

金融規制動向

難航する「米国金融サービス競争法」の審議

6月に下院銀行委員会を通過した「金融サービス競争法案」¹は、下院商業委員会に送付され、7月17日、25日、30日と同委員会・金融小委員会で同法に関する公聴会が開催された。公聴会では、1) 銀行と一般事業との分離緩和、2) 全米金融サービス協議会の新設の2点で証言者間の見解の相違が目立った。その後、9月16日にOxley下院商業委員会・金融小委員長が提出した商業委員会法案は、上の2点に関しては銀行委員会法案より大きく後退した内容となっている。

ここでは、下院商業委員会の公聴会で焦点となった議論に触れたうえで、同委員会の法案を紹介していくことにしたい。

1. 下院商業委員会における公聴会

<下院商業委員会公聴会での証言者一覧>

7月17日	Levitt Greenspan Hawke Ludwig Nichols Baer Hove Geyer Retsinas Ghiglieri	SEC 委員長 FRB 議長 財務省国内金融次官 通貨監督庁長官 NAIC（全米保険庁長官会議）議長 FTC（連邦通商委員会）競争局長 FDIC 議長 オハイオ州証券局長官 OTS（貯蓄金融機関監督官局）局長 テキサス州銀行長官
7月25日	Pope Roach Hamill Wenzel Aonso	Lincoln National Corporation 副社長 NAMIC(全米相互保険会社協会)委員長 Fleet Bank 頭取 North American Title insurance 社長 Bank One Financial
7月30日	Riepe Bergmeyer Griffin	ICI 会長 Saline State Bank（コミュニティ・バンク）頭取 消費者組合代表

¹ 詳細については、林 宏美「米国金融サービス競争法のゆくえ」（『資本市場クォーターリー1997年夏号』参照）

1) 銀行と一般事業会社の分離緩和について

下院銀行委員会を通過した「金融サービス競争法案」では、銀行と一般事業会社との分離緩和について、以下のように規定している。

<表1 下院銀行委員会法案の内容>

銀行による一般事業会社への参入 →バスケット方式	適格銀行持ち株会社は、持ち株会社の総収入の15%を超えない範囲で、一般事業会社を買収したり、子会社を通じて一般事業を始めたりすることができる。ただし、買収する一般事業会社の資産は7億5000万ドル以下でなければならない。
一般事業会社による銀行への参入 →リバース・バスケット方式	事業会社は、適格銀行持ち株会社の保有を通じて、1行だけ銀行を保有することができる。ただし、買収する銀行は、1)少なくとも5年間の業務実績、2)5億ドル以下の資産という2条件を充たさなければならない。銀行業から得る収入は、事業会社の総収入の15%以下でなければならない。

銀行と一般事業会社との分離の緩和に関して、公聴会での主要な意見は、次のようなものであった。

(1) 分離緩和に賛成

- レビット SEC 委員長・・・銀行業と一般事業会社の分離の緩和に対し、我々は何ら反対の立場をとっていない。ただ、15%のリバース・バスケット方式の動向は、注意深く見守る必要がある。銀行を取得する一般事業会社に対する監督規制の方が、銀行を取得する証券会社に対する規制よりも甘いことは気になる点である。
- Retsinas・OTS 委員長・・・我々のわずかな経験によれば、貯蓄金融機関にとって、一般事業会社への参入が、伝統的な金融サービス会社への参入と比して、より大きなリスクを生み出している、という状態は見られない。
- Riepe・ICI 会長・・・金融サービス持ち株会社が、どの程度一般事業を営むことが出来るかは、規制当局ではなくて議会が決定すべきだと、強く信じている。

(2) 緩和スピードを落とすのが望ましい

- Hove・FDIC 議長・・・米国では銀行と一般事業との相互参入の経験が限られているため、両者の分離の緩和がもたらす影響は不明であり、意図せざる結果をもたらす可能性もある。したがって、両者の規制緩和は、より緩やかに行うべきである。銀行が一般事業会社から得る収入、一般事業会社が銀行から得る収入の上限は、それぞれ（15%ではなく）5%程度から始めるべきだ。その後問題が起きないようにすればよい。
- グリーンSPAN FRB 議長・・・技術の進歩によって、金融業と非金融業との障壁

