

特

集

イノベーションと利用者利便に
資する金融制度の再構築各業態にかかる規制群について
今日的な検討が必要

金融規制の抜本的な見直しについて議論を重ねてきた金融審議会の金融制度スタディ・グループが2018年6月19日、中間整理を発表した。金融をとりまく環境が大きく変化するなか、現在の「業態別」の金融規制が時代の変化に十分対応しきれていないのではないかとこの問題意識がちりばめられている。見直しにあたっては、将来の可能性を見据えて金融規制がイノベーションの足かせにならないように制度設計することが重要であり、あわせて利用者保護や金融システムの安定を確保していくことも欠かせない。中間整理の取りまとめにあたった金融庁の井上俊剛課長に、見直しに関する方向性や当局の問題意識などについて聞いた。(編集部)

同一の機能・リスクには同一の
ルールと同一原則の確保を

—金融規制を抜本的に見直す

狙いは

現在、金融の規制体系は、銀行は銀行法、保険会社は保険業法、証券会社は金融商品取引法

というように、基本的に「業態別」となっている。銀行が提供するサービスには、預金受入れ・資金供与(貸付)・決済(為替取引)といったものがあるが、銀行以外の多様なプレーヤーがさまざまなサービスと組み合わせながら同様のサービスを提供するようになってきている。例えば、電子商取引やソーシャル・ネットワークキング・サービスの提供会社も、決済などの金融サービスを提供するようになってきている。

また、ITの進展に伴い、さまざまな情報がデジタルに蓄積されていくなかで、そうした情

報を分析し、ニーズに沿ったさまざまな商品・サービスを利用者に便利なかたちで迅速・安価に提供することがより一層求められていくだろう。

こうしたなか、業態別の業法による規制は、多様なプレーヤーを業法が想定する一定のビジネスモデルに当てはめて規制している面がある。イノベーションの促進や利用者利便の向上の観点から、各プレーヤーが自由にビジネスモデルを選択したうえで、その機能やリスクに応じてルールを過不足なく適用していくことが理想的と考えられる。最終的な金融規制体系のあり方



金融庁 企画市場局
企業開示課長
(前総務企画局
信用制度参事官)
井上俊剛

については、今後審議が深められていくと考えるが、「同一の機能・同一のリスク」には「同一のルール」という原則の確保が重要であり、それが一元的な制定法であるか否かは立法技術の問題とも言える。

なお、中間整理においては、業態にとらわれない柔軟なビジネス選択を容易化する観点から、参入ルールの横断化・柔構造化も論点となりうると思われる。例えば、英国の金融サービス市場法では、規制対象業務（例…預金受入れ、信用供与、投資運用、保険契約）を行おうとする者は、対応する業務の許可を取得し、同時に広く当局の認可業者として位置付けられる。認可業者が追加で他の業務を行おうとする場合は、対応する許可を追加的に取得すればよく、あらかじめの認可は不要とされる。

つながらない、あるいは、どのルールが適用されるかについて明確性の問題が生じうるなどの指摘もある。このような両面を認識しつつ、引き続き検討することが考えられる。

リスクに応じてルールを調整する方法を検討

銀行は、公共性の高い社会インフラなので規制が重いというとならえ方もある。機能別・横断的な規制体系に移行了した場合、このような規制の考え方をどう維持していくのか

従来、銀行は金融機能の提供や金融システムの安定に中核的な役割を果たしており、金融システムの安定性確保の観点からも、銀行・銀行グループに対しては重厚な業務範囲規制や財務規制、セーフティネットといった規制群が整備されてきたと考えられる。

金融規制体系をより機能別・横断的なものにしていくといったも、複数のサービスの提供する場合、その全体としての機能やリスクの評価を行うことが適当と考えられる。例えば資金

供与と預金受入れとを併せて行えば、信用創造が可能であるが、それらを行う銀行などのサービス提供者の健全性や金融システムへの信認が損なわれた場合、信用創造の流れが止まったり逆回転したりして、金融システムの安定を損ない、経済活動にも深刻な悪影響が及ぶおそれがある。こうしたリスクの顕在化を回避し、システムミックな金融危機を防止するためにも、信用創造が可能となることで生じるリスクに対しては、ルールを一定程度加重することが考えられる。

