

**討議資料**  
**(金融審議会 金融制度スタディ・グループ 第3回)**

**1. 金融の各「機能」の役割と金融法制の目的の検討に当たって**

- 前回の議論等に留意しつつ、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当たり、まずは「決済」「資金供与」「資産運用」「リスク移転」の各「機能」が果たすことが期待されている役割（「機能」自体の役割）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るのか（金融法制の目的（保護法益））について検討する。  
その後、必要に応じ、「機能」の分類や呼称を見直すということで検討を進めることとしたい。
- 今回は、「決済」及び「資金供与」を検討の対象とすることとしたい。

**2. 「決済」**

**(1) 金融の「機能」として検討の対象とする「決済」の射程**

- 「決済」分野において金融法制で規定されている典型的な行為として、為替取引<sup>1</sup>が存在する。  
平成13年の最高裁決定<sup>2</sup>によると、『為替取引を行うこと』とは、顧客から、隔地者間で直接現金を輸送せずに資金を移動する仕組みを利用して資金を移動することを内容とする依頼を受けて、これを引き受けること、又はこれを引き受けて遂行することをいう」とされている。  
  
(注) 資金とは、金銭及び容易に現金化できる預金等の財産とされている（「法令用語辞典」（第10版））。
- 為替取引が適切に行われることは、取引の円滑化に資すると考えられる。例えば、商品・サービスの取引において、商品・サービスの提供を受ける者が対価を支払う債務を、現金の手渡しや物々交換などのような

<sup>1</sup> 銀行法第2条第2項第2号、資金決済に関する法律第2条第2項

<sup>2</sup> 最高裁平成13年3月12日第三小法廷決定

方法で解消しなければならない場合と比べ、為替取引のように、仲介者を介して価値の移転が適切に行われれば、多額の現金を持ち運ぶ必要がなくなるなどといったメリットが考えられる。

- そのようなメリットは、上記最高裁決定における為替取引とは必ずしも整理できない場合でも、例えば清算機関などの仲介者を介して相殺が行われる場合や、自家型前払式支払手段のような、商品・サービスを提供する者自身がその対価の支払手段を提供するような場合などにも当てはまるのではないか。

(注) ここでいう仲介者には、資金の出し手と受け手の間に介在して、資金の出し手の意図する額の資金を意図する受け手に届けるような役割を果たす者のほか、

- ・ 清算機関のように清算を行う
- ・ 電子債権記録機関のように取引に係る権利の記録を行う

などといった形で、その行為が適切に行われなければ決済のネットワークを通じて他の決済不履行を連鎖的に招くおそれがあるような者も含めて取り扱うことが考えられるが、どうか。

- すなわち、取引に伴い発生した債権債務関係の解消を決済サービス提供者を介して行うことについては、為替取引に該当しないものでも、金融の「機能」の1つである「決済」に含めることが考えられるが、どうか。

(注) ここでいう決済サービス提供者には、仲介者のほか、自家型前払式支払手段の発行者のような、自身の商品・サービスの支払手段を提供するような者も含めている。

## (2) 資金以外の交換手段としての役割を果たす決済手段の取扱い

- 決済に用いられる手段が資金以外であっても、物々交換とは異なり、商品・サービスの対価を支払う手段として広く認知されている（交換手段としての役割を果たしている）ものである場合（例えば手形・小切手や国債、仮想通貨など）には、資金に準ずるものとして金融の「機能」の1つである「決済」に含めて取り扱うことが適切とも考えられるが、どうか。

### (3) 「決済」分野における金融法制の保護法益

○ 以上を踏まえ、金融の「機能」としての「決済」分野の保護法益として金融法制が想定すべきものに関し、以下のように考えることについてどう考えるか。

- ① 「決済」が確実に履行されること、すなわち、
  - ◆ 意図する額の資金（又は上記（2）における資金に準ずるもの）を意図する先に移動できること 又は
  - ◆ 債権債務関係を解消できること
- ② 利用者（資金の出し手等）の資産が保護されること
- ③ 利用者に対してサービスの内容・リスク等に係る情報提供等が適切に行われること
- ④ 決済サービス提供者がサービス提供において入手する利用者の情報の保護
- ⑤ マネー・ローンダリング及びテロ資金供与の防止 等

