

社会のデジタル化に合わせた法体系を整備

イノベーションと利用者保護を両立させる規制改革



金融庁 企画市場局長
中島 淳一

今回の法改正の背景には、社会のデジタル化に金融規制が対応しきれていないのではないかとの問題意識があった。金融サービス仲介法制については、金融商品販売法を改正し、スマートフォン一台で銀行・証券・保険の多様な金融商品・サービスを購入できるようにする。決済法制については規制を柔構造化し、100 万円超の高額送金を可能とし、数万円を上限とする少額送金には現行よりも規制を緩和する。今後もイノベーションの促進、利用者利便、利用者保護のバランスを図り、制度整備を行っていく。

金販法を改正し金融サービス仲介業を創設

——昨年 12 月、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(WG)が報告書をまとめ、資金決済と金融仲介の制度改正の概要が固まった。

現在の法体系のどこに問題があったのか

デジタル化の進展により、誰もがスマートフォンを通じてさまざまなサービスを受けられるようになっており、金融でもスマホを通じたサービスが広がっている。今回の制度改正の出発点には、現在の法体系がデジタル化の動きに追いついていないのではないかという問題意識があり、スタディ・グループ(SG)や WG での議論を経て、大きく二つの制度整備を進めることとなった。今国会に制度整備に必要な改正法案を提出する。

一つは、スマホ一台で多様な金融商品を購入できるようにする制度整備だ。いま、銀行・保険・証券の金融サービスをすべて仲介しようとした場合、銀行法における銀

行代理業者、金融商品取引法における金融商品仲介業者、保険業法における保険募集人や保険仲立人といった業種ごとの登録が必要になる。さらには、業種ごとに特定の金融機関に「所属」することが求められ、所属先の細かい指導に対応する必要がある。それぞれの業種で代理業などを取得すれば、多様な金融商品を販売できるようになるが、これでは手間がかかり、仲介事業者の負担が極めて大きい。

スマホを使って預金残高や資産状況などを一括で見られるサービスが広がっているなか、スマホを通じて多様な金融商品を購入したいというニーズが強まっている。家計簿アプリなどを提供するフィンテック企業にも、利用者の資産状況に応じて適切かつ多様な金融商品を仲介したいというニーズがある。こうした金融仲介のあり方に対応した法制度を整備するため、新たに設ける金融サービス仲介業(仮称)に登録することで複数業種をまたいだ金融商品・サービスの仲介を可能にする。

もう一つが、資金決済における規制の「柔構造化」だ。いまでも銀行免許を持っていなくても、資金移動業として 100 万円までの送金を行うことが可能となっている。ただ、スマホを使って資金決済する人の多くは、数千円や多くても1万～2万円の送金がほとんど。しかし、現在の法制度では、こうした少額決済のみを扱う事業者であっても一律に、利用者から受け入れた資金と同額以上を供託するなどの厳格な規制が適用される。他方で、海外送金では 100 万円超の送金ニーズがあり、国内でも高額商品の購入であれば 100 万を超える。事業のリスクに関係なく一律の規制をかけてしまっただけはイノベーションを阻害するおそれがあり、必要な規制を設けることで 100 万円の壁を取り払っても構わないのではないかという指摘があった。

こうした現状を踏まえ、今回の制度整備では、送金上限額に応じて資金移動業を三つの類型に分ける。第1類型となる 100 万円超の送金サービスにはそれなりに重い規制をかけ、第3類型となる数万円を上限とする低額の送金サービスには現行よりも軽い規制をかける。

イノベーションの促進、利用者利便、利用者保護のバランスの取れた法体系を作るうえで、事業のリスクに応じた規制を柔軟かつ過不足なく整備することが重要だ。

——横断的な金融仲介業を新設するにあたり、具体的にどのような法案が提出されるのか

金融商品販売法の改正を検討している。金販法は金融商品の販売に横断的に係っている法律であり、同法の中に「金融サービス仲介業」を追加する。法律名も変える予定だ。

金融サービス仲介業者として、具体的にどういった金融商品・サービスを横断的に提供できるのかについては、いま検討を進めている最中だ。スマホで簡単にサービスを受けられる性格上、商品性もわかりやすいほうがいいが、その商品の範囲については議論を詰めていく必要がある。今後、与党の部会や国会審議などを経ながら、金

