

金融サービスの利用者の利便の向上及び保護を図るための金融商品の販売等に関する法律等の一部を改正する法律の概要

岡田 大前・金融庁企画市場局信用制度参事官
荒井伴介 金融庁企画市場局総務課信用法制企画調整官

二〇二〇年六月五日、「金融サービスの利用者の利便の向上及び保護を図るための金融商品の販売等に関する法律等の一部を改正する法律」(令和二年法律第五〇号。以下「改正法」という)が成立(同月二二日公布)した。

改正法は、金融サービス仲介業の創設、第一種資金移動業等の種別を設ける等の資金移動業に関する規制の整備等の措置を講ずるものである。

本稿では、改正法の基本となる部分について、その概要を解説する。なお、本稿中意見にわたる部分は、執筆者の個人的見解である。

一 経緯と背景

情報通信技術の飛躍的な発展等により、金融を取り巻く環境にも変化の兆しがみられる。金

融サービスや金融機関のあり方も大きく変容しつつある中、金融制度についても、こうした変化に対応したものとしていくことが重要な課題である。

二〇一七年一月一六日の金融審議会総会においては、こうしたことなども踏まえ、金融担当大臣より以下の諮問が行われた。

「機能別・横断的な金融規制の整備等、情報技術の進展その他の我が国の金融を取り巻く環境変化を踏まえた金融制度のあり方について検討を行うこと。」

金融審議会は、この諮問を受けて「金融制度スタディ・グループ」(以下「スタディ・グループ」という)を設置した。スタディ・グループは、まず、機能別・横断的な金融規制体系の整備にあたっての基本となる考え方などについて審議を行った。二〇一八年六月一九日には、金

目次

- 一 経緯と背景
- 二 改正の概要
 - 1 金融サービス仲介法制
 - 2 決済法制
- 三 今後について

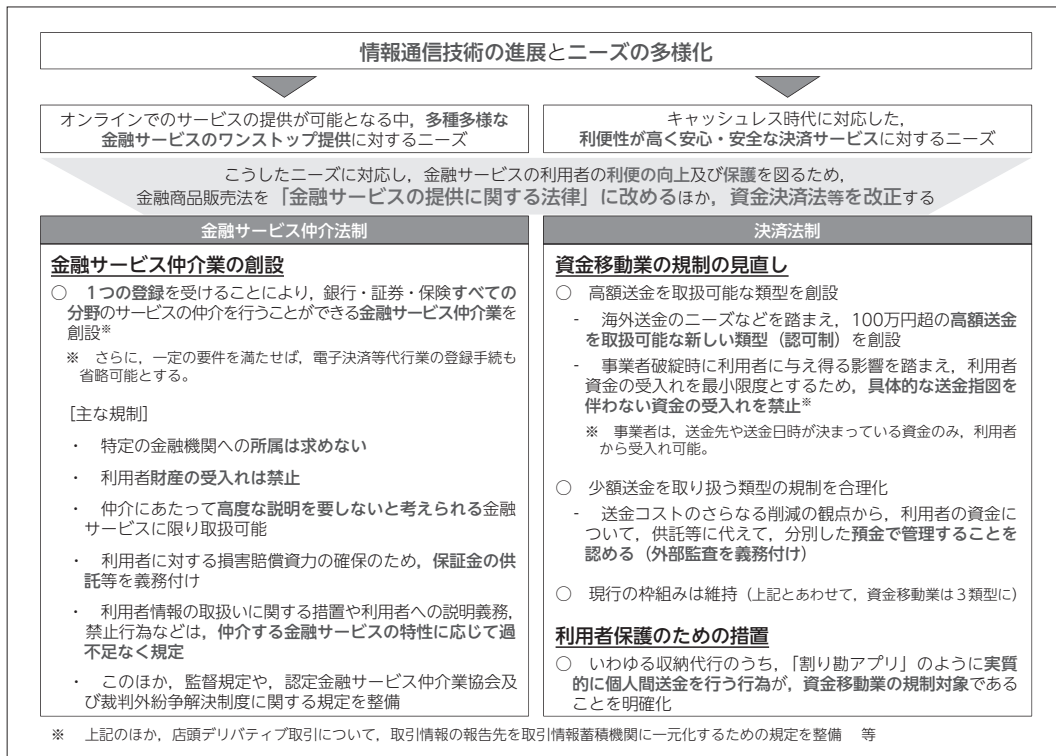
融の「機能」の分類や、各「機能」において達成されるべき利益等をまとめた「中間整理」(注一)を公表した。

スタディ・グループは、二〇一八年九月から、①情報の適切な利活用、②決済の横断法制、③プラットフォームへの対応、④銀行・銀行グループに対する規制の見直し、を当面の検討事項として、具体的な制度整備に向けた検討を開始した。

このうち①(情報の適切な利活用)や④(銀行・銀行グループに対する規制の見直し)との関連では、スタディ・グループは、二〇一九年一月一六日に「金融機関による情報の利活用に係る制度整備についての報告」(注二)を公表した。これを踏まえ、銀行、証券会社、保険会社等の付随業務に保有情報の第三者提供業務を追加するなどの内容を盛り込んだ「情報通信技術の進展に伴う金融取引の多様化に対応するための資金決済に関する法律等の一部を改正する法律」(令和元年法律第二八号)が、同年五月三十一日に成立(同年六月七日公布)した(注三)。

