

我が国銀行業への異業種参入を巡る制度改革について

金融監督庁および大蔵省は2000年5月29日、「銀行法施行規則等の改正について」を公表、また、金融再生委員会および金融監督庁は5月30日、「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（案））について」を公表した。本稿では、これら改正案の基礎となった「金融サービスの電子取引の進展と監督行政」報告書を紹介しながら、改正案や指針（案）について、今後の課題を検討することとする。

1. 「金融サービスの電子取引の進展と監督行政」報告書

公表された「銀行法施行規則等の改正について」および「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（案））について」の背景には、金融監督庁に設置された「金融サービスの電子取引等と監督行政に関する研究会¹」が2000年4月18日にとりまとめた「金融サービスの電子取引の進展と監督行政」報告書が考え方のベースとなっている。ここでは、この報告書の目的や成果などを確認する。

1) 目的と視点

この研究会は、金融サービス分野における電子取引の普及によって、金融サービス業や市場のあり方が大きく変化している状況を鑑み、電子取引の円滑な発展を促すために、従来の規制のあり方や監督方法を電子取引の特性に適応させ、実効性ある利用者保護を確保することを目的として1999年9月以降10回にわたって議論を行った。

検討にあたっての視点として、①電子取引の発達を促し、その長所を活かすこと、②電子取引の特性に即した利用者保護を図ること、③国際的側面に配慮すること、④金融監督行政のみならず他の行政分野との整合性に配慮することを基本的な考え方としている。

2) 成果

この報告書は、①顧客への書面交付の電子化、②電子的手段によるディスクロージャー、

¹ 野村総合研究所からは大崎貞和資本市場研究部資本市場研究室長が委員会メンバーとして参加した。

③販売・勧誘時の説明・情報提供、④トラブル対応等、⑤越境取引への対応、⑥第三者への関与、⑦新たな金融情報サービスと金融サービス業、⑧店舗・営業所の役割と電子化、を主要テーマとし、監督行政上の対応への提言や金融サービス業の取り組みの現状など参考になる点が多い(表1)。

