資料1

金融審議会
資金決済制度等に関するワーキング・グループ
報告（案）

2025 年●月●日

目　次

Ⅰ　はじめに……1
Ⅱ　送金・決済サービス……2
Ⅱ－１　資金移動業者の破綻時における利用者資金の返還方法の多様化……2
Ⅱ－２　第一種資金移動業の滞留規制の緩和……5
Ⅱ－３　クロスボーダー収納代行への規制のあり方……7
Ⅱ－４　前払式支払手段の寄附への利用……11
Ⅲ　暗号資産・電子決済手段（ステーブルコイン）……13
Ⅲ－１　暗号資産交換業者等の破綻時等における資産の国外流出防止……13
Ⅲ－２　暗号資産等に係る事業実態を踏まえた規制のあり方……14
Ⅲ－３　特定信託受益権（3号電子決済手段）の発行見合い金の管理・運用方法の柔軟化……16
Ⅲ－４　特定信託受益権（3号電子決済手段）におけるトラベルルールの適用……18
Ⅲ－５　預金取扱金融機関による1号電子決済手段の発行……19
Ⅳ　その他の論点……21
Ⅴ　おわりに……23

「資金決済制度等に関するワーキング・グループ」

メンバー等名簿

2025 年●月●日現在

座　　長	森下　哲朗	上智大学法学部教授
委　　員	伊藤　亜紀	弁護士（片岡総合法律事務所）
	井上　　聡	弁護士（長島・大野・常松法律事務所）
	岩下　直行	京都大学公共政策大学院教授
	小川　恵子	公認会計士（EY ストラテジー・アンド・コンサルティング株式会社）
	長内　　智	株式会社大和総研主任研究員
	加藤　貴仁	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	神作　裕之	学習院大学法学部教授
	河野　康子	一般財団法人日本消費者協会理事
	坂　勇一郎	弁護士（東京合同法律事務所）、東京経済大学教授
	杉浦　宣彦	中央大学大学院戦略経営研究科教授
	永沢裕美子	Foster Forum 良質な金融商品を育てる会世話人
	堀　　天子	弁護士（森・濱田松本法律事務所）
	松元　暢子	慶應義塾大学法学部教授

オブザーバー	国際銀行協会	新経済連盟	信託協会
	全国銀行協会	日本 IT 団体連盟	日本暗号資産取引業協会
	日本暗号資産ビジネス協会	日本貸金業協会	日本資金決済業協会
	Fintech 協会		
	経済産業省	警察庁	厚生労働省
	財務省	日本銀行	預金保険機構

（敬称略・五十音順）

Ⅰ　はじめに

金融分野における情報通信技術の活用は、昨今、ますます広がりを見せている。”Fintech”という言葉が世に現れて 10 年余りが経過した現在、目新しい特別なサービスとしてではなく、ありふれた日常のサービスとして人々の暮らしに溶け込んでいるものも珍しくなくなってきている。例えば、キャッシュレス決済サービスは、その利用者が数千万人を超えるなど、国民生活のインフラへと成長しつつある。こうした経済・社会の変化を踏まえ、近年、資金移動業規制の柔構造化といった対応が行われてきた。

暗号資産や電子決済手段（ステーブルコイン）についても、近年、利用者保護やマネー・ローンダリング等の対策を徹底しつつ、健全なイノベーションを促す観点から、暗号資産交換業の規制強化、電子決済手段等取引業の創設といった対応が行われてきた。こうした中、「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」（2024 年６月 21 日閣議決定）では、分散型のデジタル社会の実現に向け、利用者保護等にも配慮しつつ、Web3.0 に関するトークンの利活用や決済の円滑化等を図ることとされた。

他方で、送金・決済サービスの他、与信を含む幅広い分野において、従前の金融規制がその対象として典型的に想定していた形態とは異なる様々なサービスが提供・利用されるようになってきている。金融規制が課されているサービス提供者との衡平の確保や、遺漏のない利用者保護といった要請に加え、ビジネスの実態や金融以外の規制の適用関係も十分に踏まえつつ、こうしたサービスの健全な発展を促すための対応を検討していく必要がある。

このような背景を踏まえ、2024 年８月 26 日の金融審議会総会において、金融担当大臣より、「送金・決済・与信サービスの利用者・利用形態の広がりや、新たな金融サービスの登場を踏まえ、利用者保護等に配慮しつつ、適切な規制のあり方について検討を行うこと。」との諮問が行われた。

この諮問を受けて、金融審議会に「資金決済制度等に関するワーキング・グループ」が設置され、同年９月から計７回にわたり、以下の論点について審議を行った。

- 資金移動業者の破綻時における利用者資金の返還方法の多様化、クロスボーダー収納代行への規制のあり方等の送金・決済サービスに関する論点
- 暗号資産交換業者等の破綻時における資産の国外流出防止等、暗号資産・電子決済手段に関する論点
- 立替サービスに関する貸金業規制の適用等、その他の論点

本報告はその検討結果をとりまとめたものである。

Ⅱ　送金・決済サービス

Ⅱ－１　資金移動業者の破綻時における利用者資金の返還方法の多様化

１．現状及び課題

資金決済に関する法律（以下「資金決済法」）は、資金移動業者に対し、利用者から受け入れた資金が当該資金移動業者の破綻時においても保護されるよう、その全額を保全することを求めている。保全の方法としては、①供託の他に、②銀行等による保証[1]、又は③信託[2]も、現行法上認められている。しかし、②や③の方法を採用した場合でも、保全された資金は、資金移動業者の破綻時には必ず供託が行われることとされており、いずれの方法においても、利用者への還付手続には最低でも 170 日を要する。

資金移動業のサービスが日常生活で幅広く利用され、送金・決済インフラとして定着しつつある中で、仮に資金移動業者が破綻した場合、利用者に対して迅速、かつ、確実に資金を返還する必要性が高まっている。また、2023 年４月に資金移動業者の口座への賃金支払い（いわゆる賃金のデジタル払い）が認められたが、当該資金移動業者においては、上記の供託を通じた還付手続を経ずに、破綻時等において速やかに弁済することが求められている[3]。資金決済法上の義務と相まって、結果として、利用者資金相当額を二重に保全する必要が生じており、事業者にとって過度の負担となっているとの指摘がある。

この点、金融商品取引法においては、金融商品取引業者等に分別管理義務を定め、一部取引について投資家から預託を受けた証拠金につき、信託会社又は信託業務を営む金融機関への金銭信託（顧客区分管理信託）の方法により保全することを求めているところ、事業者の破綻時にも比較的早期に顧客資金の直接返還が実現されている[4]。

２．見直しの内容

こうしたことを踏まえれば、資金返還の確実性・安全性は担保しつつ、迅速な資金返還を実現する選択肢を設ける観点から、資金決済法において、資金移動業者の破綻時に供託を経由することなく、利用者に対して資金を直接返還することを可能とする方法を導入することが考えられる[5]。

---

[1] 履行保証金保全契約（資金決済法第 44 条）

[2] 履行保証金信託契約（資金決済法第 45 条）

[3] 賃金のデジタル払いでは、資金移動業者の破綻時等において、速やかな弁済のため、保証機関と労働者との間で保証契約を締結する必要があるが、賃金相当額に係る債務以外の債務については、別口座で管理されている限り、上記のような保証契約は要しない（厚生労働省「資金移動業者の口座への賃金支払に関する資金移動業者向けガイドライン」）

[4] ヒアリングにおいて、顧客区分管理信託における顧客資産の返還事例の紹介があり、最終顧客が少数に留まった大半のケースにおいては数日から数週間程度で資産の返還が完了するとの説明があった。（金融審議会「資金決済制度等に関するワーキング・グループ」（第２回・日証金信託銀行説明資料）（2024 年 10 月 17 日））〈https://www.fsa.go.jp/singi/kessaiseido_wg/siryou/20241017/2.pdf〉

[5] この点、供託手続を通じた利用者への還付手続の日数を短縮することも考えられるとの意見があったが、他方で、供託手続については、資金決済法の改正だけで手続の迅速化を図るのには限界があり、供託とは別に迅速に利用者資金を返還する仕組みを設けることは望ましいとの意見があった。

もっとも、資金移動業者の規模やサービスの内容は多様である。資金移動業者の破綻から利用者の資金を保護しつつ、事業者が資金移動業に参入しやすいようにするため設けられた、現行の供託を経由する方法[6]を引き続き採ることが適当な事業者も多いと考えられる。したがって、利用者に対して資金を直接返還する新たな方法については、現行の方法に加える新たな選択肢とし、いずれの方法を採用するかは事業者の選択に委ねることが適当であると考えられる。

直接返還の具体的な枠組みとしては、以下のとおり（1）保証機関による直接返還及び（2）信託の受託者による直接返還が考えられる[7]。

（1） 保証機関による直接返還

保証機関による直接返還については、具体的に以下の2通りの方法が考えられる。

（ア） 債務引受型

事前に資金移動業者と保証機関との間で債務引受契約を締結した上で、資金移動業者の破綻時において、保証機関が資金移動業者の利用者に対する債務を引き受け、これを利用者に対して直接弁済する方式

