

新たな金融環境に対応した金融行政の方向性について ～決済及び金融仲介サービスの向上～

金融庁総合政策局長 森 田 宗 男

金融庁では、「金融行政の実践と方針」を毎年公表しているところですが、本日は、その進捗状況をも踏まえて、金融行政がどういう方向に進もうとしているのかについて説明させていただきます。

一、利用者を中心とした新時代の金融サービス

令和元事務年度「金融行政の実践と方針」で進めようとしている内容ですが、まず一つ目が「金融デジタルイノベーション戦略の推進」ということで、イノベーションに向けたF i n T e c h等に関することが示されています。二つ目が「多様なニーズに応じた金融サービスの向上」ということで、国民の安定的な資産形成等に関することが示され、三つ目が「金融仲介機能の十分な発揮と金融システムの安定の確保」ということで、地域金融機関に関することが示されています。

この3点を大きな柱として推進していますが、さらに「世界共通の課題の解決への貢献と国際的な当局間のネットワーク・協力の強化」という国際業務に関すること、そして「金融当局・金融行政運営の改革」という金融庁自身の改革のことで、金融庁の組織改革のほか、検査・監督の見直し、具体的には金融検査マニュアルの廃止に伴う検査・監督の態勢整備に取り組むこととしています。

従って、「金融育成庁」として、金融サービスの多様な利用者・受益者の視点に立った「3+2」の取組みを推進し、より豊かな国民生活の実現を図っていききたいと考えています。

二、金融デジタルイノベーションの進展

近年は、生活面ではあらゆるモノ・コトがデジタル情報化し、ビジネス面では金融だけでなく生産・流通・販売に至るまで、さらに行政においても隅々までデジタルが適用されるデジタルイノベーションが加速しています。特に、電子マネーの拡大や電子モール市場の情報を活用した出店者向け融資が一般的になり、モバイル送金で相手の銀行口座を知らなくても無料送金できたり、ホールセールとリテールの分野ではA Iによるビックデータ解析を活用した融資が行われ、さらにはビットコイン等の仮想通貨の登場やリブラの動きなども注目されています。

このように金融を取り巻く環境は大きく変化しており、ITを活かした決済等の金融サービスを切り出し（アンバンドリング）、eコマース等の業務と部分的に組み合わせる（リバンドリング）など、新しいプレーヤーが金融分野に進出してきています。また、情報の蓄積・分析が量・質ともに飛躍的に増加・向上し、情報の利活用が進展することにより、ビジネスも革新的に変わる可能性があると思います。

(1) デジタライゼーションの進展による変化

これまでは、限られた顧客情報を蓄積しても、データ量やその活用に限りがあるため、富裕層と大企業向け以外のテーラーメイドはコストに合いませんので、供給側の論理によるいくつかのマス定型商品を作って提供するという、いわゆるBtoC型のビジネスモデルが一般的だったと思います。

しかしながら、生活のデジタル化が進むとともに、顧客のライフログが自動的に蓄積されたり、AIによるビックデータの解析・学習が可能になれば、将来的には、深度ある顧客情報の蓄積が進み、テーラーメイドのマス化が可能になると思います。これは、カスタマー・エクスペリエンス（Customer Experience）と言われるものですが、顧客側からの情報発信を丁寧に拾い上げて、商品やサービスをテーラーメイドのマス化をして提供することにより、共通価値の創造が可能となり、いわゆるCtoB型のビジネスモデルが一般的になるのではないかと考えています。

(2) 新たな価値の創造

そうすると、供給側の論理によるマス定型商品を従来の販売網で販売するというよりは、顧客情報に根ざしたきめ細かな対応ができるようになるわけです。つまり、金融サービスと非金融サービスを組み合わせ、アンバンドルとかりバンドルしながらサービスを提供することが可能になるということです。

今までは、入口審査を中心として、情報の非対称性やモラルハザードのため、狭い範囲の顧客に高い金利・保険料・手数料でサービスを提供していたものから、今後は、事後モニタリングの活用により情報の非対称性やモラルハザードを克服して、広い範囲の顧客に薄利多売でサービスを提供することが可能になりますし、生活や経営改善のためのインセンティブやアドバイスもきめ細かく提供することができると考えています。

(3) 新たなサービスの担い手

このような変化が進んでくると、従来は、店舗網・システム・バランスシートなど資本集約型の生産要素が力の源泉でしたが、スマホやブロックチェーンによる分散化・代替・低廉化の動きを経て、かつての力の源泉が土管化・レガシーアセット化してしまうこともあり得ます。あるいは、包括的な品揃えによる総合採算でフルラインの商品・サービスを提供するものから、アンバンドリングによる価格破壊が進んで異業種が金融業に参入することにより、いろいろあるフルラインの中から儲かるものだけを取り出して、商品・サービスを提供していくモノライン業者が出てくるのではないかと考えています。

(4)新しいネットワークの姿

従来の金融システムのネットワークの姿は、金融機関がハブの中心になって顧客と顧客を結び付ける「金融機関ハブ型」の形だったと思いますが、この場合、監督当局としては金融機関を監督することで足りていたわけです。今後の金融システムのネットワークの姿は、F i n T e c h等の進展により金融・非金融のリバンドリングが広がれば、顧客とのインターフェイスを担う企業が顧客ニーズに沿ってサービスを組み合わせて提供するという「インターフェイス企業中心型」が合理的であり、さらにはブロックチェーン技術による分散処理等が進展すれば、顧客が直接取引所に参加する「取引所型」やルール設定等を担う仲介役の下で顧客同士が直接取引を行う「分散型」といった形でサービスが提供されるようになると思われます。そうすると、当局としても今後どのように金融の安定化や利用者保護を図っていくのかがチャレンジになると思いますが、また、金融機関としても「分散型」の中で、どのように自身を位置付けていくのかがチャレンジになるのではないかと考えています。

(5)当局の考え方

そうした中で金融庁として何をしていくかということですが、大きく分けて3点あると思っています。まず1点目は、F i n T e c hといった技術革新が進展しますので、顧客に対するよりよいサービスの提供につなげていくために、前広な環境整備や障害除去を行うという役割があります。

