

No. 1165 (2022. 1. 6)

## 銀行の業務範囲規制をめぐる経緯と論点

はじめに

### I 銀行の業務範囲規制の概要

- 1 業務範囲規制の意義
- 2 銀行本体への規制
- 3 銀行子会社・銀行兄弟会社への規制
- 4 銀行等の出資制限

### II 近年の業務範囲規制の緩和の動向

- 1 近年の主な動向
- 2 令和3(2021)年銀行法改正の概要

### III 業務範囲規制をめぐる論点と今後の課題

- 1 業務範囲規制の緩和をめぐる議論
- 2 銀商分離とイコールフットイングの観点
- 3 銀行収益や地域経済への影響
- 4 銀証ファイアーウォール規制の緩和の動向

おわりに

キーワード：銀行法、業務範囲規制、銀行業高度化等会社、優越的地位の濫用、利益相反取引、フィンテック、銀商分離、銀証ファイアーウォール規制

- 銀行は、銀行法によって、営むことのできる業務範囲が規定されており、それ以外の業務は営むことが禁止されている（業務範囲規制）。これは、銀行が他業を兼営することによって、経営基盤が脅かされるリスクを回避することなどが目的である。
- 近年において、業務範囲規制は、主にデジタル・トランスフォーメーション（DX）の広がりや地方創生の必要性などを背景とし、漸次緩和されている。令和3年も銀行法改正により、業務範囲規制の緩和が行われ、銀行の業務が大幅に広がった。
- 業務範囲規制をめぐる今後の課題としては、銀証ファイアーウォール規制の緩和などがある。業務範囲規制の緩和の今後の展開と、銀行グループの非金融ビジネスを含めた今後の動向が注目される。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

財政金融課 あおき 青木 ふみ

## はじめに

近年、銀行の業務範囲規制<sup>1</sup>は、主に①デジタル・トランスフォーメーション<sup>2</sup>（Digital Transformation: DX）の広がり、②地方創生の必要性、③銀行の経営基盤の弱体化などを背景として緩和されてきている。直近では、令和3（2021）年の銀行法改正<sup>3</sup>で、新型コロナウイルス感染症の影響も踏まえて、デジタル化や地方創生など持続可能な社会の構築に向けて、大幅な規制緩和・環境整備が行われた。本改正により、金融サービスの提供の幅が広がり、様々な地域課題の解決や地方創生等につながることや、経営基盤の弱体化が指摘される地域金融機関の収益源の拡大につながることを期待されている<sup>4</sup>。

本稿は、人口減少など構造的な課題や新型コロナウイルス感染症等の影響により社会経済情勢が変化する中で、今後の経済・社会における銀行の役割を改めて考えるための手がかりとして、銀行の業務範囲規制に係る近年の動向を整理するものである。Ⅰでは、業務範囲規制の意義と内容について概観する。Ⅱでは、近年の業務範囲規制の緩和の動向を紹介する。Ⅲでは、業務範囲規制をめぐる今後の課題を整理する。なお、本文中において特に言及しない限り、掲げた条名は銀行法（昭和56年法律第59号）のものである。

## Ⅰ 銀行の業務範囲規制の概要

銀行は、銀行法によって、営むことのできる業務の範囲が規定されており、それ以外の業務は営むことを禁止されている（業務範囲規制）。日本の業務範囲規制は、特にアメリカの法制の影響を強く受けており、原則として銀行業と商業が分離（以下「銀商分離」という。）されている<sup>5</sup>。本章では、銀行の業務範囲規制の意義及び具体的な規制内容について概観する。

### 1 業務範囲規制の意義

銀行に他業を禁止する業務範囲規制には、どのような意義があるのか。その主な意義としては、①本業に専念することによる効率性の発揮、②他業リスクの排除、③利益相反取引の防止、④優越的地位の濫用の防止が挙げられる<sup>6</sup>。

①及び②は、相互に関係する理由であると考えられる。②の他業リスクとは、銀行が他業を兼営した際に、他業の経営悪化が本業の経営基盤を脅かし、その結果として預金者の安全を損

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和3（2021）年12月21日である。

<sup>1</sup> 本稿では、業務範囲規制について、銀行子会社・兄弟会社への規制、出資制限、利益相反管理等を含めた、銀行グループ経営の全体に関する規制を指すものとする。

<sup>2</sup> 「デジタル・トランスフォーメーション（DX）」とは、デジタルテクノロジーを活用し、あらゆる領域に抜本的な変革をもたらし、経営の効率化とより付加価値の高いサービスの提供を目指す動きのことをいう。

<sup>3</sup> 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（令和3年法律第46号。5月19日成立、11月22日施行）

<sup>4</sup> 野崎浩成「規制緩和と地域銀行」『金融・資本市場リサーチ』Vol.1, 2021.2, pp.111-112.

<sup>5</sup> 岩原紳作「日本における銀行規制の現状と課題」『金融庁金融研究センターディスカッションペーパー』DP2020-3, 2020.11, pp.3-4. <<https://www.fsa.go.jp/frtc/seika/discussion/2020/DP2020-3.pdf>>

<sup>6</sup> 池田唯一・中島淳一監修、佐藤則夫編著、本間品ほか著『銀行法』金融財政事情研究会、2017, pp.55-56.

