

2020年12月3日
No.2020-029

< 欧米金融動向シリーズ No. 1 >

米国の銀商分離規制を巡る最近の動き ～わが国でのイコール・フットイング確保に向けた示唆～

調査部 金融リサーチセンター長 佐倉 勲

《要 点》

- ◆ 米国では、いわゆる「銀商分離規制」のもとで、銀行の議決権株式の25%以上を直接・間接的に保有する企業は、銀行持株会社として業務範囲が規制されており、一般の事業会社は原則として銀行を保有できない。また、州法銀行の一形態である産業融資会社（ILC）は、例外的に事業会社による保有が可能であるが、銀商分離規制の抜け穴になるとして問題視され、長らく認可されてこなかった。
- ◆ こうしたなか、銀商分離規制の緩和と捉えられる動きが出てきた。提携銀行の預金・貸出を仲介するフィンテック企業の Varo Money が、自前での銀行サービスの提供を目的に銀行免許を申請し、本年7月、認可されたほか、同業の Jiko は、提携銀行の買収が認可された。一方、電子決済業者の Square と教育ローン業者の NelNet は、本年3月、新規の ILC 免許の申請が認可された。しかし、実際には、新たに認可された銀行は親会社が主に金融事業を営むケースに限定され、かつ、追加的な資本要件が課されており、依然として米当局は銀商分離規制の緩和に慎重である。
- ◆ 米当局のスタンスを如実に表しているのが、楽天による ILC 免許取得を巡る動きである。同社は、2019年7月より、米国において銀行業務を営むため、ILC 免許を申請しているが、電子商取引をはじめとする様々な事業を営む楽天に対する免許付与のハードルは高く、二度にわたり申請取り下げを余儀なくされた。この背景として、①一般事業と銀行業のリスクの遮断、②顧客の個人情報保護、③他行との競争条件、の3点において問題があると指摘されている。
- ◆ 上記に加え、米国では、漸進的に緩和されているとはいえ、銀行やその持株会社に対する業務範囲規制が存在し、銀商双方向で参入が制限されている。一方、欧州では、事業会社による銀行保有、銀行による一般事業に対する制限は基本的に存在せず、双方向で参入を容認している。翻ってわが国は、事業会社による銀行保有が認められ、多様な事業会社が銀行業に参入する一方、銀行の業務範囲が規制される「一方通行」の銀商分離規制となっている。銀商間の公正な競争環境を実現して、銀行の経営資源を最大限に活用できるようにすべきである。

**本件に関するご照会は、
調査部 金融リサーチセンター長 主任研究員・佐倉勲宛に
お願いいたします。**

**Tel : 080-4369-5183
Mail : sakura.isao@jri.co.jp**

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください

1. はじめに

米国では、本年に入り、フィンテック企業による銀行免許の取得事例が相次いでいる。日本と異なり、事業会社による銀行子会社の保有が厳しく制限されている米国では、フィンテック企業による銀行保有の是非についても賛否両論があったが、今回、テクノロジーを活用した金融サービスの高度化の観点から、米国金融当局はフィンテック企業による銀行保有の認可に踏み切った。そこで、本稿では、米国における銀行業と商業の分離規制（以下、銀商分離規制）について概観し、フィンテック企業による銀行保有の規制上の位置付けを考察したうえで、わが国への示唆を得る。

2. 厳格な米国の銀商分離規制

(1) 米国における「銀行持株会社」と業務範囲規制

米国では、国法銀行法（National Bank Act）で規定され、通貨監査局（Office of the Comptroller of the Currency : OCC）により認可・監督を受ける「国法銀行」と、各州の州法で規定され、各州の金融当局の認可・監督を受ける「州法銀行」が存在する（次頁図表1）。また、銀行の議決権株式の25%以上を直接・間接的に保有する企業は、銀行持株会社法（Bank Holding Company Act : BHC 法）により、「銀行持株会社」（BHC）として規定され、連邦準備制度理事会（FRB）の規制対象とされている。BHCの業務範囲は、銀行業務とそれに密接に関連する業務に限定されており、一般的な事業会社は、原則として銀行を保有できないこととなっている（厳格な銀商分離規制）。