が低くなりつつあるのは明らかであり、将来は両者の区別がほとんどつかなくなる時代が来るであろう。ただ、銀行と一般事業との分離の緩和は、米国経済に不可逆的な構造変化をもたらすことが予想されることから、両者の分離は慎重に緩和していくべきである。今回の下院銀行委法案における「総収入の 15%」という上限は高すぎる。

(3) 分離緩和に反対

- **Bergmeyer・Saline State Bank 頭取**・・・（バスケット方式○、リバース・バスケット方式×）バスケット方式による参入は、我々のようなコミュニティ・バンクにとって望ましい。15%の収入上限が適切な規模かどうかは分からないが、15%よりも上限をあげるべきではないであろう。一方、大企業が小銀行を買収して銀行業に進出するリバース・バスケット方式は、認めるべきではない。というのも、一般事業会社に参入する銀行持ち株会社には、自己資本の必要条件を含めて FRB の規則に従う義務があるのに比して、銀行を買収する一般事業会社自体には、同様の規則が課されないなど、規制上不平等であるからだ。
- **Griffin・消費者組合代表**・・・銀行と一般事業会社との分離は維持すべきだ。連邦預金保険システムが、一般事業会社を保有することでリスクにさらされることはあってはならない。

銀行と一般事業会社の分離緩和の是非は、今回の「金融サービス競争法」に関する議論において、最大の焦点の一つとなっていた。これまで銀行と一般事業会社の分離の緩和を否定し続けていた FRB も反対の立場から抜け出すなど、両者間の規制緩和を時代の潮流として理解する考え方が普及しつつある。もっとも、FDIC や FRB などは、銀行が一般事業から得る収入（一般事業会社が銀行業から得る収入）は、下院銀行委法案の 15%ではなく、5%程度を上限とすべきであり、状況を見ながら順次収入上限を上げていくべきであるとして、より緩やかな緩和を望んでいた。

一方、一般事業会社による銀行業参入（リバース・バスケット方式）に関しては、コミュニティ・バンクや消費者組合などが難色を示していた。一般事業会社に参入する銀行持ち株会社は、連邦準備法に基づく規制に従わなければならないものの、銀行業に参入する一般事業会社（親持ち株会社）は同法に基づく規則に従わなくて良いなど、両者で規則が異なり、銀行にとって競争上不利になることが予想されたからだ。また、事業会社が参入する銀行は、当初は小銀行（資産が 5 億ドル以下）でなければならないという制限があるものの、銀行の規模がすぐに大きくなる可能性がある、との指摘もあった。

加えて、銀行と一般事業会社の分離の緩和を考慮する際には、S&L などの貯蓄金融機関との関連をも視野に入れる必要がある。下院銀行委員会法案には、貯蓄金融機関を廃止し銀

行に一本化する条項が含まれており、この条項によって、銀行業と一般事業会社との分離の抜け道（loophole）をなくす思惑が背後に働いていることにも注目する必要があるだろう。

これまでのところ、単一貯蓄機関持ち株会社（unitary thrift holding company、すなわち貯蓄金融機関を一つだけ有する持ち株会社）には、持ち株会社の保有者に関する規制が存在しないため、大規模な一般事業会社が単一貯蓄機関持ち株会社を保有することも認められ、事実上、銀行業と一般事業との乗り入れは単一貯蓄機関持ち株会社を通して自由に行われている。貯蓄機関監督官局（OTS）によれば、銀行持ち株会社に認められていない一般事業を営む会社によって保有されている単一貯蓄機関持ち株会社は、現在 35 社に達している。（表 2）