ない得るリスクのことである。銀行の破綻は、「取付け騒ぎ (bank run)」<sup>7</sup>のきっかけとなり、大きな外部不経済<sup>8</sup>をもたらす得るため、破綻するリスクを引き下げることに對しては、社会的な関心が寄せられている。銀行は、それ自体が産業の1つであると同時に、他の産業に対してはインフラとしてサービスを提供しているため、銀行業が機能不全に陥ると、他の産業や国民生活に与える悪影響が著しく大きいと予想される<sup>10</sup>。破綻リスクを軽減させるためには、銀行は、他の業務を兼営するよりも、本来の決済機能や金融仲介機能<sup>11</sup>を有効に発揮するように本業に専念し、その機能の充実に努める方が望ましいと考えられている<sup>12</sup>。

③の利益相反取引とは、銀行の利益と顧客の利益が競合することによって顧客の利益が不当に害される取引等のことである。典型的な例として、銀行が融資先の信用状態が悪化したことを知ったことで、融資先に社債を発行させて、自らがその社債を引き受けて一般投資家(顧客)に販売した後に、その販売代金を融資の返済に充てさせるという事例が挙げられる<sup>13</sup>。

④の優越的地位の濫用<sup>14</sup>とは、銀行がその強力な金融力という有利な立場を利用して、取引相手に対して、正常な商慣習に照らして不当に不利益を与える行為を指す。例えば、根拠が不明確な融資手数料を要求したり、必要額以上の融資を実行したりすることが当てはまる。

## 2 銀行本体への規制

一口に銀行の業務範囲規制といっても、その対象は銀行<sup>15</sup>にとどまらず、銀行の子会社(以下「銀行子会社」という。)及び銀行持株会社<sup>16</sup>の子会社(銀行から見ると、兄弟会社に当たる。以下「銀行兄弟会社」という。)に対する規制もある(表1)。銀行グループの業務範囲を示すと図のとおりである。

<sup>7</sup> 不安を感じた預金者が預金引出しに殺到し、銀行経営が行き詰まること。取付け騒ぎは、預金を取り扱う銀行等の預金金融機関に特有の現象である(池尾和人『現代の金融入門 新版』(ちくま新書 831)筑摩書房, 2010, pp.72-76.)。

<sup>8</sup> ある企業活動や消費活動が、市場取引外で第三者に不利益・損害を与えること。

<sup>9</sup> ジョン・アーマーほか(明日の金融システムを考える会訳, 大久保良夫・高原洋太郎監訳)『金融規制の原則』金融財政事情研究会, 2020, p.767。(原書名: John Armour et al., *Principles of Financial Regulation*, Oxford: Oxford University Press, 2016.)

<sup>10</sup> 池尾 前掲注(7), pp.70-71.

<sup>11</sup> 「金融仲介機能」とは、企業など資金需要者(借り手)と預金者(貸手)との間を仲介し、効率的な資金配分を実現する機能のこと。このことによって、i) 有効に活用されていなかった資金を効率的に利用できるようになる、ii) 各主体の収入と支出が同時ではなくなり、時間を通じた支出(消費)の効率化が可能になる、という点で経済全体の資源配分の効率性を改善することができる(内田浩史『金融機能と銀行業の経済分析』日本経済新聞出版社, 2010, p.5.)。

<sup>12</sup> 鹿野嘉昭『日本の金融制度 第3版』東洋経済新報社, 2013, p.393.

<sup>13</sup> 神田秀樹「金融グループにおける利益相反問題」『金融持株会社グループにおけるコーポレート・ガバナンス』金融法務研究会事務局, 2006, p.19. <[https://www.zenginkyo.or.jp/fileadmin/res/abstract/affiliate/kinpo/kinpo2005\\_1\\_4.pdf](https://www.zenginkyo.or.jp/fileadmin/res/abstract/affiliate/kinpo/kinpo2005_1_4.pdf)>

<sup>14</sup> 優越的地位の濫用は、「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。「独占禁止法」)第2条第9項第5号によって禁じられているほか、銀行法第13条の3第3号にも関連する規定が置かれている。両者は類似の規定ではあるが、趣旨・目的は異なると考えられる。独占禁止法では、公正競争の確保のために、銀行法では、銀行業務の健全性を確保するために、それぞれ優越的地位の濫用が禁止されている(神野裕之「銀行規制と業務範囲に関する規制・競争政策」神田秀樹ほか編『金融法概説』有斐閣, 2016, p.70.)。

<sup>15</sup> 本節では、「銀行」といったときには、免許を受けて銀行業を営む銀行本体を指す。

<sup>16</sup> 銀行を子会社に持つ持株会社のこと。平成9(1997)年の独占禁止法改正により、銀行持株会社制度が創設された。「持株会社」とは、国内の子会社の株式取得価額合計額が、当該会社の総資産額に対する割合の100分の50を超える会社のことをいう(池田・中島監修, 佐藤編著, 本間ほか著 前掲注(6), pp.7-8, 244-245.)。

