

金融審議会

「金融制度スタディ・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》

2019年7月26日

目 次

はじめに	4
第1章 「決済」法制	
1. 背景と課題	6
2. 基本的な考え方	9
(1) 資金決済法制定後の実態を踏まえた検討	9
I 資金移動業	9
i 送金額に応じた規制	
① 第1類型：「高額」送金を取り扱う事業者	
② 第2類型：現行規制を前提に事業を行う事業者	
③ 第3類型：「少額」送金を取り扱う事業者	
ii 利用者資金の取扱い	
① 保全方法等	
② 利用者が他者から送金を受けた場合の資金の取扱い	
II 前払式支払手段	13
III 資金決済法制定時に「将来の課題」とされた論点	15
i 収納代行・代金引換等	
ii ポイント・サービス	
(2) 利用者利便の更なる向上に向けた検討	17
I 利用者トラブルへの対応	17
i 加盟店に係る規定・抗弁権の接続に係る規定	
ii いわゆる無権限取引が行われた場合の責任分担等に関するルール	
II ポストペイサービス	19
第2章 金融サービス仲介法制	
1. 背景と課題	21
2. 基本的な考え方	21
(1) 参入規制の一本化等	21
(2) 所属制に関する留意点	22
(3) 仲介業者のインセンティブ	23
おわりに	24

金融審議会「金融制度スタディ・グループ」メンバー等名簿

2019年7月26日現在

座長	岩原 紳作	早稲田大学大学院法務研究科教授
メンバー	岩下 直行	京都大学公共政策大学院教授
	植田 健一	東京大学経済学部准教授 (公共政策学連携研究部兼経済学研究科)
	大野 英昭	アクセンチュア株式会社特別顧問
	翁 百合	株式会社日本総合研究所理事長
	加毛 明	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	神作 裕之	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	神田 秀樹	学習院大学大学院法務研究科教授
	後藤 元	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	坂 勇一郎	弁護士(東京合同法律事務所)
	田中 正明	日本ペイントホールディングス株式会社代表取締役会長
	戸村 肇	早稲田大学政治経済学術院准教授
	永沢 裕美子	Foster Forum 良質な金融商品を育てる会世話人
	福田 慎一	東京大学大学院経済学研究科教授
	船津 浩司	同志社大学法学部教授
	松井 秀征	立教大学法学部法学科教授
森下 哲朗	上智大学法科大学院教授	
オブザーバー	国際銀行協会 新経済連盟 生命保険協会 全国銀行協会 日本クレジット協会 日本資金決済業協会 日本損害保険協会 Fintech協会 日本証券業協会 個人情報保護委員会 消費者庁 法務省 財務省 経済産業省 日本銀行	

(敬称略・五十音順)

はじめに

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見られる。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。

2017年11月16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」を設置した。

「金融制度スタディ・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的な考え方などについて審議を行った。2018年6月19日には、金融の「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』¹を公表した。

「金融制度スタディ・グループ」は、その後、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、上記『中間整理』も踏まえつつ、更なる審議を行ってきた。

「金融制度スタディ・グループ」は、上記①（情報の適切な利活用）や上記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、2019年1月16日、『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』²を公表した。

¹ 金融制度スタディ・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 - 』
<https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20180619/chukanseiri.pdf>

² 金融制度スタディ・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』
<https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20190116/houkoku.pdf>

2019年3月15日には、上記報告も踏まえ、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含む「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案」³が国会に提出された。同法律案は、衆議院及び参議院における審議を経て成立し、2019年6月7日に公布された。

本報告は、上記②（決済の横断法制）や上記③（プラットフォームへの対応⁴）との関連で、「金融制度スタディ・グループ」におけるこれまでの審議をまとめたものである。

³ 「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案」〈<https://www.fsa.go.jp/common/diet/index.html>〉

⁴ 現時点で「プラットフォーム」には確立した定義は存在しない。「金融制度スタディ・グループ」においては、金融分野のプラットフォームを下記①・②に類型化した上で、下記①について審議を行った。

- ① 一般利用者・金融機関間介在型
一般利用者と金融機関との間に介在し、多種多様な金融商品・サービスをワンストップで提供する主体
- ② 一般利用者・一般利用者間介在型
一般利用者と一般利用者との間に介在し、資金の融通や金融取引を成立させたり、そのための仕組みを提供したりする主体

第1章 「決済」法制

1. 背景と課題

商品・サービスを購入する際の代金の支払や、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、こうした支払や仕送りは、現金の受渡しや銀行口座振替・振込のほか、商品券の利用など、多種多様な「決済」手段・サービスによって行われている。

【参考】本報告においては、『中間整理』において示された以下の整理に倣い、「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

こうした「決済」手段・サービスに関して、制度面では、以下のような規制枠組みが存在する。

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。1893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等の預金取扱機関が為替取引を担ってきた。

その後、2010年に施行された資金決済法においては、一定金額以下⁵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なった。これは、①インターネット取引の普及等により、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、既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、等を踏まえたものである。

また、現金の受渡しや銀行口座振替・振込以外の「決済」手段として、商品券も古くから広く利用されてきた。1932年には、商品券⁶の所有者を保護する観点などから、商品券取締法が施行された。

