

2

米国の金融制度改革法の論議

林 宏美

CONTENTS

金融制度改革法成立までの軌跡

- 1 グラス・スティーガル法と銀行の証券業務規制
- 2 FRBの裁量行政とグラス・スティーガル法改正の動き
- 3 金融制度改革法に至る最近の審議
成立した金融制度改革法の概要
- 1 金融持ち株会社

2 (狭義の) 銀行持ち株会社

- 3 銀行の金融子会社
- 4 銀行本体による証券業務
- 5 銀行業と一般事業との分離維持
- 6 連邦準備法23A、23B条、その他のファイアウォール
金融制度改革法成立の意義

要 約

- 1 米国では、1999年11月に、銀行業、証券業、保険業の相互参入を可能とする包括的な金融制度改革法（GLB法）が成立した。これによって、1933年以来、銀行業と証券業との分離を規定していた、いわゆるグラス・スティーガル法のうち、銀行の関連会社および子会社を通じた証券業務の規制に、名実ともに終止符が打たれた。
- 2 銀行による新しい金融業務への進出方法として、銀行持ち株会社形態、銀行の直接子会社形態の両者とも容認された。どちらの場合も、銀行子会社とその他の関連会社との間には取引規制が敷かれるうえ、状況に応じて、FRB（連邦準備制度理事会）やOCC（通貨監督官局）といった銀行監督当局が設定する規制を遵守しなければならないとされた。
- 3 金融制度改革法の成立を機に、シティグループの保険業務からの撤退が回避されたり、バンカメリカが金融制度改革法上での金融子会社の設立を申請したりするなど、銀行の業容拡大の動きが活発になる兆しがある。一方で、証券会社が銀行業に進出しようとする動きも出てきており、銀行業、証券業、保険業の相互参入が一段と進むことが予想される。

金融制度改革法成立 までの軌跡

米国では、1999年11月12日に、銀行業、証券業、保険業の相互参入を可能とする包括的な「金融制度改革法(Gramm - Leach - Bliley Act : GLB法)」が成立した。金融制度改革法は、11月4日に上院本会議を90対8で、下院本会議を362対57の賛成多数で通過し、大統領の署名を経て、ついに成立に至った(図1)。

同法の名称である Gramm - Leach - Bliley Actは、同法成立に尽力した面々であるグラム上院銀行委員会委員長、リーチ下院銀行委員会委員長、ブライリー下院商業委員会委員長の名前に因んでつけられたものである。

同法が成立したことで、1933年以来、銀行による証券業務規制の根幹として位置づけられてきた、いわゆる「グラス・スティーガル法」のうち、銀行の関連会社および子会社を通じた証券業務の規制に、名実ともに終止符が打たれることになった。

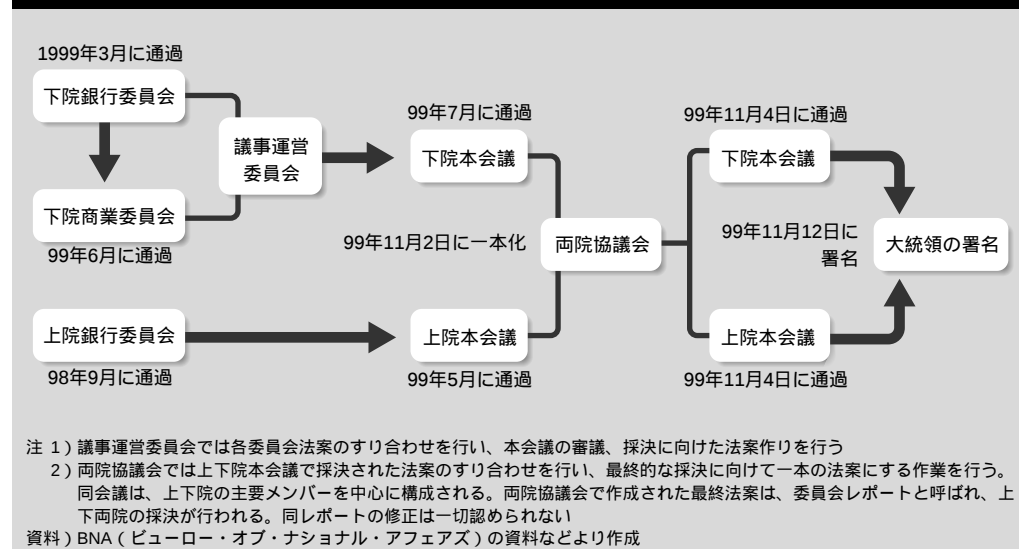
1 グラス・スティーガル法と 銀行の証券業務規制

グラス・スティーガル法とは、1933年銀行法のなかで、銀行業と証券業との兼業を禁止した16、20、21、32条の4つの条文を総称したものである。

このうち、16、21条では、銀行本体による証券業務を規制するのに対し、20、32条では、銀行の関連会社および子会社を通じた証券業務を規制していた。すなわち、20条では、銀行は、証券業務に「主として従事する」関連会社および子会社を保有してはならない、と規定する一方で、32条では、証券の発行、引き受けなどを「主たる業務として行う」会社の役員・職員などと兼務してはならない、とされていた。この20、32条が、金融制度改革法によって廃止されることとなったのである。

