

(日本銀行調査月報 2000 年 1 月号掲載論文)

## 米国における金融制度改革法の概要

野々口秀樹\*・武田洋子\*\*

---

本論文中で示された内容や意見は筆者個人に属するもので、日本銀行の公式見解を示すものではない。また、本稿は、概要を紹介するものであるため、条文を厳密に訳出したものではない。法令の原文については、<http://thomas.loc.gov/> からダウンロードできる。

\* 日本銀行ワシントン事務所 (E-mail: bojnono@cs.net)

\*\* 日本銀行国際局国際調査課 (E-mail: youko.takeda@boj.or.jp)

## 1. はじめに

米国では、Gramm - Leach - Bliley Act<sup>1</sup> ( グラム・リーチ・ブライリー法 ) が、11 月 4 日に上下両院を通過し、11 月 12 日にクリントン大統領の署名により、成立した。これにより、Banking Act of 1933 ( 1933 年銀行法、通称グラス・スティーガル法 ) によって規定されていた銀行・証券の垣根<sup>2</sup>が 66 年ぶりに撤廃され、銀行、証券、保険の相互参入に関する法的枠組みが整った。本稿では、米国金融制度改革を巡るこれまでの経緯を簡単に整理した上で、同法の概要について紹介する。

予め、同法のポイントを整理すると以下のとおりである ( 後掲図表を参照 )。

金融持株会社は、証券・保険業務 ( 引受および代理業務 )、ミューチュアル・ファンド業務、マーチャント・バンキング業務、保険ポートフォリオ投資業務を含む金融業務、すなわち本源的金融業務あるいはこれらの金融業務に付随する業務 ( financial in nature or incidental to such financial activity ) を営むことができるほか、金融業務の補完的業務 ( complementary to a financial activity ) を営むことも認められる。金融業務とその補完的業務の範囲は連邦準備制度理事会 < FRB > が決定する。ただし、金融業務の範囲については、財務省・通貨監督局 < OCC > が拒否権・提案権等を持つ。

一定の条件を満たす国法銀行<sup>3</sup>は、金融持株会社を設立することなく子会社を通じて、上記金融業務 ( ただし、保険引受業務、保険ポートフォリオ投資業務、不動産開発投資業務は除かれるほか、マーチャント・バンキング業務については、立法から 5 年後に認可される扱い ) を新たに営むことができる。この場合の金融業務の範囲は財務省・OCC が決定し、FRB は拒否権・提案権等を持つ。

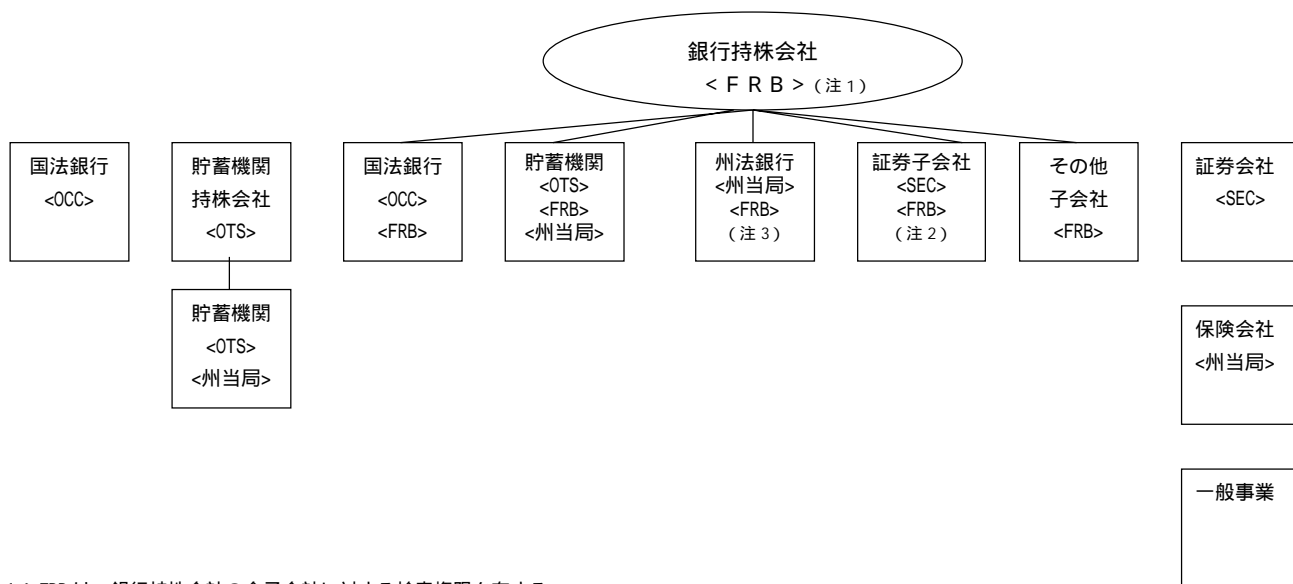
FRB を「umbrella supervisor」( 金融持株会社全般の監督権限を持つ包括的監督当局 ) として位置付ける一方、州当局や他の連邦金融監督当局などを「functional regulator」( 持株会社グループ内の証券業務や保険業務等を営む会社に係る機能別監督当局 ) と規定し、役割分担を明確化する。

<sup>1</sup> 法案審議を主導したグラム上院銀行委員長、リーチ下院銀行委員長、ブライリー下院商業委員長の名がとられた。なお、上下両院法案の審議段階では、Financial Services Modernization Act ( 1999 年金融サービス近代化法 ) が正式名称であったため、これも引き続き俗称として使われている。

<sup>2</sup> グラス・スティーガル法の第 20 条、第 32 条。

<sup>3</sup> 後掲【BOX 1】参照。

( これまでの姿 )