続いてスタディ・グループは、②(決済の横

〔図表1〕 改正法の全体の概要



〔出所〕 金融庁HP掲載資料。

断法制）や③（プラットフォーム）への対応）との関連で、二〇一九年七月二十六日に「決済」法制及び金融サービス仲介法制に係る制度整備についての報告「基本的な考え方」（注四）（以下「基本的な考え方」という）を公表した。その後、同年九月にスタディ・グループは「決済法制及び金融サービス仲介法制に関するワーキング・グループ」（以下「ワーキング・グループ」という）に改組され、「基本的な考え方」を踏まえた制度整備の詳細について検討を進めた。ワーキング・グループは、同年十二月二〇日に「報告」（注五）を公表した。

改正法は、「基本

「報告」を踏まえ、それらの内容のうち法律事項を具体化するものである（図表1）。

二 改正の概要

改正法は、①金融サービス仲介法制との関連で金融サービス仲介業を創設し、②決済法制との関連で資金移動業に第一種資金移動業等の種別を設けるなどの措置を講ずるものである。以下では、金融サービス仲介法制、決済法制それぞれについて、改正法の基本となる部分の概要を解説する。

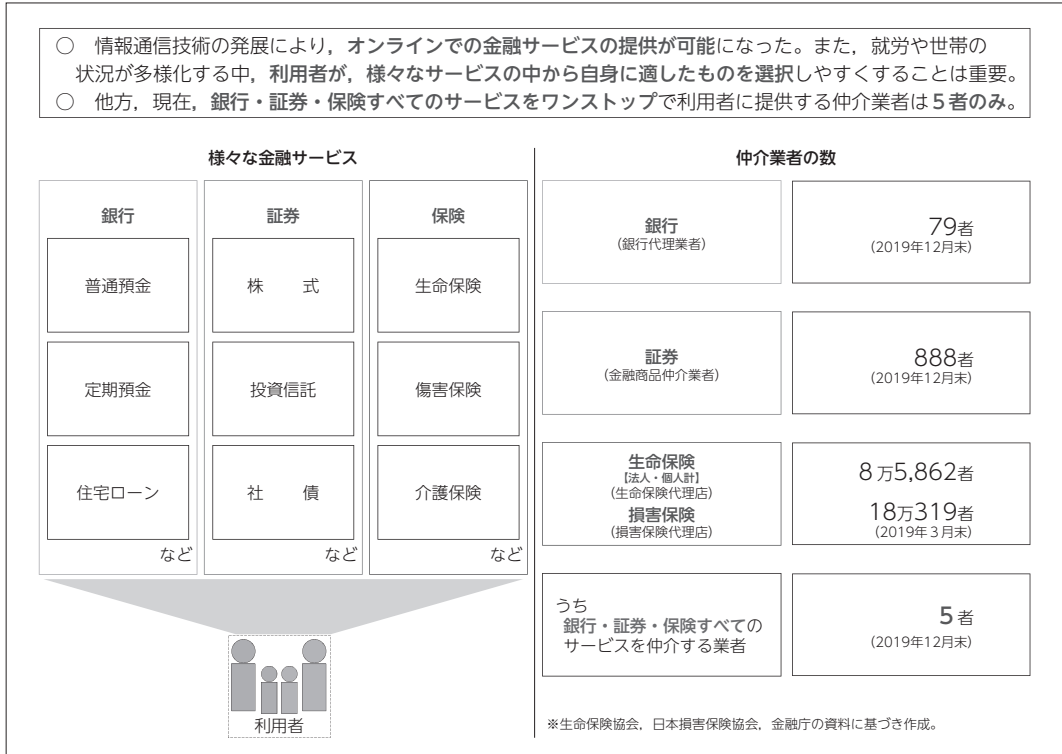
1 金融サービス仲介法制

近年、情報通信技術の発展等により、利用者がオンラインで円滑に金融サービスの提供を受けることが可能となった。また、長寿化が進出し、資産・所得、就労、健康、世帯構成等の状況について多様化が進展していることを踏まえれば、利用者それぞれが、自身に最も適した金融サービスの提供を受けられるようにすることは、社会的にも重要であると考えられる。

他方、銀行・証券・保険すべての分野のサービスをワンストップで利用者へ提供する仲介業者は、二〇一九年十二月末の時点で五者に止まっており、こうしたことの背景に制度面の課題を指摘する声もあった（図表2）。

たとえば、利用者と金融機関との間に介在する仲介業者に関する従来の制度は、銀行法における銀行代理業者、金融商品取引法における金

〔図表2〕 金融サービス仲介法制に関する背景・経緯



(出所) 金融庁HP掲載資料。

融商品仲介業者、保険業法における保険募集人や保険仲立人、というように分野(業態)ごとの縦割り法制とされていた。このため、仲介業者が分野をまたいで金融サービスを取り扱う場合、所属金融機関それぞれから行われる指導に

対応するための負担が大きいという指摘があった。

改正法は、銀行・証券・保険という分野をまたいで、多数の金融機関が提供する様々なサービスを、利用者に対しワンストップで提供する仲介業者を念頭に置き、そのような仲介業者に適した制度として金融サービス仲介業者を創設するものである。

