

**討議資料**  
**(金融審議会 金融制度スタディ・グループ 第2回)**

**1. 金融を取り巻く環境の変化と課題**

**(1) 金融を取り巻く環境の変化**

- IT の進展等により、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、顧客ニーズに即して複数の金融・非金融のサービスを組み合わせて提供（リバンドリング）する動きが広がりつつある。リテール分野の決済サービスをはじめ、新たなプレイヤーによるサービス提供が拡大するとともに、金融機関においても、そうしたプレイヤーとの連携・協働を進めようとする動きが見られる。
- また、ファンド等の銀行以外の主体が、銀行と同様の機能・リスクを伴う金融仲介（シャドー・バンキング）を行う動きが世界的に見られる。
- 一方、金融機関は、上記のほか、人口減少等に伴う国内市場の縮小などの環境変化が生じる中、ビジネスモデルの再構築を図っている。その際、環境変化に対応していない制度面での障害が存在する可能性がある。
- さらに、将来的には、例えば、デジタル通貨の出現や、顧客同士が金融サービスを直接やりとりする動きの拡大等により、金融システム、金融サービスや金融機関のあり方に抜本的な変革がもたらされる可能性もある。

**(2) 現行制度の特徴と課題**

- こうした中、現在の金融制度は、業態ごとに法令（以下「業法」という。）が存在し、事業者が類似の機能・リスクを有していても、業態ごとに規制の内容が異なり得る。このため、業態をまたいだビジネスモデル構築の障害となり、イノベーションが阻害され得る。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、規制を回避する動きが生じるおそれがある。また、環境の変化に対応していない規制が原因となって、IT を活用した合理化等が円滑に実現できない可能性もある。

(参考) 現行制度の概要

- 銀行法において、①預金の受入れ（以下「預金受入れ」という。）及び資金の貸付け（以下「貸付」という。）、②為替取引、のいずれかを行えば、銀行業として、免許制の下で規制される。

(注) 預金受入れ単独でも、銀行業とみなされる。銀行（預金取扱金融機関）以外の者による預金受入れは、出資法及び銀行法等により禁止される。

①②のうち、

- ◆ 貸付は、貸金業法において銀行以外の者が行うことが認められている（登録制）。
- ◆ 為替取引は、資金決済法において、少額のサービスに限り銀行以外の者が資金移動業として行うことが認められている（登録制）。

(注) 資金決済法には、前払式支払手段（プリペイドカード）も規定（届出制/登録制）。

- 金融商品取引法において、投資性のある金融商品について横断的に規制しつつ、業務の内容や範囲に応じ、「第一種金融商品取引業」「投資運用業」「第二種金融商品取引業」「投資助言・代理業」といった区分を設け、各区分に応じた参入規制などを設けることにより、規制を柔構造化している。

- 保険業法において、保険の引受けを行えば、保険業として、免許制の下で規制される。

(注) 保険期間が短期であって、保険金額が少額の保険のみを引き受ける少額短期保険業は、登録制の下で規制される。

## 2. 検討の方向性 — 同一の機能・リスクへの同一のルール適用 —

- 上記のような環境変化と課題を踏まえ、以下のような観点から、同一の機能・リスクには同一のルールを適用する、という方向で検討を行うことが考えられる。

- イノベーションの促進や利用者利便向上の観点から、多様なプレイヤーによる様々なサービスの柔軟な展開を可能とするには、各プレイヤーを各業法の業態に当てはめて、それぞれの業態に応じたルールを適用するよりも、各プレイヤーが自由にビジネスを選択して、そうしたビジネスの機能・リスクに応じたルールを適用していくことが重要

ではないか。

- 利用者保護や公正な競争条件を確保する観点から、業態間の規制の差異に着目した規制の潜脱を防ぐとともに、業態にかかわらず同様の行為を行うプレイヤーの間で競争条件の公正性を確保するには、行為主体にかかわらず、行為の機能やリスクの性質に応じたルールを適用していくことが重要ではないか。
- 既存のルールに、ビジネス環境の変化を想定していないものがある場合には、金融システムの安定と必要な金融仲介が引き続き確保されるよう、環境変化も考慮に入れた上での機能やリスクに応じたルールとしていくことが重要ではないか。