2点目は、繰り返しになりますが、新しい金融商品・サービスの提供のことを考えると、金融システムのネットワークの姿が変わってきますので、タイムリーかつ過不足のない弊害防止策を講じたうえで、今後どのように金融の安定化や利用者保護を図っていくのかという課題を克服する必要があります。さらに3点目は、これまで強みだった店舗網や資本集約型の生産要素がレガシーアセット化していくことになれば、まさにレガシーアセットを抱えながら新しい時代に対応せざるをえない金融機関に対し、フォワードルッキングな経営判断に基づく処理をどのように懲遷していけばよいのかという課題があります。

いずれにしても、最終的には、「経済の持続的な成長と安定的な資産形成を通じた国民の厚生増大」への寄与を基準に判断していくことになると思います。

(6)金融デジタルイゼーション戦略の推進

令和元事務年度「金融行政の実践と方針」のトップ項目に掲げている「金融デジタルイゼーション戦略の推進」については、重点5分野の新たな取組みを考えています。

①データ戦略の推進

金融機関は質の高い顧客データを有していますが、そうしたデータの利活用を促進して、新しいビジネスやサービスの提供につなげていくことを推進したいと考えています。令和元年6月に法改正が行われ、銀行の情報をマネタイズすることが認められましたので、情報銀行の活用も含めた金融機関の取組みを促進していきます。また、令和元年1月

に開催された世界経済フォーラム年次総会（ダボス会議）で安倍総理がデータ・フリー・フロー・ウィズ・トラスト（Data Free Flow with Trust）を提唱されましたので、トラストの部分は利用者保護としても重要ですので、この点についても検討していきたいと思えます。

②イノベーションに向けたチャレンジの促進

新たな顧客向けのより良い金融サービスの提供ということで、これを後押しするために、昨年よりFinTech Innovation HubやFinTechサポートデスクを立ち上げています。まさに、新たな金融サービスの創出を目指す際に、法令解釈等の問題が生じるわけですが、そうした時にサポートしていくということです。通例であれば、金融庁に法令解釈を求めた場合、早くても1ヵ月を要し、2ヵ月、3ヵ月かかることもあるわけですが、FinTechサポートデスクに照会していただければ、とりあえず5営業日以内に何らかのレスポンスをすることとしています。これまでの統計では、だいたい5営業日以内に回答するという目標は達せられているようです。

なお、このFinTech Innovation HubやFinTechサポートデスクについては、異業種から金融業に参入する多様なプレーヤーを助けるための仕組みだと思われがちですが、当局としてはそんなつもりはなく、既存の金融機関の皆さんにも使っていただくことを歓迎しています。

③機能別・横断的法制の整備

デジタルライゼーションに伴う金融サービスの変容に対応するため、機能・リスクに応じた金融法制を整備したいと考えています。具体的には後述しますが、決済分野の横断化・柔構造化や横断的な金融サービス仲介法制の実現を目指しています。

これは、一言で言えば、現状では業法が縦割りになっていますが、決済の分野を中心に新たな参入の動きなどがありますので、こうした縦割りの業法を打破して、より良い金融サービスを提供するためには、どのような制度改正が必要かを検討するということです。

④金融行政・金融インフラの整備

民間の方々は効率性を増すために、例えば、ペーパーレス化を推進していると思いますが、役所に提出する書類が紙ベースになっていると、せっかくの取組みをくじくこととなりますので、効率的な行政・デジタルライゼーションの基盤を整備する必要があります。そこで、RegTech/SupTechといったエコシステムの具体化に向けた取組みを開始したところです。

⑤グローバルな課題への対応

サイバーセキュリティへの対応やブロックチェーンなど最新技術の動向把握に取り組みます。例えば、繰り返しになりますが、今までの金融サービスでは中心的に管理する人がいましたから、当局としてはそこを監督すれば足りていたわけですが、分散型の金融シス

テムではそういう中心的な人がいないわけです。この場合、どのようにガバナンスを効かせたらよいかについて議論をするため、令和2年3月、有識者、技術者、当局関係者などがメンバーとなってガバナンスフォーラムを開催することとしています。

また、暗号資産に関連した新たな構想の出現を踏まえた対応ですが、これは典型的にはフェイスブックのリブラなどを念頭に置いています。とりあえず、リブラは各国当局の懸念がグローバルに払拭されるまでは参入を許さないという方向性をG20で表明したわけですが、同時に中央銀行のデジタルカレンシーを出すという動きなどもありますので、そうした点についての対応も検討を進めていかなければならないと考えています。

(7)「決済法制」と「金融サービス仲介法制」

令和元事務年度において、デジタルライゼーションに伴う金融サービスの変容に対応するため、二つの制度改正を考えています。一つが「決済分野の横断化・柔構造化」、もう一つが「横断的な金融サービス仲介法制」ですが、機能・リスクに応じた金融法制の整備を図ることとしています。

①決済分野の横断化・柔構造化（決済法制）

主に資金移動業による送金に係る改正ですが、現状、資金移動業の法律上の定義は、「銀行以外の主体が行う決済業務であって少額のもの」とされ、その少額の定義は政令で100万円以下と定められています。

金融審議会において、利用者ニーズとして高額の送金需要も増えてきており、100万円の上限を緩和すべきではないかという意見がありました。他方、統計をしてみると、資金移動業の実際の使われ方は、ほとんどが10万円とか5万円といった少額なものが多く、金融システムの安定上それほど懸念がありませんので、そういった少額を取扱う事業者に対しては規制緩和ができないかという意見もありました。特に、高額の資金移動業については、これはまさにホールセールの為替決済を認めるということであり、なおかつ預かった余資を運用したり貸出に回したりすることになれば、それは銀行業そのものということになりかねないわけです。また、高額決済を行うとなると、金融システムの安定にも直結してきますので、それらをどのように考えたらよいかの焦点になりました。

令和元年12月20日に公表された金融審議会「決済法制及び金融サービス仲介法制に関するワーキング・グループ」の報告書には、キャッシュレス時代の利用者ニーズに応え、利便性が高く安心・安全な決済サービスを実現するため、柔軟かつ過不足のない規制を整備すべきとされています。

