

規制の事前評価書（金融庁）

1. 政策の名称

前払式支払手段に係る制度整備

2. 担当部局

金融庁総務企画局企画課調査室

3. 評価実施時期

平成 21 年 3 月 5 日

4. 規制の目的、内容及び必要性

（1）現状及び問題点、規制の新設又は改廃の目的及び必要性

① 現状

現行の前払式証票の規制等に関する法律（前払式証票規制法）においては、財・役務の提供を受けるための支払手段として対価を得て発行される前払式証票について、発行者に未使用発行残高の 2 分の 1 以上の額の発行保証金の供託等を義務付け資産保全を図っているほか、前払式証票への一定事項の表示等、利用者保護のための規制を課している。

未使用発行残高が一定額以上の自家型前払式証票（発行者自身の提供する財・役務のみに利用できる前払式証票）については、行政機関が発行者を把握して適切な監督を行うために、発行者に行政機関への届出を義務付けている。また、第三者型前払式証票（自家型前払式証票以外の前払式証票）については、発行者が前払された対価を原資として利用者・加盟店間の取引に係る資金決済に用いられるなど、決済手段としての確実性・信用の維持が強く要請されるため、自家型前払式証票の発行者に比べて、発行業務を適正に遂行するに十分な資格を求めることが必要であることから、発行者に事前の行政機関への登録を義務付けている。

現行の前払式証票規制法においては、紙・ICチップ等の有体物にその価値が記録されるもの（紙型・IC型前払式支払手段）のみが「前払式証票」として対象とされるが、同様の機能を有するにもかかわらず、利用者が保有する支払手段には価値が記録されておらず、例えばサーバに価値が記録され、通信回線を介してサーバにアクセスし、利用するもの（サーバ型前払式支払手段）については、「前払式証票」に該当せず、同法の適用が及ばない【別図参照】。

② 問題点

同様の機能を有するにもかかわらず、金額の記録（価値の保存）の仕方の違いにより規制が異なることは、利用者保護の観点から問題があるとともに、事業者間のイコール・フットイングが図られず、経済活動にバイアスが生じるおそれがある。

このほか、自家型前払式証票の発行者（自家型発行者）については、第三者型前払式証票の発行者（第三者型発行者）に比べて、業務改善命令を行うことができないなど監督規定が十分に整備されておらず、発行者の破たん時の還付率が低い事例がある【別表参照】等の問題がある。

③ 規制の新設又は改廃の目的及び必要性

上記の問題点を改善するために、現行の前払式証票規制法の適用対象である紙型・IC型の前払式支払手段に加え、サーバ型前払式支払手段を法の適用対象とし、紙型・IC型前払式支払手段と同様の規制を課すこととする。前払式支払手段について自家型の届出制、第三者型の登録制という現行の枠組みを維持しつつ、自家型発行者に対する監督規定の整備等、所要の制度整備を行うことが必要である。

(2) 法令の名称、関連条項とその内容

資金決済に関する法律案第2章

(3) 規制の新設又は改廃の内容

以下のような規制の新設又は改廃を行う。

サーバ型前払式支払手段への適用対象の拡大	現行の前払式証票規制法の適用対象である紙型・IC型の前払式支払手段に加え、サーバ型前払式支払手段を法の適用対象とする。 (注) 自家型発行者は届出制、第三者型発行者は登録制という現行の枠組みは維持。
自家型発行者に係る監督規定の整備	自家型発行者に対する業務改善命令等の規定を設ける。
前払式支払手段発行者の発行業務廃止時等における前払式支払手段の保有者への払戻し義務等	前払式支払手段発行者に対し、前払式支払手段の発行業務を廃止等した場合に前払式支払手段の保有者への払戻しを義務付けるとともに、そのほか、例外的な場合を除き、払戻しを禁止する。
資産保全措置として信託会社等への信託を追加	前払式支払手段発行者の資産保全措置について、発行保証金の供託を代替できるものとして、現行の金融機関等の保証に加え、信託会社等への信託を認める。
前払式支払手段発行者の情報安全管理措置義務	前払式支払手段発行者に対し、その発行業務に係る情報漏えい防止等の情報の安全管理のための適切な措置を義務付ける。
前払式支払手段発行者からの発行	前払式支払手段発行者から発行業務の委託を受けた者等に対し、発行保証金の還付のために内閣総理大臣

業務受託者等に対する発行保証金 還付のための協力の努力義務	から必要な協力を求められた場合に応じるよう努力することを義務付ける。
----------------------------------	------------------------------------