( 注 1 ) FRB は、銀行持株会社の全子会社に対する検査権限を有する。

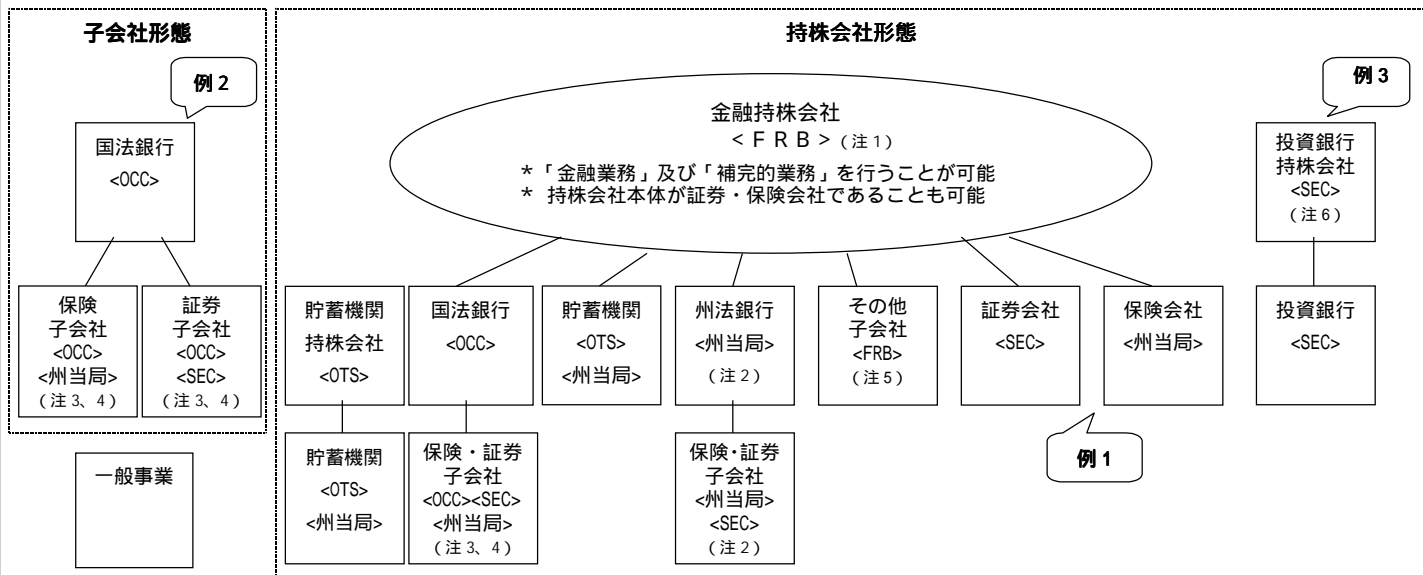
( 注 2 ) 証券業務からの収入を総収入の 25%までに制限。

( 注 3 ) FRS 加盟・FDIC 加入の場合は FRB も、FRS 非加盟・FDIC 加入の場合は FDIC も監督権限を担う。



( 新法施行後の姿 )

\* 例 1、2、3 は次頁参照。



( 注 1 ) FRB は、銀行持株会社 ( 含む金融持株会社 ) の全子会社に対する検査権限を有する。ただし、金融持株会社傘下の証券業務や保険業務等を営む子会社に対する検査は特定の条件下でのみ可能。

( 注 2 ) FRS 加盟・FDIC 加入の場合は FRB も、FRS 非加盟、FDIC 加入の場合は FDIC も監督権限を担う。

( 注 3 ) 一定の条件 ( 財務基準等 ) を満たす国法銀行のみ可能。

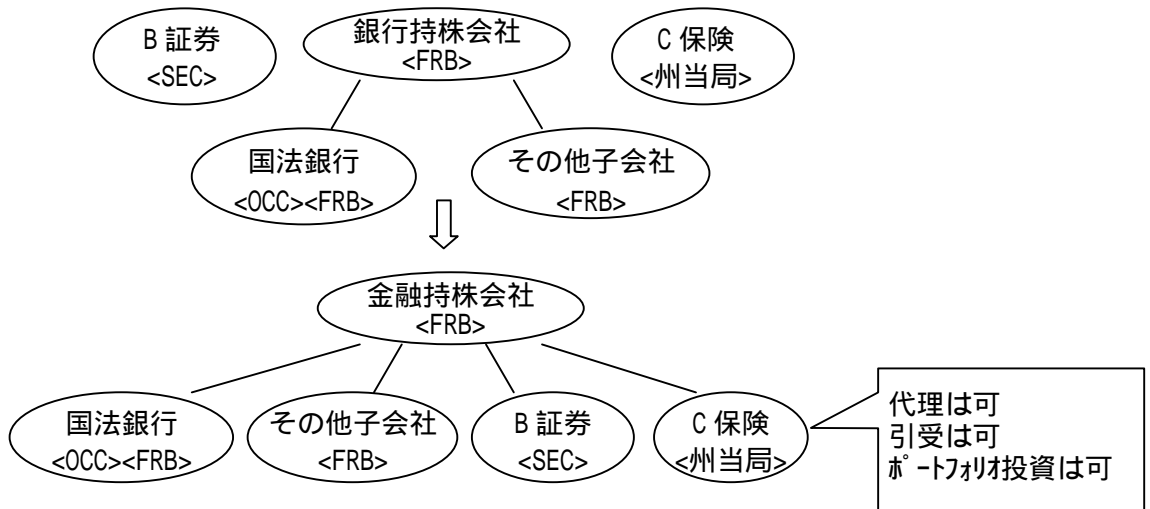
( 注 4 ) 保険引受業務、ポートフォリオ投資業務、不動産開発投資業務を除くほか、マーチャント・バンキング業務については立法後 5 年後に認可。

( 注 5 ) FRB が認可する「金融業務の補完的業務」を含む。なお、純然たる「非金融業務」を既に営んでいる場合、同業務に従事することを 10 年間に限り認める。

