

# 金融規制の Next Step

上智大学法科大学院教授 森下哲朗

金融審議会のスタディ・グループやワーキング・グループでは新たな金融規制のあり方についての議論が行われてきた。決済分野等で一定の成果が出ており今後の活用が期待される。同時に、今後の検討課題も多い。産官学が一体となって知恵を出し合ってより良い金融規制を構築していく必要がある。

## 金融審議会における検討の論点

金融庁の金融審議会の「金融制度スタディ・グループ」(以下「金融制度SG」という)は、2018年6月に「中間整理—機能別・横断的な金融規制体系に向けて—」(以下「中間整理」という)を公表した。その後、金融制度SGは、2019年1月に「金融機関による情報の利活用に係る制度整備についての報告」(以下「情報利活用報告」という)を、7月に「『決済』法制及び金融サービス仲介法制に係る制度整備についての報告〈基本的考え方〉」(以下「基本的考え方」という)を公表した。そして、12月には、金融審議会「決済法制及び金融サービス法制に関するワーキング・グループ」が報告書(以下「WG報告書」という)を公表した。

「中間整理」は、10年後の金融の姿として、①決済の大幅な効率化、②アンバンドリングやリバンドリングの更なる進展、③利用者情報の蓄積や利活用の重要性の更なる高まり、④金融サービスと非金融サービスの一体化の進展、⑤金融機関を中心とした金融ネットワーク構造から、顧客と金融機関の間に入るインターフェイス企業を中心とした形態や、個人が直接取引所に参加したり個人同士が直接取引を行ったりする形態への移行、⑥プラットフォーム提供者の役割の増大、が予想されるとしていた。「中間整理」の公表後、まだ2年も経っていないが、この予想は、よりスピードを上げた形で実現してきているように思われる。

また、「中間整理」は、今後のあるべき金融規制の姿として、①イノベーションの促進と利

用者利便の向上に資する規制体系であること、②多様なプレイヤーの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すること、③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、が重要であるとした。このような基本的な方向性は極めて適切なものであり、今後も追求されていくべきものである。

こうした基本的な方向性のもと、金融審議会のSGやWGでは、(a) 情報の適切な利活用、(b) 決済の横断法制、(c) プラットフォーマーへの対応、(d) 銀行・銀行グループに対する規制の見直し、を「当面の検討事項」として具体的な検討が行われた。(a)と(d)に関しては、「情報利活用報告」において、金融機関の行う業務に、顧客に関する情報をその同意を得て第三者に提供する業務等を追加すべきとの提案がなされ、2019年5月に成立した「情報通信技術の進展に伴う金融取引の多様化に対応するための資金決済に関する法律等の一部を改正する法律」によって、その旨の法改正がなされた。(b)と(c)に関しては、「基本的考え方」及び「WG報告書」において、資金移動業を3つの類型に分けて、100万円超の資金移動を扱える代わりに厳格な規制に服する類型と、少額送金しか扱わない代わりに規制を緩和する類型を設けること、複数の業種の複数の金融機関が提供する多様な金融商品・サービスをワンストップで提供できる金融仲介業の制度を新設すること等が提案された。今後、こうした規制の見直しが、イノベーションの促進や利用者利便の向上に役立つことが期待される。

「中間整理」で示された基本的な方向性に照らした場合、金融の姿の変化等も踏まえながら、「当面の検討事項」とされた(a)～(d)以外の項目、例えば、資金供与、資産運用、リスク移転といった金融機能の関係でも、機能別・横断的法制の実現や、新たな技術や情報の利活用への対応等の観点から規制を見直す必要性を検討すべきだと思われる。また、2019年

に暗号資産に関する規制の大幅な見直しがなされたが、様々な形で暗号資産の利用が広がっていった場合には、暗号資産をどのように金融規制体系に位置付けていくかについて、機能別・横断的法制等の観点から更なる検討が必要になることも想定される。

