

## 審議未了となった米国金融サービス法案

銀行、証券、保険の相互参入を認める米国金融サービス法案(Financial Services Act of 1998)が、9月11日、16対2の賛成多数によって上院銀行委員会を通過した。9月23日には、シティコープとトラベラーズとの合併がFRB及び司法省によって認可されるなかで、同法案の行方が注目されたが、10月21日に、上院本会議での審議未了のまま、第105議会は終焉を迎えることとなった。

本レポートでは、上院での審議を概観し、法案成立に至らなかったことの影響に触れていくこととする。

### 1. これまでの経緯

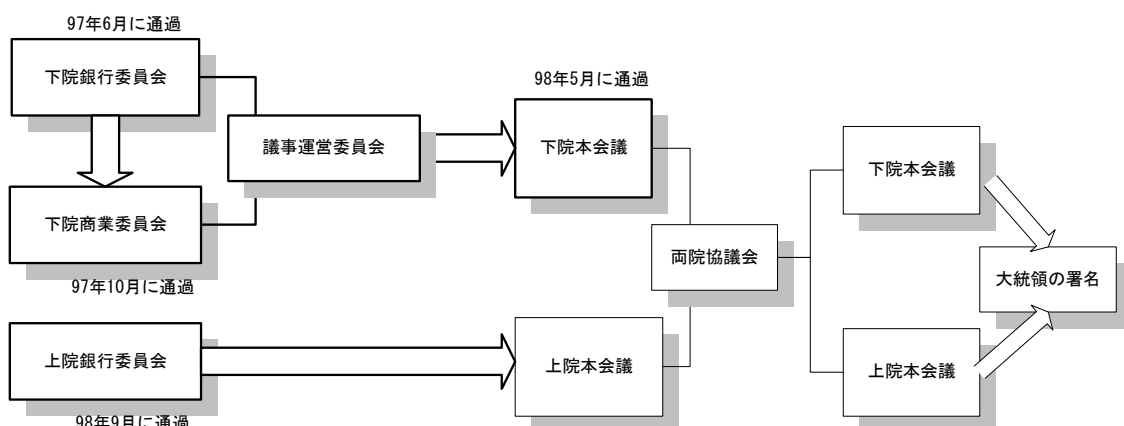
銀行業と証券業との分離を規定したグラス・スティーガル法(1933年銀行法)改正を含む、米国金融サービス法案(Financial Services Act of 1998)が、今第105議会<sup>1</sup>会期中に可決、成立することが期待されたものの、結局のところ同法成立には至らなかった。下院議会においては、銀行委員会、商業委員会を経て、グラス・スティーガル法の改正案としては、7年ぶりに本会議を通過することが出来たが、その後審議が行われた上院では、銀行委員会を通過し、本会議にあげられた段階で審議未了のまま、10月21日に議会は閉会を迎えることとなった。

金融サービス法案の審議の流れは、図1が示すようになっているが、2年間の議会の会期中に大統領の署名を含む全過程をこなさなければ、法案は廃案となる仕組みとなっている。今回の金融サービス法案の場合、審議未了のまま今議会が閉会したため、1999年1月に開会される第106議会(1999年が第1セッション、2000年が第2セッション)でまたゼロの段階から審議を開始しなければならない。

---

<sup>1</sup> 第105議会は、1997年～1998年、1997年が第1セッション、1998年が第2セッションである。

＜図1 第105議会における金融サービス法案の審議の流れ＞



(注)1.議事運営委員会(The Rules Committee)

各委員会法案(ここでは、銀行委員会法案と商業委員会法案)との摺り合わせを行い、本会議の審議、採決に向けた法案作りを行う。

2.両院協議会(Conference Committee)

上下院本会議で採決された法案の摺り合わせを行い、最終的な採決のため、一本の法案にする作業を行う。同会議は、上下院の主要メンバーを中心に構成される。両院協議会で作成された最終法案は、委員会レポート(Conference Report)と呼ばれ、上下両院の採決が行われる。同レポートの修正は一切認められない。

