

2021年1月26日 全7頁

# 銀行等の業務範囲・5%ルールなどの見直し

## 銀行制度等WG報告

金融調査部 主任研究員 横山 淳  
主任研究員 鈴木利光  
主任研究員 金本悠希

### [要約]

- 2020年12月22日、金融審議会銀行制度等ワーキング・グループが報告を取りまとめた。その内容は多岐にわたるが、昨今の金融機関を巡る環境変化を踏まえた、銀行の業務範囲規制や出資規制（議決権取得等制限、いわゆる5%ルールなど）の見直しが盛り込まれている。
- 業務範囲規制の見直しとしては、（銀行が子会社・兄弟会社とすることができる）銀行業高度化等会社について、その業務を拡充することや、登録型人材派遣などについて、（銀行本体の）付随業務として規定することなどが掲げられている。
- 出資規制（議決権取得等制限）の見直しとしては、銀行が、投資専門会社を通じて5%を超えて議決権を取得等することができるベンチャービジネス会社、事業再生会社、事業承継会社などの要件を緩和することが提言されている。
- 報告の提言を踏まえた規制緩和を進めるに当たっては、利益相反や優越的な地位の濫用の防止を図ることが重要だと考えられる。利用者保護、顧客本位をしっかりと確保した上で、提言された諸施策を通じて、「地域経済の活性化」や「デジタル化や地方創生など持続可能な社会の構築」が進展することを期待したい。

## 1. 銀行制度等WG報告の公表

2020年12月22日、金融審議会銀行制度等ワーキング・グループが報告書（[「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—」](#)、以下「銀行制度等WG報告」）を公表した。銀行制度等WG報告は、昨今の金融機関を巡る環境変化（例えば、人口減少、少子高齢化といった構造的な問題のほか、新型コロナウイルス感染症の影響を大きく受けた中小事業者への対応なども含む）を踏まえ、特に、地域の社会経済の活性化の観点から、「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

や、地域における金融機能維持のための方策」<sup>1</sup>について検討・提言を行っている。

本稿では、銀行制度等 WG 報告のうち、銀行等の業務範囲規制と議決権取得等制限（いわゆる5%ルールなど）の見直しに関するポイントを紹介する。

## 2. 銀行制度等WGのポイント

### (1) 概要

銀行制度等 WG 報告は、大きく三つの論点、すなわち「社会経済情勢の変化を踏まえた銀行の業務範囲規制等のあり方」、「地域における金融機能維持」、「その他所要の対応」に沿って、提言をとりまとめている。その概要を示すと図表1の通りである。

図表1 銀行制度等WG報告の概要

| 論点                           | 項目                       | 備考                                    |
|------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| 社会経済情勢の変化を踏まえた銀行の業務範囲規制等のあり方 | 業務範囲規制                   | ⇒(2)                                  |
|                              | 出資規制（議決権取得等制限）           | ⇒(3)                                  |
|                              | 外国子会社・外国兄弟会社の業務範囲        | 買収した外国銀行などが保有する外国子会社の猶予期間延長           |
|                              | 銀行主要株主規制等                | デジタルプラットフォームによる銀行保有などを念頭に、引き続き検討      |
| 地域における金融機能維持                 | 兼業の代理業者による貸付けの代理・媒介の制限緩和 | —                                     |
|                              | 地域密着型の持続可能なビジネスモデルと非上場化  | —                                     |
|                              | 資金交付制度の創設                | 地銀等が合併・経営統合等の抜本的な事業の見直しを行う際の時的措置      |
| その他所要の対応                     | 合併転換法関係                  | 異種の金融機関（銀行、協同組織金融機関）相互の合併・転換に際しての業務継続 |
|                              | 預金保険法関係                  | 資金援助方式による円滑な破綻処理のための資金の貸付制度の整備など      |
|                              | 金融機能強化法関係                | 金融機能早期健全化勘定と金融機能強化勘定の取扱い              |