（イ） 個別保証型

事前に資金移動業者の利用者と保証機関との間で保証契約を締結した上で、資金移動業者の破綻時において、保証機関が利用者に対して直接保証債務を弁済する方式

なお、（ア）債務引受型において民法上必要となる利用者の承諾の取得や、（イ）個別保証型において必要となる利用者と保証機関との間の保証契約の締結については、利用者との接点を有する資金移動業者を通じて行うことが合理的であると考えられる。

（2） 信託の受託者による直接返還

事前に資金移動業者が受託者との間で利用者を受益者とする信託契約を締結した上で、資金移動業者の破綻時において、受託者が信託財産を原資として受益者代理人に弁済し、これを受けた受益者代理人が利用者に対して直接弁済する方式[8]が考えられる。

---

[6] 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（2009年1月14日）（p８～p９）〈https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20090114-1/01.pdf〉

[7] これらの方法により利用者に対して資金を返還するためには、利用者個人の情報が必要となるところ、資金移動業者においては、このような利用者個人の情報を把握すること等が必要となる。

[8] 新たな資産保全方法を追加するに当たっては、既存の制度よりも保証料や受益者代理人の報酬といったコストが高くなり、利用されないものにならないよう留意する必要があるとの意見があった。この点、例えば、信託会社等による直接返還を利用する場合、受益者代理人に対する報酬等が必要となる可能性があるが、信託財産の額が信託契約によって弁済することとされている利用者資産の額を超過する場合には、その超過する部分から受益者代理人に対する報酬等を支払うことができるようにすることなどが考えられる。

この際、利用者の利益が損なわれないよう、（1）保証機関による直接返還については、保証機関が破綻することがないよう、健全性に係る基準を満たす銀行等を保証機関とすること、（2）信託の受託者による直接返還については、信託財産の適切な管理のため受託者を信託会社等[9]とし、受益者代理人を弁護士や公認会計士等にすることが考えられる[10]。また、新たな返還方法の選択肢を導入した資金移動業者に対しても、利用者保護のために必要な場合には内閣総理大臣が供託命令を発出できるようにすることが考えられる。

なお、現行の資金決済法では、「為替取引に関し負担する債務に係る債権者」は履行保証金について他の債権者に先立ち弁済を受ける権利（優先弁済権）を有する（資金決済法第 59 条第1項）とされているところ、保証機関が利用者に弁済をし、それによる代位により「為替取引に関し負担する債務」に係る債権を取得した場合、保証機関はこの優先弁済権も取得することになる。そのため、仮に供託を経由する返還方法と保証機関により直接返還する方法を併用する資金移動業者が破綻した場合、保証機関が利用者に対して弁済をし、さらに供託されている履行保証金について保証機関が優先弁済権を行使すると、他の利用者に不利益が生じる可能性がある。そこで、保証機関が利用者に対して弁済をした場合において、当該保証機関を優先弁済権の帰属主体から除く必要があると考えられる。

以上のような資金移動業者に係る利用者資金の返還方法の見直しにあわせ、資金決済法上、同様に供託を通じて利用者資金を返還することとされている前払式支払手段発行者[11]について見直しを行うことも考えられる。しかし、前払式支払手段については、高額電子移転可能型前払式支払手段でない限り本人確認義務が課されておらず、前払式支払手段の保有者を正確に把握できないおそれがある。したがって、保有者に対して資金を直接返還することは現実的ではなく、これまでと同様に、供託を経由して国が実施する還付手続によって、利用者の資金を返還していくことが適切と考えられる。

---

[9] 「信託会社等」とは、「信託業法第２条第２項に規定する信託会社若しくは同条第６項に規定する外国信託会社又は金融機関の信託業務の兼営等に関する法律第１条第１項の認可を受けた金融機関（資金決済法第２条第 26 項）」を指す。

[10] 新たな返還方法が導入されることにより、一般消費者にとって複雑な仕組みとなってしまうおそれがあるため、資金移動業者がどのような資産保全方法を利用しているのか利用者において理解できるようにする必要があるとの意見があった。そこで、利用者が資金移動業者の破綻時において適切に権利を行使することができるよう、利用者に対して信託契約や保証契約の相手方や権利行使の方法についての情報等を提供することを義務付けることが考えられる。

[11] 前払式支払手段発行者については、基準日未使用残高が 1,000 万円を超える場合は、当該基準日未使用残高の２分の１の額以上の資産を、資金移動業者の場合と同様に、①供託、②銀行保証（発行保証金保全契約）、③信託（発行保証金信託契約）によって保全することが義務付けられており、前払式支払手段発行者の破綻時において、これらの方法により保全された資金は、いずれの方法を採用したとしても、最終的に供託がされた上で、国が還付手続を実施し、返還することとなっている。（資金決済法第 14 条～第 17 条、第 31 条、資金決済に関する法律施行令第６条、第 11 条）

Ⅱ－2　第一種資金移動業の滞留規制の緩和

1．現状及び課題

1回あたり100万円を超える送金を取り扱うことができる資金移動業者（第一種資金移動業者）については、破綻した場合に利用者に与える影響や社会的・経済的な影響を極小化するため、Ⅱ－1で議論した利用者資金の保全義務に加え、利用者資金の滞留について次に記すような規制が設けられている[12]。こうした規制については、利用者の利便性等の観点から、以下のような課題が指摘されている。

（1）　資金の滞留期間について

第一種資金移動業者は、運用・技術上必要とされる期間を超えて利用者の資金を保持することが禁止されている[13]。この規制のため、利用者は送金の都度資金の払込みが必要となっており、資金移動業者は、例えば企業間送金を定期的に実施するといった利用者にとって利便性の高いサービスの提供が困難となっている。

（2）　具体的な送金指図の必要性について

第一種資金移動業者は、具体的な指図（移動する資金の額、資金を移動する日、資金の移動先）を伴わない資金を受け入れることが禁止されている。この規制のため、資金移動業者が入金を受けた後において、利用者が外国為替相場等を見つつ、自らに有利なタイミングで送金指図を行うようなサービスが提供できない。

また、代金回収に用いられるような逆為替・取立為替型の資金移動サービスを提供しようとする場合、サービス依頼時点では、送金人から資金の回収ができる時期が未定であり、「資金を移動する日」を事前に決めることは困難である。

（3）　第一種・第二種資金移動業を併営する場合に受け入れた資金の取扱いについて

資金移動業者が第一種資金移動業と第二種資金移動業を併営する場合、規制の潜脱防止の観点から、第二種資金移動業に関して受け入れた資金をそのまま第一種資金移動業に係る資金として用いることが禁止されている[14]。この規制のため、利用者のニーズに基づき第二種資金移動業において受け入れている資金を第一種資金移動業に係る送金に用いる場合、利用者に一度資金を払い出した上で、再度利用者から第一種資金移動業のアカウントに払い込みを受ける必要がある。

---

[12]金融審議会「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」報告 2019 年 12 月 20 日（p６）〈https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20191220/houkoku.pdf〉

[13] 現行制度上、資金の移動に関する事務を処理するために必要な期間（利用者から指図を受けた資金の移動先に誤りがある場合その他の資金移動業者の責めに帰することができない事由により資金を移動することができない場合に、当該事由を解消するために必要な期間を含む。）を超えて為替取引に関する債務を負担してはならないとされている。（資金決済法第 51 条の２第２項、資金移動業者に関する内閣府令第 32 条の２第２項）

[14] 現行制度上、第一種資金移動業と第二種資金移動業を営む資金移動業者は、利用者から第二種資金移動業に係る資金を受け入れ、第二種資金移動業に係る為替取引に関する債務を負担している場合に、当該債務を第一種資金移動業に係る為替取引に関する債務に変更することを防止するための措置を講じる必要があるとされている。（資金移動業者に関する内閣府令第 30 条の４第３項）

2. 見直しの内容

滞留規制の趣旨を十分に踏まえつつ、利用者に不便が生じる事態等を解消する観点から、以下のとおり見直すことが考えられる。

（1） 一定程度の滞留期間の延長の容認

利用者利便を向上させる観点から、一定程度の資金滞留期間の延長を容認することが考えられる。一方、徒に期間を延ばすことは、銀行等に対する規制との衡平を欠くことになる。そのため、翌月末日払いという商慣習があることを踏まえ、事業者ごとのビジネスモデルに照らし、最長2か月の滞留を認めることが考えられる。

ただし、利用者資金の受け入れから供託や保証等により相当する額が保全されるまで2営業日のタイムラグ[15]が許容されていることにより、資金移動業者の破綻時には、これに起因する分の利用者資金が毀損する可能性が否定できない。このことに鑑みれば、資金移動業者は、破綻時の損失等のリスクやこれを減じるための体制について利用者に説明し、理解を得ることが必要である。加えて、資金移動業者の破綻時の影響を極小化する必要に鑑み、破綻時に速やかに利用者資金を直接返還できるよう、新しい資金返還方法（Ⅱ－1参照）を採用した上で、以下の（ア）及び（イ）の体制を構築している資金移動業者のみに滞留期間の延長を認めることが考えられる[16] [17]。

