

金融業における業務範囲規制のあるべき姿

—— 分科会C「金融産業構造の未来像」・第一次提言 ——

1. 次世代金融インフラの構築を考える研究会における検討経緯

(A) 問題意識と目的

AI技術、ブロックチェーン技術、DeFi（分散型金融）、これらの技術を用いたビッグデータの活用など、情報技術の革新により、デジタル社会が進展するに伴い、新しい決済・送金手段、デジタル金融商品が登場するなど、金融サービスの提供主体・手段にも大きな変化が生じている。今やデータが収益の源泉となり、情報生産機能の高度化が求められる中、銀行・証券会社・保険会社などの従来の仲介者を通じて金融サービスを提供する現行の金融システム（法規制、ITシステム、ガバナンス、会計ルールなどの金融インフラを含む広範な金融産業構造）を所与として対症的に変更を重ねることに限界が露呈し始めている。

SBI金融経済研究所では、「新しい金融サービスには新しい金融インフラが必要であり、まずはその将来像を描くことが求められている」という問題意識の下、将来の金融インフラとして望ましい姿を検討し、社会的な議論を惹起することを目指して、2023年12月に有識者からなる「次世代金融インフラの構築を考える研究会」を立ち上げた。なお、金融庁、日本銀行(金融研究所)はオブザーバーとしての参加であり、今回の提言についてその責を負っていない。

本研究会は、検討に当たり、金融・非金融ビジネスの連携・融合、情報生産機能の高度化、クロスボーダー化に伴う新たな社会的な要請への対応、CBDCを含む新しいマネーシステムの模索など、金融システムの転換期に適応できる次世代金融インフラを構築し、国内外の利用者から選ばれる金融システム・金融センターを目指すという目的を掲げてきた。

(B) これまでの成果：2つの提言

本研究会では、次世代金融インフラの制度的な枠組みとその構築などをテーマに議論を重ね、これまでに次に示す2つの提言を取りまとめているところである。

(1) 研究会第一次提言「次世代金融インフラの構築を考えるに当たっての指針」(2024年7月5日公表)

研究会第一次提言では、まずは階層（レイヤー）構造を展開した金融インフラの基盤の上に、従来の経済主体別思考から金融機能別思考に転換して金融サービスのコンポーネントを有機的に機能させるとともに、従前の仕組みが内包する課題を解決するため新旧2つの金融インフラを並走させる方策が有効である

と指摘している。

その上で、上述した次世代金融インフラの構築を考えるに当たっての視点として、イノベーションの促進や市場の公正性、セキュリティの確保、デジタル化・グローバル化への対応など10項目の「必要となる視点」のほか、金融・非金融分野の融合が産み出す価値、標準化への対応など留意事項・進め方・当面の課題として15項に渡る詳細かつ広範な指針を示した。

(2) 研究会第二次提言「『次世代金融インフラのあるべき姿』の例示」(2025年3月31日公表)

研究会第一次提言の公表後からは国内外の事例を踏まえ、次世代金融インフラのあるべき姿についての具体的な検討を重ねた。しかしながら、将来、実現する次世代金融インフラは、各国の金融制度や当局の監督方針により異なるため一義的に決まるものではないとの結論に至った。

そこで、研究会第二次提言では、まずは将来像を描くための鍵となる4つのコンセプトとして、①金融機能別思考への転換と金融サービス・提供主体の組換え(モジュール化)、②基盤レイヤーの再構築(リビルド)、③非金融分野も包摂した形での横展開、④金融・非金融領域を跨ぐデータの活用による利用者ニーズ等の可視化とサービスの自動化・高度化を通じた高付加価値化に整理した。

その上で、「誰が金融仲介機能を担うのか」という観点から、将来像として対照的な2つのケースを例示した。

一つ目の「金融仲介業者が中核を担うケース」では、金融仲介業者が自らのビジネスモデルに合わせて共通の基盤レイヤーの上に用意された金融サービスのモジュールを取捨選択し、組み合わせ提供するスキームを示した。これにより、銀証保という業態の垣根なく全業態の金融商品を提供する金融機関から、特定の顧客や機能に特化した金融機関、非金融分野からの参入業者まで、多様な主体が生まれることが想定される。