表1 優先課題と各課題のポイント

<p>(1)顧客への書面交付の電子化</p> <p>●取引過程のペーパーレス化は電子取引のメリットの一つ。現行業法では書面交付が前提とされているため、電子媒体による代替を検討することが望ましい。●電子媒体でも紙同様の利用可能性を確保するため、①顧客の包括的同意及び情報保存手段の確認、②非電子手段による連絡手段の明示、③顧客が情報を受領したことの確認などが求められる。</p>
<p>(2)電子的手段によるディスクロージャー</p> <p>●ネット取引を行う顧客への十分なディスクロージャーを行うという観点から、紙媒体を店舗に備え置くことによって開示されているのと同等の内容の情報を同じタイミングでホームページに掲載すべきである。また電子媒体によるディスクロージャー特有のメリットとして、時間を問わず利用できること、タイムリーな開示が可能となること等があげられる。●今後、電子媒体によるディスクロージャーの充実を図る上では、①レイアウト・操作性等の工夫、②明示の時期・頻度及び内容の充実といった点を考慮すべきである。●現在ディスクロージャーの電子化に向けた業界・業者の取り組みが見られるが、今後の電子金融取引の拡充に合わせ、電子媒体によるディスクロージャーの一層の充実が求められる。インターネット取引を行う業者についてディスクロージャーの電子化を義務づけ、また、インターネット専業銀行等については、店舗への備え置きを免除し電子媒体のみでの開示を容認するという法制面の整備を行うことも考えられる。</p>
<p>(3)販売・勧誘時の説明・情報提供</p> <p>●電子金融取引であっても、利用者保護の必要性の程度は一般の取引と異なるものではなく、業法上の説明義務は等しく適用されるべきである。●その際、非対面性という特性を踏まえ、電子メール等により顧客が説明を受けたことを確認すること及び顧客に質問する機会を与えることによって、実質的な説明が確保される。このことは、ひいては、顧客が安心して電子取引に参加する環境整備に資するものと考えられる。●マネーロンダリングの防止等の観点から行われている顧客の本人確認等については、非電子的手段を用いることを含め、その実効性を確保することが必要である。</p>
<p>(4)トラブル対応等</p> <p>●電子金融取引が国民の間に定着するためには、各業者においてトラブルの未然防止と対応のために適切な措置がとられなければならない。またシステム障害に基づくトラブルについては、そのような場合の責任分担のあり方や連絡法等について、業者から利用者へ予め確実に情報を提供しておく必要がある。●幅広い利用者が正しい知識に基づき電子金融取引の利便性を享受できるように知識の普及を図る必要があるとともに、電子金融取引に伴うリスクやトラブルが生じた際の連絡先等を利用者へ周知することが望ましい。その方法としては、監督当局のホームページを活用することも有用である。</p>
<p>(5)越境取引への対応</p> <p>●外国の金融サービス業者が国内利用者と電子取引を行うにあたっては、利用者に対し適切な情報提供がなされなければならない。そのため、業者はそのホームページ上に所在地、免許取得国・地域等の利用者のための情報を掲載することが望ましい。●監督当局は、利用者が越境取引を行う上で知っておくべき情報を、ホームページ上で提供することが望ましい。また、外国業者に向けて、どのような行為が我が国の規制に抵触するかという判断基準を示すことについても検討すべきである。●国際的な監督体制の充実に向け、我が国としても、国際的な協力体制の強化について具体的に検討することが急務であると同時に、国際的なルール作り積極的に参加していくことが望ましい。</p>
<p>(6)第三者の関与</p> <p>●電子金融取引は、インターネット・サービス・プロバイダーに依存した取引であることに鑑み、業者は十分なリスク管理対策を講じるとともに、顧客に対してもリスクの存在についての情報提供を行う必要がある。監督当局の検査・監督においては、これら対策の実施状況をチェックする必要がある。●システム部門を中心に金融サービス業者による金融サービス業者へのアウトソーシングが拡大しているが、その場合、業者は委託者としての責任を免れることはできない。また、アウトソーシングに伴うリスクに対する業者の管理態勢について実効的な監督が担保できるよう検討を行う必要がある。</p>
<p>(7)新たな金融情報サービスと金融サービス業</p> <p>●金融サービス業者のホームページのリンクにあたっては利用者による誤認が生じることを防止する手当が必要とされる。また、ホームページ上の幅広い情報提供等は、それ自体が業務を営んでいるとはいえない範囲で行われていれば、業方上の他業禁止規定に抵触しないといえよう。●インターネット上において、リンクや検索を活用した新たなタイプの金融サービスが行われるようになっている。今後の金融サービスを考える上では、従来の制度の枠組みが想定していないような新しい金融商品販売チャネルやサービス提供者の拡がりをも視野に入れることが不可欠となってくるものと考えられる。</p>
<p>(8)店舗・営業所の役割と電子化</p> <p>●電子金融取引が急速に普及し営業店舗を有しない金融サービス業者も登場しているが、従来、店舗・営業所が果たしてきた機能は、適正なルール及び態勢の整備等を行えば、他の手段で代替可能である。●従って、営業店舗を有しない業者に免許・登録を認めることについて、「店舗・営業所の役割」という観点からは基本的な問題ではなく、その可否はより総合的な判断によるべきである。なお、電子取引以外にも、電話等のチャネルの重要性が増す等銀行等の店舗・営業所の役割を巡る状況は変化しており、これに対応し、営業所という概念に基本を置いた現状の規制を見直すことが望ましい。</p>

(出所)「金融サービスの電子取引の進展と監督行政」より野村総合研究所作成

2. 「銀行法施行規則等の改正について」²

金融監督庁および大蔵省は2000年5月29日、「銀行法施行規則等の改正について」を公表してインターネット取引など販売方法の多様化に備えるための改正案を公表した。改正案では、随所に前述報告書の提言内容が考慮されていることがわかる。

1) 改正の背景と主旨

改正案ではインターネット上のサービス提供に関して、①預金者等に対する主要な預金金利や手数料の情報提供義務（第13条の3）、②金銭債権等を取り扱う場合の預金等との誤認防止（第13条の5）、③リンクなどによって生じるサービス提供主体についての誤認防止（第13条の6の2：新設）、④説明等についての社内規則の整備（第13条の7）が必要であるとした（表2）。