（ア） 早期に返還する体制

利用者の債権額の管理と、利用者の連絡先や口座情報の把握等を求めること[18]、

（イ） 高い確実性をもって返還する体制

例えば、当局に報告等を行った上で、以下のいずれかの措置を取ることを求めること

- （信託の場合）タイムラグを2日から1日以下にする措置
- 利用者から受け入れることが想定される資金以上の額（以下「想定上限額」）を保証や信託により保全させる措置（想定上限額は、第一種資金移動業申請時の事業計画や利用開始後の実績等を踏まえ、当局に報告等の上、決定することとする。）
- 受け入れた資金の額が、その時点での保全額を超える場合、資産保全されるまでの間（資産保全がされるまでの間に送金が完了する場合にはそ

---

[15] 第一種資金移動業者においては、営業日ごとに要履行保証額を計算し、これを２営業日以内に供託しなければならない（資金決済法第 43 条第１項第１号、資金移動業者に関する内閣府令第 11 条第１項）。

[16] 保全資産の返還方法については、新しい返還方法を原則としつつ、（ア）や（イ）の体制が整備されている限りは柔軟に考えるべきとの意見もあった。

[17] 早期に、かつ、高い確実性を以て返還する体制については、当局が第一種資金移動業の事業計画認可（資金決済法第 40 条の２）の際に確認し、事業開始後も継続的にモニタリングを行うことが考えられる。

[18] 早期に返還するためには、資金移動業者において、これらの情報を把握していることが重要であるとの意見があった。その上で、資金移動業者が、これらの情報を正確に把握するためには、利用者による正確な情報提供といった協力が必要になるとの発言があった。

の時点までの間）、その超える部分を、預貯金等により分別管理する措置（この場合、当局への報告等、適切な管理の実施を当局において確認できる仕組みを設ける。）[19]

（2） 受任可能な送金依頼の具体性の程度の緩和

送金サービスの内容等によって、「資金を移動する日」が依頼時点では具体的に指定できない場合には、代わりに「資金を移動する期限」の指定を認めることが考えられる。なお、移動する資金の額や資金の移動先については、今までどおり具体的な指図がなされる必要があることには変わりはない。

（3） 第一種資金移動業と第二種資金移動業を併営する資金移動業者による資金の振替えの許容

第一種資金移動業と第二種資金移動業を併営する資金移動業者が、第二種資金移動業に係るものとして受け入れた資金について、第一種資金移動業に係る資金への振替えを認めることが考えられる。[20]

ただし、この場合には、滞留規制の潜脱を防止する観点は引き続き重要であることを踏まえ、第一種資金移動業に係る為替取引に用いる目的で第二種資金移動業において資金が受け入れられることがないよう、実効性のある取組[21]を求めていく必要があると考えられる。

Ⅱ－３ クロスボーダー収納代行への規制のあり方

1. 現状及び課題

収納代行については、金融審議会「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」報告（2019 年 12 月 20 日）を踏まえ、2020 年の資金決済法改正において、個人間の収納代行の一部（いわゆる「割り勘アプリ」のサービス）について、為替取引に該当することが明示的に規定された。同報告では、その他の収納代

---

[19] 分別管理された預金について倒産隔離の効果が認められた事例として、公共工事の請負者が、地方公共団体から支払いを受け、他の財産と分別された預金口座で管理していた前払金について、地方公共団体と請負者との間の信託契約の成立が認められた事例がある（最判平成 14 年 1 月 17 日民集 56 巻 1 号 20 頁）。この点について、当該判例は、使途が厳しく制限されているなどの事情のもとで、信託契約の成立を認めたものであり、預貯金等により分別管理しただけで信託契約の成立が認められた事例とは言えないのではないかとの意見もあったが、他方で、預貯金等により分別管理をした上で、当局への報告等を行っていれば、信託契約の成立が認められるのではないかという意見もあった。

[20] 第一種資金移動業に係る資金への振替えに際しては、その都度、振り替える資金について移動する資金の額、資金を移動する日又は期限、資金の移動先についての具体的な指図がなされる必要があると考えられる。

[21] 今般の見直しは、顧客において、当初から第二種資金移動業に係る為替取引に用いる目的で、当該資金移動業者に対して第二種資金移動業に係るものとして資金を提供したものの、その後に 100 万円超の高額送金のニーズが生じたために、当該資金を第一種資金移動業に係る資金として振り替えることを可能とする趣旨である。そのため、例えば、第一種資金移動業と第二種資金移動業を兼営する資金移動業者は、顧客に対し、第一種資金移動業に係る資金と第二種資金移動業に係る資金についての法令上の滞留規制が異なる旨を説明した上で、当初から第一種資金移動業に関し用いる予定であった資金を、第二種資金移動業に係る資金として資金移動業者に提供すること等を利用契約等において禁止するなどの対応や、第二種資金移動業に係る資金として滞留する資金が合理的な理由なく頻繁に第一種資金移動業に係る資金として振り替えられているといった事情がある場合には必要な是正対応等を求めることが考えられる。、

行を含め、「今後とも、収納代行を巡る動向を注視しつつ、それぞれのサービスの機能や実態に着目した上で、為替取引に関する規制を適用する必要性の有無を判断していくことが適当と考えられる」とされた。

近年、国内と国外との間での資金移動であって、収納代行の形式で行われるもの（以下「クロスボーダー収納代行」）[22]が、海外オンラインカジノや海外出資金詐欺等の事案で用いられる事例が存在する。

また、金融安定理事会（FSB）は、2024 年 12 月に「クロスボーダー送金サービスを提供する銀行・ノンバンクの規制・監督に係る勧告：最終報告書」を公表した[23]。同勧告では、「同じ活動・同じリスクには同じ規制を適用する」との原則に基づき、詐欺や個人データの保護を含めた消費者保護上のリスク、サイバーの脅威等のオペレーションリスク、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与のリスク、送金遅延等のリスクが挙げられ、各法域に対し、こうしたリスクに対して比例的な規制・監督を求めている。

２. 見直しの内容

クロスボーダーの資金移動が収納代行の形で行われることで、違法行為につながる取引がなされるおそれや、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与のおそれ、国内の支払人・受取人が保護されないおそれがあることを踏まえれば、FSB による勧告で指摘されているリスクへの対応を適切に実施するとともに、支払人・受取人を適切に保護する必要がある。こうした観点から、クロスボーダー収納代行のうち、為替取引に関する規制に服する銀行や資金移動業者が行うクロスボーダー送金と同機能を果たしていると考えられるものについては、リスクに比例的な規制として為替取引に関する規制を適用することが考えられる[24]。

---

[22] クロスボーダー収納代行の該当性を判断するに当たっては、収納代行業者が金銭債権を有する債権者からどのような依頼を受けているかによって判断することとなる。例えば、「事業者 A は、支払人 X から商品又はサービス等の代金を受領し、受領した当該代金を受取人 Y に支払う。」というような合意が収納代行業者及び債権者間で行われた場合には、事業者 A は「支払人 X と受取人 Y の間の収納代行」の依頼を受けていると評価することができる。それら支払人 X と受取人 Y の地理的な範囲を確認し、それがクロスボーダーである場合には、クロスボーダー収納代行に該当することとなる。なお、受取人 Y から事業者 A に対して代理受領権が付与されていない場合には、為替取引に該当し、これを業として営むためには資金移動者の登録が必要となる。

[23] 金融安定理事会は、2024 年 12 月に「Recommendations for regulating and supervising bank and non-bank payment service providers offering cross-border payment services: Final Report（クロスボーダー送金サービスを提供する銀行・ノンバンクの規制・監督に係る勧告:最終報告書）」を公表した。これは、2023 年２月に公表された「クロスボーダー送金の改善に向けた G20 ロードマップ：G20 目標達成のための優先アクション」に掲げられた優先アクションの１つとして、クロスボーダー送金サービスを提供する銀行・ノンバンク（資金決済サービス事業者）の規制・監督について、リスクに比例した形で改善することを求める勧告である。

[24] 資金決済法では、資金移動業者に対し、履行保証金の供託義務（同法第 43 条）や利用者の保護等に関する措置を講じる義務（同法第 51 条）等を課すことによって利用者保護やオペレーションリスクの軽減が図られている。また、犯罪収益移転防止法では、資金移動業者は特定事業者に指定され（同法第２条第２項第 31 号）、取引時確認等の義務（同法第４条）が整備されている。この点、クロスボーダー収納代行については、事業者の信用リスクよりも、オペレーションリスク（サイバーリスクを含む。）やマネー・ローンダリングのリスクに対処する必要性に着目して、為替取引に関する規制を適用することが適切との意見があった。