二つ目の「決済・情報連携システム等が金融仲介機能を代替するケース」では、デジタル技術で構築されたシステムが仲介機能の重要な部分を担い、あらかじめ設定されたアルゴリズムに従って自動執行されるスキームを示した。このケースでは、非金融分野も巻き込んだスーパーアプリによる自動化されたサービス提供、トークン化された資産・資金間の自動化された同時決済システムなどが想定される。

(C) 分科会Cの設置と問題意識

次世代金融インフラの構築を考える研究会では、研究会第二次提言「例示」のとりまとめ・公表後、中期的に取り組むべき具体的なテーマとして次の3つを選び、それぞれのテーマごとに分科会を設けて検討することとした。

- 分科会A：金融インフラの標準化(当面の課題：標準化・相互運用性のあり方)
- 分科会B：決済システムの新しい仕組み(当面の課題：決済システムのあり方)
- 分科会C：金融産業構造の未来像(当面の課題：業務範囲規制のあり方)

現在、デジタル化やグローバル化の進展に伴って、デジタル金融商品が業態や国境を越えて取引される新たな状況が生まれてきている。それにもかかわらず、金融機関の健全性確保、預金者保護、金融システムの安定性確保という目的を達成するとともに、銀行による産業支配、機関銀行化などの優越的地位の濫

用、利益相反に対する懸念などに対応することを名分として、多くの規制が残っている。

このため、分科会 C では「業務範囲規制のあり方」を検討するに当たって、現行の規制体系が新しい金融サービスに適切に対応できているかを検証する必要があるとの問題意識が示された。

さらに、利用者利便の向上の観点に立つと、今後は利用者ニーズを可視化するためのデータ共有の重要性が一段と高まるとともに、商流と資金決済の融合などワンストップでのサービス提供の重要性が増すものと考えられる。そこでは、AI が果たす役割も重視される。商取引 AI エージェントは既に実用化が始まっており、BtoB においても A2A エコノミー（AI エージェント同士による業務遂行）が進展し始めている。

今後、日本の金融インフラが世界をリードしていくためには、業法に基づく法規制から「業態横断の法規制」への転換や、グループ内企業間のデータ共有を推進するためのファイアウォール規制等の緩和など、金融・非金融分野間に設けられた業務範囲規制等のあり方を見直すことは避けて通れない課題である。

そこで、分科会 C では、2025 年 8 月の第 1 回会合を皮切りに、2025 年度はデジタル金融市場の発展を見据え、業務範囲規制のあり方について現代的視点に立って、改めてその必要性や課題を再整理した上で、その見直し案について提言を行うための検討を進めることとした。

2. 金融・非金融分野間の業務範囲規制を検討するに当たって必要となる視点・留意事項

業務範囲規制のあり方を検討する上では、研究会第一次提言「指針」に盛り込んだ視点・留意事項等や研究会第二次提言「例示」で示した鍵となる 4 つのコンセプトに加えて、次に示す視点・留意事項が特に重要となる。

①利用者(預金者)保護・金融システム安定性の確保と健全性の確保

預金者を始めとする利用者保護を図るとともに、金融システムの安定性を確保するため、預金保険制度などのセーフティネットを充実するとともに、リスク管理の徹底を図り、金融機関・金融市場の健全性を確保する。その際、バーゼル銀行監督委員会（BCBS）¹による自己資本規制等の国際協調が重要となる。

②金融業を取り巻く環境変化への対応

急速に進展するデジタル化・グローバル化に対応する必要がある。とりわけデジタル化によって国内外を問わず、瞬時に資金移動が行われることから、それを前提に法規制を含む広範な金融インフラを早急に整備する。

③チャレンジしないリスクの認識とリスク管理の徹底

金融産業におけるイノベーション阻害要因の排除を図ることが重要である。その際、健全性確保のため、異業種(他業)リスクの混入によるリスクの伝播を回避する観点から、リスク管理の徹底も図る必要がある。

④ AI エージェントを始めとする技術進歩に伴う金融・非金融活動の融合の深化

AI エージェントを始めとする情報技術の急速な進歩に伴い、商流(非金融活動)と決済(金融活動)

