

上下両院を初めて通過した米国金融サービス法案

グラス・スティーガル法の廃止を含み、銀行、証券、保険の相互参入を認める金融サービス法案は、5月6日に上院本会議を、7月1日に下院本会議をそれぞれ通過した。包括的な金融制度改革法案が両院の本会議を通過したのは今回が史上初めてであり、同法案成立の気運が高まっている。

1. 上下両院を通過した米国金融サービス法案

1) これまでの経緯

米国議会では、グラス・スティーガル法の廃止を含み、銀行、証券、保険の相互参入を認める包括的な金融制度改革法案が、上下両院の本会議を通過した。5月6日に、上院本会議にて、金融サービス近代化法案(The Financial Services Modernization Act of 1999、S.900)が54対44の賛成多数で可決されたのに続き、下院でも7月1日に343対86の圧倒的多数で、金融サービス法案(The Financial Services Act of 1999、H.R.10)が可決された¹。

銀行業と証券業の分離を定めたグラス・スティーガル法の改正をめぐる動きは、1981年にガーン上院銀行委員会委員長による法案提出が発端となった。その後1988年から、同様な法案は何度も審議されてきた。同年に上院本会議を圧倒的多数で通過した「1988年プロクシマイヤー金融近代化法案」、1991年に財務省が提出した「金融機関の安全性及び消費者選択法(The Financial Institutions Safety and Consumer Choice Act of 1991)」を始めとして、注目を集めた法案は、少なくない。しかしながら、これまでの何れの法案も、両院の本会議を通過するまでには至っておらず、第106議会において初めて上下両院の本会議を通過したのである。

2) 主要な内容

上院案、下院案ともに、1933年銀行法(通称、グラス・スティーガル法)20条、32条によって規定され、有名無実化している銀行業と証券業の分離規定を廃止し、保険業などを含

¹ 上下両院の本会議を通過した法案の名称(通称)は異なっているものの、両者の内容は、同種なものとなっている。H.R.はHouse of Representative(下院)の略、S.はSenate(上院)の略である。

む金融サービス業における競争促進を目的としている点などを始め、共通する規定が多く見られる。

以下では、金融制度改革法案が成立した場合に可能となる業務について、整理しておくこととしたい。

(1)可能となる業務－銀行持ち株会社と国法銀行の直接子会社－

金融機関が、銀行業、証券業、保険業といった様々な金融サービス業に進出したい場合には、以下の2通りの形態がある。一つは、銀行持ち株会社(bank holding company)の傘下に銀行、証券会社、保険会社、その他の金融子会社を保有する形態であり、もう一つは、国法銀行が直接子会社(operating subsidiary)を保有する形態である。

銀行持ち株会社形態、直接子会社形態ともに、FRB が、財務長官と協議したうえで、「本質的に金融(financial in nature)である、もしくはそのような金融業務に付随する(incidental to such financial activities)」と認めた業務を営むことが出来る、としている点は、両法案に共通している。

ただし、このような業務拡大が容認されるには、銀行持ち株会社の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、かつ経営が健全(well managed)でなければならない。下院案では、これらの条件に加えて、1977 年地域再投資法(Community Reinvestment Act of 1977, CRA)に基づく直近の調査で、satisfactory 以上の格付を得ていること、といった条件も付いている(CRA の扱い方についての詳細は次項参照)。国法銀行が直接子会社を利用して新たな金融サービス業に進出する場合もまた、同様な条件を充たす必要がある、とされている。

なお、上院案では、国法銀行による直接子会社方式の利用は、国法銀行の総資産(連結ベース)が10億ドル以下の銀行に限られるなど、下院案²と比して、直接子会社方式の利用は限定的なものとされている。総資産10億ドル以下の中小銀行に限って、銀行持ち株会社形態と直接子会社形態との選択肢があるのは、中小銀行には、持ち株会社構造にする場合、コストや組織上の制約などがある点を考慮した結果、と見る向きが主流である。

業務内容に関しては、両法案とも、国法銀行の直接子会社が、証券の引受及びマーチャントバンキング業務に従事することを認めている³。一方で、直接子会社を利用した保険の引受は、依然として両法案とも認めていないものの、これまで委員会を通過してきた法案と比較すると、その業務範囲は、銀行持ち株会社形態と遜色ないレベルにまで到達している、と言えよう。