また、決済についても、一部の決済サービス提供者の不払いや機能不全などが、決済ネットワークを通じて決済システム全般に波及するリスクを潜在的に有しているケースがある。同じ決済という機能の中でも、サービス提供者のリスクに応じてルールを一定程度加重することが考えられる。

銀行・銀行グループには、このように金融システムの安定性確保等の観点からの考慮も引き続き必要となるが、機能別・横断的な規制体系との調和を図つ

ていく必要がある。銀行・銀行グループに対する規制の中に、環境変化にそぐわなくなってきた部分があれば、適切に見直していくことが重要である。

また、シャドロー・バンキング（ファンドなどによる銀行類似の金融仲介）への対処の議論と通底するが、アンバンドリング・リバンドリングが進展し、さまざまなプレーヤーが金融サービスを提供するようになっていく中では、業態にかかわらず、機能・リスクに応じた適正な規制としていくことが重要である。

——金融規制体系上、信託業法の扱いはどう検討されているのか

金融審議会では、機能別・横断的な金融規制体系に向けて幅広く検討を行っているところであり、現時点で個別の分野の取扱いについて確たる方針が定まっているものではない。

なお、信託財産の管理や投資商品の保護預りなどを「資産管理」機能として整理する考え方がありえる一方、信託財産の管理は、委託者側から見ると、運用を含めて財産の管理を委託す

ることが少なくないと考えられる。そこで便宜上、「資産運用」の一類型として検討を始め、必要があれば各機能内の業務の類型化を検討する中でより詳細な分析をしていくことが考えられるのではないかとといった議論はあった。

——「決済」と言った場合、割賦販売法の規制対象であるクレジットカード会社や信販会社、決済代行会社も重要なプレーヤーである。横断的な規制の枠組みに入っていないのか

そのようなプレーヤーも「決済」などの機能を提供している。現時点で確たる方針が定まっているわけではないが、金融審議会では機能に着目して議論を行っており、制度の実務上の使い勝手のよさに留意する必要がある。同一の機能・同一のリスクには同一のルールという原則の確保が重要ではないか。

銀行等の業態の重厚な規制群には今日的な検討が必要

——銀行持株会社グループと、事業会社を頂点としてグループ内に銀行を保有するグループと

で規制の厳しさに差異があり、業務範囲を巡って公正な競争条件が確保されていない。この点はどう見直していくのか

金融サービスと非金融サービスとの一体化が進んでおり、利用者利便の向上の観点からも金融・非金融の連携がますます重要になってくる。

このようななか、現行の銀行法では、事業会社を頂点としてグループ内に銀行を保有するグループについては、頂点の事業会社は銀行持株会社の定義に該当しないことが一般的であり、主要株主規制としての簡易な規制の対象となるのみである。この場合、グループ内でさまざまな金融・非金融のサービスを組み合わせてシナジー効果を発揮することが可能である。

これに対し、銀行または銀行持株会社を頂点とする銀行グループについては、銀行持株会社にも業務範囲規制が課されることから、子会社・兄弟会社（同一持株会社の傘下の子会社）を含めて業務範囲規制の対象となる。この結果、銀行グループの場合、グループ内で行える業務

は事業会社を頂点とするグループに比べて大きく制限されている。公正な競争条件の確保という観点からバランスを欠いているという指摘も聞かれる。

外部のプレーヤーとの連携・協働のあり方は、必ずしも子会社化などの出資関係に限られないが、銀行グループの業務範囲を柔軟化する場合には、金融システムの安定性確保の観点などから、銀行の本業に対するリスクが管理できるかといった検討は必要になる。ただ、リスク管理の高度化などの手段によって業務範囲規制の目的を達成することも考えられるのではないかとといった指摘も聞かれる。

また、銀行持株会社を実質的に情報サービス会社などに転換し、伝統的な銀行業務は子会社により行うといった経営方針を採用して事業会社グループに転換するようなことも、まったくありえないことではない。現行制度ではこうした動きは想定されおらず、仮にそうした動きが生じた場合には、組織形態の変更の前後で適用されるルールに大きな差異が生じることにな