## 2. 上院銀行委員会法案の概要

ここでは、上院銀行委員会法案の特徴に触れ、あわせてこれまでの下院法案との比較にも触れていく。

### 1) 金融持ち株式会社及び国法銀行の直接子会社

上院法案でも、これまでの下院法案同様、金融持ち株式会社(Financial Holding Company)に認められる業務範囲が、国法銀行及びその直接子会社(Operating Subsidiary)の業務範囲よりも広範囲となっている。すなわち、金融持ち株式会社では、FRBが規則(regulation)や命令(Order)によって、本質的に金融(financial in nature)である、或いはそのような金融業務に付随すると認められたすべての業務を営むことが可能となっている。一方の国法銀行は、直接子会社において、本質的に金融である、ないしは金融に付随するエージェンシー業務に従事することが認められるに過ぎず、金融サービス会社の業務範囲よりも明らかに狭くなっている。

この業務範囲の違いは、監督当局であるFRBやOCCの監督権限を巡る問題にもなるが、上院法案では、この点に関して、財務省への報告及び協議を義務づけて両者の調整を図る

場を設け、FRB 独自の判断で、金融持ち株会社の業務範囲が拡大することに歯止めをかけた。

金融持ち株会社と国法銀行及びその直接子会社の業務範囲が異なっている点は、クリントン大統領も懸念を表明しており、この点が改正されない限り、金融サービス法案に対し、拒否権を発動する、と主張していた。

## 2) 保険商品、及び同商品に関する規制

今後登場する金融新商品が、銀行商品として扱われるのか、或いは保険商品として扱われるのか、という点は、銀行業界、保険業界の利害にかかわるのみならず、監督当局の規制範囲をも決定づける、という意味で重要である。現在、FRB や OCC、FDIC など連邦の監督当局が銀行商品の規制を行っているのに対し、保険商品に対する規制は、各州の監督当局が行っている。

上院の法案では、新商品の取扱いをめぐって、監督当局間で争いが発生した場合、判断を法廷に委ねることとし、監督当局は同等に扱われなければならない、と規定している。

## 3) 地域再投資法(Community Reinvestment Act)

上の2点に加えて、上院では、地域再投資法(Community Reinvestment Act of 1977)に関する議論に注目が集まった。

CRA とは、銀行に、地域に住む中低所得者層<sup>2</sup>に対する信用供与を促し、かつ地域の経済発展に貢献することを目的として、1977 年に成立した法律である。当時の銀行が、低所得者階層から預金を多く受け入れていたにも拘わらず、信用リスクに対する懸念から貸出を行っていなかった状況が背景にある。

FRB 及び他の銀行規制当局は、各銀行を定期的に検査し、CRA の目的に合致しているかどうかを 5 段階の格付で評価することとなっている。金融サービス法案では、自己資本や経営状態が良好なことに加え、この CRA で Satisfactory 以上の格付を得ていることが、金融持ち株会社としての業務範囲、或いは国法銀行による直接子会社の保有が容認される条件となっている。さらに、下院法案においては、CRA の格付で Satisfactory を維持出来ない金融持ち株会社が、預金保険対象の子会社の支配権を剥奪されること、同様に Satisfactory を維持出来ない国法銀行が、直接子会社の支配権を剥奪されることとなっていた。もともと、これらの点に関しては上院法案において修正がなされ、地域再投資法に基づく支配権の剥奪は行われなかったこととなった。

なお、預金保険対象となる小口預金の受入れを行わないホールセール金融機関に関しても、

---

<sup>2</sup> 「低所得」とは、当該地域の所得の中央値（メディアン）の 50%未満、「中所得」とは、当該地域の所得の中央値の 50%～80%の所得を指す。

下院法案では、CRA がすべて適用されることとなっていたのが、上院法案では、預金保険対象の銀行と関連会社にあるホールセール金融機関に限って適用されることとなった。

- 1977年地域再投資法に関する格付
- ①Outstanding
  - ②High Satisfactory
  - ③Low Satisfactory
  - ④Needs to Improve
  - ⑤Substantial non-compliance

