

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
(案)

平成21年1月14日

金融審議会金融分科会第二部会

目 次

1	はじめに	1
2	リテールの資金決済	2
3	銀行間の資金決済	3

(別添)

金融審議会金融分科会第二部会委員等名簿

金融審議会金融分科会第二部会決済に関するワーキング・グループ報告

1 はじめに

決済システムは金融・資本市場を支える重要な社会的基盤（インフラ）であり、決済システムの強化なくしては、我が国金融・資本市場の国際競争力は得られない。現在、ニューヨーク、ロンドンに比肩する国際金融センターの確立に向けた我が国金融・資本市場の競争力強化が強く求められており、決済システムについても、安全性、効率性、利便性の一層の向上等の指摘がなされている。

平成19年12月に公表された金融庁の「市場強化プラン（金融・資本市場競争力強化プラン）」においても、「安全かつ効率的で利便性の高い決済システム等の構築」がその目標の1つとして掲げられている。

資金決済は、いわば階層をなして行われ、個人や企業等の間で行われるリテールの資金決済と、銀行間の資金決済とに分けることができる。

リテールの資金決済に関しては、近年、情報通信技術の革新やインターネットの普及等により、銀行が提供する従来のサービスと異なる新たなサービスが普及・発達してきている。また、これまで銀行のみに認められてきた為替取引を他の事業者が容易に行い得る状況になっていると考えられる。こうした環境変化に対応するため、当部会の下に設けられた決済に関するワーキング・グループ（決済WG）において、決済に関する新しいサービスについて、その法的な位置づけを整理し、イノベーションの促進と利用者保護を図るべく制度整備のあり方について検討することが求められたものである。

当部会においては、決済WGの報告について意見交換を行うとともに、資金決済システムの強化のための銀行間の資金決済に関し議論を行い、資金決済に関する制度整備について、次のように意見をとりまとめたものである。

2 リテールの資金決済

リテールの資金決済においても、事業者の破綻が生じた場合や資金決済の適切な履行が確保されない場合には、利用者保護に欠けるだけでなく、社会的・経済的な混乱を招くおそれや、資金決済システムに影響を与えるおそれがある。しかし、利用者保護等を重視し、過度の規制を設ければ、利用者の利便性を低下させるおそれや、イノベーションを阻害するおそれがある。

リテールの資金決済について制度整備を図る際には、資金決済システムの安全性を確保することは当然のこととして、イノベーションの促進、利用者保護など様々な観点からバランスのとれたものとする必要があるとされており、規制によるコストとベネフィットとのバランスも考慮する必要があると考えられる。

決済WGでは、決済サービスを提供する事業者、利用者、有識者等、多様な立場や観点に基づき議論が行われた。その結果、すべての事項について共通した認識が得られたわけではなく、その報告において種々の意見が記述されている事項がある。

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、銀行のみに認められている為替取引について、他の事業者が行うこと（資金移動サービス（仮称））ができることとし、送金途上の資金について全額その保全を図ること等がある。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。

これに対し、種々の意見が記述されている事項としては、ポイント・サービス、収納代行サービス、代金引換サービス等がある。たとえば、収納代行サービスについて、銀行法（為替取引）に抵触する疑義がある、サービスを提供する事業者が破綻した場合には収納を依頼した者に被害が生じる可能性がある等から制度整備を行うこ

とが適当との意見に対し、為替取引に該当しない、支払人に二重支払の危険はない、利用者の利便性を低下させる等から制度整備は必要がないとの意見があり、サービスを提供する事業者や関係省庁等からも制度整備に対する強い異論が出された。このように共通した認識を得ることが困難であった事項については、性急に制度整備を図ることなく、将来の課題とすることが適当と考えられる。ただし、制度整備を行わないことは、利用者保護が十分であることを意味するものではなく、収納代行サービス等が銀行法に抵触する疑義がないことを意味するものでもないと考えられる。

リテールの資金決済に関して、利用者保護に欠ける事態や資金決済システムの安全性等が損なわれる事態が生じることがないように、引き続き注視をしていくことが必要である。

3 銀行間の資金決済

リテールの資金決済に伴う銀行間の資金決済については、全国銀行内国為替制度がその中核を担っている。昭和48年の全国銀行データ通信システム（全銀システム）の稼働開始によりオンライン化を実現して以来、利用規模の拡大を続けており、我が国の経済社会において極めて重要な役割を果たしている。安全性・効率性の向上に向けては、新内国為替制度の導入、大口資金取引のRTGS（Real Time Gross Settlement：即時グロス決済）化等、様々な取組みが行われてきている。また、世界的にみても、全銀システムのように、全国各地の銀行で受け付けた振込依頼を振込先の銀行まで送信する手続をリアルタイムで処理し、銀行間の決済を当日中に完了する決済サービスを提供している例は少ない。このような資金決済の効率性の高さは、我が国の資金決済システムが持つ優れた特徴として、高い安全性とともに評価されるべきものと考えられる。

しかし、利便性の観点からは必ずしも十分ではないとの指摘もあ

る。この点で、次期システム（第 6 次全銀システム）においては、基本機能の安定的かつ安価な提供に加え、安全性を確保しつつ、目的に応じたインターネット標準技術や国際標準の積極的活用等、利用者ニーズへの対応に向けた取組みが関係者において行われることが期待される。

