

アメリカで問題視される銀行の影響力 ～ 抱合せ販売規制の実効性確保に向け取組み強化の動き ～

総合研究部 高崎 康雄



(要旨)

日本において、銀行窓口販売による保険商品の対象拡大が検討される中、取引先企業等に対して銀行の影響力行使が強まる懸念がある。

近年アメリカでは、銀行がリレーションシップ・バンキングへの方向を強めていることを背景に、銀行による影響力行使が問題視されており、監督機関をはじめとして実態調査が行われている。全米会計検査院は、抱合せ販売の違反事例を限定的であるとしつつも、違反が潜在化しやすい理由として監督規制の不備を指摘し、実効性強化に向けた提言を行っている。その特徴は、間接証拠の重視、窓口設置による顧客からの情報収集を柱にしていることである。

アメリカでの取組みが示唆することは、銀行による影響力行使が潜在化しやすく、弊害防止措置に過大な信頼を寄せることの危険性である。銀行の影響力が依然強いといわれる日本では、アメリカ以上に消費者保護に軸足を置いた議論が必要である。

はじめに

日本では銀行窓口における保険商品販売について、対象商品拡大に向けた検討が金融審議会で開始された。新聞報道を参考にすれば、肯定化する側の意見は、顧客の利便性向上に力点を置き、銀行による影響力行使等の弊害については弊害防止措置があれば消費者保護の確保が図られるという点に集約されるように思われる。

はたして抱合せ販売禁止規制を始めとする弊害防止措置があれば弊害は発生しないとみて良いだろうか。このような危惧を抱くのは、最近アメリカで銀行がリレーションシップ・バンキング(注1)への方向性を強めていることに端を発し、銀行による影響力行使が問題視されており、規制の実効性強化に向けた提言および取組みが行われているからである。今の所、アメリカで取上げられているのは、大手金融機関グループによる証券引受と融資の抱合せ販売であり、保険販売と融資の抱合せ販売という類型ではない。しかし、重ね売りにより顧客毎の収益性を改善したいという銀行側の動機は共通し、問題の本質は同根といえる。そこで、本稿ではアメリカで問題視されている内容と、改善が企図されている方向性を紹介したい。

(注1)平成15年3月に金融審議会金融分科会第二部会により発表されたレポートでは「リレーションシップ・バンキング」を「金融機関が顧客との間で親密な関係を長く維持することにより顧客に関する情報を蓄積し、その情報を基に貸出等の金融サービスの提供を行うことで展開するビジネスモデルである」としている。

リレーションシップ・バンキング化の進展により抱合せ販売の懸念増加

アメリカでは銀行による影響力行使の懸念を背景に、銀行による優越的地位を利用した他のサービス・金融商品の抱合せ販売を禁止する規制が、独占禁止法とは別に銀行監督法で設けられている(注

2)。昨年10月に、全米会計検査院（General Accounting Office、以下G A O）は、「銀行による抱合せ販売～実効性を伴う規制に向けての必要な手順～」と題する報告書を発表した（注3）。G A Oが抱合せ販売規制についてレポートを公表するのは初めてではないが、従来のものとは次の点で位置付けを異にする（資料1）。

最も大きな違いは、結論部分である。具体的には、従来のレポートでは抱合せ販売事例について顕在化しにくい側面を指摘しつつも違反事例は限定的であると結んでいたのに対し、今回の報告書では、違反事例が限定的である背景に監督規制の不備を挙げ、その実効性強化に向けた提言にまで踏み込んでいる。この点は、ほぼ同時期の昨年9月に監督機関が公表したレポートが、抱合せ販売規制違反となる事例は発見されなかった、法令遵守については概ね適切な手順を踏んでいる（外資系の銀行を1件を処分）、銀行は大口顧客に対する与信についての影響力を有していないとし、現行実務は監督規制を踏まえた対応がされていると結論付けているのに比べて、異なった現状認識を示した格好となっている（このように認識が分かれた要因について、G A Oは、監督機関による調査は広範な取引を網羅したものではない、顧客側から現況を聴取していないとして調査手法の差異を指摘している）。