（出所）銀行制度等 WG 報告を基に大和総研金融調査部制度調査課作成

### (2) 業務範囲規制

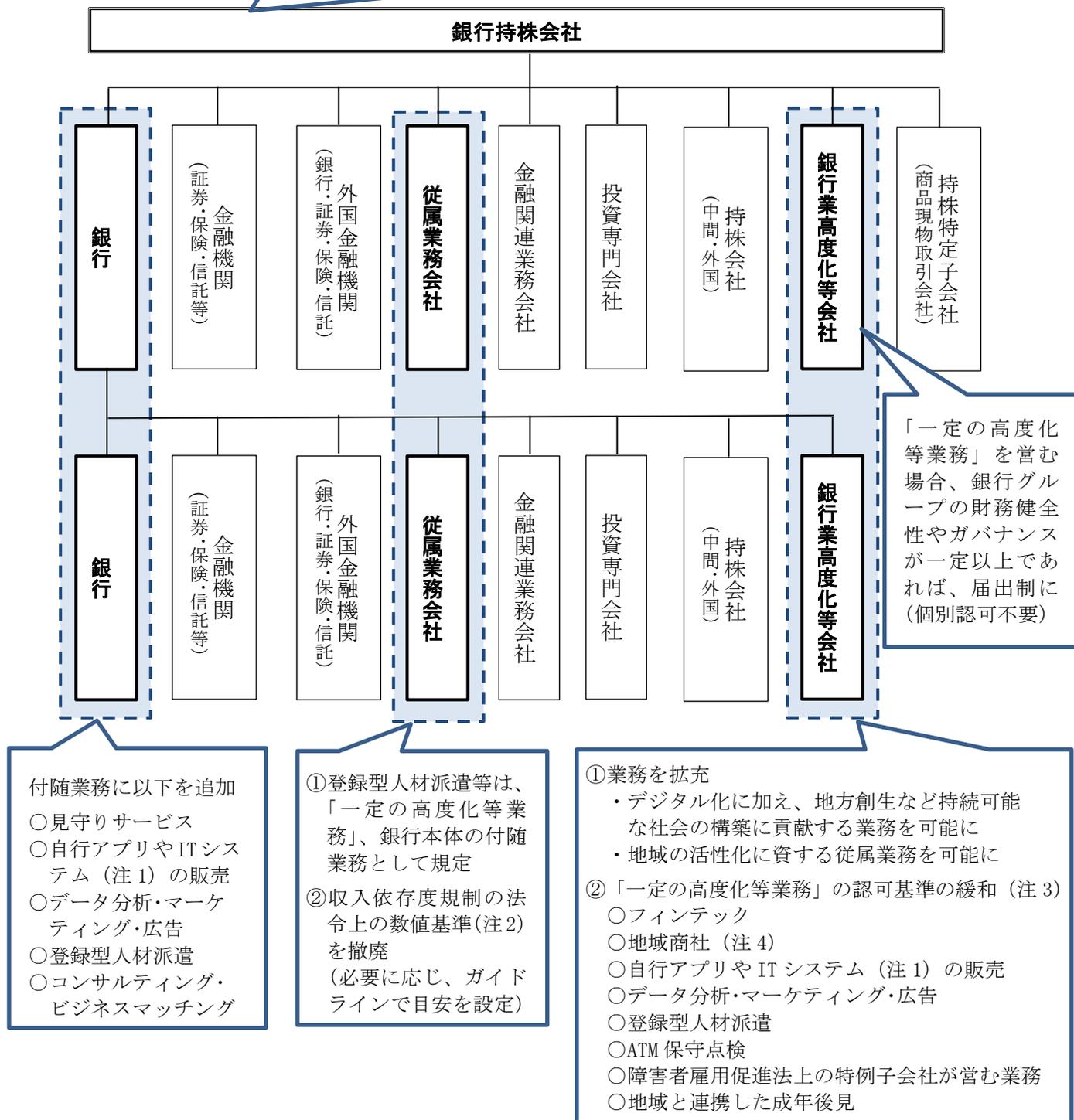
#### (A) 業務範囲規制とは

銀行・銀行グループが営むことができる業務は、他業リスクの排除、利益相反取引の防止、優

<sup>1</sup> 銀行制度等 WG 報告 p. 2

図表2 銀行・銀行グループの業務範囲規制の見直しのポイント

福利厚生に関する業務、事務用物品の購入・管理業務を認可制から届出制に変更



(注1) 提供先企業用に一部をカスタマイズしたものを含む。

(注2) 例えば、親銀行グループのみに業務を提供する場合、グループからの収入が総収入の原則として50%以上であることが求められる。

(注3) 金融機関等を保有しようとする場合の認可基準に追加して適用される認可基準を不適用とする。

(注4) 在庫保有、製造・加工を原則行わないもの。

(出所) 銀行制度等WG報告及び金融庁「事務局説明資料」(2020年10月7日)を基に大和総研金融調査部制度調査課作成

越的地位の濫用の防止等のため制限されている。

銀行（本体）の業務範囲は、預金受入れ等の「固有業務」と債務保証等の「付随業務」等に限られる。また、銀行の子会社・兄弟会社と認められるのは、金融機関、従属業務会社、金融関連業務会社、投資専門会社、銀行業高度化等会社<sup>2</sup>などに限られており、銀行グループがこれらを保有しようとする場合は、原則として認可が必要である。

## (B) 業務範囲規制の見直し

銀行制度等 WG 報告による銀行の業務範囲規制の見直しに関する提言の全体像をまとめると前ページの図表 2 のように整理される。以下、銀行本体、従属業務、子会社・兄弟会社の各論点について紹介する。

### ①銀行本体の業務範囲規制

銀行制度等 WG 報告は、銀行本体の付随業務の追加を提言している（図表 3 参照）。

図表 3 業務範囲規制の見直し（本体）：付随業務の追加

| 現状   | 見直し後のイメージ   |
|--|---|
