

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	第 204 回国会法律案等 N A V I 「銀行法等改正案」
著者 / 所属	渡邊 将史 / 財政金融委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	434 号
刊行日	2021-4-28
頁	30-35
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210428.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

銀行法等改正案

1. 提出の経緯

我が国では人口減少や少子高齢化が進展し、特に東京圏以外での生産年齢人口の減少は著しく、地域の社会経済の活性化が課題となっている。また、新型コロナウイルス感染症の感染拡大は、社会経済全体に大きな影響を及ぼしている。企業の今後の経営課題としては、デジタル・トランスフォーメーションの進展、サービス提供の非対面化、大都市集中の是正等の構造改革が挙げられる。銀行部門や資本市場には、金融仲介システム全体としてポストコロナの実体経済の回復を支え、産業構造の変革を後押しすることが求められる。

一方、金融機関の経営環境は、資金需要の継続的な減少や低金利環境等により厳しい状況にある。金融機関には、持続可能なビジネスモデルの構築に加え、地域の社会経済の課題解決への貢献、ポストコロナに向けた企業等の支援、成長分野への資金供給等が求められている。さらに、金融市場については、国際金融センターとしての機能強化による国内の雇用・産業の創出や国際的なリスク分散等を通じた強靱性の向上が課題となっている。

こうした中、金融担当大臣は令和2年9月11日、金融審議会に対し「銀行制度等のあり方」及び「市場制度のあり方」に関する検討を諮問し、同審議会は「銀行制度等ワーキング・グループ¹」（以下「銀行WG」という。）及び「市場制度ワーキング・グループ²」（以下「市場WG」という。）を設置した。銀行WGは、デジタル化や地方創生など持続可能な社会の構築に資するための銀行の業務範囲規制等の見直し、地域における金融機能維持のための方策について検討し、結果を取りまとめた報告³（以下「銀行WG報告」という。）を公表した。また、市場WGは、成長資金の供給、海外金融機関等の受入れに係る制度整備、金融商品取引業者と銀行との顧客情報の共有等について検討し、海外の投資運用業者等の受入れに係る制度整備及び外国法人顧客情報に関する銀証ファイアーウォール規制の緩和に関する検討結果を第一次報告⁴（以下「市場WG報告」という。）として取りまとめた。

上記を踏まえ、「新型コロナウイルス感染症等の影響による社会経済情勢の変化に対応して金融の機能の強化及び安定の確保を図るための銀行法等の一部を改正する法律案（閣法第52号）」（以下「本法律案」という。）は、令和3年3月5日に閣議決定の上、第204回国会（常会）に提出された。本法律案の主な内容は以下のとおりである⁵。

¹ 座長：神作裕之東京大学大学院法学政治学研究科教授。脚注3の公表までに計7回開催。

² 座長：神田秀樹学習院大学大学院法務研究科教授。脚注4の公表までに計5回開催。

³ 「金融審議会銀行制度等ワーキング・グループ報告－経済を力強く支える金融機能の確立に向けて－」（令2.12.22）

⁴ 「金融審議会市場制度ワーキング・グループ第一次報告－世界に開かれた国際金融センターの実現に向けて－」（令2.12.23）

⁵ 本稿は、銀行WG報告及び市場WG報告に加え、金融庁が公表した概要及び説明資料等を基に本法律案の概要を整理したものであり、必要に応じて銀行WG及び市場WGにおける議論も紹介している。

2. 主な内容

(1) デジタル化や地方創生などに資する業務の追加

銀行法（昭和 56 年法律第 59 号）は、銀行が営むことのできる業務の外縁を法令上明確に規定する枠組みとなっており、これにより銀行本体、子会社、兄弟会社に認められる業務の範囲は異なっている。この業務範囲規制⁶については、近年緩和傾向にある。銀行WGにおいては、銀行がそのノウハウや人材等を活用し、地方創生等に資する業務を営むことができるようにする観点から、同規制の見直しが検討された。