( 注 6 ) 預金取扱金融機関を子会社としてもたない投資銀行持株会社は、SEC を監督として選択することが可能。

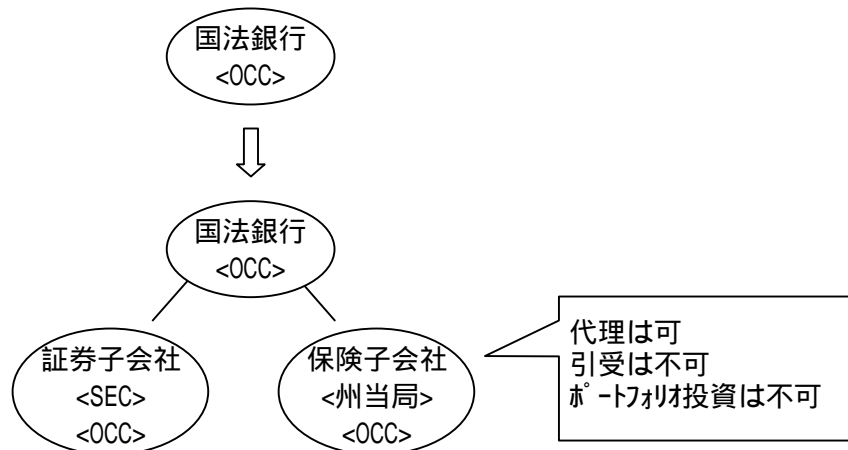
\* <> は監督、検査当局を示す。

【例1】 銀行持株会社が保険・証券業務に参入するため、B証券、C保険会社を買収

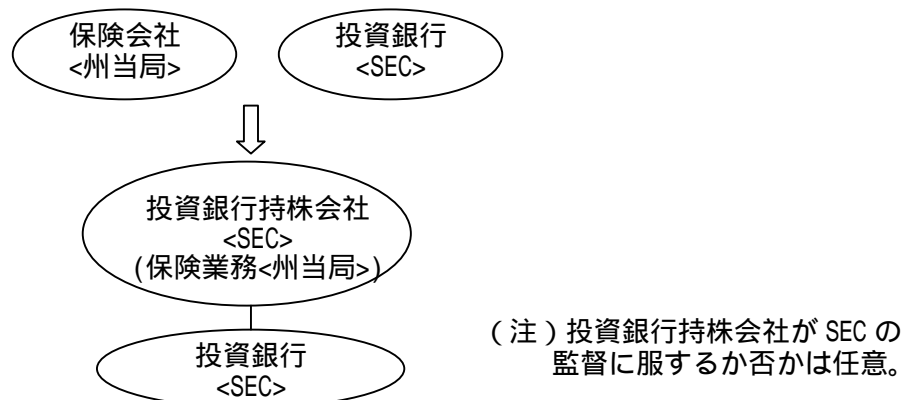


(注) FRB は、特定の条件下でのみ、持株グループ内の証券・保険子会社に対して検査権限を持つ。

【例2】 財務基準等を満たす国法銀行が保険・証券業務に参入



【例3】 保険会社が投資銀行を買収し、預金取扱機関を持たない「投資銀行持株会社」を設立



## 2. これまでの経緯

### (1) 過去の経緯

米国では、1933年のグラス・スティーガル法<sup>4</sup>によって、銀行業と証券業が分離されたほか、1956年のBank Holding Company Act（銀行持株会社法）によって、銀行持株会社は銀行業務に密接に関係する業務を営むことが原則とされた。しかしながら、80年代入り後、証券化の進展や米銀の競争力低下に対する危惧等を背景に<sup>5</sup>、これらの規制体系に対する見直し論議が高まり、90年代には金融制度改革法案が幾度も議会に提出されてきた<sup>6</sup>。また、併せて金融機関の監督体制のあり方についても議論がなされ、93年から94年にかけて「単一金融機関監督構想」が浮上したほか、95年以降は、持株会社に対する監督権限を巡って、「functional supervision」（機能別監督）を主張する財務省・通貨監督局（OCC）、証券取引委員会（SEC）と、「umbrella supervision」（包括的監督）を主張する連邦準備制度理事会（FRB）との間で激しい議論が展開されてきた（このうち国法銀行の異業種参入形態を巡る議論については、後述（2）を参照）<sup>7</sup>。こうした中、97年に始まった第105議会では、複数の金融制度改革法案が議

---

<sup>4</sup> グラス・スティーガル法（1933年銀行法）は、1929年の株価大暴落の経験を踏まえた包括的な銀行制度改革法である。この中で、銀行が証券業務を行うことや、証券会社が銀行業務を行うことを禁止する目的で制定された規定としては、同法の第16条（銀行の証券業務の禁止〈国債等を除く〉）、第20条（銀行が、証券の引受等を主たる業務とする会社と系列関係を持つことを禁止）、第21条（証券会社が、預金を受け入れることを禁止）、第32条（銀行と、証券の引受等を主たる業務とする会社との間で取締役等を兼任することを禁止）の4条がある。グラム・リーチ・ブライリー法で廃止されたのはこのうちの第20条、第32条のみであり、残る第16条、第21条の禁止規定は引き続き効力を持つ。したがって、今後も、銀行が本体で株式引受等の証券業務を行うことや、証券会社が本体で預金を受け入れることは禁止される。

<sup>5</sup> 米国における金融業の変化については、後掲【BOX 2】参照。

<sup>6</sup> 91年には、財務省を中心にグラス・スティーガル法の撤廃を含む包括的な金融制度改革法案 Financial Institution Safety and Consumer Choice Act of 1991 が議会に提出されたが廃案となり、結局、自己資本の充実度に応じた預金保険料率の設定や連邦預金保険公社（FDIC）の再建等の規定のみが Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991（1991年連邦預金保険公社改善法）として成立した。また、94年には、Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act of 1994（1994年州際銀行業務効率化法）が成立し、自由化に向けた2大課題（州際規制・業際規制の撤廃）のうち州際業務の自由化が実現した。

<sup>7</sup> 56年の銀行持株会社法成立以降、FRBには銀行持株会社全体に対する監督権が付与されている。もっとも、銀行グループに許容される非銀行業務が拡大していく中で、引き続きFRBが「umbrella supervisor」であり続けるべきか否かについて、議論が分かれていた。

会に提出され、98年9月には改革法案の1つ(HR10)が上院の銀行委員会を通過したが、成立目前の98年末に廃案となった<sup>8</sup>。

もっとも、この間、規制当局が法令をより柔軟に解釈することによって、漸進的な規制緩和が進められ、これを裁判所が追認するという流れが加速した。例えば、OCCが保険商品の販売を銀行関連業務と認定したことが連邦最高裁によって支持された(96年)ほか、FRBは銀行の証券子会社に対する大幅な業務規制緩和方針<sup>9</sup>を発表した。また、98年後半には、銀行持株会社のCiticorpと保険・証券業を傘下に持つTravelers Groupの合併がFRBに認可<sup>10</sup>されるなど、金融界の再編が進み、金融制度改革への気運が一段と高まってきた。

## (2) 本年入り後の動き

99年入り後の第106議会に、前議会で廃案となった下院法案(HR10)、上院法案(S900)が再び提出された。同法案は、5月6日に上院本会議を、7月1日に下院本会議を通過したが、両院の法案は、国法銀行の直接子会社方式許可の範囲、地域再投資法(CRA)の適用範囲、プライバシー情報の利用制限等において相違点があったため、両院協議会で一本化する作業が必要となった。そこでの争点について、やや子細にみると以下の通りである。

### 国法銀行の直接子会社方式許可の範囲

国法銀行の異業種参入形態として子会社(operating subsidiary <op-sub>)形態を認めるか否かについては、財務省・OCCとFRBが以前より真っ向から対立してきた(いわゆるop-sub問題)。すなわち、子会社方式に反対の立場をとってきたグリーンSPAN FRB議長は、

