

(日本銀行仮訳)

BIS 決済・市場インフラ委員会による報告書

「クロスボーダー送金のための決済システムアクセスの改善：

自己評価のためのベスト・プラクティス」

要旨

よりスピードが速く、安価で、透明性が高く、包摂的なクロスボーダー送金サービスは、経済成長、国際貿易、グローバルな発展や金融包摂を支え、世界中の人々や経済に広範な利益をもたらさう。2020年10月、G20は、クロスボーダー送金の改善のためのロードマップを承認した。ロードマップは、金融安定理事会（FSB）が BIS 決済・市場インフラ委員会（CPMI）、その他の国際機関および基準設定主体と連携し策定した。

G20 のクロスボーダー送金プログラムは、高コスト、スピードの遅さ、限定的なアクセス、不十分な透明性といったクロスボーダー送金市場の長年の課題への取り組みを目的としている。このプログラムは、グローバルに協調した取り組みに必要な 19 の構成要素（building block<BB>）を纏めている。本報告書は、CPMI 傘下のクロスボーダー送金にかかる Expansion 作業部会が、銀行、ノンバンク、決済インフラの決済システムへの（直接）アクセス改善に関する BB10 の取り組みの 1 つとして作成した¹。

本報告書は、主要決済システムへのアクセス拡大のための自己評価を行う法域や決済システム運営者が参照できる、ベスト・プラクティスを中心として示している。決済システムへのアクセスは、銀行やその他の決済サービス事業者がクロスボーダー送金サービスを安全かつ効率的に提供するうえで重要である。当局や決済システム運営者は、こうした便益について、潜在的な障壁やリスクと比較検討すべきである。

決済システムへのアクセスは、参加者のニーズや、特定の決済システムの制度的枠組みにより、直接参加と間接参加のいずれも考えられる。「直接参加」する主体は、概して、送金の指図、清算、決済を自身で行う能力があることを意味する。このため、一般的に、直接参加は中央銀行の決済口座の保有が要件となっている。一方、「間接参加」は直接参加者が仲介者として関与し、決済システムへの直接参加の代替手段として提供される。

中央銀行を対象に行ったグローバルなサーベイ調査の結果、現状、国内銀行以外の主体に対して直接参加を認めている決済システムは少数に止まっていることが判明した。このため、クロスボーダー送金エコシステムのステークホルダーであるノンバンク決済

¹ Committee on Payments and Market Infrastructures, *Enhancing Cross-Border Payments: Building Blocks of a Global Roadmap -- Technical Background Report*, July 2020, <https://www.bis.org/cpmi/publ/d194.pdf>.

Financial Stability Board, *Enhancing Cross-Border Payments -- Stage 3 Roadmap*, October 2020, <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P131020-1.pdf>.

サービス事業者、金融市場インフラ、外国銀行等は、決済システムへの直接参加が困難となりうる。したがって、即時グロス決済（RTGS）システムやその他の中央銀行マネーで決済を行う主要決済システムへのアクセス改善について、各法域において検討する余地がある。

国内の決済システムへのアクセス改善は、長い取引チェーン、高い資金調達コスト、弱い競争環境、陳腐化した技術、の4つの課題の要因を対処することによって、クロスボーダー送金に便益をもたらさう。特に、アクセス拡大は、決済サービス事業者間のレベル・プレイング・フィールドを確保し、さらなる競争やイノベーションを醸成できる。これは、結果として、エンドユーザーのための選択肢の増加や、より良い価格設定につながり、金融包摂を改善さう。直接参加する決済サービス事業者は、一部の間接参加の枠組みと同水準の財源の事前拠出が必要ないであろうことから、資金調達コスト削減の便益が得られる。さらに広くみれば、金融システムは、決済システムの階層数の減少や、より多様かつ強靱なエコシステムを通じて、決済リスクの削減や潜在的な金融安定の便益が得られる。