また、全銀システムについては、現在、公益法人（銀行を構成員とする特例民法法人である東京銀行協会）により運営されている。その実質的な組織運営は幹事行制に基づいて行われているが、こうした運営では継続的・戦略的な意思決定を行いつらい、利用者ニーズに応じた迅速な対応を行いつらい等の指摘がある。このため、安全性・効率性を維持しつつ、利用者ニーズに対応した利便性の高いシステムを実現すべく、より公正性・透明性の高いガバナンス体制を構築することが望ましい。

さらに、全銀システムの運営主体は、複数の銀行間の資金決済に係る債務の引受けを行う清算機関としての役割を果たしている。清算機関は、各清算参加者（銀行）に分散している決済リスクを集中的に引き受ける存在であるため、その規則や手続が法的有効性を有し、その効果が予見可能であることが重要である。全銀システムにおいて行われる清算の効果を一段と確実なものとするため、法的安定性の更なる向上を図ることが望ましい。

米国サブプライム・ローン問題に端を発した国際金融・資本市場の動揺が続いている状況の下、国内外の決済システムの相互依存関係が一段と強まっており、諸外国では決済システムに関する制度整備の検討が行われている。我が国でも、銀行間の資金決済について、適切な監督等を行うため、諸外国や証券決済における制度を参考に、所要の制度整備を図ることが必要である。

金融審議会金融分科会第二部会委員等名簿

部会長	岩原	紳作	東京大学大学院法学政治学研究科教授	
部会長代理	翁	百合	(株)日本総合研究所理事	
委員	池尾	和人	慶應義塾大学経済学部教授	
	小島	茂	日本労働組合総連合会総合政策局長	
	金丸	恭文	フューチャーアーキテクト(株)代表取締役会長CEO	
	神作	裕之	東京大学大学院法学政治学研究科教授	
	黒沼	悦郎	早稲田大学大学院法務研究科教授	
	関	哲夫	(株)商工組合中央金庫代表取締役社長	
	根本	直子	スタンダード&プアーズ マネージング・ディレクター	
	野村	修也	中央大学法科大学院教授	
	堀内	昭義	中央大学総合政策学部教授	
	山下	友信	東京大学大学院法学政治学研究科教授	
	吉野	直行	慶應義塾大学経済学部教授	
	和仁	亮裕	外国法共同事業法律事務所リンクレーターズ パートナー弁護士	
	臨時委員	今松	英悦	(株)毎日新聞社論説委員
		川本	裕子	早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授
		神田	秀樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授
		高橋	伸子	生活経済ジャーナリスト
		田中	直毅	国際公共政策研究センター理事長
原	早苗	埼玉大学経済学部非常勤講師、金融オンブズネット代表		
		[計20名]		
幹事	鮎瀬	典夫	日本銀行企画局参事役	

(敬称略・五十音順)

金融審議会金融分科会第二部会
決済に関するワーキング・グループ
報告

金融審議会金融分科会第二部会 決済に関するWGメンバー等名簿

座長	岩原 紳作	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	池尾 和人	慶應義塾大学経済学部教授
	今松 英悦	(株)毎日新聞社論説委員
	翁 百合	(株)日本総合研究所理事
	小島 茂	日本労働組合総連合会総合政策局長
	金丸 恭文	フューチャーアーキテクト(株)代表取締役会長
	川本 裕子	早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授
	神田 秀樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	齊藤 哲彦	(株)みずほ銀行 e ビジネス業務部部長
	佐藤 政行	(株)セブン&アイ・ホールディングス執行役員 システム企画部CVSシステムシニアオフィサー
	芝崎 健一	ヤマトフィナンシャル(株)代表取締役社長
	鈴木 克明	(株)日本航空インターナショナル執行役員旅客営業本部副本部長
	高橋 伸子	生活経済ジャーナリスト
	野村 修也	中央大学法科大学院教授
	野村 宏	東京電力(株)執行役員販売営業本部副本部長 (第6回から)
	〔廣瀬 直己〕	東京電力(株)執行役員販売営業本部副本部長 (第5回まで)
	畑山 卓美	アビームコンサルティング(株)顧問
	原 早苗	埼玉大学経済学部非常勤講師、金融オンブズネット代表
	福本 広幸	川崎信用金庫常務理事
	藤林 秀樹	(株)ニッセンCS本部債権管理チームマネージャー
	古谷 彰男	(株)ウェブマネー代表取締役社長兼最高執行役員 (第8回から)
	〔新井 庸介〕	(株)ウェブマネー取締役兼執行役員管理部長 (第4回から第7回まで)
	〔溝口 龍也〕	(株)ウェブマネー代表取締役社長兼最高執行役員 (第3回まで)
	別所 直哉	ヤフー(株)CCO兼法務本部長
	宮沢 和正	ビットワレット(株)執行役員常務、東京工業大学非常勤講師
	守屋 学	(株)NTTドコモ理事フロンティアサービス部担当部長
	吉野 直行	慶應義塾大学経済学部教授
	米澤 潤一	(財)金融情報システムセンター理事長
	和仁 亮裕	外国法共同事業法律事務所リンクレーターズ パートナー弁護士
	(オブザーバー)	
	古谷 雅彦	財務省理財局国庫課長 (第6回から)
	〔小野 哲〕	財務省理財局国庫課長 (第5回まで)
	林 健司	日本銀行決済機構局企画役 (敬称略・五十音順)