本法律案では、銀行本体の業務に、銀行業の経営資源を活用して営むデジタル化や地方創生など持続可能な社会の構築に資する業務を追加することとしている⁷（改正銀行法第 10 条第 2 項第 21 号等）。また、現行、子会社・兄弟会社は、高度化等会社としての認可取得によって幅広く他業を営むことができる⁸が、本法律案では、地方創生など持続可能な社会の構築に資する業務を追加し、高度化等会社の業務範囲を拡充することとしている⁹（改正銀行法第 16 条の 2 第 1 項第 15 号等）。あわせて、一定の高度化等業務¹⁰の認可基準¹¹を緩和し、通常の子会社・兄弟会社の認可で足りることとしている。

(2) 出資を通じたハンズオン支援の拡充

銀行とその子会社が、国内の一般事業会社の議決権を合算して 5% を超えて取得・保有することは、原則禁止されている。この議決権取得等制限¹²は、業務範囲規制の趣旨が没却することを防ぐためのものである。同時に、地域における資本性資金の供給主体が不足している状況に鑑み、銀行が投資専門会社を通じて行う地域活性化事業会社やベンチャービジネス会社等への出資は同制限の例外として認められている¹³。

本法律案では、銀行が出資を通じて地域の面的再生などを幅広く支援できるよう、非上場の地域活性化事業会社に対する議決権 100% の出資を可能とすることとしている（改正銀行法第 16 条の 2 第 1 項第 14 号等）。また、ハンズオン支援能力を強化するため、投資専門会社の業務にコンサルティング業務等を追加する等¹⁴の措置を講ずることとしている。

⁶ 趣旨は、①利益相反取引の防止、②優越的地位の濫用の防止、③本業専念による効率性の発揮、④他業リスクの排除にあるとされている（「金融審議会金融制度スタディ・グループ中間整理」（平 30. 6. 19））。

⁷ 内閣府令で個別列挙する。銀行WG報告では、①営業職員による渉外業務の際に行う高齢者など利用者の日常生活の支援、②自行用に開発したアプリや IT システムの販売、③データ分析・マーケティング・広告、④登録型人材派遣、⑤コンサルティング・ビジネスマッチングを想定している（同報告 9 頁脚注 25）。

⁸ 平成 29 年 4 月の制度施行以来、20 数社が同会社の認可を受けているが、フィンテック業務や地域商社業務を営むものがほとんどである。

⁹ 銀行が創意工夫次第で幅広い業務を営むことができるよう、拡充される業務は個別列挙しない。

¹⁰ 内閣府令で個別列挙する。銀行WG報告では、①フィンテック、②地域商社、③自行グループ用に開発したアプリや IT システムの販売、④データ分析・マーケティング・広告、⑤登録型人材派遣、⑥ ATM 保守点検、⑦障害者雇用促進法上の特例子会社、⑧地域と連携した成年後見を想定している（同報告 7 頁脚注 17）。

¹¹ 通常の子会社・兄弟会社の認可基準に加え、出資が全額毀損した場合でも銀行等の財産・損益が良好であると見込まれること、優越的地位の濫用及び利益相反取引の著しいおそれがないことが求められる。

¹² 銀行持株会社とその子会社の場合は 15%。「5%・15%ルール」とも言われる。

¹³ 現行、地域活性化事業会社は議決権 50% の出資に制限され、事業再生会社等は 100% の出資が可能である。

¹⁴ あわせて、早期の経営改善・事業再生支援や中小企業の新事業開拓の幅広い支援を可能とするため、事業再生会社、事業承継会社及びベンチャービジネス会社に対する出資可能範囲・期間を拡充することとしている（いずれも内閣府令事項）。

（３）海外で稼ぐ力の強化

外国業務に経営資源を投じることで「海外で稼ぐ力」の強化を図る銀行等が存在する。適切なガバナンスやリスク管理の下で営まれる外国業務は、他の先進国・開発途上国等の成長の果実を還流するという点で我が国に利益をもたらすものとも言える。

現在、銀行等が買収した外国金融機関が業務範囲規制に抵触する外国子会社を保有していた場合、買収後５年以内に同子会社を売却することが原則となっている。また、一般事業を兼営する外国のリース会社や貸金業者の買収は認められていない¹⁵。

本法律案では、国際競争力を強化する観点から、銀行等が買収した外国子会社・外国兄弟会社について、買収後１０年間は業務範囲規制にかかわらず継続的に保有することができることとしている¹⁶（改正銀行法第１６条の２第６項等）。