| <p><b>【銀行法第10条第2項各号列記業務】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 債務保証等</li> <li>✓ 有価証券の売買等</li> <li>✓ 有価証券の貸付け</li> <li>✓ 国債等の引受け(売出し目的を除く)・募集の取扱い</li> <li>✓ 金銭債権の取得・譲渡</li> <li>✓ 国等の金銭の出納等</li> <li>✓ 有価証券・貴金属等の保護預かり</li> <li>✓ 両替</li> <li>✓ デリバティブ取引</li> <li>✓ ファイナンス・リース業務</li> <li>✓ 保有情報の第三者提供業務 等</li> </ul> <p><b>【その他の付随業務】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ コンサルティング業務</li> <li>✓ ビジネスマッチング業務</li> <li>✓ 人材紹介業務</li> <li>✓ M&amp;Aに関する業務 等</li> </ul> | <p>左記に加えて、以下の業務を追加(内閣府令)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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(いわゆる「見守りサービス」など)</li> <li>② 自行用に関与したアプリやIT システム(提供先企業用に一部をカスタマイズしたものを含む)の販売</li> <li>③ データ分析・マーケティング・広告</li> <li>④ 登録型人材派遣</li> <li>⑤ コンサルティング・ビジネスマッチング(注)</li> </ol> |

(注) 従来「その他の付随業務」に該当するとされてきたが、内閣府令に規定して位置付けを明確化。

(出所) 銀行制度等 WG 報告を基に大和総研金融調査部制度調査課作成

### ②従属業務

銀行制度等 WG 報告は、従属業務の範囲に関して、登録型人材派遣などについては、「一定の高度化等業務」（後述）や銀行本体の付随業務として規定し、従属業務会社に課される収入依存度規制の制約なく営むことを可能にすることを提言している。加えて、収入依存度規制に係る法令上の数値基準を撤廃することを提言している（図表 4 参照）<sup>3</sup>。

