

## 第5章 銀行によるプラットフォーム事業の展開

学習院大学 神田秀樹

### 1. はじめに

本稿は、銀行によるプラットフォーム事業の展開について、銀行法による銀行等の業務範囲規制との関係での課題を取り上げる。本稿は、筆者が2019年11月にした金融法務研究会第一分科会における報告に基づくものであるが、その後の2021年に銀行法の大幅改正が実現した。本稿では、報告当時の問題意識を残して記述する一方で、銀行の業務範囲規制については改正後の銀行法のもとでの記述としたため、本稿が全体としてバランスが悪くなっていることをあらかじめお詫びする。

### 2. プラットフォーム事業と銀行

#### (1) プラットフォーム概念

一般に、「プラットフォーム」とは、広くは「複数の異なる経済主体を繋ぐ場」と定義され、デジタル空間におけるプラットフォームをデジタル・プラットフォームと呼ぶ（大橋弘「新たな産業フロンティアにおける Society 5.0 の世界」RIETI Policy Discussion Paper Series 19-P-021（2019年））。以下、本稿では、この意味でのデジタル・プラットフォームを念頭に置く。

プラットフォームには、さまざまな特徴がある。たとえば、総務省の「プラットフォームサービスに関する研究会」では、情報通信分野でのプラットフォームが検討の対象とされたが、そこではプラットフォームの定義について次のように紹介されている（同研究会の中間報告書（2019年4月））。

《参考1》プラットフォームの定義について

①これまでの政府文書等におけるプラットフォームの定義

○「複数のネットワーク・端末をシームレスにつなげ、様々なアプリケーションを提供しやすくするための共通基盤」（ユビキタスネット社会におけるプラットフォーム機能の在り方に関する研究会（2005年））

○「物理的な電気通信設備と連携して多数の事業者間又は事業者と多数のユーザー間を仲介し、コンテンツ配信、電子商取引、公的サービス提供その他の情報の流通の円滑化及び安全性・利便性の向上を実現するサービス」（通信・放送の総合的な法体系に関する研究会（2007年））

○「通信レイヤー上でコンテンツ・アプリケーションを円滑に流通させる機能」（通信プラットフォーム研究会（2009年））

○「ICTネットワーク、とりわけインターネットにおいて、多数の事業者間ないし多数の事業者とユーザー間を仲介し、電子商取引やアプリ・コンテンツ配信その他の財・サービスの提供に必要な基盤的機能」（情報通信白書（2012年版））

②EU文書（「欧州のためのオンライン・プラットフォーム及びデジタル単一市場の機会及び挑戦」）における定義

○総括する定義をせず、オンライン・プラットフォームの例と共通する特徴のみを示し、個別の規制目的に応じて定義することとしている。

○例示：オンライン広告、検索エンジン、ソーシャルメディア、アプリケーション配信プラットフォーム、通信サービスなど。

○特徴：（1）大規模なデータの収集、処理、編集により新たなビジネスを創出し、新たな市場を作り上げる能力を有する。（2）多面市場で事業を行うが、各市場におけるコントロールの程度は様々である。（3）「ネットワーク効果」による便益を受ける。（4）情報通信技術を利用し、瞬時かつ容易に利用者に到達する。（5）データ収集等の重要価値の利用、戦略的依存の構築等で、デジタル分野の価値創出において重要な役割を担う。

また、同研究会では、同研究会で検討している「トラストサービス」の定義について、次のような整理をした（プラットフォームサービスに関する研究会・トラストサービス検討ワーキンググループの中間取りまとめ（2019年8月））。

Society5.0の実現に向けて、サイバー空間と実空間の一体化が進展し、社会全体のデジタル化を進める中、その有効性を担保する基盤として、ネット利用者の本人確認やデータの改ざん防止等の仕組みであるトラストサービスが必要となる。

（中略）トラストサービスの基盤を活用することが考えられる例として、情報銀行が挙げられる。情報銀行による個人に向けたサービスが適切に行われるには、各関係者の正当性の確認や、データ流通の過程において改ざん等が行われていないかを担保するデータの完全性の確保が重要となる。

