

米国金融サービス法案の今議会での審議動向

今第 106 議会では、1 月 6 日にリーチ下院銀行委員会委員長が、包括的な金融制度改革法案である 1999 年金融サービス法案(Financial Services Act of 1999)を提出したのを皮切りに同法案の審議が開始された。3 月 4 日にはグラム委員長率いる上院銀行委員会を、11 日にはリーチ委員長率いる下院銀行委員会を、それぞれ別個の法案が通過している。

本レポートでは、今第 106 議会における同法案をめぐる動きを概観していくこととする。

1. 第 106 議会のこれまでの動き

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(1999 年金融サービス法案、Financial Services Act of 1999)は、最近の議会での傾向を逸することなく、議会が開会して間もない 1 月初めに提出された。前議会においては、下院での審議が本会議まで至って初めて、上院での審議が始まったものの、今議会においては、上下両院において併行して審議が行われている。3 月 4 日には、11 対 9 でグラム委員長率いる上院銀行委員会を、11 日には 51 対 8 の大差でリーチ委員長率いる下院銀行委員会を、それぞれ別個の法案が通過している。リーチ、グラム両委員長ともに、包括的な金融サービス近代化法案の審議に積極的な姿勢で臨んでいることを反映し、今議会の審議のスピードは例年に比べて速くなっている、と言える。

そもそもこの金融サービス法案を巡る審議が毎議会活発に行われている背景には、銀行業と証券業との分離を規定した 1933 年銀行法(通称グラス・スティーガル法)が有名無実化していることなどがある。グラス・スティーガル法の存在にかかわらず、FRB や OCC といった監督当局の裁量によって、既に銀行、証券、保険の垣根は事実上急速なテンポで低下しており、より金融サービス業の実態に基づいた包括的な法律の成立が求められている。

このような潮流の中で、99 年法案でも、ある一定の条件を充たした金融持ち株会社(Financial Holding Company)、及び国法銀行の直接子会社(Financial Subsidiary)を通じた業務拡大が認められるなど、基本的な内容は、前議会での法案を踏襲したものとなっている。

加えて、99 年法案では、

- 1) 今後相次いで導入される新商品の取扱いを巡る手続き
- 2) 銀行による証券、保険商品の販売に関する消費者保護規制などが盛り込まれている点が、特徴として挙げられる。

以下では、下院銀行委員会法案を中心に、今議会における法案を概観していくこととする。

2. 米国金融サービス法案の概要

1) 金融持ち株会社(Financial Holding Company、FHC)

99 年下院銀行委員会法案は、金融持ち株会社(Financial Holding Company, FHC)に対して、傘下に、銀行、証券、保険に従事する子会社を保有することを認めるとともに、「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 FRB が認めた、あらゆる業務に携わることを可能にしようとするものである。「金融持ち株会社」とは、以下のすべての条件を充たし、FRB によって認可された銀行持ち株会社のことを指す。

すなわち、銀行持ち株会社の傘下にある、すべての連邦預金保険対象金融機関の自己資本及び経営状態が良好(well-capitalized¹, well-managed)であること、地域再投資法(Community Reinvestment Act of 1977、CRA²)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、という条件である。

これらの条件を充たさない通常の銀行持ち株会社は、銀行業に密接に関連する(closely related to banking)業務以外は、行えないこととされている。従って、このような狭義の銀行持ち株会社の業務範囲は、現行の銀行持ち株会社法で規定されているものと同じである。

図 1(a) 現行の銀行持ち株会社形態³

¹ 銀行の自己資本の充実度は、ゾーン 1：自己資本優良(well capitalized)、ゾーン 2:自己資本適正(adequately capitalized)、ゾーン 3:自己資本不十分(under capitalized)、ゾーン 4:自己資本大幅不足(significantly under capitalized)、ゾーン 5:自己資本危険的不足(critically under-capitalized)の 5 区分に分かれている。このうち、ゾーン 1 の評価を受けている銀行持ち株会社のみが、幅広い金融サービス業務に従事することが認められる、とされている。(Financial Services Act of 1999)