表2 「銀行法施行規則改正案」

象項	改正前	改正案
(預金者等に対する情報の提供) 第13条の3	1. 主要な預金等(略)の金利の店頭での掲示 2. 営業所内への手数料(無人の営業所にあつては、当該無人の営業で取り扱う預金等に係る手数料)の一覧表の掲示または備置き	1. 主要な預金等(略)の金利の明示 2. 取り扱う預金等に係る手数料の明示
(金銭債権等と預金等との誤認防止) 第13条の5	銀行は、次に掲げる商品を取り扱う場合には、顧客の知識、経験及び財産の状況を踏まえ、顧客に対し、書面の交付その他の適切な方法により、預金等との誤認を防止するための説明を行わなければならない。	銀行は、次に掲げる商品を取り扱う場合には、業務の方法に応じ、顧客の知識、経験及び財産の状況を踏まえ、顧客に対し、書面の交付その他の適切な方法により、預金等との誤認を防止するための説明を行わなければならない。
(銀行と他の者との誤認防止) 第13条の6の2	なし	銀行は、電気通信回線に接続している情報処理の用に供する機器を利用してその業務を営む場合には、顧客が当該銀行と他の者を誤認することを防止するための適切な措置を講じなければならない。
(社内規則等) 第13条の7	銀行は、その営む業務の内容に応じ、顧客の知識、経験及び財産の状況を踏まえた重要な事項の顧客に対する説明その他の健全かつ適切な状況を踏まえた重要な事項の顧客に対する説明その他の健全かつ適切な業務の運営を確保するための措置(略)に関する社内規則等(略)を定めるとともに、従業員に対する研修その他の当該社内規則等に基づいて業務が運営されるための十分な体制を整備しなければならない。	銀行は、その営む業務の内容及び方法に応じ、顧客の知識、経験及び財産の状況を踏まえた重要な事項の顧客に対する説明その他の健全かつ適切な状況を踏まえた重要な事項の顧客に対する説明その他の健全かつ適切な業務の運営を確保するための措置(略)に関する社内規則等(略)を定めるとともに、従業員に対する研修その他の当該社内規則等に基づいて業務が運営されるための十分な体制を整備しなければならない。

(出所) 金融監督庁資料より野村総合研究所作成

①については、従来、店舗内で金利や手数料の一覧表を備え置くとしていたものを、インターネット取引による販売方法の多様化に対応するため、改正案では「店頭」や「営業

² 2000年6月16日までをパブリック・コメント期間とした。

所内」などの文言を削除した。表1でも特に「(2) 電子的手段によるディスクロージャー」の考え方が反映されているものである。

②については、「業務の方法に応じ」という文言を加えて、インターネット取引の特性に応じた弾力的な表現に変えた。表1でも特に「(1) 顧客への書面交付の電子化」の考え方が反映されている。

③銀行と他の者との誤認防止は、銀行のホームページに銀行以外の者のリンクが張られている場合、利用者にとっては、銀行がサービス主体なのかその他の者がサービス主体であるのかの誤認が生じやすいということに配慮し、今回新設したものである。表1でも特に「(7) 新たな金融情報サービスと金融サービス業」や「(8) 店舗・営業所の役割と電子化」で指摘されたポイントが反映されていると考えられる。

④顧客説明についても、「および方法」と付け加えることによって、インターネット取引という手法を念頭に置いた顧客説明を義務づけている。

2) 適用時期

2000年6月16日までのパブリック・コメント受付を経て、10月1日より適用される予定である。

3) 関連改正規則

銀行法施行規則の改正に関連して、同様の規程を設けている「長期信用銀行法施行規則」、「信用金庫法施行規則」、「協同組合による金融事業に関する法律施行規則」、「労働金庫法施行規則」、「農業協同組合及び農業協同組合連合会の信用事業に関する省令」、「漁業協同組合等の信用事業に関する省令」、「保険業法施行規則」、「証券会社の行為規制等に関する命令」の命令等についても同様の改正を行うこととしている。