¹ Basel Committee on Banking Supervision(バーゼル銀行監督委員会)の略。

の連携・融合による金融サービス（BaaS等）の高度化によって両者の活動がシームレスに結びつくなど、金融・非金融分野間の垣根が大幅に低下することから、それに対応した法規制等の環境を整備する。

⑤「同一リスク、同一業務、同一規制」の原則

伝統的金融とデジタル金融のバランス、現行規制との調和を勘案しつつ、リスクの大きさに応じた規制とする。

⑥目的に見合った規制と実効性の確保

金融機関の競争力を高め、イノベーションを促進するとともに、IT企業等の異業種からの銀行業参入による金融・非金融分野間の境界の曖昧化に対応する観点から、規制の最小化（ミニマム・レギュレーション）を図る。併せて、規制・監督の実効性を確保しつつ、事前規制から事後規制に転換する。

3. 金融・非金融分野間に業務範囲規制を設けた目的とその見直しの経緯

銀行法において他業禁止規制をはじめとする厳格な業務範囲規制が設けられた主たる目的は、図1の左側に示す通り、第一に銀行が銀行業以外の業務を営むことによる他業リスクの混入を阻止するとともに、銀行業務に専念することで効率性が発揮され、これらにより、銀行経営の健全性が損なわれる事態を回避して、預金者の保護と金融システムの安定性を確保することにある。これに加えて、銀行による産業支配や機関銀行化といった優越的地位の濫用や金融活動を通じた利益相反取引を防止することも重要な目的とされてきた。

こうした他業禁止規定は、1927年に制定された旧銀行法に初めて盛り込まれた。1923年に発生した関東大震災のために振り出した震災手形の処理に端を発する昭和金融恐慌（1927年）では、銀行の兼業に伴うリスクへの対応が強く意識された。その後、1981年の新銀行法にも引き継がれた伝統的な規制である。なお、大恐慌を深化させた要因として銀行証券の兼務があったとして、銀証分離を定めた米国のグラス・ステイガル法（1933年）も同趣旨であった。

しかし、その後、金融システムを取り巻く環境も大きく変化し、規制の枠組みは段階的に緩和されてきた。特に、金融システム改革法の一環として1997年の独占禁止法改正により純粋持株会社制度が解禁され、銀行業においても「銀行持株会社制度」が導入された。これにより、グループ全体としてみれば、銀行以外の証券業や保険業といった金融業への進出が可能となった。

銀行持株会社制度では、銀行を子会社（議決権の50%超を保有）とする会社のうち、独占禁止法上の持株会社判定基準を援用した「子会社（国内会社に限る。）の株式等の取得価額の合計額が自社の総資産の50%を超える場合」²に限り銀行持株会社として定義される。そして、この銀行持株会社に対しては、子会社を含めて他業禁止規制とともに連結自己資本比率規制などの健全性規制が課せられることとなった。

なお、この銀行持株会社制度は、後に2019年の「秩序ある破綻処理」を含むTLAC（総損失吸収能力）規制を導入する際にも利用されている。

一方、「銀行主要株主」制度の導入経緯はこれと大きく異なる。2000年前後にインターネット専用銀行が

² 銀行法第2条第12項

設立され、さらにはIT・流通業界など異業種からの銀行業参入が相次いで模索された。これを受けて2000年12月に金融審議会では報告書がまとめられ、異業種を営む一般事業会社が銀行の親会社となることを前提とした「銀行主要株主規制」が導入されるに至った。

「銀行主要株主規制」では、銀行の議決権のうち20%（役職員を兼職する場合等は15%）以上³を保有する場合、監督当局から銀行主要株主として事前に認可を得るとともに、保有後も必要に応じて報告徴求・資料提出、立入検査など、監督当局から継続的にチェックを受ける必要がある。ただし、銀行の議決権保有割合が50%超の場合、銀行を子会社とすることとなるものの、上述した持株会社に該当しない限りは他業禁止規制や連結自己資本比率などの健全性規制は課せられない。

このように銀行持株会社制度と銀行主要株主制度は導入の背景や目的が根本的に異なるため、図2に示す通り、現在の銀行法では2つの制度に基づく基準を組み合わせることで他業禁止規制を課すかどうかが決まる。