---

<sup>8</sup> 上院では、グラム議員が「CRA(Community Reinvestment Act of 1977、地域再投資法)によって銀行の負担が増大すると、経済発展の妨げとなりかねない」と主張し、金融制度改革法案に反対した。なお、CRAは、銀行に対し、地域に居住する低・中所得者層への信用供与を促進することや地域の経済発展へ貢献することを要求し、監督当局によるCRA検査を義務付けている。

<sup>9</sup> FRBは87年に、総収入に占める証券業務からの収入割合を限定(当初5%)すれば、グラス・ステイーガル法第20条に抵触しないとの解釈を示した。その後、同上限は徐々に引き上げられ、96年には25%とすることが決定された。これに該当する証券子会社は、一般に「セクション20証券子会社」と呼ばれる。

<sup>10</sup> ただし、本法(グラム・リーチ・ブライリー法)の制定を含む金融制度改革が実現しない場合には、2年以内に保険引受業務を放棄することもあり得る時限的認可であった。

- a) 銀行のみが享受している広い意味での補助金（預金保険の存在、連銀貸出や連銀の提供する決済システムを直接利用できること）が子会社に拡散する恐れがあり、その結果、銀行の子会社（証券・保険業等）が独立して同業を営む企業に比べ競争上有利になり、公平性を欠く、
- b) リスクの高い証券業務等を銀行の子会社で行えば、銀行の資本が毀損されるリスクがある、

等と主張した。これに対して、子会社方式に賛成の立場をとってきたルービン財務長官（当時）は、

- a) 企業形態の選択の幅が広がる、
  - b) 銀行本体の経営が悪化した場合、子会社の資産をその建て直しに充当できる、
- 等と主張した。

なお、上院法案、下院法案はともに、銀行の異業種参入形態として子会社形態を認める内容となっていたが、上院法案が限定的に（銀行の総資産は 10 億ドル未満）とどめる一方、下院法案は比較的広い範囲で（銀行の総資産は 100 億ドル未満）認める内容となっていた。

#### CRA の適用範囲

下院法案は、銀行持株会社や直接子会社により異業種に参入できる条件として、CRA 検査結果で「satisfactory（良好）」以上という規定を設けるなど、銀行の公共性を重視する法案であった。一方、上院法案には、CRA の検査結果に関する条件規定がないほか、地方の小銀行や S&L には CRA の規定遵守を免除する条項が含まれ、銀行のコスト負担に配慮する法案となっていた。

#### プライバシー情報の利用制限

下院法案には、顧客のプライバシーに関する情報開示義務や、第三者との情報共有について消費者に拒否権を与える等の規定が盛り込まれる一方、上院法案では、これらの規定を設けていなかった。

こうした争点について、まず、上記 の点で、10 月 14 日に財務省と FRB が合意に達し<sup>11</sup>、これを契機に審議は大きく進展した。その後、残る 、 についても調整が

---

<sup>11</sup> 新法では、子会社方式が上院法案よりもかなり広い範囲で認められ、この点では財務省・OCC の主張が通っている。一方、設立条件として財務基準をシングル A 以上に絞るなど、より厳しい健全性基準を求めている点では、FRB の主張も取り入れられている。

なされ、11月4日には両院協議会の最終法案が上・下院を通過し、11月12日の成立に至った。

このように、過去20年間にわたって議論されてきた金融制度改革がここにきて実現した背景には、規制当局による漸進的な規制緩和が進み、銀行、証券の垣根が形骸化しつつあったことに加え、企業や家計が幅広い金融サービスを同一店舗で受けるなどの効率的なサービス供与を強く求めるようになり、こうした需要面の変化に対応すべく世界的に金融業界の再編が進んでいること、また、米国では、本年秋に大統領選挙を控えており、歴史的決着を付けたいという意思が政府・議会の双方にあったこと等が挙げられる。

### 3. グラム・リーチ・ブライリー法の主要点

今回成立したグラム・リーチ・ブライリー法について、主要点を整理すると以下の通り。

#### TITLE I. 銀行・証券会社・保険会社間の相互参入容易化

##### 【Subtitle A】金融業の相互参入

グラス・スティーガル法第20条、32条を撤廃。

銀行持株会社法の第4条を改正し、「金融持株会社」の規定(第k項)を新たに設ける。金融持株会社は、証券・保険業務(引受および代理業務)、ミューチュアル・ファンド(投資会社)業務、マーチャント・バンキング業務<sup>12</sup>、および保険ポートフォリオ投資業務等を含む「本源的金融業務あるいはこれらの金融業務に付随する業務(financial in nature or incidental to such financial activity)」を営むことができる。また金融業務の「補完的(complementary)業務」も認められる。

金融業務や補完的業務の範囲はFRBが決定する(金融業務の範囲については、財務省・OCCへの通知義務、財務省・OCCの拒否権、財務省・OCCによる提案手続き等も創設)。

現在銀行持株会社でない事業会社(例えばノンバンク等)が、新たに金融持株会社となった場合、主たる業務が金融業務であれば(年間の総収入のう

---

<sup>12</sup> マーチャント・バンキング業務とは、証券子会社や保険子会社等を通じて、事業会社の手形・株式等の証券や、パートナーシップ持分、信託証書、その他の出資持分等を広く引き受け、これを一定期間保有後に売却することにより投資を行う業務を指す。



ち最低 85%が金融業務からの収入である場合に限る ) 既に営んでいる非金融業務に引き続き従事することを、10 年間に限り認める (ただし 5 年間延長の可能性はある )。

預金取扱金融機関の自己資本が充実 ( well capitalized )<sup>13</sup>でないか、経営管理が良好 ( well managed ) でないか、または、直近の CRA 検査において satisfactory 未満の評価を受けた場合には、FRB は当該金融機関による金融持株会社の設立を認可しない。

預金取扱金融機関または金融持株会社の子会社である預金取扱金融機関が、直近の CRA 検査において satisfactory 未満の評価を受けた場合には、当該金融機関を管轄する連邦銀行監督当局は、新規業務ないし買収等の認可を与えない。

州当局の保険監督権限を従前通り認める一方で、州当局が、いかなる預金取扱金融機関またはその関連会社が営む保険業務に対しても、差別を行わないよう義務付ける。

財務省および FRB は、市場規律を活用する形で、金融システムや預金保険制度に対するリスクを削減するために、大規模な預金取扱金融機関や銀行持株会社に対して一定の劣後債発行を義務付けることに関するフィージビリティ・スタディを行い、併せて劣後債が資本に占める適切な割合や、現行の自己資本規制等との整合的な取り扱いについて調査する<sup>14</sup>。