3. 「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(案)) について」

こうしたインターネット取引の特性が理解され、これに対応すべく制度的インフラが整備されつつあるのも、イトーヨーカ堂やソニーが決済専門銀行やインターネット専門銀行という新たな形態の銀行を設立して銀行業への異業種参入が実現されようとしているからである³。金融再生委員会および金融監督庁は5月30日、「新たな形態の銀行業に対する免

³ 異業種参入の実際の状況等に関しては、飯村慎一「日米銀行業のe-ビジネス戦略」『資本市場クォーター』2000年夏号参照。

許審査・監督上の対応（運用上の指針（案））について」を公表し、異業種参入についての免許審査時・免許後のルールの方向性を示すことになった。

1) 運用上の指針（案）⁴のポイント

指針（案）が掲げる論点は次の5点である。

- ①子銀行の事業親会社等からの独立性確保の必要性
- ②事業親会社等の事業リスクの遮断の必要性
- ③事業会社等と総合的な事業展開を図る場合に顧客の個人情報の保護の必要性
- ④資産構成が国債等の有価証券に偏っている場合のリスクの管理や収益性確保の必要性
- ⑤有人店舗を持たずインターネット・ATM 等非対面取引を専門に行う場合の顧客保護の必要性

これら5つの論点は、その基本的な考え方、免許審査時点および免許後の監督のあり方とともに表3のように整理できる。

①については、子銀行の経営の独立性を確保することが健全性確保への大前提とし、銀行の経営に重大な影響を及ぼす可能性のある20%以上の議決権を有する株主は免許時と免許後の検査の対象にした。

②については、事業親会社のリスクが子銀行に及ぶ可能性があることから、リスクの遮断を確保すべく経営不振の親会社向け融資の禁止規定を設け、免許後には事業親会社の財務諸表等資料の提出を義務づけた。

③については、銀行が適切な業務運営を行ううえで顧客の個人情報の保護を確保することが前提であるものの、事業親会社と子銀行の間でこれを流用する可能性があることから、子銀行において適切な運用体制となっているかを免許時および免許後に検査の対象とした。

④については、決済専門銀行のリスク管理体制と収益確保の見通しをチェックする必要があるとした。

⑤については、非対面取引となるインターネット専門銀行などについて、顧客対応、システム構築、ディスクロージャーなどの整備が確保されているかどうか、収益性が確保されているかどうかをチェック対象とした。なお、電子金融取引に係る規制・監督一般については、「金融サービスの電子取引と監督行政」報告書の指摘も踏まえて見直しを行っていくとした。

このように、事業親会社の意のままに融資をしてしまうような「機関化銀行」リスクの排除、決済専門銀行やインターネット専門銀行の収益性の確保などに集中している。一方、金融監督のあり方の見直しという側面で捉えれば、先述の「金融サービスの電子取引の進展と監督行政」報告書やこれを受けて改正が予定されている「銀行法施行規則等の改正に