表2 多角的業務を手がける単一貯蓄機関持ち株会社

持ち株会社	業務内容	保有する貯蓄機関	資産 (単位:千ドル)
Acacia Mutual Life Insurance Co.	保険	Acacia Federal Saving Bank	515,811
American Mutual Holding Company	生命保険	Amerus Bank	1,198,139
B.A.T Industries	タバコ	First FS&LA of Rochester	7,341,422
Carpenters Pension Trust Fund Southern California	年金信託	United labor Bank,FSB	71,114
Club Corp.International	リゾート	Franklin Federal Bancorp.,FSI	900,188
Equity Holdings Ltd.	不動産	Firststate Fin.,F.A.	103,266
Estate of Bernice Pauashi Bishop	非営利教育	Sourhern Cal.FS&LA	1,694,535
First Pacific Investment Ltd.	多種	United Savings Bank	1,526,791
First Pacific investment Ltd., Q	多種	United Saving Bank	1,526,791
Hawaiian Electric Industries,Inc.	公益事業	American Savings Bank,FSB	3,412,595
Heritage Mutual Insurance Co.	保険	Westland Savings Bank SA	91,405
Hy-Vee Food Stores	食料品店	Midwest Heritage Bank ,FSB	96,685
Illinois Mutual Life & Casualty Co.	保険	Bankplus,FSB	189,909
Krause Gentle Corp.	ガス・食料	Liberty Savings Bank,FSB	76,903
Massachusetts State Carpenters Pension Fund	年金・信託	First Trade Union Savings,FSI	286,468
Massachusetts State Carpenters Guaranteed Annuity Fund	信託	First Trade Union Savings,FSI	286,468
McMorgan & Co.	組合年金信託管理	United labor Bank,FSB	71,114
PHM Corporation	住居建設	First Heights Bank,FSB	252,057
Pacific Electric Wire & Cable	製造業	Pacific Southwest Bak,FSB	1,337,198
Prudential Insurance Co.	保険	The Prudential Savings Bank,F	203,641
Raymond James Financial,Inc.	証券ブローカレッジ	Raymond James Bank,FSB	189,791
Southwest Gas Corp.	ガス	Primerit Bank,FSB	1,704,885
Sun Life Assurance Co.	保険	New London Trust,FSB	288,881
Temple Inland,Inc	紙	Guaranty Federal Bank,FSB	9,153,087
The Langdale Co.	森林関連製品の製造	Commercial Banking Co.	33,684
The Monticello Cos.,Inc	医薬品販売	Monticello Bank	23,526
United Services Automobile	保険	USAA Federal Savings Bank	5,805,837
Watts Health Systems,Inc	健康関連	Family Savings Bank,FSB	167,239

(注) First-Tier Holding Companies

(出所) 貯蓄機関監督局

銀行委法案に従い、貯蓄金融機関を廃止し銀行に一本化すれば、単一貯蓄機関持ち株会社を通じた抜け道がなくなるが、既に貯蓄金融機関を有する一般事業会社については、既得権益が保護される（グランドファーザー条項）ため、駆け込み的に単一貯蓄機関を保有する動きが既に生じつつある。Bergmeyer（Saline State Bank）が、今現在既に貯蓄機関を保有している会社のみ、グランドファーザー条項を適用し、今後の保有は認めないよう

にするべきだ、と主張している点にも注目する必要がある。

2) 全米金融サービス協議会の新設について

公聴会のもう一つの焦点となったのは、全米金融サービス協議会についてである。同協議会に関する下院銀行委員会法案の内容は次の通りである。

<下院銀行委員会法案の内容>

全米金融サービス協議会(NCFS)を新設し、新サービスが本質的に金融であるか、もしくは金融関連業務であるかどうかの判断や複数の業界にまたがる問題の調停を行う。また、同委員会は必要に応じて、追加的にファイヤーウォールを課す権限を認められる。

<全米金融サービス協議会メンバー>

財務長官	CFTC 委員長
FRB 議長	州保険監督経験者(2名)
FDIC 議長	州銀行監督経験者(1名)
通貨監督官	州証券監督経験者(1名)
SEC 委員長	

全米金融サービス協議会(NCFS)は、証券業務はSEC、保険業務は州監督当局、銀行業務はOCCやFRBが監督する機能別監督制度(Functional Regulation)ではカバーしきれない、複数の業界にまたがる問題の調停などを行うために新設されることになった経緯がある。その意味で、同協議会は、機能別監督制度を円滑に進めるうえで大きな役割を果たすことが予想されたものの、公聴会では同協議会に対する懸念の声が大きかった。

以下で、同協議会に対する各人の意見をそれぞれ見ていくことにしたい。

(1) 機能別監督制度に加えてNCFSは必要ない

- **Levitt・SEC 委員長**・・・全米金融サービス協議会の設立によって、FRBやOCC、SEC、OTS、FDICなどの金融監督当局が何年もかけて築き上げてきたインフォーマルな関係が損なわれる可能性がある。同委員会は、(既存の)熟練した監督当局から決定権を奪ってしまうため、機能別監督制度(functional regulation)とは正反対な方向へ向かいかねない。加えて、同協議会は、多くが銀行監督者で占められており、safety and soundnessなど、銀行監督の観点に立ったファイヤー・ウォールを課す可能性が高い。
- **Riepe・ICI 会長**・・・組織化された統合的な機関(全米金融サービス協議会)によって、効果的な監督体制に不可欠である、金融サービス監督当局間のコミュニケ