5. 想定される代替案

サーバ型前払式支払手段の発行者を含め、第三者型発行者について届出制とする。
なお、その他の事項は原則として本案と同様とする。

6. 規制の費用（代替案における費用も含む。）

（1）遵守費用

① 本案

【現行の前払式証票規制法の前払式証票発行者】

原則として新たな費用は発生しない。ただし、自家型発行者に対して立入検査、業務改善命令等が行われた場合、その対応費用が発生する。

【サーバ型前払式支払手段の発行者】

登録申請・届出に係る事務費用、表示義務に係る費用、発行保証金の供託等に係る費用（資金調達に要する費用や資金使途が制限されることによる機会費用を含む）、行政機関への報告に係る費用等の費用が発生する。

② 代替案

【現行の前払式証票規制法の前払式証票発行者】

本案と同様に、原則として新たな費用は発生しない。ただし、自家型発行者に対して立入検査、業務改善命令等が行われた場合、その対応費用が発生する。

【サーバ型前払式支払手段の発行者】

届出に係る事務費用、表示義務に係る費用、発行保証金の供託等に係る費用（資金調達に要する費用や資金使途が制限されることによる機会費用を含む）、行政機関への報告に係る費用等の費用が発生する。

（2）行政費用

① 本案

新たに規制対象となるサーバ型前払式支払手段の発行者の登録・届出に係る事務費用、検査・監督費用が発生する。

② 代替案

新たに規制対象となるサーバ型前払式支払手段の発行者の届出に係る事務費用、検査・監督費用が発生する。

(3) その他の社会的費用

① 本案

新たな費用は発生しない。

② 代替案

第三者型前払式支払手段は多数者間の資金決済に係るものであり、決済手段としての確実性・信用の維持が強く要請されるものであるため、自家型前払式支払手段に比して不適格な事業者を排除できない場合に発生する社会的費用がより大きくなると考えられるが、登録制に比して届出制とした場合、行政機関が事前に審査を行うことができず、業務を適切に行うための要件を満たさない不適格な発行者を排除できない可能性が高まる。

7. 規制の便益（代替案における便益も含む。）

① 本案

現行の前払式証票規制法の適用を受けないサーバ型前払式支払手段を適用対象とすることにより、サーバ型前払式支払手段に係る発行保証金の供託等による利用者の資産保全など、利用者保護が図られる。

また、現行の前払式証票規制法では立入検査や業務改善命令等の対象とならない自家型発行者について、行政機関がこれらの権限を行使して発行保証金の供託等が適切に行われているかを確認することができることとなり、発行者破綻時に供託不足による利用者への還付がなされない可能性が減じられる。

② 代替案

原則として本案と同様に、現行の前払式証票規制法の適用を受けないサーバ型前払式支払手段を適用対象とすることにより、サーバ型前払式支払手段に係る発行保証金の供託等による利用者の資産保全など、利用者保護が図られる。ただし、届出制とした場合、発行者は直ちに発行業務を開始できる一方、行政機関が事前に審査を行うことができず、不適格な発行者を排除できないため、その効果が減殺される可能性がある。

また、本案と同様に、現行の前払式証票規制法では立入検査や業務改善命令等の対象とならない自家型発行者について、行政機関がこれらの権限を行使して発

行保証金の供託等が適切に行われているか確認可能となることにより、発行者破綻時に供託不足による利用者への払戻しがなされない可能性が減じられる。

8. 政策評価の結果（費用と便益の関係の分析等）

（1）費用と便益の関係

本案の場合、サーバ型前払式支払手段の発行者における登録申請等の遵守費用及び検査・監督等の行政費用が発生する一方で、サーバ型前払式支払手段に係る発行保証金の供託等による利用者の資産保全など利用者保護等が図られる。この便益の増加というプラスの効果は、新たな費用の発生というマイナスの効果を上回ると考えられることから、本案は適当と考える。

（2）代替案との比較

第三者型発行者にとっては、届出制の場合、届出を行えば直ちに発行業務を開始することができる点が、登録制と比べて増加する便益である。

一方、利用者にとっては、情報の非対称性により、発行者が適格であるかどうか判断することは困難であると考えられるところ、届出制の場合、行政機関が事前に審査を行うことができず、業務を適切に行うための要件を満たさない不適格な発行者を排除できないため、破綻時等に予想されざる被害が及ぶ可能性が高まることとなる。第三者型前払式支払手段については、利用者以外にも加盟店など関係者も多く、不適格な発行者による社会的影響は自家型前払式支払手段よりもはるかに大きいと考えられる。

9. 有識者の見解その他関連事項

金融審議会金融分科会第二部会報告書「資金決済に関する制度整備について—イノベーションの促進と利用者保護—」（平成21年1月14日公表）において、「おおむね共通した認識が得られた事項としては、サーバ型の前払式支払手段について紙型・IC型のものと同様の規制を行うこと、前払式支払手段について現行の枠組みを維持しつつ所要の改正を図ること、（略）等がある。このように、おおむね共通した認識が得られた事項については、実務面での検討を深め、制度整備を図ることが適当と考えられる。」とされている。

