

# 集

## 金融規制のオーバーホール

# 特

# 機能別・横断的な金融規制体系の 検討の必要性

### 金融審議会「金融制度SG中間整理」解説

金融庁 企画市場局  
総務課 信用制度参事官室  
課長補佐 森岡 園香

金融審議会の金融制度スタディグループ（SG）では、2017年11月以降、基本的に業態別となっている現在の金融規制体系を、より機能別・横断的なものとする事について検討を行ってきた。論点が広範に及ぶため、なお相應の作業を要すると考えられるが、18年6月19日、これまでの議論を取りまとめた中間整理「金融制度スタディ・グループ中間整理―機能別・横断的な金融規制体系に向けて―」を公表した。本稿では、その概要の紹介・解説を行う。

### これまでの規制体系の概観

SGにおける検討の前提として、これまでの金融規制体系を簡単に振り返る。

戦後は、厳格な分業を図る業態別の規制体系であったが、1992年以降、業態別子会社方式や持株会社方式による業態間の相互参入を可能とする制度整備が行われた。他方、80年代後

半に発生したバブルの崩壊に伴い、不良債権問題が発生した。経済が停滞するなか、経済の活性化を企図して、96年以降、金融システム改革が行われた。「新しい金融の流れに関する懇談会」による98年の論点整理では、金融システム改革の流れを踏まえ、幅広い金融商品・サービスを対象として、金融の機能面に着目した横断的な法制を考えていく必要があるなどの考え方が示された。2006年に整備された金融商品取引法は、投資性のある金融商品について、利用者保護法制の隙間を埋める

などの観点から規制の横断化と柔構造化を行うものであり、機能別・横断的な金融規制体系の第一歩とも位置付けられる。

### 金融を取り巻く近年の環境変化

例えば銀行は、預金受入れ・資金供与・決済をすべて提供してきたが、ITの進展などにより、金融サービスを個別の機能に分解して提供（アンバンドリング）する動きや、複数の金融・非金融のサービスを組み合わせ提供（リバンドリング）する動きが一段と広がりつつある。

例えば、IT企業などの新たなプレーヤーが、リテール分野の決済などに特化してサービスを提供する、さらには、利用者ニーズに即してほかのサービスを組み合わせて提供するといった例が見られる。また、事業会社を頂点とするグループがグループ内に金融機関を保有し、自らの事業とのシナジー効果を発揮する例なども見られる。

多様化する利用者ニーズに応える観点からは、金融機関の競争力の源泉であった店舗網やシステム等の要素に比べて、利用者情報の利活用等の重要性が高まることが想定される。人口減少や低金利環境の継続等も踏まえれば、金融機関や金融グループでも、利用者ニーズを起点として、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こと、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可能性が高い。

### 現行制度の特徴と検討の基本的方向性

現状、基本的に業態ごとの業

法が存在し、各プレーヤーのサービスが同一の機能・リスクを有しているも、当該プレーヤーの属する業態ごとに規制の内容が異なりうる。

ITの進展や利用者ニーズを起点としたアンバンドリング・リバンドリングの動きなどを踏まえると、イノベーションの促進や利用者利便の向上の観点から、多様なプレーヤーを各業法の業態に当てはめて規制するよりも、業態をまたぐものを含め、まずは各プレーヤーが自由にビジネスモデルやサービスを選択したうえで、選択されたビジネスモデルやサービスの果たす機能・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重要と考えられる。

また、規制が緩い業態への移動や業態間の隙間の利用等を通じた規制の回避を防止し、利用者保護や公正な競争条件を確保する観点からも、機能・リスクに応じたルールとしていくことが重要と考えられる。

こうしたことから、基本的に業態別となっている現在の金融規制体系をより機能別・横断的

なものとし、同一の機能・同一のリスクには同一のルールを適用することを目指すことが重要である。なお、同一の機能の中でも業務の内容やリスクの差異に応じてルールの内容を調整すること（規制の柔構造化）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対応を行うことが基本となるが、例えば販売に関する規制など、規制目的が共通の部分については、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。さらに、このような機能別・横断的な金融規制体系を検討する際には、一体化しつつある金融サービスと非金融サービスとの関係についても視野に入れていく必要がある。

### 金融の「機能」の分類

金融規制体系の過度な複雑化を避ける観点から、金融の「機能」をある程度大きな単位に分類したうえで、規制の柔構造化を行うことが考えられる。SGでは差し当たり、機能を「決