(2) 事業会社による保有が認められている「産業融資会社」

一方、ユタ州、カリフォルニア州、ネバダ州等では、州法銀行の一形態として「産業融資会社（Industrial Loan Company: ILC）」が存在しており、そこでは、例外的に事業会社による保有が可能である。具体的に、ILCは、連邦預金保険公社（FDIC）の認可を得たうえで、当座預金は提供不可、あるいは総資産1億ドル以下といった要件のもと、国法銀行と同様の業務に従事し、支店展開することが認められている。また、BHC法で定める「銀行」の定義から除外され、親会社に業務範囲規制が適用されないことから、事業会社でも保有することが可能となる。

もともと、ILCについては、事業会社による銀行保有を禁じたBHC法の抜け穴になることが長年問題視されていた。実際、2000年代半ばに大手スーパーのウォルマートが免許申請を提出した際には、中小行が中心となって強硬な反対運動を展開し、議会の巻き込んだ論争に発展した結果、ウォルマートの免許申請は棚上げされた。また、リーマン・ショック後に成立したドッド・フランク法では、FDICに対して、3年間、事業会社が保有するILCの設立認可が禁止され、当該禁止規定が解除された2013年以降も、昨年まで新規のILCは認可されてこなかった。

(3) フィンテックの台頭とフィンテック・チャーター

2010年代に入り、フィンテック企業が台頭すると、貸出業務や決済業務を営むフィンテック企業に国法銀行法上の免許を付与すべきとの意見が強まってきた。これは、米国では貸出や送金に係る免許は州レベルでしか存在しないことから、当該業務を営むフィンテック企業は各州から免許を取得しなければならず、全米展開の障害となっていたことが背景にある。そのため、

フィンテック企業に対して、連邦レベルの銀行免許を付与し、1ライセンスで全米展開を可能とすることが企図された。

具体的に、2018年、OCCは、フィンテック・チャーターと呼ばれる「特別目的銀行」免許をフィンテック企業に付与する制度を開始した。フィンテック・チャーターで従事可能な業務は、主要な銀行業務のうち、「決済」業務と「貸出」業務に限定されており、「預金」業務は認められていない。預金業務を営まないフィンテック・チャーターは、BHC法上の「銀行」に該当せず、事業会社による保有も可能と考えられる。もともと、フィンテック・チャーターに対しては、各州の金融当局が、連邦レベルで決済業務や貸出業務に係る免許を付与することは越権行為であるとして提訴しており、これまで1件も認可されていない。また、OCCは、「決済」業務に限定した免許である「ペイメント・チャーター」制度の創設も検討している。

(図表1) 米国における銀行免許

種類	根拠法	認可当局	概要
国法銀行	国法銀行法	OCC	全州で営業可
州法銀行	州法	州当局	基本的には、認可を受けた州で営業可
産業融資会社 (ILC)	州法	州当局、FDIC	一定の制約の下、銀行と同等の業務が可能
フィンテック・チャーター	国法銀行法	OCC	決済、貸出業務に限定、全州で営業可
ペイメント・チャーター	国法銀行法	OCC	決済業務に限定、全州で営業可 (検討中)

(資料) 日本総研作成

3. フィンテック企業による銀行免許取得の動き





こうしたなか、米国では、本年に入り、フィンテック企業が銀行免許を取得する事例が相次いでいる。まず、国法銀行免許に関しては、これまで提携銀行の預金・貸出を仲介する形で顧客に銀行サービスを提供していた Varo Money が、子会社の Varo Bank N.A.を通じた自前での銀行サービスの提供を目的に国法銀行免許を申請し、本年7月、OCCに認可された。これは、米国におけるフィンテック企業として初の国法銀行免許の取得事例であり、親会社である Varo Money, Inc.は BHC として FRB の認可を受けた。OCCは、Varo Money のようなフィンテック企業の営む金融ビジネスを、BHC法で定める業務範囲内にあると判断したことになる。これを受けて、教育ローンを主体とする貸出業務を営む Sofi も国法銀行免許の申請に踏み切った。

また、新設ではないものの、フィンテック企業による国法銀行買収が認められたケースも存在する。本年9月、提携銀行の預金の仲介と自社の証券サービスを提供する Jiko は、提携銀行であったミネソタ州の小規模行 Mid Central National Bank を買収し、フィンテック企業による初の銀行買収事例となった。これを受けて、現在、P2P レンディング大手の Lending Club もボストンの地銀買収を検討中と報じられている。