ーションが損なわれる可能性がある。同委員会は、せいぜい金融監督者間のコミュニケーションを容易にするための、情報の共有化と調整のための機関 (information-sharing coordinating body)にとどめるべきだ。

- Roach・NAMIC (全米相互保険会社協会) 委員長・・・全米金融サービス協議会の新設に反対する最大の理由は、同委員会が、保険商品を定義し、その上で保険を規制する権限を有する新しい連邦機関であることだ。州による保険の監督体制を維持すべきであり、連邦による保険規制が課せられることには強く反対する。
- Ludwig・OCC (通貨監督庁) 長官・・・連邦の銀行業監督に何ら責任を持たない個人、すなわち州レベルの銀行・証券・保険監督経験者が、銀行システムや銀行監督に対し決定的な権力を保持するのは、新委員会の権限が広範であり、しかも既存の監督当局の業務に加えて規則を追加する権限を保有していることを考慮すると、道理にあわない。

(2) NCFS が助言的な (advisory) 役割に留まるなら良い

- Nichols・NAIC (全米保険庁長官会議) 議長・・・全米金融サービス協議会は、規則を制定するべきでなく、助言的な役割に徹するべきである。同協議会のメンバーである州保険監督経験者の規定 (with current or prior experience in insurance regulation at the state level) では、現職の保険監督者が必ずしも含まれるとは限らないものになっており、懸念している。
- 消費者組合・・・法案の金融サービス協議会の権限は、助言的な性質を越えている。
- Hove・FDIC 議長・・・もし、同協議会が必要との判断が議会によってなされるならば、同協議会は、協議や調整といった助言的な役割を担うことに専念するべきである。

(3) 機能別監督制度に加えて NCFS が必要

- Hawke・財務省次官・・・監督当局の決定が、潜在的に将来の商品革命や金融構造に対して、決定的な影響力を及ぼすことになる。したがって、そのような決定は、意見の不一致を解決する、統合された全米金融サービス協議会とともに、SEC や適切な連邦銀行監督当局も加わってなされることを信じているし、提案している。

なお、FRB のグリーンSPAN議長は、全米金融サービス協議会については、言及しなかった。

全米金融サービス協議会は、多様な金融サービスが次々と出てくる時代の潮流を受けて、その金融サービスが本質的に金融であるか、もしくは金融関連業務であるかの判断をし、かつ追加的にファイアーウォールを課す権限を与えられるものとされていた。そもそも同

協議会は、機能別監督制度 (functional regulation) を円滑に行うために設立することになった経緯があり、権限争いが激化している FRB と OCC の構図を打開する糸口となる、との見方も出来た。FRB と OCC との権限争いが続くなかで、両者よりも強い権限を持ち、必要に応じてファイヤーウォールを課すことも出来る全米金融サービス協議会を新設することの意味は大きかったとも言えよう。

2. 下院商業委員会法案の内容

ここでは、9月16日に Oxley 下院商業委員会・金融小委員長が提出した法案について紹介する。商業委員会法案は、1) 銀行と一般事業との分離緩和を維持していること、2) 全米金融サービス協議会を新設しないことの2点で、銀行委員会法案と異なっているのが際だっている。以下で、それぞれについての法案の内容を、銀行委員会法案と比較して見ていきたい。

1) 銀行と一般事業との分離緩和について

銀行による一般事業会社の支配、及び一般事業会社による銀行の支配がバスケット方式 (リバーズ・バスケット方式) で認められた銀行委員会法案と異なり、商業委員会法案では、一部の例外事項を除いて、銀行と一般事業との分離は維持されることとなった。前に述べたように、商業委員会で開催された公聴会で、分離緩和をより慎重にすべきとの意見が目立ったため、両者の分離緩和の問題が先送りになった経緯が伺える。

例外的に一般事業が認められるのは、証券会社や保険会社といった銀行持ち株会社でない会社が、97年金融サービス競争法施行後に適格銀行持ち株会社になるケースのみである。この場合は、1997年9月30日現在営んでいる一般事業をそのまま継続することが出来るものの、買収・合併を通じて当該業務を拡張することは禁止されている。