(1) 金融サービス仲介業者の創設(図表3)

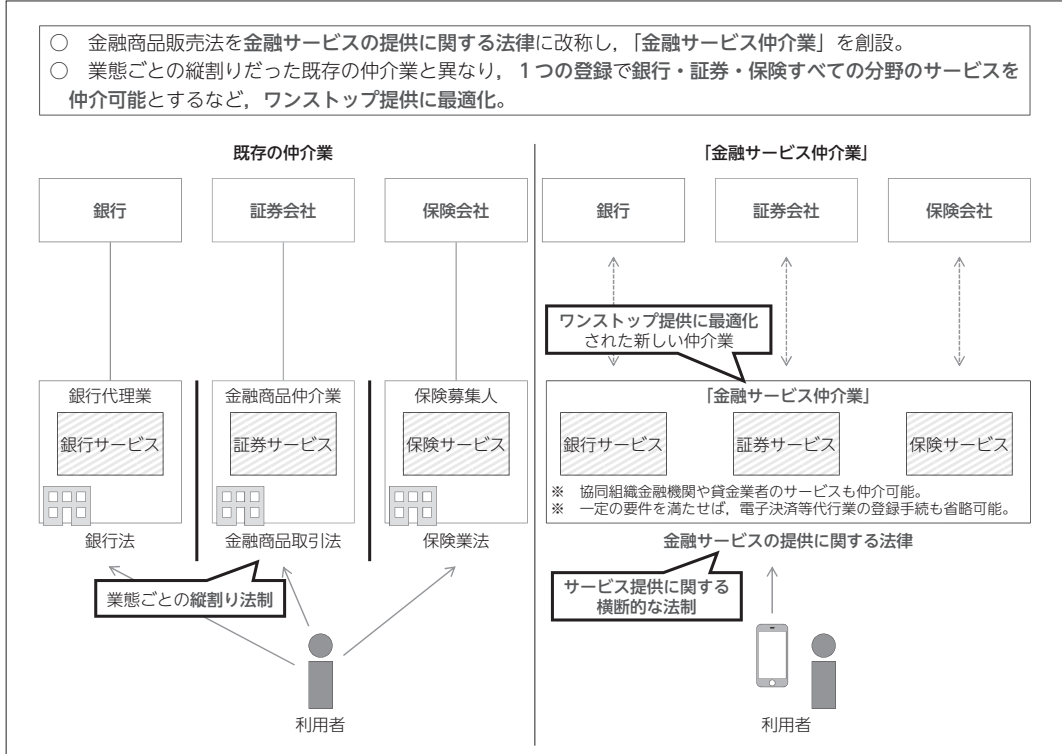
「金融商品の販売等に関する法律」(平成二十二年法律第一〇一号)の題名を「金融サービスの提供に関する法律」に改め、金融サービス仲介業者に係る規定を創設することとした。

金融サービス仲介業者は、「ワンストップ提供」に最適化された新しい仲介業者として、一つの登録で銀行・証券・保険すべての分野のサービスを仲介可能とすることとした。具体的には、その業務範囲を、預金等媒介業務及び貸金業貸付媒介業務(銀行等分野)、有価証券等仲介業務(証券分野)、保険媒介業務(保険分野)とした(改正法による改正後の金融商品の販売等に関する法律(以下「金融サービス提供法」という)第一条関係)。さらに、一定の要件を満たす場合には、銀行法上の登録を受けることなく電子決済等代行業を行うことができることとした(同法一八条関係)。

(2) 利用者保護のための主な規制(図表4)

様々なサービスを取り扱いやすくする観点から、金融サービス仲介業については、特定の金融機関への所属を求めないこととした。他方で所属制は、①所属金融機関による指導を通じた

〔図表3〕 「金融サービス仲介業」の創設



〔出所〕 金融庁HP掲載資料。

仲介業者の適切な業務運営の確保や、②利用者に対する損害賠償資力の確保などに資するものであったことから、これを採らない金融サービス仲介業については、別途利用者保護のための規制を整備する必要があると考えられた。

こうしたことを踏まえ、金融サービス仲介業については、第一に、利用者に対する高度に専門的な説明を必要とするサービス（注六）の取扱いを認めないこととした（金融サービス提供法二一条関係）。また、第二に、金融サービス仲介業に関して利用者から金銭その他の財産（サービス購入代金など）の預託を受けることを原則禁止することとした（同法二