資料1 抱合せ販売についてのG A Oレポート概要

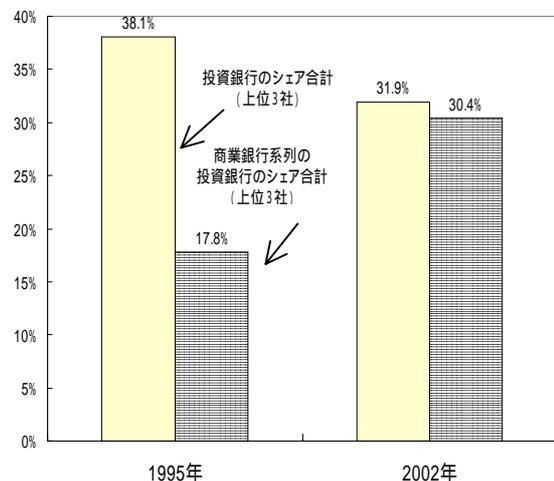
時期	内容	結論
1989年1月	銀行による優越的地位の濫用の可能性について調査。	利益相反行為の可能性を指摘したが、その抑制は既存の監督規制の枠組みで十分であるとした。
1997年5月	抱合せ販売の実態調査。	90～96年にかけての違反事例は3件に止まり、抱合せ販売の実態は限定的であるとした。ただし、違反事例が少ないことは、正式な報告自体が表面化しにくいこと、規制違反の特定が難しいことの2点を付記している。
2003年10月	同上	違反事例は限定的であるとした上で、違反が潜在化しやすい理由として監督規制の不備を指摘し、実効性強化に向けた取組みを提言している。

（出所）G A Oレポートより作成（以下、資料3まで同じ）。

次に注目されるポイントは問題意識の部分である。今回の報告書では、特に大企業向けの融資と証券引受の抱合せ販売が取り上げられている（資料2が示すように、商業銀行系列の投資銀行による社債・株式等の証券引受の市場シェアが急上昇しており、商業銀行による貸付との抱合せ販売の可能性が指摘されている）。

単純に考えると、銀行が影響力を行使しやすい先という観点からはリテイル顧客に焦点が当てられるべきではないかと思われがちだが、ホール顧客を対象に調査が行われた背景として、近年リレーションシップ・バンキングの機能を強めているアメリカの銀行の行動変化が指摘されている。つまり、銀行側で収益性向上を追求していく中で、顧客毎の採算性を維持するためには、与信または預金口座のような顧客情報を活用し、その他商品・サービスの重ね売りを進めて行くことが必要不可欠となっており、

資料2 投資銀行の証券引受シェア推移



特に大企業向けの貸付けについては通常収益性が低いため、リレーションシップ・バンキング化を強めるインセンティブが働きやすいというのである。実際に、大手金融機関では融資だけの低採算の法人取引であれば原則取引を打ち切るとの動きも生じている。

- (注2) 独占禁止法上の違反を主張する場合、販売者側に経済的優位があること、抱合せの対象となった商品について反競争的な影響があること等の要件を立証しなければならない。一方、立法当時から銀行による影響力を立証することは困難であると考えられたため、銀行持株会社法上の違反にはこのような要件は課せられていない。
- (注3) 全米会計検査院は、独立の立場から政府に政策を提案する機関。

抱合せ販売規制の実効性強化に向けて必要なことは

抱合せ販売の違反事例が少ない現状について、G A Oはその背景を 抱合せ販売の規則違反が特定しにくいという点と、 抱合せ販売の規則違反として監督当局に苦情の申立てがされる例の少ない点の2つの観点から捉えている(資料3)。

資料3 抱合せ販売規制の違反事例が少ない要因分析と対策

事象	要因	今後の方向性	提案者
抱合せ販売の規則違反が特定しにくい。	違反取引が明確でない。	ガイドライン策定により明確化。	監督当局
	貸付のデータが蓄積されていないため、検査官が個別条件を査定することが難しい。	監督当局によるデータ蓄積および分析。	
抱合せ販売の規則違反として申立てされる例が少ない。	抱合せ販売違反については文書等の証拠が少ない。	間接的証拠の重視。	G A O
	顧客側も通報に積極的ではない。	規制の周知徹底化と窓口設置による情報収集。	