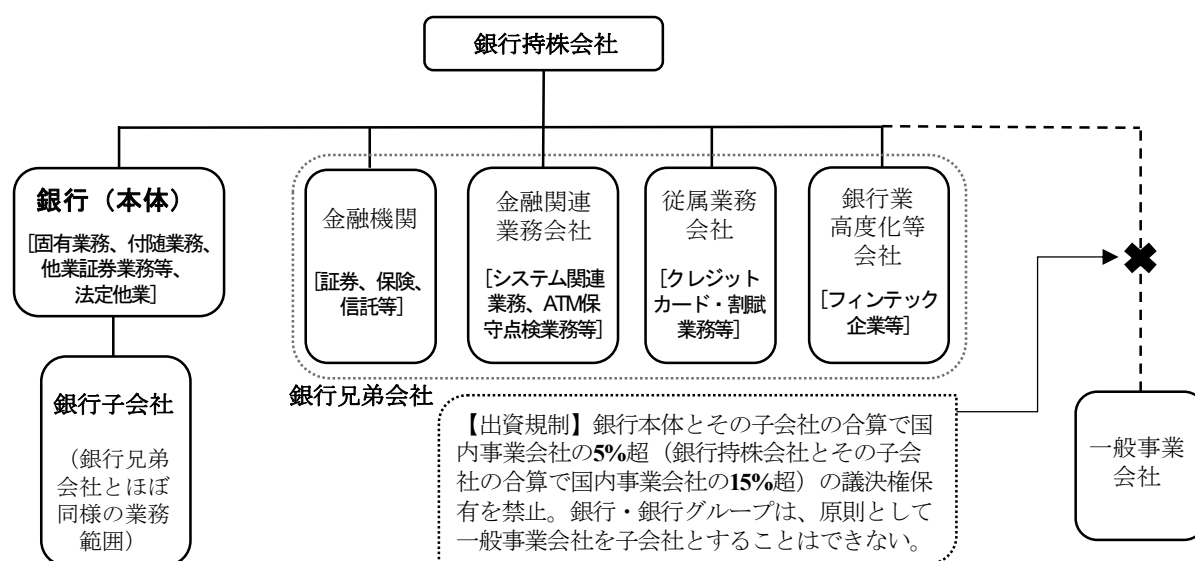
表 1 銀行本体・銀行子会社・銀行兄弟会社に対する規制

|        |   |
|--------|---|
| 銀行本体   | ①固有業務（第 10 条第 1 項各号に列挙）、②付随業務（第 10 条第 2 項各号に例示）、③他業証券業務等（第 11 条各号に列挙）、④法定他業（第 12 条。①～③に該当していなくても、他の法律で認めるものであれば営むことが可能）を規定。 |
| 銀行子会社  | 子会社対象会社を限定列挙（第 16 条の 2 第 1 項各号）。  |
| 銀行兄弟会社 | 銀行兄弟会社対象会社を限定列挙（第 52 条の 23 第 1 項各号。銀行子会社に対する規制と同一の内容）。特例的に、銀行子会社より、広範な業務範囲が認められている（第 52 条の 23 の 2）。                         |

（注）根拠規定は、銀行法の条項を指す。

（出典）筆者作成。

図 銀行グループの業務範囲



（注）商品現物取引は、銀行子会社は行うことができず、銀行兄弟会社のみ可能となっている。

（出典）池田唯一・中島淳一監修、佐藤則夫編著、本間品ほか著『銀行法』金融財政事情研究会、2017、pp.244-245 を基に筆者作成。

銀行が営むことのできる業務は、①固有業務（第 10 条第 1 項）、②付随業務（同条第 2 項）、③他業証券業務等（第 11 条）、④法定他業（第 12 条。担保付社債信託業務等の他の法律で認められている業務）の 4 つのカテゴリーに分けられている<sup>17</sup>。

①の固有業務とは、a. 預金又は定期積金等の受入れ、b. 資金の貸付け又は手形の割引、c. 為替取引（決済業務）のことをいう。これらの業務は、「銀行業」に該当し（第 2 条第 2 項）、営むためには銀行免許の取得が必要となる<sup>18</sup>。

②の付随業務とは、「銀行業に付随する業務」のことである。第 10 条第 2 項で 25 種類の業務<sup>19</sup>が列挙されているが、これらはあくまでも例示である。例示以外の「その他の付随業務」については、金融庁の監督指針において、どのような業務が「その他の付随業務」に該当するかについて

<sup>17</sup> 小山嘉昭『銀行法精義』金融財政事情研究会、2018、pp.107-108.

<sup>18</sup> 正確には、無免許で、a と b を併せ行うこと、又は、c を行うことが禁止されている。ただし、他の法律で認められているものを除く。このうち、c については、長らく銀行が独占する業務であったが、「資金決済に関する法律」（平成 21 年法律第 59 号）により、一定の制限の下で為替取引を営める業態として、資金移動業が創設された。

<sup>19</sup> 例えば、債務の保証又は手形の引受け、有価証券の売買、国債等の引受け、金銭債権の取得又は譲渡等。

での考え方が示されている<sup>20</sup>。

さらに、③の他業証券業務等についても「固有業務の遂行を妨げない限度において」行うことができる。固有業務への付随性を有しているとは考え難いが、銀行が持つノウハウ等を活用できる業務が個別に限定列挙されている<sup>21</sup>。

加えて、①～③以外でも、他の法律で認める業務であれば、銀行が営むことは可能である（④法定他業）<sup>22</sup>。

### 3 銀行子会社・銀行兄弟会社への規制

銀行は、第16条の2第1項各号に限定列挙された、証券専門会社<sup>23</sup>や保険会社等のみを子会社<sup>24</sup>として持つことができる。これは、銀行本体に対する規制と同様に、他業禁止の趣旨を踏まえ、子会社を通じた他業参入に規制を設けているためである<sup>25</sup>。

銀行持株会社は、第52条の23第1項各号に限定列挙された、証券専門会社や保険会社等を子会社（銀行兄弟会社）として持つことができる。その内容は、従来は銀行子会社の業務範囲と同一であったが、平成21（2009）年の銀行法改正で、銀行兄弟会社にのみ、金融等デリバティブ取引<sup>26</sup>に係る商品の現物取引が認められ（第52条の23の2）、微妙な差異が生まれた<sup>27</sup>。

### 4 銀行等の出資制限

上述のとおり、銀行子会社又は銀行兄弟会社の類型は、銀行法上で限定列挙されている。これらの類型に当てはまらない国内の会社（製造業や不動産業のような一般事業会社）に対する出資は、銀行及び銀行子会社グループの場合には合算して5%までに（第16条の4第1項）、銀行持株会社グループの場合には合算して15%までに制限されている（第52条の24第1項）<sup>28</sup>。

<sup>20</sup> i) 当該業務が固有業務及び付随業務に準ずるか、ii) 当該業務の規模が、その業務が付随する固有業務の規模に比して過大でないか、iii) 当該業務について、銀行業務との機能的な親近性やリスクの同質性が認められるか、iv) 銀行が固有業務を遂行する中で正当に生じた余剰能力の活用資するか、という観点から考慮することとされている（「V-3-2「その他の付随業務」等の取扱い」金融庁『主要行等向けの総合的な監督指針』2021.7. <[https://www.fsa.go.jp/common/law/guide/city/05.html#05\\_03](https://www.fsa.go.jp/common/law/guide/city/05.html#05_03)> 中小・地域金融機関向けにも同様の監督指針がある。後掲注(44)参照）。

<sup>21</sup> 小山 前掲注(17), pp.206-216.