この結果、銀行の株式議決権比率でみて50%超を保有して子会社としていても、持株会社に該当する場合（図2の右下）は銀行持株会社として他業禁止規制が課せられ、該当しない場合（図2の左下）は自由に他業を行って得るというアンバランスな取扱いとなっており、まさにこれこそが銀行業界から事業会社と比較して非対称な取扱いとなっているとの批判が生じている理由である。

その後、デジタル化・グローバル化の一層の進展に伴い、2016年頃になると、金融・非金融分野（金融・商流）間の融合を背景とした「イコルフッティング（競争条件の同一化）論」が巻き起こり、銀商問題として大きく注目を集めたものの、この時点では抜本的な結論には至らず、引き続き検討課題として残された。しかし、現実のビジネス環境の変化に法制を追いつかせるため、2016年の法改正では5%・15%ルール⁴の例外措置として、銀行業の高度化に資するIT企業（フィンテック企業）を「銀行業高度化等会社」として子会社化することが許容された。2021年の法改正においては銀行業高度化等会社の業務範囲拡大や地域の活性化等に資する「地域活性化等事業会社」が追加され、一般事業についても一定の範囲で行えるよう規制が見直されるなど、他業禁止規制（業務範囲規制）については徐々に緩和されてきている。その過程で、米国の制度において例外的に他業を行えるようにする仕組みが用意されている実態等も参考にして、銀行業高度化等会社や認定銀行持株会社といった仕組みが設けられた。

このように銀行本体とその子会社、銀行持株会社の子会社（銀行の兄弟会社）の業務範囲⁴は、順次緩

³ 銀行法第2条第9項・第10項。なお、子会社に関しては同法第2条第8項に規定。

⁴ 銀行・保険会社本体の業務については固有業務（銀行法第10条第1項・保険業法97条）、銀行業（保険業）高度化等業務を含む付随業務（銀行法第10条第2項・保険業法第98条第1項）、他業証券業等届業務（銀行法第11条・保険業法第99条）、法定他業（銀行法第12条・保険業法第100条）に限定されている。

銀行・保険会社の子会社、銀行（保険）持株会社の子会社の業務については、銀行・証券・保険・信託の各業務（銀行法第16条の2第1項第1号～第10号、第52条の23第1項第1号～第9号・保険業法第106条第1項第1号～第11号、第271条の22第1項第1号～第11号）、従属業務・金融関連業務（銀行法第16条の2第1項第11号、第52条の23第1項第10号・保険業法第106条第1項第12号、第271条の22第1項第12号）、銀行業（保険業）高度化等業務（銀行法第16条の2第1項第15号6）に加えて、ベンチャービジネス会社（銀行法第16条の2第1項第12号、第52条の23第1項第11号・保険業法第106条第1項第13

和・拡大が続いており⁵、これまでに監督当局が行ってきた業務範囲規制（他業禁止規制等）の緩和に向けた対応については、時代の流れに対応していったものと評価できる。しかし、後述する通り、近い将来、金融・非金融分野の更なる融合、例えばAI等を活用して商流と結び付くことによって、どのような金融・決済サービスが創造されるかを見通すことは困難であると言わざるを得ない。新たな金融・決済サービス（BaaS等）の提供を一層進展させ、世界をリードできるものとするためには、従前のつぎはぎ的な対応の延長線に立った業務範囲規制の見直しは限界に達していることを認識し、将来を見越して、銀行側にとっても、事業会社側にとっても相変わらず障壁として残る他業禁止規制を抜本的に見直す時機に来ていると言えよう。

なお、銀行の扱いと同様に、保険会社本体とその子会社、保険持株会社⁶の子会社（保険会社の兄弟会社）の業務範囲についても同じ問題が生じており⁷、特段の断りがない限り、本提言では銀行だけでなく、保険会社も含めた業務範囲規制（他業禁止規制）の見直しも対象としている。