目 次

審議の経緯等	1
1. 前払式支払手段に関する制度整備	2
(1) サーバ型の前払式支払手段に関する制度整備	2
(2) 前払式支払手段に関するその他の制度整備	2
前払式支払手段の利用者保護等の仕組み	2
前払式支払手段の換金・返金	3
利用可能額（額面金額）が大口である前払式支払手段	4
2. ポイント・サービス	5
ポイントに関する利用者保護	5
支払手段としてのポイント	6
3. 為替取引に関する制度の柔軟化	7
(1) 為替取引に関する制度の柔軟化の必要性	7
(2) 資金移動サービス	8
資産保全	8
履行の確実性	9
その他の監督措置	10
その他	10
4. その他の資金を移動するサービス	11
収納代行サービス等の現状	11
為替取引と収納代行サービス等との関係	11
収納代行サービス等に関する制度整備	12

審議の経緯等

近年、情報通信技術の革新やインターネットの普及等により、主として個人が利用する少額決済に関して、IC型のプリペイド・カードをはじめとするいわゆる電子マネーの普及や、コンビニエンス・ストアによる収納代行サービスや運送業者による代金引換サービスの普及など、銀行以外の事業者による新しいサービスが発達してきている。また、ポイント・サービスについても、従来の値引き・景品にとどまらない支払手段としての利用も広がっている。

決済を巡る環境が大きく変化している中で、安全、便利で効率的な決済システムを実現する必要がある、「金融・資本市場競争力強化プラン」（平成19年12月金融庁）において、「安全かつ効率的で利便性の高い決済システム等の構築」が掲げられ、資金決済システム、証券決済システムの強化への取組みに加え、「リテール決済」について「利用者保護、決済システムの安全性・効率性・利便性の向上やイノベーションの促進の観点から、その制度的枠組みのあり方について検討を進め、平成20年春頃より金融審議会での審議を開始する」とされた。

これを受け、関係する事業者を委員に加えて「決済に関するワーキング・グループ」（決済WG）が金融審議会金融分科会第二部会の下に設けられ、本年5月以降、12回にわたり、事業者等からのヒアリングを実施するなど検討が重ねられたものである。

決済WGでは、利便性の向上やイノベーションの促進等の観点から様々な論点が提示され、議論が進められた。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とすること、銀行以外の事業者に為替取引を行うことを認めることについて意見の一致をみたが、ポイント・サービスや収納代行サービスなど、意見が一致しなかった事項があった。意見が一致しなかった事項については両論を記述している。

金融庁においては、決済WGでの議論を踏まえ、実務面での検討を深め、制度整備を図ることが期待される。

1. 前払式支払手段に関する制度整備

(1) サーバ型の前払式支払手段に関する制度整備

発行者があらかじめ利用者から資金を受け取り、財・サービスを受ける際の支払手段として、前払式支払手段が発行される場合、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）については、前払式証票の規制等に関する法律（前払式証票規制法）による規制がある。

同法では、未使用発行残高の2分の1以上の金額について、供託又は金融機関等の保証が必要とされ（供託等の義務）、これによって資産保全が図られている。また、証票等への一定事項の表示義務等が発行者に課せられている。

利用者が保有する物には価値が記録されておらず、たと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）については同法の適用がない。

同じ前払式支払手段であっても、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・フットィングが図られず、経済活動にバイアスが生じるおそれがある。このため、サーバ型前払式支払手段を、現行の紙型・IC型前払式支払手段と同様に取り扱う制度整備を図ることが適当と考えられる。

具体的には、表示義務をはじめ、紙型、IC型、サーバ型前払式支払手段のそれぞれの特性に応じた適切な制度整備を行うことが適当と考えられる。

(2) 前払式支払手段に関するその他の制度整備

前払式支払手段の利用者保護等の仕組み

現行の前払式証票規制法において、自家型の前払式支払手段は届出制、第三者型の前払式支払手段は登録制とされている。第三者型の前払式支払手段については、資金移動機能を有すると考えられ、自家型のものに比べより強い規制となっている。

業務改善命令等は第三者型のものに対してのみ行うことができるとされている。自家型のものの破綻時における発行保証金（未使用発行残高に対する保全資産）の還付率の低い現状から、自家型のものに対する監督規定の整備を行うことが利用者保護に資すると考えられる。

このほか、自家型と第三者型の区別の必要性は少なくなっているとの意見もあるが、自家型のものは未使用発行残高が一定金額を超えるまでは届出が不要

であるなどの違いがある。現行の枠組みは概ね適切に機能しており、これを維持することが適当と考えられる。

また、資産の保全については、自家型・第三者型の区別、利用可能額の大小にかかわらず、未使用発行残高の2分の1以上の発行保証金の供託等の義務がある。利用者保護のため供託等の義務の水準を引き上げるとは、利用者保護に資するが、事業者のコストを増加させ、利用者の利便性を低下させるおそれもある。

事業者が破綻した場合の発行保証金の還付率が例外的に低い事例が存在するものの、現状の供託等の義務の水準を維持することで問題はないと考えられる。

発行保証金の保全方法は、現在、供託、金融機関等の保証に限られているが、信託の活用など倒産隔離が可能な他の保全方法も検討することが必要と考えられる。また、事業者が破綻し、発行保証金を利用者に分配する還付手続については還付事務の効率化を図るため金融機関などに委ねることができる等の仕組みを整備することが考えられる。

このほか、現在、前払式支払手段の発行を取り止めた場合の供託金の取戻手続等が明確でない、I C型・サーバ型のものについて事業者が破綻した場合の還付手続が十分でない（たとえば記録の読取りが財務局でできない等）、事業者が前払式支払手段に係る事業の一部を譲渡する場合の手続が明確でない等の指摘がある。これらについて所要の規定の整備を図ることが適当と考えられる。

