

金融規制の未来図

業態別から機能別へ、社会の要請に応える規制体系をつくる

フィンテックの台頭によって金融サービスのあり方が大きく変わり始め、現行の業法の限界も露呈しつつある。そうしたなか、金融審議会の金融制度スタディ・グループ（SG）では、現在基本的に業態別となっている金融規制体系をより機能別・横断的なものに再構築すべく議論を重ねている。ITの進展などを見据えた多様な視座を持って、規制体系の最適解を見つけていく。

機能別・横断的法制への四つの論点

——金融を巡る業法のあり方を大きく見直す議論が進んでいる。現在の検討の状況と見直しの方向性は

金融の世界は、大まかにいえば銀行や保険、証券といった業態をベースに規制体系が構築されており、各業態の事業領域を

決めて棲み分ける金融秩序が形成されてきた。ところが、足もとではそうした秩序が大きく変わりつつある。典型例がフィンテックの台頭だ。ECモールやインターネット事業者などが、銀行業務の一部、例えば決済や資金供与などの金融サービスを一部切り出し（アンバンドリング）、ほかのサービスと組み合わせること（リバンドリング）

でサービスを高度化させる動きを活発化させている。こうした動きを受け、2017年11月、金融制度SGが金融審議会のもとに設置され、18年6月までの間に9回の会合を開いた。その際、差し当たり、金融の機能を「決済」「資金供与」「資産運用」「リスク移転」の四つに分類し、各機能において達成されるべき利益について

の議論などを行い、その内容を「中間整理」として18年6月に公表した。

同年9月に金融制度SGを再開し、機能別・横断的法制という観点で具体的な規制体系に落とし込むべく、関係者のプレゼンや質疑応答を交え、ビジネスの実態を踏まえつつ検討を重ねている。当面の検討事項として、「情報の適切な利活用」「決済



金融庁
企画市場局長 三井秀範

の横断法制」「プラットフォームフォー
マーへの対応」「銀行・銀行グ
ループに対する規制の見直し」
という四つの論点を提示してい
る。

——「情報の適切な利活用」と
は、どんなことを意図している
のか

多様化する利用者ニーズに応
える観点から、既存の金融機関
を含め、多様なプレーヤーが適
切に情報を利活用し、利用者目
線に立つて競争することを後押
ししていくことを目指している。
例えば、これまで金融機関の競
争力の源泉だった広大な店舗網
や堅牢なシステムに比べて、利
用者情報の利活用の重要性が高
まっているのではないかと。近年
の低金利環境が継続する中では、
預金金利と貸付金利の利ザヤは
縮小傾向にあり、これによる収
益の減少を量的拡大でカバーす
るビジネスモデルは、人口減少
などに伴って持続的でなくなっ
ていき、金融機関が多様な利用
者ニーズに応えていくには、一
部のサービスへの経営資源の集
約やサービスの組合せの柔軟化、
ITの幅広い活用が求められる

可能性は高く、その要請に応え
られる制度環境をつくっていく
必要がある。

業態の枠を超えた

横断的な決済法制を整備へ

——「決済の横断法制」に関し
て、未来投資会議も「キャッシュ

ユレス社会の実現」に向けた制
度の見直しを促している。どの
ような法制を模索しているのか
未来投資会議において、キャ
ッシュユレス社会の実現のため
金融法制の見直しなどを検討す
ることが提案された。これは首
相が言及した数少ない項目のう
ちの一つであり、構造改革施策
の中でも最重要項目の一つに位
置付けられている。現時点で明
確な法改正の立案時期を申し上
げられないが、何年もかけて議
論するほど時間のゆとりはなく、
19年に入れば相応のスピード感
をもって突っ込んだ議論をして
いかなければならない。