済」「資金供与」「資産運用」「リスク移転」の四つに分類した（図表1）。

#### ■決済

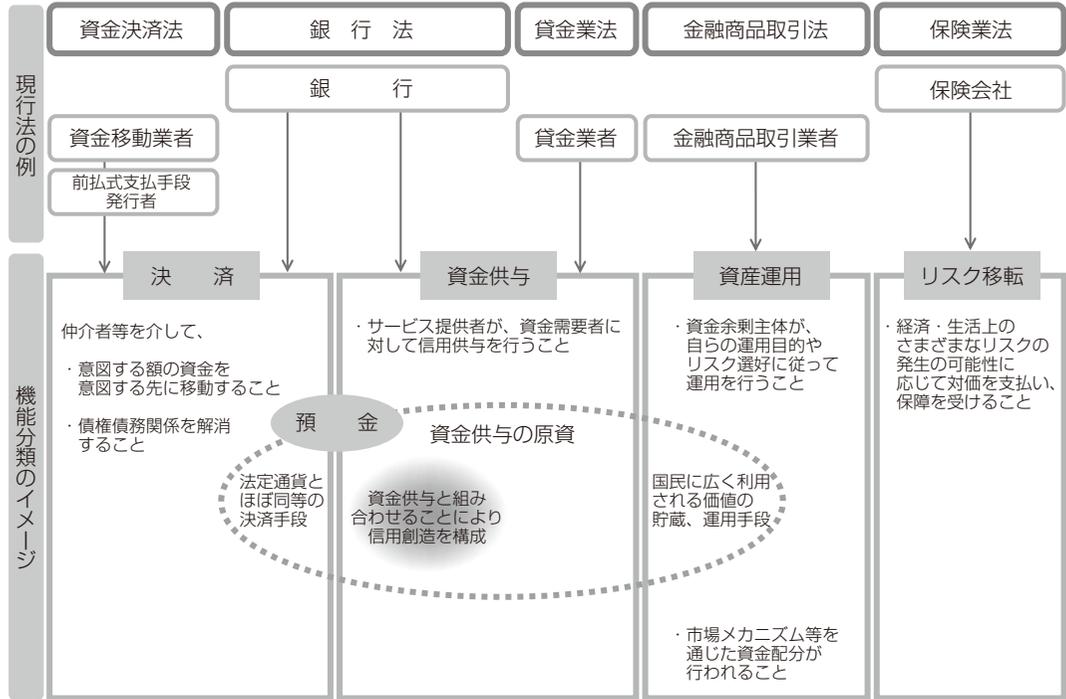
「決済」は主に、銀行法等における為替取引のことである。これは、銀行や資金移動業者等の仲介者を介して、直接現金を輸送せずに価値の移転（意図する額の意図する先への移動）が適切に行われることで、多額の現金を持ち運ぶ必要がなくなるなどの効果をもたらす。

こうした効果は、例えば清算機関等の仲介者を介して相殺が行われる場合や、スーパーマーケットが買い物に使えるプリペイドカードを発行し、利用者がそれを用いて代金を支払う（債権債務関係を解消する）ような場合などにもたらされるため、こうしたサービスも「決済」に含まれる。なお、典型的な為替取引である銀行送金は、代金の支払い（債権債務関係の解消）のために行うことも多く、両者は重なることも多い。

「決済」は経済活動の基礎をなすものであり、個別の取引の確実な履行が重要であるほか、

〔図表1〕

## 金融の「機能」の分類



一部のサービス提供者の不払いや機能不全等が決済システム全般に波及するリスクがあり、その顕在化の回避も重要である。

■**資金供与**

「資金供与」は、貸付などがこれにあたる。「資金供与」と「預金受入れ」とを合わせて行う銀行等については、「資金供与」先企業の破綻等のリスクを一義的に負う中で、利用者資産（預金）の元本保証性の確保が強く期待されている。また、「資金供与」と「預金受入れ」の組合せで信用創造が可能であるが、それらを行う銀行等の健全性や金融システムへの信認が損なわれた場合、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。こうしたシステムミミックな金融危機の防止も重要である。

また、資金需要者との関係で、「資金供与」を行う銀行や貸金業者等には、過剰貸付の防止などを求めることが必要な場合があると考えられる。

■**資産運用**

「資産運用」は、典型的には直接金融と市場間接金融のこ

とである。「資産運用」サービスの提供者には、受託資産の運用、金融商品の販売・勧誘、売買の仲介、投資家に対する助言、金融商品の取引の場の提供など、上記の機能の達成に資する業務を行う者が広く含まれる。