4. 現行法（銀行法・保険業法）における他業禁止規制の取扱いと銀行・保険会社を傘下に持つ一般事業会社グループによる対応と課題

第3節で述べた通り複雑な経緯から、現行制度では銀行(保険)持株会社・銀行(保険)主要株主に対する「他業禁止規制（業務範囲規制）」の取扱いが大きく異なっている。

現行法（銀行法・保険業法）では、銀行(保険会社)・銀行(保険)持株会社等には厳格な他業禁止規制が課されている。これに対し、異業種を営んでいる一般事業会社が銀行(保険会社)に対して50%超の議決権を保有して子会社化したとしても、国内子会社の株式等の取得価額の合計額が自社の総資産の50%以下である場合（持株会社ではない場合）は、あくまで「銀行(保険)主要株主」等として取り扱われ、「銀行(保険)持株会社」等とは異なり、一般事業親会社グループには他業禁止規制が課せられない。

すなわち、銀行法・保険業法上の持株会社に該当し、かつ、銀行・保険会社を子会社（議決権の50%超）とした場合に限り他業禁止規制が課せられ、いずれかの基準を満たさない場合は他業禁止規制が課せられないこととなる。

こうした制度上の非対称性を背景に、金融業以外の一般事業を起源とする各グループ会社は、自らの事

号、第271条の22第1項第13号）、事業再生会社（銀行法第16条の2第1項第13号、第52条の23第1項第12号・保険業法第106条第1項第14号、第271条の22第1項第14号）、地域活性化業務（銀行法第16条の2第1項第14号、第52条の23第1項第13号・保険業法第106条第1項第15号、第271条の22第1項第15号）等が認められている。

なお、銀行(保険)持株会社の業務については、グループの経営管理とそれに附帯する業務に限定されている。

⁵ 銀行(保険会社)が融資の際、不動産を担保としている現状に鑑みれば、銀行(保険)業との関連から法定他業として不動産仲介業を認めることが当然のことと考えられるものの、業際問題化して調整未了のため認められていない。

⁶ 保険業法第2条第16項。なお、保険主要株主・子会社に関しては同法第2条第12項・第13項・第14項

⁷ 保険業法第97条～第100条、第106条、第271条の21・第271条の22

業展開が他業禁止規制によって制約されることを避けるため、銀行(保険)持株会社規制が適用されないよう、周到な財務・資本管理戦略を採っている。

例えば、図2に示す通り、ソニー⁸・楽天・イオン・KDDI(auじぶん銀行)・SBIHD(SBI新生銀行)の各グループにおいては、「銀行(保険会社)に対する保有株の議決権比率」かつ/または「銀行法・保険業法上の持株会社判定基準(総資産の額に占める国内子会社株式等の取得価額の合計額の割合が50%を超えるか否か)」という2つの指標のいずれかをコントロールして、銀行(保険)持株会社等に該当しないようにしている。^{9 10}

このような実態は、現在の規制体系が企業の最適な事業構造の構築を妨げていることを示唆している。とりわけ、将来的に一般事業会社が新たな金融サービスを提供しようとする際、他業禁止規制が課せられたままではイノベーションの重大な障害となる懸念があり、法体制の抜本的な再整備が急務となっている。

5. 銀行業・保険業を取り巻く環境変化と規制の見直しに向けた現状認識(十分条件)

他業禁止規制が銀行法で定められた旧銀行法制定時(1927年)・新銀行法制定時(1981年)と比較して、現在の銀行業・保険業を取り巻くマクロ経済・金融環境や規制・監督の枠組みは大きく変化している。日本の金融システムは、過去数十年の間、とりわけ1998年から2004年にかけて多くの金融機関が破綻した平成金融危機、2008年のリーマンショックに端を発した世界金融危機など、未曾有のシステム・リスク

⁸ ソニーフィナンシャルグループ(ソニーFGI)が2025年9月に上場を果たした理由の一つもここに関連している。金融事業体とその他の一般事業体ではビジネスモデルが根本的に異なり、金融事業は総資産を増やすことが収益に直結する一方で、一般事業会社は総資産を無闇に拡大させずROA(総資産利益率)を高めることが求められるため、グループ内での財務バランスの維持が困難となり、独立性を高める戦略を選択したことによるものと考えられる。