そもそも、銀行業と証券業との分離規定が設けられることになった背景には、銀行が証券業務を兼営することに伴う銀行本体へのリスクの波及および利益相反に対する懸念があった。たとえば、関連証券会社が、

図1 第106議会における金融制度改革法成立までの過程



在庫として抱えているハイリスクな証券を銀行が購入したり、関連証券会社が引き受けを行った証券に対して、投資させる目的で、信用の供与を行って投資意欲を煽ったりするといった問題が生じることが考えられる。

もっとも、連邦法による規制を受けOCC（通貨監督官局）の監督に服する国法銀行に関しては、1864年国法銀行法8条によって、銀行が営むことができる業務が限定的に列挙されており、国法銀行本体として証券業務へ進出することはできなかった。

一方で、連邦法による規制を受けない州法銀行および各州の会社法に基づく信託会社は、国法銀行法の規定に縛られることがなかったため、国法銀行が州法免許の証券会社を設立したりすることで、証券業への進出が可能であった。こうして、1920年代までには、銀行による証券業務への進出がかなり進んでいた。

銀行の証券業務進出が進むなかで、関連証券会社を積極的に支援した銀行は、1929年に大恐慌が発生し、株価が暴落すると、今度は関連証券会社が抱えた損失の補填に走るなどして、多くの銀行が破たんする結果を招いた。

こうしたなかで、連邦議会上院の銀行・通貨委員会において実施されたペコラ公聴会での調査などをきっかけにして、銀行業と証券業とを分離すべきとの声が高まり、1933年に、グラス・スティーガル法が制定される運びとなった。なお、同法は、FRB（連邦準備制度理事会）が認可および監督権限を有する銀行持ち株会社についても、適用されるようになった。

しかし、グラス・スティーガル法の制定によっても、銀行業と証券業との分離が徹

底されたわけではなかった。というのも、同法では銀行持ち株会社（BHC）とは、銀行の議決権付き株式の50%超を有する会社を指すとされていたからである。

このような法の抜け道を塞ぎ、銀行業と証券業との分離の徹底を図ったのが、「1956年銀行持ち株会社法」である。銀行持ち株会社法は、導入当初、複数の銀行を傘下に保有する複数銀行持ち株会社のみに適用され、銀行を1行だけ有する単一銀行持ち株会社には適用されない、といった不均衡が生じていた。1970年銀行持ち株会社法改正は、この点を是正し、傘下の銀行の数に関係なく、すべての銀行持ち株会社に同法が適用されるようになった。

銀行持ち株会社法2条によると、銀行持ち株会社とは、「当該会社が（銀行の）25%以上の議決権付き株式を保有する会社、あるいは（銀行の）取締役の過半数を選出する権限を有する会社、もしくは銀行の管理や方針に対し支配的な影響を及ぼすとFRBが判断した会社」と定義されている。そして、上記の定義に合致する場合は、銀行持ち株会社として、FRBの監督下に入ることとなり、その業務範囲は、銀行業および「銀行業に密接に関連する業務」のみに限定される（銀行持ち株会社法4条(c)項8号）。

こうして、銀行は、銀行持ち株会社という形態を通じて証券業務を営むことができなくなった。

以上のように、グラス・スティーガル法、1956年銀行持ち株会社法などの成立を経て、米国の銀行業と証券業との分離規制が確立されることとなった。なお、証券業のみならず、流通業や製造業といった一般事業も銀行持ち株会社法にいう「銀行業に密

接に関連する業務」には該当しない。したがって、銀行持ち株会社法の制定は、銀行業と証券業の分離に加えて、「銀行業と一般事業との分離」の規定の確立をも意味した。

2 FRBの裁量行政とグラス・スティーガル法改正の動き

1960年代後半以降、銀行は、レギュレーションQと呼ばれる預金金利規制が存在したために、度重なるインフレや市場金利の上昇といった局面に対応できず、預金の大量流出に悩んでいた。

とりわけ、1966年の金融引き締め時には、市場金利と預金金利との乖離が大きくなり、銀行の資金吸収力の低下が顕著になった。この結果、銀行の貸し出し能力が低下し、企業サイドも、1966年から69年を中心に、CP（コマーシャルペーパー）の発行を急増させることで、高格付を利用した低コストによる資金調達を実現し、しだいに銀行貸し出しに頼った資金調達構造から脱していった。

このような事態を受けて、銀行は、預金の受け入れと信用の供与という、従来からの伝統的な銀行業に従事するだけでは、収益を維持できないという状況に直面し、証券業務への進出を再び企てるようになった。