七条関係）。さらに、第三に、損害賠償資力の確保に資するよう、保証金を供託しなければならないこととした（同法二二条関係）。

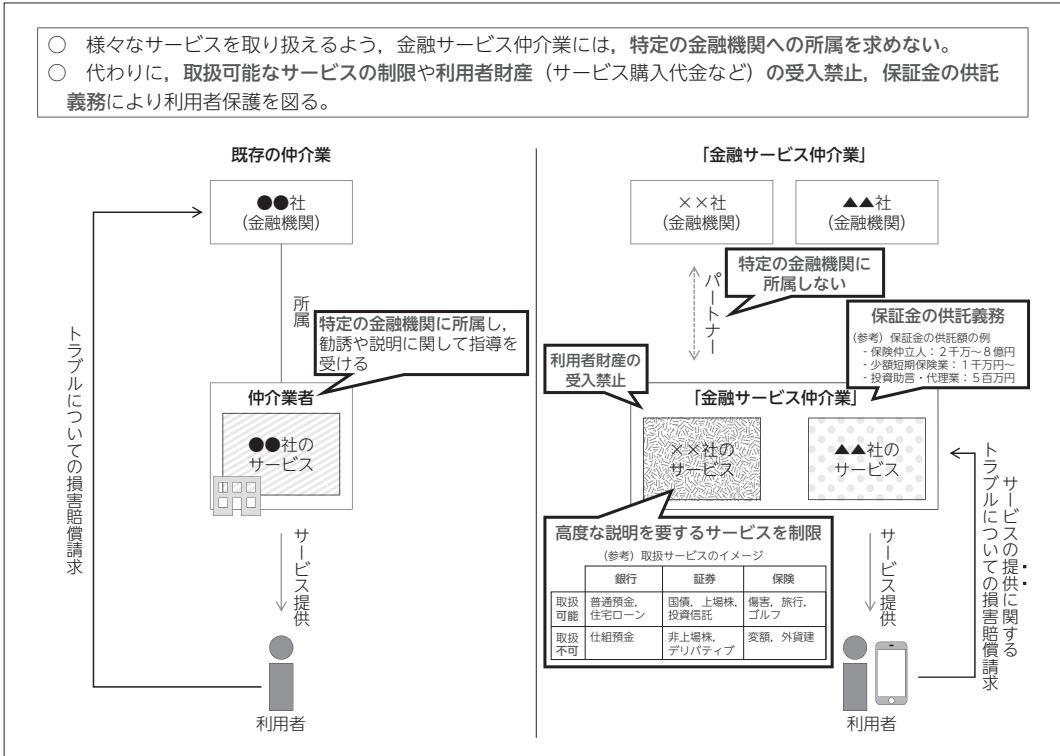
（3）その他の規制（図表5）

改正法は、金融サービス仲介業者が銀行・証券・保険のいずれの分野において仲介を行うかにかかわらず、共通して、いわゆる誠実義務や、健全かつ適切な業務運営を確保するための措置（利用者に対する重要事項の説明や利用者情報の適正な取扱いに係る措置など）を講ずる義務を課すこととした（金融サービス提供法二四条、二六条関係）。また、利用者から求められたときは、仲介業務に関して金融サービス仲介業者が受ける手数料や報酬などを明らかにしなければならぬこととした（同法二五条二項関係）。

加えて、たとえば、金融サービス仲介業者が銀行分野の仲介を行う場合には情実融資の媒介の禁止、証券分野の場合にはインサイダー情報を利用した勧誘の禁止、保険分野の場合には告知の妨害の禁止などといったように、金融サービス仲介業者が仲介を行う分野に応じて、それぞれ銀行法、保険業法、金融商品取引法、貸金業法の規制を準用し、必要な規制を過不足なく適用することとした（金融サービス提供法二九条～三二条関係）。

改正法は、このほか、報告・資料提出命令や立入検査、業務改善命令、登録取消しなどの金融サービス仲介業者に係る当局の監督規定や、認定金融サービス仲介業協会に係る規定、裁判外紛争解決制度に係る規定などを整備すること

〔図表4〕 金融サービス仲介業——利用者保護のための主な規制



(出所) 金融庁HP掲載資料。

〔図表5〕 金融サービス仲介業——その他の規制

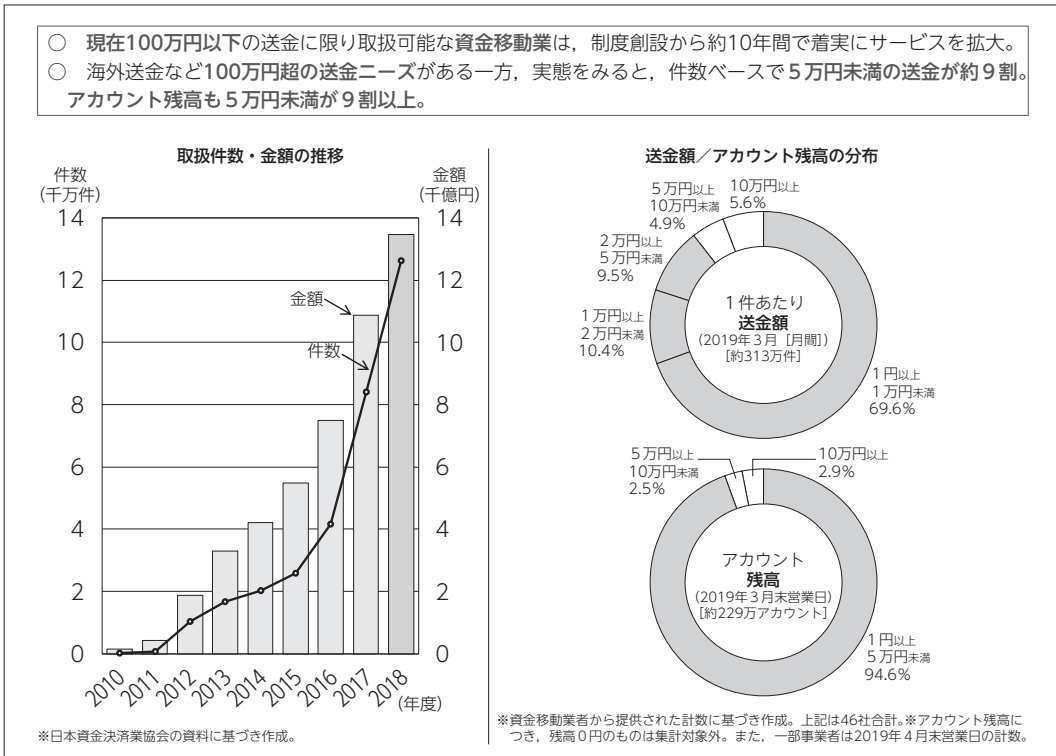
- 金融サービスの仲介を行う場合に利用者保護等のために必要となる規制は、銀行分野・証券分野・保険分野で異なることがある。
- 金融サービス仲介業については、取り扱うサービスの分野に応じ、必要な規制を過不足なく適用する。