² 地域再投資法(CRA)とは、銀行に、地域に居住する低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。FRB など各銀行監督当局は、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 段階の格付で評価している。(良いほうから①outstanding ②high satisfactory ③low satisfactory ④needs to improve ⑤substantial noncompliance)

³ 8 つの新業務基準に関しては、林宏美「FRB によるファイヤーウォール撤廃決定について」『資本市場ク

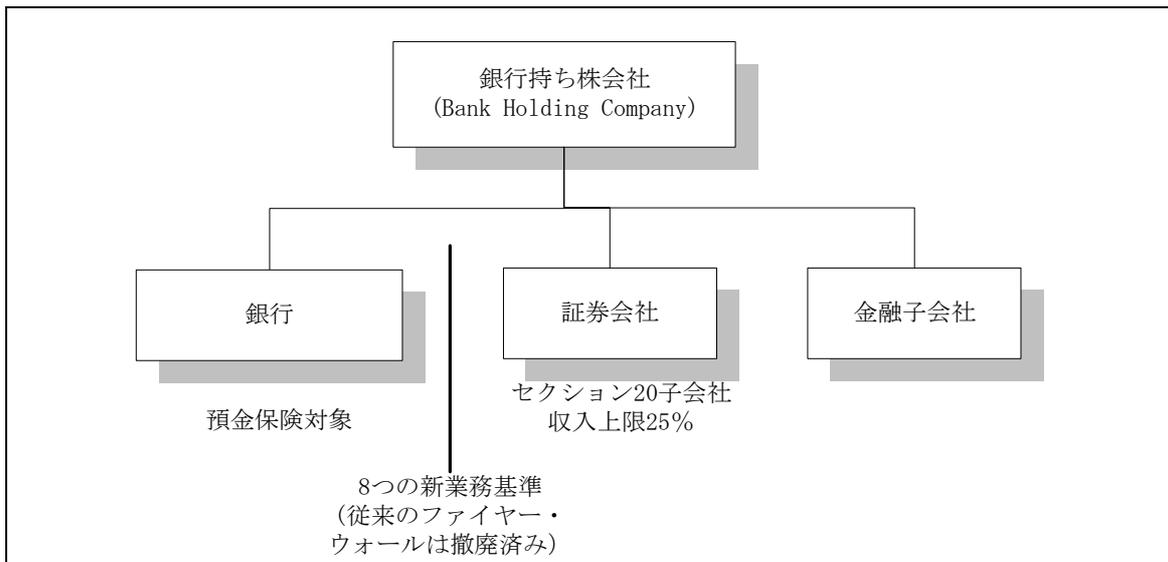
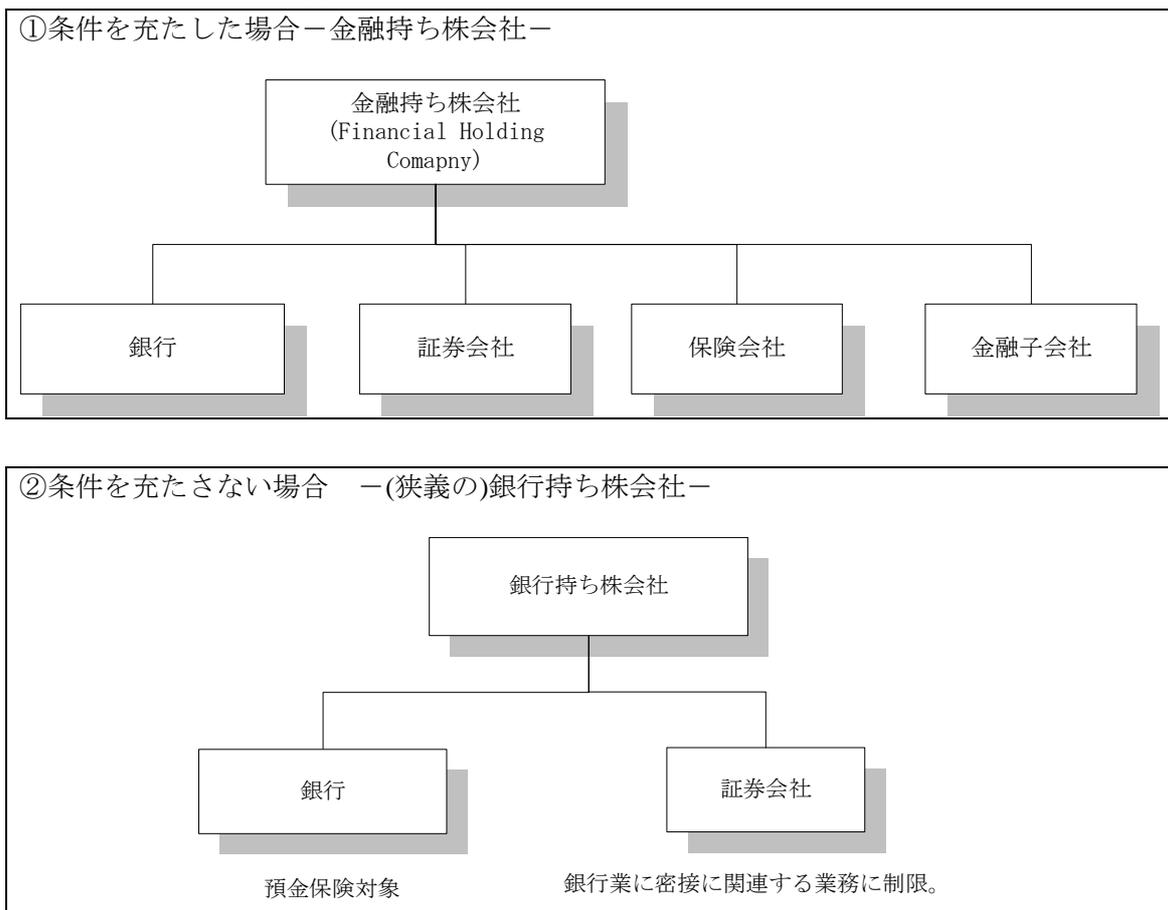