<表3 銀行と一般事業との分離を維持した商業委員会法案>

下院商業委員会法案	
1. 銀行による一般事業会社支配	・銀行持ち株会社でない会社が、97年金融サービス競争法施行後に適格銀行持ち株会社になる場合は、それ以前に営んでいたいかなる業務をも継続することが出来る。(グランドファーザー条項) ただし、合併を通じて既存の業務を拡張することは禁止されている。また、持ち株会社の連結ベース年収のうち、少なくとも85%を本質的に金融 (financial in nature) である業務から計上していなければならない。
2. 一般事業会社による銀行支配	・一般事業会社によって買収された銀行は、預金の受け入れを行ってはならない。

2) 全米金融サービス協議会について

銀行委員会法案で新設されることになっている全米金融サービス協議会に関する条項は、商業委員会法案では削除されている。上に述べたように、公聴会では、同協議会の構成メンバーや権限などを中心に、否定的な意見が多く出たことを受けて削除された経緯が伺えよう。

同協議会は、新しい金融商品が銀行商品なのか、あるいは保険商品なのかを判断する権限が与えられているうえ、必要に応じて、規則(regulation)や命令(order)という形で、追加的にファイヤーウォールを課す権限も認められている。そのため、各金融業界のみならず、各金融監督当局も「新たな包括的な規制監督機関」の誕生を回避したい思惑が働いたと見られる。例えば、証券業界は自らの監督当局である SEC を熟知しており、SEC と良好な関係を築きあげてきた。そのため、FRB や OCC などといった銀行規制当局が、証券業界に対して何らかの権限を課すようになることに対しては、非常に懐疑的なのである。

同協議会の新設によって監督権限を強めることが出来るのは、財務省と FRB だけであり、したがって両者以外の監督当局が同協議会の設立に対し、否定的であることは理解出来る。

<表 4 主な監督機関及び対象金融機関>

監督機関	金融機関
FRB (連邦準備委員会)	銀行持ち株会社、外国銀行、州法銀行
OCC(通貨監督庁)	国法銀行
OTS(貯蓄金融機関監督官局)	貯蓄金融機関
SEC(証券取引委員会)	証券会社
50 州保険監督局	保険会社

3. 予想される今後の審議の焦点

これまで審議の焦点として考えられていた上の 2 つの条項が剥落したため、今後の審議の焦点は、銀行、証券、保険の総合的な金融サービス提供のあり方の中で、次の 2 点に移る可能性が高い。すなわち、1) 保険商品の定義及び監督権限、2) 国法銀行の直接子会社の業務範囲である。以下、順に触れていきたい。

1) 保険商品の定義及び監督権限について

商業委員会法案において、全米金融サービス協議会の新設が行われなくなると、金融商品が銀行商品なのか、保険商品なのかを、誰がどう判断するのかが宙に浮いてしまう。

当初の Oxley 金融小委員長が提出した法案では、この点が不明瞭であったために、保険業界が二の足を踏み、マークアップが遅れた経緯がある。

その後、銀行及び保険の関係者の間で決まった妥協案によれば、1997年1月1日現在、保険商品として扱われている商品はすべて、引き続き保険商品として扱うことになった。OCCは、年金などの商品は、本質的に金融であり、従って銀行業務の一部であるという主張を繰り返してきた経緯があり、この点は、銀行業界よりの修正となっている。

しかしながら一方で、今後の新商品が銀行商品なのか、あるいは保険商品なのかの判断は、法廷に委ねることとした。その際、州の保険監督局と OCC とが少なくとも同等に扱われなければならない、との規定が商業委員会法案には盛り込まれている。この法廷の決定は、銀行による保険販売の監督権限を持つのが OCC なのか、あるいは州の保険監督局なのかということに直接影響する観点からも注目されよう。