（1） 金銭債権の発生原因の成立に関与[25]する者が行うクロスボーダー収納代行

金銭債権の発生原因の成立に関与するプラットフォーマーや委託販売者[26]等が行う収納代行に関しては、銀行や資金移動業者が行うクロスボーダー送金と異なり、物品の提供等と資金の移動が一体的に行われることが一般的である。そのため、一般に、行為者によって取引内容の真正等を確認することが可能であり、マネー・ローンダリングや詐欺等の不正利用の防止が図られているという指摘がある[27]。また、こうした仲介者の存在が受取人の資金回収の確実性を高めているとの指摘がある。

こうしたサービスについては、国内においてこれまで社会的・経済的に重大な問題とされるような被害は発生していないことも踏まえれば、金銭債権の債権者から収納代行の行為者に対して代理受領権が適切に付与されていること[28]、事業者においてマネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策（以下「AML/CFT」）が適切になされていることを前提に[29]、直ちに規制の対象とせず、引き続き検討課題とすることが考えられる。

ただし、金銭債権の発生原因の成立に関与する者が行う行為であったとしても、オンラインカジノや出資金詐欺等の違法行為に主体的に関与していることが疑われる場合には、上記のAML/CFTに関する前提が満たされているとはいえず、為替取引規制を及ぼす必要があることは言うまでもない[30]。

（2） エスクローサービス[31]

エスクローサービスは、プラットフォーマーが提供するオンライン・マーケットプレイスでの取引や、海外代金引換等、様々な場面で提供されている。エスクローサービスの提供者は、金銭債権の発生原因の成立に関与している場合もあるほか、関与していない場合であっても、当事者双方の債務の同時履行を図ることにより、当

---

[25] 「金銭債権の発生原因の成立に関与」している場合としては、金銭債権の発生原因である契約の締結の方法に関する定めをするなど、契約の交渉や契約の締結に不可欠な関与をしている場合が考えられるところ（資金移動業者に関する内閣府令第１条の２）、この外延については、必ずしも明確でない可能性があるため、より明確化する必要があるとの意見があった。

[26] 例えば、国内事業者の商品を取り扱う海外の販売代理店が挙げられる。

[27] 他方、プラットフォーマーや委託販売者については、本業と決済サービスを兼業しているにすぎず、債権の発生原因に関与していても、決済サービスを提供していることには変わりないため、為替取引に係る規制を及ぼすべきとの意見もあった。その他、金銭債権の発生原因の成立に関与する者が行うクロスボーダー収納代行へ為替取引に関する規制を及ぼすことについては、国内事業者の事業成長を困難にしてしまう懸念や、コンプライアンスコストが発生し、商品価格等に転嫁されてしまう懸念があるとの意見があった。

[28] 金銭債権の債権者から収納代行の行為者に対して代理受領権が適切に付与されていれば、消費者は二重払いのリスクから保護されると考えられる。ただし、クロスボーダー収納代行の場合は、準拠法や裁判管轄の問題から代理受領権について法的安定性が確保されない場合があり得るとの意見もあった。

[29] これらの他、収納代行の行為者が、債務者から支払を受けた金銭を、自己の資産と分別して管理することを求めるべきとの意見があった。

[30] 後述のとおり、こうした者が資金移動業登録を申請したとしても認められず、無登録で為替取引を営む者として取締りの対象となることとなる

[31] エスクローサービスの内容としては、債権者がその有する金銭債権に係る債務者に対し反対給付をする義務を負っている場合に、当該反対給付に先立って又はこれと同時に当該金銭債権に係る債務者等から弁済として資金を受け入れ、又は他の者に受け入れさせ、当該反対給付が行われた後に当該債権者に当該資金を移動させるものであることが考えられる。（資金移動業者に関する内閣府令第１条の２第３号イ）

事者間トラブルを未然に防止しているとの指摘がある。その一方で、そうした未然防止機能が為替取引規制を適用しない理由とはならないとの指摘もある。このように、現時点において、エスクローサービスへの為替取引規制適用の必要性については共通した認識を得られておらず、国内において社会的・経済的に重大な問題とされるような被害は発生していないことも踏まえれば、代理受領権が適切に付与されていることを前提に、直ちに規制の対象とせず、引き続き検討課題とすることが考えられる。

（3） 金銭債権の発生原因の成立に関与しない者が行うクロスボーダー収納代行

金銭債権の発生原因の成立に関与しない者が行うクロスボーダー収納代行については、銀行や資金移動業者が行うクロスボーダー送金と同様の機能を果たしていると考えられ、基本的には、為替取引規制を適用すべきであると考えられる。

ただし、

（ア） 資本関係がある場合等、受取人との経済的一体性が認められる者が行うクロスボーダー収納代行等[32]については、オペレーションリスクやAML/CFT上のリスク等が必ずしも高くないこと、

（イ）他法令が規律する分野における主体や行為でクロスボーダー収納代行を実施することが想定されているもの（クレジットカードのイシュア・アクワイアラ間の清算業務等）については、他法令で一定のリスク軽減措置が図られていると考えられること

から、直ちに為替取引規制を適用する必要性は高くないと考えられる[33]。

このように考えると、現時点で為替取引規制が適用されるべきクロスボーダー収納代行の類型としては、例えば

①海外オンラインカジノの賭金の収納代行

②海外投資事案の収納代行

③海外EC取引業者からの委託を受け、決済だけに関わる収納代行

④インバウンド旅行者の国内での決済のための収納代行[34]

等が考えられる。

なお、上記①及び②については、海外オンラインカジノや無登録金融商品取引業者のために収納代行を営む者が資金移動業登録を申請したとしても認められず、無登録で為替取引を営む者として取締りの対象となることとなる。

---

[32] 資本関係のある者が行う収納代行に限定すべきではなく、経済実態を踏まえて、規制対象外とすべき範囲を明確化すべきとの意見があった。

[33] この他、金銭債権の発生原因の成立に関与する者等からの委託を受けて収納代行の一部を担うような場合についても、為替取引に関する規制を適用する必要がないとの意見があった。また、国や地方公共団体、金融機関の委託先として行う収納代行についても、同じく為替取引に関する規制を適用する必要がないとの意見や、法人である事業者が受取人の場合には、規制から除外しても良いのではないかとの意見があった。

[34] インバウンド旅行者が海外の決済手段を使い国内店舗で決済をした後の資金流通には様々なパターンがあるが、例えば店舗から代理受領権限を付与された国内事業者が、海外の決済手段発行者から売上代金を回収した後、店舗に送金する場合には、原則として、当該国内事業者に資金移動業登録が求められると考えられる。

また、上記③及び④については、上記の各適用除外に該当する場合もあり得る。この点、上記③について、形式的には金銭債権の発生原因に関与していないが、海外EC取引業者の指導監督の下で委託を受けて収納代行を行い、ビジネスモデル全体として金銭債権の発生原因に関与していると考えられる場合等も考えられるが、具体的なサービスについての規制の要否は、上記の考え方のもと、機能やリスクの観点から、個別の取引態様やビジネスモデルに応じて判断されるべきものと考えられる。さらに上記④については、インバウンド旅行者の国内における決済がクレジットカードで行われる場合は、他法令によるリスク軽減措置等も踏まえて規制の要否が判断されるものと考えられる。

今回、規制の対象外とされた行為についても、国内外の利用者被害の状況や、金銭債権の発生原因の成立に関与するような外観を創出しているといった規制の潜脱事例の有無等の状況を注視し、今後、必要があれば規制の範囲について改めて議論すべきであると考えられる[35]。

Ⅱ－4 前払式支払手段の寄附への利用

1. 現状及び課題

前払式支払手段については、資金移動業の登録を求める送金業務（為替取引）規制[36]の潜脱の防止の観点から、これまでその用途拡大の要望を極めて限定的に認めてきた。一方、足下では、主要なキャッシュレス手段である前払式支払手段を寄附に利用したいとのニーズが高まっている。

具体的には、「令和6年地方分権改革に関する提案」（2024 年7月 19 日）において、地方自治体や法律に基づいて設置された認可法人や、特に公益性が高いと考えられる公益法人への前払式支払手段による寄附を可能とすることが要望されている。

2. 見直しの内容

前払式支払手段を通じた寄附を可能にすることは、現金以外での寄附のニーズに応えるものであり、我が国における寄附文化の醸成にも寄与し、公益増進の観点から政策的意義が認められると考えられる。

他方、前払式支払手段を通じた寄附を可能とする際には、為替取引規制の潜脱防止の観点の他、寄附スキームを悪用したマネー・ローンダリングや詐欺等のリスクにも留意すべきである。このため、全ての寄附について、前払式支払手段を用いることを認めることは適切ではなく、寄附金受領者やその金額に一定の制限を課した上で認めることが望ましいと考えられる。

まず、寄附金受領者の範囲については、これまで寄せられてきた要望内容や、為替取引規制の潜脱防止の観点に鑑み、国・地方公共団体や認可法人[37]等に限定す

---

[35] クロスボーダー送金に関連する行為の規制化については、我が国に留まらず、海外においても適切に図られるように、海外当局に対して積極的に働きかけを行うべきとの意見があった。