金融サービス仲介業の規制			
	銀行分野 [預金受入・貸付・為替取引]	証券分野 [有価証券売買・投資信託直販]	保険分野 [保険引受]
共通の規制	<ul style="list-style-type: none"> ○ 健全かつ適切な運営を確保するための措置（顧客に対する情報提供、顧客情報の適正な取扱い等） ○ 誠実義務 ○ 金融機関から受け取る手数料等の開示 ○ 名義貸しの禁止 ○ 標識の掲示 <p style="text-align: right;">等</p>		
分野に応じた規制	<ul style="list-style-type: none"> ○ 情実融資の媒介の禁止 <p style="text-align: right;">等</p> <p>※ 金融サービス仲介業者が貸金業者の貸付を媒介する場合について、誇大広告禁止や取立て行為規制を措置。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ インサイダー情報を利用した勧誘の禁止 ○ 損失補填の禁止 ○ 顧客の注文の動向等の情報を利用した自己売買の禁止 <p style="text-align: right;">等</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 自己契約の禁止 ○ 告知の妨害の禁止 ○ 不適切な乗換募集の禁止 <p style="text-align: right;">等</p>

※ 上記のほか、監督規定や、認定金融サービス仲介業協会及び裁判外紛争解決制度に関する規定を整備。

(出所) 金融庁HP掲載資料。

〔図表6〕 決済法制に関する背景・経緯



(出所) 金融庁HP掲載資料。

とした。

2 決済法制

商品・サービスを購入する際の代金の支払いや隔地に住む家族への仕送りは、国民生活において広く日常的に行われている。今日では、こうした支払いや仕送りは、現金の受渡しのほか、多種多様な決済(注七)手段・サービスによって行われている。

銀行は古くから、受け入れた預金を決済に用いることを可能としてきた。一八九三年に施行された銀行条例においては、銀行の固有業務として為替取引が規定され、以来、厳格な規制下にある銀行などの預金取扱機関が為替取引を担ってきた。

その後二〇一〇年

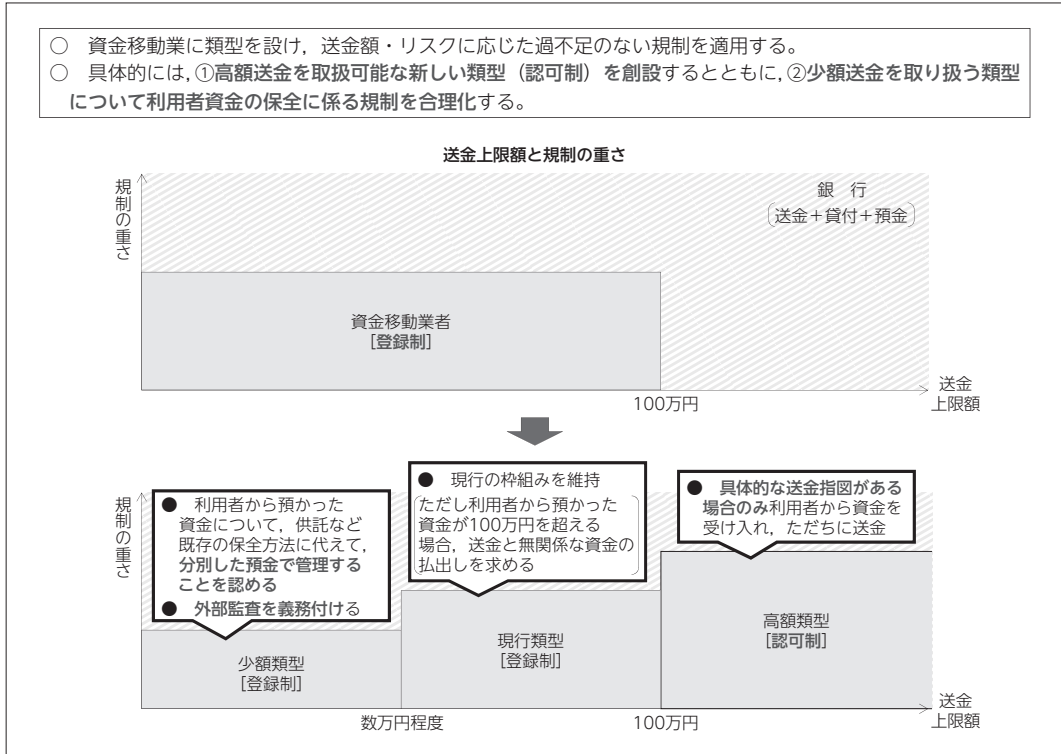
に施行された「資金決済に関する法律」(平成二十一年法律第五九号。以下「資金決済法」という)においては、一〇〇万円に相当する額以下の為替取引に限り、資金移動業者が取り扱うことが可能とされた。これは当時、①インターネット取引の普及などにより、主に個人が利用する少額の送金について、より安価で便利なサービスが求められていたことや、②海外ではすでに、銀行以外の事業者が送金を取り扱うことが認められていたことなどを踏まえたものである。