資金移動業の中で、「高額」（100万円超）送金を取り扱う事業者については、新しい類型を創設して、従来の登録制から認可制へ少し厳しい規制に移行することとされました。また、具体的な送金指図を伴わない資金の受入れを禁止することとされ、瞬間タッチで資金を預かるのは構わないのですが、資金を滞留させてはいけないということになりました。

現行規制を前提に事業を行う事業者については、利用者資金残高が送金上限の100万円を超える場合、事業者が送金との関連性を確認し、無関係な場合は払出しをすることとされました。要は、手許に資金を滞留させて余資運用をさせないようにしたということです。

少額（数万円程度）の送金を取り扱う事業者については、現状では利用者資金について、供託等の保全を求めています。今回の規制緩和で、自己の財産と分別した預金での管理を認めることとしました。ただし、監査はしっかり行うという条件付きの規制緩和になります。

②金融サービス仲介法制

金融サービス仲介法制の整備については、スマホ等で投資信託や保険を買ったりすることが、一人の登録仲介業者がワンストップで行うことができないかという問題意識がありました。例えば、現状では、銀行業務の代理は銀行代理業者または電子決済等代行業者、投資信託等を買う場合は金融商品仲介業者、保険を買う場合は保険仲立人や保険募集人というそれぞれの制度があり、それぞれが銀行や証券会社、保険会社に紐づけされています。

何か問題が起こらないように、親元の銀行や証券会社、保険会社が代理業者を指導・監督することになっており、何か問題が発生した場合には監督責任は免れないという、いわゆる所属性と指導性を確保することで利用者保護を図ってきたわけです。この所属性と指導性といったものを緩和することになりますので、利用者保護との兼ね合いでどういう形で認めたらよいか課題になっていました。

先述の金融審議会「決済法制及び金融サービス仲介法制に関するワーキング・グループ」報告書には、多様な金融サービスの提供をワンストップで受けられる利便性の高い金融仲介サービスを実現する観点から、このようなサービスを提供しようとする仲介業者に適した業種を創設すべきとされました。

新たな仲介業の創設ということで、業種毎の登録を受けずとも、一つの登録で銀行・証券・保険全ての分野での仲介が可能になります。また、特定の金融機関への所属を求めずに、業務上のパートナーとして金融機関と連携・協働する関係ということになります。従って、これにより、金融機関は、仲介業者に指導等を行う業務や、仲介業者が顧客に加えた損害を原則として賠償する責任を負わないことになりますので、指導性や所属性というものが緩和されることになるわけです。

それでは利用者保護をどのように図るのかということですが、業務範囲は、銀行・証券・保険分野の金融サービスのうち、仲介にあたって高度な説明を要しないと考えられるものの媒介に留まりますので、リスクの高い複雑な商品ではないものに限るということで利用者保護が図れることになります。

参入規制については、賠償資力の確保に資するよう、事業規模に応じた額の保証金の供託等を義務付けています。従来は、何か問題があれば、親元の銀行や証券会社、保険会社

が原則として賠償する責任を負っていましたが、そこを緩和しましたので、保証金の供託等を義務付けたということです。

行為規制としては、仲介する金融サービスの特性に応じて必要な規制を過不足なく適用するアクティビティ・ベースの規制体系を志向しています。具体的には、①顧客資産の受入れの禁止、②顧客情報の適正な取扱いの確保、③仲介業者の中立性の確保（手数料の開示等）、④顧客に対する説明義務を課しています。

この「決済法制」と「金融サービス仲介法制」については、一本にまとめた上で次の通常国会に提出・審議されることになっています。

三、金融仲介機能の十分な発揮と金融システムの安定の確保

(1) 地域金融機関を巡る経営環境

地域金融機関を取り巻く環境の変化についてですが、都道府県別の生産年齢人口の減少率（2016年～2030年）を見てみると、今後、日本の総人口が減少することが見込まれており、特に生産年齢人口が減少していきます。その中でも、生産年齢人口が20%以上減少する地域が注目されています。一方、10年国債利回りの推移を見てみると、日本やドイツはマイナス金利に沈んでいる状況にあることをご存知のとおりです

地域銀行の決算の状況を見ると、コア業務純益は貸出利鞘の縮小から低下傾向で推移しています。特に、2016年度から信用コストが増えてきて、それに引っ張られる形で当期純利益も低下傾向にあります。信用コスト率は、リーマンショック後に金融円滑化法を適用したことにより、過去の平均と比べて極めて低い水準で推移しており、引当金の戻り益で決算を支えてきたわけですが、2017年度以降は信用コスト率が上昇していますので注視していく必要があると思っています。また、地域銀行の有価証券保有高は約80兆円（2019年3月末）ありますが、そのうち運用する国債・地方債の約4割が今後3年以内に償還を迎えることになっています。これを借り換えという形で新たに国債・地方債に再投資しても、マイナス金利が適用されていますので、ますます運用環境は厳しくなると思われます。

従って、今後とも、地域金融機関の経営体力やリスクコントロール能力に見合ったリスクテイク等の観点も踏まえてモニタリングを行い、持続可能な収益性と将来にわたる健全性の確保の観点から懸念がある場合には、早期警戒制度を活用し、早め早めの経営改善を促していくこととしています。

(2) 金融仲介機能の発揮状況

金融庁としては、地域金融機関には金融仲介機能を発揮していただき、顧客に向き合っ
て、顧客を再生させることや、顧客の業務を拡大させることを通じて、金融機関自身の営業基盤の確立と持続的なビジネスモデルの確立をお願いしてきたところです。そうした取り組み点がどれくらい現場で有効に刺さっているのか、金融機関の取組みの評価を把握するため、企業アンケート調査を行いました。

平成30年度の企業アンケート調査の結果によれば、「経営課題等を聞いてくれる」と回答した企業が82%ありました。また、「フィードバック内容に納得感がある」と回答した企業は53%でしたが、この53%の企業のうち、取引金融機関との取引継続を強く希望した企業が86%ありますので、金融機関の取組み努力が取引先企業にも伝わり、安定的な顧客基盤の確保に寄与しているのではないかと考えています。