図 1(b) 下院銀行委員会法案における銀行持ち株会社形態



2) 国法銀行の金融子会社(financial subsidiary)

『フォータリー』97年秋号参照。

今回の下院銀行委員会法案では、銀行による他業務への参入は、銀行持ち株会社形態による方式に加えて、国法銀行の直接子会社を通じた参入も規定されている。すなわち、国法銀行が、銀行持ち株会社法第 6 条(c)項に従い、「本質的に金融である、もしくはそのような金融業務に付随する」と認められた金融業務(financial activities)を営む金融子会社(financial subsidiary)の保有が認められている。なお、同条項に定める金融業務とは、財務長官(実際には OCC が権限を行使)が金融業務と認定した業務をも含む、とされている。

直接子会社を保有する場合にも、銀行持ち株会社方式と同様な条件、すなわち、国法銀行本体および関連するすべての預金保険対象金融機関の自己資本が良好であること(well capitalized)、経営状態が良好であること(well-managed)、地域再投資法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、という条件があり、これを満たさなければならぬ。

こうした条件を満たしたうえで、直接子会社の設立には、国法銀行の監督当局である OCC による認可が必要とされている。ただし、如何なる場合においても、総資産額 100 億ドル以上保有する国法銀行が、金融子会社⁴を保有することは禁止する、とされている。

3) 銀行業と一般事業との分離緩和

米国においては、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)、銀行持ち株会社傘下に一般事業会社を保有すること、一般事業会社が傘下の銀行持ち株会社を通して銀行を保有することの双方向とも認められていない。

しかしながら実際には、貯蓄金融機関を 1 つだけ傘下に有する単一貯蓄金融機関持ち株会社(unitary savings and loan holding company)を通じて、一般事業への参入が自由に行われている。様々な業務制限が課せられる銀行持ち株会社と異なり、単一貯蓄金融機関持ち株会社には、持ち株会社の所有者に対する規制が存在していないことがその業務範囲の差異となって顕在化している。