<sup>2</sup> 情報通信技術等（フィンテックを想定）を活用した銀行業の高度化や利用者利便の向上に資する業務を営むことが認められる。

<sup>3</sup> ただし、銀行制度等 WG 報告は、「必要に応じ、ガイドラインにおいて、法令上の数値基準に代わる『目安』を設定することが考えられる」としている。

図表4 業務範囲規制の見直し（従属業務）：収入依存度規制の緩和

| 現状  | 見直し後のイメージ   |
|---|---|
| <p>【従属業務会社(収入依存度規制<sup>(注)</sup>あり)】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 営業用不動産管理業務</li> <li>✓ 福利厚生業務</li> <li>✓ 物品購入・管理業務</li> <li>✓ 印刷・製本業務</li> <li>✓ 広告・宣伝業務</li> <li>✓ 自動車運行・保守点検業務</li> <li>✓ 調査・情報提供業務</li> <li>✓ ATM保守点検業務</li> <li>✓ ダイレクトメール作成・発送業務</li> <li>✓ 計算業務</li> <li>✓ 文書の作成・保管・発送等業務</li> <li>✓ 事務取次ぎ(コールセンター等)業務</li> <li>✓ 労働者派遣業務</li> <li>✓ システム設計・保守、プログラム設計・作成・販売・保守等業務</li> <li>✓ 教育・研修業務 等</li> </ul> | <p>「収入依存度規制」の回避</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 登録型人材派遣などについては、「一定の高度化等業務」や銀行本体の付随業務として規定し、収入依存度規制の制約なく営むことを可能とする</li> <li>✓ これ以外の業務についても、銀行業高度化等会社を保有しようとする場合の認可を受けることで、銀行業高度化等会社において収入依存度規制の制約なく営むことを可能とする</li> </ul> <p>引き続き従属業務会社の枠組みを利用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 収入依存度規制に係る法令上の数値基準を撤廃することにより、『銀行等』のためにその業務を営んでいることのみが、従属業務会社の要件となる</li> <li>✓ 上記「銀行等」の範囲を拡充し、銀行・銀行持株会社の子法人等・関連法人等までを含める</li> <li>✓ 複数の銀行グループに業務を提供する従属業務会社に係る規律を、親銀行グループのみに業務を提供する従属業務会社に係る規律と同様とする</li> </ul> |

(注) ①親銀行グループのみに業務を提供する場合、グループからの収入が総収入の50%（ATM保守点検業務などは40%）以上であり、かつ、親銀行からの収入があること、②複数の銀行グループに業務を提供する場合、それらのグループからの合計収入が総収入の90%以上であり、かつ、各グループの銀行本体からの収入があること。

(出所) 銀行制度等WG報告を基に大和総研金融調査部制度調査課作成

### ③子会社・兄弟会社

子会社・兄弟会社に関しては、銀行制度等WG報告は銀行業高度化等会社について、業務の拡充と、「一定の高度化等業務」を営む場合の認可基準の緩和を提言している。（図表5参照）。

図表5 業務範囲規制の見直し（子会社・兄弟会社）：「銀行業高度化等会社」の認可基準の緩和

| 現状   | 見直し後のイメージ   |
|--|---|
| <p>通常の子会社・兄弟会社の保有に係る認可基準<sup>(注1)</sup>に加えて、以下の要件を満たす必要あり<sup>(注2)</sup></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. 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</li> <li>b. 優越的地位の濫用の著しいおそれがないこと</li> <li>c. 利益相反取引の著しいおそれがないこと</li> </ol> | <p>以下の「一定の高度化等業務」(内閣府令)を営む会社については、左記のa, b, cの要件を満たす必要はなく、通常の子会社・兄弟会社の保有に係る認可基準<sup>(注1)</sup>のみ<sup>(注3)</sup></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① フィンテック</li> <li>② 地域商社</li> <li>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</li> <li>④ データ分析・マーケティング・広告</li> <li>⑤ 登録型人材派遣</li> <li>⑥ ATM保守点検</li> <li>⑦ 障害者雇用促進法上の特例子会社(が営む業務)</li> <li>⑧ 地域と連携した成年後見</li> </ol> |