他方で、借手企業への「過去1年間について、取引金融機関の担当者は、貴社を訪問した際、どのようなことをしてくれましたか」という質問をしました。企業側としては、経営改善支援サービスの提案を受けたい、あるいは、人材の育成や確保について相談にのって欲しいという要望も多いのですが、実際に提案を受けたサービスをみると、金融機関からは資金繰りの相談や融資の提案を受けた企業が約6割と非常に多くなっていますので、その点がまだミスマッチになっていると考えています。従って、金融機関には、企業ニーズのくみ取りとこれに応じた各種サービスの提供が期待されるところです。

(3)地域金融機関の対応と課題

地域金融機関は、安定した収益と将来にわたる健全性を確保し、金融仲介機能を十分に発揮することによって、地域企業の生産性向上や地域経済の発展に貢献することが求められています。金融庁としては、持続可能なビジネスモデルの構築に向けた地域金融機関の経営のあり方ということで、PDCAをしっかりと回していただくことをお願いしています。

そのため、まずは地域金融機関の経営者は確固たる経営理念を確立し、それに整合的な経営戦略や経営計画を策定する必要があります。そして、経営陣は経営理念を現場に浸透させ、本部はコスト・リターンのバランスの確保や営業店との連携強化を図ります。営業店においては、顧客本位の営業を進め、経営戦略の着実な実行に努めます。Checkでは、その進み具合を社外取締役を交えた形で評価・進捗管理を行い、経営理念と実践の整合性をチェックします。さらには、経営戦略の実践を阻害する要因を特定します。最後のActionでは、そうした阻害要因に対する改善策の策定・実行をするというPDCAの実践を図ることが重要と考えています。

要は、経営陣が明確な経営理念を示し、本部は営業店を通じて顧客本位の営業を進め、それと共に金融庁や取引先顧客の間で対話を行ったり、顧客の声を吸い上げるなど、PDCAを進めることによって、金融機関の将来にわたる健全性の確保や、金融仲介機能の十分な発揮につなげていただきたいということです。

金融庁は、今事務年度のキーワードである「心理的安全性」を確保しながら、地域金融機関の各階層（経営トップから役員、本部職員、支店長、営業職員）や社外取締役とフラットな関係で本音が言い合える対話を実施したいと考えています。

(4)地域経済エコシステムの推進

金融庁自身も金融育成庁として、地域課題解決の取組みを支援するという意味で、いくつか取り組んでいることがあります。

まず、平成30事務年度に金融庁内の若手職員が立ち上げた地域課題解決支援チームのメンバーが、地域課題のある現場に飛び込んで、地方と中央、官と民の結節点となって地域課題を解決するため、施策の共同企画・実施を行っていく取組みを進めています。令和元事務年度は、それらを横断的に支援する地域課題解決支援室を創設して、それぞれの支援チームの活動やノウハウ、情報を組織として蓄積し、横展開できるような取組みも行っています。

また、地域生産性向上支援チームは、昨事務年度、特に東北地方で地域企業の現状や産業構造等を知らない、地域金融機関が果たすべき役割も見えてきませんので、できれば地域の産業連関表などのようなものが作れないかという大きな野心を抱いて、地域企業の現状や産業構造等に関する幅広い情報収集や関係構築を試みたところです。

さらに、地域課題解決支援チームの活動として、地方創生に関心のある公務員と金融マンとの交流会であり、コミュニティの形成支援を行う「ちいきん会」を発足させています。具体的には、福島地域における課題として、首都圏の販路開拓等に詳しい人がいないということが分かりましたので、「新現役交流会2・0」を立ち上げて、例えば、地域の中小企業の経営課題解決のためにアドバイスする人材とか、パートタイムで活動を手助けする人材を見つけるために、令和元年11月28日に交流会を開催しました。また、「ちいきん会 熊本ダイアログ」では、起業・創業支援をするような枠組みを作りたいということで、地域課題への対応策を提案するために公的な会議（がんばろう！くまもと経営支援ネットワーク連携会議）を開催しました。

(5)金融仲介機能の発揮に向けたプログレスレポート

金融育成庁としての、地域金融機関の企業支援機能の向上と、これを通じた地域経済への貢献のための直近1年間の取組みを、「金融仲介機能の発揮に向けたプログレスレポート」として整理・公表しています。

先ほども一部を紹介しましたが、平成27年度から企業アンケートを実施しており、今までの取組みが企業側にどのように届いているかについて、忌憚のない意見を聞かせていただきました。総論として言えば、取引金融機関は自社の経営課題について話を聞いてくれるという回答が多かったものの、企業支援等に関する厳しい意見も聞かれました。例えば、「支援実績件数を稼ぎやすい企業ばかりに注力して、企業支援活動がノルマ化しているのではないか」、「困ったときには税理士等に相談して対応策が固まってから、金融機関に金利や借入条件の交渉を行うので、金融機関は相談相手ではなく、交渉相手と考えている」、「業務改善計画の策定時に経費削減ばかり提案してくるので、返済原資の確保のためだけに使われているのではないか」という声があったり、「創業支援について相談窓口等を設置しているが、自ら情報を拾いに行くという印象はない」といった意見が聞かれました。

(6)地域金融機関の持続可能なビジネスモデルの構築に向けたパッケージ策

①地域銀行における競争政策のあり方

地域銀行による地域におけるインフラ的サービスの維持と地域経済・産業の再生を図るため、「成長戦略実行計画」に基づき、独占禁止法の適用除外に係る特例法の制定に向け関係省庁として協力していきます。これは、長崎県における地域銀行の経営統合に端を発した貸出シェアの問題ですが、独占禁止法の適用除外を認める特例法を次期通常国会に提出する方向で進んでいます。

②地域金融機関の業務範囲に係る規制緩和等

金融機関が一般事業会社の議決権の5%を超えて保有することは禁じられています(5%ルール)が、地域企業の生産性向上等に向けた金融機関の取組みをサポートするため、地域活性化や事業承継等を円滑に実施するための議決権保有制限の緩和や、地域商社への5%超の出資を可能にするなどの業務範囲に関する規制緩和等を実施しました。