このような社会的背景から、本ワーキンググループの検討に当たって、以下の仕組みについて取り上げた。

- ①電子データを作成した本人として、ヒトの正当性を確認できる仕組み（電子署名）
- ②電子データを発行した法人として、組織の正当性を確認できる仕組み（組織を対象とする認証、ウェブサイト認証）
- ③IoT時代における各種センサーから送信されるデータのなりすまし防止等のため、モノの正当性を確認できる仕組み
- ④電子データがある時刻に存在し、その時刻以降に当該データが改ざんされていないことを証明する仕組み（タイムスタンプ）
- ⑤送信・受信の正当性や送受信されるデータの完全性の確保を実現する仕組み

なお、その後、2019年12月にプラットフォームサービスに関する研究会の最終報告書が公表された。その後は、内閣に設置された「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT総合戦略本部）」の下でのデータ・ガバメント閣僚会議の中のデータ戦略タスクフォースにおいて検討が行われ、2020年12月21日に第一次とりまとめが公表された。2021年9月1日のデジタル社会形成基本法とデジタル庁設置法の施行に伴い、それまで高度情報通信ネットワーク社会形成基本法を根拠に内閣に設置されていた「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部」は廃止され、「デジタル社会推進会議」が設置された。そこでの「データ戦略推進ワーキンググループ」においてこの分野の検討が進められている。

## **(2) 銀行によるプラットフォーム事業の例**

銀行が提供することが考えられるプラットフォーム事業には、さまざまなものがありそうである。

- ・支店のデジタル化
- ・決済に関するプラットフォームの提供　これには場の提供だけでなく、決済手段（暗号資産またはトークン）の提供も考えられる。
- ・情報処理（データ処理）に関するプラットフォームの提供
- ・証券取引などのプラットフォームの提供
- ・資金調達に関するプラットフォーム提供　これには貸付け形態のもの（ソーシャル・レンディングなど）と出資形態のもの（ファンド）が考えられる。
- ・事業再生や事業承継等に関するプラットフォームの提供
- ・非金融分野に関するプラットフォームの提供

## **(3) 課題**

### **(ア) 法制度上の課題**

プラットフォーム事業に関する法制度上の課題にもさまざまなものがあると考えられるが、これまでは、主として競争政策（独禁法）上の課題とデータ保護（とくに個人情報保護）に関する課題が議論されてきている。

政府レベルでの検討成果等としては、たとえば、経済産業省「第四次産業革命に向けた競争政策の在り方に関する研究会報告書」（2017年6月）において、データ利活用における競争上の課題について整理がされ、公正取引委員会・競争政策研究センター「データと競争政策に関する検討会報告書」（2017年6月）では独禁法上の一定の整理がされている。その後、経済産業省・公正取引委員会・総務省の三省合同による「デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する検討会」が「プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」（2018年12月）が策定され、2019年4月には「取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方」および「データの移転・開放等の在り方」において、政策オプションが提示されている（なお、杉本和行『デジタル時代の競争政策』（2019年）も参照）。

以上は、筆者が2019年に研究会で報告をした際に言及したものであるが、その後、2020年6月に「特定デジタルプラットフォーム取引透明化法」が公布され、2021年2月1日から施行されている。また、日本のデジタル改革が急速に進展し、2021年6月18日に「デジタル社会の実現に向けた重点計画」等が閣議決定されたほか、上述したように2021年9月1日にデジタル社会形成基本法とデジタル庁設置法が施行され、2021年11月9日には「デジタル臨時行政調査会」が設置され、2021年12月24日に「デジタル社会の実現に向けた重点計画」が閣議決定されている（デジタル改革を含めての動向については、たとえば、岡田淳ほか編著『プラットフォームビジネスの法務〔第2版〕』（2022年）、武井一浩ほか編著『デジタルトランスフォーメーションハンドブック』（2022年）参照）。

以下、本稿では、銀行がプラットフォーム事業を展開する場合における銀行法による業務範囲規制との関係を取り上げる。

## (イ) 分析の視点

銀行がプラットフォーム事業を展開する場合における銀行法による業務範囲規制との関係を考えるうえでポイントとなる点は、次の2つと考えられる。

第1に、銀行がプラットフォーム事業を展開する場合を考えると、大別して、直接そうした事業自体を行う（銀行本体で行う）場合と間接的にそうした事業を行う会社を支配する（子会社や兄弟会社を通じてそうした事業を行う）場合とに区別することができる。