#### 4) 消費者保護

上院の法案では、金融機関の顧客情報のプライバシー保護に関する規定(Financial Information Privacy Act of 1998)が新たに盛り込まれた。上院銀行委員会のマークアップ(詰め)の審議)では、合併によって誕生した金融機関は、関連会社となる顧客の機密情報を共有する前に、顧客の同意を得なければならない、とする規定を導入する動きもあったものの、この点が法案に盛り込まれるまでには至らなかった。代わって、詐欺的な手段及び不正な手段によって、金融機関の顧客情報を入手すること、及び入手しようとする行為は、連邦法上の犯罪として扱われることとした。

また、連邦銀行規制当局は、1998年金融サービス法の施行後1年以内に、保険に関する消費者保護規制を作成し、最終的な形式で公表しなければならない、との内容が盛り込まれた。さらに、銀行の保険販売に関して、連邦銀行規制当局が作成した規則が、州法と比較して、より消費者を保護出来ると判断される場合には、連邦の規制が優先するとの規定も設けられ、注目されていた。

<表1 1998年金融サービス法(Financial Services Act of 1998)の概要>

	上院銀行委員会法案	下院本会議法案 (上院案との相違点)
●金融持ち株会社	<ul style="list-style-type: none"> <li>・FRB が規則(regulation)や命令(order)によって、本質的に金融(financial in nature)である、或いはそのような金融業務に付随すると認めたとすべての業務を営むことが出来る。なお、FRB はこの決定をする際には、財務省に報告するとともに協議する必要がある。</li> <li>・「金融持ち株会社」とは、第6条(b)項の必要条件に合致する銀行持ち株会社を指す。必要条件とは、銀行持ち株会社傘下にあるすべての預金保険対象金融機関の自己資本が優良(well capitalized)であり、経営状態も良好であること(well managed)、かつ1977年地域再投資法に基づく直近の調査で satisfactory 以上の格付を得ていることである。</li> </ul>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・98年金融サービス法施行後に、銀行持ち株会社ではない会社が金融持ち株会社になった場合、いかなる業務をも継続することが出来る(公共の利益を損なわない場合に限り、さらに5年を超えない範囲での延長もあり)。ただし、一般事業からの収入は、持ち株会社の総収入(預金保険対象金融機関を除く)の15%を超えてはならず、合併や統合などによる事業の拡張も認められない。</li> </ul> <p>(削除)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>地域再投資法 CRA の格付で Satisfactory を維持出来ない金融持ち株会社から、預金保険対象の子会社の支配権を剥奪する権限を FRB に与える。</u></li> </ul>
●(金融持ち株会社ではない)銀行持ち株会社	<ul style="list-style-type: none"> <li>・銀行持ち株会社の業務範囲は、1998年金融サービス法施行日前に、銀行業に密接に関連する(Closely related to banking)業務に制限される。</li> </ul>	同左
●ホールセール金融持ち株会社、ホールセール金融機関	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「ホールセール金融機関」とは、1つ以上のホールセール金融機関を有する銀行持ち株会社である。</li> <li>・<u>ホールセール金融機関は、預金保険対象金融機関を関連会社として有する、ないしは預金保険対象の支店を有する場合に限り、1977年地域再投資法(CRA)が適用される。</u></li> <li>・ホールセール金融持ち株会社になる会社は、1998年金融サービス法施行日時点で従事して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)。</li> <li>・グランドファーザーされた一般事業を統合や合併によって拡大してはならない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<u>すべてのホールセール金融機関に対して、1977年地域再投資法(CRA)が適用される。</u></li> </ul>
●単一貯蓄金融機関持ち株会社	<ul style="list-style-type: none"> <li>・既存のすべての単一貯蓄金融機関持ち株会社(1998年9月3日までに免許の申請をした持ち株会社も含む)は、98年金融サービス法施行後も、一般事業を含むすべての業務が認められる(グランドファーザー条項)。</li> <li>・<u>グランドファーザー条項が適用された単一貯蓄金融機関持ち株会社が、一般事業会社に買収されることを禁止する。</u></li> <li>・新設の貯蓄金融機関持ち株会社は、一般事業を除くすべての金融業務に従事することが出来る。</li> </ul>	(貯蓄金融機関の所有権に関する規定はなし)
●国法銀行の直接子会社	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1956年銀行持ち株会社法6条(c)項に従い、国法銀行は、本質的に金融である、あるいはそのような金融業務に付随するとされたエージェンシー業務に従事する直接子会社を、下記の条件のもとで保有することを認める。すなわち、</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>1)代理業務であって当事者ではないこと</li> <li>2)国法銀行及びすべての関連する預金保険対象金融機関の自己資本が優良(well-capitalized)、かつ経営が良好(well-managed)であるうえ、1977年地域再</li> </ol>	