<sup>22</sup> 例えば、担保付社債信託業務、信託業務、保険窓口販売業務、電子債権記録業務等（池田・中島監修、佐藤編著、本間ほか著 前掲注(6), p.134.）。

<sup>23</sup> 一般事業を兼営する金融商品取引業者（証券会社）は除かれる（小山 前掲注(17), pp.335-336.）。

<sup>24</sup> 会社法がその総株主等の議決権の100分の50を超える議決権を保有する他の会社のこと（第2条第8項）。会社法（平成17年法律第86号）第2条第3号の子会社の定義とは異なり、支配力等の実質基準にはならず、形式基準によってのみ判断される。

<sup>25</sup> 山田剛志「FinTech 法からみる銀行業務の将来（第3回）銀行子会社（銀行業高度化等会社）とその他周辺業務」『ビジネス法務』18巻5号, 2018.5, p.130. 金融庁の監督指針にも該当する規定が置かれている（金融庁 前掲注(20)参照。中小・地域金融機関向けの監督指針は後掲注(44)参照）。

<sup>26</sup> 先物取引、オプション取引、スワップ取引などの総称。債券や株式などの原資産と呼ばれる金融商品から派生した取引のこと。「デリバティブ (derivative)」は、「～を導き出す」という意味の動詞「derive」の名詞形。

<sup>27</sup> 銀行の健全性確保（リスクの分断）という観点から、銀行子会社・銀行兄弟会社に従事させる業務の区別が行われたとみられている（松井秀征「金融グループの業務範囲」『金融法務事情』64巻15号, 2016.8.10, p.20.）。

<sup>28</sup> いわゆる「5%ルール」「15%ルール」。銀行経営の健全性を確保するために銀行に他業禁止が課せられている趣旨の徹底を図ると同時に、銀行子会社の範囲制限の逸脱を回避することを意図として設けられた（島山久志「銀行法の基礎講座（第14回）銀行等の議決権保有規制（5%ルール）」『New finance』44巻9号, 2014.9, p.53.）。

## II 近年の業務範囲規制の緩和の動向

前章で見たように、銀行には業務範囲規制が課されているが、近年においては、主に①DXの広がり、②地方創生の必要性、③銀行の経営基盤の弱体化などを背景とし、漸次緩和されてきている。①は銀行業全般に共通した背景、②及び③は主として地域銀行に特有の背景と考えられる。①のDXは、まず非金融分野で進展したが、金融分野でも急速に広がっており、新型コロナウイルス感染症の拡大を受けた非対面取引ニーズの高まりから、その動きは更に加速しつつある<sup>29</sup>。②の地方創生は、首都圏への人口一極集中に伴う地域経済の衰退などの社会問題が生じていることから、その必要性が説かれている<sup>30</sup>。規制緩和が進めば、様々な金融サービスを提供することが可能になり、地方経済・社会の持続可能性向上につながり得る。③の銀行の経営は、地域経済の衰退、低金利環境の継続による利ざやの縮小等から現在苦しい状況である場合も多く、新たなビジネスモデルを構築し、経営基盤を強化する必要に迫られている<sup>31</sup>。以下では、近年の主な規制緩和を概観する（表2参照）。

表2 近年の業務範囲規制の主な緩和

| 年 月                                      | 銀行本体  | 銀行子会社・兄弟会社  | 出資規制等                                      |
|--|---|---|--|
| 平成28(2016)年5月<br>【銀行法改正】                 |   | ・銀行業高度化等会社を銀行子会社・兄弟会社の類型に追加。  |  |
| 平成30(2018)年3月<br>【監督指針改正】                | ・「人材紹介業務」が「その他の付随業務」に該当すると明記。                           |   |  |
| 令和元(2019)年5月<br>【銀行法改正】                  | ・付随業務に「情報利活用業務」を追加。                                     |   |  |
| 令和元(2019)年10月<br>【銀行法施行規則改正】             |   |   | ・「5%ルール」の例外措置の拡充。                          |
| 令和元(2019)年10月<br>【監督指針改正】 <sup>(注)</sup> |   | ・銀行業高度化等会社の類型に「地域商社」を明記。  |  |
| 令和3(2021)年5月<br>【銀行法改正】                  | ・付随業務に「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。 | ・銀行業高度化等会社に「地域の活性化、産業の生産性の向上その他の持続可能な社会の構築に資する業務」を追加。<br>・外国子会社・外国兄弟会社の業務範囲の拡大。 | ・非上場の地域活性化事業会社に対する議決権100%の出資が可能となる出資規制の緩和。 |

(注) 中小・地域金融機関向けのみ改正。

(出典) 筆者作成。

<sup>29</sup> 日本銀行金融機構局「わが国の銀行におけるデジタル・トランスフォーメーション(DX)」『日銀レビュー』2021-J-2, 2021.3. <[https://www.boj.or.jp/research/wps\\_rev/rev\\_2021/data/rev21j02.pdf](https://www.boj.or.jp/research/wps_rev/rev_2021/data/rev21j02.pdf)>

<sup>30</sup> 富士通総研「地域・地方の現状と課題」2019.6. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000629037.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000629037.pdf)>

<sup>31</sup> 「上場地銀の半数、減益や赤字に、前期、改善傾向もコロナ打撃」『日本経済新聞』2021.5.15.