また、第2に、プラットフォーム事業といっても、場を提供するだけでは通常は事業は完結しないので、場を通じて何が行われるかを明らかにする必要があると考えられる。たとえば、銀行がその固有業務を行うかぎりにおいては、プラットフォームを提供してこれを行うことにとくに問題はない（問題はないという意味は、業務範囲規制との関係では問題はないという意味である。以下同じ）。付随業務や他業についても、同様であり、銀行は、銀行法上認められる行為については、原則としてプラットフォームを提供して行うことが認められると考えられる。ところが、プラットフォーム事業の利点は幅広くいろいろなことをする点にある。このため、銀行がプラットフォーム事業をしようとする、銀行法上認められる行為だけでなく認められない行為も合わせてすることにしなないとプラットフォーム事業の利点が失われることになりかねない。極端に言えば、プラットフォームにおいては何でもできるようでないプラットフォームのメリットが発揮できない可能性が高い。もっとも、現在の法制度のもとでは、プラットフォームにおいて提供される行為について業法がある場合には、その行為はその業法の適用を受けることに留意する必要がある（たとえば、銀行が提供するプラットフォームにおいて電気通信事業に属する行為が提供されるような場合には、その行為については電気通信事業法の適用がある等）。

そこで、この問題に対する対応策としては、現行の銀行法の体系をどこまで前提として考えるかによって、あるべき法制度の姿は相当異なることとならざるをえない。現行の銀行法の体系を前提とすると、現行法の解釈論を検討するにせよ一部立法論を検討するにせよ、銀行の業務範囲についてある程度の制約がかかることは否定できず、一定の条件のもとで一定の行為を限定的に実施することが認められるべきであるという線を模索することにならざるをえない。以下では、現行の銀行法の体系を前提とした場合とそうでない場合とに分けて検討する。

## (4) 2021年銀行法改正

2021年に銀行法が改正され、銀行の業務範囲規制が大幅に緩和された（2021年11月22日から施行されている）。この改正の内容の全体についてはここでは省略するが（荒井伴介＝脇裕司＝杉本陽＝豊永康史「2021年銀行法等の一部を改正する法律の概要—ポストコロナに向けて日本経済の回復・再生を力強く支える金融機能を確立するための制度整備—」金融法務事情2170号14頁（2021年）および小宮俊「令和3年改正銀行法の概要—政府令・監督指針の改正およびパブリックコメントを踏まえた要点解説—」金融法務事情2179号6頁（2022年）を参照）、以下では、2021年改正後の銀行法のもとの規制を前提として述べる。

### 3. 銀行法における業務範囲規制

#### (1) 銀行本体

銀行本体がプラットフォーム事業を行う直接方式の場合には、銀行は、そこで行う業務について銀行法による業務範囲規制に服する。

#### (2) 子会社等

銀行法は、銀行の国内会社への5%超出資を原則として禁止し（銀行持株会社と合算では15%基準）、例外的な場合にだけこれを認めている（銀行法16条の4）。なお、銀行本体については独禁法11条による出資制限があるが、本稿では取り上げない。また、子会社の業務範囲が規制されている（銀行法16条の2）。同様に、銀行持株会社の子会社の業務範囲も規制されている（銀行法52条の23および52条の23の2）。この結果、銀行が子会社や兄弟会社（銀行持株会社の子会社）を通じてプラットフォーム事業を行う間接方式の場合にも制限があるということになる。

#### (3) 銀行法の2021年改正

銀行法の2021年改正は、銀行の業務範囲規制を大幅に緩和した（以下の記述は、小宮・前掲に負う）。第1に、銀行本体での業務について、付随業務に新しく「当該銀行の保有する人材、情報通信技術、設備その他の当該銀行の営む銀行業に係る経営資源を主として活用して営む業務であつて、地域の活性化、産業の生産性の向上その他の持続可能な社会の構築に資する業務として内閣府令で定めるもの」（以下「地域活性化等業務」と呼ぶ）が追加された（銀行法10条2項21号・銀行法施行規則13条の2の5）。