[36] 為替取引を行うことは、銀行等と資金移動業者にのみ認められている。

[37] 認可法人は、法律上の定義はないが、「特別の法律に基づいて、数を限定して設立される法人であり、『特別の設立行為』にて設立されるものでなく、民間等の関係者が発起人となって自主的に設立されるものであるが、その設立につき又は設立の際の定款等につき主務大臣の認可にかからしめているものをいう。」

ることが考えられる。なお、所得税法上の寄附金控除の枠組み[38]を参考に、さらに対象を広げ、公益法人への寄附等にも前払式支払手段の利用を認めることも考えられるが、この点については、ガバナンス強化のための公益法人等制度改革の状況等を踏まえつつ、中期的に検討することが望ましいとの意見があった[39]。

また、前払式支払手段で受領可能な1回当たりの寄附金上限額については、個人の年間寄附金額は1万円未満が過半を占めているとの調査[40]等を踏まえ、1回当たり1～2万円とすることが考えられる。

今後、前払式支払手段を通じた寄附が適切に行われるための枠組みの具体化については、金融庁においてAML/CFTや詐欺防止等[41]の観点から検討していくべきであるが、ギフトカードを用いた詐欺の事案等が多発している[42]状況を踏まえると、番号通知型前払式支払手段を用いた寄附を認めることは適切ではないと考えられる。また、何者かが寄附金受領者になりすまして寄附金を募るリスクについては、発行者による確認を通じて対応し得ると考えられる一方で、前払式支払手段の加盟店管理はクレジットカードに比して脆弱であるとの指摘もあり、十分な対策が講じられるべきである。

なお、寄附も含め、前払式支払手段の利用範囲については、キャッシュレス決済サービスの利用者にとってわかりやすい形で周知していくことが重要である。

（2000 年特殊法人情報公開検討委員会「特殊法人等の情報公開制度の整備充実に関する意見」）とされている。

[38] 居住者が、各年において、特定寄附金を支出した場合において、一定を超える金額を、その者のその年分の総所得金額、退職所得金額又は山林所得金額から控除することが認められている（所得税法第 78 条）。

[39] この他に、広域災害に関する寄附については、一般的には県と民間が一体となって推し進めるものであり、実務上の観点も考慮しつつ検討する必要があるとの意見もあった。

[40]「市民の社会貢献に関する実態調査」（内閣府　2023 年９月） によれば、年間寄附金額は、１円以上１万円未満が個人では約６割、世帯では約５割を占めている 。

[41] 判断能力等が低下した高齢者に対する特殊詐欺のリスクがあることについても、消費者保護の観点から留意が必要との意見もあった。

[42] 例えば、警察庁の特殊詐欺対策ページにおいて、詐欺業者が、架空の未納料金の名目で、被害者にプリペイドカードを購入させ当該業者にカード番号を伝えさせる形の詐欺の事例が紹介されている。
〈https://www.npa.go.jp/bureau/safetylife/sos47/case/fictitious-billing/〉

Ⅲ　暗号資産・電子決済手段（ステーブルコイン）

Ⅲ－１　暗号資産交換業者等の破綻時等における資産の国外流出防止

１．現状及び課題

2022 年 11 月、FTX Japan 株式会社（暗号資産交換業者及び第一種金融商品取引業者）の親会社である米国法人 FTX Trading Limited が破綻した。関東財務局は、これを受けて、金融商品取引法上の規定[43]に基づき、FTX Japan 株式会社に対して資産の国内保有命令を発出し、その結果、同社の資産の国外流出を防止できた。

現行法制上、暗号資産そのもの（いわゆる現物）を取り扱う事業者は資金決済法上の暗号資産交換業者として、暗号資産デリバティブを取り扱う事業者は金融商品取引法上の第一種金融商品取引業者として、それぞれ規制されることとなる（双方を扱う事業者は、上記 FTX Japan 株式会社のように双方の業規制を受ける）。しかしながら、これらのうち、資金決済法においては、暗号資産交換業者に対する資産の国内保有命令は措置されていない[44]。暗号資産交換業者の多くは暗号資産の現物取引のみを行っており[45]、こうした事業者の資産が国外に流出するおそれがある場合に、資産の国内保有命令を発出することができない。

電子決済手段等取引業者についても、資金決済法において資産の国内保有命令が措置されておらず、同様の懸念がある[46]。

２．見直しの内容

暗号資産交換業者や電子決済手段等取引業者（以下「暗号資産交換業者等」）の破綻時等において、利用者に対する確実な資産の返還を担保する必要がある。このため、金融商品取引業者に対する資産の国内保有命令の規定を参考に、資金決済

---

[43] 金融商品取引法第 56 条の３

[44] また、暗号資産交換業者に対して利用者の暗号資産を国内で管理することは求めていない。他方、利用者の金銭については、国内の信託会社等への信託を行うことが義務付けられている（資金決済法第 63 条の 11 第１項、暗号資産交換業者に関する内閣府令第 26 条）。なお、「信託会社等」には外国信託会社も含む（資金決済法第２条第 26 項）が、現在、外国信託会社の免許・登録を受けた者は存在しない。

[45] 2024 年 10 月 31 日時点では、暗号資産交換業者 29 業者のうち 21 業者は、暗号資産の現物取引のみを取り扱っており、第一種金融商品取引業者としての登録は受けていない。

[46] 利用者の電子決済手段については、原則として国内の信託会社等への信託を行うこととなっているものの、一定の要件を満たすものとして当局の承認を受けた場合等、例外的に自己信託や分別管理も認められている。このような例外的な場合においては、利用者の電子決済手段を国内で管理することは求めていない。

自己信託による管理が認められるためには、①資本金の額及び純資産額が 3,000 万円以上であること、②自己信託に係る事務の内容及び方法を記載した書類の規定が、法令に適合し、かつ、当該事務を適正に遂行するために十分なものであること、③人的構成に照らして、自己信託に係る事務を的確に遂行することができる知識及び経験を有すること、の３つの要件を満たして財務局長等の承認を受ける必要がある（資金決済法第 62 条の 14 第１項、電子決済手段等取引業者に関する内閣府令第 38 条第３項）。

分別管理は、当該電子決済手段が当該利用者に帰属することが明らかであるときに認められるが、具体的には、受益証券発行信託に該当する特定信託受益権が想定される（資金決済法第 62 条の 14 第１項、電子決済手段等取引業者に関する内閣府令第 38 条第７項、金融庁事務ガイドライン第三分冊：金融会社関係「17. 電子決済手段等取引業者関係」II-2-2-3-2(3)④（注））。

法においても暗号資産交換業者等の資産が国外流出することを防止するための規定を導入することが考えられる[47]。

Ⅲ－２ 暗号資産等に係る事業実態を踏まえた規制のあり方

１. 現状及び課題

ゲームアプリやアンホステッド・ウォレット[48]等をウェブ上で提供する事業者が、利用者に対して暗号資産交換業者等を紹介する等、暗号資産又は電子決済手段（以下「暗号資産等」）の売買又は交換（以下「売買等」）に関与する場合、その態様によっては、当該関与は資金決済法上の「媒介」[49]に該当する。暗号資産等の売買等の媒介を業として行うためには、暗号資産交換業者等の登録を受ける必要がある。

この暗号資産交換業者等に対しては、資金決済法において、預かった利用者財産の保全等の観点から、一定の財産的基礎を求める等の参入規制や利用者財産の分別管理等の義務が課されている。加えて、犯罪による収益の移転防止に関する法律（以下「犯収法」）において、取引時確認や疑わしい取引の届出等のAML/CFTの履行義務が課されている。

事業者の行為が、資金決済法上の暗号資産等に関する「媒介」にとどまる場合、当該事業者は暗号資産等の売買等の当事者となるものではなく、利用者の財産（金銭や暗号資産等）の預託も受けない。それにもかかわらず、利用者財産の保全等の観点から設けられている規制が課されるのは、事業者に対して過度の負担を求めるものであるとの指摘がある。また、売買等の当事者等となる暗号資産交換業者等が犯収法に基づきAML/CFTを適切に実施することを前提として、媒介のみを行う事業者に対してAML/CFTの履行義務を課すことについても、同様の指摘がある。

２. 見直しの内容

事業の特性に応じた規制を柔軟、かつ、過不足なく整備する柔構造化の考え方は、イノベーションの促進と利用者保護を両立していく上で重要と考えられる。また、事業者が受け入れやすい規制の枠組みを設けることで、当局の監督下で、明確なルールに則った業務運営が行われるように誘導することにも繋がるものと考えられる。

---

[47] いかなる状態であれば暗号資産や電子決済手段を国内で保有していると評価できるのかという点については、技術的な観点も踏まえつつ、慎重、かつ、丁寧に検討を進める必要があるとの意見もあった。

[48] アンホステッド・ウォレットとは、暗号資産交換業者等がホスト（管理）していないウォレット（口座）を意味する。なお、アンホステッド・ウォレットは、マネー・ローンダリング等に利用されるリスクが高く、また秘密鍵の流出による利用者被害に繋がるリスクも高いなどといった課題を有しているため、その利用拡大の推進には慎重であるべきとの意見があった。