## 1 近年の主な動向

### (1) 平成 28 (2016) 年の銀行法改正

平成 28 (2016) 年の銀行法改正<sup>32</sup>では、いわゆる「銀行業高度化等会社」<sup>33</sup> (主にフィンテック<sup>34</sup>企業が想定された。)が銀行子会社・銀行兄弟会社の類型に追加された。本改正によって、銀行業高度化等会社への出資については、一般事業会社への出資制限 (いわゆる「5%ルール」「15%ルール」) を超えることが可能となった。これによって、IT (情報技術) を用いた金融サービスの拡充が見込まれた<sup>35</sup>。

### (2) 令和元 (2019) 年の銀行法改正

令和元 (2019) 年の銀行法改正<sup>36</sup>では、銀行本体の付随業務にいわゆる「情報利活用業務」<sup>37</sup>が追加された。情報利活用業務 (データビジネス)<sup>38</sup>は、金融機関による地域企業の経営改善に資する情報・データ提供などが想定される<sup>39</sup>。改正前も銀行グループは、「銀行業高度化等会社」を利用すれば、子会社方式での情報利活用業務は可能であったが、本改正によって、銀行本体でも同業務を展開できるようになった。認可が必要な子会社方式と比べると、低コストで参入が可能となったといえる<sup>40</sup>。

### (3) その他銀行法施行規則等の改正

令和元 (2019) 年 10 月 15 日付けで、金融庁は、銀行法施行規則 (昭和 57 年大蔵省令第 10 号) を改正し、「5%ルール」の例外措置の拡充を行った。銀行は、いわゆる「事業再生会社」<sup>41</sup>のうち、内閣府令で定める要件に該当する会社については、5%を超えて議決権を保有することができる。本改正により、①内閣府令で定める事業再生会社の要件の緩和、②銀行が事業再生会社の議決権を保有できる期間の一部延長等が行われた。銀行持株会社の子会社 (銀行兄弟会社) についても、同様の趣旨で改正が行われた。

<sup>32</sup> 情報通信技術の進展等の環境変化に対応するための銀行法等の一部を改正する法律 (平成 28 年法律第 62 号)

<sup>33</sup> 「銀行業高度化等会社」とは、情報通信技術その他の技術を活用した当該銀行が営む銀行業の高度化若しくは当該銀行利用者の利便性向上に資する業務又はこれに資すると見込まれる業務を営む会社のことをいう。

<sup>34</sup> 「フィンテック (FinTech)」とは、金融 (Finance) と技術 (Technology) を組み合わせさせた造語。金融サービスと情報技術を結びつけた革新的な動きのことで、例えばスマートフォンを用いた新たな決済サービスがこれに当たる。

<sup>35</sup> 「銀行、IT 事業進出に道、法改正、出資制限を緩和、三井住友、仮想商店街に関心、みずほ、ビッグデータに的」『日本経済新聞』2016.5.26。

<sup>36</sup> 情報通信技術の進展に伴う金融取引の多様化に対応するための資金決済に関する法律等の一部を改正する法律 (令和元年法律第 28 号)

<sup>37</sup> 「情報利活用業務」とは、顧客から取得した当該顧客に関する情報を当該顧客の同意を得て第三者に提供する業務その他当該銀行の保有する情報を第三者に提供する業務であり、当該銀行が営む銀行業の高度化又は当該銀行利用者の利便性向上に資する業務のことをいう。

<sup>38</sup> 総務省及び経済産業省の主導で、平成 30 (2018) 年秋からいわゆる「情報銀行」の商用サービスが始まりつつある。銀行による情報利活用業務も、情報銀行の業務と基本的には重なるが、情報提供者の同意に加えて、銀行業の高度化又は利用者利便の要件が加えられているため、全く同一というわけではない (畠山久志「銀行法の基礎講座 (第 75 回) 銀行業務範囲の改正 (例示付随業務の追加) —情報提供業務と情報銀行の関係について—」『New finance』50 巻 4 号, 2020.4, pp.44-54.)。

<sup>39</sup> 鈴木正人「相次ぐ制度改正で広がる銀行の業務範囲—本体のみならず子・孫会社を通じてより広範な業務が可能に—」『金融財政事情』71 巻 1 号, 2020.1.6, p.35。

<sup>40</sup> 「(新聞の盲点) 銀行の横並び体質をも崩しうる情報利活用業務」『金融財政事情』70 巻 19 号, 2019.5.20, p.6。

<sup>41</sup> 民事再生法上の再生計画認可の決定を受けている会社等であって、経営の向上に相当程度寄与すると認められる新たな事業活動を行う会社を指す。

平成 30 (2018) 年 3 月 30 日付けで、金融庁は、監督指針<sup>42</sup>を改正し、「人材紹介業務」が「その他の付随業務」に該当すると明記した。改正前は、人材紹介会社と連携したビジネスマッチング等に取り組む地域金融機関はあったものの、金融機関が人材紹介業務を直接手掛けることは原則できなかった。改正を受けて、金融機関が人材紹介業に参入する動きが早々に複数みられた<sup>43</sup>。さらに、令和元 (2019) 年 10 月 15 日付けで、金融庁は、中小・地域金融機関向け監督指針<sup>44</sup>を改正し、銀行業高度化等会社の類型に「地域商社」<sup>45</sup>を明記した。地域商社が、地元産品の販路を拡大したり、中小企業の経営相談に乗ったりすれば、地域銀行の収益源や融資先が増える。そのため、地域商社は、地域銀行の成長の活路となることが期待されており、その環境が整えられたと考えられる<sup>46</sup>。

## 2 令和 3 (2021) 年銀行法改正の概要

### (1) 経緯

令和 2 (2020) 年 9 月、金融担当大臣から金融審議会に対し諮問が行われ、同年 12 月に、業務範囲規制の大幅緩和を主たる内容とする報告書が公表された<sup>47</sup>。

これを受けて、銀行法改正案<sup>48</sup>が国会に提出され、令和 3 (2021) 年 5 月 19 日に成立した。本改正は、少子高齢化や DX などの基盤的な経済環境の変化に加えて、新型コロナウイルス感染症の深刻な影響を受けている企業に対する金融機関の支援の多様化と質的向上を目指したものであると考えられる<sup>49</sup>。本改正のうち業務範囲規制に係る主な改正事項は、①付随業務の拡大、②銀行業高度化等会社の業務の拡大、③出資規制の緩和、④外国子会社・外国兄弟会社の業務範囲の拡大である。今回の規制緩和で、銀行が DX と地方創生を後押しし、低金利環境下で収益力強化を図ることが見込まれている<sup>50</sup>。

### (2) 付随業務の拡大

銀行本体の付随業務には、「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」が追加された。具体的には、内閣府令<sup>51</sup>で個別列挙され、自