その後、1990年に施行された前払式証券の規制等に関する法律においては、商品券その他の前払式証券について、使用範囲に応じた区分である「自家型」

⁵ 政令（資金決済に関する法律施行令（平成22年政令第19号））において「百万円に相当する額以下」と定められている。

⁶ 当時発行・利用されていた商品券は、すべて、今日でいうところの「紙型」であったと考えられる。

「第三者型」の別が設けられた。さらに、2010年に施行された資金決済法において、財産的価値がネットワーク上のサーバに記録される、「サーバ型」⁷の前払式支払手段が規制対象とされた。

しかしながら、こうした現行の規制枠組みについて、今日では、以下の点に対応しきれていないとの指摘もある。

(1) 現金処理コストの削減による事業者の生産性の向上や、商品・サービス購入時の支払における利用者の利便の向上等を実現するため、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、「決済」手段・サービスに関連して、リスクに応じた過不足のない規制を整備していくことを通じ、キャッシュレス時代の利用者ニーズに応えたり、利便性が高く安心・安全な送金サービスを実現したりしていくことが求められている。

具体的には、例えば、資金移動業者が提供する送金サービスについて、前述の上限額を超える送金に対する利用者ニーズが存在する、との指摘がある。

(2) 情報通信技術の発展等により、「決済」手段・サービスの提供・利用のされ方が変化してきている。規制枠組みも、こうした変化に対応していくことが求められている。

具体的には、例えば、前払式支払手段について、①発行者以外の商品・サービス提供者においても使用可能である「第三者型」であって、かつ、②財産的価値がICチップやネットワーク上のサーバに記録される「IC型」「サーバ型」、であるものが、近年、ますます広く普及している。前払式支払手段のうち、このようなものの提供・利用のされ方は、(銀行や資金移動業者が提供する)送金サービスに類似している、との指摘がある⁸。

⁷ 「紙型」「サーバ型」など、商品券・前払式証券・前払式支払手段の形態は、例えば次の通り、時代とともに変化してきた。【交通】1985年、旧日本国有鉄道により、切符の購入を可能とする『オレンジカード』（「磁気型」（財産的価値は磁気記録層に記録））の発行が開始された。1991年には、東日本旅客鉄道株式会社（JR東日本）により、切符の購入に加え、改札機に直接投入することにより運賃の精算を可能とする『イオカード』（「磁気型」）の発行が開始された（『オレンジカード』及び『イオカード』の発行は現在までに終了）。2001年には、JR東日本により、改札機に触れることで運賃の精算を可能とする『Suica』（「IC型」）の発行が開始された。『Suica』については、その後、2004年に、鉄道運賃の精算に加え、商品・サービスの購入代金の支払に利用可能な『Suica電子マネー』サービスの提供が開始され、更に、2006年には、携帯電話端末に内蔵されたICチップを利用した『モバイルSuica』サービスの提供が開始された。【通信】1982年、旧日本電信電話公社により、公衆電話料金の精算を可能とする『テレホンカード』（「磁気型」）の発行が開始された。1999年には、日本電信電話会社（NTT）により、『ICテレホンカード』（「IC型」）の発行が開始された（『ICテレホンカード』の発行は現在までに終了）。【小売】百貨店業界は、古くから、全国の加盟百貨店等で用いることができる『全国百貨店共通商品券』（「紙型」）を発行してきたが、2008年からは、『百貨店ギフトカード』（「サーバ型」）を発行した。

⁸ 電子マネーの揺籃期であった1998年に取りまとめられた『電子マネー及び電子決済の環境整備に向けた

- (3) 資金決済法の制定から約 10 年が経過し、各種「決済」手段・サービスの提供・利用の実態や、事業者が有しているリスクが、具体的に確認されつつある。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、収納代行やポイント・サービスについて、その後、実態が変化していると考えられる。

以上は「決済」分野に関する指摘であるが、これは、現行制度の下では、「各プレイヤーのサービスが同一の機能・リスクを有していても、当該プレイヤーの属する業態ごとに規制の内容が異なり得る」（『中間整理』）ことを踏まえ、どのように対応していくか、ということであると考えられる。

これについては、『中間整理』において示された通り、①各プレイヤーがビジネスモデル・サービスを自由に選択することを可能とし、選択されたビジネスモデル・サービスにルールを過不足なく適用したり、②規制が緩い業態への移動や業態間の隙間の利用等を通じた規制の回避を防止し、利用者保護や公正な競争条件を確保したりする観点から、「金融規制体系をより機能別・横断的なものとし、同一の機能・同一のリスクには同一のルールを適用することを目指すこと」が重要な課題である。

次節に述べる「基本的な考え方」は、こうしたことも踏まえ、以下の点に留意しつつまとめたものである。今後、「基本的な考え方」に沿って規制枠組みを具体化していくことが適当であると考えられるが、具体化の検討にあたっては、引き続き以下の点に留意していくことを期待する。

- 「決済」手段・サービスの柔軟な提供の障壁となる規制の縦割構造を解消するとともに、「機能」・リスクが同一であるにもかかわらず課される規制が異なることによるアービトラージを防ぐため、規制の横断化を行う。
- 「決済」手段・サービスの態様や規模によって異なる、利用者保護等の観点からのリスクに応じて規制を適用するため、規制の柔構造化を行う。