前払式支払手段の換金・返金

前払式支払手段の換金・返金については、前払式証券規制法には規定がなく、また、換金・返金が行われる場合に、出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律（出資法）によって禁止される「預り金」に該当する疑義があるとの指摘がある。

前払式支払手段を利用しなくなった場合に換金・返金が行われることは、利用者にとって利便性がある。EUにおいては電子的な第三者型の前払式支払手段については電子マネーとして整理され、電子マネーは利用者利便のため換金・返金が義務づけられている。

前払式支払手段の換金・返金が義務づけられる場合だけでなく、自由に行われる場合には、前払式支払手段の性格を変えることになるとの考え方もある。また、換金・返金が自由に行われる場合には、前払式支払手段を用いて為替取引を行うことが可能となるとの考え方や、要求払預金と同様の役割や信用創造の役割を有するとの考え方もある。これに対し、前払式支払手段は財・サービスの前払であり、換金・返金が行われても「預り金」に該当するとは考えられないとの考え方や、換金・返金が行われるとしても信用創造の役割は限定的で

あり問題は少ないとの考え方もある。

これらを踏まえ、前払式支払手段の換金・返金は、原則として禁止することとし、利用者の利便性を考慮して例外的に換金・返金を行うことができること、たとえば、地域限定の前払式支払手段について利用者が当該地域から転出する際の換金・返金など一定の場合に限って認めることや、為替取引としての利用に結びつかないよう一定期間中の発行総額に対する一定割合までの換金・返金を認めることが適当と考えられる。また、事業者が事業を廃止するなどの場合には、換金・返金を義務づけることが適当と考えられる。

前払式支払手段の譲渡については、現在規制されておらず、換金・返金が原則として禁止されるのであれば、譲渡により不正送金や脱法行為が生じるリスクは低いと考えられ、引き続き規制の必要はないと考えられる。しかし、譲渡が自由に行われ、換金・返金も自由に行われる場合は、為替取引としての機能を有することも考えられ、前払式支払手段としての性格を変えることとなるため、資金移動サービス（後述）として事業が行われると整理することが適当と考えられる。

利用可能額（額面金額）が大口である前払式支払手段

現在、前払式支払手段について、その利用可能額（額面金額）の大小にかかわらず同じ取扱いとなっている。

大口の前払式支払手段について、事業者が破綻した場合の社会的・経済的影響が大きい、不正な利用を容易にする可能性が高い、との考え方がある。一方、大口の前払式支払手段については、通常、利用が少なく、利用者の自己責任が求められ、保護の程度は高くないとの考え方や、小口のものを複数まとめて利用する場合を考慮すれば、大口、小口の区分の意味は少ないとの考え方がある。さらに、サーバ型は複数まとめて支払うことができない場合があり、上限を低く設定すると利用者の利便性を阻害するおそれがあるとの考え方もある。

これらを踏まえれば、発行の態様に応じた監督上の対応によって問題が生じないようにすれば、制度上、大口と小口のものを別の取扱いとする必要はないと考えられる。

2. ポイント・サービス

ポイントに関する利用者保護

ポイントには、財・サービスの販売金額の一定割合に応じて発行されるものや、来場や利用ごとに一定額が発行されるものなど多種多様なものがある。また、ポイントを利用して、景品への交換、商品の割引購入、前払式支払手段や現金・預金債権の取得など、ポイントの利用によって受けられる財・サービスも多種多様である。

ポイントに関する会計処理についても区々である。たとえば、顧客が購入した財・サービスに付随して将来的に費用が生じ得るものとして将来の使用に備えた引当金を積む処理のほか、国際会計基準では、顧客が購入した財・サービスとは別に、財・サービスの販売であるが将来に提供するものとして前受金の処理が行われることとされる。国際会計基準など適切な会計基準に則り、ポイントの会計処理が適切に行われることが重要との考え方がある。

財・サービスの利用に充てられる点で、ポイントは前払式支払手段と同様の機能を有するが、ポイントは、前払式支払手段とは異なり、消費者から対価を得ず、基本的に、景品・おまけとして無償で発行されているとともに、財・サービスの利用範囲が限定されており、法規制を設ける必要はなく、消費者保護に向けた事業者の自主的な取り組みで対応することで問題はないとの考え方がある。

これに対し、消費者はポイントに対して支払を行っているとの認識があるのではないかとの考え方や、支払があるとまでは言えなくとも得られるポイントを考慮して財・サービスの購入を判断していること、ポイントの発行が多額になっていること、ポイントでの支払やポイント交換の対象が広がっていることなどから、何らかの消費者保護が必要であり、事業者の自主的な取り組みでは不十分であるとの考え方がある。

その発行に当たって消費者が対価を負担しているかどうかに着目し、対価性がある場合には前払式支払手段としての取扱いを受けると考えられる。その他の場合に、ポイントを利用して得られる商品等の変更・削減や利用期限の短縮など、消費者にとって一方的に不利益な取扱いを受けたり、事業者が破綻した場合に消費者の利益が保護されないおそれがあるとの考え方がある。これらについては、一般的な消費者保護の制度で対応すれば足りるとの考え方があるが、それでは不十分であるとの考え方もある。また、消費者から対価を受け入れているポイントに「ポイント」という名称を使わせない等により、前払式支払手