⁹ ソニーの場合、2025年9月29日にソニーフィナンシャルグループを上場した結果、ソニー(株)がソニー銀行に対して保有する議決権割合は20%未満となっている。同様に、イオン(株)についても傘下にある銀行の議決権割合を50%未満に抑えている。一方、KDDI・SBIHDについては、議決権割合では50%超となっているものの、持株会社判定基準を50%未満に抑えて、持株会社とならないようにしている。また、楽天グループ(株)の場合、楽天銀行の議決権保有割合は50%未満であるものの、楽天生命保険(株)・楽天損害保険(株)については議決権の100%を保有していることから、保険持株会社とならないよう持株会社判定基準を50%未満に抑えている。

¹⁰ 傘下に銀行・保険会社を保有する一般事業会社グループの場合、銀行・保険事業グループ全体の経営管理の役割を担う中間銀行(保険)持株会社を設けている例がある。例えば、ソニー・イオン・KDDIグループの場合は中間銀行持株会社を、ソニー・楽天・KDDI・SBIグループの場合は中間保険持株会社を設けている。なお、SBIグループでは3月26日にSBI地銀HDはSBI新生銀行の全保有株式を現物配当としてSBIHDに譲渡している。また、イオングループは2026年5月1日に銀行持株会社の再編を行う予定である。楽天グループでは、2026年10月を目途に、楽天銀行、楽天カード、楽天証券HD等のフィンテック事業全体を1つのグループに集約する組織再編について検討開始する旨を2026年2月に公表している。

を経験してきた。

これらの教訓を踏まえ、まずは国際的なルール策定機関であるバーゼル銀行監督委員会（BCBS）、保険監督者国際機構（IAIS）によって、自己資本比率規制・大口融資規制・国際保険資本基準などの健全性規制が段階的に導入・強化されてきた。これにより、金融機関グループにおける統合的なリスク管理体制は飛躍的に充実し、銀行・保険会社の健全性は高いレベルで確保されるようになってきている。同時に、預金保険制度をはじめとするセーフティネットも拡充・整備された結果、現在では、預金者の保護や金融システムの安定性を図るための体制はかなりの程度充実していると評価できる。すなわち、他業を「禁止」という強力な事前規制によって金融システムを守るという歴史的な役割は、現代の高度化された健全性規制によって後退しており、規制を見直すための十分条件を満たしつつあると言えよう。

これに加えて、他業禁止規制のもう一つの主要な目的であった「優越的地位の濫用（産業支配・機関銀行化）」や「利益相反取引」の防止についても、一律の業務範囲規制によって対応すべき課題ではなく、金融機関内における規律付け（金融機関内でのガバナンスや管理体制の整備）と第三者機関による事後的な監視によって対応すべき領域へと移行しつつある。

具体的に言えば、優越的地位の濫用については、これまでに大口融資規制の厳格化に加えて、課徴金制度が導入されるなど¹¹、独占禁止法の執行体制も強化されており、金融庁との緊密な協力の下、公正取引委員会による監視機能は一層充実してきている。

また、利益相反取引に関しても、銀行・保険会社自体によるチェック体制等の整備が進むとともに、金融庁・証券取引等監視委員会による監督・監視機能が充実してきており、業務範囲を制限するのではなく、これらの監視・監督体制を軸とした対応が中心となってきているのが現状である。マネーロンダリング等についても、一連のFATF勧告対応法の成立等により、対応は徐々に進展している。

6. 現状における問題の所在と解決の方向性（必要条件）

AI エージェントを始めとする技術進歩に伴い、商流(非金融活動)と決済(金融活動)の融合による金融サービス（BaaS等）の高度化などにより、金融・非金融分野間の垣根が急速に低下している現状において、既存の厳格な業務範囲規制を維持し続けることは金融産業におけるイノベーション促進を阻害する要因となり得る。これこそ、新たなビジネスモデルへの挑戦を制度的に抑制してしまう「チャレンジしないリスク¹²」を顕在化させるものとして認識する必要がある。

今後の金融インフラの発展のためには、金融機能に着目して金融サービスのアンバンドリング（分解）とリバンドリング（再結合）を行い、自らのビジネスモデルに沿った形で金融サービスの提供を柔軟に推進できる環境を整備することが不可欠である。非金融分野との融合による全く新しい高付加価値な金融サービスを創造するためには、銀行・保険会社が長年培ってきた資金力、顧客基盤、信用力といった経営資源を非金融分野の開拓に柔軟に投入できる環境を作らなければならず、新たな業務への進出を一律に禁止する現行の他業禁止規制は廃止する必要がある。