懇談会報告書』においては、既に、電子マネー（「利用者から受け入れられる資金に応じて発行される電磁的記録を利用者間で授受し、あるいは更新することによって決済が行われる仕組み、または、その電磁的記録自体」（プリペイドカードを含む））が送金と類似する機能を果たしうる、との指摘がなされている。

金融制度調査会『電子マネー及び電子決済の環境整備に向けた懇談会報告書』

<https://www.fsa.go.jp/p_mof/singikai/kinyusei/tosin/1a1202.htm>

- 規制の平準化・統一を行う場合においては、必要な場合を除き、イノベーション促進の観点から、“厳格な規制に平準化・統一する”こととはしない。

2. 基本的な考え方

(1) 資金決済法制定後の実態を踏まえた検討

I 資金移動業

i 送金額に応じた規制

資金移動業者が取り扱うことができる送金には、前述の通り上限額が設けられている。こうした中、個人による高額商品・サービスの購入や、企業間における高額取引に係る決済など、上限額を超える送金に対する利用者のニーズが一定程度存在すると考えられる。また、実態として、資金移動業者が取り扱っている送金の額は、件数ベースでは、1件あたり数千円以下に集中している⁹。

こうしたことを踏まえ、以下を検討することが考えられる。

- 上限額を超える送金に対する利用者のニーズに対応する必要がある。このため、資金移動業に、上限額を超える「高額」送金を取り扱うことができる新類型¹⁰を設けることを検討する。また、当該新類型について、そのリスクを踏まえ、追加的に必要となる対応を検討する。
- 現行の資金移動業者に対する規制枠組みは、上限額以下の送金を取り扱うことを前提に設計されている。他方、上限額を大幅に下回るような少額の送金に伴うリスクは相対的に小さいと考えられる。このため、フィンテック事業者の新規参入を促進するといった観点から、数千円又は数万円以下の「少額」の送金のみを取り扱う資金移動業者について、適用される規制を何らか緩和する余地がないかを検討する。

⁹ もっとも、送金が1件あたり数千円以下に集中しているのは、現行規制上、上述の送金上限額を前提として送金が行われているためである、との指摘もある。

¹⁰ 新類型に取り扱うことを認める「高額」送金の額については、①英国などの規制枠組みと同様に、上限を設ける必要はない、との意見があった一方で、②何らかの上限を設けるべき、との意見もあった。

なお、現行規制を前提に今後も事業を行おうとする事業者¹¹に対する規制については、当該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、現行の枠組みを基本的に変えないことが適当であると考えられる。

以下では、①現行の送金上限額を超える「高額」送金を取り扱う事業者、②現行規制を前提に事業を行う事業者、③数千円又は数万円以下の「少額」送金のみを取り扱う事業者、それぞれについて検討する。

① 第1類型：「高額」送金を取り扱う事業者

業務範囲規制や自己資本比率規制といった厳格な規制が課されている銀行等の預金取扱機関については、送金額に上限が設けられていない。資金移動業者については、こうした厳格な規制が課されていない一方で、送金額に上限が設けられている。

仮に、こうした送金上限額規制を緩和する場合、利用者保護や金融システムの安定を確保する観点から、追加的な対応が必要であると考えられる。このため、以下のような対応を図るとともに、他に必要な対応がないか検討していく必要がある。

● 利用者資金の滞留についての制限

資金移動業者が受け入れる利用者資金は、供託等の方法により保全が図られている。しかし、資金移動業者の破綻時には、預金保険制度が整備されている銀行預金等とは異なり、利用者が資金の返還を受けるまでに時間を要するなど、利用者保護等の観点からのリスクが存在する。

「高額」送金にあたっては、必然的に、事業者は利用者から「高額」の資金を受け入れることとなる。仮に、その「高額」の資金が事業者に滞留することとなれば、利用者保護等の観点からのリスクは高まると考えられる。

このため、例えば、英国における送金サービス提供者（payment institution）に対する規制も参考にしつつ、利用者資金の滞留について、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

¹¹ ①上限額を超える「高額」の送金を取り扱う予定も、②数千円又は数万円以下の「少額」の送金のみを取り扱う予定も、ともにない資金移動業者。

制限を設けることが適当であると考えられる。

なお、例えば、欧州では既に、こうした規制枠組みを前提に、送金に特化したサービスが定着しているとの指摘もある。こうした海外における実態も踏まえつつ、検討を行うことも重要である。

● 重点的な検査・監督等

企業間取引に係る決済などの高額送金に関して、その履行が確保されない場合には、資金の受け手が資金繰りに窮するなど、社会的・経済的な影響が大きくなる可能性があるとの指摘がある。そのため、送金の履行を確保することがこれまで以上に重要となる。したがって、特に、システムリスクを含むオペレーショナルリスクの管理について、より重点的な検査・監督が必要となると考えられる。

また、銀行と同様に高額送金を取り扱うことが可能となることから、マネー・ローンダリングやテロ資金供与に係る対策についても、国際的な要請を踏まえ、事業者において、より厳格な態勢整備等が必要となると考えられる。

② 第2類型：現行規制を前提に事業を行う事業者

前述の通り、現行規制を前提に今後も事業を行おうとする事業者に対する規制については、当該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、現行の枠組みを基本的に変えないことが適当であると考えられる。