したがって、大規模な一般事業会社が、単一貯蓄金融機関持ち株会社を利用して、銀行業に参入することが事実上可能となっている。銀行業界は、銀行と遜色ない業務を営む貯蓄金融機関を保有する単一貯蓄金融機関持ち株会社と銀行持ち株会社との業務範囲の相違に対し、かねてから懸念を示していた。

このような潮流の中で、99 年下院銀行委員会法案は、99 年 3 月 4 日時点で存在する単一貯蓄金融機関持ち株会社は、それまで従事していたすべての業務に継続して従事することが認められるものの、新たに申請する持ち株会社は、一般事業に従事出来ないとの規定を置いている。

もともと、単一貯蓄金融機関持ち株会社の支配権を、自由に売却ないし譲渡することが認

⁴ 国法銀行本体が直接携わることが認められている業務に関しては、この限りではない。

められることになった点に注意する必要がある。これは当初法案が作成された時点では禁止されることとなっていたものであり、引き続き大規模な一般事業会社が銀行業を営む道は残されることとなっている。

4) 新商品の取扱い

同法案では、ある新商品が、銀行商品なのか、証券なのかを決める、新たな手続きを導入することが明記されている。すなわち、

- ①SEC は、FRB との協議の後、規則によって、銀行が提供する新商品が銀行での取扱いが認められない証券である、と判断することが出来る（この SEC の決定がなされた場合、銀行は当該商品の取扱いを中止しなければならない）。
- ②FRB、或いは(SEC の決定によって)権利を失った関係者は、SEC の作成した規則に対抗すべく、迅速な法的手続きをとることが出来る。
- ③なお、法的手続きの間は、SEC が法的措置をとることは禁止されている。

といった手続きである。

5) 消費者保護規制の導入

下院を通過した法案の中で最大の注目点の一つは、銀行による証券、保険商品の販売に関する消費者保護規制の導入にあると言える。すなわち、この法案では、連邦銀行監督当局が、証券、保険商品に関する消費者保護規制を、1999 年金融サービス法施行後 6 ヶ月(証券)ないしは 1 年以内(保険)という期限付きで作成、公表することが義務づけられている。

同時に、このようにして作成された消費者保護規制を遵守出来ず、消費者の不満が出てくる事態に備えて、苦情処理手続きを確立させることも、併せて義務づけられた。

下院銀行委員会におけるマークアップ(詰め)の審議でも、消費者保護に関する議論が活発になされ、一連の消費者保護に関する規定に加えて、以下のような規定も盛り込まれた。

すなわち、

- ①金融持ち株会社の傘下にある預金保険対象金融機関は、明確に分かる形で、顧客に対して自行のプライバシーに関する方針(マーケティング目的に第三者に対して顧客情報を開示する際の方針、及び関係会社間での顧客情報の共有を顧客が拒否する権利に関わる法律に必要とされる情報開示を含む)を情報開示しなければならない。
- ②関係会社に銀行を保有する保険会社は、ある特定の状況を除いて、顧客の健康状態や医療上の情報を銀行に対して機密にしておかなければならない。
- ③1999 年金融情報プライバシー法(the Financial Information Privacy Act of 1999、H.R.30)と一本化し、偽った手段を用いて、金融機関から金融情報を入手するのを禁止する。
- ④預金保険対象金融機関の顧客が持つプライバシーの権利を、現行のプライバシー法がど

れだけ保護出来ているかの調査の実施を義務づける。

の4項目である。

リーチ下院銀行委員長は、「(これらの導入された規定によって)顧客は初めて、自らのプライベートな金融情報が金融機関によってどのように扱われているのかを知る権利を与えられる」として評価している⁵。

付表1 1999年金融サービス法案(the Financial Services Act of 1999)