² 下院案では、国法銀行の総資産が連結ベースで100億ドル未満である、という条件がある。

³ 但し上院案では、国法銀行の総資産が、連結ベースで10億ドル以下という条件がある。

表1 可能となる業務～銀行持ち株会社形態と銀行の直接子会社形態～

形態	概要
銀行持ち株会社で条件(*)を満たすもの	<ul style="list-style-type: none"> ・FRBが財務長官と協議した上で「本質的に金融 (financial in nature) である、もしくはそのような金融業務に付随する(incidental to such financial activities)」と認めた業務を営むことができる。 ・証券の引受、保険の引受なども含む。
銀行持ち株会社で条件(*)を満たさないもの	<ul style="list-style-type: none"> ・銀行持ち株会社法4条 (c) (8)に基づいて、FRBが「銀行業に密接に関連がある(closely related to banking)」と認めた業務を営むことができる。(→現行の銀行持ち株会社の業務範囲と同じである。) ・債務者の債務の返済に関わる保険など、一部の保険を除き、保険業を営むことは出来ない。
国法銀行本体	<ul style="list-style-type: none"> ・州政府や政府関係機関の発行するレヴェニュー債などの債券のディーリングや引受業務をすることが出来る。ただし、自己資本が優良な (well capitalized) 国法銀行に限られる。 ・1999年1月1日現在、州保険当局が認可している保険商品のみ取り扱うことが出来る。 <p>×タイトル・インシュアランス(**)の引受、販売</p>
国法銀行本体及びその直接子会社	<ul style="list-style-type: none"> ・FRBが財務長官と協議した上で「本質的に金融 (financial in nature) である、もしくはそのような金融業務に付随する(incidental to such financial activities)」と認めたもので、かつ国法銀行が直接には携わることが認められていない業務をも営むことができる。 <p>※但し、国法銀行及びすべての預金保険対象金融機関の自己資本が優良(well capitalized)かつ経営状態も良好(well managed)であること。OCC、FRBの認可を必要とする。下院案では、これらに加えてCRAの格付条件もある。</p> <p>なお、上院案では、国法銀行の総資産(連結ベース)が10億ドル以下、下院案では、同100億ドル未満という条件を充たす必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○証券の引受 ○マーチャントバンキング ×タイトル・インシュアランス(**)の引受、販売 ×保険の引受 ×不動産開発

(注) 1.条件(*)とは、銀行持ち株会社傘下のすべての預金保険対象金融機関の自己資本が優良(well capitalized)、かつ経営状態が良好(well managed)であること。これらに加えて、下院案では、CRAの直近の格付 satisfactory 以上、という条件がつく。

2.(**)タイトル・インシュアランスとは、不動産所有権の移転にあたって生じた瑕疵に基づく被害を補償する保険。

(出所)上下両院通過法案資料より野村総合研究所作成。

(2)単一貯蓄金融機関持ち株会社

銀行持ち株会社、国法銀行及びその直接子会社の業務範囲と並んで注目されているのが、傘下に貯蓄金融機関を一つだけ有する単一貯蓄金融機関持ち株会社(unitary savings and loan holding company)である。

米国では、基本的に銀行業と一般事業とは分離されており（separation of banking and commerce）、銀行持ち株会社の傘下に一般事業会社を保有することは禁止されている。しかしながら実際には、一般事業会社が、単一貯蓄金融機関持ち株会社を通じて、銀行と競合する預金取扱い業務に自由に参入している。

このため、金融制度改革法案では、単一貯蓄金融機関持ち株会社について、以下のように規定し、一般事業会社による貯蓄金融機関の合併・買収の動きに歯止めをかけようとしている。

- ①1999 年 5 月 4 日以降、いかなる会社も、合併や統合などを通じて、貯蓄金融機関の支配権を獲得してはならない。
- ②単一貯蓄金融機関持ち株会社が、新たに一般事業に従事することを禁止する。

2. 上院案と下院案の相異点

上院案と下院案とは、共通点が多く見られる一方で、相異点も少なくない。前述した銀行持ち株会社と国法銀行の直接子会社との業務範囲の違いに加えて、注目されているのは、

1) 1977 年地域再投資法(Community Reinvestment Act of 1977)の取扱い、2) プライバシーの保護規定に関する違いである。以下では、それぞれについて触れていくこととする。

1) 1977 年地域再投資法(CRA)

1977 年地域再投資法(Community Reinvestment Act of 1977、CRA)とは、銀行に、地域に居住する低中所得者層に対する信用供与を促進し、かつ地域の経済発展への貢献を目的として、1977 年に成立した法律である。各銀行は、この CRA 法に遵守しているかどうかの検査を受けることが義務づけられており、その検査結果は、5 段階の格付⁴によって評価されている。

この CRA 法に関しては、下院案のほうが上院案よりも重視する内容となっている。例えば、下院案では、CRA に基づく直近の調査において、satisfactory 以上の格付を得ていることがあらゆる金融業務への参入条件となっているのに対し、上院案では、業務の拡大における CRA の条件規定が存在していない、といった具合である。

この他にも、上院案では、そもそも中小銀行には CRA の規定遵守を免除する、といった規定が盛り込まれていることなどから、銀行側の負担コストが下院案と比して、より小さくなっている点が理解出来よう。