資金移動業者が提供するサービスは、制度創設から約一〇年の間に着実に拡大してきた(図表6)。しかしながら近年では、この資金移動業の規制に関して、たとえば以下の指摘が存在した。

- ・ 現金処理コストの削減による事業者の生産性向上や、商品・サービス購入時の支払いにおける利用者の利便向上を実現するため、キャッシュレス化の推進が必要とされている。こうした中、資金移動業者が、キャッシュレス時代の利用者ニーズに答えられるようにする必要がある。具体的には、資金移動業者が提供する送金サービスについて、従来の送金上限額(一〇〇万円に相当する額)を超える送金への利用者ニーズが存在するとの指摘があった。

・ 資金決済法の制定から約一〇年が経過し、各種決済手段・サービスの提供・利用の実態が確認されつつある。具体的には、資金移動業者が取り扱っている送金の額は、件数ベ

【図表7】 資金移動業——規制の柔構造化



(出所) 金融庁HP掲載資料。

スでは、一件当たり数万円以下に集中しているという実態があった。また、同法制定時の議論において「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」とされた取納代行について、その後、実態が変化していると考えられた。改正法は、こうした指摘などを踏まえて資金決済法を改正し、資金移動業者が利用者ニーズに応えることを可能とするとともに、その規制をリスクに応じた過不足のないものに改めることなどを内容とするものである。その概要は以下のとおりである。

(1) 規制の柔構造化 (図表7)

掲げる三種の種別を設けた上で(改正法による改正後の資金決済法(以下「改正資金決済法」という)三六条の二関係)、それぞれの種別に対しリスクに応じた過不足のない規制を適用することとした。

① 第一種資金移動業(高額類型)

従来の送金上限額を超える高額送金を取り扱う送金サービス事業者を念頭に置いた類型である。高額送金の取扱いにあたって生じうる諸リスクに対処するため、資金移動業に係る従来の規制に加えて、以下の規制を課すこととしている。

ア 認可制の導入

一般に、資金移動業を営もうとする者は、内閣総理大臣の登録を受けることとされている。これに加え、第一種資金移動業を営もうとする場合には、業務実施計画を定めた上で内閣総理大臣の認可を受けなければならないこととした(改正資金決済法四〇条の二関係)。

イ 資金滞留に係るリスクの低減

一般に、資金移動業者が利用者から受け入れた資金は、供託などの方法により保全されることとなる。ただし、預金保険制度が整備された銀行などの預金取扱機関とは異なり、資金移動業者が破綻した場合には利用者が資金の返還を受けるまでに一定の時間を要するなど、一定の課題が存在する。

第一種資金移動業は高額送金を取り扱う種別であるため、必然的に、高額の利用者資金を受け入れることとなる。仮にその資金が資金移動

業者に滞留することとなれば、利用者保護の観点などからのリスクは高まると考えられた。

このため諸外国の規制も参考にしつつ、第一種資金移動業については、利用者資金の滞留に係るリスクを低減するため、①具体的な送金指図を伴わない資金は受入不可とする、②運用・技術上必要とされる以上の期間を超えて資金を保持しないこととする、といった制限を設けることとした(改正資金決済法五一条の二関係)。

② 第二種資金移動業(現行類型)

従来を前提として今後も事業を行うとする送金サービス事業者を念頭に置いた類型である。この類型については、事業者やその利用者の活動に支障が生じることのないよう、基本的には従来の枠組みを変えないこととした。

ただし、既存の資金移動業者の一部において、多額の利用者資金が滞留していることが指摘されていることに鑑み、利用者資金の残高が送金上限額(一〇〇万円に相当する額)を超えている場合には、送金との関連性を確認し、送金に用いられる蓋然性が低いと判断されるときは払出しを行うことなどを求めることとした。具体的には、第二種資金移動業を営む者は、利用者から受け入れた資金のうち為替取引に用いられることがないと認められるものを保有しないため、必要な措置を講じなければならぬこととした(改正資金決済法五一条関係)。

③ 第三種資金移動業(少額類型)

数万円以下の少額送金(注八)を取り扱う送金サービス事業者を念頭に置いた類型である。

この類型は、一件当たりの送金額のみならず、各利用者からの資金の受入額も少額であることを要件としている。具体的には、第三種資金移動業を営む者は、各利用者に対し、為替取引に關し一定額を超える債務を負担してはならないこととした(改正資金決済法五一条の三関係)。

また、送金コストのさらなる削減を可能とする観点から、第三種資金移動業を営む者は、利用者から受け入れた資金を(供託などに代えて)預貯金により管理できることとした(改正資金決済法四五条の二第一項関係)。なお、預貯金により管理する場合には、管理の状況や財務に関する書類について、公認会計士等の監査を受けなければならぬこととした(同法四五条の二第二項、五三条三項関係)。