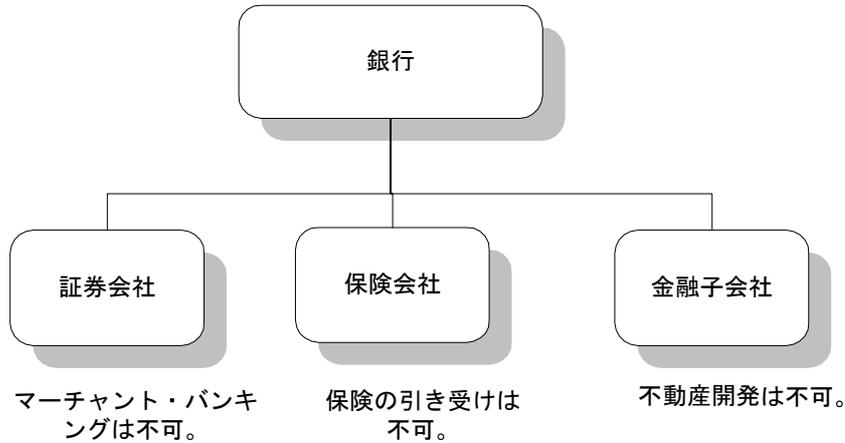
2) 国法銀行の直接子会社の業務

国法銀行の直接子会社が認められる業務は、商業委員会法案では、銀行委員会法案と比べて狭められてしまった。銀行委員会法案では、いくつかの条件を充たせば、国法銀行本体では認められていない金融業務を営むことが出来る、とされていた。一方の商業委員会法案では、証券の引き受け、保険の引き受けを始め、銀行本体で認められていない金融業務を子会社で行えないことになっている。ただし、保険の代理店業務に関しては、一定の条件を満たせば、子会社で営むことが認められている。

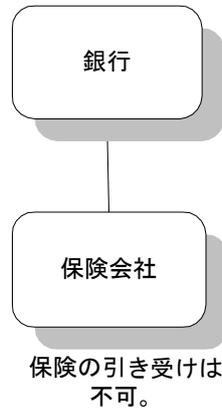
一方で、通貨監督庁は、昨年11月20日、国法銀行の規則改正を公表、資本、経営などの良好な国法銀行が、直接子会社(Operating Subsidiary)を通して、一連の銀行業務、銀行付随業務を営むことが出来るようになった。(表4参照) このパート5規則の中では、国法銀行本体が営むことの出来ない業務も、通貨監督庁の認可が下りれば、直接子会社で営むことが出来る、との記述があり、商業委員会の法案は、時代の潮流に逆行したものとなっている。

同法案では、銀行持ち株会社の子会社に認められる業務範囲のほうが、銀行の直接子会社に認められるそれよりもはるかに広がるため、銀行業界及び通貨監督庁の抵抗は必至であり、今後の展開が注目されよう。

<銀行委員会法案>



<商業委員会法案>



<表-5> OCC 規則パート 5 (96 年 11 月に改訂) の概要
<ul style="list-style-type: none"> • 国法銀行は、以下の条件を充たせば、直接子会社（Operating Subsidiary）を通じて、一連の銀行業務、あるいは銀行業に付随する（part of ,or incidental to the business of banking）業務を営むことが出来る。条件とは、1）自己資本が優良（well capitalized）であること、2）統一銀行格付制度”CAMEL”で、1 ないしは2 の格付を得ていること、3）地域再投資法（Community Reinvestment Act）で少なくとも”Satisfactory”以上の評価を受けていること、4）OCC による強制命令（enforcement order）に服していないことの4点である。 • 直接子会社は、国法銀行本体が営むことの出来ない業務も、OCC の認可（ケース・バイ・ケース）がおりれば営むことが出来る。 • 銀行及び銀行の子会社は、資産をそれぞれ別個に計上しなければならない。 • 銀行は、子会社への投資を資産として計上してはならない。 • 銀行は、子会社への投資を控除しなければならない。 • 銀行の子会社の名称は、銀行本体と同一の名称をつけてはいけない。親銀行と似た名称を使用する場合には、消費者の混乱を最小限に抑えるため、何らかの措置をとらなければならない。 • 銀行と直接子会社との間の取引には、連邦準備法 23A、23B 条が適用される。

4. 今後の展望

今後の金融サービス競争法案の審議は、銀行、証券、保険の垣根を超えた総合的な金融サービス提供のあり方に関して、集中的に行われる可能性が高い。グリーンスパン FRB 議長も、商業委員会宛に送付した書簡の中で、一般事業と銀行業との分離緩和の問題はまたの機会に延期し、今回は総合的な金融サービスの提供のあり方に議論を集中すべきだ、としていることにも注目する必要がある。

(林 宏美)