例えば、内閣官房は、キャッ
ッシュユレス社会の実現にあたって
金融機関を介さずに安価で迅速
に送金できるようにすることを
目指している。すでに送金サー

ビス提供者として資金移動業者
が存在し、金融機関の独占では
なくなっている。とはいえ金融
機関が全銀ネットをはじめ、す
ばらしい決済ネットワークを整
備しているため、決済規模では
突出した存在であることに変わ
りはない。しかし、各自がスマ
ホを通じてさまざまな経済取引
を行える時代になっている以上、
それに即した便利で確実で安価
な送金手段の提供が望まれてい
る。その実現のためにも、業態
の枠を超えた機能別・横断的な
規制体系が必要だと思っている。

プラットフォームへの

対応

——「プラットフォームへの
対応」については、保護法益上
・金融規制上いかに対応しよ
うとしているのか

プラットフォームにはいろ
いろなカタチがあると思う。

一つは、一般利用者として一般利
用者との間に介在し、資金の融
通や金融取引を成立させたり、
そのための仕組みを提供したり
する主体が考えられる。インタ
ーネットなどを利用して契約を

成立させる仕組みを提供するよ
うなプラットフォームも出現
しつつある。このような場合、
プラットフォームの利用者に個
別に規制を適用するよりも、プ
ラットフォーマーに対して直接
規制を適用するほうが実効的と
もいえる。

もう一つは、一般利用者と金
融機関との間に介在し、多種多
様な金融商品・サービスをワ
ンストップで提供する主体が考
えられる。海外で見られる多種多
様な金融商品・サービスをワン
ストップで提供するプラットフ
ォーマーの中には、一般利用者
からの支持を得て急速に拡大し
ている者も存在する。日本にお
いても、こうしたプラットフォ
ーマーが拡大していく可能性が
ある。その際、プラットフォーム
が、多数の金融機関が提供
する多種多様な商品・サービ
スを取り扱い、真に一般利用者の
利益にかなう商品・サービスを
推奨することを確保することも
重要であり、特定の金融機関が、
報酬の多寡や所属制を通じてプ
ラットフォーマーに与える影響
にも留意する必要がある。

なお、さまざまな可能性を秘めているプラットフォームが、銀行に取って代わるような存在になっていけば、相応の規制やモニタリングが必要になっていくことも考えられる。

他業の開放には リスク対処の視点も

——四つの論点の中でも「業務範囲規制」に銀行が高い関心を示している

具体的な制度設計はいろいろなパターンがありうるが、銀行の今後のビジネスモデルや経営戦略にかかわるため、銀行業界から実態をよく聞いたうえで設計のあり方を考えていくつもりだ。その際、金融制度SGの中間整理では、業務範囲規制の趣旨にも言及があり、これらを考慮しながら検討していく必要がある。この中には金融危機が発生し、銀行システムを守らなければならぬ局面になったとき、新たに設計した制度を効果的に発動できるかといった視点が含まれる。

例えば、いま述べたことを考える際に参考になるのが、銀証

兼営のもとでマーケットの混乱が増幅され、預金の取り付け騒ぎにまで発展するといったシステミックリスクの増幅問題だ。大恐慌後、また、最近では、リーマンショック後、商業銀行（リテール）部門と投資銀行部門の分離を義務づける「リングフェンス」規制導入の議論が起こり、英国では大手銀行を対象に19年1月に導入されることになっていく。

その一方で、銀行は「情報の塊」といってよく、データの利用・分析などの情報サービスと近接しており、AIが融資先の企業の情報解析して人間の目利きに代わって貸せる企業を選び出し、貸出を実行することも考えられる。情報産業そのものは他業だが、他業だから銀行が絶対にはやってはいけないというものでもない。

要は、いまよりも広い業務を行おうとした場合、どのビジネスにどの程度のリスクがあり、リスクの伝播を防ぐ有効な方法があるのか否かなどを多面的に検討することで、改革の方向性が見えてくるのではないか。海

外の動向も見ながら最適解を探っていきたい。

——銀行ないし銀行持株会社が事業会社の株式を保有することは是非や許容限度の問題についてはどのようにとらえているのか

株式保有の問題は、他業進出との関係を整理する手段の一つと考えている。その際に、銀行本体が事業会社に出資するケースと銀行持株会社が事業会社に出資するケースでは、リスクの遮断具合も異なっている。その点も勘案しながら保有の是非、許容限度を決める必要がある。