⁴ 2000年6月30日までパブリック・コメントを募集した後、銀行法施行規則の改正が予定されている。

について」における考え方が随所に反映されているものと思われる。

表3 運用上の指針（案）の概要

	指摘されたポイント	(1) 基本的考え方	(2) 免許審査及び免許後の監督において留意すべき事項	
			a. 免許審査において確認すべき事項	b. 免許後の監督に置いて留意すべき事項
I. 新たな形態の銀行業における主な問題点	① 子銀行の事業会社等からの独立性確保の観点	銀行の健全性を確保するには、経営の独立性が前提。銀行の経営に重大な影響を及ぼしうる議決権の20%以上を所有する事業会社が株主である場合、銀行経営の独立性に特に注意を要する。	ア) 事業会社の有無、事業親会社等が存在する場合、その概要及び事業戦略における子銀行の位置づけ。イ) 例えば、子銀行の役員が事業親会社の役職員を兼任していないか。ウ) 事業親会社の職員が銀行員を兼職していないか	免許の条件として、事業親会社の主要株主に変動があった場合、子銀行に対し当局に速やかに連絡すること。子銀行に対する検査ないし報告徴求等により子銀行の経営の独立性を確認する。
	② 事業会社等の事業リスクの遮断の観点	銀行経営の独立性が維持されても、事業親会社のリスクが子銀行に及ぶ可能性がある。特に、子銀行と事業親会社が営業基盤を共有している場合は共倒れリスクがある。	① 事業親会社に対し、支援・融資を行わないこと② 事業親会社に起因する風評リスク等に伴う株価の下落・預金流出を考慮すること③ 営業基盤を共有している場合、営業継続が困難とならないこと。これらと共に、収支見込みなど事業親会社業績も確認する。	ア) リスク遮断の履行状況について、子銀行への検査ないし報告徴求を行う。場合によっては銀行法26条に基づく業務改善命令もありうる。イ) 免許の条件として、子銀行は定期的に事業親会社の財務諸表等を提出しなければならない。
	③ 事業会社等と総合的な事業展開を図る場合の顧客の個人情報の保護の観点	事業親会社と子銀行との間で顧客情報を相互に活用することが予想されるが、顧客の個人情報の保護が十分に図られているかどうか確認する必要がある。個人情報保護法が成立した場合には、これに服することとなる。	子銀行において、顧客の個人情報の保護策が十分に確認する。顧客情報を相互利用する場合には、顧客の同意を得ることを必要とする運用体制となっているか確認する。	免許付与後、顧客の個人情報の保護のための方策を確実に履行しているかどうかについて、子銀行に対する検査ないし報告徴求等により確認する。
	④ 資産構成が国債等の有価証券に偏っている場合のリスク管理や収益性の観点	資産構成が国債等の有価証券に偏っている場合であっても、伝統的な銀行業とは異なる業務形態に鑑み、金利リスク、事務リスク等のリスク特性に見合った自己資本が必要である。	ア) 金利リスク、事務リスク等のリスク特性に見合った自己資本になっているか、ALM管理等のリスク管理体制となっているかどうか。イ) 収源はどこか、安定収益か、ウ) 決済業務を営む場合には、確実な決済の確保が見込まれるかどうか	免許審査時に確認した自己資本が維持されているか、リスク管理が適切かどうかについて検査ないし報告徴求を行う。また、免許審査時に確認した収益減については、計画通り
	⑤ 有人店舗を持たずインターネット、ATM等非対面取引を専門に行う場合の顧客保護等の観点	インターネット等による電子金融取引の実態に鑑み、規制のあり方や監督方法を見直す。その際、「金融サービスの電子取引と監督行政に関する研究会」の報告書の指摘も踏まえ見直すこととする。	ア) ①顧客からの苦情・相談の対応 ②システムダウン等に伴う顧客対応 ③顧客への説明義務の履行 ④ディスクロージャーの履行 ⑤マネロン防止観点から本人確認義務の履行 イ) 収益見直し ウ) 流動性確保のための方策 エ) システムのセキュリティレベル。	免許審査時に確認した対応策の履行状況について、検査ないし報告徴求等により確認する。
II. 既存銀行等への適用	—	I に掲げた監督条の留意点は、既存の銀行を事業会社等が買収した場合、既存の銀行が顧客の個人情報を活用する場合やインターネットバンキングを行う場合等、同様の形態を持つ既存銀行の監督においても、基本的に適用することとする。また、①～③に掲げた免許審査及び監督上の留意点は、事業会社等が銀行持株会社を保有しようとする場合についても適用することとする。		

(出所) 金融再生委員会・金融監督庁公表資料より野村総合研究所作成

2) 金融審議会等での課題

今回の指針（案）は今後の立法化作業段階で、以下のポイントを中心に、金融審議会等での早急なる検討を要請していくこととした。

- ① 現行法令上は銀行の主要株主の変動を事前に把握し、銀行の健全性確保に支障をもたらすような不適格な株主を排除する権限がないため、バーゼル・コア・プリンシプルの要請や主要先進国の制度を踏まえ、これを金融審議会等で検討する旨要請している。
- ② また、銀行の他業禁止の緩和等、異業種の銀行業参入問題とは表裏の関係にある規制緩和の問題について2000年3月に閣議決定した「規制緩和推進3ヶ年計画（再改定）」に沿って検討し、このうち制度改革が必要な事項については、金融審議会に検討を要請することとした。