¹¹ 2010年施行の独占禁止法改正により課徴金制度を優越的地位の濫用にも拡大している。

¹² 2025年3月に金融庁から公表された「AI ディスカッションペーパー(第1.0版) —— 金融分野におけるAIの健全な利活用の促進に向けた初期的な論点整理 ——」において言及されている。

同時に、非金融分野の企業が金融ノウハウを活用して銀行(保険)業に参入する際にも、これまでの本業や新たな業務展開が銀行法・保険業法の他業禁止規定によって妨げられることのないよう、双方向での参入障壁を取り除く環境整備が求められる。

規制を見直す際の方向性を検討するに当たっては、第2節で述べた視点・留意事項、とりわけ「同一リスク・同一業務・同一規制」の原則を勘案することが重要である。例えば、一般事業会社が銀行(保険)業務を行う場合、リスク管理を徹底するためには、銀行(保険会社)の主要株主の認可を得る必要がある上、異業種リスクの混入を避ける観点から、親会社本体が直接に銀行(保険)業務を行う訳ではなく、別組織である子会社等が銀行(保険)業務を担う形式が採られている。

したがって、「同一リスク・同一業務・同一規制」の原則に鑑みれば、銀行・保険会社のグループであろうが、一般事業会社グループであろうが、子会社や兄弟会社など組織を法人格として分けることによってファイアウォール(リスクの遮断措置)を構築し、異業種リスクの混入によるリスクの伝播を一定の範囲内に封じ込めるアプローチが合理的であると言えよう。

また、金融機関の国際的な競争力を高め、イノベーションを最大限に促進する観点から、規制目的に合わせて金融規制を最小化(ミニマム・レギュレーション)する必要がある。

具体的に言えば、まずは他業禁止規制に関しては、健全性確保のため、事前に一定の業務を禁止して業務範囲を制限するという極めて強い規制を可能な限り排除する必要がある。また、優越的地位の濫用・利益相反取引の防止などコンプライアンス遵守に関しても、金融・非金融活動の融合による新たなビジネスの創造を促すためには、自由な業務遂行を妨げる事前規制を最小化し、「禁止行為の明確化と業務内容の報告・開示の徹底を通じた事後監視の強化とそのため体制整備」へと規制のパラダイムを抜本的に転換することが現状の課題を解決するために必要である。

7. 銀行業・保険業における業務範囲規制のあるべき姿

上述した環境変化と必要条件を勘案すると、銀行・保険業における将来の業務範囲規制に関しては、自己資本比率規制・大口融資規制・国際保険資本基準(国内ではソルベンシーマージン比率規制)をはじめとする「健全性規制によるリスク管理の厳格な運用」を大前提とした上で、一律に他業禁止という硬直的かつ強い規制に代わり、目的に見合った形で次に示す4つの措置を組み合わせた規制体系に転換すべき時機を迎えている。

第一に、銀行(保険会社)の子会社および銀行(保険)持株会社の子会社(銀行・保険会社から見れば兄弟会社)に対する他業禁止規制は撤廃する。

これにより、当該金融グループにおいては、傘下の子会社を通じて非金融ビジネスを展開したり、革新的なハイブリッドサービスを提供したりすることを可能とする環境が整備され、イノベーションが促進される。一方で、第6節で述べた通り一般事業会社が金融業に進出する際、直接本体で行うのではなく子会社を通じて行うのと同様の規律を金融機関にも求める観点から、銀行(保険会社)本体については、現行と同様に引き続き他業禁止規制を残すこととする。また、銀行(保険)持株会社については法令に規定されている通り銀行(保険)グループ全体のリスク管理を含む経営管理の役割を担っていることから、その運用に当たっては、コンプライアンス遵守を尊重しつつ、利用者保護・グループ全体の成長戦略に資する限り持株会社の保有する情報データ等を傘下の子会社において活用できるようにする。