また、金融機関の人材配置について、一定の職務に長く在籍すると、いろいろ不祥事が起こりやすいということで、当局としては、これまで人事ローテーションや職場離脱制度等を適切に実施することを求めてきています。しかし、これが顧客本位の業務運営の観点からはむしろマイナスになる側面もあるのではないかという意見もあります。確かに、コンプライアンスやリスク管理の手法は人事ローテーションを回す以外にも方法がありますので、金融機関が人材育成や良質な顧客向けサービスの提供に取り組みやすくするため、人事ローテーション等に関する監督指針の規定の見直しを行ったところです。

さらに、ダブルギアリング規制については、金融機関が他の金融機関に出資を行うと、金融システム全体としての基盤の強靱性が強くないにも拘わらず、見かけ上は自己資本比率が高く見えることから、自己資本比率規制上は出資元の自己資本から控除することになっています。しかしながら、持続可能な収益性や将来にわたる健全性に課題がある先への出資等についても、地域の金融仲介機能の継続的な発揮に資する一定の出資等については、特例承認の対象とすべく告示等の改正を行うこととしています。

③経営者保証に関するガイドライン

「経営者保証に関するガイドライン」の活用状況を見ると、新規融資に占める経営者保証に依存しない融資の割合は全体としては上昇しており、その割合が50%を超えている金融機関もあります。一方、事業承継の際に、新旧両方の経営者から個人保証を取る慣行が一部の金融機関に依然として残っており(いわゆる二重徴求が18・6%)、これを無くすべくKPIを設定して取り組んでいきたいと考えています。

なお、地域銀行に対する「経営者保証に関するガイドライン」のアンケート調査では、ガイドラインの活用を促進させることでのデメリットを聞いています。要は、「経営者保証の二重徴求を取らなければどういふことに繋がりますか」との質問に対し、経営者の規律付けの低下を懸念する意見が52%ある一方、取引先企業の財務内容の悪化に繋がることを懸念する意見は2%しかありませんでした。まさに、財務内容の悪化に繋がることを懸念して二重徴求しているというよりは、経営者の規律付けの低下を懸念して徴求していることが見て取れます。

他方で、令和2年4月からは、第三者保証の利用が制限される改正民法の施行が控えていますので、前倒しの対応が求められますが、「経営に関与していない旧経営者からの保証徴求を避けるための対策を実施しているか」を聞いたところ、「問題意識はあるが、まだ実施できていない」と答えた地域銀行が53%と過半数を占めています。従って、この点は、金融庁としても金融機関との対話を続けながら対応を検討していきたいと考えています。

④将来にわたる規律付け・インセンティブ付与

預金保険料は対象金融機関の預金量に同一の預金保険料率を乗じて算出されますが、財務等の健全性が高い金融機関については保険料率が低く、逆の場合は保険料率が高いという可変料率も考えられます。ただ、前回の金融危機の際に預金保険法の大改正を行って、制度上は可変料率の導入が可能ということになってはいますが、当時の金融環境を考えますと、いろいろな風評が立って金融システムの安定を欠くことになってはいけないということで導入が見送られました。

令和元事務年度「金融行政の実践と方針」において、地域金融機関の将来にわたる健全性を確保するための規律付け・インセンティブ付与としての機能も視野に入れ、現行制度を前提としつつ、預金保険料率のあり方の方向性について、関係者による検討を進めていくこととしています。

⑤地域金融機関のガバナンス機能の向上

金融機関と当局の双方が共通の課題認識を持って、その解決に向けてより一層具体的かつ深度ある対話を行い、金融機関内での自発的な議論が活発に行われるよう、いわば地域金融機関版のコーポレートガバナンス・コードに近いような、金融機関の経営・ガバナンスの改善に資する主要論点（コア・イシュー）を策定し、それを基に対話をしていきたいと考えています。

⑥持続可能なビジネスモデルに関する探究型対話の実践

当局としても、地域金融機関を巡る環境が厳しいことは承知していますが、「あれができていない」とか「これをしなさい」といった上から目線で言うのではなく、同じ目線に立って問題認識を共有して、一緒に気づきを求めていくという探究型の対話を実施したいと思っています。それを行うためには、繰り返しになりますが、「心理的安全性」を確保することが極めて重要だと考えています。

四、多様なニーズに応じた金融サービスの向上

～最終受益者の資産形成に資する資金の好循環の実現～

(1)家計金融資産の現状

最終受益者である家計に企業価値の向上と収益の果実がもたらされるよう、インベストメント・チェーンの各参加者が求められる役割を果たしていくことが必要と考えています。

現在、我が国の家計金融資産は1,830兆円あるわけですが、まずは家計が金融・情報リテラシーを得たうえで、販売業者を通じて投資信託や保険商品等の金融商品を買うこととなります。そして、アセットオーナーである企業年金基金等の資金と一緒にあって、資産運用業者によって運用されますが、その運用の主体は金融・資本市場を通じて行われて、最終的には果実の源泉である企業に投資をされることとなります。

このように資金が循環しているわけですが、それぞれのところについて、しっかりと取組みを進めていきたいと思っています。例えば、家計であれば金融経済教育の実施、販売会社であれば顧客本位の業務運営、資産運用業であれば資産運用業の高度化、金融・資本市場の機能については総合取引所の実現や証券市場構造の見直し、コーポレートガバナンス改革についてはスチュワードシップ・コードの改訂、などの取組みを進めていくということです。こうしたことで、国民の富のより効果的な蓄積を図っていきたいと考えています。

家計金融資産の日米比較を見てみると、我が国の家計金融資産は米国の5分の1程度で、米国に比べ現預金の比率が大きいことが目を引きます。我が国の現預金比率が54%であるのに対し、米国は13%に過ぎません。他方で、株式や投資信託については、我が国の17%に対し、米国は43%となっています。また、米国の家計金融資産の増え方が我が国に比べて大きいのも特徴の一つですが、我が国の場合は低金利が続いている中で多くの割合が現預金に預けられていますので、増え方が小さいのは当たり前のことかもしれません。