10. レビューを行う時期又は条件

資金決済に関する法律案の施行後5年を経過した場合において、この法律案の施行

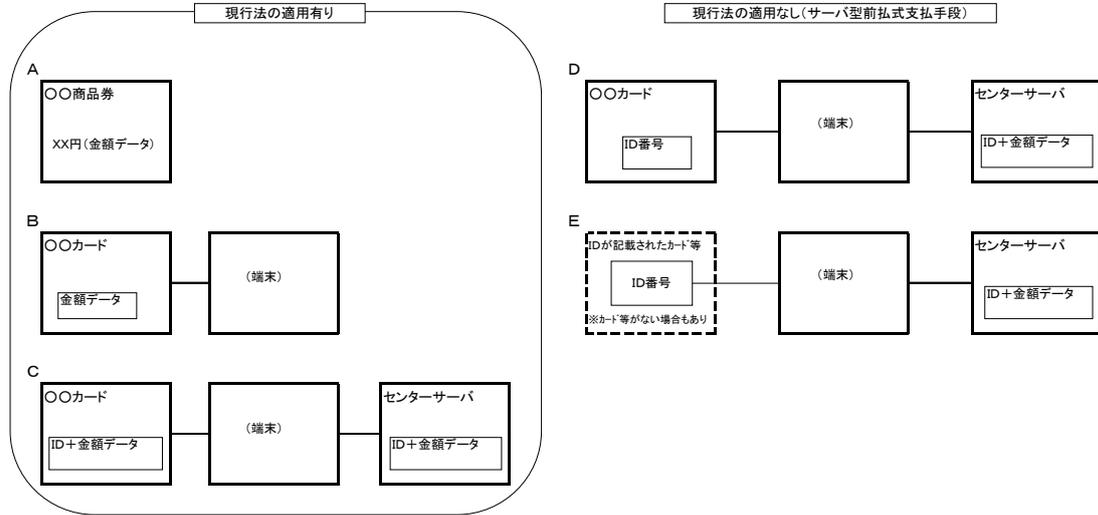
状況等を勘案し、資金決済に関する制度について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

11. 備考

なし。

<参考>

別図 前払式証票規制法の対象とならない前払式支払手段



別表 前払式証票規制法に基づく発行保証金の還付事例

No.	(1) 配当表公示日	(2) 発行保証金 (千円)	(3) 申出等の総額 (千円)	(4) 配当の割合 (%)	(5) 申出人数 (人)	発行者 の種別
1	平成7年12月22日	8,765	3,864	100.0	388	自家型
2	平成8年1月10日	8,618	11,498	75.0	278	自家型
3	平成9年1月28日	25,754	6,643	100.0	346	第三者型
4	平成9年8月5日	23,765	33,790	70.3	549	自家型
5	平成9年8月11日	15,199	11,054	100.0	617	第三者型
6	平成9年10月3日	14,800	1,567	100.0	180	第三者型
7	平成11年1月19日	10,444	694	100.0	114	自家型
8	平成12年1月6日	9,600	4,457	100.0	108	第三者型
9	平成12年9月8日	14,034	2,949	100.0	368	第三者型
10	平成12年9月13日	15,594	5,489	100.0	338	自家型
11	平成13年8月3日	218,272	166,273	100.0	8,535	第三者型
12	平成13年10月1日	646,975	238,067	100.0	16,236	第三者型
13	平成13年12月25日	214,715	232,250	92.5	10,167	第三者型
14	平成14年1月30日	7,720	20,461	37.7	1,341	自家型
15	平成14年6月27日	21,500	399	100.0	73	第三者型
16	平成14年8月20日	776,187	847,505	91.6	36,801	第三者型
17	平成14年9月26日	14,837	9,532	100.0	613	第三者型
18	平成15年2月3日	9,042	686	100.0	136	第三者型
19	平成15年6月23日	5,887	4,290	100.0	457	第三者型
20	平成16年1月30日	12,000	26,253	45.7	1,471	自家型
21	平成16年2月9日	14,850	1,162	100.0	143	第三者型
22	平成16年8月24日	22,030	7,708	100.0	870	第三者型
23	平成16年12月20日	48,055	6,472	100.0	549	第三者型
24	平成17年8月29日	50,826	12,247	100.0	309	第三者型
25	平成19年3月2日	72,929	21,782	100.0	3,429	第三者型
26	平成19年3月7日	10,000	2,432	100.0	285	第三者型
27	平成19年10月25日	8,490	46,883	18.1	1,628	自家型
28	平成20年3月31日	24,013	38,610	62.2	316	自家型
29	平成20年7月4日	44,286	58,261	76.0	2,706	第三者型

(注1) 平成2年の前払式証票規制法施行以来すべての還付事例につき記載(平成20年8月末現在)。
(注2) 千円単位表示の計数については、百円の位を四捨五入して表示。%表示の計数については、小数点以下第3位を四捨五入して表示。
出所: 官報等を基に金融庁作成