	<p>投資法の直近の検査において”Satisfactory”以上の格付を得ていること</p> <p>3)OCC の認可を受けていること</p> <p>(削除) ←</p> <p>・国法銀行及びその直接子会社において、タイトル・インシュアランスの<u>販売</u>を認める。</p>	<p>・地域再投資法 CRA の格付で <u>Satisfactory</u> 以上を維持出来ない国法銀行は、子会社の支配権を剥奪される。</p> <p>・国法銀行及び直接子会社において、タイトル・インシュアランスの <u>引受、販売</u>を禁止する。</p>
--	--	---

(出所)野村総合研究所

### 3. 審議未了の影響と今後の展望

銀行、証券、保険の相互参入を認める米国金融サービス法案は、上院本会議での審議が未了なまま今第 105 議会は閉会を迎え、廃案となった。上院では、かねてからの懸案であった銀行業界と保険業界との妥協が成立し、法案成立の気運が高まったものの、地域再投資法を巡ってグラム議員が強い抵抗を示したこと、クリントン大統領が同法案に対して拒否権<sup>3</sup>の行使を表明していたことなどが、上院での審議が遅れた背景として挙げられる。

米国金融サービス法案をめぐる議論は、1999 年 1 月に開会される第 106 議会においても、焦点の一つとなる可能性が高い。もっとも、FRB や OCC を中心とした、規則(regulation)や命令(order)などの改正によって、事実上、業態間の垣根低下は進んできており、金融サービス法の成立による、個々の金融機関の業務拡大に及ぼす影響は限定的である。

しかしながら一方で、金融持ち株会社と、国法銀行の直接子会社との業務範囲を巡る議論に代表されるように、金融サービス法には、このような FRB や OCC、州の保険監督当局といった監督当局の裁量権を制約する側面がある。

例えば、国法銀行の直接子会社は、96 年 11 月の OCC 規則改正<sup>4</sup>によって、銀行本体には認められない業務を行う道が開かれ、OCC は、Zions First National Bank に対し、地方レベニュー債の引受を認める決定を下した。金融サービス法の成立は、このような OCC による裁量を制約し、国法銀行の直接子会社の業務範囲の縮小につながる可能性もある。

このようななかで、シティコープとトラベラーズは、4 月 6 日に、金融サービス法の成立を見越して合併の申請を行い、9 月 23 日、FRB によって正式に承認された。ただし、現行の銀行持ち株会社法では、新会社シティグループの業務の一つである保険の引受<sup>5</sup>が認めら

<sup>3</sup> 大統領の拒否権を覆すには、上下両院ともに 3 分の 2 以上の票が必要である。

<sup>4</sup> 詳細は、林宏美「米国銀行の直接子会社による業務解禁を巡る動き」『資本市場クォーターリー』98 年冬号参照。

<sup>5</sup> FRB によれば、シティグループの収入のうち、現行の銀行持ち株会社法で認められていない業務からの

れていない。そのため、銀行持ち株会社法第4条<sup>6</sup>が規定する2年の経過期間(最長5年間)の間に金融サービス法が成立しない場合には、保険の引受業務から手を引かなければならず、このような点からも、金融サービス法を巡る今後の審議が注目される。

(林 宏美)

---

収入は、20%未満とのことである。

<sup>6</sup> 銀行持ち株会社を設立してから2年間は、銀行業に関係しない株式を保有することが経過措置として認められている。なお、この経過措置は、銀行持ち株会社の要請に応じて、1年間(合計して3年以内)、延長することが認められる。ただし、経過期間の延長は、公共の利益(public interest)に悪影響を及ぼさない、とFRBが判断した場合にのみ、適用される。