○ 上記①に関して、決済システム（決済サービス提供者の「決済」のネットワーク）は、多数の決済サービス提供者同士が決済システム内で密接につながることによって「決済」が円滑になることが期待される一方、決済システム内の一部の決済サービス提供者の不払いや機能不全等が、「決済」のネットワークを通じて決済システム全般に波及するリスク（システムックリスク）を潜在的に有している。こうしたリスクの回避は、個別の取引における「決済」が確実に履行されることとは別個の保護法益とすることも考えられるのではないか。

- ①-2 決済システムの安全性（個々の決済サービス提供者の不払いや機能不全等が、他の「決済」の失敗を連鎖的に招くような事態を防ぐこと）

（注1）システムックリスクとは、個別の金融機関の支払不能等や、特定の市場又は決済システム等の機能不全が、他の金融機関、他の市場、又は金融システム全体に波及するリスクのことをいうとされている。

(注2) 日本銀行においては、こうしたリスクを回避する観点から、金融機関間の最終的な資金決済が行われることになる日本銀行当座預金での取引に関し、即時グロス決済 (RTGS : Real-Time Gross Settlement) 化がなされた (2001年~)。

(注3) 民間決済システムにおいても、金融機関間での資金の受払が日本銀行当座預金において決済できず、それが他の金融機関や金融システム全体に悪影響を及ぼすことがないように、各種の方策 (1件1億円以上の大口取引に係る支払指図毎のRTGS、仕向超過限度額の設定、担保差入など) が講じられている。

○ 上記の保護法益のうち② (利用者の資産が保護されること) に関しては、例えば、「資産運用」の機能においても、サービス提供に際して顧客資産を受け入れることが広く行われていることを踏まえれば、「資産運用」等の機能の保護法益と共通の側面もあると考えられるのではないかと。

③~⑤については、全ての金融の「機能」に多かれ少なかれ共通の側面があるとも考えることができるのではないかと。

○ このように、各「機能」に共通する保護法益については、それを踏まえて「機能」の分類を再構成することや、各「機能」の中に含まれる行為に対するルールを調整する際に、当該共通の保護法益を考慮することが考えられるが、どうか。

○ なお、「決済」という「機能」が果たすことが期待されている役割を達成するには、利用者利便を考慮することも必要となる。利用者利便については、上記① (「決済」が確実に履行されること) に含まれると整理することも考えられるが、別個の保護法益と位置づけることも考えられよう。

#### (4) 「決済」の中に含まれる行為の類型化に関する考え方

○ 上記 (3) ② (利用者の資産が保護されること) や③ (利用者に対してサービスの内容・リスク等に係る情報提供等が適切に行われること) の観点からは、「決済」の中に含まれる行為は、決済サービス提供者に対する資金の預け入れの有無やタイミングの違いにより、以下のように類型化され、それぞれ保護法益が異なってくることが考えられるのではないかと。

- 資金の出し手から決済サービス提供者への資金（又は上記（２）における資金に準ずるもの）の預け入れを受けて、決済サービス提供者が資金の受け手に資金を届ける場合

- 決済サービス提供者に預け入れられた利用者資産の保護が必要となる場合があるのではないか。

- 資金の出し手から決済サービス提供者に資金（又は上記（２）における資金に準ずるもの）が届くのに先立って、決済サービス提供者が資金の受け手に資金を届ける場合

- 決済サービス提供者から資金の出し手への信用供与があるため、資金需要者としての保護が必要となる場合があるのではないか。

上記のような区分では類型化が適切に行えない場合、例えば、資金の預け入れや信用供与がない同時履行的な資金移動などが考えられるか。

### 3. 「資金供与」

#### （１）「資金供与」に係るサービスが果たす役割

- 資金供与は、サービス提供者が資金不足主体（資金需要者・資金の受け手）に対し、資金をその元本が返済されることを原則として供給し、その対価（金利等）を得ることにより、流動性・期間・信用に係る資金需給のミスマッチ解消に寄与するものと考えられる。
- 資金不足主体の資金需要は短期から長期まで様々であり、例えば、
  - ◆ 決済の時間のずれなどによる短期の資金繰りなどのための数日程度までの資金需要
  - ◆ 一時的な資金の不足を補う１年程度までの中期の資金需要
  - ◆ 設備投資や住宅購入などの構造的な長期の資金需要などの類型化が考えられる。

- これに対し、一般の資金余剰主体（資金の出し手）は、将来いつ手元に資金が必要となるか完全に見通すことはできないこともあり、安全性が高く随時引き出せる要求払い預金や、売買が容易にできる流動性の高い金融商品に対するニーズが比較的多いものと考えられる。
- こうした中で、「資金供与」に係るサービス提供者は、長期の資金需要などの供給が不足しがちな資金需要の充足や、資金の出し手と受け手のマッチングを担っていると考えられるが、どうか。