段として整理すれば足りるとの考え方もある。

支払手段としてのポイント

ポイントが電子的に発行・管理されることで、景品への交換に止まらず、支払手段として利用される機会が増えており、支払手段としてのポイントについて何らかの制度整備が必要との考え方がある。

他方、ポイントはマーケティングの手段として顧客囲い込みや提供する商品・サービスの拡大等の目的のために発行されるものであり、事業者が資金を負担していることから、事業者がポイントに過度の流通性・汎用性を与えることは考えにくく、支払手段としての機能は限定的であり、現時点で制度整備の必要はないとの考え方がある。

これに関し、通常無償で交付されているポイントA、Bについて、Aを保有する者が、Aの発行者に対し、Bの発行（Bへの交換）を求めることができるサービス（ポイント交換）がある。

ポイント交換については、景品・おまけであるポイントを利用して別のポイントを得るものであり、消費者から対価を得ておらず、交換によって発行されるポイントについても最初のポイント同様に無償で発行されるものであり、最初のポイントと性質が変わるものではないとする考え方がある。また、ポイント交換のために専用発行されるポイントであっても、ポイントとしての性質が変わるものではなく、異なる取扱いの必要はないとの考え方がある。

一方、景品・おまけとして受け取ったポイントであっても一定の財産的価値があり、消費者がその財産的価値を手離すことにより別のポイントが発行されることから、この新たに発行されるポイントは対価を得て発行されるとする考え方がある。また、ポイント交換のために専用発行されるポイントについては、通常ポイントと異なり、企業がマーケティングや顧客の囲い込みのためではなく、交換のために特に発行しているものと考えられ、その経済的機能が異なるとの考え方がある。

3. 為替取引に関する制度の柔軟化

(1) 為替取引に関する制度の柔軟化の必要性

わが国では、為替取引は銀行（預金取扱金融機関）以外の者は行うことができないとされている。

為替取引は、経済活動の基礎をなす社会インフラであり、資金を事業者に引き渡した者と、その資金を受け取ろうとする者のそれぞれの保護が必要であるとともに、確実性が欠ける場合や事業者が破綻した場合の社会的・経済的影響が大きい。

銀行は為替取引に加え、預金を受け入れて融資等に運用することによって、金融仲介や信用創造の役割を果たしている。また、その破綻はシステミック・リスクの問題が生じることから、厳格な規制が必要とされている。

銀行による為替取引は安全で確実である一方、営業時間、送金手数料など利便性について利用者の不満が指摘される。また、外国人にとっては英語表記の案内が不十分である等の理由から、外国送金において不正の意図はなくとも、不正規な送金手段の利用につながっている面があるとの指摘もある。

他方、いわゆる収納代行サービスなど銀行以外の者によって行われる、資金を移動するサービスが存在し、営業時間が長く、手数料が安いなどから、社会ニーズを満たす形でサービスが発展してきている。

為替取引には安全性、信頼性が求められるが、情報通信技術の発達により銀行以外の者が為替取引を適切に提供できる環境が生じているとも考えられる。また、インターネット取引の普及等により、主として個人が利用する少額の決済について、より安価で、便利な為替取引の提供を求めるニーズが高まっているとも考えられる。

預金の受入れや融資等の運用を行わない為替取引については、銀行以外の者が行うこと（為替取引に関する制度の柔軟化）を認めることとし、このための制度整備を行うことが適当と考えられる。

米国では州によって制度が異なるものの概ね送金業として、EUでは決済サービス業として、銀行を含めた事業者が、それぞれ免許制（license）・許可制（authorisation）の下で、送金などの資金の移動に関するサービスを行うことが認められている。

利用者の利便性の向上や決済サービスに係る国際競争力の強化の観点を踏まえれば、為替取引に関する制度の柔軟化を行い、イノベーションと競争を促進し、多様な担い手によるサービスの提供を可能とすることが適当であると考え

られるが、為替取引に関する制度の柔軟化が決済の安全を害してはならないと考えられる。

為替取引に関する制度の柔軟化に際しては、利用者保護、社会的・経済的影響と、事業者の負担など規制コストとのバランスを考慮し、新規事業者が参入しやすいよう配慮することが必要と考えられる。

(2) 資金移動サービス

資産保全

為替取引に関する制度を柔軟化し、これまで銀行の独占業務とされていた為替取引を一般事業者が行うことができる制度を設ける場合、一般事業者が行う為替取引（資金移動サービス（仮称））については、資金移動サービス事業者が破綻した場合の利用者保護を図り、社会的・経済的影響を最小限に抑える必要があると考えられる。

依頼人が事業者を引き渡し、受取人が資金を受け取るまでの間、事業者に滞留する資金（滞留資金）に相当する金額が全額保全され、倒産隔離が図られれば、利用者は資金が毀損されるおそれがなく、社会的・経済的影響がそれほど大きくないと考えられる。このため、滞留資金が全額保全されることが必要と考えられる。

また、事業者が破綻した場合に保全した資金を利用者に分配するためには費用が生じるため、資金移動の依頼を受けた金額の全額を利用者に引き渡すには、滞留資金額の保全だけでなく、分配費用の確保も考慮する必要があると考えられる。