⁴ ①Outstanding、②High satisfactory、③Low satisfactory、④needs to improve、⑤Substantial noncompliance の 5 段階の評価が付けられている。

2) プライバシー保護規定

下院法案には、顧客のプライバシー保護に関する様々な規定が盛り込まれており、上院案と比してかなり充実した内容となっている。顧客の機密情報を巡る取扱いは、最近にわかには注目度が高まっており、その潮流のただ中で採決が行われたために、下院通過法案が、上院法案と比してより充実している側面も無視出来ない。

下院法案におけるプライバシー保護規定は、顧客の機密情報の取扱いに関する方針開示の義務づけから、顧客情報の不正入手に関する禁止・罰則規定、さらには金融サービス法における新规定の効力に関する議会への報告義務に至るまで盛り込まれている。併せて、消費者サイドから実際に苦情が発生した場合の処理メカニズムの構築も明記されている。具体的には、

- ①各連邦銀行監督当局内部に、苦情受付を行うグループを結成し、
- ②収集された情報の調査及び集められた苦情に関連する権利を、消費者に伝える手続き
- ③必要に応じて、収集された情報で明らかとなった懸念材料の表明などを行う手続きを、連邦銀行監督当局が体系立てることが求められている。

また、金融機関による外部の第三者の会社との個人情報の共有を阻止する権利を、消費者に付与する、といった規定も盛り込まれた。消費者サイドの中には、同様な規定を金融機関の関連会社間における情報共有にも拡張すべき、との声もある。

しかしながら、仮に銀行持ち株会社の傘下にある銀行、証券会社、保険会社との間で、顧客情報の共有が制限されると、クロス・セリングは成り立たなくなる。その場合、あらゆる金融サービス業に進出できたとしても、その効果は限定的となるため、金融サービス業界は、このような規制の導入に対して、抵抗してきた経緯がある。

表 2 下院法案と上院法案との比較

	下院通過法案	上院通過法案
●業務範囲	<ul style="list-style-type: none"> ・FRB が財務長官と協議した上で「本質的に金融 (financial in nature) である、もしくはそのような金融業務に付随する (incidental to such financial activities)」と認めた業務を、銀行持ち株会社形態、もしくは国法銀行の直接子会社形態で営むことが出来る。 ・但し、直接子会社形態が容認されるのは、国法銀行の総資産(連結ベース)が 100 億ドル未満である場合に限られる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・FRB が財務長官と協議した上で「本質的に金融 (financial in nature) である、もしくはそのような金融業務に付随する (incidental to such financial activities)」と認めた業務を、銀行持ち株会社形態、もしくは国法銀行の直接子会社形態で営むことが出来る。 ・但し、直接子会社形態が容認されるのは、国法銀行の総資産(連結ベース)が 10 億ドル未満である場合に限られる。

<p>● 地域再投資法 (CRA)</p>	<p>・銀行持ち株会社業務範囲を拡大するには、CRA の格付で satisfactory 以上を獲得していなければならない(国法銀行の直接子会社の場合も同様)。</p>	<p>・銀行の業務拡大の要件として、CRA の格付の条件は含まれていない。 ・中小の地方銀行は、CRA 法遵守を免除する。 ・預金保険対象金融機関とそのコミュニティとの間で、99年5月5日以降に締結した CRA 関連の契約については、情報開示が義務づけられる。なお、同義務は1年につき1万ドルを超過する価値の契約に関して適用される。</p>
<p>● プライバシー保護</p> <p>① プライバシーに関する方針開示</p> <p>② プライバシー保護の調査、報告</p> <p>③ 個人情報の第三者との共有</p> <p>④ 顧客情報の不正入手</p>	<p>・金融持ち株会社の傘下になった預金保険対象金融機関は、当該機関のプライバシーに対する方針を、明確にかつ分かり易い形で開示しなければならない。</p> <p>・連邦銀行監督当局は、預金保険対象金融機関による関連会社との顧客情報の共有を規制する既存の法律が、顧客のプライバシーの権利を十分に保護しているのかどうかを調査しなければならない。調査報告は、同法施行後6ヶ月以内に議会に対して提出しなければならない。</p> <p>・<u>金融機関が外部の会社と個人情報を共有することを阻止する権利を消費者に付与する。</u></p> <p>・金融機関が、クレジットカードや貯蓄、決済性口座番号の情報をマーケティングの目的に第三者と共有してはならない。</p> <p>・身分を偽って金融機関から顧客情報を入手する(しようとする)ことを禁止する。また、第三者に同様な行為を勧めることを禁止する(*)。</p> <p>・(*)の規定に違反した場合、罰金を課せられるか、或いは5年以下の懲役に服さなければならない(罰金、懲役の両方が課される場合もある)。また、12ヶ月間に10万ドル以上が絡む違法行為の場合には、2倍の罰金、或いは</p>	<p>・プライバシーに関する方針規定なし</p> <p>・既存の法律の効力に関する調査、報告規定なし</p> <p>・個人情報の共有規定なし</p> <p>・同左</p> <p>・同左</p>

