	原早苗	(財)消費科学センター事務局長・消費科学連合会企画委員
	福間年勝	三井物産(株)代表取締役副社長
	柳川範之	東京大学経済学部助教授
	吉野直行	慶應義塾大学経済学部教授
	オブザーバー	石橋三洋
奥正之		(株)住友銀行常務取締役
川原尚		三井海上火災保険(株)執行副社長
島上清明		(株)東芝代表取締役副社長
高橋厚男		日本証券業協会専務理事
濱田三平		中央三井信託銀行(株)常務取締役
森脇邦剛		朝日信用金庫専務理事
関係機関	鮫島正大	日本銀行企画室参事役

〔計23名〕

(敬称略・五十音順)