(2) 利用者資金の保全規制の合理化(図表8)

前述のとおり、資金移動業者が利用者から受け入れた資金は、供託などの方法により保全されることとなる。改正法は、この保全規制について、利用者保護のさらなる向上や、送金サービス事業者の規制対応コストの削減の観点から、次の見直しを行うこととしている。

① 保全のタイムラグの縮小

資金移動業者は従来、利用者資金を週ごとに管理し、保全することとされていた。具体的には、前週の利用者資金の受入れ額(実績)に基づいて当週の規制上の要求保全額が算定される枠組みである。この場合、「受入れ」と「保全」との間にタイムラグが生じ、ある時点における受入れ額と保全額との間に不足・余剰が生じる

ことがあった。

これについて改正法は、資金移動業の種別ごとに、種別に応じて定める期間内に利用者資金の保全を図ることとし、可能な限りタイムラグを縮小することとした(改正資金決済法四三条関係)。

② 保全方法の組合せの柔軟化

資金移動業者による利用者資金の保全方法として、従来、法務局への供託、銀行などによる保証、信託銀行などへの信託の三つが認められてきた。このうち、供託と保証は組合せ可能とされてきたが、それらと信託の組合せは認められていなかった。

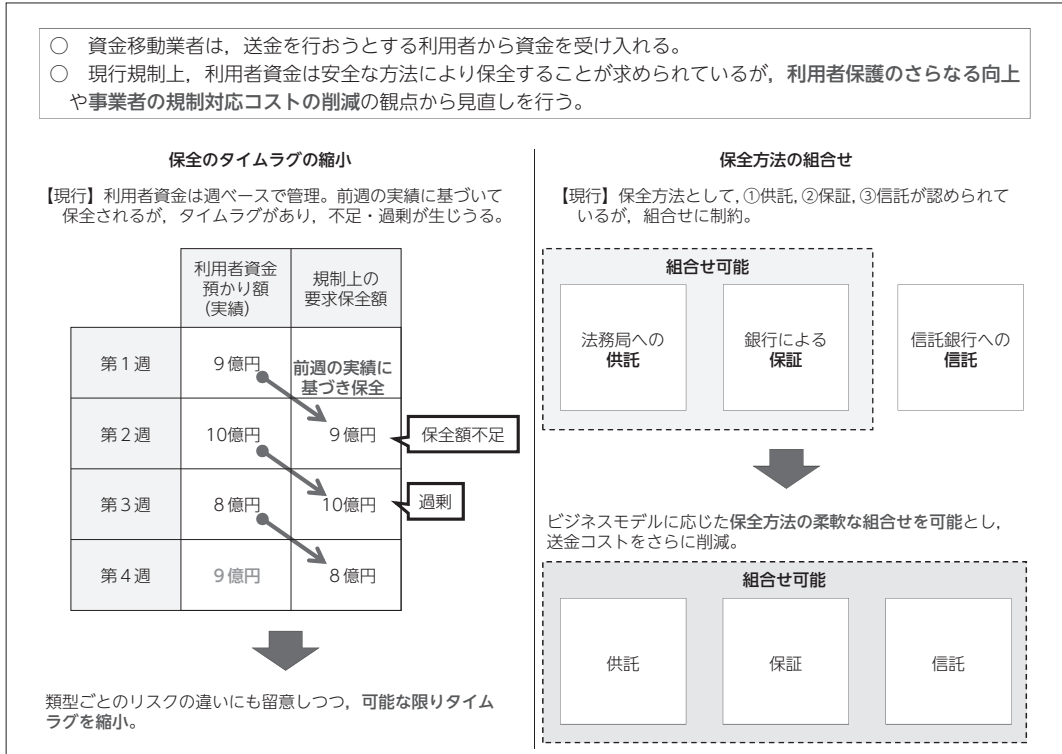
これについて改正法は、送金サービス事業者のビジネスモデルに応じた保全方法の柔軟な組合せを可能とし、送金コストのさらなる削減を可能とする観点から、供託、保証、信託のいずれを組み合わせることも可能とすることとした(改正資金決済法四四条、四五条関係)。

(3) 収納代行への対応(図表9)