第2に、銀行および銀行持株会社の子会社対象会社（銀行法16条の2第1項）であるいわゆる「高度化等会社」の業務が、改正前は「情報通信技術その他の技術を活用した当該銀行の営む銀行業の高度化若しくは当該銀行の利用者の利便の向上に資する業務又はこれに資すると見込まれる業務」であったのが、「情報通信技術その他の技術を活用した当該銀行の営む銀行業の高度化若しくは当該銀行の利用者の利便の向上に資する業務若しくは地域の活性化、産業の生産性の向上その他の持続可能な社会の構築に資する業務又はこれらに資すると見込まれる業務を営む会社」に改正され、新しく「地域の活性化、産業の生産性の向上その他の持続可能な社会の構築に資する業務又はこれらに資すると見込まれる業務」が追加された（銀行法16条の2第1項15号・52条の23第1項14号）。そして、改正前は高度化等会社における認可手続は通常の子会社や兄弟会社と比べて厳格であったのが、改正により、高度化等会社が「一定の銀行業高度化等会社」と「他業銀行業高度化等会社」に区分され、前者における認可手続が通常の子会社や兄弟会社と同等のレベルまで緩和された（銀行法施行規則17条の4・17条の5等）。

第3に、財務の健全性とガバナンスが一定以上であることについて認定を受けた銀行持株会社は、個別の認可を受けずに「特例銀行等高度化等業務」をもっぱら営む会社を持株特定子会社として保有することができるようになった（銀行法52条の23条の2第6項から10項まで）。「特例銀行等高度化等業務」は、上記の「一定の銀行業高度化等会

社」の業務と同じであるが（銀行法 52 条の 23 の 2 第 6 項、銀行法施行規則 34 条の 19 の 6）、ただし、地域商社事業についてはその業務の結果として保有する商品・役務の用に供する物品の額の合計額に一定の制限が設けられている（銀行法施行規則 34 条の 19 の 9 第 2 項・金融庁告示 100 号（官報号外 254 号（2021 年 11 月 10 日）524 頁の 3 条）。銀行持株会社が認定を受けるための基準としては、次の 3 つが規定されている（銀行法施行規則 34 条の 19 の 7 第 2 項）。①自己資本比率等が金融庁長官が定める比率（上記告示 1 条）以上であること、②当該銀行持株会社及びその子会社の集団における業務の適正を確保するための体制が適切に整備されていること、③当該銀行持株会社が指名委員会等設置会社であること又は当該銀行持株会社の取締役に占める当該銀行持株会社の株主との利益が相反するおそれのない社外取締役……の割合が 3 分の 1 以上であること。

#### 4. 銀行によるプラットフォーム事業の位置づけ

前述したように、銀行は、銀行法上認められる行為については、それをプラットフォームを提供して行うことが認められると考えられる。そして、とくに 2021 年銀行法改正後は、銀行の業務範囲規制が緩和された結果、銀行はさまざまな業務を行うことが銀行法上認められることになっている。そうした業務のうちで、以下では、2021 年銀行法改正後における銀行本体での地域活性化等業務と子会社対象会社である高度化等会社の業務について触れることとしたい。

##### （1）銀行本体——地域活性化等業務

銀行法施行規則は、地域活性化等業務として営むことができる業務として次の 5 つを規定している（同規則 13 条の 5 の 2）（以下のかっこ内は条文での表現）。①経営相談等業務（他の事業者等……の経営に関する相談の実施、当該他の事業者等の業務に関連する事業者等又は顧客の紹介その他の必要な情報の提供及び助言並びにこれらに関連する事務の受託）、②登録型人材派遣（高度の専門的な能力を有する人材その他の当該銀行の利用者である事業者等の経営の改善に寄与する人材に係る労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律第 2 条第 3 号に規定する労働者派遣事業（経営相談等業務その他の当該銀行の営む業務に関連して行うものであつて、その事業の派遣労働者……が常時雇用される労働者でないものに限る））、③自行開発 IT システム・プログラムの設定・作成・販売・保守（他の事業者等のために電子計算機を使用することにより機能するシステムの設定、開発若しくは保守（当該銀行が単独で若しくは他の事業者等と共同して設計し、若しくは開発したシステム又はこれに準ずるものに係るものに限る）又はプログラムの設計、作成、販売（プログラムの販売に伴い必要となる附属機器の販売を含む）若しくは保守（当該銀行が単独で若しくは他の事業者等と共同して設計し、若しくは作成したプログラム又はこれに準ずるものに係るものに限る）を行う業務）、④広告、宣伝、調査、情報の分析・提供（他の事業者等の業務に関する広告、宣伝、調査、情報の分析又は情報の提供を行う業務）、⑤高齢者等への見守りサービス（当該銀行の利用者について定期的に又は随時通報を受けて巡回訪問を行う業務）。