### 3. 金融の「機能」の分類

#### (1) 総論

- 同一の機能・リスクには同一のルールを適用することを検討するには、
  - ◆ 金融の各「機能」が果たすことが期待されている役割や、
  - ◆ 金融法制は、当該役割の達成に向けて、何を守ろうとしていて（規制の目的）、そのためにはどのような手段（ルール）が適切なのかについての考え方を整理する必要がある。これらがどのようなものかは次回以降検討することとしたいが、その前提として、まず、金融の「機能」の分類を検討する。
- 金融の「機能」の分類に当たっては、以下の2つの方向性が考えられる。
  - ① それ以上分割できない最小単位（機能）に分類した上で、それぞれに対するルールをつくる
  - ② ある程度大きな単位（機能）に分類した上で、各「機能」の中で業務の内容・範囲・リスクに応じて区分を設け、各区分に応じてルールの内容や程度を調整する（規制の柔構造化）

○ ①の場合、「機能」及びその組合せのパターンが膨大な数に及ぶことが想定され、事業者が自身の行為に適用され得るルールを検討するコストや、トラブル発生時などに利用者が参照すべきルールを検討するコストが大きくなるおそれがある。将来の更なる環境変化などにより、金融サービスのあり方に変化が生じれば、「機能」の数に応じて多数の規制の隙間が生まれるおそれがあるほか、「機能」の分類やその組合せに対するルールをその都度調整する必要性が生じる可能性がある。

○ これに対し、②の場合、ある程度大きな単位における「機能」で捕捉することで、新たなプレイヤーやサービス（商品・提供手法）が登場しても、一定の対応が可能となるほか、①の場合よりも簡素な規制体系で、業務の内容・範囲・リスクに応じてルールを調整することが可能になると考えられるのではないかと。

（参考）シンガポール通貨監督庁は、幅広い決済サービス（payment services）について、それを提供する幅広い対象を単一のライセンスの下で規制・監督すると同時に、アクティビティを類型化し、それぞれの規制対象アクティビティがどのようなリスクを有するかに応じて必要な規制を課すといった枠組みを設けることに係る市中協議を実施中（2018年1月8日締切予定）。

○ 当面、②のアプローチによってある程度大きな単位で「機能」を分類した上で検討を進め、その後の検討において、各「機能」の中に、具体的な行為について更なる類型化を行うことが適切なものがあれば、更に必要な分析をしていくこととしてはどうか。

○ なお、金融の「機能」、規制の目的及び当該目的を達成するのに適切なルールを検討するに当たっては、

- ◆ 上記のように、「機能」を分類した上で、「機能」ごとに規制の目的を分析するアプローチのほか、
- ◆ はじめに金融規制の目的を分析した上で、規制の目的を共通にする行為の固まりを一つの「機能」として分類するアプローチ

があり得るが、まずは便宜上、「機能」を分類した上で、各「機能」における規制の目的を分析し、そうした検討の中で、必要が生じれば、改めて「機能」の分類を見直すということで作業を進めてはどうか。

## (2) 各論

### (ア) 基本的な考え方

○ 金融の「機能」をある程度大きな単位に分類すると、以下のように整理できるのではないかと考えられるが、どうか。

- ◆ 決済 (為替取引等)
- ◆ 資金供与 (貸付等)
- ◆ 資産運用 (金融商品取引法で横断的に規制されている行為等)
- ◆ リスク移転 (保険等の保障機能)

(注) それぞれの大きな単位での「機能」の呼称として上記が適切かは、その外縁や、当該「機能」内で類型化すべき行為を整理していく中で検討していく必要。

### (イ) 「預金受入れ」の取扱い

○ (ア) の分類に関し、

● 銀行に認められている「預金受入れ」については、元本保証されているところに特徴があり、また、経済社会全体の信認と安定などの政策的配慮から、公的なセーフティネットにより更に保護が強化されている。こうしたことから、上記4つの「機能」から独立した別の「機能」と位置付ける考え方もあり得る。

● 他方、このような「預金受入れ」を行うことが認められている銀行は、預金受入れのみならず、貸付や決済インフラの提供を併せて本業としている。このため、「預金受入れ」を上記4つの「機能」から独立した別の「機能」と位置付けるのではなく、「資金供与」又は「決済」と組み合わせられるものとして整理する考え方もあり得る。

(注1) 「預金受入れ」と「資金供与」の組合せによって信用創造が生じ、それぞれの「機能」を単独で提供する場合よりもリスクが大きくなる場合には、加重されたルールが必要という考え方もある。