<sup>42</sup> 金融庁 前掲注(20)

<sup>43</sup> 「池田泉州が人材紹介業、手数料ビジネス、地銀で先手、留学生採用も橋渡し」『日本経済新聞』（地方経済面 関西経済）2018.6.12; 「横浜銀、人材紹介業に参入、年 100~120 人、手数料収入見込む」『日本経済新聞』（地方経済面 神奈川）2018.7.28 等。

<sup>44</sup> 金融庁『中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針』2021.7. <<https://www.fsa.go.jp/common/law/guide/chusho/index.html>>

<sup>45</sup> 「地域商社」とは、明確な定義はないが、農産物などの地域産品のマーケティングや商流（商的流通）の確保等を生産者に代わって行う事業者を指す。『中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針』においては、「Ⅲ-4-7-4 銀行業高度化等会社」に関連する規定がある。

<sup>46</sup> 「商社設立を地銀の活路に、金融庁、事業・出資の規制緩和、収益源・融資増加に期待」『日本経済新聞』2019.9.4.

<sup>47</sup> 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—」2020.12.22. <[https://www.fsa.go.jp/singi/singi\\_kinyu/tosin/20201222/houkoku.pdf](https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20201222/houkoku.pdf)>

<sup>48</sup> 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（第 204 回国会閣法第 52 号）。成立した法律は、前掲注(3)の法律。

<sup>49</sup> 家森信善「業務範囲規制の緩和を生かして顧客支援の充実を—事業性評価の能力が成否を決める—」『銀行実務』51 巻 8 号、2021.8、p.12.

<sup>50</sup> 大川原拓磨「くびきからの解放—改正銀行法が取り扱う“他業規制”の壁—」『日経 FinTech』58 号、2021.1、p.6. 不動産仲介業務の解禁は地域金融機関の悲願であるとされるが、令和 3 (2021) 年の銀行法改正でも導入は見送られた（「遠い不動産仲介解禁」『ニッキン』5013 号、2021.8.27.）。

<sup>51</sup> 銀行法施行規則第 13 条の 2 の 5 各号（金融庁「銀行法施行規則等の一部を改正する内閣府令」（令和 3 年内閣府令第 69 号。11 月 10 日公布） <<https://www.fsa.go.jp/news/r3/ginkou/20211110/03.pdf>>）。



行アプリやITシステムの販売、データ分析・マーケティング・広告、登録型人材派遣、幅広いコンサル・マッチングなどが認められている<sup>52</sup>。

### (3) 銀行業高度化等会社の業務の拡大

「銀行業高度化等会社」は、平成28(2016)年の銀行法改正で、銀行子会社・銀行兄弟会社の類型に追加されたものである。本改正では、その業務に「地域の活性化、産業の生産性の向上その他の持続可能な社会の構築に資する業務」が追加された。銀行業高度化等会社については、業務の個別列挙がなく、従来は、事実上フィンテックと地域商社に限定されると解されてきたが<sup>53</sup>、本改正により、個別列挙なしの枠組みは維持しつつ、銀行の創意工夫次第で幅広い業務を行い得ることが明示された。

また、「一定の高度化等業務」のみを行う銀行業高度化等会社という新たな枠組みも設けられ、認可基準が緩和された。従来、銀行・銀行グループが銀行業高度化等会社を子会社にする場合の認可(他業認可)審査においては、通常の銀行子会社・兄弟会社の保有に係る認可(通常認可)審査よりも基準が厳しかったところ、本改正により、銀行・銀行グループは、「一定の高度化等業務」のみを営む会社については、通常認可のみを受けることで、子会社にすることが可能となった<sup>54</sup>。「一定の高度化等業務」は、内閣府令<sup>55</sup>で個別列挙され、フィンテック、地域商社、自行アプリやITシステムの販売、データ分析・マーケティング・広告、登録型人材派遣、ATM保守点検、障害者雇用促進法上の特例子会社が営む業務、地域と連携した成年後見が認められている<sup>56</sup>。

### (4) 出資規制の緩和

地域活性化事業会社に対する出資は最大で議決権50%に制限されていたが、銀行が出資を通じて地域の「面的再生」などを幅広く支援することができるよう、非上場の地域活性化事業会社に対しては議決権100%の出資が可能となった。コロナ禍で業績が悪化した飲食業や宿泊業への出資が円滑化すると期待されている<sup>57</sup>。

### (5) 外国子会社・外国兄弟会社の業務範囲の拡大

国際競争力強化の観点から、外国子会社・外国兄弟会社に係る規制も緩和された。従来は、一般事業を営む外国会社は、買収自体は可能であったが、5年以内の売却が原則であった。一般事業兼営の外国リース会社・貸金業者は、買収が不可であった。本改正により、買収後10年間は、業務範囲規制にかかわらず、銀行・銀行グループは、これらの会社を子会社にすることが可能となり、さらに、現地における競争上の必要性があれば、承認を受けることで、継続的

<sup>52</sup> 金融庁「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 説明資料」2021.3, p.3. <<https://www.fsa.go.jp/common/diet/204/01/setsumei.pdf>>

<sup>53</sup> 三宅恒治「『受動的』から『能動的』対応への転換を—改正銀行法の活用が課題解決の鍵に—」『月刊金融ジャーナル』62巻5号, 2021.5, p.86.

<sup>54</sup> 財務健全性やガバナンスが一定以上である銀行持株会社が銀行兄弟会社において営む場合には、個別認可不要(届出制)となった(荒井伴介ほか「2021年銀行法等の一部を改正する法律の概要—ポストコロナに向けて日本経済の回復・再生を力強く支える金融機能を確立するための制度整備—」『金融法務事情』69巻18号, 2021.9.25, pp.17-18.)。

<sup>55</sup> 銀行法施行規則第17条の4の3各号(金融庁 前掲注(51))。

<sup>56</sup> 家森 前掲注(49), pp.13-14; 金融庁 前掲注(52), p.3.