銀行による証券業務進出の口火を切ったのは、ファースト・ナショナル・シティ・バンク（現在のシティバンク）であった。1965年に、同行が計画した投資ファンドの創設は、OCCの認可を受けることができたものの、ICI（米国投資会社協会）は、この計画をグラス・スティーガル法違反として提訴した。1971年には最高裁判所が、

ICIの訴えを認める判決を下し（キャンプ判決）、OCC側の敗訴に終わった。

しかし、1984年6月に、連邦最高裁判所が、銀行持ち株会社がディスカウントブローカー業務に参入することを認めたFRBの

表1 銀行の証券業務規制緩和の経緯

1864年	・国法銀行法成立
1927年	・銀行による州際支店の設置を禁止するマクファーデン法成立
33年 6月	・グラス・スティーガル法（1933年銀行法16、20、21、32条）成立
56年	・銀行持ち株会社法の成立
71年	・ファースト・ナショナル・シティ・バンク（現在のシティバンク）が1965年に投資ファンドの創設を計画し、OCCは認可。これに対し、ICI（投資会社協会）がグラス・スティーガル法違反として提訴。最高裁はICIの訴えを承認（キャンプ事件）
83年 1月	・FRBが、バンカメリカによるディスカウントブローカーであるチャールズ・シュワップの買収を認可
8月	・銀行持ち株会社がディスカウントブローカー業務に参入することをFRBが容認（連邦最高裁も1984年6月にFRBの決定を支持する判決を下す）
84年12月	・シティコープが、CP、特定財源地方債、MBS（モーゲージ証券）の引き受け・ディーリングを行う子会社の設立認可申請をFRBに提出（その後JPモルガン、バンカース・トラストも申請）
87年 4月	・FRBがシティコープ、バンカース・トラスト、JPモルガンにセクション20子会社の設立を認可（容認される非適格証券業務の対象証券をCP、特定財源地方債、MBSに限定）。その60日後、消費者債権担保証券についても認可。これらの非適格証券業務からの収入が、セクション20子会社の総収入の5%を超えないことが条件。この際、商業銀行業務と投資銀行業務との利益相反の可能性を抑えることを目的に、ファイアウォールを設定
88年 6月	・最高裁が、FRBの決定を合法と裁定。1987年5月にSIA（米国証券業協会）が起こした「FRBの認可は違法」とする訴えを退けた。これによって、セクション20子会社が合法であることが確定
89年 1月	・FRBは、シティコープ、JPモルガン、バンカース・トラスト、チェース・マンハッタンにそのセクション20子会社にすべての負債証券およびエクイティ証券の引き受け・ディーリングを認可（ただし、株式については1年間猶予）
9月	・非適格証券業務収入の上限を5%から10%へ引き上げ
90年 9月	・FRBが、銀行持ち株会社JPモルガンに対し、初めて10%収入上限に基づいた認可を行った
93年 1月	・収入制限の計算の代替手法（インデックス・レベニュー・テスト）を採用。金利変動の影響を抑制するため、収入制限の計算を行う際に、収入を金利動向に連動させて調整することが認められるようになった
94年 9月	・リーグル・ニール州際銀行業務・支店設置効率化法の成立
96年12月	・非適格証券業務収入の上限を10%から25%へ引き上げ
97年 8月	・FRBが、銀行持ち株会社傘下にある銀行、証券会社間のファイアウォールを撤廃。代わって、8つの新業務基準を設置

注）CP：コマーシャルペーパー、FRB：連邦準備制度理事会、OCC：通貨監督官局

決定（83年8月）を支持する判決を下してからは、FRB、OCCといった銀行監督当局による認可が、裁判所の判決によって支持される例が相次いだ。

こうして、1970年代以降、銀行は、監督当局の裁量による認可、およびその認可に対する裁判所の判決というプロセスを経ることで、証券業務への進出を順次実現していった（前ページの表1）。

一連の証券業務進出の根拠となったのは、前述したグラス・スティーガル法20条であった。すなわち、20条の「主として従事する」という文言を利用して、法で禁じられた証券業務（非適格証券業務と呼ばれる）に「主として」従事していない証券会社であれば、銀行持ち株会社の傘下に有することは、法の規定に反しないという論理を構築したのである。

「主として」という文言の解釈は、当該業務から得られる収入の割合という基準をもとに、FRBが自らの裁量で、決めていった。そして、1987年4月には、銀行持ち株会社傘下の証券子会社（通称セクション20子会社）の総収入の5%を超えない範囲で、非適格証券業務、すなわち銀行本体では従事することが認められない証券業務への従事が、FRBの規則によって容認された。続いて、1989年9月に収入上限が5%から10%に引き上げられた。