（４）日本市場の強化

日本国内において投資運用業を行うためには、金融商品取引法（昭和２３年法律第２５号）（以下「金商法」という。）上、原則、当局に金融商品取引業者としての登録を行う必要がある一方、対象とする投資家を限定した投資運用業¹⁷については例外が設けられている。現行、海外の投資運用業者等の受入れに関し、主として海外資金を運用する海外業者を必ずしも想定していない点等が課題として指摘され、日本への進出手続の簡素化が検討された。

グローバルな拠点再配置の加速に呼応して海外の金融機関・資金を取り込み、日本市場が「国際金融センター」としての機能を発揮していくことができるよう、本法律案では、主として海外のプロ投資家¹⁸を顧客とするファンドの投資運用業者について、登録と比べて手続が簡素な届出による参入を認めることとしている¹⁹（改正金商法第６３条の８～第６３条の１５）。また、海外で当局による登録等を受け、海外の顧客資金の運用実績がある投資運用業者²⁰について、届出による参入制度（移行期間特例制度）を５年間の時限措置として創設することとしている（改正金商法附則第３条の３）。

（５）資金交付制度の創設

地域銀行等には、ポストコロナの地域経済の回復・再生を支える要としての役割が期待されている。しかし、生産年齢人口の減少や低金利環境の継続など地域銀行等の経営環境

¹⁵ これにより、諸外国の銀行と日本の銀行が海外金融機関の買収で競合した場合、入札時に子会社以外の会社の売却条件を付ける日本の銀行が不利になり、海外市場への進出の阻害要因となっているとの指摘がある。

¹⁶ さらに、現地における競争上の必要性があれば、１０年間の期間内に承認を受けることで、期間の制限なく継続的に保有することができることとしている（改正銀行法第１６条の２第８項、第９項等）。

¹⁷ 適格投資家向け投資運用業（いわゆる「プロ向け投資運用業」）では、出資者を「適格投資家」に限定し、運用財産総額を一定規模（２００億円）以下とするとともに、取締役会設置会社でなく監査役設置会社で可とする、最低資本金要件を５,０００万円から１,０００万円に引き下げるなど登録要件の一部が緩和されている（金商法第２９条の５）。また、適格機関投資家等特例業務（いわゆる「プロ向けファンド」）では、１名以上の「適格機関投資家」及び４９名以内の「特例業務対象投資家」を対象とする場合に限り、当局への「届出」により、組合型集団投資スキーム持分の取得勧誘又は自己運用を行うことが可能となる（金商法第６３条）。

¹⁸ 外国法人や一定の資産を保有する外国居住の個人を指す。

¹⁹ 国内業者も要件を満たす場合には対象となる。

²⁰ 海外の資金のみを運用する業者に限る。

は厳しく、特に人口減少地域では将来的にその役割を十分に果たせなくなるおそれがある。
 本法律案では、金融機能強化法²¹を改正し、地域銀行等が合併・経営統合等の抜本的な事業の見直しを行う際の時限的な支援措置として「資金交付制度」を創設することとしている（図表1）。

図表1 資金交付制度の概要

対象 【改正金融機能強化法第34条の10第1項】	事業の抜本的な見直しとして実施する合併・経営統合等の経営基盤強化の計画（「実施計画」）を作成して国の認定を受けた地域銀行等
「実施計画」の記載事項 【改正金融機能強化法第34条の10第2項】	<ul style="list-style-type: none"> ・経営基盤強化の内容・実施時期 ・金融サービスの提供の維持に関する事項 ・地域経済の活性化に資する方策 ・実施計画の適切な実施に必要な経営体制 等
「実施計画」の認定要件 【改正金融機能強化法第34条の10第3項】	<ul style="list-style-type: none"> ・提供する金融サービスが地域経済にとって不可欠 ・人口減少等により金融サービスの持続的提供が困難となるおそれ ・実施計画の実施により金融サービスの提供が維持されると見込まれる 等
交付額	経営基盤強化に必要な追加的な初期コスト（ITシステム投資等）の一部
財源 【改正金融機能強化法第43条の2等】	預金保険機構の金融機能強化勘定に属する剰余金を活用
監督等 【改正金融機能強化法第34条の12】	<ul style="list-style-type: none"> ・実施計画の履行状況を原則5年間モニタリング ・必要に応じ監督上の措置命令 ・事業の抜本的な見直しが実施されない場合には資金の返還を求める
申請期限 【改正金融機能強化法第34条の10第1項等】	令和8年3月31日（約5年間の申請期間を確保）