[49] 一般に、「媒介」は、他人の間に立って、他人を当事者とする法律行為の成立に尽力する事実行為であるとされている（金融審議会「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」報告（2019 年 12 月）（p22））。実務上は、事業者が自ら提供するアプリ等の中で取引が行われるのか、暗号資産交換業者等のアプリ等に切り替わって取引が行われるのかによって媒介の該当性が判断されると誤認されている向きがあるが、当該事業者が取引の画面を自ら提供するか否かは、当該事業者の行為の媒介該当性を判断する際の一要素であるものの、当該要素をもって媒介該当性が一義的に導かれるものではない。そのため、例えば、事業者が自ら提供するアプリ等の中では取引の画面が提供されず、暗号資産交換業者等のアプリ等に遷移した後に取引が行われる場合であっても、当該事業者の行為が媒介に該当する場合はあり得る。

したがって、金融商品取引法において売買の媒介等のみを業として行う金融商品仲介業が設けられていること等を参考に、資金決済法においても、利用者の財産の預託を受けることなく、暗号資産等の売買等の媒介[50]のみを業として行うことを内容とする、新たな仲介業を創設することが考えられる。具体的な制度の枠組みについては、以下（1）～（3）のとおりとすることが考えられる。

（1） 所属制

既存の金融分野における仲介業は、総じて、特定の金融機関の委託を受けてその金融機関のために仲介を行う、いわゆる所属制を採用している[51]。多種多様な商品を取り扱う金融サービス仲介業は所属制を採用していないが[52]、新たな仲介業については、このような事情もないことから、特定の暗号資産交換業者等のために仲介を行う所属制を採用することが適切と考えられる[53]。

（2） 財産的基礎（参入規制）

新たな仲介業については、利用者財産の預託を受けないため、利用者財産の管理等の不備によって利用者に損害を与え、賠償責任を負うリスクは限定されていることに加え、（1）の所属制の下では、所属先の暗号資産交換業者等が基本的に利用者に対して賠償責任を負う。したがって、新たな仲介業に財産的基礎に係る参入規制を課す必要はないものと考えられる[54]。

（3） AML/CFT

新たな仲介業者が暗号資産等の売買等の媒介を行う場合、暗号資産交換業者等が当該売買等に伴うAML/CFTの義務を履行しているため、仲介業者に二重に犯収法に基づくAML/CFTの履行義務を課す必要はないものと考えられる[55]。

---

[50] 「媒介」の概念や具体的にできることについて明確化することが望ましいとの意見があった。

[51] 金融商品仲介業、銀行代理業及び保険募集人について所属制が採用されている。所属制の下では、所属先の金融機関は、①仲介業者の指導等の義務や、②仲介業者が顧客に加えた損害の賠償責任を負うこととされ、これにより利用者の保護が図られている。

[52] 所属制を採用していない金融サービス仲介業では、取扱可能な金融サービスを制限し、かつ、保証金の供託又はこれに代わる保証委託契約若しくは賠償責任保険契約の締結を仲介業者に義務付けること等によって利用者の保護を図っている。

[53] 所属先による指導等には実効性に課題があること等を理由に、所属制を採用することについて慎重な意見もあった。所属制を採用する場合には、所属先の暗号資産交換業者等によって適切に仲介業者の指導等の義務が果たされることが特に重要であり、暗号資産交換業者等による委託先の指導・監督状況や、実効的な指導・監督を行うための体制整備状況等については、重点的にモニタリングを行っていくことが重要と考えられる。

[54] 金融商品仲介業においても、財産的基礎に係る参入規制は課されていない。

[55] 仲介業者においても、マネー・ローンダリング等のリスクが高い取引を検知し、所属先の暗号資産交換業者等による適切なＡＭＬ／ＣＦＴの実施に協力するための体制整備等を行うことが重要との意見もあった。

Ⅲ－３　特定信託受益権（3号電子決済手段）の発行見合い金の管理・運用方法の柔軟化

１. 現状及び課題

電子決済手段（ステーブルコイン）[56]は、法定通貨と連動する価値を有し額面で償還するものである。また、電子決済手段の一つである特定信託受益権の発行者（信託受託者）は、信託財産のみをもって償還請求に応じる責任を負うため、信託財産が減少した場合、保有者が償還を受けることができる金額も減少する。これらを踏まえ、特定信託受益権の発行見合い金については、法定通貨との価値の連動及び額面での償還を確実なものとするため、その全額を健全性に係る基準を満たす銀行等への要求払預貯金で管理することが求められている。

他方、日本がそのような規制を導入（2022 年公布）した後、米国や EU 等の他の主要法域ではステーブルコインの裏付け資産として国債を含む預金以外での運用を認める規制の導入や規制案の提示が行われた。

２. 見直しの内容

国際的な動向を踏まえ、特定信託受益権の発行見合い金の管理・運用方法を要求払預貯金以外に柔軟化することが考えられる。ただし、電子決済手段の価格安定性・償還確実性を担保する観点から、要求払預貯金以外の管理・運用方法としては、信用リスク、価格変動リスク及び流動性リスクの低い資産の保有に限ることとし、さらに、そうした資産の組入比率には一定の上限を設けることが考えられる[57]。 また、為替リスクを回避するためには、電子決済手段と運用対象資産が同じ通貨建てである場合に限ることが考えられる。具体的な制度の枠組みについては、以下（1）～（4）のとおりとすることが考えられる。

---

[56] いわゆるステーブルコインについて明確な定義は存在しないが、一般的には、特定の資産と関連して価値の安定を目的とするデジタルアセットで分散台帳技術（又はこれと類似の技術）を用いているものをいうものと考えられる。現行法においては、このうち、法定通貨の価値と連動した価格（例：１コイン＝１円）で発行され、発行価格と同額で償還を約するもの（及びこれに準ずるもの）であること等の一定の要件を満たすものについて「電子決済手段」（第２条第５項）と定義しており、アルゴリズム型ステーブルコイン等、これに当てはまらないものも存在する。電子決済手段は、より具体的には以下の４つに分類されている。

１号電子決済手段は、物品購入等のために不特定の者に対して使用することができ、かつ、不特定の者を相手方として購入及び売却を行うことができる財産的価値（電子的方法により記録されている通貨建資産に限り、有価証券等を除く）であって、電子情報処理組織を用いて移転することができるもの（ただし、３号電子決済手段に該当するものを除く）　をいう。

２号電子決済手段は、不特定の者を相手方として１号電子決済手段と相互に交換を行うことができる財産的価値であって、電子情報処理組織を用いて移転することができるもの（ただし、３号電子決済手段に該当するものを除く）をいう。

３号電子決済手段は、特定信託受益権をいう。

４号電子決済手段は、１～３号電子決済手段に準ずるものとして内閣府令で定めるものをいう。

[57] 特に、特定信託受益権においては、資金移動業者が発行する電子決済手段（１号電子決済手段）と異なり、発行者（信託受託者）は信託財産に属する財産のみをもって償還請求に応じる責任を負い、自らの固有財産をもって償還請求に応じる責任は負わないことから、１号電子決済手段よりも管理・運用方法の範囲を限定すべきと考えられる。なお、１号電子決済手段においては、発行見合い金を履行保証金信託契約に基づく信託により保全することが認められているところ、その場合は信託財産を一定の債券で運用することが可能である。

（1） 運用対象資産[58]

信用リスクがなく、価格変動リスク及び流動性リスクも総じて限定的と考えられる国債による運用を認めることが考えられる。また、定期預金についても、健全性に係る基準を満たす銀行等を預入先とし、かつ、満期前の中途解約が常時認められるものに限定すれば、現行の要求払預貯金による管理方法と同程度に安全という評価が可能であると考えられる。

（2） 満期及び残存期間

国債は、その満期及び残存期間に応じて価格変動リスク・流動性リスクが異なる。為替リスクを生じさせないために特定信託受益権と同じ通貨建てのものに限定すること[59]を前提に、円建ての特定信託受益権については、最も価格変動リスク・流動性リスクが低いと考えられる最短期間の満期3か月の短期日本国債を運用対象として認めることが考えられる[60]。また、満期が3か月を超える日本国債であっても、取得時点における残存期間が3か月以内であれば、同様に価格変動リスクが低いと評価できるため、併せて認めることが考えられる。

また、外貨建ての特定信託受益権については、当面は米ドル建て特定信託受益権の発行ニーズが想定されることや、米国債には日本国債以上の流動性が認められることから、当面は米国債に限って認めることが考えられる。この場合の満期及び残存期間については、米国ニューヨーク州の規制[61]も参考に、日本国債と同様に満期及び残存期間が3か月以内の米国債とすることが考えられる。