他方で、多種多様なサービスが提供されるようになる中、一部において、資金決済法制定時の想定を超えて、利用者資金が事業者に滞留していることが指摘されている。例えば、その額が10億円以上に上る事例も確認されている。このため、資金移動業者に利用者資金が滞留することによるリスクを低減する観点からは、利用者資金の受入れに、何らかの制限を設けることについて、今後、検討する必要がある。

③ 第3類型：「少額」送金を取り扱う事業者

数千円又は数万円以下の「少額」の送金のみを取り扱う資金移動業者について、何らかの規制緩和を今後検討していく際にも、利用者資金が

滞留することによるリスクを考慮する必要がある。こうした観点からは、仮に規制緩和を行う場合、緩和の要件を、①取り扱う1件あたりの送金額が「少額」であることに加え、②利用者1人あたりから受け入れる資金の額も「少額」であること、とすることが適当である。

その場合、送金額と利用者資金の受入れ額がともに「少額」となり、事業者が破綻した場合でも、利用者一人ひとりが被る影響は限定的になると考えられる。

なお、「少額」の送金のみを取り扱う事業者であっても、マネー・ローンダリングやテロ資金供与に係る対策に関する国際的な要請を踏まえると、引き続き、犯罪収益移転防止法上の取引時確認義務等を適用する必要があると考えられる。

ii 利用者資金の取扱い

① 保全方法等

資金移動業者は、送金にあたり利用者の資金を受け入れる。このため、利用者保護等の観点から、事業者は、受け入れた資金を適切に保全する必要がある。

現行規制上、利用者資金の保全方法として、供託、保全契約、又は信託契約による方法が認められている。このうち、供託又は保全契約により保全する場合には、①1週間における要履行保証額¹²の最高額以上の額を、②その週の末日から1週間以内に保全することとされている。この場合、保全すべき額を算定する時点と、その額を実際に保全している時点との間にラグ（タイムラグ）が存在することとなる。すなわち、ある時点において、資金移動業者が負っている債務額に比して、保全している額が少なすぎる（又は多すぎる）ということが生じうる。

こうした課題のほか、利用者資金の保全方法等については、現状、信託契約による保全が広くは用いられていないという指摘も踏まえ、今後、利用者保護と事業者の規制対応コストのバランスを考慮しつつ、より合理的で適切なあり方を、検討していくことが重要である。

② 利用者が他者から送金を受けた場合の資金の取扱い

¹² 要履行保証額とは、各営業日における未達債務の額と権利実行の手続に関する費用の額の合計額をいう。

資金移動業者の利用者は、送金に先立ち、自身のアカウントに自ら資金を入金することがある。また、利用者のアカウントには、他者から送金を受けた結果、資金が入金されることもある。

仮に、前述の通り、資金移動業者のうち一定のものについて利用者資金の受入れに制限を設けることとする場合には、利用者が他者から送金を受けた場合の対応についても検討していく必要がある。具体的には、前述の第1類型については、例えば、他者から送金を受けて利用者のアカウントに入金された資金を、速やかかつ確実に利用者の預金口座に払い出すための措置を講じることを求めることなどが考えられる。また、前述の第3類型については、例えば、送金先の利用者のアカウント内の資金が受入れ上限額を超えた場合には、アカウント内の資金を速やかかつ確実に利用者の預金口座に払い出すなど、利用者のアカウント内の資金を受入れ上限額以下とするための措置を講じることを求めることが考えられる¹³。

なお、こうした対応を検討するにあたっては、同一事業者が送金上限額の異なる複数の類型を併せ営んでいる場合についても考慮していく必要がある。こうした事業者については、規制の潜脱を防ぐ観点から、例えば、利用者アカウントを類型ごとに分けて管理するよう求めることなどを含め、今後、検討していく必要がある。

II 前払式支払手段

資金移動業とは異なる「決済」手段・サービスとして、前払式支払手段が存在する。

このうち、「第三者型」の前払式支払手段は、利用者から商品・サービス提供者への支払を仲介するものであり、「自家型」と比較して、より多種多様な商品・サービスの支払に利用される傾向がある。

また、「IC型」や「サーバ型」の前払式支払手段は、財産的価値の記録に電子的方法を用いており、インターネット上での支払・リチャージが可能なものがあるなど、「紙型」では想定されないようなサービスの提供・利用が可能となっている。

例えば、プリペイドカードの「チャージ残高の譲渡」として個人間の送金を実質的に行うサービスが現われている。また、「チャージ残高の譲渡」が

¹³ 仮に、第2類型について、利用者資金の受入れに、何らかの制限を設けることとする場合にも、同様の措置を講じることが考えられる。

できないプリペイドカードであっても、広範な加盟店で使用が可能なものについて、利用者がその番号等を第三者にメール・SNS等で送付することを通じ、当該第三者の支払手段として提供することも可能となっている。

こうしたことなどから、「第三者型」かつ、「IC型」や「サーバ型」の前払式支払手段については、送金サービスに類似した性質を有している／有しつつあると考えられる。

他方、前払式支払手段と資金移動業との間には、規制の差異が存在する。例えば、利用者資金に関して、前者は半額の保全が求められている一方、後者は全額の保全が求められている¹⁴。