（出所）銀行WG資料及び金融庁資料を基に筆者作成

3. 主な論点

（1）業務範囲規制及び出資規制の見直しの影響

本法律案により、銀行本体の業務範囲が拡大され、これまで従属業務会社にしか認められていなかったアプリ等の販売、広告、人材派遣等が可能になる。子会社・兄弟会社についても、高度化等会社として営むことのできる業務範囲が広がる。幅広い業務を手がけることで収益改善につながるとの見方は強い。

しかし、業務範囲の拡大が銀行等の業績向上に直ちにつながるわけではない。業務の選択肢は増えるが、銀行等によっては活用できない場合があるだろう。銀行等においては、自身の経営体力や地域経済の現状に照らして業務を取捨選択すべきであり、得意分野をいかすことが存在意義を高めることにつながるとの指摘もある²²。

拡大される業務のうち、「データ分析・マーケティング・広告」については、ビジネスチャンスとしての期待が大きいと指摘されている²³。銀行アプリ等への広告に関し、利用者側には「表示してほしくない」との意見が多いものの、各種金銭的なメリットにより表示が許容され得るとの調査結果がある（図表2）。一方、銀行が保有する顧客情報・データが悪用される懸念もあるため、金融庁に対し、適正に運用されるよう監督を求める指摘もある²⁴。

²¹ 金融機能の強化のための特別措置に関する法律（平成16年法律第128号）

²² 『ニッキン』（令3.1.8）

²³ 米村敏康・松本崇雄「規制緩和で高まる銀行「広告ビジネス」のポテンシャル」『金融財政事情』（令3.3.8）
 では、銀行が持つ膨大なデータから顧客ニーズを紡ぎ出す分析力とそのための人材確保が課題としている。

²⁴ 『読売新聞』（令2.12.21）

図表2 銀行アプリ等への広告表示に関する意見（利用者側）



（出所）株式会社野村総合研究所インサイトシグナル調査（令和3年2月実施 n=3,480）

また、本法律案により、地域活性化を目指して観光の振興や地域製品の販売等に取り組む非上場の地域活性化事業会社については、銀行等による投資専門会社を通じた100%の出資が認められる。出資可能範囲等の拡充により柔軟な資本参加を認めることで、事業の再生・承継が一層進めやすくなり、新型コロナウイルス感染症等の影響を受けた地域経済の再生が後押しされる効果が期待できる。一方、投資専門会社へのコンサルティング業務の追加については、「出融資先企業による投資専門会社への依存が高まり、事業再生の局面などにおいて優越的地位の濫用や利益相反取引のおそれが高まる」と指摘されている²⁵。

（2）日本市場の強化に向けた取組の効果

本法律案により、主に海外の資金を扱っている投資運用業者については、日本に進出するための手続が簡素化される。海外の金融機関や資金の取り込みに向け、手続等に要する期間の従前との比較を公表するなど、海外業者の負担が緩和される点について積極的な広報を行う必要がある。

また、海外での運用実績があり、海外当局の登録等を受けている業者については、最大で届出から5年間業務が可能となる移行期間特例制度が創設される。しかし、日本の市場ルールや監督方針と大きく異なる海外での登録等では、投資家保護の観点から不安が残る。海外当局の範囲²⁶について、日本と同等水準の制度を有する国に限定するなど慎重な検討を行うとともに、海外当局との十分な連携が求められる。

本法律案による制度整備以外の取組も進められている。金融庁及び財務局は、日本に新規参入する海外の資産運用会社等に係る事前相談、登録手続及び登録後の監督を英語で行う「拠点開設サポートオフィス」を令和3年1月に開設した。このほか、税制面の対応²⁷、在留資格関連の利便性向上を始めとするビジネス環境の改善なども進められている。引き続き、受入れに係る周辺環境の十分な整備が求められる。