2001 年 5 月 (立法の日から 18 か月後) までに、財務省および FRB は、上記の劣後債に係る立法ないし規則の提案を含む形で報告書を議会に提出する。

#### 【Subtitle B】銀行持株会社の監督体制整備<sup>15</sup>

「umbrella supervisor」(金融持株会社全般の監督権限を持つ包括的監督当局)としての FRB の役割、および「functional regulator」(持株会社グループ内の証券業務や

<sup>13</sup> 自己資本比率 (リスク加重ベース) が 10%、うち Tier 1 の自己資本比率 (リスク加重ベース) が 6%、レバレッジ比率 (Tier 1 / 総資産) が 5%以上を指す。

<sup>14</sup> 本法では、劣後債の定義として、5 年以上の加重平均マチュリティを持つこと、預金を含む一切の債務 (元利金) に劣後すること、保証やスタンドバイ信用状等いかなる形式での信用補完もなされていないこと、当該預金取扱金融機関や銀行持株会社の関連会社によって劣後債の全部又は一部が保有されていないことを挙げている。なお、劣後債を活用した銀行監督の可能性については、FRB のマイヤー理事の講演 (99 年 6 月) においてその方向性が示唆されるなど、これまでも研究が進められてきているが、本法は劣後債に係る具体的な規制を導入するための立法に向けた調査を義務付けた点で注目される。

<sup>15</sup> 金融持株会社もこれに当てはまる。

保険業務等を営む会社に係る機能別監督当局)としての州当局や他の連邦金融監督当局の役割を明確化する。

例えば、FRB が「functional regulator」によって監督されている証券や保険業務等を営む子会社に対して、直接検査を行うことは、下記のいずれかに該当する場合に限られる。

当該子会社が持株会社傘下の預金取扱金融機関に著しいリスク (material risk) をもたらす活動に従事していると信じるに足る合理的な理由を FRB が持つ場合。

他の監督機関に対する報告を精査した後でも、当該リスクを把握するためには、FRB が当該子会社を検査することが必要と FRB が合理的に判断した場合。

他の監督機関に対する報告やその他の利用可能な情報に基づき、当該子会社は銀行持株会社法や他の連邦法に違反していると信じるに足る合理的な理由を FRB が持つ場合で、預金取扱金融機関等に対する検査だけではその確証が得られない場合。

なお、FRB には、連邦および州の他の監督機関が従来通り行う検査結果等を最大限活用することが求められる。

金融持株会社の中で預金を取り扱わない子会社等に対して FDIC がその資金を用いることを禁止する。

#### 【Subtitle C】国法銀行の子会社

国法銀行は、子会社において保険引受、保険ポートフォリオ投資業務、不動産開発・投資業務を除く金融業務を新たに営むことができる (保険引受等の禁止業務は金融持株会社形態によってのみ行うことができる扱い)。なお、国法銀行のマーケット・バンキング業務は立法から 5 年後にその認可に係る規則を定める。

国法銀行が子会社によって金融業務を営む際の認可条件は、全ての金融子会社の総資産が親銀行の連結総資産の 45% または 500 億ドルのいずれか少ない額を超えていないこと、親銀行は自己資本が充実 (well capitalized) で経営管理が良好 (well managed) であること、さらに連結総資産が上位 50 銀行はシングル A と同等以上の債券格付けを有すること、次の上位 50 銀行 (上位 51 ~ 100 行) も同旨の規制 (シングル A と同等以上か、財務省と FRB が設定する基準以上) に従っていること。

金融業務の範囲は財務省・OCC が決定する (FRB への通知義務、FRB の拒

否権、および FRB による提案手続き等も設ける )。

なお、国法銀行の資産および自己資本を算出する際には、子会社への投資額や子会社の内部留保を控除することとする。

#### 【Subtitle D】連邦取引委員会 (FTC) の権限

本法律に従う金融業における新たな企業合併の際には、適切な独占禁止法上の審査がなされることを要する。

#### 【Subtitle E】外国銀行

外国銀行も、本法律の下で認可される金融業務を新たに営むために国内銀行と同様の扱いを受けることが認められる。

#### 【Subtitle F】国法銀行の直接業務

国法銀行は地方財源債等の引受、販売等を行うことが認められる。

## TITLE II . 機能別 (ファンクショナル) 規制

#### 【Subtitle A】証券業務

機能別監督を徹底する観点から、銀行が適用を免除されている証券 (Broker-Dealer) 業務規制について、免除範囲を下記に狭めることとし、銀行本体でこれ以外の証券業務を営む場合には Broker-Dealer として登録し、SEC の監督に服する。

Broker 業務規制から免除する分野は、信託、保管、保護預り、CP・国債・地方債等の取引、スウィープ口座、従業員福利制度等の株主購入プラン、一定条件下での私募、銀行の店舗内外において証券会社に証券ブローカー業務を行わせるための契約等。

Dealer 業務規制から免除する分野は、銀行の自己勘定による証券売買等、CP・国債・地方債等の取引、信託受託者として行う証券取引、銀行がオリジネートして一定の投資家に販売する場合の資産担保証券の発行・販売等。

銀行が全てのクレジット・スワップおよびエクイティ・スワップ (リテール顧客への販売を除く) 等のデリバティブ業務の積極的参加者であり続けることを認める。

新しいハイブリッド金融商品について、SEC と FRB との間で見解が相違した場合の手続きを設ける。

銀行がハイブリッド商品を販売するために Broker-Dealer 登録を要するか

否かを求める前に、SEC は当該商品が「証券」に該当し、かつ公益や投資家保護の観点から規則を制定する必要があるかを認定しなければならない。このとき、当該規則の制定には FRB の同意が必要であるが、同意が得られない場合、ワシントン DC 連邦控訴裁判所が判断する手続きとなっている。

#### 【Subtitle B】銀行の投資会社<sup>16</sup>業務

銀行がミューチュアル・ファンドに対して投資アドバイスを行う場合には、投資顧問として登録するように 1940 年投資顧問法を改正する。また、銀行が子会社を通じてミューチュアル・ファンド業務を行う場合の利益相反を防ぐために、系列ミューチュアル・ファンドに関するカストディ業務、系列ミューチュアル・ファンドに対する融資、銀行が販売するミューチュアル・ファンド商品のディスクロージャーに関して SEC が新たに規則を制定するなどの点について、1940 年投資会社法を改正する。