米国、EUの送金業、決済サービス業では、受け入れた資金について貸付けを行うことは認められず、滞留資金の全額に相当する額の保全が原則として求められる。

滞留資金が全額保全されることが望ましいが、その保全を完全に図ろうとする場合、滞留資金額のリアルタイムでの把握、滞留資金に相当する額として保全される資産（保全資産）の保全が図られなかった場合のセーフティ・ネットなどの仕組みが必要となるなど、事業者の負担や規制コストが過剰となることも考えられるほか、供託や信託銀行への信託ではキャッシュが必要となり、金融機関等保証では金融機関がどれだけの保証料を求めるかに左右される部分が大きく新たな事業者によるイノベーションは望めなくなるので、新たな資金保全の仕組みを検討すべきとする考え方もある。一方、倒産隔離が図られていなければ、事業者が倒産した場合の資産保全が完全に図られないため、金融機関の保証等で確実に担保すべきとする考え方もある。

このため、滞留資金額の保全については、倒産隔離を図りつつ、事業者負担を考慮し、供託や金融機関等の保証に加え、信託銀行等への信託を認めるなど、事業者が参入しやすいよう配慮した制度を検討することがイノベーションの促進の観点から必要と考えられる。また、滞留資金が原則として全額保全される仕組みとするものの、技術的な要因により、全額が保全されていない状態が限定的に発生し得ることを許容することも必要と考えられる。

履行の確実性

資金移動サービスの確実性が欠ける場合、利用者は期日どおりに資金を得られないことも起こり得る。また、事業者が破綻した場合に滞留資金の全額、分配費用が確実に保全されていても、受取人が期日どおり資金を受け取ることができない場合も想定される。

資金移動サービスにおいては、滞留資金の保全だけでなく、資金移動の履行の確実性が担保される必要があると考えられる。

資金移動の履行の確実性が担保されない場合には、社会的・経済的影響が大きいと考えることから、資金移動サービスは、滞留資金の規模、1件当たりの資金移動額の大小の区分などによって、小規模、小口利用に限定する必要があるとの考え方もある。他方、資金移動サービスの利用者は、資金移動の履行の確実性が担保されないことも想定したうえで、銀行による為替取引に比べて安価で手軽なサービスを選択すると考えられ、資金移動サービスが、銀行による為替取引とは異なるものであることが利用者に周知され、資産保全によって事業者に引き渡した資金は原則として毀損されないという前提で利用されるのであれば、事業者の破綻時などには期日どおりに受け取ることはできないとしても、大口と小口の資金移動を区分する必要はないとの考え方もある。また、履行の確実性について銀行なみであることを求める必要はないとの考え方もある。

これに対し、銀行のように受取人が原則当日中に資金の受取りができる仕組みが提供されない場合でも、資金移動サービスの社会的・経済的影響を考慮し、事業者があらかじめ依頼人との間で約束した期日までには資金移動が必ず履行されることが必要であるとの考え方がある。

資金移動の履行の確実性については、為替取引が経済活動の基礎をなすことから、事業者には銀行と同等の安全対策や技術水準を求めるべきとの考え方がある。他方、銀行と同等の安全対策等を求めることは、事業者のコストを著しく増加させ、手数料の上昇を通じ、かえって利用者の利便に反することとなるとの考え方がある。また、事業者が他の業務に利用するシステムを利用して資金移動サービスを行う場合に、特定の安全対策等を求めると、他の業務システム

との共同利用ができないことも考えられるため、一定レベルの最小限の安全対策等を求めるなど、柔軟な制度とする必要があるとの考え方がある。

その他の監督措置

現行の銀行法では、為替を専業とする事業者も、銀行免許を取得すれば資金移動サービスを行うことが可能であり、銀行と異なる規制で為替取引を認める場合でも、為替取引は経済活動の基礎をなすことから、米国の送金業やEUの決済サービス業がそれぞれ免許制・許可制であることも踏まえ、事業者による履行の確実性を確保し、破綻が起きないように財務規制を課すなど銀行と同様の強い監督が必要との考え方がある。

一方、滞留資金が原則として保全されるのであれば、業務範囲規制、財務規制などの銀行なみの規制を課す必要はないとの考え方がある。また、一般の事業と組み合わせた資金移動サービスの提供を可能とするには、資金移動サービス業者について業務範囲規制を行うことや、資金移動サービス業のみでの採算を求めることは適当ではないとの考え方がある。業務を適切に継続するためや、資金が保全されない場合に備えるための、運転資金、自己資本の確保などの財務規制についても、事業内容に見合った財務能力があるか否かが判断されればよいとの考え方もある。

その他

資金移動サービスと前払式支払手段の違いは、資金の換金・返金が自由であること、滞留資金の保全の程度が異なること、資金移動の履行の確実性が求められること等にあると整理されると考えられる。

また、資金移動サービスに対しては、犯罪収益移転防止法の適用が問題となる。資金移動サービス業において、銀行が行う為替取引と同様のサービスの提供が可能であることから、資金移動サービス業者に対しても犯罪収益移転防止法を課す必要性があると考えられる。

4. その他の資金を移動するサービス

収納代行サービス等の現状

電気・ガスなどの財・サービスの利用料金の支払において、財・サービスの提供者（債権者）から依頼を受けたコンビニエンス・ストアなどの事業者に対して利用者（債務者）が支払を行い、事業者が受け取った代金を債権者に渡す、収納代行サービスがある。

また、商品を購入した者の自宅等へ商品を搬送する際に、商品を搬送する運送業者が、商品の販売者から依頼を受け、商品の引渡しに際して購入者から代金を受け取り、販売者に対し受け取った資金を渡す代金引換サービスがある。