²⁵ 銀行WG報告11頁本文。こうした懸念に対し、銀行・銀行グループには、「投資専門会社において顧客利益を保護するための体制を適切に整備することが求められる」とされている。

²⁶ 市場WG報告では、「投資家保護の観点から、我が国が行う調査協力の要請に応ずる保証がある外国金融商品取引規制当局であることに加え、当該外国の規制・監督が投資者保護の観点からの要件を満たすことを前提とすることが適当」とされている（同報告8頁本文）。

²⁷ 令和3年度税制改正では、海外からの高度金融人材に係る国外資産についての相続税の特例など、国際金融都市に向けた税制上の措置が講じられた（所得税法等の一部を改正する法律（令和3年法律第11号））。

(3) 資金交付制度の効果等

新型コロナウイルス感染症等の影響により、地域金融機関の経営状況は更に悪化している。令和2年4-12月期における上場地方銀行78行・グループの決算では、半数強の40行で連結最終損益が減益又は赤字となり、貸倒れに備えた与信費用は10%上昇した²⁸。

こうした中、令和2年5月には独禁法特例法²⁹が成立し、11月には日本銀行が「地域金融強化のための特別当座預金制度³⁰」の創設を決定した。経営基盤を強化する手段は合併・経営統合だけではないが、地域金融機関が活用可能な制度は充実したと言える。

しかし、地域金融機関の経営基盤強化が必ずしも地域経済の活性化や金融システムの安定につながるとは限らない。収益力拡大のために地方の店舗数の削減や人員整理を行った場合には、預金や決済等のサービスが十分に提供されなくなり、公的インフラとしての機能が低下する懸念もある。事業の抜本的見直しを経費率等の数値のみで判断することには注意が必要であり、地方創生への貢献に真に資する監督が求められる。

また、資金交付制度の交付額については、経営基盤強化に必要な追加的な初期コスト（ITシステム投資等）の一部とされ、その財源については、預金保険機構の金融機能強化勘定に属する剰余金とされている。剰余金は今後の減少が見込まれるため³¹、同制度に活用できる範囲については明確化する必要がある。

地銀同士が合併する際のシステム統合費用は平均で約100億円と言われている³²。金融庁は同制度の交付額の上限を30億円程度と想定しており、多数の金融機関が活用できるようにするためには、対象となる経費の選定や交付率の適切な設定が求められる³³。

同制度の申請期限は令和8年3月末までであり、約5年間の時限措置となっている。地銀が抜本的な事業見直しに向けた申請条件を整えるに当たり、5年間で十分であるかを懸念する声もある³⁴。また、現時点で必要性がないと判断した場合でも、今後の状況変更により5年後に事業見直しが求められる場合も想定される。制度創設後の申請状況等を十分注視し、必要性があれば申請期限の延長を検討することも求められよう。

わたなべ まさふみ
(渡邊 将史・財政金融委員会調査室)

²⁸ 『日本経済新聞』（令3.2.13）

²⁹ 「地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律（令和2年法律第32号）」（施行日：令2.11.27）では、施行後5年間は主務大臣の認可を受けて行う地域銀行の合併等に「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号）」の規定を適用しないこととなっている。

³⁰ 地域経済を支えながら経営基盤強化に取り組んだ地域金融機関に対し、当該地域金融機関が保有する日銀当座預金に上乗せ金利（年+0.1%）を支払う制度。3年間（令和2年度から令和4年度）の時限措置。

³¹ 令和元年度末決算額は約561億円、2年度末見込額は約355億円、3年度末見込額は約237億円となっている（財務省『財政法第28条等による令和3年度予算参考書類』86頁）。

³² 『日本経済新聞』夕刊（令2.12.16）

³³ 銀行WG（第6回（令2.11.25））では、加藤貴仁メンバーから、広く薄く分配した場合に政策効果が薄れる可能性もある旨が指摘された。銀行WG報告では、対象経費はシステム統合費用や業務の集約・共同化に要する費用などの臨時的又は一時的に負担する経費（物件費）とし、対象経費や交付率などを定めた交付要綱を策定・公表する方針が示された（24頁本文及び脚注67）。

³⁴ 内野逸勢「「資金交付制度」活用に向けた課題」『金融ジャーナル』（令3.3）