しかしながら、アクセスの拡大は、もし適切に対応されない場合、クロスボーダー送金や国内決済システムの円滑な機能に悪影響を及ぼさうリスクも伴う。直接参加者の業態の拡大は、さらなるリスクを招く可能性があり、取引相手の信用リスクや担保リスクの性質および程度も変わりうる。加えて、当局や決済システム運営者は、直接参加を認めた主体について問題が生じた際にレピュテーションリスクに直面さう。

当局や決済システム運営者は、決済システムへのアクセス拡大のために乗り越える必要のある障壁に直面するかもしれない。法規制の枠組みは、決済システムや中央銀行の決済口座へ直接アクセスする資格のある業態を限定さう。オペレーション・技術・資金面について考慮すべき障壁としては、資金調達に関する要件、十分な人員の確保、技術インフラ投資が含まれる。

本報告書が示す自己評価の枠組みは、当局や決済システム運営者が直接アクセス拡大の便益、リスク、障壁を包括的に評価するためのツールとして役立つ。本報告書は、直接参加に主に焦点を当てているものの、特定の業態の事業者にとっては、リスク効率の観点から、間接参加が実用的な代替手段となるかもしれない。自己評価の枠組みは、4つのステップで構成されており、各ステップにおいて、決済システムへのアクセス拡大を評価する際に検討すべき問いが示されている。これら4つのステップは以下のとおり。

- ① **アクセス改善の主な目的および自己評価の対象の設定。** 関係当局は、アクセス拡大がどのようにクロスボーダー送金の改善や国内の目標達成に役立つかを検討すべきである。
- ② **決済システムへの直接アクセス拡大の便益の評価。** 中央銀行や決済システム運営

者は、決済システムへのアクセス改善が既存参加者や将来の新規参加者にもたらす便益を分析すべきである。本ステップの狙いは、軽減すべきクロスボーダー送金や国内送金の課題の要因を特定し、それらについてどの程度対処しうるかを判断することである。

- ③ **決済システムへの直接アクセス拡大に伴う潜在的な障壁およびリスクの評価。**関係当局は、アクセスポリシーの拡大に伴う障壁やリスクについて、既存参加者、将来の新規参加者、決済システム運営者への影響を評価し、考えうる対応策を整理すべきである。
- ④ **結論の導出。**最後のステップとして、当局や決済システム運営者は、決済システムへのアクセスの枠組みについて、変更の必要性や根拠があるかを結論づけるべきである。

また、本報告書は、ケーススタディにより、アクセス拡大の便益が付随するコストやリスクを上回り、アクセス拡大の障壁も乗り越えられる場合があることを示している。例えば、小規模なクロスボーダー決済サービス事業者に対してアクセスを拡大する際には、技術の活用により、一部のオペレーションや技術面の障壁を乗り越えられる可能性があることを示している。一方、規制枠組みの変更は複雑であり、その結果は法域によってかなり異なる可能性がある。いずれにせよ、各法域が置かれる状況は異なることから、このような分析結果は一般化されるべきではない。しかしながら、本報告書および分析結果は、決済システムへのアクセス拡大の検討を望むあらゆる法域やシステム運営者が参照できる。

本報告書は、**BB10 のアクション 2 の仕上げとなり、BB10 の残りのアクションの基礎となる。**本報告書の公表後、アクセス拡大を検討する法域や決済システム運営者は、各々のアクセスポリシーについて自己評価を実施することになるだろう（アクション 3 として 2022 年 5 月に開始）。仮に当局や決済システム運営者がアクセスを拡大する根拠があると結論づけた場合、必要な変更を特定し、障壁を乗り越えてリスクに対処するための行動計画の策定を進めることができる。それと並行して、関係機関は、必要に応じて各法域や決済システム運営者に対して技術的支援を提供することで、自己評価を支援すべきである（アクション 4）。アクセス拡大がクロスボーダー送金にもたらす便益は、複数法域で連携したかたちで進展した場合に増幅されうる。したがって、法域間の協調や連携は BB10 の取り組みの成功にとって重要となるだろう。最後に、G20 のクロスボーダー送金プログラムにおける他の要素との相互関連性や、他の法域の動向も考慮に入れるべきである。

以上