(a) ~ (d) に関しても、今後の検討や取り組みが必要と思われる点も残されている。例えば、顧客情報の利活用に関する銀行の業務範囲の改正等がなされたが、情報の利活用を巡る、より根本的な問題についての検討は進んでいない。個人情報保護や競争政策等の観点からの取り組みは進んでいるが、法人情報については十分な検討が進んでいるとはいえないし、情報について誰がどのような権利を持ち、どのようなプロセスを経たらどのような利用が許されるのかについてのルールも不明確であるように思われる。現代の金融サービスの中核にあるのは情報である。また、情報は利用者利便の向上や、新たな価値の創造を実現する際の源泉である。全ての分野に共通するような情報についての一般的なルールの構築は容易ではないので、そのようなルールを待たずとも、まずは金融分野が率先して、どのような情報について、誰がどのような権利を有するのかを定める具体的なルールの形成や、顧客が自分に関するどのような情報が誰によって保管されているのか等の確認や、そうした情報の移転・訂正等についての指示を容易に行えるインターフェイスの整備等に取り組んでいくべきであると考えている（例えば、オーストラリアではそのような取り組みが行われている）。加えて、金融グループ内の情報共有について必要以上の制約がないかについても検討が行われてもよいのではないかと考えられる。情報利活用を進めるといふ観点からは、情報の共有自体は制限せずに、情報の共有によって生じうる弊害を軽減するための仕組みを構築し、情報の共有自体は認める、といった考え方もあり得るように思われる。

決済法制については、資金移動業者が顧客から預かって口座に管理している滞留金の扱いが大きな論点となった。「WG報告書」では、為替取引と関係のない資金を、資金移動業者が預かることは認められないとの原則が維持されることとなったが、実務的には、どうやって為替取引との関係の有無を判断するのかといった問題がある。銀行以外が預かる資金については、必要な規制を課した上で、銀行以

外に対しても一定限度内での資金の預かりを正面から認める可能性も含めて、更に検討を深めていく必要があると思われる。前払式支払手段の中には資金移動の機能を果たしているものがあるにも関わらず、資金移動業と前払式支払手段に関する利用者資金の保全に関する規制には大きな違いがあるといった問題意識が示されていたが、WG報告書では引き続き検討課題とすることとなった。前払式支払手段の規制における最大の問題は、機能やリスクという観点からみてあまりにも多様なものが、事前にお金を預かっているという点のみに立脚し、同一の業態の中で規制されているという点にあると思われる。限られた範囲でしか使えない紙の商品券のようなものと、サーバー型で相当広範囲で利用できる電子マネーのようなものを、同じ枠組みで規制することには無理がある。電子マネーの持つ将来的な可能性に照らしても、欧州の立法例等も参考に、前払式支払手段の規制からは切り離して、日本版の電子マネー法制を考える時期に来ているのではないかと感じられる。

金融と非金融の一体化が進む中で、何を金融規制の対象とするかも難しい問題となってきている。例えば、WGでは、エスクローサービスに為替取引に関する規制を適用すべきかが議論され、引き続きの検討課題となった。今後は、新しいサービスが既存の金融法制の枠組みに当てはまるかどうかのみではなく、非金融取引との関係も踏まえたうえで、機能やリスクに照らして何らかの規制は必要か（必要ならば、既存の金融規制の枠組みに拘らず、その点に過不足なく対応した規制を設ける）といった観点からの議論が行われることが望ましいと考えている。

## 今後の展望

銀行を始めとする金融機関の機能や役割について様々な議論がなされている中、その業務範囲のあり方について、より本格的な検討を行うことも必要であろう。また、新たに提案された金融仲介業についても、今後、サービスが具体化していく中で、様々な検討課題が出てくるものと思われる。産官学が緊密に情報交換・意見交換を行い、力を合わせて、金融の新しい可能性を支える金融規制体系の構築に努力を続けていく必要がある。