#### 【Subtitle C】SEC の投資銀行持株会社に対する監督

投資銀行持株会社（傘下に預金取扱金融機関を保有していない場合）は、SEC を監督当局として選択することが可能である（SEC の監督下に入るか否かは任意）。

#### 【Subtitle D】銀行および銀行持株会社

銀行および銀行持株会社における貸倒引当金に関して SEC が監督権限を行使する際には、他の連邦銀行監督当局と協議する。

### TITLE III . 保険

#### 【Subtitle A】州の保険業監督権限

州の保険業監督権限を認めた上で、保険業務についても機能別規制を導入する。

銀行および銀行子会社が主に取り扱うことができる保険商品を定める。具体的には、現在、権原保険（title insurance）<sup>17</sup>の引受または販売を営んでいない国法銀行が、新たに同業務を開始することを禁止する。ただし、販売業務については、州法の定めがある場合、国法銀行は、州法銀行と同様の条件に

<sup>16</sup> 投資会社とは、Investment Company Act of 1940（1940 年投資会社法）において、主として証券投資を業とする、分割方式の額面証券の発行を業とする、証券投資を業とし、政府証券と現預金項目を除外した非連結ベース資産の 40% 超が証券であるのいずれかに該当するものと規定されている。

<sup>17</sup> 不動産に関する物権の移転等に起因する瑕疵により生じた損害を填補する保険。

においてのみ営むことを認める。また、国法銀行の子会社は、権原保険を含む全ての保険販売を営むことを認める。このほか、金融持株会社傘下の子会社は、権原保険を含む全ての保険引受または販売を営むことを認める。

州の保険監督当局および連邦監督当局は、相互の意見の相違に関して迅速な司法手続を求めることができる。また、州と連邦の当局間で相互コンサルテーションおよび機密情報の共有を行う。

連邦銀行監督当局は、銀行の保険販売に関する消費者保護を確立する。

本法律は保険業に対する相互参入を妨げている州法に優先する。

#### 【Subtitle B】相互保険会社の州移転

相互保険会社の他州への移転、およびその株式会社化や持株会社化を容認する。

#### 【Subtitle C】州を超えた保険免許機関

州を超えた保険免許機関を設立する。

### TITLE IV . 単一貯蓄金融機関の持株会社

貯蓄金融機関監督局（OTS）に認可権限が与えられている単一貯蓄金融機関持株会社は 1999 年 5 月 4 日以降認可されない。

既存の単一貯蓄金融機関持株会社は、今後、一般事業法人が買収することができなくなり<sup>18</sup>、銀行持株会社等にのみ売却される。

### TITLE V . プライバシー

金融機関は、プライバシー情報を関連会社や第三者との間で共有する場合には、その方針を公表することを必要とする。

金融機関が第三者との情報共有を行う場合、消費者へ通知すること、および消費者がそれを opt-out する（拒否する）機会を与えられることを必要とする。

こうした取り扱いに関して、大規模金融機関（持株会社内での取引が多く、情報

<sup>18</sup> 単一貯蓄金融機関持株会社（Unitary Thrift Holding Company）とは、貯蓄金融機関を 1 つだけ保有する持株会社を指し、これまで一般事業法人による貯蓄金融機関の買収が認められていた。

共有が認められ易い)と小規模金融機関(第三者との提携等が多く、情報共有が認められにくい)との間でバランスを欠くことがないよう措置を講じる。

このため、連邦監督機関が共同で規則を制定するのではなく、連邦監督機関毎に別々に規則を制定することとされている。所要の規則制定がなされた18か月後に施行する。

## TITLE VI . 連邦住宅貸付銀行の近代化

貯蓄機関の連邦住宅貸付銀行制度への参加形態を、強制的なものから自主的なものへ変更する。

連邦住宅貸付銀行制度に参加する貯蓄機関において、これまで大宗を占めてきた住宅貸付に加えて、中小企業や中小農業者等との取引を拡大させ易くする措置を講じる。

連邦住宅貸付銀行に対して、新たに2種類のクラスの株式(クラスA株式<買戻通知期間6か月>、クラスB株式<同5年>)の発行を認めるとともに、5%のレバレッジ比率(総資本/総資産)規制等を導入する。

取締役の任期(3年)、報酬上限(議長の場合は年間25千ドル)等を定めた上で、コーポレート・ガバナンスに係る規制を緩和する。

## TITLE VII . その他の規定

### 【Subtitle A】ATM手数料に関わる変更

銀行等が他銀行等の顧客に対して自行ATMを利用させる場合、当該顧客との取引の前に、手数料に係る旨の表示を必ず行うこととする。

### 【Subtitle B】CRA (Community Reinvestment Act <地域再投資法>)

コミュニティと預金取扱金融機関との間で取り交わされたCRA協定を公表することを義務付ける。

総資産2億5千万ドル以下の預金取扱金融機関は、直近のCRA検査でoutstanding(最も良好)の評価を受けている場合、5年間を超えない間隔でCRA検査を受けること、satisfactoryの場合は4年間を超えない間隔でCRA検査を受けること、satisfactory未満の場合は監督機関が必要とする都度、CRA検査を行

うこと。

FRB に対して、CRA 貸付金のデフォルト率や収益性の調査を義務付ける。

#### 【Subtitle C】その他の規定

S corporation<sup>19</sup>に関する調査を会計検査院（GAO）に対して義務付ける。

2000 年 1 月 1 日以降、連邦銀行監督当局が行う規則に対して平易な言語（Plain English）を用いるよう義務付ける。

FRB および地区連銀に毎年外部監査を要求する。

FRB の銀行に対する監督当局としての立場と、自ら決済システムのサービスを提供する民間との競争者としての立場との利益相反を、どのように解決すべきか、GAO に対して、立法から 1 年内の調査報告を義務付ける。

オンラインバンキングの発達による銀行規制への影響の調査を義務付ける。

金融機関破綻の場合における source of strength doctrine<sup>20</sup>を以下の 4 点について明確化する。破綻に際して移転できる資産は、預金取扱金融機関の関連会社または支配株主の資産に限られること、当該資産の移転は預金取扱金融機関の利益のために移転されるべきこと、原則として、当該資産の移転に起因する金銭損害や、資産の取り戻し等の訴訟を連邦銀行監督当局に対して提起することができないこと、破産法上の否認権行使や詐欺的譲渡等を防ぐための訴えに限り、この訴訟制約を受ける（詐欺等に係る訴権を一般的に奪うものではない）。