銀行が、こういったFRBの裁量、裁判所の判決による証券業務進出を進める一方で、証券業務規制の根幹となっていたグラス・スティーガル法の改廃を目指す動きもあった。その発端は、1981年に、ガーン上院銀行委員会委員長が提出した、グラス・スティーガル法改廃を含む法案である。その後も、1983年、84年、86年と相次いで同

様な法案が提出されたものの、本格的な審議に至ることはなかった。

グラス・スティーガル改正法案に関して、連邦議会における審議が初めて本格的に行われたのは、1988年プロクシマイヤー金融近代化法案が提出された時である。プロクシマイヤー法案は、同年3月に、上院本会議を圧倒的多数で通過し、下院銀行委員会においても、上院法案と基本的に類似した法案が提出された。しかし、下院では、証券、保険の管轄権を握る下院商業委員会において、銀行業界に不利な内容に大幅に変更されたため、10月に廃案が決まった。これに伴い、上院本会議をすでに通過していたプロクシマイヤー法案も、廃案ということになった。

同法案では、グラス・スティーガル法20条、32条を廃止し、銀行の証券業務進出を大幅に容認する一方で、銀行子会社と証券子会社との間における取引は、いわゆるファイアウォール（業務隔壁）を敷いて制限する内容となっていた。なお、プロクシマイヤー法案では、銀行による証券業務進出は、すべて銀行持ち株会社傘下の証券子会社を利用しなければならず、銀行の直接子会社による参入は認められないものとされていた。

その後、1991年3月にも、FDICIA（連邦預金保険公社改善法案）が連邦議会に提出された。FDICIAの原案には、グラス・スティーガル法の改廃と併せて、通常の銀行持ち株会社よりも広範な業務に従事することができる金融持ち株会社（FHC）の設立構想などが盛り込まれていた。

また、金融持ち株会社と並んで、一般事業会社をも子会社として保有する多角的持ち株会社（DHC）の設立構想も含まれてい

た。この構想は、一般事業会社と銀行子会社を有する金融持ち株会社との間に取引に関するファイアウォールを設けることにしていたとはいえ、長年維持されてきた、「銀行業と一般事業との分離」原則をも崩そうとするものである。しかし、結果的に成立したFDICIAからは、銀行の業務拡大につながる規定は削除されることとなった。

続いて、1995年にリーチ下院銀行委員会委員長が提出した金融制度改革法案では、91年の法案に盛り込まれていた、多角的持ち株会社構想は姿を消し、金融サービス業の枠内での相互参入を進めることに審議の焦点が戻った。同法案は、下院銀行委員会、同商業委員会を通過したものの、銀行業界と保険業界との対立によって、廃案になったという経緯がある。

そもそも保険業務は、連邦の規制当局が監督する銀行業務や証券業務と異なり、各州の保険局によって規制されている。したがって、州によって、銀行の保険業務を認めるかどうかに関する判断もまちまちであった。

その一方で、OCCが監督権限を有する国法銀行には、人口5000人以下の小都市に所在する本支店を通じた保険販売が容認されていたため、同じ州に所在する銀行でも、国法銀行か、州法銀行かの違いによって、規制の枠組みが異なるという事情があった。

こういった複雑な状況が、金融制度改革法案の審議を遅らせかねないという懸念を反映させて、OCCによる保険関連の権限を一時停止するモラトリウム条項が、下院銀行委員会法案に盛り込まれた。その後、下院商業委員会において、このモラトリウム条項を修正する動きがみられると、銀行業

界と保険業界の対立が激化し、そのことが主因となって、廃案となったわけである。

3 金融制度改革法に至る 最近の審議

以上のように、FRBやOCCといった銀行監督当局による裁量行政が進展するなかで、法改正をめぐる審議も1980年代後半から本格化していたが、金融制度改革法案が成立するまでには至らなかった。

こうしたなかで、1996年12月に、FRBは、セクション20子会社の収入上限を10%から25%まで引き上げる決定を下し（97年3月実施）、これに伴って、97年を中心に、銀行の証券会社買収の動きが活発になった。1997年4月のバンカース・トラストによるアレックス・ブラウンの買収、同5月のSBCウォーバークによるディロン・リードの買収、同6月のネーションズ・バンクによるモンゴメリー・セキュリティーズの買収合意などが、その代表例である。

銀行は、証券業務への進出を段階的に実現していくことで、収益構造を多様化させることに成功した。セクション20子会社のなかには、JPモルガン、パンカメリカなどのように、大手証券会社と遜色ない引き受け実績をあげるところも出てきたほどである。

一方のグラス・スティーガル法改正の動きも、1997年から98年にかけて盛り上がりを見せた。1997年6月の下院銀行委員会通過、同年10月の下院商業委員会通過を経て、98年5月には、下院本会議を通過するところまで至ったものの、時間切れとなり、法案成立にはならなかった。