<sup>57</sup> 「銀行のデジタル展開促す、改正法成立、企業への出資緩和、新興勢と公平な競争に」『日本経済新聞』2021.5.20.

に子会社とすることが可能となった。

### Ⅲ 業務範囲規制をめぐる論点と今後の課題

#### 1 業務範囲規制の緩和をめぐる議論

業務範囲規制の意義としては、①本業に専念することによる効率性の発揮、②他業リスクの排除、③利益相反取引の防止、④優越的地位の濫用の防止が挙げられる（Ⅰ参照）。

金融審議会は、今般の大幅な規制緩和の方向性を打ち出すに際し、今後も②③④には留意する必要があるとの見方を示している<sup>58</sup>。国会審議においては、金融審議会の議論を踏まえつつ、制度面では新たな業務ができるだけ本業に悪影響を及ぼさないように配慮しており、実態面についてはリスク管理を高度化し、利益相反や優越的地位の濫用が行われないような体制整備を行うことを銀行に求めていくとの答弁がなされている<sup>59</sup>。

なお、①はかつて強調されたものの、業務範囲規制の緩和が進み、金融を取り巻く環境の変化が顕著な現在では、重視する必要はないとの見方もある<sup>60</sup>。また、業務範囲規制については、Ⅰの2で見たように、固有業務、付随業務、他業証券業務等、法定他業と、銀行業務を4区分し、固有業務との関連性や親和性があるかという点に着目して、銀行が営める業務か否かが検討されてきた。しかし、そもそも、このような区分に合理性はあるのか、銀行の業務範囲は、固有業務と関連性の低い「他業」を禁止するのではなく、他業禁止の「趣旨」に照らして機能的に判断されるべきではないのかという見方もある<sup>61</sup>。

#### 2 銀商分離とイコールフットिंगの観点

銀行グループが厳格な業務範囲規制を受け、一般事業会社を子会社にすることはできない一方で、小売業を始めとする異業種から参入してきた一般事業会社は、簡易な規制のみを受け、銀行を子会社にすることができる<sup>62</sup>。こうしたことから、日本の銀商分離規制は、「ワンウェイ規制（一方通行）」といわれている<sup>63</sup>。この点について、イコールフットिंग（公平な競争が行えるように、条件を同一化すること）の観点から問題があるという指摘がなされてきた<sup>64</sup>。令和3（2021）年の銀行法改正により、銀行業高度化等会社の業務範囲が拡大される等の規制緩和が行われたことから、不公平感の解消に一定程度の効果があるのではないかと注目されている。さらに、公平な競争を行えるように、長期的には銀行の他業禁止の業務範囲規制をなくし

<sup>58</sup> このような規制の意義のほか、セーフティネット（預金保険制度）の存在にも留意する必要があるという点を指摘している。規制緩和の結果、銀行・銀行グループが、a. 一般事業において大きな損失を被り、セーフティネットに負担が生ずる事態、b. セーフティネットや中央銀行の「最後の貸手」機能を背景とする財務面の優位性を濫用し、一般事業会社の事業機会を奪うような事態は避けるべきであるとしている（金融審議会 前掲注(47), pp.4-5.）。

<sup>59</sup> 古澤知之政府参考人（金融庁企画市場局長）の答弁（第204回国会衆議院財務金融委員会議録第13号 令和3年4月23日 pp.15-16. <<https://kokkai.ndl.go.jp/minutes/api/v1/detailPDF/img/120404376X01320210423>>）。

<sup>60</sup> 岩原 前掲注(5), p.11.

<sup>61</sup> 小出篤「わが国における銀行・銀行グループの業務範囲規制について」『金融庁金融研究センターディスカッションペーパー』DP2020-6, 2020.11, pp.40-42. <<https://www.fsa.go.jp/frtc/seika/discussion/2020/DP2020-6.pdf>>

<sup>62</sup> 例えば、情報通信業からは楽天銀行、小売業からはセブン銀行、イオン銀行の参入事例がある。

<sup>63</sup> 佐倉勲「融合する金融と非金融（第1回）日米欧の銀商分離規制」『金融財政事情』72巻2号, 2021.1.18, p.61.

<sup>64</sup> 銀行持株会社以外の会社が、銀行を傘下に置くことについては、令和3（2021）年にSBIホールディングスが、TOB（株式公開買い付け）の成立に伴い新生銀行を子会社としたことが話題になった（「SBI、公的資金返済へ難路、きょう新生銀を子会社化、株価4倍の目標は遠く」『日本経済新聞』2021.12.17.）。

ていくべきであるとの意見もある<sup>65</sup>。

### 3 銀行収益や地域経済への影響

近年行われた一連の業務範囲規制の緩和は、業務範囲が広がることによって銀行経営のリスクを質的に高めることにつながり得るという観点から反対論もあったが、おおむね好意的に受け止められている。とりわけ令和 3（2021）年の改正では、地域経済の活性化に資する様々な取組を行うことが可能になったことから、金融サービスの幅が広がり、様々な地域課題の解決や地方創生等につながることや、地域金融機関の収益源の拡大につながることを期待されている<sup>66</sup>。一方で、銀行が手掛ける業務は、経営体力や地域経済の現状に照らし合わせ、取捨選択をすべきであるという指摘もみられる<sup>67</sup>。銀行の限りある経営資源をいかに効果的に活用するか、創意工夫の発揮が期待されているといえよう<sup>68</sup>。

足元では、経営統合をせずに、地域銀行が単独で持株会社を新設する動きがみられる。これにより、銀行本体が全ての子会社を抱える形が改まり、銀行兄弟会社となって、銀行持株会社の傘下で銀行本体と銀行兄弟会社が並列することになる。人手不足やデジタル化への対応などの、多様化する地元企業のニーズに応えるため、業務範囲規制が厳しい銀行本体では提供しきれない機能を銀行兄弟会社に担わせることが狙いとされる<sup>69</sup>。それぞれの地域の実情に合わせ、強みを発揮することが求められているといえる<sup>70</sup>。

### 4 銀証ファイアーウォール規制の緩和の動向

現在、金融審議会の市場制度ワーキング・グループが議論している課題として、銀証ファイアーウォール規制<sup>71</sup>の緩和がある。当該課題に対しては、同ワーキング・グループの第一次報告の提言を受け、令和 3（2021）年 6 月の内閣府令改正<sup>72</sup>で、外国法人顧客の非公開情報等が、同規制の対象から除外された。同年 6 月に公表された第二次報告<sup>73</sup>には、顧客が上場企業や上場予定企業の場合に、顧客が停止を求めるまでは情報共有に同意したとみなす「オプトアウト」方針をウェブサイトに掲載すれば、事前同意の手続を不要とする規制緩和案が盛り込まれてお

<sup>65</sup> 大川原 前掲注(50), pp.4-5.