## （２）「預金受入れ」との組合せの場合

- 「預金受入れ」が銀行（預金取扱金融機関）のみに認められていることや、公的なセーフティネットも背景とした預金の安全性への信頼などから、銀行は、比較的低い調達コストで資金（預金）を集めることができる。
- 銀行の受け入れる要求払い預金（普通預金、当座預金）は、預金者の求めに応じ随時引き出すことが可能な短期の資金ということが出来る。  
一方で、資金需要者は、投下資本が回収できるまでなど、中長期の満期の貸付を希望することが考えられる。  
銀行は、多くの預金者から預金を受け入れ、通常的环境下では預金の一定割合しか現金として払い戻されない。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ことともあいまって、短期の資金を受け入れつつも短期だけでなく中長期の貸付を行うことができる（流動性変換、満期変換）。
- また、銀行は、資金需要者の審査・モニタリング（情報生産）を通じて資金需要者のリスクを専門的に評価し、また、様々なリスクを有する貸付先を組み合わせることで、貸付ポートフォリオのリスクを軽減できる。このようにして、低リスクであるべき預金を、比較的高いリスクの資金需要者への貸付にまわすことができる（信用変換）。
- このように、銀行は、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。こうした流れが止まったり逆回転したりすると、経済活動や金融システム全体に悪影響が及ぶおそれがある。

(参考) ある銀行の預金の安全性に対する信頼の低下により、預金者が一斉に預金の払い戻しを求めおそれがある(取り付け)。これは、経営が悪化している銀行に起こりやすいが、健全な銀行でも風評で起こり得る。また、そうした一部の銀行への取り付けが、預金全般に対する信頼低下に連鎖的に拡大することがあり得る。この場合、多くの健全な銀行も資金繰りに窮して貸付や決済が滞り、銀行を利用する企業の資金繰りも困難になるおそれがある(システミックな金融危機)。

現状、一定額までの範囲で預金について公的なセーフティネットによって元本保証を強化し、取り付けが起こることを防いでいる。同時に、こうした保護が与えられる銀行に対して、公的なセーフティネットを当てにしたモラルハザードを防ぐ観点などから、健全性規制や他業制限を含む規制が課されている。

### (3) 「預金受入れ」を伴わない場合

- 貸金業法は、貸金業を営む者の業務の適正な運営の確保及び資金需要者等の利益の保護を図るとともに、国民経済の適切な運営に資することを目的としている。

貸金業とは、金銭の貸付け又は金銭の貸借の媒介(手形の割引、売渡担保その他これらに類する方法によってする金銭の交付又は当該方法によってする金銭の授受の媒介を含む)を業として行うものをいう。

- 貸金業においても、資金需要者の審査を通じ、貸付のリスクに応じた金利を設定することで、流動性や信用、一定の期間に係る資金需給のミスマッチ解消に寄与するものと考えられる。
- また、貸金業法・利息制限法<sup>3</sup>・出資法<sup>4</sup>においては、上限金利が規定されているほか、貸金業法では、多重債務問題の経緯に鑑み、多重債務防止のため、与信限度額を原則債務者の年収の3分の1とする総量規制を設けて過剰貸付を禁止している。

(注) このほか、貸金業法では、国民経済の適切な運営に資する観点からする貸金業の実態把握のための報告書の提出が規定されているが、こうしたものを除けば、同法の規制は専ら資金需要者の保護を目的としたものとなっている。

<sup>3</sup> 金銭を目的とする消費貸借における利息の契約は、次の利率により計算した金額を超えるときは、その超過部分について無効(①元本の額が10万円未満:年20%、②元本の額が10万円以上100万円未満:年18%、③元本の額が100万円以上:年15%)。

<sup>4</sup> 金銭の貸付を行う者が業として金銭の貸付を行う場合において、年20%を超える割合による利息の契約について処罰が定められている。

- 金融商品取引業者が顧客から保護預りをしている有価証券を担保とする金銭の貸付や、保険会社が行う金銭の貸付については、各業法の中で業務範囲として認められている。

このような貸付は、上記の貸付と同様、「資金供与」の機能を有していると考えられるが、各業法における本業に付随して行われるものであることから、それぞれの本来の「機能」に付随するものとして整理されている。