(2)金融・情報リテラシーの向上

金融庁では、家計に対する様々な取組みを行っており、「金融・情報リテラシーの向上」ということで、金融庁の職員が学校に出向いて授業を行い、これまで約150校、延べ受講者1万人に対して金融教育を実施しています。また、中学と高校の学習指導要領の改定に際して、金融経済教育の分野が拡充されることになりましたので、実践的な教材や副教材の作成・展開とか、大学の教員養成課程へ講師派遣を行って講義をするような取組みを進めています。さらに、金融リテラシーの向上の取組みに力を入れている職場からの要請に対して、出張授業やセミナーなどで効果的な取組みを行っているところです。

(3)NISAの現状と改正

①NISAの口座数と買付額

二つ目の柱が、家計の安定的な資産形成を促進する観点から、NISAという課税上の優遇措置を講じた制度を導入しています。一般NISAが2015年に、つみたてNISAが2017年にそれぞれ導入されていますが、NISA（一般・つみたて）の利用者口座数は1300万口座強（2019年6月末）に上っており、日本の成人人口の12%を超えるところまで増えてきています。このような税制優遇制度は、富裕層を優遇しているのではないかと批判されることも多いわけですが、資産形成のために投資の必要性を感じる人の割合を見ると、何も富裕層に限らず、年収が200万円とか400万円の世帯でも必要性を感じている割合が高いので、こういう人たちに分かりやすい形で投資の経験をしてもらうことは重要であると考えています。

2019年9月末時点のNISAの口座数と買付額を見てみると、総口座数が1,340万口座で総買付額が17兆6,067億円、そのうち、つみたてNISAの口座数が170万口座で買付額が2336億円と順調に伸ばしています。また、世代別比較を見てみると、つみたてNISAでは20代から40代の世代で7割を占め、このうち20代と40代の割合が徐々に増加していますので、まさに若い資産形成層を世代が投資の一步を踏み出すことに使われていることが見て取れます。他方、一般NISAでは50代以上の年代で7割を占めていますので、しっかりと役割分担がされていると思われます。

②NISAに関する税制改正要望

現行のNISA制度ですが、一般NISAもしくはつみたてNISAのいずれかを選択できることになっており、一般NISAについては、年間の投資額上限額は毎年120万円、非課税期間5年ということで600万円の枠が設けられ、また、つみたてNISAについては、年間の投資額上限額は毎年40万円、非課税期間20年ということで800万円の枠が設けられています。

そうした中で、令和2年度税制改正の要望を出しました。例えば、現行のつみたてNISAであれば、投資可能期間が令和19年（2037年）までとなっていますので、令和2年に口座開設して始めると、本来非課税の投資期間が20年間あるはずなのに、17年間しか積み立てることができません。従って、この投資可能期間を延長して20年のつみたて投資期間を確保して欲しいと要望しました。また、一般NISAについても、投資可能期間が令和5年（2023年）までとなっており、来年から始める投資家にとっては4年間しか投資を行うことができませんので、できれば恒久化もしくは少なくとも一定の期間の延長を要望しました。結果的には、令和元年12月20日に税制改正大綱が閣議決定され、つみたてNISAについては現行制度を温存したまま投資可能期間を5年延長、一般NISAについては新しい制度に衣替えしたうえで投資可能期間を5年延長という措置がなされました。

③NISAの改正内容

新しい一般NISAは、令和6年（2024年）以降、1階部分と2階部分を作り、できるだけ幅広い国民に積立投資を経験してもらうため、原則として、2階の非課税枠を利用するためには、1階の積立投資が必要という2階建ての制度になっています。1階部分は商品性等も含めてつみたてNISAと同じであり、ノーロードで単純で分かりやすいパッシブ投信を中心とした一定の商品に限られます。1階の年間投資上限額は年間20万円、非課税期間が5年ということで100万円の枠があり、この1階の積立投資を行っている場合には、2階の年間投資上限額年間102万円、非課税期間5年ということで510万円の枠を使うことができます。

なお、例えば、60代・70代の世代でバブル経済の前から投資を行っていた方のような投資家には、今さら投信で積立投資を行うことに抵抗があるという人もいますので、その場合は1階の積立投資を行わなくても2階の年間102万円の枠だけで投資をすることも可能としています。ただし、その場合には、成長資金の供給拡大（特に長期保有

の株主育成)の政策目的の観点から、より直接的に関係のある個別株(上場株式)のみに投資する場合に限られ、この場合は投信への投資は不可という新しい制度に改正しました。これも令和6年(2024年)から5年間という措置がなされました。

(4)顧客本位の業務運営

①「原則」の採択状況

金融庁が三つ目の柱である「顧客本位の業務運営」をどのように進めているかということですが、2017年3月に「顧客本位の業務運営に関する原則」(以下、「原則」)を公表し、この「原則」を金融機関等が採択するとともに、「取組方針」と「自主的なKPI」の公表を促しています。そして、金融機関の取組みを比較可能とすべく「見える化」を進め、それを顧客である国民や投資家に選択してもらい、より良い金融機関は選ばれていき、悪い事業者は淘汰されていきますので、市場原理を使って全体としての底上げを図っていくという理念の下で、取組みを行っています。また、2018年6月に「投資信託の販売会社における比較可能な共通KPI」(以下、「共通KPI」)の公表を促しており、金融機関に顧客本位の良質な金融商品・サービスの提供を競い合わせる取組みも行っています。

ただ、アンケート調査等を通じて確認していますが、「原則」の公表から2年が経過するも、それぞれの取組みにおいて課題が見られ、国民や金融機関への浸透・定着は道半ばであるというのが金融庁としての評価です。

「原則」を採択している事業者数が1,729社あり、そのうち、「自主的なKPI」を設定している事業者が836社しかないことから、「原則」を採択しているものの、「取組方針」の「見える化」をしている事業者が実は半分にも満たないという状況になっています。さらに、「共通KPI」を設定している事業者に至っては357社に過ぎないという状況です。