そして、これらの業務すべてに共通する要件として「当該銀行の保有する人材、情報通

信技術、設備その他の当該銀行の営む銀行業に係る経営資源に加えて、当該業務の遂行のために新たに経営資源を取得する場合にあつては、需要の状況によりその相当部分が活用されないときにおいても、当該銀行の業務の健全かつ適切な遂行に支障を及ぼすおそれがないものに限る」と規定されている（同規則 13 条の 5 の 2 柱書）。これにより、地域活性化等業務の遂行のために相当な範囲で新しい経営資源の取得が認められることになった（以上は、小宮・前掲に負う。監督指針について、同論稿 10 頁参照）。

## （２）高度化等会社

高度化等会社については、まず、その業務範囲について条文の文言をどのように読むべきかという点が問題になる。すなわち、「情報通信技術その他の技術を活用した当該銀行の営む銀行業の高度化若しくは当該銀行の利用者の利便の向上に資する業務若しくは地域の活性化、産業の生産性の向上その他の持続可能な社会の構築に資する業務又はこれらに資すると見込まれる業務を営む会社」と規定されているが、条文の上では、「情報通信技術その他の技術の活用」を満たせば、「その銀行の営む銀行業の高度化」あるいは「その銀行の利用者の利便の向上に資する業務又はこれに資すると見込まれる業務」あるいは「地域活性化……業務」であれば認められる。とくに、「その銀行の営む銀行業の高度化」は（概念上）銀行業概念を前提としているが、「利用者の利便の向上」と「地域活性化……業務」は銀行業概念を前提としていない。このことは、2021 年改正後に高度化等会社が「一定の銀行業高度化等会社」と「他業銀行業高度化等会社」に区分され、前者における認可手続が通常の子会社・兄弟会社と同等のレベルまで緩和されたこと（上述）からも、明らかである。そしてまた、「情報通信技術その他の技術を活用した」がどこまでかかるのか、具体的には「利用者の利便の向上」と「地域活性化……業務」にまでかかるかが、日本語として明確とはいえないように思われる。このため、利用者の利便の向上に資する業務または資すると見込まれる業務であれば、何でもすることができるようにも読める（「地域活性化……業務」についても同じ）。もしそうだとすれば、こうした業務であれば、高度化等会社を通じて、銀行はプラットフォームを提供し、そこにおいて行うことが認められるということになる。

## （３）プラットフォームの提供

プラットフォームの提供だけをするということは観念できるであろうか。つまり、そこで行為をするのは他者という姿である。具体的には、銀行がプラットフォームを提供し、そこで銀行に銀行法上許容される行為はするけれどもそれ以外の行為（銀行に許容されない行為）は他者がするという仕組みである。この点については、プラットフォームの提供行為それ自体が上述した地域活性化等業務や高度化等業務に該当するか否かが問題となるとも考えられるが、プラットフォームの提供自体は無色である。そこで何が行われるかが問題とされるべきもののように思われる。そうだとすれば、銀行がプラットフォームを構築して運用すること（自体）は、銀行法のもとで認められると考えられる。もし銀行にレピュテーションがあるなら、このような形でそれを使用したビジネスを展開できる余地がある。

もっとも、筆者が2019年に研究会で報告をした際は、巨大なプラットフォームビジネス事業者が金融事業にも参入し始めており、だとすれば、公平さの観点からも、金融機関がプラットフォームを提供することも認められてしかるべきであるとの視点で物事を考えていた。しかし、実際には、プラットフォームを安定的に提供するためには、相当の資源の投入等が必要であると考えられ、その意味では、銀行が自らプラットフォームを提供するといっても、大規模なものを提供するという事は、実際問題としては、リソース等の面で容易ではないかもしれない。