前者の抱合せ販売の規則違反が特定しにくいという問題は、監督当局側に発生しているものである。このとき、 貸付を条件として、その他商品・サービスの購入を強要する、 その他商品・サービスの購入を前提に、与信条件を緩和するという抱合せ販売の違反類型に応じて、問題の所在は次のように異なる。

貸付を条件としてその他商品の購入を強要するケースの特定が難しい理由は、 どのような商品・サービスの組み合わせが違反取引に該当するのか、 どのような条件を付した場合が抵触するのか等の法令上の解釈の問題に起因する(注4)。この点については監督当局による検査を通じても、違反取引について個別銀行により法令解釈に幅が生じている、顧客側もどのような行為が違反取引なのか正確には把握していない等の実態が明らかになっており、昨年8月に法令解釈のガイドライン(案)を策定することで規制内容の明確化が進められている。

これに対し、さらにG A Oは与信条件を緩和するケースを問題視している。何故なら検査官が個別案件で緩和しているかどうかを判定する場合、市場レートを認識しなければならないために、違反取引の認定が難しく、規制はあっても実効性に欠けるという事態が生じているからである。問題への対処法として、G A Oは個別検査官の判断を円滑にさせるべく監督当局によるデータの蓄積および分析を行うことを提言している。

他方、後者の抱合せ販売に関する苦情の申し出が少ないという点は、上記と相違して顧客側の問題である。G A Oが顧客へのヒアリングを行った結果によれば、 通常、規則違反に該当する行為は、口頭で行われることが多いため、文書等の物理的証拠が少ない、 苦情の申立てを行えば、将来的な

与信条件または自己のキャリアが悪影響を受ける恐れがある等の事情が、顧客側に申立てさせることを控えさせている。このような問題の解決に向け、G A Oは、間接的証拠の重視、規制の周知徹底に加え、顧客とのコミュニケーションを円滑にするために顧客窓口の設置という手法を提言している。

G A Oが報告書で指摘したこのような現状認識について、最終的には監督当局側も賛同の意を示しており、基本的に提言内容を採用する方向性が示されている。

(注4) 貸付と預金口座等の銀行の伝統的商品同士の抱合せ販売については禁止されていない。禁止取引となるのは、伝統的商品と投資信託等の非伝統的商品の抱合せ販売であるが、このような取引であっても顧客の意思で購入する場合には違法とはされない。

弊害防止措置への過信は禁物

以上のアメリカでの議論をどのように考えれば良いであろうか。一つには、銀行による影響力行使が潜在化しやすい側面を示している。同時に、このことは弊害防止措置に過大な信頼を寄せることが誤りであることを物語っている。

アメリカでは80年代から90年代半ばにかけて金融業態間の競争が活発化したことを受けて、銀行の資産残高シェアは低下した。これに伴い、97年に公表されたG A Oの報告書は抱合せ販売を強要するような銀行の影響力も低下しているとの見方も紹介していた。ところが、今回の報告書で明らかになったのは、そのような見解は正しいものではなく、むしろ銀行が自己資本比率の改善を企図してオフ・バランスでの手数料収入拡大を進めていく中で消費者保護が疎かになる懸念である。

このようなアメリカでの懸念は、日本でもリレーションシップ・バンキングが志向される中、そのまま当てはまる。アメリカの事例から日本で再認識しなければならない点は、弊害防止措置の実効性を前提に販売対象商品拡大の議論を進めていくことの危険性である。換言すれば、今回のアメリカの取組みは弊害防止措置の実効性確保に支障を来している現状下で試行錯誤を重ねるプロセスを示したものである。与信機能を背景にした銀行の影響力が依然強いといわれる日本の現状を踏まえると、アメリカでの取組み以上に消費者保護に軸足を置いた慎重な議論を進めていくことが望まれよう。

たかさき やすお (主任研究員)