一方、ILC 免許については、本年3月、FDIC とユタ州が、電子決済業者の Square と、教育ローン業者の NelNet の申請を認可した。Square は、2021年に新 ILC 子会社 (Square Financial Service, Inc.) を設立し、同社の決済サービスを利用する小売業者向けに貸出ビジネスを展開する予定となっているほか、NelNet は、新 ILC 子会社 (NelNet Bank) において、個人向けの教育ローンと譲渡性預金の提供を計画している。前述の通り、ILC については、銀商分離規制の抜け穴になる

と指摘されており、両社の申請に対しても中小行等から強い反対意見が表明されていたが、FDIC は、両社の ILC 子会社に対して厳格な健全性基準を課すことを条件に認可に踏み切った（図表 2）¹。また今回、FDIC が ILC 免許を認可した理由の一つとして、OCC による国法銀行免許の認可と同様、親会社が主に金融業務を営むことが挙げられており、FDIC のマクウィリアムズ総裁も、事業会社による ILC 免許申請については、議会における銀商分離規制に係る議論が必要と指摘している²。

（図表 2）フィンテック企業による銀行保有の動き

	親会社 （主な業務）	銀行名 （主な業務）	免許種類 （認可当局）	認可要件等
 Varo	Varo Money, Inc., （提携銀行サービス仲介業）	Varo Bank, N.A. （自前での銀行業務）	国法銀行 （OCC）	Tier1 レバレッジ 比率 10% 親会社は BHC 免許取得
 Square	Square, Inc., （電子決済サービス業）	Square Financial Services （小売業者向け貸出）	ILC （17州・FDIC）	Tier 1 レバレッジ 比率 20%
 Nelnet	NelNet （教育ローン事業）	NelNet Bank （教育ローンと譲渡性預金）	ILC （17州・FDIC）	Tier 1 レバレッジ 比率 12%
 Jiko	Jiko Group, Inc., （証券サービス業と 提携銀行サービス仲介業）	Mid Central National Bank （自前での銀行業務）	国法銀行 （OCC）	買収を認可 親会社は BHC 免許取得

（資料）日本総研作成

4. なぜ楽天は米国で銀行を設立できないのか

このように、米国において新たに認可されたフィンテック企業による銀行免許は、親会社が主たる業務として金融業を営んでいることが前提とされており、依然として米当局は、銀商分離規制の緩和には慎重であることが伺える。そのスタンスが如実に表れているのが、楽天による ILC 免許の申請を巡る動きである。

2019 年 7 月、楽天は、プレスリリースを公表し、米国の連結子会社 Rakuten Bank America において銀行業務を開始する準備を進めるため、ユタ州と FDIC に ILC 免許を申請する方針を表明した（次頁図表 3）。しかしながら、Square と NelNet の ILC 免許が認可された本年 3 月、楽天は、FDIC に提出した ILC 申請を取り下げると公表。その後、5 月に再度申請したものの、7 月には再度申請が取り下げられた。楽天は数カ月以内に再々申請する意向を表明しているが、

¹ 米国において、コミュニティバンクは、Tier 1 レバレッジ比率 9%、連結総資産 100 億ドル未満等の基準を充足すれば、リスクベースの自己資本比率規制の対象外になるが、今回、Square は Tier 1 レバレッジ比率 20%、NelNet 同 12% を維持することが求められる。また、OCC の認可を受けた Varo Bank も、FDIC から認可を受けるにあたり、同 10% を維持することとされた。

² FDIC が、本年 3 月、Square と NelNet に対する ILC 免許の承認と併せて、ILC の認可および監督に係る新たな基準の市中協議案を公表した際のステートメントにおいて、マクウィリアムズ総裁は、「今回認可した 2 社の親会社は、主に本源的な金融業務を営んでいる。ILC の中には事業会社が保有するものがあり、FDIC は、事業会社を親会社とする ILC の申請も受領している。銀行業と商業の融合に係る議論は、複雑な政治のトレードオフが存在するため、議会で解決することが最善である」と指摘した。