なお、「取組方針」に加え、具体的な施策やKPIを時系列で公表したり、定期的に見直しを行っている事例が見られる一方、「取組方針」について「原則」の文言を少し変えた程度のみを公表するなど、実践スタンスが欠如している事例も見られました。また、取組成果(「自主的なKPI」や「共通KPI」)を未公表の事業者も多く、「原則」の採択が目的化しているのではないかという懸念があります。

②「定性面」のモニタリング結果

顧客本位の業務運営の浸透・定着状況について、金融機関に対して「定性面」のモニタリングを行った結果、これにも良い取組み例と悪い取組み例があり、総じて、役員・本部は取組姿勢を強めているものの、投資信託等の販売会社間での深度にバラツキが認められたほか、営業店や個人ベースでも区々な状況が見られています。例えば、顧客アンケートや従業員アンケートの実施に関する取組みでは、顧客アンケートを定期的の実施して、その結果を業績評価に反映しているとか、従業員アンケートの結果により、販売が手数料率の高い商品に偏らないよう業績評価上の手数料率を見直しているという好事例が見られま

す。また、コンサルティングの充実の取組みに関して、販売員研修で幅広い専門的な知識・スキルを身に付けさせたり、対面取引での提案プロセスにロボアドバイザーを導入し、販売員間の提案水準にバラツキを小さくしている好事例がある一方、販売員の知識・スキルに格差があったり、投資目的や資産構成等を勘案した分散投資提案を行う動きが徹底されていないといった悪い事例も見られます。さらには、顧客への情報提供の充実に関する取組みにおいて、販売時に類似商品（投資信託、債券、貯蓄性保険など）との比較情報を一覧化した資料の提供や、貯蓄性保険の手数料を取扱商品一覧で比較開示し、お客様に選択してもらっているという良い動きも認められています。

③「定量面」のモニタリング結果

顧客本位の業務運営の浸透・定着状況について、「定性面」のモニタリングに加えて「定量面」のモニタリングも行っています。まず、投資信託の平均保有期間については、総じて、各業態ともに長期化しています。回転売買に依存する営業姿勢に改善の兆しがあると見ています。また、投資信託保有顧客数に占める積立投資信託を行っている顧客数の割合は、右肩上がりで増加傾向にありますので、これについても積立投資手法が定着しつつあることが窺われると評価しています。さらに、投資信託の平均販売手数料率については、金融機関においては右肩下がり で低下傾向にありますので、販売手数料率の高いものをたくさん販売しているということではないことが窺えます。

次に、投資信託の販売額・預り残高の推移を見てみると、足元で市場環境が不透明となっている中で、ネット系証券では残高が着実に増加していますが、販売額は減少しています。その他の金融機関については、販売額・預り残高ともに減少傾向にあります。逆に、外貨建て一時払い保険の販売額が急激に増加しているのが注目されます。外貨建て一時払い保険は、商品の仕組みが複雑で、中長期の為替リスクを内包していますし、元本割れリスクも抱えていますので、お客様に対して、販売時・販売後の十分な情報提供が欠かせない商品であると思っています。これが高齢者に販売されているケースもあるということなので、金融庁としても、今事務年度はこの点をしっかりモニタリングしていきたいと考えています。

④金融庁・金融機関の取組みに係る顧客評価の実態把握

先ほど、金融仲介機能の発揮に関する企業アンケート調査の結果について説明しましたが、顧客本位の業務運営についても「顧客意識調査」ということで、金融庁の金融機関に対する取組みが、顧客に適切に届いているかを検証するために調査を行っています。一つはインターネット調査ですが、全国の20歳以上の個人で、リスク性金融商品の購入等にあたり意思決定に関与する人を対象に調査を行いました。もう一つは、インターネットでの回答が難しい全国の60歳以上の高齢者については、郵送で調査を行いました。

「原則」に関する「取組方針」や「KPI」を知っているかを聞いたところ、「知っている」または「聞いたことがある」と答えた顧客が全体の3割程度しかいませんでした。また、「知っている」と答えた顧客のうち、金融商品購入に際し、「取組方針」や「KPI

I」を参考にしたことがある顧客は2割に留まっています。それでは、なぜ参考にしないのか聞くと、「内容が難しくて分からない」という理由が多かったようです。

「顧客本位の業務運営」に取り組む金融機関を選ぶ場合、どのようなKPIであれば参考になりますかと聞いたところ、「金融商品を購入・保有しているお客様全体の損益状況」とか、「販売額や預り残高の大きい商品のリスクや手数料、リターン」などを挙げており、いずれも共通KPIに沿った項目であることから、共通KPIはお客様に有用だと思われることが分かります。一方、販売会社が自主的に公表しているKPIに採用されている、「提案できる商品の数」や「お客様向けセミナーの開催数」などは、顧客の関心度が低いことが分かりました。

メインの金融機関を変えたことがあるかを聞いたところ、全体の7割が「変えたことはない」と答えています。一方、「変えたことがある」と答えた人に理由を聞くと、「担当者の言うとおりに商品を購入し、損をしたから」とか「担当者が頻繁に変わってしまうから」など、担当者の対応に関するものが多いことも分かりました。

(5)「顧客本位の業務運営」の取組みの課題と今後の対応方針

金融機関がベスト・プラクティスを目指して顧客本位の良質な金融商品やサービスの提供を競い合い、より良い取組みを行う金融機関が顧客から選択されるメカニズムを目指してきましたが、施策が届かないとか、施策が届いても投資に活用されないようなメカニズムもあるのではないかと考えています。

例えば、一つは、インターネットや新聞等で情報を得ていないとか、そもそも利用していても金融情報に興味がないなど、施策が届かない顧客層が存在するのではないかと。二つ目は、施策に係る情報が入ってきても、その情報を活用して金融機関を変更することまでは積極的に検討しない顧客層が存在するのではないかとということです。先ほど、全体の7割の人がメイン金融機関を変えたことがないと説明しましたが、仮にメイン金融機関のKPIが悪いと分かったとしても、わざわざ馴染みのない証券会社に口座を開設して投資信託を買うかという、むしろ投資自体を止めてしまう顧客もいるのではないかとという問題意識を持っています。