#### **(4) 立法論その1**

筆者が2019年に研究会で報告をした際は、当時の銀行法の規制枠組みを前提としつつ、立法論として、子会社や兄弟会社を通じた事業を認めていく方法が考えられると提言した。具体的には、当時認められていたベンチャービジネス、事業再生、事業承継および地域活性化以外の事業について、一定の事業について、かつ、一定の要件を付したうえで、特定子会社を通じた出資を認めることとするという方法を提案し、その場合には、事業承継に関する規制枠組みが参考になると思われると述べた。しかし、上述した2021年銀行法改正によって、業務範囲規制が大幅緩和されたため、改正後の銀行法のもとでは、特定子会社（銀行法16条の2第1項12号）を通じた出資先事業として行うことができる事業（その範囲等も拡大された）をそのルートで行うこととは別に、上述した地域活性化等業務と高度化等会社での業務が銀行に新しいビジネス機会を開くことになったということができる。今後、実際の運用状況等をみながら、必要があれば、さらに規制の緩和が検討されてよいと思われる。

#### **(5) 立法論その2**

筆者が2019年に研究会で報告をした際は、立法論として現行の規制枠組みを大幅に見直すということを考えるのであれば、他業禁止規制（銀行法12条）を撤廃することが考えられると述べた。「一般論としては、銀行は、銀行業と合わせて銀行業とは異なる業務（たとえば書籍の販売）を営むほうがリスク分散になる。したがって、この観点からは、銀行本体についての他業禁止規制は撤廃されるべきである。ただし、リスク管理が整っており、かつ、ガバナンスが整っている銀行についてだけ、他業が認められるべきである。なお、現在の銀行法のもとでは、リスク管理が整っていることとガバナンスが整っていることは一部の場面（における体制整備）を除いて法律上または内閣府令上は要求されておらず、監督指針において言及されているにとどまっているように見受けられる。そして、将来は、とくに業務範囲規制を緩和する場合には、このことは法律上または内閣府令上において明記されるべきである」旨を述べた。2021年銀行法改正は、上述したように認定銀行持株会社制度を新設したが、これは筆者の提言に沿うものであり、歓迎されるべき改正である。

また、筆者が2019年に研究会で報告をした際は、「もっとも、銀行規制に係るエンフォースメントコストの観点から銀行本体の業務範囲を緩和することは困難であるというべきかもしれない。これはリスク管理とガバナンスという間接規制では十分でないか否かと

いう問題であるということが出来る。もし十分でないということであるならば、その場合には法人格規制を残さざるをえないであろうが、子会社（あるいは5%超出資会社）を通じて広く他業を営むことは認められてしかるべきであると思われる。いずれにしても、業務範囲規制の見直しを検討する場合には、出資規制の見直しの検討も必要になる」と述べた。この点についても、2021年銀行法改正は、上述したように、地域活性化等業務を銀行本体の付随業務として認めるとともに、子会社や兄弟会社での業務の拡大を認めた。また、本稿では紹介を省略したが、出資規制の緩和も含まれている（小宮・前掲13-14頁参照）。2021年銀行法改正は、銀行の他業禁止規制を廃止するには至っていないが、実際問題としては、他業禁止規制は大幅に緩和されたといつてよいと思われる。

## 5. むすびに代えて

銀行によるプラットフォーム事業の展開は、国の経済への貢献や利用者利便の観点からも社会的に意義のある場合が少なくないと思われる。デジタル空間におけるプラットフォームの提供ということを念頭に置くと、プラットフォーム事業の将来はテクノロジーのゆくえに依存することになることに留意する必要がある。将来のテクノロジーの変化を予測することは容易ではないが、たとえば「電力から光へ」等、いくつかの潮流が明らかになりつつある（たとえば、NTT Technology Report for Smart World (2019) では11のテクノロジーの変化があげられている）。今後、銀行がプラットフォーム事業を展開していくうえで、銀行法による業務範囲規制が足かせにならないよう、引き続き注視していくことが求められる。