## 4．新法成立に対する見方や今後の予定

### （1）FRB と機能別規制当局との役割分担

新法下では、FRB の従来からの主張通り、FRB に金融持株会社の「umbrella supervisor」としての役割が明確に与えられた。もっとも、非銀行業務子会社に対する第一義的な監督権限は機能別規制当局に帰属し、FRB の非銀行業務子会社に対する検査の実施には厳格な条件が付けられている（前掲 3.の TITLE I. 【Subtitle B】を

---

<sup>19</sup> ある一定の条件に該当する中小企業は、自ら申請することにより、法人ではなく株主の所得として所得税を納税することを選択できる。これらの企業を S corporation という。

<sup>20</sup>source of strength doctrine とは、「グループ内の銀行子会社の経営が悪化した場合、支配している会社（銀行持株会社）は、銀行子会社の救済のために経営資源を投入することによって、なるべくグループ内の銀行を破綻させないようにしなければならない」との考え方である。

参照)。この点について、グリーンスパン FRB 議長は<sup>21</sup>、「過剰規制懸念への合理的な対応である」と評価する一方、「包括的監督当局 (umbrella supervisor) は、連結ベースで組織全体を監督する必要がある」とも述べている。すなわち、「仮に、銀行の規模が大きくなり、機能別監督当局の監督下にあつてグループの中核をなす関連会社と比べて相対的に小規模ならば、連結ベースの監督を行う理由は乏しい。しかし、銀行の規模が大きく、グループにおいて重要な役割を果たしている場合には、FRB が包括的監督当局として積極的に行動することが、法律、監督政策および金融システム安定化政策の観点から、要求されている」との見解を示した。

## (2) 金融業界への影響

今後、米国では金融再編が一段と加速し、金融のコングロマリット化が進むとみられる。特に、銀行が生保や証券会社の買収を活発化させるとの見方が多い<sup>22</sup>。また、金融持株会社については、FRB が認めた範囲の「金融補完業務」(いわゆる金融以外の業務)も営めることになり、例えばインターネットを活用した様々な商品販売との組み合わせなど、複合的な金融サービスが一段と進化するとの見方もある。

## (3) 消費者への影響

一方、金融サービスを受ける消費者にとっては、いわゆる「one-stop shopping<sup>23</sup>」が実現すること、新規の多様な金融サービスの提供を受けられること等のメリットがある。また、競争促進に伴い、銀行、証券、保険関連の手数料が引き下げられれば、その利益を享受することもできる。

もっとも、プライバシーの面では、メリットばかりではないとの指摘がある。系列会社以外の第三者との情報共有については、消費者へ通知することや、消費者がそれを opt-out する(拒否する)機会を与えることが条件となっている。一方、系列会社内でのプライバシー情報の共有については、取り扱いに関する方針を開示さ

---

<sup>21</sup> 11月15日のワシントン DC での生保協会年次総会における講演(タイトルは、“Insurance Companies and Banks under the New Regulatory Law”)

<sup>22</sup> KPMG が実施した銀行、証券、保険会社の役員(senior executive)への調査によると、69%の役員が直ちに M&A が活発化すると回答したほか、こうした M&A の牽引役は、銀行であると回答した先は 69%、保険との回答は 16%、証券との回答は 13%であった。また、地銀に与える影響については、56%の役員が買収のターゲットとなると回答した。

<sup>23</sup> 一つの金融機関で保険、投資信託などあらゆる金融サービスの提供を受けられること。



すれば、消費者の同意を得る必要はなく、プライバシー保護の観点から問題点を指摘する声も少なくない<sup>24</sup>。今後、より手厚いプライバシー保護に係る規制を行うことの是非やその具体的手法について、連邦規則を制定する過程や州法のレベルで議論されようとの見方が出ている。

#### (4) 外国銀行への影響

外国銀行は、これまで「見做し銀行持株会社」としてFRBの認可を受けることにより、証券子会社を保有するなど直接・間接的に非銀行業務に従事することが認められてきた。今後は、外国銀行も、米銀と同様に金融持株会社となることにより、証券子会社等を保有することが可能になる。また、米銀であれば金融持株会社形態で行うべき業務を、外国銀行が行う場合には、内国民待遇の原則や競争機会の平等といった観点から、資本や経営に関して金融持株会社と同等の基準が課されるとされている（TITLE1. 【Subtitle A】第103条）。

#### (5) 今後の予定

今後、新法は、大統領署名日を起算日として下記の期間経過後、それぞれ施行されることになっているが、署名日以降、特に3~4か月間は、FRBをはじめとする監督当局により多くの関連規則が制定される見通しである。

金融持株会社、国法銀行の子会社業務関連等...4か月（法文上では120日）

証券法、投資会社法改正等...18か月

プライバシー関連...所要の規則が制定された後6か月

以上

---

<sup>24</sup> 同法では、系列会社内におけるプライバシーの共有に対し、消費者に opt-out（拒否）を選択する機会を与えることが条件となっていない。クリントン大統領も「同法のプライバシーに関する条項については、満足できる内容ではない」との見解を示している。

## 【BOX 1】米国における金融機関の監督制度

### （二元銀行制度）

米国における銀行制度の歴史を紐解くと、1863年以前では、一部の期間を除き<sup>1</sup>、州のみが銀行免許を付与する権限を有していた。多くの州では、最低限の要件を満たせば銀行免許が自由に取得できるなど、「フリーバンキング」と呼ばれる時期もあった。その後、1863年に、国法銀行法（National Bank Act of 1863）が制定され、米国の銀行制度は、連邦から免許を付与される国法銀行と、州から免許を付与される州法銀行が**併存する**「二元銀行制度」としての姿が明確になった。これ以降、米国の銀行監督は連邦当局と州当局とが時には競い合う図式で運営されてきたといわれる。加えて、1913年には中央銀行である連邦準備制度（FRS）が、また、1933年には連邦預金保険公社（FDIC）が設立され、米国の銀行監督は以下の通り多元的な仕組みとなっている。

### （銀行の監督）

国法銀行については、財務省に設置されている通貨監督局（OCC）が連邦免許を付与し、第一義的監督権限を持つ。また、同時にFRSへの加盟とFDICへの加入が義務付けられている。

一方、州法銀行については、州当局が州免許を付与し、第一義的な監督権限を持っており、それぞれの州法で規定された業務の範囲内で業務を営む<sup>2</sup>。州法銀行のFRSへの加盟やFDICへの加入の要否は各州法の規定により異なる<sup>3</sup>。FRSに加盟した場合（FDICへも強制加入）には連邦準備制度理事会（FRB）が州当