なお、今後、銀行(保険会社)本体に付随業務として新たに他業を認める場合、本来業務との関連性が極めて高い分野に厳しく限定することによって、銀行(保険会社)本体への異業種リスクの混入を防ぎ、当該セグメントのリスク管理の徹底とファイアウォール（リスクの遮断措置）の実効性を確保する。

さらに、グループ全体の安全性を担保するため、連結自己資本比率規制や連結大口融資規制等の健全性規制については、より一層厳格な運用に努める。

第二に、銀行(保険会社)を子会社として保有する一般事業会社グループに対するグループ管理の徹底である。一般事業親会社の経営リスク等が、傘下の銀行(保険会社)に対して伝播することを遮断するため、当該一般事業親会社に対しては金融(銀行・保険)事業部門におけるリスク管理の充実を強く求める。すなわち、中間銀行(保険)持株会社を利用するなど、金融グループ全体としての経営の健全性を確保するための経営管理責任を明確化し、監督当局による継続的かつ効果的なモニタリングに資するよう、グループ構造の透明性確保を義務付ける。また、グループ内における利益相反取引の防止やAML/CFT（マネーロンダリング・テロ資金供与の防止）などのコンプライアンス遵守の徹底を求める。併せて、監督当局にはより実効的な監督を期待する。

第三に、事業会社等への出資に関する「持株比率規制（議決権の5%・10%・15%上限ルール）¹³」を撤廃する。その代わりに、国内基準行も含めてBCBS・CRE20¹⁴に基づく規制（一定の持株比率¹⁵を超える出資を行う場合、個別の投資額が自己資本の15%を超える、あるいは投資の合計額が自己資本の60%を超える部分について、自己資本比率規制上のリスクウェイトを1250%（全損扱い¹⁶）とする資本控除的なペナルティを課す制度）を厳格に適用する。これによって出資制限という絶対的な禁止ではなく、自己資本の範囲内での自己責任に基づく投資行動を促す市場メカニズムを活用したリスク管理規制に転換する。

第四に、次世代の金融規制インフラを事前規制に頼らずとも市場の公正性と利用者の保護が確実に担保されるものとするため事後チェック体制を整備・強化する。すなわち、利益相反取引・優越的地位の濫用を防止するため、アームズ・レングス・ルール¹⁷などを含む弊害防止措置に加えて、銀行・保険会社内部においてNeed to Know原則等に基づくチェック体制と業務内容の詳細な報告・開示体制を構築し、厳格に運用する。その上で、第三者機関（公正取引委員会・金融庁・証券取引等監視委員会）の協力体制の下、当該金融機関内における履行状況等に対する事後的な監督監視機能を強化し、違反行為に対しては厳正な措置を講じる。

¹³ 一般事業会社への出資比率の上限については、銀行単体として5%、保険会社単体として10%、銀行・保険持株会社グループとして15%に設定されている。

¹⁴ Calculation of RWA for credit risk Chapter20 -- Standardised Approach : individual exposures（信用リスクの標準的手法を規定した章）の略。

¹⁵ 例えば、銀行主要株主に該当する20%（役職員を兼職する場合等は15%）以上など。

¹⁶ 全損を仮定して、8%の自己資本比率規制をクリアするためには、 $100 \div 8 = 12.5 = 1250\%$ の自己資本が必要となる。

¹⁷ 銀行法第13条の2、保険業法第100条の3、第271条の21の3

8. 今後の課題と進め方

今回、分科会Cでは、当面の課題として他業禁止規制を中心とした業務範囲規制に焦点を当てて提言をまとめてきたところであるが、解決すべき課題は山積している。このため、経済主体別思考から金融機能別思考に転換した金融サービスの提供を基本とした次世代金融インフラのあるべき姿、そこに進むための道筋などについて、2026年度以降も引き続き検討を進めることとし、今後、中期的に取り組むべき具体的なテーマを決めていくこととする。

なお、AI技術を始めとしたデジタル技術は飛躍的に進化し続けており、金融活動・非金融活動が融合した形で新たな金融サービス（BaaS等）が次から次へと生み出される時代に突入してきている。したがって、銀行・保険会社に対する業務範囲規制（他業禁止規制等）などの法規制が金融サービスの創造の芽を摘むことがないよう、早急に次世代金融インフラにふさわしい環境が整備されることを期待する。

(以上)