融サービス仲介業者が提供できる具体的な商品・サービスの範囲が決まっていくだろう。

——金融サービス仲介業を販売代理ではなく、あくまで媒介とした理由は

利用者からお金を預かって、そこで契約もする「代理」ということであれば、それなりの重い規制になる。今般の制度改革にあたっては、フィンテック企業などの電子決済等代行業者（電代業者）が得意とするスマホアプリを使って、金融機関に送客するようなビジネスモデルも視野に入れている。そのため、規制が緩やかな「媒介」とし、一度の登録で多様な金融商品の仲介が行えるよう「一元登録制」を導入する。

期待される資産運用の裾野拡大

——金融サービス仲介業の登場によって、どのようなサービスの広がりが期待されるか

すでに家計簿アプリサービスなどを展開している電代業者は、利用者がどれだけ資産を持っていて、どういった金融取引をしているのかについて、ある程度見えるようになっている。そうした情報を使って、例えば若年層に「つみたて NISA」を勧めたり、あるいは保険商品やローン商品を紹介したりといったことが積極的に展開されていくだろう。現在、つみたて NISA は 170 万口座にまで増えてきているが、既存金融機関が必ずしもリーチできなかったスマホだけを使うような若年層にまで資産運用の裾野が広がっていく可能性があるのではないか。

利用者にとっても、金融商品を購入する際の利便性がこれまで以上に大きくなる。例えば、アマゾンでは、一度登録すればスマホで欲しいものを簡単に購入できるが、金融商品の場合、銀行、保険、証券会社ごとに必要な手続きをイチからやらなければならない。金融サービス仲介業ができることにより、一度登録すれば欲しい金融商品を好きなタイミングで簡単に買えるようになる。

——既存金融機関は金融サービス仲介業とどう向き合うべきか

既存金融機関は、自分たちが商品の提供者に回るのか、または自ら子会社を使って金融サービス仲介業に乗り出すのか、あるいは一線を画すのか、いろいろな考え方があると思う。皆が横並びでやらなければいけないものではないので、それぞれで考えて方向性を決めてほしい。

金融サービス仲介業者については、電代業者のみなし登録が可能となる。いま既存金融機関は電代業者との API 契約を進めている最中にあり、これからの付き合い方について真剣に議論していると思う。電代業者と API をつなぐことが自分たちのビジネスにとってプラスなのか、マイナスなのかをよく分析し、金融サービス仲介業者とのオープン API のような付き合い方も含めて検討してもらいたい。

——従来の「所属制」が採用されないことで、金融サービス仲介業者に対するチェック機能が弱まらないか

所属制のもとでは、代理店で何か問題が起きれば、基本的に銀行や保険会社が損害賠償を負うことになっている。この場合、親である銀行や保険会社はしっかりとグリップしなければいけないし、細かいことまで指示しなければいけない。一方、代理店は親となる金融機関に従属しており、自らの創意工夫、イノベーションで新しいことを展開しづらい面があった。

新たに誕生する金融サービス仲介業は、商品を媒介するにあたってどこかの金融機関と対等な契約関係を結ぶことになる。しっかりとした体制や説明能力、システムを持っていなければ金融機関が契約してくれないので、まずは自律的な市場メカニズムのもとで必要な体制は整備されるはずだ。金融サービス仲介業は登録業者でもあるので、金融庁でも当然、体制整備等についてチェックしていく。