現行法では原則、銀行はその子会社と合算して国内の事業会社に対して5%を超えて出資できないし、銀行持株会社はその子会社と合算して15%を超えて出資することができない。しかし、規制を厳格に適用すると実態に合わないケースも出てくる。その典型例が事業再生だ。事業再生の場合、債権者が100%出資したほうが、再生が進むことも多い。それにもかかわらず、銀行が制約を受けて出資できないとなると著しく合理性を欠く

ため、13年6月に銀行法を改正し、銀行本体が100%出資できるようにした。

過去の法改正に照らしてもわかるとおり、形式的・画一的に5%ルールなどを維持しようとは思っていない。金融危機時の対応も十分に考慮しながら最適解を見つけていく。

機関銀行化は許さず

——機能別の規制体系を検討するにあたり、「One Way規制」とも呼ばれる銀商分離の問題もある

銀行が事業会社を傘下に保有することを禁止している観点からすれば、事業会社が銀行を保有する場合、機関銀行化を防ぐ必要がある。仮に銀行が事業会社への出資を広げていく場合も同じように考えることになる。

例えば、16年5月に銀行法を改正し、フィンテック企業など（銀行業高度化等会社）への出資を容易にできるようにしたが、もう少し対象を広げることも想定されうる。その際に銀行本体が機関銀行化するような可能性

のある事業会社の保有は避けなければならぬ。

——免許業種である銀行には多額の規制コストがかかるが、ほかの事業者はこうした規制コストをかけることなく同様のサービス機能を提供できるようになっている。こうした中で、どのような規制のあり方が考えられるのか

その点は、形式的に同じサービス機能を提供するからといって同水準の規制を一律に適用するような発想ではなく、社会・ビジネスニーズとその利用者サイドの許容できるリスクを踏まえて規制を適用していく視点も必要ではないか。今後、金融制度SGで議論を尽くすことになるが、ここでは銀行の送金を例に挙げて一つの仮説を述べたい。

例えば、利用者にとって送金が指定された日に確実に届く必要があるのか、それとも多少遅れてもよいのか。前者ならば「絶対に届く」ように厳格なオペレーションが求められ、多少コストはかかっても堅牢な決済システムや手厚いセーフティネットを抱える銀行に依頼したは

うがよいはずだ。他方、仮に厳密に指定日に届かなくとも構わない案件ならば、求められる体制整備への負担も軽く、対価が安いサービス提供者を選択することもありうる。ユーザー側のニーズと、リスクやエラーの許容度合いでサービスの提供の確実性や規制のあり方も変わってくるのではないか。

先行して仮想通貨の規制強化を目指す

——仮想通貨交換業等に関する研究会では、仮想通貨（暗号資産）の規制のあり方が議論されている。今後、金融制度SGの議論とどう結び付けていくのか

暗号資産の問題は、金融制度SGの議論よりも先に結論を出さなければならぬと考えている。暗号資産も一種の暗号化された電子データであり、当初、その決済機能に着目して資金決済法の改正を行ったが、現時点では決済ではなく証拠金取引などの材料に使われ、現行法ではうまく規律できていない。したがって、暗号資産が利用される証拠金取引やデリバティブ取引、

投資型ICOといった資金調達手段など、その使われ方・機能に応じて規制を適用する必要がある。

取りあえず、顧客への弁済原資の確保（資金決済法）や、証拠金取引および投資型ICOへの登録制の導入、投資家への情報提供の充実（金商法）など、現時点で必須と思われる項目を手当てする方向で早急に議論を進めている。関係者との調整も必要だが、19年通常国会への改正法案の提出も視野に入れながら作業を進めていきたい。

（聞き手・本誌 田中弘道／小林晋也）

みつい ひでのり

82年司法試験合格。83年東京大学法学部卒、大蔵省入省。90年司法修習修了。05年金融庁総務企画局市場課長、07年企業開示課長、10年総務企画局総務課長、11年総務企画局参事官、13年総括審議官、15年検査局長などを経て、18年7月から現職。