(注1) ①銀行などの収支が良好であり、今後も良好に推移することが見込まれること、②銀行などの自己資本比率が適正な水準となることが見込まれること、③認可対象会社が業務を的確・公正に遂行することができること、等。

(注2) 2017年の制度施行以来、2020年12月までに「銀行業高度化等会社」に係る認可を受けた会社は、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。

(注3) 銀行制度等WG報告は、財務健全性やガバナンスが一定以上であることについて認定を受けた銀行グループが、銀行の兄弟会社において『一定の高度化等業務』を営む場合は、個別認可を不要として届出制とする特例を設けることも提言。

(出所) 銀行制度等WG報告を基に大和総研金融調査部制度調査課作成

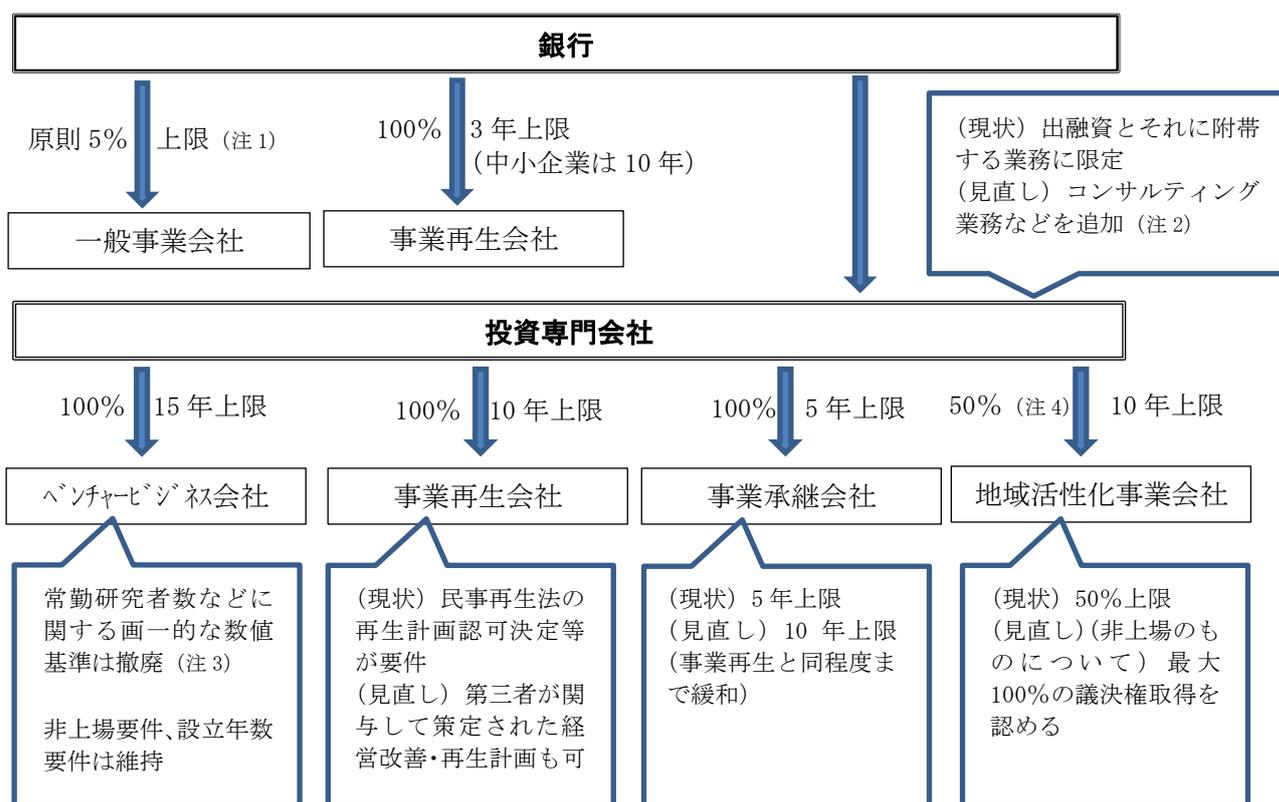
### (3) 議決権取得等制限（5%ルール）

銀行等の議決権取得等規制（いわゆる5%ルール）とは、銀行とその子会社が、他の国内会社（他の銀行、有価証券関連業等を専ら営む金融商品取引業者、保険会社などを除く）の議決権を合算して5%を超えて取得・保有することを、原則、禁止するという規制である（銀行法16条の4第1項）。

銀行持株会社に対しても、銀行とほぼ同様の議決権取得等規制が課されている。ただし、議決権保有規制について、銀行持株会社とその子会社が合算して取得・保有できる議決権の上限は、（5%ではなく）15%と定められている（いわゆる15%ルール）（銀行法52条の24）。

銀行制度等WG報告は、これらの議決権取得等規制の大枠は維持しつつ、例外的に、投資専門会社を通じて、制限を超えて議決権を取得等することができるベンチャービジネス会社、事業再生会社、事業承継会社などの要件を緩和することを提言している（図表6参照）。

図表6 銀行の議決権取得等制限（5%ルール）見直しのポイント



(注1) 担保権の実行など例外措置あり。なお、銀行持株会社の場合は、原則15%上限。

(注2) 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懸念に留意し、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。

(注3) 銀行・銀行グループが「新たな事業分野を開拓する会社」か否かを個別に判断する枠組みとすることを想定。