こうしたことを踏まえ、例えば、「第三者型」かつ、「IC型」や「サーバ型」の前払式支払手段に関して、利用者資金の保全に関する規制等を見直すことを検討することが適当であると考えられる。

なお、見直しの検討にあたっては、利用実態等を踏まえるとともに、提供されているサービスの内容を踏まえ、「送金サービスに類似した性質」をどのように考えていくかを明らかにする必要がある。また、前述の資金移動業に関する検討と同様に、取扱額に応じて規制を柔構造化するなど、リスクに応じた規制としていく必要がある。

その際には、我が国において、前払式支払手段による電子マネーが独自の発展を遂げてきており、キャッシュレス化の促進にとって重要な役割を果たしてきていることも考慮する必要がある。

このため、例えば、受入れ上限額が数万円以下の前払式支払手段については、事業者が破綻した場合でも、利用者一人ひとりが被る影響は限定的になると考えられることなどを踏まえ、検討することが重要である。

なお、資金移動業者が提供する送金サービスと異なり、前払式支払手段は払戻しが認められておらず、マネー・ローンダリングやテロ資金供与に係るリスクが相対的に限定されている。このため、取引時確認義務等については、これを引き続き課さないこととすることが考えられる。

¹⁴ 現行制度における利用者資金の保全に係る規定は概要以下の通り。【前払式支払手段】①供託、保全契約又は信託契約により、②基準日（3月末及び9月末）未使用残高の2分の1以上の額に相当する額である発行保証金を、③基準日の翌日から2月以内に、保全することとされている。【資金移動業】(i)①供託若しくは保全契約により、②1週間における要履行保証額の最高額以上の額に相当する額である履行保証金を、③当該週の末日から1週間以内に保全する、又は(ii)①信託契約により、②各営業日の要履行保証額以上の額を、③翌営業日までに保全する、こととされている。

Ⅲ 資金決済法制定時に「将来の課題」とされた論点

ⅰ 収納代行・代金引換等

資金決済法制定時における金融審議会¹⁵においては、コンビニエンス・ストアによる収納代行や、運送業者による代金引換などについても議論が行われた。当時、それらについては、商品・サービスの購入代金の支払において、債務者が、債権者から依頼を受けた事業者に対して支払を行い、当該事業者が、受け取った代金を債権者に渡すような場合、支払人に二重支払の危険はない、などの指摘があった。これを踏まえ、当時の審議の結果を取りまとめた『資金決済に関する制度整備について』¹⁶では、「収納代行」について、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。

その後のこの分野における状況の変化として、新たな「決済」手段・サービスの出現がある。例えば、いわゆる「割り勘アプリ」といった形で、「収納代行」の形式をとりつつ、実質的に個人間送金を行うサービスが提供されている¹⁷。こうしたサービスの「機能」が「決済」に該当することは明らかであり、利用者資金の適切な保全や、「決済」の確実な履行等の必要性は、資金移動業者が提供する送金サービスと何ら変わることはなく、こうした「収納代行」については、資金決済法上の資金移動業にあたることを明らかにした上で、必要な場合については規制を及ぼすことが考えられる。

他方で、「収納代行」にも様々な形態のものがあり、一律に規制対象とすることは適当ではない。

- 例えば、大手コンビニエンス・ストアによる収納代行や、大手運送業者による代金引換など、①債権者が事業者であり、かつ、②支払人が「収納代行」業者に支払をした時点で債務の弁済が終了し、その後の

¹⁵ 2008年5月、金融審議会第二部会に「決済に関するワーキング・グループ」が設置され、いわゆる電子マネー等の新たな決済サービスに関する制度的枠組みのあり方など、決済に関する諸課題について審議が行われた。2009年1月、同ワーキング・グループから同部会に対し報告が行われ、同部会においてリテールの資金決済及び銀行間の資金決済に関する制度整備のあり方について審議が行われた。

¹⁶ 金融審議会金融分科会第二部会報告『資金決済に関する制度整備について』
<https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20090114-1/01.pdf>

¹⁷ 例えば、オンライン上で、債権者（宴会幹事）に代わって事業者が債務者（宴会参加者）から債権（参加費）の回収を行うサービスを指す。

「収納代行」業者の信用リスクは債権者である事業者が負担する（支払人に二重支払の危険がない）ことが確保されている場合には、既に一定の利用者保護は図られていると考えられる。加えて、こうしたサービスにはこれまで社会的・経済的に重大な被害は発生していないと考えられる。こうしたことも踏まえれば、現時点では、このような、利用者保護の観点から適切な対応が図られているといえる「収納代行」については、これまでと同様の扱いとすることが適当である¹⁸と考えられる。

- 債権者が一般消費者である場合については、一般消費者が「収納代行」業者の信用リスクを負担することとなり、上述のような実質的に個人間送金に該当するようなものは資金移動業として規制対象とすることが適当である。他方で、その他の個人間の「収納代行」については、今後、実態について把握を行い、資金移動業の規制の潜脱と評価されるものほどのようなものかについて、きめ細かに検討していくことが重要である。