本稿執筆時点で実施したとの報道はみられない。

楽天は、当初のプレスリリースにおいて、米国における EC を中心とした「楽天エコシステム」のさらなる強化のため、ILC を設立する意向を表明したほか、ILC の事業内容を、「クレジットカード発行及びアクワイアリング業務、無担保個人融資業務、中小事業主への事業融資及びその資金調達のための預金の受入れ」と説明している。日本において、グループ内に銀行、証券会社、保険会社、クレジットカード会社等を保有する楽天としては、同様のビジネスモデルを米国でも展開しようとしたものといえる。しかしながら、厳格な銀商分離規制が課され、最近のフィンテック企業による銀行免許取得も親会社が主に金融事業を営むケースに限定されている米国では、電子商取引をはじめとする様々な事業を営む楽天による ILC 申請に対する認可のハードルは相当程度高いと考えられる。

米国における銀行の業界団体である American Bankers Association (ABA) が示した反対声明文の概要をみれば、楽天の米国における ILC 設立に関して、①一般事業と銀行業のリスク遮断の観点に加えて、②電子商取引との連携による顧客の個人情報保護の観点、③他行との競争上の観点、から問題視されていることがわかる（図表 4）。

（図表 3）楽天のプレスリリース（抜粋）

当社は、米国において 2005 年にアフィリエイト事業に参入したのを最初に、2010 年には EC サービスを開始し、会員制オンラインキャッシュバック・サイト、電子書籍配信事業等、様々な事業を展開してきました。現在では、EC を中心とした強固な「楽天エコシステム」の形成を図っており、当社の海外事業においても米国は重要な位置づけとなっています。

この度、米国におけるエコシステムの更なる強化のために、ユタ州において Industrial Bank（産業銀行）の認可を取得し、米国全土で銀行サービスの提供を目指すことになりました。今後は必要な関係当局からの認可等取得を前提に、楽天カードは米国での銀行業務開始に向けて各種準備を進めてまいります。

（資料）楽天プレスリリース（2019 年 7 月 26 日）
 （注）下線は日本総研。

（図表 4）ABA が指摘した懸念事項（概要）

（一般事業からのリスクの移転）

・ Rakuten Bank の事業計画は、競争の激しい電子商取引市場における非金融関連会社の成否に直接的に依存しており、非金融関連会社の問題が銀行に移転し、預金保険基金を危険に晒す可能性がある。

（顧客情報の利用とプライバシー、安全性の問題）

・ Rakuten の事業計画の中核である銀行と非金融関連会社間のサービスの相互利用は、ILC 顧客の個人情報の利用とプライバシー、安全性に影響を及ぼす。

（他行との競争上の問題）

・ 上記の顧客データの利用は、（それを利用できない）他の銀行との競争条件にも影響を及ぼす。

（資料）ABA（2019 年 8 月 30 日）

5. 米国における銀行の業務範囲規制と欧州における銀商分離規制

以上、米国の銀商分離規制について、事業会社による銀行保有の観点から、最近のフィンテック企業による銀行免許取得の事例についてみてきたが、ここで、銀商分離規制のもう一方の側面である銀行の業務範囲規制についても概観する。

米国では、1999 年に成立したグラム・リーチ・ブライリー法により、銀行が、FRB の認可の下、銀行や BHC よりも幅広い業務が営める「金融持株会社」（Finance Holding Company : FHC）を設立することが可能となった。FHC は、限定列举方式である「本源的金融業務又はそれに付随する業務（以下、本源的金融業務）」に加えて、FRB の個別承認に基づき「金融業務を補完す

る業務（以下、補完業務）」を営むことが認められている。こうした業務範囲規制の範囲内において、これまで米銀が一般事業に近い業務を営んだ事例を見てみると、2000年代初頭に、本源的金融業務として認められるファインダー業務の一環として、銀行顧客が第三者の提供する金融・非金融プロダクトを購入できるバーチャルモールの運営が認められたほか³、2000年代半ばには、銀行オフィスの余剰スペースを、銀行が一定程度利用することを前提にホテル等として運営することも容認された⁴。また、個別認可で認められる補完業務として、現物コモディティ業務を営むことも認められるなど⁵、銀商分離規制の枠内で漸進的に業務範囲の拡大が図られてきた。米国では、厳格な銀商分離規制の下、銀行が一般事業を営むことに強い制約がある一方、事業会社が銀行を保有することも原則として認められていない。本年に入ってフィンテック企業による銀行保有が認められたものの、決済や貸出などの金融事業を営む親会社による保有に止まっており、依然として、双方向に参入を制限していると言えよう。