債権者の委託を受けて、債務者から代金を回収(収納代行)する事業者は、従来、資金決済法の規制対象外とされてきた。

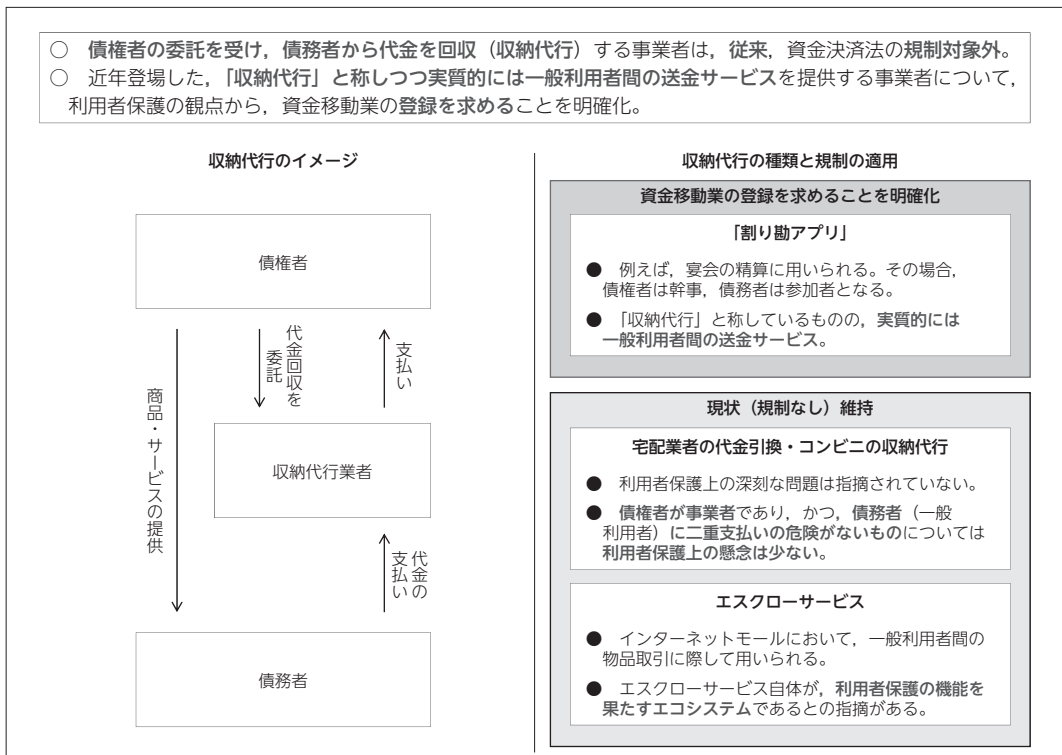
収納代行のうち、たとえば宅配業者が提供する「代金引換決済サービス」やコンビニエンスストアが提供する「収納代行サービス」については、債権者が事業者であり、債務者(一般利用者)にいわゆる二重払いの危険がない限りは、利用者保護上の懸念は少ないと考えられた。また、インターネットモールにおいて一般

〔図表8〕 資金移動業——利用者資金の保全規制



(出所) 金融庁HP掲載資料。

〔図表9〕 収納代行への対応



利用者間の物品取引に際して用いられる「エスクローサービス」については、それ自体が利用者保護の機能を果たすエコシステムであるとの指摘があった。

他方、近年登場したいわゆる「割り勘アプリ」の中には、収納代行と称しつつ、実質的には一般利用者間の送金サービスを提供するものが存在した。

これについて改正法は、利用者保護の観点から、この「割り勘アプリ」のようなサービスを提供する事業者について、資金移動業の登録を求めることを明確化することとした。具体的には、金銭債権を有する受取人からの委託により、債務者から弁済として資金を受け入れ、受取人に当該資金を移動させる行為等であって、受取人が個人であること等の一定の要件を満たすものは、為替取引に該当するものとする（改正資金決済法二条の二関係）。

三 今後について

改正法は施行期日について、金融サービス仲介法制に係る事項は公布日から一年六月以内において政令で定める日、決済法制に係る事項は公布日から一年以内において政令で定める日としている。これを踏まえ、現在、改正法に係る政令・内閣府令の整備に係る作業を進めているところである。

（注一） スタディ・グループ「中間整理」機能

別・横断的な金融規制体系に向けて」(二〇一八年六月一九日。https://www.fsa.go.jp/sing/sing_kinyu/fozin/20180619/chukanseri.pdf)。

（注二） スタディ・グループ「金融機関による情報の利活用に係る制度整備についての報告」(二〇一九年一月一六日。https://www.fsa.go.jp/sing/sing_kinyu/fozin/20190116/houkoku.pdf)。

（注三） 荒井伴介ほか「情報通信技術の進展に伴う金融取引の多様化に対応するための資金決済に関する法律等の一部を改正するための資金決済—情報・データの利活用の社会的な進展を踏まえた制度整備—」金融法務事情二二二二号(二〇一九)四三頁。

（注四） スタディ・グループ「決済」法制及び金融サービス仲介法制に係る制度整備についての報告—基本的な考え方—(二〇一九年七月二六日。https://www.fsa.go.jp/sing/sing_kinyu/fozin/20190726/houkoku.pdf)。

（注五） ワーキング・グループ「報告」(二〇一九年二月二〇日。https://www.fsa.go.jp/sing/sing_kinyu/fozin/20190220/houkoku.pdf)。

（注六） 利用者に対する高度に専門的な説明を必要とするサービスの代表的なものとして、たとえば、仕組預金や非上場株式、デリバティブ取引、変額保険、外貨建保険が挙げられる。具体的には、今後、政令において規定されることとなる。

（注七） 本稿では、スタディ・グループの「中間整理」及び「基本的な考え方」において示された以下の整理に倣って「決済」という用語を用いている。

— 決済サービス提供者を介して、直接現金を

輸送せずに、意図する額の資金を意図する先に移動すること 及び/又は

— 決済サービス提供者を介して、債権債務関係を解消すること

（注八） 「少額送金」の具体的な水準は、今後政令において定められることとなるが、ワーキング・グループにおいては、公共料金や宿泊料金等の支払いに利用されることも想定し、利用者利便を損なわないためにも、五万円以下としてはどうかとの意見があった。

（おかだ・ひろし
あらい・ともすけ）