（3） 信託財産減少リスクへの対応

以上に加え、市況により国債価格が下落し、信託財産が減少した場合には、減少分に相当する追加信託財産の拠出義務を信託委託者[62]に課すことが考えられる[63]。

定期預金については、例えば、中途解約手数料が発生する場合にも、当該解約手数料を考慮しても元本割れが生じない商品等、信託財産の減少が生じない場合に限定して認めることが考えられる。

---

[58] 現行法上認められている要求払預貯金を含め、預貯金の預入先の分散を義務付ける規制を導入することの要否についても将来的な課題として検討する必要があるとの意見もあった。

[59] 現行の要求払預貯金についても、特定信託受益権と同じ通貨建てのものに限定されている。

[60] 国債以外にも、例えば、政府保証債や地方債等の債券による運用を認めることの是非が論点となり得るが、これらの債券については３か月債の発行が極めて限定的であること等を踏まえると、当面は対象外とすることが考えられる。

[61] 米国ニューヨーク州では、ステーブルコインの裏付け資産につき、残存期間３か月以内の米国債等の安全資産での運用を認めている。

[62] なお、発行者（信託受託者）による信託財産の損失補填は法律上禁止されている（信託業法第 24 条第１項第４号、金融機関の信託業務の兼営等に関する法律第６条）。

[63] 信託財産の減少時における信託委託者による追加信託財産の拠出義務の実効性に関しては、適切にモニタリングを行うことが重要との意見や、保証等の仕組みを導入することも考えられるとの意見もあった。また、例えば、日次での信託財産の価格算定を義務付けるかなどの具体的な制度設計が重要との意見もあった。

（4） 国債及び定期預金の組入比率の上限

国債及び定期預金の組入比率の割合次第では、例えば、電子決済手段を巡る信用不安等により一斉に償還請求があった場合に迅速、かつ、確実に償還できなくなるリスクが高まる。このため、利用者保護の観点から、組入比率には一定の上限を設けることが適切と考えられる。具体的には、

- 投資信託及び投資法人に関する法律上、国債を 50%を超えて組み入れるためには投資信託として組成することが必要とされており[64]、特定信託受益権としては発行できないこと
- EU における MiCA（The Markets in Crypto Assets Regulation）のステーブルコイン規制において、迅速で確実な償還を担保すべく、重要（significant）と判断されたトークン[65]については、預金以外の資産の組入比率が 40%以内（重要と判断されたトークン以外は 70%以内）に限定されていること

を踏まえ、上限を 50%とすることが考えられる[66]。

Ⅲ－4 特定信託受益権（3号電子決済手段）におけるトラベルルールの適用

1. 現状及び課題

AML/CFTに係る国際的な協調の一環として、2022 年の犯収法改正において、電子決済手段等取引業者に対して、電子決済手段の移転時に送付人及び受取人の情報を取得し、受取人が利用する電子決済手段等取引業者に通知することを求める義務（以下「トラベルルール」）が新設された。

犯収法改正当時、電子決済手段のうち特定信託受益権に関しては、受益証券発行信託の信託受益権として発行され、その譲渡の際には受益権原簿の書換えが行われることが想定されていた[67]。このため、発行者たる信託会社等[68]は、受益権原簿を参照することで、常に受益者、すなわち電子決済手段の保有者の氏名や住所等の情報を把握することができ、取引経路についても追跡できることから、特定信託受益権の移転は、トラベルルールの適用から除外された。

ところが、犯収法の改正後、受益証券発行信託の仕組みによらない特定信託受益権の発行を検討する動きがみられる。この場合、受益者の情報を把握できる受益権原簿が存在しないことから、信託会社等が特定信託受益権の送付人及び受取人の情報を把握することができない。

---

[64] 投資信託及び投資法人に関する法律第７条

[65] 大規模な顧客基盤、高い時価総額、多数の取引等の一定の基準を満たすことで欧州銀行監督機構（EBA）により重要（significant）と判断されたトークンのことをいう。

[66] 今後、特定信託受益権が実際に発行され、発行見合い金の管理・運用の実務やデータが積み上がった段階で、改めて上限組入比率の見直しの要否を検討することが考えられる。

[67] 「受益証券発行信託の受益権の譲渡の仕組みとして、利用者に流通する受益権について受益証券を発行しないことを前提とすると、実務上、譲渡人及び譲受人が受益権を譲渡する場合に、仲介者を経由して、受益権原簿の名義書換を請求することにより譲渡を実行し、第三者対抗要件を具備することが考えられる」（金融審議会「資金決済ワーキング・グループ」報告（2022 年１月 11 日）（p24））
<https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20220111/houkoku.pdf>

[68] 電子決済手段等取引業者が受益権原簿管理人として受益権原簿に関する事務を行うことも想定される。なお、「信託会社等」の定義については注釈９参照

２．見直しの内容

受益証券発行信託によらず受益権原簿により電子決済手段の保有者の情報を把握できない特定信託受益権の移転については、マネー・ローンダリングやテロ資金供与に悪用されるリスクが高いと考えられるため、こうしたリスクに対する軽減措置を講じる必要がある。

そのため、受益証券発行信託によらない特定信託受益権を移転[69]する際には、トラベルルールの適用等を通じて電子決済手段等取引業者等に送付人及び受取人の情報を把握させることとし、当局が適切に監督を行っていくべきと考えられる。

Ⅲ－５　預金取扱金融機関による1号電子決済手段の発行

１．現状及び課題

電子決済手段の発行・償還は「為替取引」に該当すると解釈[70]されることから、電子決済手段の発行主体としては、為替取引を業として行うことが認められている資金移動業者及び預金取扱金融機関（以下「預取」）に限られることとなる。ただし、金融庁は、これまで信託銀行による特定信託受益権の発行[71]を除いては、預取による電子決済手段の発行について慎重な検討が必要としてきた[72]。

すなわち、現行の銀行法等の預取関連法制は、預取が広く要求払い性の負債を負うのは預金等に係るもののみであることを前提としており、預取が要求払い性の負債をブロックチェーン上のトークンとして発行する場合についても、銀行預金の枠組み[73]の中で、①本人確認済みの者にのみ移転可能、かつ、②移転に発行者が関与する[74]いわゆるトークン化預金として発行することとされている。こうした中で、前述の①又は②のいずれかを満たさない電子決済手段について、預取に発行を許容することの是非や、許容される場合の規制の枠組みについて様々な論点が存在する。

---

[69] 電子決済手段の償還手続における本人確認の要否についても別途検討すべきとの意見もあった。

[70] 「電子的支払手段を発行・償還する行為は、現行法上、基本的には為替取引に該当し、銀行業免許又は資金移動業登録が求められる。」（金融審議会「資金決済ワーキング・グループ」報告（2022 年１月 11 日）（p22））

[71] 特定信託受益権の発行のみを業として営む資金移動業を「特定資金移動業」（資金決済法第 36 条の２第４項）とし、特例として信託会社・外国信託会社に特定信託受益権の発行・償還を認めている（同法第 37 条の２第１項）。

[72] 令和４年資金決済法等改正に係る政令・内閣府令等に関するパブリックコメントの結果（2023 年５月 26 日）において、「（前略）銀行によるパーミッションレス型ブロックチェーンを用いたステーブルコインへの関与については銀行の業務の健全かつ適切な運営等と両立しない可能性が国際的にも示されている中、銀行の業務の健全かつ適切な運営等の観点から懸念があるため、銀行による電子決済手段の発行については慎重な検討が必要と考えております。（後略）」と回答している。

[73] 健全性規制と預金保険制度によって利用者財産は保全されている。

[74] 「事務ガイドライン（第三分冊：金融会社関係 17．電子決済手段等取引業者関係）」では、銀行等又は資金移動業者が発行するデジタルマネーについて、(i) 犯収法に基づく取引時確認をした者にのみ移転を可能とする技術的措置が講じられており、かつ、(ii) 移転の都度発行者の承諾その他の関与が必要となるものは、基本的には「１号電子決済手段」に該当しないことが示されている。（同ガイドラインⅠ－１－1②（注１）。(i)及び(ii)を満たす３号電子決済手段（特定信託受益権）は排除されていない。

2. 基本的な考え方

預金は1号電子決済手段に該当しないとの整理を前提[75]にすると、預取に1号電子決済手段の発行を認め、預取がその発行見合い金を受け入れることは、預取に要求払い性の負債でありながら預金ではないものの受入れを認めることとなる。したがって、預取の適切な業務運営を確保するため、利用者保護に加え、預取の健全性や金融システムに与える影響等、多角的な観点からの慎重な検討が求められる[76]。

さらに、現在、国際的にも預取によるステーブルコインの発行実績はほとんどない。我が国でもニーズが乏しく具体的な発行計画の策定に向けた取組が見られない[77]ことを踏まえると、預取による1号電子決済手段の発行については、当面は内外の情勢を見極めつつ、中長期的観点から検討することが適切と考えられる。

なお、預取による将来における1号電子決済手段の発行の検討に当たっては、例えば、利用者財産の保全方法[78]や、金融システム・金融仲介機能への影響[79]等の諸論点を踏まえながら、資金決済法の趣旨にも鑑みてどのような規制を課すかについて検討する必要があると考えられる。