さらに、ある事業者が提供した財・サービスの代金回収を、他の事業者が代行する回収代行サービスが存在する。たとえば、携帯電話会社が、携帯電話に搭載されたコンテンツの提供者から依頼を受け、電話料金等の支払を受ける際に、併せてコンテンツの使用料金の支払を受けるサービスがある。

収納代行サービス等は、これらのサービスについてどのような種類のものがあり、どの程度展開され、どのような仕組みとなっているかについて、統計上の制約から網羅的なデータがあるわけでもないため、今回のヒアリング及びインターネット等で確認できた情報の範囲で検討を行った。

これまで比較的少額で行われ、大きな問題は生じておらず、一般の生活にも定着していると考えられる。収納代行サービスの開始当初、依頼人（債権者）は公共機関に限定されていたが、現在、その利用は公共機関にとどまらない。さらに、収納代行業者も大手の事業者から中小の事業者に拡がりをみせている。

現在、主要なコンビニエンス・ストア4社の収納代行の取扱いは、件数ベースでは銀行送金の約半数に達している。また、収納代行により事業者に滞留する金額が、平均的な信用金庫、信用組合を超え、第二地方銀行協会加盟行の約4分の3となっている事業者もある。

為替取引と収納代行サービス等との関係

最高裁判例では、為替取引は「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」と定義されている。

これに関し、収納代行サービス等は、財・サービスの提供者（債権者）への支払人（債務者）が行う支払の受取りであり、その後、収納代行業者が受け取った資金を債権者へ送付することは別の行為であって為替取引に該当しないと

の意見、判例はいわゆる地下銀行を念頭においたものであり収納代行サービス等はその対象にならないとの意見、金融庁も過去にノーアクションレターで収納代行は為替取引に当たらないとしているとの意見、収納代行サービス等が長年提供され、国民の間に定着しており、為替取引と解されることはないとの意見、長年に渡って実務が作り上げ安定的に業務が営まれてきた領域に突然為替概念を持ち込むことは法的安定性を阻害するとの意見、代金引換サービスについては、物の配達と同時に提供される言わば販売支援サービスであって、金融業には当たらず、国土交通省の許可を受け届出をした運送業者が配送の附帯業務として提供するものであり、為替取引には当たらないとの意見がある。

これに対し、受領権限という法律構成で判断するのは、遠隔地にある債権者への債務の支払に際し、銀行送金と収納代行サービス等を、ともに債権者への支払のための手段として選択的に利用している経済実態から離れた議論との意見、判例は広く為替取引をとらえており、収納代行サービス等が対象とならないとは解されないとの意見、金融庁の回答は個別事例について為替取引に当たらないとしたものであって一般的に収納代行サービス等を為替取引に当たらないとするものではなく、その回答が捜査機関や罰則の適用を含めた司法判断を拘束しうるものでもないとの意見、代金引換サービスと収納代行サービスの差は、財・サービスの提供者（債権者）から資金の受取りを依頼された事業者と、債務者（支払人）との間の資金の授受が、支払人の自宅等で行われるか、事業者の店舗等で行われるかの違いであり、債権者から依頼を受け債務者から資金を受領して債権者に送金するという点で、収納代行サービスと同様の仕組みであるなど、収納代行サービス等は為替取引に該当する疑義があるとの意見がある。

なお、米国、EUでは、請求書の支払代行サービスは、それぞれ送金業、決済サービス業として整理されている。また、英国は、受領権がある請求書の支払代行サービスについては支払人の保護が図られているとして、送金業とは別の取扱いを行うことをEUに対し求めている。

収納代行サービス等に関する制度整備

収納代行サービス等については、これまでのサービスにおいては重大な被害は発生していないと考えられるものの、資金の支払人の保護のほか、資金の受取人の保護、事業者が破綻した場合の社会的・経済的影響などの観点から、予防的に制度整備を行う必要があるとの考え方がある。

収納代行サービス等が為替取引に該当しないとの立場からは、法律ではなく自主ルールの作成など、事業者の自主的な取組みで十分との考え方と、為替取引に該当しないことのみを明確にすれば足りるとの考え方がある。前者につい

ては、いわゆるセーフハーバーとして為替取引の例外とはならず、法的安定性・予見可能性が得られないとの考え方がある。また、両者について、さらに利用者保護の態様としては実効性の確保に不安があるとの考え方がある。

収納代行サービス等が為替取引に該当する疑義があるとの立場からは、一定の要件を満たした収納代行サービス等についてはセーフハーバーを設けるという考え方がある。また、セーフハーバーを設けるとしても、現在提供されているサービスの利用を低下させることなく、制度整備は目的に照らし最小限のものとするべきとの考え方がある。

現状では、事業者を受領権限があることが多く、支払人の二重払いの防止が図られることが多いと考えられるが、受領権限が明示されていない場合もある。

支払人の保護の観点からは、事業者が、財・サービスの提供者である受取人（依頼人・債権者）から受領権限が与えられ、支払人の支払によって債務が解消することが明示されることや、支払人に受領証が渡されること等が制度上担保されていることが必要と考えられる。

現状では、事業者が支払人から資金を受け取り、受取人に資金を渡すまでの期間は、比較的、短期間である場合が多いが、滞留する資金について保全が図られている場合は多くないと考えられる。また、受取人（依頼人）は一般消費者以外の者である場合が多いと考えられる。