こうした中で、金融庁では、引き続き家計の金融・情報リテラシーの向上を図っていくとともに、金融機関に対するモニタリングを強化して問題事例の把握に努めていきますが、こうした現状の下で金融機関の更なる「顧客本位の業務運営」を実効的に進めていくためには、今後どのような対応が考えられるかといったことについて、現在、市場ワーキング・グループにおいて議論を始めているところです。

(6)海外の取組み

①米国の「最善の利益規制」

諸外国でも似たような取組みをしていますが、実はもう少し諸外国は強烈的な取組みをしているのではないかと問題意識を持っていました。ここで、米国の「最善の利益規制(Regulation Best Interest)」の制定の背景について触れておきます。米国では、イン

ベストメント・アドバイザーが顧客に投資のアドバイスをして、それを基にブローカー・ディーラー（証券販売業者）を通じて取引をするという形態が一般的です。そのインベストメント・アドバイザーは顧客に対してフィデューシャリー・デューティーを負う一方で、ブローカー・ディーラーがフィデューシャリー・デューティーを負わないのは、バランスを失っているのではないかということで、ブローカー・ディーラーにもフィデューシャリー・デューティーを課すべきではないかということが昔から言われていました。

その後、紆余曲折があつて、フィデューシャリー・デューティー基準を一本化して、ブローカー・ディーラーに課すことにはならなかったわけですが、ブローカー・ディーラーに対する規制として、個人の顧客に証券等を推奨する際に、顧客の最善の利益のために行動しなければならないことを定めた「最善の利益規制」を柱とする新規則が制定されました。これについては、2018年4月に提案されて、2019年6月に最終規則として承認され、2020年6月までに完全実施することになっています。

「最善の利益規制」の内容ですが、最善の利益義務として、ブローカー・ディーラーは、証券取引等の推奨に際し、自らの経済的利益等を顧客の利益に優先させることなく、推奨時点で顧客の最善の利益となるよう行動するとあります。ではその最善の利益義務はどうしたら果たしたことになるのかということ、①開示義務、②注意義務、③利益相反回避義務、④法令遵守義務の4つの義務をすべて履行した場合に遵守されるとされています。具体的には、開示義務として、重要な手数料やコストとか、利益相反に関するすべての重要な事実を公表することを定めています。注意義務として、顧客の投資プロファイルを把握して、一連の取引が全体として過度ではなく、顧客の最善の利益となることを定めています。利益相反回避義務として特に注目されるのが、限定された期間内で、特定の証券または特定の種類の証券の販売に基づく販売競争、販売ノルマ、ボーナス、現金以外の報酬を特定した上で排除することとされ、要はノルマ営業の排除を法律で定めていることに特徴があります。法令遵守義務として、本規則の遵守のために合理的に設計された方針や手続きを策定し、維持、実施することを定めています。

②EUの第二次金融商品市場指令Ⅱ（MIFIDⅡ）

この第二次金融商品市場指令Ⅱというのは、EU域内の資本市場・投資サービスに係る基本法ですが、世界的にも非常に厳しい規制として有名で、ヨーロッパの金融機関の大きな産業構造を変えるような破壊力を持っていると言われていています。規制内容としては、①誠実公正義務・注意義務、②利益相反の回避、③開示義務、④適合性の原則が記載されています。この中でも、利益相反の回避として注目されるのが、顧客の最善の利益のために行動する義務に反する従業員報酬、業績評価禁止、特定の商品を推奨するインセンティブを与える報酬体系や販売目標の設定禁止、顧客以外の第三者からの金銭等の受領禁止を定めており、要はノルマ営業やキックバックの排除が法律で定められています。

③不適切事例の要因に関する規制等の海外との比較

不適切事例の要因と考えられる事項の一つとして、繰り返しになりますが、特定の種類の商品についての不当な販売競争やノルマ等の設定があります。ノルマ営業の禁止については、日本では利益相反管理態勢の整備を法令で求めています。海外ではノルマ営業の禁止そのものが法令等に明確に記載されています。現在、市場ワーキング・グループでの議論においては、不適切事例の要因と考えられる事項に対して、日本の取組方法が今のままでよいのだろうかということが論点として掲げられています。

今後の取組方法として、次の3つが考えられるとしています。④法令や監督指針を見直すことにより、遵守すべき最低基準（ミニマム・スタンダード）を明確化する。例えば、日本にも誠実公正義務などが定められていますが、より具体的にノルマ営業禁止をミニマム・スタンダードとして明確化することが考えられます。⑤「原則」を改訂し、こうしたノルマ営業禁止について留意事項として記載した上で、金融事業者自らの主体的な創意工夫を促すとともに、金融機関との対話を実施する。⑥対応策に応じて、④⑤の二つを組み合わせる。今後、具体的にどうすべきか、議論が深まっていくことと思います。

五、終わりに

最後に、資産運用業の高度化について一言触れさせて頂きたいと思います。資産運用業の高度化は、資本市場の活性化や国民の安定的な資産形成を実現させる上で重要なことから、昨事務年度から取り組んできています。世界的には資産運用業の規模は大きく、それなりに存在感を持っているような事業者が多いのですが、日本は、いつの間にかそういう流れから大きく取り残されている気がします。ただ、資産運用業はまさに、富を作り出していく産業ですから、中長期的に良好な運用成果を上げ、顧客に利益を提供することにより、win-winの形で国民の資産形成に大きく寄与していくことが期待されます。

金融庁としては、3つの経営課題を認識し、資産運用業者の取組みについて、その進捗や実態を検証することとしています。具体的には、①グローバル運用体制の強化、②ファンドマネージャーをはじめとした人材育成・確保、③F i n T e c hの進展等を念頭においたインフラの革新（投資）のあり方、などについて問題意識を持って対応していきたいと思っています。現在は、主に外資系運用会社の経営課題に関する実態調査を行っており、それを基に頭の整理が終わった段階で、日本の大手運用会社と対話をしていきたいと考えています。

(令和元年12月23日開催の東京事務所定例研究会講演録)