(注4) 厳密には「子法人等」に該当しない範囲で議決権の取得等が可能。

(出所) 金融審議会 銀行制度等WG報告、金融庁「事務局説明資料」(2020年10月7日)を基に大和総研金融調査部制度調査課作成

### 3. まとめ ～利用者保護、顧客本位の観点から～

銀行制度等 WG 報告の提言は、人口減少、少子高齢化、新型コロナウイルス感染症など、昨今の金融機関を巡る環境変化を受けて、地域の社会経済の活性化の観点から、基本的には、時宜にかなったものと評価できるだろう。提言を受けて、これから規制緩和が進められることが予想されるが、その際、拡大される業務範囲や出資対象などが、真に顧客本位のものとなり、銀行の顧客として、また新たなサービスの利用者として保護されるものであることが不可欠である。銀行制度等 WG 報告自身も、規制緩和に伴う、利益相反や優越的地位の濫用の危険性について警告していることを見落としてはならない。

例えば、銀行制度等 WG 報告は、具体的に懸念が想定されるケースとして、「投資専門会社がコンサルティング業務をも営むようになると、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の指摘がある」<sup>4</sup>と述べている。

利益相反や優越的な地位の濫用といった問題は、とりわけ、外部から見て、問題の有無を含めて、その実態の把握が困難という特徴がある。加えて、優越的な地位の濫用については、立場上、顧客自身が声を上げにくいといった問題も指摘できる。

理想的には、規制緩和の結果、顧客本位の観点から、銀行の顧客、および新たなサービスの利用者にとって真に必要なサービスが提供されることが望まれる。

現実には、こうした理想論を、ルールを通じて実現することは難しいかもしれない。それでも、最低限、規制緩和の副作用として、利用者、顧客の意向に反するようなサービスの提供が行われることは、防止する必要があると言えるだろう。そのためには、金融機関自身が、利用者、顧客の意向を適切に把握することが何よりも重要だと考えられる。

利用者保護、顧客本位をしっかりと確保した上で、提言された諸施策を通じて、「地域経済の活性化」や「デジタル化や地方創生など持続可能な社会の構築」が進展することを期待したい。

<sup>4</sup> 銀行制度等 WG 報告 p. 11。