(注2) 現状、銀行は、受け入れた預金に対して100%の現金準備が必要とされない中、預金を原資とする貸付により、信用創造を行うことができる。銀行は、貸付金を貸付先企業の預金口座に振り込み、企業が行う支払いが預金振替の形をとることなどで、貸付金の多くも預金の形で保有され、銀行は当該預金を原資として

更に貸付を行うことができる。こうした流れが止まったり逆回転したりすると、信用収縮にもつながり得る。

- また、IT の進展等により、サーバ型前払式支払手段（サーバに価値が記録され、電子的にサーバにアクセスし、利用するもの）などのように、資産を預けて電子的に決済に利用できる、預金類似とも言える手段が登場し、「預金」の位置付けが変容してきているという考え方もあるのではないか。

さらに、将来的に、デジタル通貨がどうなるかによっては、「預金」の位置付けが抜本的に変容することもあり得るのではないか。

- このような環境変化を踏まえると、当面、上記（ア）のような整理の下で検討を進め、最終的に「預金受入れ」を独立の「機能」と位置づけるか否かについては、現在及び将来の「預金」や「預金受入れ業」の位置付け等について検討した上で、改めて判断していく必要があるのではないか。

#### （ウ）「機能」分類のその他の考え方

- 信託財産の管理、有価証券取引等に関して顧客から金銭・有価証券等の預託を受ける行為（投資商品の保護預り）等を「資産管理」機能として整理する考え方があり得る。

しかし、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、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」内における行為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。

また、投資商品の保護預りは、資産運用に関連して行われることが一般的と考えられ、また、金融商品取引法の中で資産管理として整理されているため、従来どおり、「資産運用」の一類型と位置付けることが考えられるのではないか。

- 間接金融（銀行からの貸付等）と直接金融（株式の募集・引受等）を含む概念を「資金調達」機能と整理する考え方があり得る。

しかし、前者は、預金者から見ると、貸付のリスク（貸付先企業の破綻等）は一義的には預金者でなく銀行が負うことになるのに対し、後者

は、投資家から見ると、投資のリスク（投資先企業の破綻等、市場価格の変動等）は投資家が直接負うことになる。

このように、両者の性質が異なることに着目すれば、前者を「資金供与」、後者を「資産運用」と位置付けることが考えられるのではないか。

### （エ）商品・サービスの提供プロセスに関する区分

- 金融の「機能」の分類に当たっては、「決済」「資金供与」「資産運用」「リスク移転」といったサービスの性質に着目する方法以外にも、ある金融商品（サービス）が業者において生み出されてから実際に顧客に購入・利用されるまでのプロセスにおける各段階の行為、例えば、金融機関において「組成」され、販売業者が「販売」する、あるいは助言・仲介業者が「助言・マッチング」を行うといった行為に着目して分類を行うという考え方もあり得る。
- しかし、金融に係る商品・サービスは多種多様であり、今後も新たな商品・サービスが登場する可能性を踏まえれば、上記のような商品・サービスの提供プロセスにおける各段階の行為のそれぞれについて、金融に係るあらゆる商品・サービスに共通する性質を抽出してルールを整備することは困難とも考えられる。

むしろ、各段階の行為の一部について、「決済」「資金供与」「資産運用」「リスク移転」といった「機能」の差異にかかわらず、共通の性質が認められる場合には、各「機能」の中で、それぞれの行為に対するルールを調整する際に、当該共通の性質を考慮することが考えられるのではないか。
- 例えば、個人間の金融取引のマッチングを促進したり、資金調達のための媒体の組成・販売・マッチングに係るサービスを提供したりするような者を、プラットフォーム提供者と位置付けた上で、そうしたプラットフォーム提供者を介して金融の「機能」の一端を担う個々人を直接の規制の対象とするよりも、プラットフォーム提供者に対して一定の規律を設けることで、プラットフォーム内の取引の適正化を図ることも考えられるのではないか。

**(オ) 区分に当たってのその他の留意点**

- 一見すると同じ「機能」に属する行為であっても、例えば、規模が極めて大きい、あるいは、金融システム内でハブ的な役割を果たしているなど相互関連性が高い等の理由により、サービスが停止された場合の金融システムに与える影響が大きい場合には、規制の目的が異なってくることも考えられ、これらについては、別の「機能」・行為として分類するという考え方もあり得よう。
  
- こうした点は、セーフティネットにより何を保護すべきかなど、次回以降に検討する論点とも関係すると考えられ、今後、これらの議論を踏まえて、必要に応じ、精査していくことが考えられるか。

その他、金融の「機能」の分類に関して、検討すべき点があるか。