<sup>66</sup> 野崎 前掲注(4), pp.111-112; 三宅 前掲注(53), p.87.

<sup>67</sup> 「(社説) 規制緩和生かし地域経済守れ」『ニッキン』4981号, 2021.1.8.

<sup>68</sup> 三宅 前掲注(53), p.87; 「銀行、広告・人材派遣可能に 改正法施行」『日本経済新聞』2021.11.23.

<sup>69</sup> 「地銀、単独で持ち株会社化、北国・十六・沖縄が来月、融資以外を強め収益源に」『日本経済新聞』2021.9.28.

<sup>70</sup> 「(社説) 挑戦が次の事業モデル生む」『ニッキン』5021号, 2021.10.22.

<sup>71</sup> 日本では、株などリスクマネーの供給は証券会社と資本市場に任せて、銀行と証券の業務を区別する「銀証分離」原則が採られている。アメリカでは、大恐慌を契機として導入され（その後撤廃）、日本では戦後成立した証券取引法（昭和 23 年法律第 25 号。現在の金融商品取引法）によって銀証分離が維持されている。銀証ファイアーウォール規制とは、同一グループ内の銀行と証券会社の間で、顧客の非公開情報を同意なく共有することを禁止する規制を指す。平成 5（1993）年施行のいわゆる「金融制度改革法」（金融制度及び証券取引制度の改革のための関連法律の整備等に関する法律（平成 4 年法律第 87 号））における銀行・証券の相互参入解禁の際に、銀行による優越的地位濫用の防止等の目的で導入された。情報共有をめぐるは、銀行界が規制緩和を求めてきた一方で、独立系証券会社は、あくまで顧客の事前同意を前提とするべきであると対立してきた（小山 前掲注(17), p.174; 豊田百合枝「(News Eye) 銀証 FW 規制を緩和—金融審 情報共有の事前同意、上場企業は不要に」『金融財政ビジネス』11001号, 2021.7.29, pp.12-13.）。

<sup>72</sup> 金融商品取引業等に関する内閣府令及び金融サービス仲介業者等に関する内閣府令の一部を改正する内閣府令（令和 3 年内閣府令第 45 号）

<sup>73</sup> 金融審議会「市場制度ワーキング・グループ第二次報告—コロナ後を見据えた魅力ある資本市場の構築に向けて—」2021.6.18. <[https://www.fsa.go.jp/singi/singi\\_kinyu/tosin/20210618/houkoku.pdf](https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20210618/houkoku.pdf)>

り、金融庁は、年度内にも内閣府令を改正する意向であるとみられる<sup>74</sup>。同ワーキング・グループは、銀行の優越的地位濫用の懸念が相対的に高い中堅・中小企業や個人顧客に関するファイアーウォール規制の取扱いについては、今後の課題として検討を続ける予定としている<sup>75</sup>。

## おわりに

銀行業従事者は、コロナ禍におけるエッセンシャルワーカーと考えられており<sup>76</sup>、さらには、新型コロナウイルス感染症の収束後においても、地域経済の発展を支える重要な役割を担っている。近年の一連の業務範囲規制の緩和とともに、銀行グループが、グループ全体として収益の拡大を図ることにより、金融ビジネスにも好影響をもたらし、地域経済のハブとしての機能を従来以上に発揮していくことが期待される<sup>77</sup>。

新型コロナウイルス感染症収束後には、不良債権問題の発生が懸念されている<sup>78</sup>。また、DXや地方創生については、今後、それらの重要性が増しこそすれ、低下することは考えにくい。今後も金融サービスの拡充と、金融システムの安定性の維持という2つの大きな目標のバランスを取りつつ、多様なサービスや資本性資金のニーズなどその時々の上社会的要請に応じて、業務範囲規制について絶えず微調整をする必要があると考えられる<sup>79</sup>。業務範囲規制の緩和の今後の展開と、銀行グループの非金融ビジネスを含めた今後の動向が注目される。

<sup>74</sup> 「融資・社債・株式、一体で提案、銀・証連携、企業再編も後押し」『日本経済新聞』2021.6.15.

<sup>75</sup> 金融審議会 前掲注(73), pp.27-28.

<sup>76</sup> 「西村大臣記者会見要旨」2020.10.26, p.3. 新型コロナウイルス感染症等対策推進室（内閣官房）ウェブサイト <[https://corona.go.jp/news/pdf/daijin\\_youshi\\_1026.pdf](https://corona.go.jp/news/pdf/daijin_youshi_1026.pdf)>

<sup>77</sup> 三宅 前掲注(53), pp.86-87.

<sup>78</sup> 友田信男「コロナ倒産 中小企業への融資が細る 地銀・信金は不良債権増加へ」『エコノミスト』99巻21号, 2021.6.1, p.30.

<sup>79</sup> 他の業界から参入した一般事業会社は、サービスの多様化に寄与し、利用者の利益になる一方で、やみくもに銀行業への新規参入を認めることは、金融システムの安定性の観点から、危険であると捉えることもできると指摘されている（小倉義明『地域金融の経済学—人口減少下の地方活性化と銀行業の役割—』慶應義塾大学出版会, 2021, pp.72-73.）。