その際には、とりわけ、いわゆるエスクローサービスのように、例えば、フリマアプリやシェアリングサービスなどにおいて、利用者保護上、重要な役割を果たしているものについては、そのエコシステムに支障が生じることのないよう特に留意すべきである。

ii ポイント・サービス

資金決済法制定時における金融審議会での議論では、ポイントは、利用者から対価を得ず、基本的に景品・おまけとして無償で発行されており、利用範囲も限定されている、などの指摘があった。これを踏まえ、『資金決済に関する制度整備について』では、ポイント・サービスについても、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。

ポイントの発行目的は、顧客の囲込みや販売促進に加え、近年、加盟店間の相互送客や利用者情報の取得などに広がってきているとの指摘がある。他方、以下を踏まえれば、現時点において、ポイント・サービスに関して、金融分野における制度整備が直ちに必要な状況にはないと考えられる¹⁹。

¹⁸ 他方、例えば、後述のいわゆる無権限取引に関するルール等の適用については、その要否も含め検討する必要があると考えられる。

¹⁹ 「ポイント」と称していても、利用者から対価を得て発行されるなど、一定の要件を満たすものは前払式支払手段に該当し、資金決済法の規制の対象となることなどには留意する必要がある。

- ポイントの発行残高と一定の関係を有すると考えられるポイントに係る引当金が、近年極端に増加しているような兆候は、必ずしも見いだせないこと。
- ポイント同士の交換について、前述の金融審議会において議論が行われた当時と比較して、新たに交換が可能となったものもあれば、交換が不可能となったものもあることが確認されること。

なお、例えば、ポイント・サービスの内容や取扱いが、突然、大幅に変更される場合などには、利用者の期待に反することとなる。このため、引き続き、サービスの実態を踏まえつつ、利用者保護に欠ける事態が生じることがないように、注視していく必要がある。

(2) 利用者利便の更なる向上に向けた検討

近年、多種多様な「決済」手段・サービスが提供されている。キャッシュレス化の更なる推進のため、利便性の高い、安心・安全な送金サービスの実現が求められている。

I 利用者トラブルへの対応

利用者が安心して用いることができる安全な送金サービスの実現に向けて、例えば、i 加盟店に係る規定や抗弁権の接続に係る規定、ii いわゆる無権限取引が行われた場合の責任分担等に関するルール、といった利用者トラブルへの対応を検討することが考えられる。

i 加盟店に係る規定・抗弁権の接続に係る規定

資金移動業者が提供する送金サービスには、近年、加盟店での商品・サービスの購入代金の支払も行うことができるものが登場している。こうしたことを踏まえれば、利用者保護の観点からは、(前払式支払手段のような)加盟店に係る規定や、(信用購入あっせん業のような)抗弁権の接続に係る規定、についても検討することが考えられる。

資金決済法では、前払式支払手段発行者に対し、加盟店が販売・提供する物品・役務が、公序良俗に反するものでないことを確保することを

義務付けている。また、割賦販売法では、利用者は、加盟店との間で生じている事由をもって、信用購入あっせん業者からの支払請求を拒むことができる旨が規定されている。

こうした規定は加盟店での支払を前提にしている一方、送金サービスは、実態上、商品・サービスの購入とは無関係の送金を含め、広く送金一般に用いられているといった指摘がある。さらに、インターネット上における個人間の物品取引が広く行われている今日においては、個人と加盟店の区別がそもそも困難になりつつあるといった指摘もある。

また、特に、抗弁権の接続に係る規定については、いったん完了した決済が取り消されうることとなれば、決済の安定性にマイナスの影響を与える側面もあるとの指摘もある。さらには、利用者と加盟店との間の個別のトラブルは、当事者間で解決を図ることとした方が、事業者の負担も軽減し、ひいては、送金サービス自体のコストを下げることにも資するとも考えられる。

こうしたことを踏まえ、利用者利便の向上の観点からは、送金サービスについて、加盟店に係る規定や、抗弁権の接続に係る規定を、法令上、一律・画一的に設けることは、必ずしも適当ではないと考えられる。

ii いわゆる無権限取引が行われた場合の責任分担等に関するルール

このほか、利用者が安心して送金サービスを利用するために、いわゆる無権限取引が行われた場合の、利用者と事業者との間の責任分担等に関するルールについても、検討することが考えられる。

現在、銀行については、全国銀行協会の申合せ等において、いわゆる無権限取引が行われた場合の預金者に対する補償基準が定められている。また、諸外国においては、送金サービス提供者についても、いわゆる無権限取引が行われた場合の利用者との責任分担等について規定している例もある。

この点、事業者の負担の軽減や、利用者利便の向上の観点からは、事業者の自主的な対応に任せるべきとの指摘もある一方で、利用者保護の観点からは、責任分担等の実効性を確保するために、何らかの立法措置をとるべきとの指摘もある。

こうしたことに加え、いわゆる無権限取引について、現状、①利用者トラブルがどの程度発生しているのか、②利用者トラブルが発生した場合に事業者において利用者保護のための自主的な対応がなされているのか、などの実態も踏まえた上で、いわゆる無権限取引が行われた場合の責任分担等に関するルールについて検討することが適当である。

