

規制の事前評価書（金融庁）

1. 政策の名称

銀行間の資金決済（資金清算）に係る制度整備

2. 担当部局

金融庁総務企画局企画課調査室

3. 評価実施時期

平成 21 年 3 月 5 日

4. 規制の目的、内容及び必要性

（1）現状及び問題点、規制の新設又は改廃の目的及び必要性

① 現状

リテールの資金決済に伴う銀行間の資金決済については、全国銀行内国為替制度（内国為替制度）がその中核を担っている。昭和 48 年の全国銀行データ通信システム（全銀システム）の稼働開始によりオンライン化を実現して以来、利用規模の拡大を続けており、我が国の経済社会において極めて重要な役割を果たしている。

② 問題点

内国為替制度は、現在、公益法人（銀行を構成員とする特例民法法人である東京銀行協会）により運営されている。その実質的な運営は、主要行による輪番制により行われているが、こうした運営では継続的・戦略的な意思決定を行いつらい、利用者ニーズに応じた迅速な対応を行いつらい等の指摘がある。このため、安全性・効率性を維持しつつ、利用者ニーズに対応した利便性の高いシステムを実現すべく、より公正性・透明性の高いガバナンス体制を構築することが望まれている。

また、内国為替制度の運営主体は、リテールの資金決済に係る債権債務の清算のため、複数の銀行間の為替取引に係る債務の引受けを行う清算機関としての役割を果たしている。清算機関は、各清算参加者（銀行）に分散している決済リスクを集中的に引き受ける存在であるため、その規則や手続が法的有効性を有し、その効果が予見可能であることが重要である。内国為替制度において行われる清

算の効果を一段と確実なものとするため、法的安定性の更なる向上を図ることが求められている。

さらに、米国サブプライム・ローン問題に端を発した国際金融・資本市場の動揺が続いている状況の下、国内外の決済システムに関しても相互依存関係が一段と強まっている。国際的にも、決済システムに関する制度整備の検討が行われており、我が国でも、銀行間の資金決済の清算機関について、適切な監督等を行うため、諸外国や証券決済における制度を参考に所要の制度整備を図ることが適当である。

③ 規制の新設又は改廃の目的及び必要性

上記の問題点を改善するため、複数の銀行間の為替取引に係る債務の引受けを行う清算機関について、免許制を導入するとともに、会計監査人等の必置、適切な遂行を確保するための措置、検査・監督規定の整備等、所要の制度整備を図ることが必要である。

(2) 法令の名称、関連条項とその内容

資金決済に関する法律案第4章

(3) 規制の新設又は改廃の内容

以下のような規制の新設又は改廃を行う。

資金清算業の創設	銀行間の資金決済において債務引受等により資金清算を行う主体（資金清算機関）の資格を免許制とし、報告徴取・立入検査、業務改善命令等の所要の検査・監督規定を設ける。
資金清算機関の業務範囲の制限	資金清算機関は、資金清算業及びその関連業務以外の業務については、承認を要することとする。
資金清算機関の業務委託に係る制限	資金清算機関は、資金清算業の一部を委託するに際して、内閣総理大臣の承認を要することとする。
資金清算業の適切な遂行を確保するための措置	資金清算機関に対し、資金清算業により損失が生じた場合に清算参加者がその損失の全部を負担する旨業務方法書に定める等、資金清算業の適切な遂行を確保するための措置を講じるものとする。
資金清算機関の役職員等に対する秘密保持義務等	資金清算機関の役職員等に対し、資金清算業及びこれに関連する業務に関して知り得た秘密の漏洩等を禁止する。
資金清算機関の不当な差別的取扱いの禁止	資金清算機関が特定の者に対して不当な差別的取扱いを行うことを禁止する。
定款又は業務方法書の変更の認可	資金清算機関に対し、定款又は業務方法書変更の際に認可を受けることを義務付ける。