4. 評価と課題

金融監督当局が、インターネット取引の特性を前提にして規制のあり方や監督方法の見直しを行う必要があること（「金融サービスの電子取引の進展と監督行政」報告書）、これに基づいて規制の緩和を行い（「銀行法施行規則等の改正について」）、新形態銀行による異業種参入を認めて（「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（案）」について）、銀行業界における競争を促していくスタンスを明確にしたことは新しい金融システムの構築に向けて前向きに評価できるものと言える。

しかし、今後の課題も多い。前述したように、金融審議会では、不適格な株主を排除する権限を金融監督当局に与えるべきかどうか、銀行の他業禁止の緩和などを進めるべきかどうかの重要なテーマが検討されることになるが、より大きな視点で今回の制度改革の意義を捉え直すことも重要である。

第一に、金融監督対象は金融機関なのか金融機能なのかという視点である。ITの進展、金融技術の高度化、金融商品・サービスの多様化などの環境変化のなか、これらを扱う主体がどんどんと曖昧化し、金融機関を対象とした金融規制のあり方にいずれ疑問が生じてくる可能性は高い。従来型の金融機関を基礎としていては、金融機関のタイプが異なることから発生する不効率、裁量性、規制の煩雑さから免れないからである。

その意味では、機関の属性に拘わらず金融システムに影響を及ぼす行動を監督するという金融機能を対象とする監督体制に変えていければ、メリットは多い。しかし、問題点もある。一般に、金融危機は金融機能から生じるのではなく金融機関から発生することであるため、金融機関を対象とする従来型の金融規制の必要性も首肯できることなどである。

我が国の金融監督行政の透明性を確保するためには、免許審査結果や判断理由のディスクロージャー制度の整備といった細部の論議も不可欠であるが、金融サービス業の発展を視野に入れた監督態勢の構築がフレームワークとして欠かせない議論である。

第二は、検査・監督体制の高度化である。指針（案）では、免許審査時と免許後の監督体制における留意点に留まったが、この指針（案）をどのようなかたちで銀行法や事務ガイドラインなどに落とし込むかが重要となる。その意味では、銀行免許の条件を監督の主要素とすることを強調し、免許時の裁量性を極力排除し、ルール of 公正さを保つことが目指されるべきであろう。

英国では、銀行免許承認の条件を、①銀行業務がブルーデントに行われること、その条件として自己資本要請、与信集中規制、流動性、準備金・引当金、システムと内部管理態勢、取締役や管理職の資質が問われるべきであること、②銀行業務が十分なノウハウと資質をもって運営されること（*integrity and skill*）、③取締役・管理職が適材かつ適切であること（*fit and proper*）としているが、これが検査の主要素にもなっているという。特に異業種参入を我が国より早く認めてきた英国で、③の考え方、つまり金融監督当局が個別銀行の管理職の適切性までチェックしようとしている点は示唆に富む。

我が国でも、この fit and proper 規定と同様に解釈できる規定は銀行法（第4条の2の2）に見られるが、銀行経営における取締役のガバナンス機能徹底が追求されているだけに、今後の運用方法を充実させることも検討に値しよう。

第三は、銀行法第12条で規定されている銀行の他業禁止をどこまで緩和すべきかである。米国では明確に禁止されることとなった銀行と一般事業会社の分離問題だが、権利の平等性を盾に異業種参入の裏腹として取り扱うほど安易な論議ではないはずである。まして、我が国の銀行業の現状を考えた場合、非銀行業に直ちに参入するインセンティブがあるとも思われない。国際的にも取り扱いが難しいだけに、米国における論議も参考にしつつ、緩和内容、時期などについて慎重な論議が必要であると言えよう。

我が国の銀行業界は多様化の時代に入ることとなる。異業種参入の刺激を上手に活かし、インターネット取引の特性を把握して常にイノベーションにチャレンジする銀行でなければ勝者となり得ない時代の到来でもある。今後の論議の動向や個別金融機関の経営戦略の革新が注目されるところである。

（飯村 慎一）