1997年から98年にかけての議会審議では、米国金融機関の効率性と競争力を向上

させることが重要視され、銀行の業容拡大の是非そのものよりも、むしろ、業容拡大を前提とした監督体制の整備に議論の重点がシフトしてきた。

その1つの例としてあげられるのは、1997年の下院銀行委員会法案に盛り込まれた「全米金融サービス協議会（NCFS）」の設立構想であった。

金融業の垣根低下がますます進むなかで、従来の銀行、証券会社、保険会社といった業態別の規制よりも、銀行業務はOCCやFRB、証券業務はSEC（証券取引委員会）、保険業務は州の保険局といったように、業務の機能に対して規制を行う「機能別規制」の徹底が求められていた。ただ、金融業がますます複雑になり、ある金融商品あるいは金融サービスが、どの業種に該当するのかを判断するのも、難しくなるという事態が予想される。

このような事態が生じた場合、複数の業態にまたがる問題の調停などの役割を果たすことが期待されたのが、全米金融サービス協議会であった。同協議会のメンバーは、

財務長官、FRB議長、FDIC（連邦預金保険公社）議長、通貨監督官、SEC委員長、CFTC（商品先物取引委員会）委員長、州保険局経験者（2人）、州銀行監督経験者、州保険監督経験者——の合計10人とされていた。

同協議会は、新たな業務に対して、「その業務が本質的に金融であるか、もしくは金融関連業務である」かの判断をしたうえで、随時、追加的にファイアウォールの設定、解除をする権限を有する、とされていた。これは、新たな業務を金融業務であると判断したことによって生じるリスクが、銀行本体に波及するのを防ぐためのもので

あった。

同協議会は、FRBやOCCといった既存の監督機関よりも強い権限を有することになっており、監督当局の意見の相違を解決するための機関として注目されたのである。

1997年から98年の審議では、関連証券会社（あるいは証券子会社）や関連保険会社（あるいは保険子会社）が抱えるリスクが、銀行本体に及ぶ恐れはないか、波及する可能性がある場合にはどういった措置を講じるべきなのかといった議論が行われた。

また、国法銀行の監督権限を有するOCCと銀行持ち株会社の監督権限を有するFRBが、権限をめぐる争いを展開したことも注目される。この背景には、業容拡大のリスクから銀行を護るには、銀行持ち株会社形態、銀行の直接子会社形態のうち、どちらの形態が望ましいのか、についての考え方の相違があった。

監督体制の整備に加えて、銀行業と一般事業との分離緩和の是非をめぐる議論が深められたこともまた、1997年から98年における審議の特徴の1つである。銀行が一般事業を兼営した場合に発生するリスクの遮断が可能かどうか、という観点での議論がなされた。

前述のように、1991年に提出されたグラス・スティーガル法改正案のなかでも、多角的持ち株会社を用いた両者の分離緩和に関する提案が盛り込まれていた。こうした提案がなされた背景には、貯蓄金融機関（S&L）や銀行の経営破綻が相次ぐなか、一般事業会社による銀行業務への進出を認めることで、破綻金融機関を救済させようとする意図が垣間見られた。これに対し、1997年から98年にかけて出てきた両者の分離規制緩和をめぐる議論は、米国の銀行を