Ⅱ ポストペイサービス²⁰

「決済」手段・サービスには、前払式支払手段や資金移動業のように、事業者が事前に利用者から資金を受け入れる類型（プリペイド）のほか、クレジットカードのように、事業者が資金を立て替え、事後的に利用者から支払を受ける類型（ポストペイ）が存在する。

「ポストペイサービス」を提供する場合には、以下の3つの方法が存在する。

- 銀行法上の銀行業の免許を受けて行う方法（為替取引と資金の貸付けの組合せ）
- 資金決済法上の資金移動業の登録及び貸金業法上の貸金業の登録を受けて行う方法
- 割賦販売法上の信用購入あっせん業の登録を受けて行う方法

今後、キャッシュレス化を更に推進するとともに、利便性の高い送金サービスを実現していく観点からは、プリペイド・ポストペイを組み合わせ合わせたシームレスなサービスが、多様な主体から提供されていくことが望ましい。

こうした中、銀行からは、プリペイド・ポストペイを組み合わせ合わせたシームレスなサービスとして、利用者が同一サービスにおいて支払時期を選択することができる「ポストペイサービス」が提供されている。他方で、現時点で、銀行以外の主体からは、こうした送金サービスの提供が進んでいるとはいえない。その背景として、「ポストペイサービス」を提供する際に適用される貸金業法や割賦販売法上の義務への対応が負担であることがあるとの指摘が

²⁰ ここにいうポストペイサービスとは、一定期間の送金サービス利用代金をまとめて支払うことを可能とするサービスを指す。

ある。

もとより、ポストペイの類型においては、事業者が利用者に対して「信用供与」を行うものであり、前払式支払手段や資金移動業といった「決済」のみを提供している手段・サービスとは異なり、過剰与信を防止するための「信用供与」に関する規制に適切に対応することが重要である。

他方で、近年提供されているプリペイドのタイプの多くは、1件あたり数千円以下の日常的な支払での利用が中心であり、こうしたプリペイドの類型との組み合わせでの利用が想定されている「ポストペイサービス」も同様に、1件あたり数千円以下の比較的「少額」での利用が念頭にあると考えられる。

「金融制度スタディ・グループ」では、前述の通り、前払式支払手段や資金移動業について、取扱額に応じた規制の柔構造化を図ることを検討してきた。ポストペイの類型については、「信用供与」に関する規制が中心となるため別途の検討が必要となるが、「少額」での利用に限定された「ポストペイサービス」を念頭に、過剰与信防止という規制目的を適切に確保しつつ、リスクに応じた規制の合理化を図ることについて、今後、検討することが適当である。

なお、割賦販売法についても、リスク管理の視点も踏まえつつ、少額・低リスクのサービスに着目したリスクベース・アプローチ等について、経済産業省の産業構造審議会商務流通情報分科会割賦販売小委員会において検討が進められている。このため、「ポストペイサービス」について、まずは、「少額」を念頭に検討を進めていく。関係各法（銀行法・資金決済法・割賦販売法等）の横断的な法制論については、国際的な動向や我が国の制度環境を踏まえ、関係省庁で、意義・目的を整理し、その具体的なあり方の検討を、今後、進めていくことが必要である。

第2章 金融サービス仲介法制

1. 背景と課題

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商品・サービスの提供を受けることが可能となった。また、長寿化が進展し、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、自身にもっとも適した金融商品・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。

一方、利用者と金融機関との間に介在する仲介業者に関する現行規制は、例えば、銀行法における銀行代理業者や電子決済等代行業者、金融商品取引法における金融商品仲介業者、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「機能」ごとに分かれている。このため、事業者が「機能」をまたいで商品・サービスを取り扱う場合には、複数の登録等が必要となっている。

2. 基本的な考え方

イノベーションを促進し、利便性のより高い金融仲介サービスを実現していく観点から、オンラインを念頭に置きつつ、複数業種かつ（隔地を含めた）多数の金融機関が提供する多種多様な商品・サービスをワンストップで提供する仲介業者に適した制度について、以下の点に留意しつつ、具体的に検討を進めていくことが適当であると考えられる。

(1) 参入規制の一本化等

上述の通り、仲介業者に関する現行規制は「機能」ごとに分かれている。このため、仲介業者が「機能」をまたいで商品・サービスを取り扱う場合には複数の登録等が必要となり、事業者にとって負担であるとの指摘がある。

こうしたことから、複数業種かつ多数の金融機関が提供する多種多様な商品・サービスをワンストップで提供する仲介業者を念頭に、参入規制の一本化を図ることが考えられる。

一方で、金融商品・サービスの仲介においては、「機能」ごとの特性に応じた対応も引き続き必要であると考えられる。

例えば、仲介業者が、「資金供与」（「預金受入れ」）に関する仲介を行う場合と、「資産運用」に関する仲介を行う場合、「リスク移転」に関する仲介を行う場合とでは、利用者保護等の観点から必要とされる行為規制は当然にして異なると考えられる。このため、行為規制の横断化については慎重な検討が必要であり、まずは、仲介業者が取り扱う商品・サービスの「機能」に応じ、必要なルールが過不足なく適用されることを確保していくことが重要であると考えられる。

なお、オンライン取引では、対面取引とは異なり、商品・サービスの提供までの一連のプロセスを、金融機関と仲介業者が様々な方法で役割分担することがありうる点にも留意が必要である。