これに対して、欧州では、米国とは全く異なるスタンスによってイコール・フットイングを確保している。すなわち、欧州の銀行は、ユニバーサルバンク制度の下、一定の自己資本比率規制上の制約はあるものの、銀行グループの業務や事業会社の保有に制限は課されていない。また、事業会社による銀行の保有についても特段の制約はない。米国のような銀商分離規制は存在せず、双方向に参入が容認されている。このように、欧米では、双方向に同等の規制を課すことで銀行グループと事業会社グループの間のイコール・フットイングが保たれている。

6. わが国における銀商分離規制への示唆

翻ってわが国はどうであろうか。事業会社による銀行保有に関しては、事前認可や監督のための諸規定を含む主要株主規制が存在するものの、欧州と同様、保有そのものは禁止されていない。そのため、わが国では、電子商取引事業者、小売業者、携帯電話事業者、インターネット事業者など、様々な業態の事業会社が銀行を保有している。こうした事業会社が保有する銀行子会社の多様性は、欧米先進国では見られない特徴である。

一方、銀行および銀行持株会社に対しては、米国と同様、業務範囲規制が課されているほか、事業会社に対する議決権保有規制も課されている。2016年の銀行法改正により、銀行業高度化等会社が導入され、金融庁の個別認可のもと、基準値を超える議決権の取得が認められているが、実態として、新規業務はフィンテック関連業務や地域商社業務に止まっており、このような事業会社と銀行の間の不公平性から、わが国の銀商分離規制は「一方通行」といわれる。

こうしたなか、本年8月に公表された金融庁の令和2事務年度行政方針では、「銀行グループと事業会社グループとの間のイコール・フットイングを確保する観点から、事業会社による銀行保有のあり方について検討する」、「銀行グループが保有する人材やデータ、ITシステムなどのリソースを最大限に活用する観点から、銀行（本体）や子会社、兄弟会社が営むことができる業務に関する規制を見直す」と指摘され、現在、金融審議会銀行制度等ワーキンググループにおいて議論されている。

前章までみてきた通り、米国では、金融当局がフィンテック企業による銀行保有を容認したものの、事業会社による保有については依然として慎重であるほか、漸進的に緩和されている

³ OCC Conditional Approval No.369 (2000年2月)。

⁴ OCC Interpretive Letter No.1044 および No. 1045 (2005年12月)。

⁵ 2003年10月、FRBは、Citigroupの現物コモディティトレーディング業務への参入を認可した。

とはいえ、銀行や持株会社に対する業務範囲規制が存在するなど、銀商双方向で参入が制限されている。一方、欧州では、双方向で参入が容認されている。こうした欧米における銀商のイコール・フッティングの状況を踏まえれば、「一方通行」であるわが国の銀商分離規制について、公正な競争環境を整備する観点から、見直しに向けた議論がなされることは望ましい。見直しに向けては、すでに多様な業態が進出している事業会社による銀行保有に対して規制を強化することは現実的ではないことから、銀行及び銀行持株会社における業務範囲を大幅に拡大する方向で検討すべきである。わが国経済の活性化に資する観点からも、銀行及び銀行持株会社の経営資源を最大限活用するための規制緩和が期待される。

以 上

<参考文献>

- ・金融庁「令和2事業年度金融行政方針」（2020年8月31日）
- ・岩原紳作「銀行の業務範囲規制について」（2020年9月30日、金融審議会「銀行制度等ワーキンググループ」（第1回）資料）
- ・翁百合「銀行の決済ビジネスを取り巻く環境変化と業務範囲規制」（2015年2月5日、金融審議会「決済業務等の高度化に関するスタディグループ」（第10回）資料）
- ・淵田 康之「米国金融持株会社の業務範囲規制を巡る議論」（野村資本市場クォーターリー、2015春号）
- ・金融調査研究会「現代的な「金融業」のあり方～顧客価値を創造する金融業の拡大～」（2016年3月、全国銀行協会）
- ・FDIC “Statement by FDIC Chairman Jelena McWilliams on Nelnet Bank”（2020年3月18日）
- ・FDIC “Statement by FDIC Chairman Jelena McWilliams on Square Financial Services”（2020年3月18日）
- ・ABA “ABA-BPI Joint Comment Letter Opposing Rakuten ILC Application”（2019年8月30日）
- ・Nutter McClennen & Fish LLP “Fintech in Brief: FDIC Approves Two ILC Deposit Insurance Applications”（2020年3月19日）