表2 金融制度改革法の概要

項目	概要
全般	1933年銀行法（通称グラス・ステイーガル法）20条、32条の廃止
金融持ち株会（FHC）	< FHCの業務範囲 > （1956年銀行持ち株会社法4条の改正）金融持ち株会社は、「本質的に金融」である、ないしは「そのような金融業務に付随する」業務、金融業務に「補完的」な業務——として、FRBが規則や命令によって認めた業務に従事すること、およびそのような業務に従事する会社の株式を保有することができる < FHCとなるための条件 > - 金融持ち株会社は、以下の条件を満たさない場合には、BHC法4条(c)項8号の規定で認められている業務を除いて、業務範囲の拡大を禁止する。条件とは、傘下にあるすべての預金保険対象金融機関子会社の「自己資本が優良」かつ「経営状態が良好」であること、FRBへの申請、1977年地域再投資法に基づいた直近の調査で、「満足」以上の格付を得ていること——である < 非金融業務への従事 > - 銀行持ち株会社ではない会社が、金融制度改革法の施行日以降、銀行持ち株会社になった場合、いかなる業務にも従事し続けることができるうえ、いかなる業務に従事する会社の株式保有を容認する。ただし、当該金融持ち株会社は、「主に」金融業務に従事（FHCの年間粗収入の少なくとも85%を金融業務から計上）していなければならない（グランドファザー条項） - 合併、買収などによって、一般事業の業務を拡充することを禁止する - なお、既存の非金融業務への従事が認められるのは、金融制度改革法施行日から10年間以内とされる。さらに、公共の利益に反しない場合、5年間の延長が認められる可能性もある
（金融持ち株会社ではない狭義の）銀行持ち株会社	狭義の銀行持ち株会社は、BHC法4条(c)項8号で認められている業務、すなわち銀行業務および銀行に密接に関連する業務を営むことができる
銀行の金融子会社	- 国法銀行は、「金融子会社」の保有が認められる。金融子会社を保有するには、国法銀行およびすべての預金保険対象関連会社の自己資本が優良かつ経営状態が良好であること、すべての金融子会社の連結総資産が、親銀行の全資産の45%、あるいは500億ドルの少ない方を超えないこと、OCCの認可を得ること——といった条件を満たす必要がある - 国法銀行本体が、地方レベニュー債の引き受けに従事することを認める
プライバシー	- 金融機関は、非公共の個人情報を、直接でも、関連会社を通じて、関連のない第三者に対し、当該個人への事前通知なしに、情報開示してはならない - 金融機関は、口座番号やクレジットカードのアクセス番号などを、マーケティング目的のために、「消費者報告機関」以外の第三者に情報開示してはならない - 金融機関は、プライバシーに関する方針を確立し、顧客との取引が開始される時点および（その後は）1年に1回、その方針を情報開示しなければならない
単一貯蓄金融機関持ち株会社	1999年5月4日以降、合併や統合などいかなる方法であっても、貯蓄金融機関の支配権を獲得することを禁止する - 一般事業会社は、既存の単一貯蓄金融機関持ち株会社を買収してはならない
保険	< 保険商品の定義 > 1999年1月1日時点で、商品が提供される州の保険業法に基づく保険として規制されている商品を保険商品とする。1999年1月1日以降に初めて提供される商品については、当該商品が提供されている州の保険当局が、保険商品として判断したものを指す < 州の保険当局と連邦の規制当局との争い > - 州の保険監督局と連邦監督当局が規制上対立した場合、当該州が属する連邦控訴裁判所に申し立てをし、迅速な司法上の判断を仰ぐことができる。控訴裁判所は、申し立てから60日以内に判決を含むあらゆる措置を終えなければならない < 顧客保護 > - 連邦銀行監督当局は、金融制度改革法施行日より1年間以内に、顧客保護規則を、最終的な形式で規定し、公表しなければならない。なお、この規定を作成するうえで、必要に応じて、州の保険当局と協議する必要がある

取り巻く環境が良好ななかで行われたという点が異なる。

しかし、1997年6月に通過した下院銀行委員会法案では、銀行から一般事業、一般事業から銀行という双方向の分離緩和を認める規定が盛り込まれていた一方で、97年の上院銀行委員会の法案では、銀行の一般事業への参入を認めたものの、一般事業会社の銀行参入は禁止するなど、法案の内容は大きく異なっており、銀行業と一般事業を分離するという規制の在り方を大きく改めるには至らなかった。

成立した金融制度改革法の概要

以下では、成立した金融制度改革法の概要を、業容拡大が容認された金融持ち株会社、(金融持ち株会社になることができなかった、狭義の)銀行持ち株会社、銀行の直接子会社、といったそれぞれの形態別に、従事できる業務を紹介したうえで、その他の主な内容について触れてみたい(前ページの表2)。

1 金融持ち株会社

銀行持ち株会社のうちで、一定の条件を

満たし、FRBから認可された場合、金融持ち株会社(図2)としての業務に従事することが認められる。

その認可条件とは、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」かつ「経営状態が良好」であること、1977年地域再投資法(CRA)^{註1}に基づく直近の調査で、「満足」以上の格付を得ていること——である。

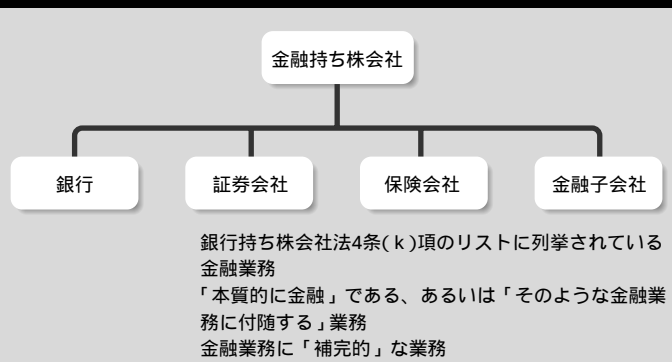
金融持ち株会社として認定された場合には、銀行持ち株会社法4条k項のリストに列挙されている金融業務、「本質的に金融」である、あるいは「そのような金融業務に付随する」業務、金融業務に「補完的」な業務を営むことができる——とされる。

これは、従来の銀行持株会社に容認されていた「銀行業に密接に関連する業務」よりも幅広い内容となっており、証券の引き受け、販売、売買仲介や保険の引き受けや販売までも含んでいる。とりわけ、やは、財務省との協議をも踏まえたうえで、FRBの判断によって随時拡大する可能性を有するという柔軟な規定の仕方になっている。