<p>金融持ち株会社、ホールセール金融持ち株会社</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・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(incidental to such financial activities)と判断したすべての業務に従事することが出来る。 ・なお、この判断を下す際に、①銀行持ち株会社法及び1999年金融サービス法の目的、②銀行持ち株会社が競争する市場の変化(予想される変化も含む)、③金融サービスを提供する技術における変化などを考慮に入れなければならない。 ・金融持ち株会社、及びホールセール金融持ち株会社は、FRBが金融である、と認めていない業務でも、以下のケースに限り、従事することが認められる。 すなわち、①当該業務が本質的に金融である、と持ち株会社が合理的に判断していること、かつ②当該収入が、持ち株会社の総収入の5%未満であること、が条件である。 ・銀行持ち株会社ではない会社が、1999年金融サービス法施行日以降、金融持ち株会社となった場合、いかなる業務をも10年間継続することが出来る。但し、一般事業からの収入は、持ち株会社の総収入の15%を超えてはならない。(持ち株会社は、predominantly financial でなければならない。)
<p>(金融持ち株会社ではない)(狭義の)銀行持ち株会社</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・(金融持ち株会社ではない)(狭義の)銀行持ち株会社の業務範囲は、1999年金融サービス法施行日以前に、銀行業に密接に関連する(closely related to banking)業務、とされた業務に限られる。
<p>国法銀行の直接子会社</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・1956年銀行持ち株会社法第6条(c)項に従って、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業務に従事する金融子会社を、一定の条件のもとで、国法銀行が保有することを認める。 ・一定の条件とは、国法銀行本体、及びすべての預金保険対象関連会社の自己資本が優良(well capitalized)であり、経営状態が良好(well managed)であること、CRA法に基づく直近の調査にてsatisfactory以上の格付を得ていること、通貨監督庁の認可を得ていること、などである。 ・国法銀行及びその直接子会社が、地方レベニュー債の引受を行うことが認められる。 ・1997年1月1日現在、国法銀行本体が提供することを容認されていた保険を除いて、国法銀行が、保険の引受に従事することを禁止する。 ・国法銀行もしくはその直接子会社によって、1999年金融サービス法施行日以前に従事していた場合を除いて、タイトル・インシュアランスの引受を禁止する。
<p>ホールセール金融持ち株会社、ホール</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・新しくホールセール金融機関(wholesale financial institution、WAIS)の形態を認める。ホールセール金融機関は、10万ドル以下の預金の受入を行

⁵ press release” Leach Statement on Privacy Provisions of H.R.10” (米国下院銀行委員会)

セール金融機関	<p>わず、従って、預金保険対象ではない金融機関である。国法免許、州法免許の両者を認める。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ホールセール金融機関は、1977年地域再投資法(CRA)が適用される。 ・いかなる銀行も、ホールセール金融機関になる申請を、FRBに対して行うことが出来る。ただし、ホールセール金融機関となる場合、預金保険対象から外れる。
機能別規制	<ul style="list-style-type: none"> ・ある商品が銀行商品なのか、或いは証券なのかを決めるための新たな手続きを採用する。 ①SECは、FRBとの協議の後、規制によって、銀行が提供する新商品が、銀行では取り扱ってはならない証券である、と決めることが出来る。この場合、銀行は当該商品の取扱を中止しなければならない。 ②FRB、或いは(SECの決定によって)権利を失った関係者は、SECの作った規制に対抗すべく、迅速な法的手続きをとることが出来る。 ③なお、訴訟手続きの間は、SECが法的措置をとることは禁止される。
証券に関する消費者保護規制	<ul style="list-style-type: none"> ・各連邦銀行監督当局は、1999年金融サービス法施行後6ヶ月以内に最終的な形式で、銀行による証券販売に関する規制をそれぞれ導入しなければならない。 ・連邦監督当局は、証券販売に関連して、消費者の苦情を受ける手続きを、共同で確立しなければならない。
保険に関する消費者保護規制	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦銀行監督当局は、1999年金融サービス法施行後1年以内に最終的な形式で、預金保険対象金融機関による保険商品の販売に関する消費者保護規制を公表しなければならない。 ・なお、上記の規制には、保険商品を初めて購入する際の情報開示及び広告に関する、以下のような規定を含まなければならない。すなわち、 <ol style="list-style-type: none"> 1)保険商品が、FDIC、米国政府、ないしは預金保険対象金融機関による保証が付いていないこと 2)変額保険或いは投資リスクを伴う保険商品の場合、価格下落の可能性があること 3)信用供与を認める際、保険商品の購入などを条件にしてはいけないこと 以上のような情報開示を容易に理解出来るような形で行わなければならない。 ・連邦銀行規制当局は、消費者保護規制を遵守していない、という消費者からの苦情を受ける、消費者苦情機構を共同で確立しなければならない。 ・連邦銀行監督当局が、消費者保護がより良い状態になると判断しない場合には、連邦規制と一致しない規制がある州には適用されない。
単一貯蓄金融機関持ち株会社	<ul style="list-style-type: none"> ・1999年3月4日以降に、単一貯蓄金融機関持ち株会社が、一般事業に従事することを禁止する。一方で、99年3月4日以前に単一貯蓄金融機関持ち株会社になっている場合(あるいは、同日以前に単一貯蓄金融機関持ち株会社の申請をしている場合)は、一般事業を継続することができる。 ・既存の単一貯蓄金融機関持ち株会社の所有権(一般事業会社を含む)を委譲することを認める。