#### (4) 「資金供与」分野における金融法制の保護法益

- 上記(1)～(3)を踏まえ、金融の「機能」としての「資金供与」分野の保護法益として金融法制が想定すべきものに関し、以下のように考えることについてどう考えるか。

- ① 資金需要者に対する信用供与を効率的に行うこと、より具体的には、

- ◆ 流動性に係る資金需給のミスマッチを解消すること(流動性変換)
- ◆ 短期から中期に集中しがちな資金供給と、短期から長期まで幅広く存在する資金需要の間であって、経済全体の期間に係る資金需給のミスマッチを解消すること(満期変換)
- ◆ サービス提供者による審査・モニタリング等を通じ、投資家から直接資金を調達することが難しい個人や中小企業等に対しても、資金調達の手段を提供すること(信用変換)

- ② 信用秩序を維持すること(システミックな金融危機を防ぐこと)(「預金受入れ」との組合せの場合)

- ③ 利用者(預金者)の資産が保護されること(「預金受入れ」との組合せの場合)

- ④ 資金需要者の保護、すなわち、

- ◆ 資金需要者に対して情報提供等が適切に行われること
- ◆ 過剰貸付の防止 等

- ⑤ サービス提供者がサービス提供において入手する利用者の情報の保護

## ⑥ マネー・ローンダリング及びテロ資金供与の防止 等

### (5) 「資金供与」の中に含まれる行為の類型化に関する考え方

- 「預金受入れ」と「資金供与」を併せ行えば、預金を原資とする貸付により信用創造が可能であるが、そうしたサービス提供者の健全性が損なわれた場合、信用創造の流れが止まったり逆回転したりして、金融システムの安定を損ない、経済活動にも悪影響が及ぶおそれがある。そのような場合には、「資金供与」を単独で行う場合に比べて免許制等の下で加重されたルールを課す必要があるという考え方があり得るが、どう考えるか。

例えば、貸付債権を担保として資金調達を行い、それをを用いて更に貸付を行うことなどにより、預金受入れを行わずとも一定程度信用創造ができることについてどう考えるか。

(注) 各国における銀行・信用機関の定義については、参考資料を参照。

### (6) 金融規制の対象外と位置づけられているサービス

- 例えば以下のようなサービスについては、金銭の貸付(金銭消費貸借)とは異なり、商品等の購入・利用に付随する信用供与であったり、仲介者の介在しない債権の売買であったりすることから、金融規制の対象とはされていない。
  - ◆ 販売信用：利用者(資金需要者)の信用に基づいて、商品・サービスを後払いで販売
  - ◆ リース：サービス提供者が、利用者(資金需要者)の選択した機械設備等の物件を購入し、当該利用者に対して当該物件を賃貸
  - ◆ ファクタリング：サービス提供者が、利用者(資金需要者)から金銭債権を買取
- 同様の機能を有するサービスに異なるルールを適用すれば、規制の回避につながる可能性もある一方で、様々な社会的要請に基づく規制の適用範囲を明確にする等の観点から、ある程度法形式に依拠せざるを得ないとも考えられるが、どうか。

## (7) ITの進展等に伴う新たな「資金供与」サービスの取扱い

○ ITの進展等に伴い、仮想通貨やデジタル通貨など、新たな手段を用いた「資金供与」と同様の機能・リスクを有するサービスが提供される可能性があるが、どう考えるか。

○ 取引等に伴い蓄積されたデータを、サービス提供者が資金需要者の審査等に活用することにより、以前より迅速に「資金供与」を行うことが可能となってきた。

その際、例えば、数日程度までの極めて短期の事業者の資金需要に対応することも技術的に可能となってきたが、市場の金利情勢によっては、上限金利の規制により、資金供給が困難になり得るという指摘があるが、どう考えるか。

○ サービス提供者がインターネット等を活用し、資金の出し手と受け手のマッチングのためのプラットフォームを提供するような、いわゆるP2Pレンディングが発展する可能性がある。

そうした場合の規制のあり方についてどう考えるか。

(注) 現在の貸金業法では、金銭の貸付を業として行えば、P2Pレンディングのプラットフォームを利用するような個々の資金の出し手についても貸金業登録が必要となる。このような場合、P2Pレンディングのマッチングのためのプラットフォームを提供する者をプラットフォーム提供者と位置づけ、そうしたプラットフォーム提供者に対する規制のあり方を検討していく方がより実効的であるということが考えられるが、どうか。

その他、金融の「機能」としての「決済」及び「資金供与」の役割及び保護法益に関して、検討すべき点があるか。