る。こうしたことを踏まえると、銀行グループなど特定の業態や組織形態に係る重厚な規制群は、機能別・横断的な金融規制体系の考え方のもとで、今日的な検討が求められる分野だと考えられる。

——超低金利によって銀行の収益性の低下が顕著になっている。金融庁は銀行に「持続可能なビジネスモデル」の構築を促しているが、「銀行」の将来像をどう考えているのか

低金利環境が継続するなか、利ザヤの低下を量的拡大でカバーするビジネスモデルは、人口減少等に伴って持続的でなくなっていく可能性が高い。また、多様化する利用者ニーズに応える観点からは、これまで金融機関の競争力の源泉であった店舗網やシステムなどの資本集約型の生産要素に比べて、利用者情報の蓄積や利活用などの重要性が高まっていくことが想定される。

銀行・銀行グループにおいても、利用者ニーズを起点として例えば、一部のサービスに経営資源を集中させることや、サー

ビスの組合せを一定程度柔軟化する、ITの進展の成果をより広く活用することなどが求められていくのではないかと考えられる。

プラットフォーム に対する規制のあり方

——新たなプレーヤーの参入のしやすさ、活動のしやすさという観点ではどのような検討が行われたのか

まずは、同一の機能・同一のリスクには同一のルールを適用していくという方向性が確認された。現在の業態別の業法では、業態が変われば大きな規制の段差がある。あるいは、業態をまいただビジネス選択がしにくいといった声がある。機能別・横断的な金融規制体系では、各プレーヤーが自由にビジネスモデルを選択したうえで、その機能やリスクに応じてルールを過不足なく適用していくことを目指している。その際、同一の機能の中でもリスクが小さい場合にはルールが軽くなるといったことが考えられる。

また、異なる機能間においては、各機能の特徴に応じた規制

対応を行うことが基本となるが、複数の機能を担うサービス提供者の活動のしやすさの観点などから、規制目的を共通にする部分については、異なる機能間においてもルールをできるだけ共通化していくことが考えられる。

このほか、例えば、銀行・証券会社・保険会社などの金融機関は、商品の「組成」「販売」「助言」をすべて担うことが一般的であるが、金融機関とは別のプレーヤーが、このようなプロセスのうち、「販売」などのプロセスに特化して、商品を「組成」する金融機関と利用者との間に介在してサービスを提供（代理・媒介等）する場合もある。金融機関と利用者との間に介在して金融取引の代理・媒介等を行う者に対する規制についても、その金融取引の機能や特徴に応じた規制対応を行うことが少なからず必要になると考えられる。

他方、商品・サービス提供プロセスの一部のみに特化して、さまざまな業態・機能にまたがる商品・サービスを横断的に提供することで利用者ニーズに応

えようとするビジネスが展開される可能性を考えると、利用者ニーズに応じた商品・サービスを業態・機能横断的に提供することの妨げにならないよう、商品・サービス提供の代理・媒介といったプロセスについて、ルールをできるだけ共通化していくことは重要な課題と考えられる。

——プラットフォーム提供者に対する規制のあり方については、どのような方向性がありうるか
いま申し上げたような商品・サービス提供の代理・媒介を行う者を「プラットフォーム提供者」ととらえることもできる。

このほか中間整理では、ITの進展等に伴い、インターネット等を利用し、契約相手を見つけようとする資金等の出し手と受け手の間に介在して、契約を成立させるための仕組みを提供する者についても論じている。このような仕組みを通じた金融取引に関しては、その利用者である個々の契約当事者を個別にとらえて規制するよりも、そうした仕組みの提供者に対して規制を適用していくほうがより実

効的である可能性が高いと考えられる。

——今後の新制度の立案作業について、スケジュールなどをどのように進めていくのか

機能別・横断的な金融規制体系に向けた検討は、論点が広範に及ぶため、なお相応の作業を要すると考えられるが、フィントックの進展など、環境変化のスピードが速いことも認識している。金融審議会においてさらに検討が進められていくことを期待している。

（聞き手・本誌 小林晋也）

いのうえ としたけ

91年東京大学法学部卒、大蔵省入省。13年金融庁総務企画局企画課調査室長、14年監督局証券課長、15年監督局保険課長、16年総務企画局信用制度参事官を経て、18年7月から現職。