(出所)下院銀行委員会資料より野村総合研究所作成。

(参考) 上院銀行委員会法案の特徴

3月4日に上院銀行委員会を通過した法案(the Financial Services Modernization Act of 1999)は、基本的な流れは下院銀行委員会法案を踏襲したものとなっている。もっとも、この上院銀行委員会法案には、1977年地域再投資法(Community Reinvestment Act of 1977、CRA)をめぐる取扱い方などが、下院銀行委員会法案と決定的に異なっており、クリントン大統領が拒否権を行使する意向を表明している。

地域再投資法とは、銀行及び貯蓄金融機関による当該地域向けの信用供与を促し、地域の発展を目指すものである。したがって、地域再投資法を遵守しなければならないか否かは、銀行の業務に対する自由度に大きく影響するものであり、金融サービス業の多様化が一層進展する中で、出来るだけ負担を軽減したい銀行側の思惑を反映している。

すなわち、上院法案では、この地域再投資法の遵守は、総資産1億ドル未満の中小銀行では免除されるという規定が盛り込まれた。当初、この免除規定は、総資産2億5千万ドル未満の中小銀行に適用する、という案であったものを変更し、免除規定適用のハードルを引き上げたのである。

CRAに関する規定に加えて注目されているのは、国法銀行の直接子会社の業務範囲である。すなわち、上院銀行委員会法案では、総資産額10億ドル未満の国法銀行が、不動産投資及び開発を除いて、直接子会社を通じて新たな金融業務を営むことを容認する条項が盛り込まれている点である。下院銀行委員会法案では、このような規定は盛り込まれておらず、注目されている。昨今の合併、買収の動きによって巨大銀行が脚光を浴びる状況が目立つなかで、非巨大銀行に対する優遇措置として注目されている。

おわりに

今後は、下院サイドは証券、保険の管轄権を有する商業委員会を経て、本会議へと審議の場が移される。下院商業委員会では、5月14日を審議のデッドラインに設定しており、予定どおり通過すれば、6月になる前に本会議での審議が行われる見込みである。一方の上院では、銀行委員会以外には管轄権を有する委員会が存在しないため、この後本会議にて審議、採決される運びとなる。ロット上院院内総務も、5月より遅くならないように、本会議での審議を進める意向を示している。

下院での審議を終えてから上院での審議が開始された第105議会と異なり、今議会では上下院にて併行して審議が行われている。したがって、審議、採決のスピードは前議会よりも遙かに速く、リーチ、グラム両銀行委員会委員長が金融制度改革法案の成立に尽力している姿が伺われる。

しかしながら、金融持ち株会社と国法銀行の直接子会社の業務範囲、地域再投資法上の実績による業務範囲制限の可否などを巡って、大きな問題が残されており、同法案の成立は依然として不透明と言えよう。

(林 宏美)