<p>⑤FTC の権限</p> <p>⑥新規定の効力に対する報告義務</p>	<p>10 年以下の懲役(両方の場合も)が課せられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> 連邦商業委員会(FTC)は、公正負債回収慣習法(Fair Debt Collection Practices Act)の下で認められているのと同レベルの法執行権限を与えられる。 同法施行日から 18 ヶ月以内に、通貨監督庁長官は FTC や連邦銀行監督当局などと協議した上で、議会に対して以下の点に関する報告書を提出しなければならない。すなわち、 <ol style="list-style-type: none"> (*) に関して規定した手段の有効性と妥当性 金融情報のプライバシー保護の為の追加的な法規制に対する勧告の 2 点である。 	<ul style="list-style-type: none"> 同左 同左
<p>●ホールセール金融機関及びホールセール金融機関持ち株会社</p>	<p>規定あり</p> <p>ホールセール金融機関、すなわち 10 万ドル以下の受入を行わない金融機関、という形態を新たに認める。</p>	<p>規定なし</p>
<p>●備考</p>	<ul style="list-style-type: none"> OCC が重要な監督権限を有する。 金融機関は、信用供与の条件として、当該金融機関から保険の購入をすることを要請してはならない。 	<ul style="list-style-type: none"> FRB が主要な規制監督権限を有する。 SEC は、NASD やその他の利害関係者と協議を重ねながら、オンラインによるブローカレッジサービスに関する調査を実施しなければならない。

(出所)上下両院の法案を基に野村総合研究所作成。

3. 今後の展望

今後の金融制度改革法案を巡る動きは、両院協議会(The House-Senate conference committee)を開催し、上下院の法案を一本化する作業に移行した。現在、両院協議会において、法案の一本化作業を行っている。そして、その後一本化された法案である委員会レポート(Conference Report)が、上下両院の本会議での採決⁵にかけられることとなる。

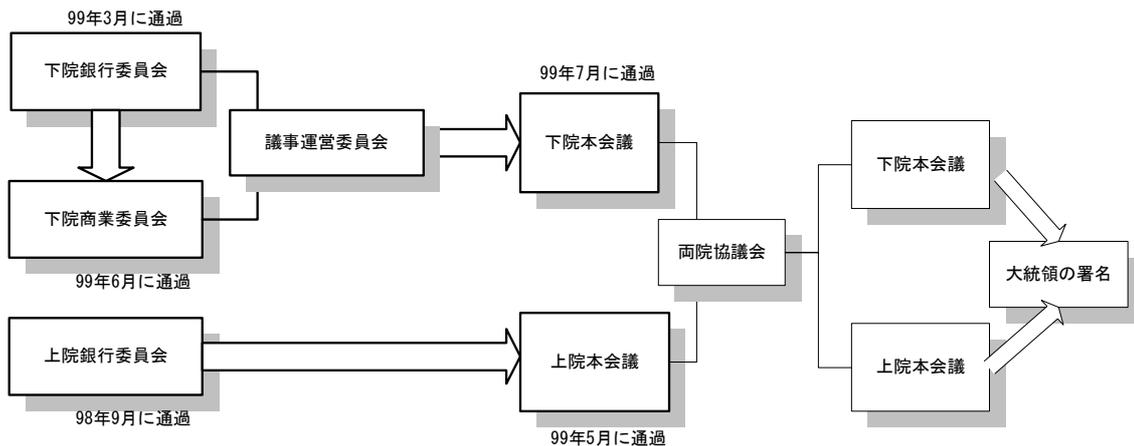
両院の本会議にて可決された法案は、登録法案(enrolled bill)と呼ばれ、大統領の署名を経

⁵ この段階での修正(Amendments)は認められていない。

て正式に成立する運びとなる⁶。今第 106 議会は会期が約 1 年 3 ヶ月残されており、第 105 議会における審議のように時間切れという事態に陥る可能性は低い、と言える。

80 年代後半以降、何度も審議されてきた包括的な金融制度改革法案は、いよいよ法案成立の気運が高まっており、今後の展開が注目されよう。

図 1 包括的な金融制度改革法案の成立までの流れ



(出所)野村総合研究所

(林 宏美)

⁶ 大統領が拒否権(veto)を発動した場合には、上下両院それぞれにおいて、3分の2の賛成多数によって、拒否権を覆すことができる。