なお、FRBは、特定の業務が、金融持ち株会社の営める業務であるか否かを判断する際に、マーケットの変化(および予想される変化)、技術の変化(および予想される変化)、新業務が競争促進のために必要であるか否か、という3つの要素を必ず考慮しなければならないとされている。

また、証券会社や保険会社といった銀行持ち株会社ではない会社が、新たに銀行持ち株会社を設立する場合には、金融業務に主に従事している(少なくとも収入の85%)という条件を満たせば、従事しているすべ

図2 金融持ち株会社



ての業務を、少なくとも10年間継続して営むことができるとされている。

なお、金融持ち株会社としての認可を受けた後でも、金融持ち株会社が従事することを認められていない業務への進出が判明した場合、FRBは、その旨を金融持ち株会社に伝えなければならない、両者の間で、45日以内に妥協点を見出さなければならないこととされている。

そして、180日以内に、金融持ち株会社が、認可されていない業務から撤退しない場合には、FRBによって、銀行子会社の支配権を剥奪されるか、あるいは認可されていない業務を強制的に止めさせることが可能となっている。

2（狭義の）銀行持ち株会社

一方、金融持ち株会社になることはできない（狭義の）銀行持ち株会社（図3）の業務は、銀行持ち株会社法4条(c)項8号で認められている範囲にとどまっており、変更点は見受けられない。（狭義の）銀行持ち株会社傘下にある証券子会社には、現行どおり、総収入の25%を上限とする収入上限が引き続き課せられるうえ、セクション20子会社の業務基準も遵守しなければならない。

3 銀行の金融子会社

銀行は、金融持ち株会社形態に加えて、一定の条件を満たした場合、金融子会社（図4）設立を通じて、従来認められていなかった業務に進出することが可能となる。

その条件とは、金融持ち株会社のケースと同様、国法銀行の「自己資本が優良」かつ「経営状態が良好」とされることである。

図3 （金融持ち株会社ではない狭義の）銀行持ち株会社

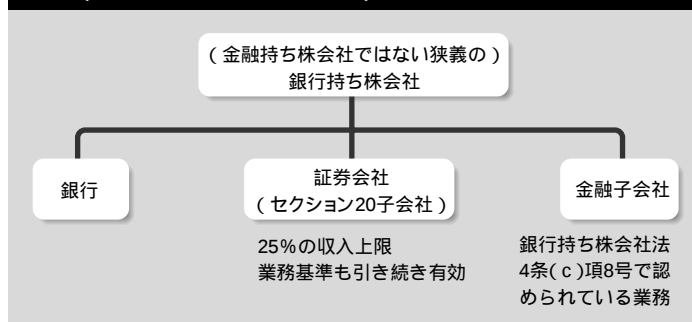
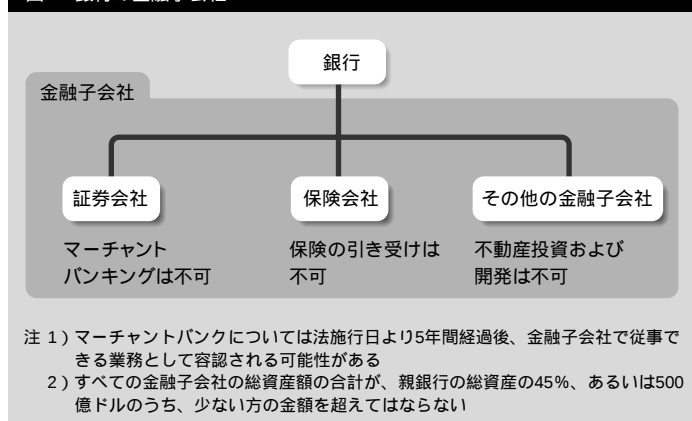


図4 銀行の金融子会社



ただし、金融子会社の形態をとる場合には、すべての金融子会社の総資産が、親銀行の資産の45%、ないしは500億ドルのどちらか少ない方の金額を超えてはならないという制約が課されており、これを上回るような規模で業務を拡大しようとする場合には、金融持ち株会社形態を利用するほかはない。

金融子会社の業務範囲も、金融持ち株会社のケースと同様、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業務、とされており、従来認められていなかった証券業務や保険の販売業務などが可能となる。ただし、保険の引き受けや不動産投資および不動産開発に関しては、明示的に禁止されており、この点は金融持ち株会社の業務範囲と異なっている。

4 銀行本体による証券業務

金融持ち株会社傘下の証券子会社、あるいは銀行の金融子会社を通じた証券業務への従事は、グラス・スティーガル法20条の撤廃によって可能となったが、同16条、21条の2つの規定、すなわち、銀行本体による証券業務規制は、依然として残されている。

16条では、銀行が自己勘定を使って、証券の購入を手がけることを禁止する一方で、21条では、預金の受け入れを行う銀行が、国債のディーリングをはじめとする適格証券業務と呼ばれる一定の業務以外に本体として従事することが禁止されている。