---

<sup>1</sup> 1791～1811年には第一次合衆国銀行が、1812～1815年には第二次合衆国銀行が設立されている。

<sup>2</sup> 州法銀行は、連邦法である銀行持株会社法上は認められていない業務であっても、州法で認められている限り、その業務を営むことができる。例えば、いくつかの州では、州法銀行に保険の引受業務等を認め、連邦法（銀行持株会社法）上の保険業務禁止の規定が適用されない（この法令解釈については、マーチャント・ナショナル事件、シティコープ・デラウェア事件における連邦最高裁判決によって確定した）。もっとも、FDIC加入の州法銀行本体および子会社の保険業務については、1991年連邦預金保険公社改善法により、1991年11月21日現在で合法的に保険業務を営んでいるものを除き、国法銀行に認められない保険引受業務を営むことができないものとされた（同法は保険代理業務は制限していない）。

<sup>3</sup> 実際には、FDICへの加入を義務付ける州法の存在により、両者のいずれにも加入していない州法銀行は極めて例外的である。

局と並んで第一義的監督権限を持つほか、FRS へ加盟せず、FDIC のみに加入した場合には FDIC が州当局と並んで第一義的監督権限を持つ。

#### （貯蓄金融機関の監督）

こうした「二元制度」は、貯蓄金融機関にも適用されている。すなわち、連邦免許機関の場合は、財務省に設置されている貯蓄金融機関監督局（OTS）が連邦免許を付与し、第一義的監督権限を持ち、同時に FDIC への加入が義務付けられている。一方、州免許機関の場合には、州当局が州免許を付与し、第一義的監督権限を持つ。州免許の場合、FDIC への加入は任意であるが、加入した場合には OTS が州当局と並んで第一義的監督権限を持っている。

#### （保険会社に対する監督）

米国の保険会社については、州当局が免許の付与を行い、一元的な監督権限を持つ。これは、銀行、貯蓄金融機関が連邦・州の二元制度の下で監督されている体制と対照的である（なお、新法では、州を超えた保険免許機関を設立する構想が示されている）。

#### （証券会社に対する監督）

米国の証券市場では、証券取引委員会（SEC）が登録制度や情報開示等に関する規制を実施しているほか、証券取引所、店頭市場、全国証券業協会（NASD）の監督を行っている。銀行や貯蓄金融機関に対する連邦・州当局の規制・監督と比べると、証券業に対する「業者行政」としての規制・監督は、その多くの部分を自主規制機関（SRO）に委ねられている点が特徴的である。その背景には、証券市場における投資家保護は適切な情報開示を義務付けることで担保されるとの考え方があるとみられる。

#### （銀行持株会社に対する監督）

銀行持株会社については、1956 年の銀行持株会社法成立以降、FRB に第一義的監督権が与えられてきた。また、新法は、金融持株会社について、FRB を「umbrella supervisor」（金融持株会社全般の監督権限を持つ包括的監督当局）として位置付ける一方、州当局や他の連邦金融監督当局を「functional regulator」（持株会社グループ内の証券業務や保険業務等を営む会社に係る機能別監督当局）と規定している（本文参照）。なお、銀行を傘下に持たない投資銀行持株会社に

については、SECを「umbrella supervisor」として選択することができる。

		連邦当局					州当局
		FRB	FDIC	OCC	OTS	SEC	
銀行	国法銀行 (FRS 強制加盟・FDIC 強制加入)						
	州法銀行	FRS 加盟 (FDIC 強制加入)					
		FDIC のみ加入					
		FRS 非加盟かつ FDIC 非加入					
貯蓄金融機関	貯蓄金融機関持株会社						
	連邦免許機関 (FDIC 強制加入)						
	州免許機関	FDIC 加盟					
		FDIC 非加盟					
保険							
証券							
銀行持株会社 (含む金融持株会社<注 1>)							

(注 1) FRB は、金融持株会社の認可権を持ち、かつ「umbrella supervisor」として金融持株会社全般の包括的監督権限を持つが、持株会社グループ内の会社が営む証券業務や保険業務等については、当該機能別監督当局が「functional regulator」として監督権限を持つ。

(注 2) 銀行を傘下に持たない投資銀行持株会社については、SECを「umbrella supervisor」として選択することができる。

- = 免許付与権限 (証券は登録制) および第一義的監督権限
- = 第一義的監督権限
- = 連邦預金保険供与者としての検査権限

## 【BOX 2】米国における金融業の変化

近年における米国での金融業の変化は、目覚ましくかつ多様である。その全貌を描写することは容易ではないが、さしずめ次のような整理ができる。

第1の潮流は、資金仲介に当たって、伝統的な銀行や貯蓄貸付組合等のウェイトが低下し、ミューチュアル・ファンド等のウェイトが上昇していることである。こうした変化の背景としては、70年代末から80年代初にかけての規制金利の預金から自由金利商品や投資信託へのシフト（いわゆるディスインターミディエーション）、80年代末における貯蓄貸付組合の相次ぐ破綻や90年代初にかけての銀行の経営体力の低下を眺めた銀行離れ、それとは対照的に、資本市場が一段と厚みを増し活性化し、多くの投資家を引き付けたこと等が挙げられる。

第2の潮流は、金融部門では外延に位置するような業態が拡大していることである。近年、銀行間の活発なM&Aの動きに伴い、銀行店舗やコミュニティ・バンクの数はむしろ減少する傾向にある。一方、これを補う形で、預金を取り扱わずに小切手の換金等を専門とする業者が業務範囲を広げている。こうした業者の中には、決済期日到来前の小切手を活用して顧客に小額の短期貸付を行うなど、きめの細かい金融サービスを提供する事例もみられる。

さらに、90年代に入ってから本格化した第3の潮流として、情報関連の技術革新を取り込んだ先進的な金融サービスの浸透が挙げられる。例えば、インターネットを介した決済等のバンキング業務や、オンラインでの株式仲介業務等が普及し、電子取引所も数多く設立されている。オンラインに関わる巨額のコンピュータ投資等を少しでも節減し、同時に顧客層を拡充すべく、大手も含めた金融機関のM&Aや異業態間における相互参入も活発化している。

このように、金融業の業務内容やサービス提供の方法が多様化してきたことは、金融制度や監督・規制体系の見直しを迫る一因となった。近年の米国では、金融当局が柔軟な法令解釈を重ね、これを裁判所が追認する形で規制の見直しが進んできたが、今回の新法成立により、金融業務の多様化や金融の技術革新を踏まえ、より体系立った形での金融制度の大きな枠組みが整備されることになる。