---

[75] もっとも、今後の銀行実務や国際的議論の進展によっては、預金は１号電子決済手段に該当しないとの整理自体を見直すことも考えられる。

[76] バーゼル銀行監督委員会等が指摘しているマネー・ローンダリング等のリスクのほか、預金保険制度上の取扱い等の諸論点にも鑑みて、預取が１号電子決済手段を発行することは望ましくないとの意見が多かった。

[77] 全国銀行協会からは、少なくとも現時点においては具体的なニーズを把握していないとの発言があった（金融審議会「資金決済制度等に関するワーキング・グループ」（第５回）（2024 年 11 月 21 日））。

[78] 将来的に預取に１号電子決済手段の発行を認める場合の利用者財産の保全について、必ずしも資金移動業者のような資産保全義務を課す方法や、裏付け資産の保有を求める方法のみならず、預取に課されている健全性規制等を踏まえ、監督上の留意点として利用者保護に配慮した体制整備を求める方法等も検討することが望ましいとの意見があった。

[79] 例えば、預取の負債が預金から電子決済手段に段階的、かつ、大規模に切り替わるシナリオや、瞬時に切り替わるシナリオ等複数のシナリオを考慮した上で、リスクの分析を実施する必要があるとの意見もあった。

Ⅳ　その他の論点

（1）「立替サービス」の貸付け該当性

近年、事業者が利用者からの依頼を受けて資金を立て替えた上で、後から利用者に対して立替金の支払を請求するサービス（以下「立替サービス」）の利用が広がっている。このような立替サービスには、事業者が利用者に対して信用を供与する側面があり、そのサービスが貸金業法上の「貸付け」[80]に該当するか否かが論点となる。

この点、立替サービスには様々な法的構成やスキームが存在することから、貸付け該当性を一律の基準で判断することは困難である。他方、適切な利用者保護を図りつつ、サービスを提供する事業者にとっての予測可能性を確保し、サービスの健全な発展を促す観点からは、貸付け該当性について、一定の判断枠組みを示した上で、各立替サービスの個別具体的な事情を総合的に考慮して実質的に判断することが適切である[81]。

具体的には、立替サービスの貸付け該当性について、資金需要者等の利益の保護という貸金業法の趣旨を前提とした上で、各サービスの実態に照らし、①どの程度資金需要者の支払能力を補完しているか、②どの程度資金需要者の信用力を考慮しているか等に着目して、貸付けと同等の経済的効果を有するかを個別に判断することとし、その際には、例えば、手数料の設定方法、立替期間、及び資金需要者の属性・利用態様等を総合的に勘案することが考えられる[82]。

（2）外国の金融機関等がシンジケートローンに参加する場合の貸金業法の規制

日本企業による外貨調達ニーズに応えるために、国内銀行等によって日本国内で組成されるシンジケートローンに外国の金融機関等が参加し、外貨による貸付けを行う方法がある。この場合、当該外国の金融機関等は、貸付けを業として行うことについて他の法律に特別の規定のある者（外国銀行支店等[83]）を除き、貸金業の登録が必要となる。このため、シンジケートローンに参加することのみを目的とする場合であっても、例えば、国内に営業所又は事務所を設置する必要があり、当該規制が外国の金融機関等にとってハードルになっているとの指摘がある。

---

[80] 貸金業法では、貸金業を「金銭の貸付け又は金銭の貸借の媒介（手形の割引、売渡担保その他これらに類する方法によつてする金銭の交付又は当該方法によつてする金銭の授受の媒介を含む。以下これらを総称して単に「貸付け」という。）を業として行うもの」と定義し（貸金業法第２条第１項前段）、同項の中で「貸付け」を定義している。

[81] 判断枠組みのあり方については、具体的な考慮要素の内容やその軽重、記載の方法に関する多様な意見があったほか、予測可能性を確保する観点から具体例を示すべきであるとの意見や、サービスの実態を把握した上で検討すべきであるとの意見があった。

[82] 一定の条件に該当する者に一律の利用料でサービスを提供する場合も、定型的に信用力の実行判断が行われていると考えることもでき、その場合には貸付けに該当し得る、利用態様として一回性のものか繰り返しのものかという点も考慮すべきとの意見があった。

[83] 外国銀行は、日本における銀行業の本拠となる一の支店を定めて、銀行業の免許を受けて、貸付けを含む銀行業を営むことができる（銀行法第 47 条第１項、第２条２項１号）。なお、銀行が、外国銀行代理業務に係る認可を受けた場合等には、当該外国銀行代理業務に係る所属外国銀行が業として行う貸付けで当該外国銀行代理業務に係るものは、貸金業に該当しないとみなされる（銀行法第 52 条の２の４）。

この点、シンジケートローンに参加することのみを目的とする外国の金融機関等に対して課している貸金業の規制を緩和することに賛成する意見があった。同時に、緩和を行った場合のリスクを精査し、そのリスクに対して適切な対応ができるように制度設計を行う必要があるとの意見もあった[84]。

さらに、こうした問題は、そもそも貸金業法が柔構造化されていないことに起因しているとの見方もできるため、外国の金融機関等の登録要件の検討にとどまらず、貸金業法の趣旨や各種リスクを踏まえながら、貸金業法の柔構造化の議論を行うことが重要であるとの意見もみられた。

このような様々な意見があったことも踏まえ、外国の金融機関等がシンジケートローンに参加する場合の規制については、引き続き検討を行っていくことが考えられる。また、リスクに応じた適切な規制が課されるよう、貸金業法の柔構造化についても、今後中長期的に検討を深めていくことが望ましい。

なお、上記（1）及び（2）の他、金融規制が適用される与信行為と、金融規制が適用されない与信行為との経済実態の差異が小さくなっており、事業者から見た予見可能性が低下している状況に鑑み、与信に係る規制のあり方を検討してはどうかとの意見があった[85]。今後、貸金業法の柔構造化の議論が進展した場合には、実務への影響を踏まえつつ、このような幅広い観点で更に検討を深めていくことも考えられる。

---

[84] 具体的な制度設計に関し、シンジケートローンへ参加してする貸付けのみを行う外国の金融機関等に対し貸金業登録を不要とした場合に、組成されたシンジケートローンの中で貸金業登録のない外国の金融機関等による貸付額の占める割合に対して制限がなくて問題が生じないか検討する必要があるとの意見、取立て時にサービサーを利用することが確保されるようにし、貸金業登録を不要とした上で届出をさせることが考えられるのではないかとの意見があった。その他、貸金業法のみならず銀行法のあり方も含めた検討が必要であるとの意見や、外国の金融機関等が日本で活動することに係る規制をどう考えるかという視点が重要であるとの意見があった。

[85] 現在、貸金業法の規制が課されていない範囲についても、将来的な制の必要性を検討する必要があるとの意見があった。

Ⅴ　おわりに

以上が、2024 年９月以降、当ワーキング・グループにおいて行ってきた検討の内容を整理したものである。今後、関係者において、本報告の内容を踏まえて必要な対応が進められることが期待される。

人口減少や技術進歩といった環境変化や利用者のニーズの多様化等を受け、絶え間なく変化する金融ビジネスの健全な発展につながる適切な制度を検討していくことは金融庁の重要な役割であり、また終わりのない課題である[86]。特に、当ワーキング・グループにおける議論を通じ、技術革新等により様々なサービスが登場する中で、金融規制とそれ以外の規制の境界に係る課題、金融規制をどこまで及ぼすべきかといった課題や、国際的に活動する主体にどのような規制を及ぼすべきかといった課題が明らかになった。また、これらの課題に対して、銀行法や資金決済法といった特定の法分野や、金融法制の視点のみからは直ちに結論を得ることが困難なケースもあった。

金融庁は内閣府に置かれ、銀行業や資金移動業といった業を所管するとともに、金融機能の安定や利用者保護、金融の円滑という横断的な行政課題に対して責任を有する。そのため、金融庁においては、所掌を業法の執行と狭く捉えず、今回指摘された課題も含め、幅広い行政課題に目を配りながら、能動的に政府部内外の関係者との対話を重ねていくことが望ましい[87]。その上で、必ずしも法令改正だけではなく、様々な行政手法を工夫し、困難な課題に対応することや、そうした手法の改善に向けた努力を継続していくことを期待する。

---

[86] 金融関連サービスは、ひとたび利用が広がると、リスクが急速に増大する。このため、イノベーションに配意しつつ、金融システムや利用者保護の観点から必要な規制を遅滞なく、また過不足なく及ぼす観点から、金融規制・監督当局においては、事業実態や情報通信技術の面を含めて、変化を的確に捉えることが重要であり、そのための能力向上が必要である、との意見があった。また、金融関連サービスの変化に対応できるような、柔軟な規制体系が望ましいとの意見があった。

[87] 海外を拠点とする事業者への規制・監督を実効的に行っていくためには、海外当局との連携が必要であり、国際的な規制等の対話においても、金融庁が能動的な役割を果たすべきであるとの意見があった。