5 銀行業と一般事業との分離維持

前述のように、米国では、「1956年銀行持ち株会社法」、および「1970年改正銀行持ち株会社法」の規定によって、銀行の一般事業への参入、一般事業会社の銀行業への参入の双方向とも認められていない。

しかし、銀行業と一般事業との兼業が全く行われていなかったのかといえ、必ずしもそうではない。

すなわち、一般事業会社は、貯蓄金融機関を1つだけ有する「単一貯蓄金融機関持ち株会社」を通じて、銀行業に事実上参入してきた。というのは、この単一貯蓄金融機関持ち株会社は、銀行持ち株会社とは異なり、株主の構成に関する規制が存在しないため、一般事業会社が単一貯蓄金融機関持ち株会社を保有することも可能となっていたからである。貯蓄金融機関監督官局（OTS）によれば、銀行持ち株会社を保有することが認められない一般事業を営む会社に保有されている単一貯蓄金融機関持ち株

会社は、35社に達した（1997年）。

貯蓄金融機関は、元来、住宅抵当貸し付け（モーゲージ）に特化した非営利組織として発足したものの、その後の業務制限の緩和を受けて、業務内容が銀行と大差なくなっている例も少なくない。このため、最近では、銀行業界でも、問題視する向きが少なくなかった。

このような状況を踏まえて、金融制度改革法では、貯蓄金融機関を利用した法の抜け道を塞ぎ、銀行業と一般事業との分離を強化する内容が盛り込まれた。

6 連邦準備法23A、23B条、その他のファイアウォール

金融制度改革法では、従来、銀行持ち株会社のみに適用されてきた連邦準備法23A、23B条を銀行およびその金融子会社にも適用し、銀行と関連会社間の取引を規制することになった。

23A条とは、銀行の関連会社に対する与信および金融資産取引を、1関連会社につき、銀行の自己資本の10%まで、関連会社合計では、自己資本の20%までに制限するものであり、銀行の関連会社への過剰融資などを防止することを目的としている。他方の23B条では、銀行が関連会社に対して行う取引に関して、関連会社外との取引と同等な条件で（アームズ・レングス・ルール）行わなければならない、とされている。

加えて、FRBやOCC、FDICといった連邦銀行監督当局に対して、国法銀行とその金融子会社との間の取引のうち、預金保険対象金融機関の「安全性と健全性」、連邦預金保険に対して深刻なリスクが及ぶのを防ぐために、適切なセーフガードを課す権

限が与えられた。ただし、当局は、こうして課された規制についてその実施状況を定期的に把握し、必要でなくなつたと判断される規制は、撤廃したり、修正したりすることを義務づけられている。

金融制度改革法成立の意義

このように、金融制度改革法の成立によって、米国の銀行は、一般事業との分離をより厳しく求められる一方で、証券業、保険業といったさまざまな金融業務に進出することを名実ともに認められることになった。

金融制度改革法の成立に伴って、1999年12月7日には、バンカメリカがOCCに対し、新法で可能となる金融子会社の設立を初めて申請した。金融持ち株会社、銀行の金融子会社ともに、設立の解禁は2000年3月11日となっており、現在は、OCC、FRBともに、法の施行に伴う規則の整備を行っている。バンカメリカの場合、現在保有しているバンカメリカ保険子会社を、新法上の金融子会社に転換しようとするものである。

また、銀行持ち株会社の傘下に保険子会社を組み入れることが可能となったことは、1998年9月に誕生したシティグループ（銀行持ち株会社のシティコープと金融コングロマリットのトラベラーズ・グループとの合併）が、全体の20%弱の収入を計上する保険業務からの撤退を避けられた^{注2}、という点でも注目される。

一方で、メリルリンチが、従来の個人向け中核商品であるCMA（キャッシュ・マネジメント・アカウント）の中に組み込まれているMMF（マネー・マーケット・ファンド）を、連邦預金保険対象の預金に切り替える方針を打ち出すなど、証券会社が銀行業務に進出しようとする動きも出てきており、金融制度改革法の成立を機に、銀行業、証券業、保険業の相互参入が活発化する兆しをみせている。

注

- 1 地域再投資法（CRA）とは、銀行に、当該地域に居住する低所得者階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、地域再投資法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。高い評価から順に、非常に優れる、高い満足、低い満足、改善が必要、不適合——となっている。
- 2 従来の銀行持ち株会社法では、保険の引き受け業務などは認められていなかった。ただし、銀行持ち株会社設立から2年間は、経過措置として、銀行業に関係しない株式の保有が認められている。もし、この2年間の間に、金融制度改革法が成立しなかったら、保険業から撤退しなければならなかった。

著者

林 宏美（はやしひろみ）

資本市場研究部研究員

1995年慶應義塾大学経済学部卒業

専門は米国金融制度、個人金融