典型的な運用手段である株式・社債等については、発行者の事業リスク・信用リスクや、相場変動等の市場リスクなどを投資家が負担することとなるため、その判断に必要な情報提供などの投資家保護措置が重要になる。また、投資家から資産を預かって運用を行う者については、受託資産の適正な運用が求められる。

さらに、証券市場では、公正で効率的な価格形成が行われるよう、市場の公正性・透明性を確保することも重要である。なお、預金も資金の出し手から見れば運用手段の一つであるが、後述のような考慮が必要と考えられる。

■**リスク移転**

「リスク移転」について、信用保証やデリバティブ取引、保険はこの機能を有すると考えら

れるが、信用保証には特段の業規制はなく、デリバティブ取引を業として行う者は登録の対象にとどまる。これに対し、保険を業として行う者は免許の対象であり、規制の違いが見られる。

この背景には、特に保険の場合、効率的なリスクの集積・分散により不確実性を軽減すること、適切なリスク管理により保障を提供するための原資が確保されることやサービス提供者が健全な業務運営を行うことが重要と考えられてきたことなどがあるものと考えられる。

### ■預金受入れの取扱い

「預金受入れ」については、独立の「機能」と位置付ける考え方があ。預金には元本保証性があり、国民に広く利用される安全確実な価値の貯蔵、運用手段という側面や、法定通貨とほぼ同等に決済に利用できる決済手段という側面があるといった特殊性に着目するものである。他方、「預金受入れ」を独立の「機能」とは位置付けず、「資金供与」との組合せによって信用創造を生じさせる業務として位置付け、これにより高ま

るリスクに対して、ルールを一定程度加重するという考え方もある。また、「預金受入れ」の取扱いについては、預金類似の手段の登場・普及などにより、その重要性が相対的なものになつていく可能性にも留意する必要があると考えられる。

なお、金融の「機能」と現行の業態・金融規制の対応関係については図表2を参照されたい。

### 各「機能」に必要と達成されるべき利益

金融の各「機能」において達成されるべき利益は、項目としては次の6点に整理できる。

- ① 「機能」の確実な履行
  - ② 利用者に対する情報提供等〔資産運用〕における適合性原則や、「資金供与」における過剰貸付の防止などもこの項目に含めて整理
  - ③ 利用者資産の保護
  - ④ 利用者情報の保護
  - ⑤ マネー・ローンダリングおよびテロ資金供与の防止
  - ⑥ システムミックスの顕在化の防止
- なお、「機能」ごとに各項目

で求められる水準などには濃淡があると考えられる。また、証券市場をはじめとして、市場の公正性・透明性の確保も重要と考えられる。

### 銀行に係る重厚な規制群のあり方

機能別・横断的な金融規制体系のもとで、銀行・銀行グループといった主体に対する重厚な業務範囲規制や財務規制、セーフティネットをどのように考えていくかも重要な論点となる。

基本的には、組み合わせられた機能の全体に着目してルールが過不足なく適用されるような枠組みを整備していくとともに、既存の銀行・銀行グループに係る重厚な規制群について、環境変化にそぐわなくなつてきている部分があれば、それらを適切に見直していくことが考えられる。

#### (1) 業務範囲規制

銀行・銀行グループに対する業務範囲規制について、その趣旨は、①利益相反取引の防止、②優越的地位の濫用の防止、③本業専念による効率性の発揮、

④他業リスクの排除——にあるとされてきた。

このうち、③については、金融を取り巻く環境の変化に伴い、利用者ニーズを起点として、銀行・銀行グループに期待されるサービスの外縁に変容が予想されるなか、その意義が薄れてきているのではないかとされた。

①および②については、その趣旨は引き続き重要であるものの、ほかの手段により達成することも考えられるとの意見も出された。④については、他業が本業の健全性に及ぼすリスクは引き続き適切に管理されていく必要があるとされた。

監督の実効性や利用者利便の向上にも留意しながら、業務範囲規制のあり方について検討していくことが考えられる。その際、銀行持株会社、銀行、事業会社をそれぞれ頂点とするグループについて、銀行の本業へのリスク遮断効果に係る差異などを考慮したうえで、規制のイコールフットテイングにも留意する必要があると考えられる。