5. 想定される代替案

資金清算機関について登録制とする。なお、その他の事項は原則として本案と同様

とする。

6. 規制の費用（代替案における費用も含む。）

（1）遵守費用

① 本案

免許申請に係る事務費用、業務方法書作成等の費用、行政機関への報告に係る費用等の費用が発生する。

② 代替案

登録申請に係る事務費用、業務方法書作成等の費用、行政機関への報告に係る費用等の費用が発生する。

（2）行政費用

① 本案

免許に係る事務費用、検査・監督費用が発生する。

② 代替案

登録に係る事務費用、検査・監督費用が発生する。

（3）その他の社会的費用

① 本案

新たな費用は発生しない。

② 代替案

新たな費用は発生しない。ただし、資金清算機関は銀行間の資金決済という極めて公共性の高い業務を担う社会インフラであるところ、一定要件を満たせば参入可能な登録制では、資金清算業の適正かつ確実な遂行を確保することができず、資金決済の円滑を損なうおそれがある。

7. 規制の便益（代替案における便益も含む。）

① 本案

資金清算機関について、公正性・透明性の高いガバナンス体制が確保されるとともに、資金清算の法的効果をより明確化する措置を講じることにより、銀行間の資金決済システムの安定性が向上する。

② 代替案

本案と同様に、資金清算機関について、公正性・透明性の高いガバナンス体制等が確保される。ただし、登録制とした場合、上記6（3）②のとおり、資金決済の円滑を損なうこととなり、その効果が減殺されるおそれがある。

8. 政策評価の結果（費用と便益の関係の分析等）

（1）費用と便益の関係

本案の場合、資金清算機関における免許申請等の遵守費用及び検査・監督等の行政費用が発生する一方で、資金清算機関について公正性・透明性の高いガバナンス体制が確保されるとともに、資金清算の法的効果をより明確化する措置を講じることにより、銀行間の資金決済システムの安定性が向上する。これら資金決済システムの安定性の向上等という便益の効果は広く国民経済全般に及ぶものであり、新たな費用の発生というマイナスの効果を上回ると考えられることから、本案は適当と考える。

（2）代替案との比較

資金清算機関について免許制とした場合も登録制とした場合も、行政機関が事前に法令で定められた基準に基づいて審査を行い、適格性が認められた者に免許付与又は登録が行われることとなるという点では同様である。しかし、登録制は原則として具体的な一定要件を満たせば登録を受けられる性質のものであるのに対し、免許制は人的構成など具体的な一定要件を定めるのが困難な基準に基づいて審査する必要があり、そういった基準を満たして初めて免許が付与されるべき性質のものである点が異なる。例えば銀行については、銀行法において免許制を採用しており、銀行経営の基礎的条件とともに、銀行経営が公共性に反しないように人的構成についても審査する必要があるとされている。

資金清算機関は、銀行間の資金決済という極めて公共性の高い業務を担う社会インフラである。銀行間の資金決済に係るリスクを集中的に負担することとなるため、その業務が適正に遂行されない事態が生じた場合には、資金決済に多大な支障を及ぼし、ひいてはシステムック・リスクの顕在化に発展するおそれがある。こうした金融システムにおける資金清算業の役割の重要性にかんがみれば、銀行と同様に免許制とすることが適当であり、一定要件を満たせば直ちに参入可能な登録制では資格として不十分である。また、登録制とした場合に発生が想定される社会的費用は看過できないと考えられる。

9. 有識者の見解その他関連事項

金融審議会金融分科会第二部会報告書「資金決済に関する制度整備について—イノベーションの促進と利用者保護—」（平成21年1月14日公表）において、銀行間の資金決済について、適切な監督等を行うため、所要の制度整備を図ることが必要であるとされている。

10. レビューを行う時期又は条件

資金決済に関する法律案の施行後5年を経過した場合において、この法律案の施行状況等を勘案し、資金決済に関する制度について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

11. 備考

なし。