事業者が破綻した場合には、依頼人に資金が渡されない場合が生じ得るが、依頼人は、その可能性を認識した上であらかじめ事業者の選択を行うとともに、破綻のおそれが明らかになった場合には一定の猶予をおいて事業者との契約を解除することが可能である。このように、依頼人が一般消費者以外の者であるなど自己責任を求めることが可能な場合には、その保護を図る必要はなく、事業者のみが依頼人として収納代行サービス等を利用することが制度上担保されれば、滞留資金の保全は必要ないとの考え方がある。また、現在全く問題がなく運営されており詐欺防止のために有用である代金引換サービスを利用したエスクロー・サービスのようなもの等について、依頼人として一般消費者が対象となった場合、それを理由に規制がかかるとすれば、その結果、利用者利便が低下するとの考え方がある。

収納代行サービスや代金引換サービスにおいては、1件当たりの取扱金額に上限を設けているケースが多かった。社会的な影響を一定に抑えるための観点からは、1件当たりの取扱金額が一定金額以下の少額であることが必要との考え方がある。一方、少額な上限を設けることは利用者利便に反するため上限は不要との考え方がある。

このように、収納代行サービス等については、利用者保護等の観点から制度整備を図るとの考え方に対し、約款を公表し二重支払の防止を規定しているも

のに規制は不要、現在までに大きな問題は生じていない、規制をかけることは事業者のイノベーションを阻害する、代金引換サービスについては誰でも自由に参入することはない、要件を設けることは現在提供されているサービスの維持が困難となる、すべての形態の同種の支払方法を漏れなく網羅的に把握するのでなければ、上限金額などの要件を課すことは問題が多いとの考え方がある。

なお、収納代行サービス等が為替取引に該当する疑義があるとの立場からは、一定の要件を満たす収納代行サービス等を、法律上、セーフハーバーとして為替取引の例外を設ける場合、その要件を遵守してサービスが行われることの実効性をどのように担保するかが問題となる。

収納代行サービス等が為替取引に当たらないとする立場からは、そもそも要件を設ける必要はなく、要件の遵守について行政がチェックする必要がないとの考え方がある。また、収納代行サービス等が為替取引に当たらないとする立場に立ったうえで為替取引に該当しないことを明確にすべきとする立場からは要件を明確にする必要があるという考え方がある。その場合、要件を満たした収納代行サービス等については、単に、為替取引の適用除外とし、仮に要件に違反してサービス提供がなされた場合には法律違反として摘発の対象とすれば足りるとの考え方もある。しかし、為替取引に該当しないとする適用除外を定めた場合には、様々な事業者が参入することが予想されることから、行政が事業者を確実に把握し、要件違反がある場合には是正するため行政の事後チェックが必要との考え方もある。これに対し、収納代行サービス等は発達の歴史的経緯に照らして事業者に対する信頼が重要な要素となっており参入は容易でないとの考え方や、届出制では行政のお墨付きがあるものと消費者が誤解し選択に慎重さがなくなることが問題であるとの考え方もある。

犯罪収益移転防止法の関係では、事業者が、依頼人や、債権の内容が反社会的なものでないこと等の依頼人の審査を事前に行っており、不適切な利用者を排除できることが担保されているため、マネー・ローンダリングに利用される可能性は極めて少ないとの考え方がある。また、代金引換サービスは為替取引ではなくマネー・ローンダリング規制の対象外であるとの考え方もある。さらに、銀行と同じ10万円超での本人確認義務が課せられた場合、実質的にサービスが制限され、利用者利便が低下するとの考え方がある。

これに対し、収納代行サービス等は資金の移動を伴うものであり、事業者が顧客から受け取った資金の出所や流れを事後的にトレースすることを可能とするなどのマネー・ローンダリング規制の趣旨にかんがみれば、依頼人の確認等の有無にかかわらず犯罪収益移転防止法の適用対象とすることが適当との考え方もある。また、同じ公共料金の支払などで収納代行サービス事業者等と銀行との間で取扱いが異なるのは整合性を欠くとの考え方もある。

犯罪収益移転防止法の対象となる取引は金融取引に限られず、また、一律 10 万円超が本人確認義務の基準とされてはいない。同法の趣旨と同法が課された場合の利用者の利便性への影響を考慮した上で、その適用や対象となる金額について検討を行うことが必要と考えられる。

(参 考)

審 議 経 過

第1回：平成20年5月16日（金）

- ・事務局説明
- ・委員（宮沢委員、溝口委員）からの説明

第2回：平成20年5月30日（金）

- ・委員（守屋委員、別所委員）からの説明

第3回：平成20年6月18日（水）

- ・委員（鈴木委員）からの説明
- ・事業者（ジー・プラン株式会社）からの説明

第4回：平成20年7月2日（水）

- ・委員（芝崎委員、別所委員）からの説明

第5回：平成20年7月25日（金）

- ・委員（佐藤委員、守屋委員）からの説明

第6回：平成20年9月12日（金）

- ・「主な論点」についての討議

第7回：平成20年9月29日（月）

- ・「論点の整理（前払式支払手段、ポイント・サービス）」についての討議

第8回：平成20年10月10日（金）

- ・「論点の整理（資金移動サービス、収納代行サービス等）」についての討議

第9回：平成20年10月23日（木）

- ・参考人（楽天株式会社、丹野参考人）からの意見
- ・「論点の整理」についての討議

第10回：平成20年11月14日（金）

- ・「論点の整理」についての討議

第11回：平成20年11月26日（水）

- ・参考人（楽天株式会社）からの意見
- ・「議論の整理」についての討議

第12回：平成20年12月10日（水）

- ・参考人（楽天株式会社）からの意見
- ・「議論の整理」についての討議