3類型に分かれる資金移動業者

——資金移動業者の制度改正については、資金決済法の改正案が今国会に提出される運びだが、どのような柔構造化の枠組みを取り入れるのか

現行制度では、資金移動業者に滞留している資金について、一律に「供託」または「信託」や「保全」の義務を課している。供託は資金の出し入れにかなりの時間がかかるため、事業者は日々の払い出しのために二重の資金を準備しなければならない。スマホを使った少額決済事業者の業務リスクに照らして、この規制は過重と考えられるため、第3類型については外部監査を義務付けたうえで、利用者から預かった資金を「分別管理」すればよいものとする。

一方、認可制となる100万円超の第1類型については、利用者のアカウントに多額の資金が滞留するとリスクも大きいので、送金した資金はすぐに払い出すこととし、利用者のアカウントに資金がたまらないようにする。数万円から100万円までの第2類型は現行の規制が適用されることになるが、ここでも為替取引との関係性が認められない資金については、基本的に払い出しを要請してもらう。

また、資金の保全方法のうち、供託や信託では預けた資金を使うことができないが、保全契約（銀行保証）の場合だとその資金をほかに使えてしまう。仮に、顧客から預かった資金を第三者に貸し、そのお金が再び資金移動業者の口座に戻ってくると、これは信用創造になる。そもそも資金移動業は信用創造のためにあるわけではなく、そうした金額が大きくなると金融システム上のリスクも増す。こうした理由から、預かった資金を貸出に回すことができない規定を新たに盛り込む予定だ。

——政府の国家戦略特別区域諮問会議は昨年12月、デジタルマネーでの賃金支

払いを解禁する方針を決定し、4月以降に資金移動業者が発行するアカウントへの賃金支払いがスタートする。第2類型がその対象になることが見込まれるが、滞留する資金について為替取引との関係性をどう判断するのか

デジタルマネーの賃金支払いについては厚生労働省が検討を進めており、詳しい制度設計については承知していないが、資金移動業者が発行するアカウントに入ってくる資金は「財布の中の現金」というイメージだ。資産として保有する性格のものではなく、必ず何かの決済に使う性格のものだ。仮にその資金が資産として保有していく性格のものであれば、そこから定期預金に行ったり、つみたて NISA を購入したりという使われ方をしてもらうことになる。

ただ、滞留している資金がいつ決済のために使われるのかは判然としない。「財布の中の現金」も必ず明日使うつもりで持っているのかというと、必ずしもそうではない。第2類型の滞留については、特に問題がない限りは、利用者にとって使い勝手が悪くなるような規制までは考えていない。今後、当局によるモニタリングを通じて滞留の実態を注視しつつ、必要があれば追加的な規制のあり方を検討していく。

今後のテーマになる銀・商のワンウェイ規制

——SGでは、銀行の業務範囲規制もテーマに挙がったが、それほど突っ込んだ議論にはならなかった

WGでは、直接的に議論の対象にはならなかったが、今後の課題として認識している。金融のデジタル化が進む中で、既存金融機関の業務範囲が限定されることは逆にリスクにもなりうる。事業会社が傘下に銀行を持つ場合と、銀行持株会社が傘下に事業会社を持つ場合とで規制のあり方が異なるのは、それぞれ理由があって現在の制度になっているが、未来永劫そうあるべきかといえば、そうではない。金融業だけではなく、非金融業も含めて一緒にやったほうがビジネスとして合理的だということであれば、そこは議論していくことになる。

われわれが銀行と商業の「ワンウェイ規制」の議論から逃げているということではなく、金融審議会のテーマとして今後取り上げることは十分考えられる。ただし、現時点で何か腹案があるかという点、そうしたことはなく、関係者の意見も聞きながら、あるべき規制のあり方を考えていきたい。

(聞き手・金融財政事情 北山 桂／加藤 精一郎)

中島 淳一(なかじま じゅんいち)

85年東京大学工学部卒、大蔵省入省。11年金融庁総務企画局政策課長兼金融研究センター副センター長、13年金融庁総務企画局総務課長、14年総務企画局参事官、16年総務企画局審議官、18年総括審議官、19年7月から現職。