#### (2) 財務規制

財務規制は、銀行や銀行グル

〔図表2〕 金融の「機能」と現行の業態・金融規制の対応関係

「機能」	決済	預金受入れ	資金供与	資産運用	リスク移転
サービス提供者例	資金移動業者	銀行	貸金業者	第一種金融商品取引業者	保険会社
参入規制の形式	登録制	免許制	登録制	登録制	免許制
機能の確実な履行	業務管理体制等				
利用者に対する情報提供等	誠実義務				
	サービスの内容・リスク等に関する情報提供				
	過剰貸付の防止			適合性原則	意向把握義務
利用者情報の保護	利用者情報の安全管理				
利益相反管理	利益相反管理体制整備		利益相反管理体制整備		
利用者資産の保護等	最低資本金 20億円		最低純資産額 5000万円	最低資本金・純財産額 5000万円	最低資本金 10億円
	自己資本比率規制			自己資本規制	ソルベンシーマージン比率規制
	G-SIBs:追加的な資本				
	業務範囲規制(本体、グループ)			業務範囲規制(本体、兼業承認)	業務範囲規制(本体、グループ)
	主要株主規制(認可)			主要株主規制(届出)	主要株主規制(認可)
	履行保証金の供託 最低1000万円			分別管理	
	預金保険制度			投資者保護基金	保険契約者保護機構
金融危機対応措置			秩序ある処理		
マネロンテロ資金供与対策	本人確認義務、取引記録等の保存、疑わしい取引の届出等				
市場の公正性・透明性	顧客注文の相手となる場合のルール				
	公正取引ルール				
	発行者による情報開示等				
	公正な価格形成に関するルール				

ープが抱えるリスクが顕在化した場合などの損失の吸収を行い、経営の健全性の確保に寄与するものである。業務範囲規制の④の趣旨と通ずるものがある。

銀行・銀行グループに現在以上に多様な業務を認める場合には、それを踏まえた財務規制のあり方について幅広く検討する必要があると考えられる。

(3)セーフティネット

セーフティネットについては、その目的・対象に変容がありうるかという点や、目的・対象に応じた実効的な手法を検討していく必要があると考えられる。

例えば、信用創造を行わずに決済サービスを提供する銀行には、その規模が一定以下の場合、一般的な銀行と同様のセーフティネットでの対応は不要の可能性がある(その場合は、「決済」の確実な履行のための代替措置を検討することが考えられる)。

また、銀行やその属するグループ内の会社に、従来認められていなかった業務を認める場合には、セーフティネットで保護すべき部分とそれ以外の部分を

平時から実効的に分離可能とし、有事に分離させる措置について検討していく必要があると考えられる。

### プラットフォーム提供者に対するルール整備のあり方

サービスの分類については、「組成」「販売」「助言」など、金融商品・サービスが組成されるから顧客に利用されるまでの各プロセスに着目する方法もありうる。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。

また、ITの進展などに伴い、金融システムのネットワーク構造が、金融機関ハブ型から変化していく可能性がある。例えば、インターネットなどを利用し、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（プラットフォーム）を提供する者の役割が増大する

可能性がある。このようなプラットフォームを通じて金融取引に関して、プラットフォーム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、プラットフォーム提供者に対して規制を適用していくほうがより実効的と考えられ、そうした規律のあり方を検討しておくことが重要と考えられる。

### 今後の課題

今後、金融の各「機能」の中で、個々の業務の内容やリスクの差異をどう認識・測定し、ルールに差異を設けていくかを含めた、より具体的な制度設計が必要となる。その際、「企業・経済の持続的成長と安定的な資産形成等による国民の厚生増大」という金融行政の目標との整合性に留意する必要がある。

また、ビジネスにおける情報の重要性が高まっていることを踏まえ、利用者情報の適切な保護に加えて、情報の利活用のための環境整備という観点にも留意する必要がある。このほか、国際的なサービス展開への対応

や国際的な規制の整合性の観点、機動的な対応に向けた法令と自主規制等の適切な組合せの観点など、さまざまな考慮要素がある。

以上のように、機能別・横断的な金融規制体系についての検討は、なお相應の作業を要すると考えられるが、中間整理がさらなる議論につながるものになれば幸いである。

（本稿における意見は執筆者の個人的見解であり、金融庁の公式見解ではない）

### もりおか そのか

11年金融庁入庁、イェール大学経営大学院経営学修士。金融庁総務企画局総務課国際室・企画課・市場課を経て、17年から現職（旧総務企画局企画課信用制度参事官室）。