例えば、仮に、仲介業者が担う役割が「指図の伝達」のみであるとしても、それが決済指図である場合と、（投資商品や保険商品の）購入指図である場合とでは、利用者保護等の観点から必要とされる対応は異なると考えられる。すなわち、仲介業者の行動は、利用者による決済指図の内容（例えば、誰に、いくら、送金するか）に影響を及ぼすことは少ないと考えられる一方、購入指図の内容（例えば、どの種別・銘柄の投資信託を、いくら、購入するか）に影響を及ぼすことは十分に考えられる。仲介業者に関する規制の検討にあたっては、こうした点にも留意していく必要があると考えられる。

(2) 所属制に関する留意点

現行規制上、所属制の下で事業を行う仲介業者²¹が、多数の金融機関が提供する商品・サービスを取り扱おうとする場合、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る。そのため、仲介業者に関する規制について、所属制を緩和することが考えられる。

その一方で、所属制は、①所属金融機関による指導を通じた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る。そのため、仮に、所属制を緩和する場合には、上記の趣旨も踏まえ、仲介業者の適切な業務運営を確保するための監督のあり方に加え、利用者保護の観点から必要な措置について検討する必要がある。

そうした措置としては、例えば、仲介業者の業務における利用者保護上のリスクを低減する観点から、取扱可能な商品・サービスを、利用者保護上の

²¹ 銀行代理業者、金融商品仲介業者、保険募集人等は、制度上、特定の金融機関に「所属」することとされている。所属制の下では、所属先の金融機関は、例えば、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、を負うこととされている。

リスクが相対的に低いものに限定する、仲介にあたって利用者資金を受け入れることを制限する、といった対応や、問題が生じた場合の損害賠償資力を確保する観点から、財務面の規制を強化する、といったものが考えられる。

なお、金融機関と仲介業者の関係をめぐっては、前者の影響力の方が強い場合もあれば、逆に後者の影響力の方が強い場合もあることから、所属制に関する検討にあたっては、こうした点についても留意することが考えられる。

(3) 仲介業者のインセンティブ

仲介業者の中には、法律上、①“金融機関の委託を受けて”…を行う（または“金融機関のために”…を行う）、とされているものもあれば、②“利用者の委託を受けて”…を行う、とされているものもある。

仲介業者の行動は、実態上は、このような法律上の定義・位置付けよりも、報酬・利益をどこから受け取るのかといった経済的なインセンティブの影響を強く受けていると考えられる。このため、仲介業者に関する規制の今後の検討は、仲介業者の法律上の定義・位置付けに、過度にとらわれることなく進めていくことが適当である。

おわりに

以上が、2018年6月19日の『中間整理』の公表後、決済の横断法制やプラットフォームへの対応（金融サービス仲介法制）に関連するものとして、「金融制度スタディ・グループ」において行ってきた審議の結果をまとめたものである。

今後、本報告も踏まえ、まずは、①「決済」法制、②金融サービス仲介法制、の2つに関して、着手が可能な論点から、制度整備に向けた具体的な議論を進めていくことが期待される。その際、こうした制度を前提として新たなビジネスを営む事業者に対し、当局が適切に検査・監督を行っていくため、必要な対応を講じることも重要である。

なお、こうした制度整備を通じ、金融分野において、銀行、証券会社、保険会社等の伝統的な金融機関以外の事業者のシェア・規模・存在感が拡大していくことも想定される。そうした事業者が、仮に、将来的に、厳格な規制下にある伝統的な金融機関が金融システムにおいて従来果たしてきた役割を担うこととなった場合に、金融システムの安定を確保する観点などから必要な対応についても、今後、検討を進めていく必要があると考えられる。

審議の経過

2018年6月19日の『中間整理』の公表後、「金融制度スタディ・グループ」は、本報告を公表するまでに計12回の審議を行った。各回の開催日やテーマは以下の通りである。

(2018年)

①9月25日 情報の適切な利活用

【ヒアリング】瀧俊雄様（株式会社マネーフォワード）、阿部泰芳様（ヤフー株式会社）、佐藤良男様（LINE Pay 株式会社）、梅田貴生様（株式会社みずほ銀行）、柳真治様（株式会社三井住友銀行）、伊藤昌彦様（三菱UFJ信託銀行株式会社）

②10月25日 『中間整理』

【ヒアリング】長楽高志様（一般社団法人日本資金決済業協会）、與口真三様（一般社団法人日本クレジット協会）、関聡司様（一般社団法人新経済連盟）、丸山弘毅様（一般社団法人Fintech協会）、望月昭人様（一般社団法人全国銀行協会）

③11月9日 決済の横断法制

④12月6日 情報の適切な利活用・金融機関の業務範囲規制

【ヒアリング】新井聡様（野村証券株式会社）、畑中秀夫様（第一生命保険株式会社）、小嶋信弘様（損害保険ジャパン日本興亜株式会社）

⑤12月20日 情報の適切な利活用・金融機関の業務範囲規制／プラットフォームへの対応（金融サービス仲介法制）

(2019年)

⑥1月10日 情報の適切な利活用・金融機関の業務範囲規制

⑦1月31日 決済の横断法制

⑧3月4日 決済の横断法制

【ヒアリング】池田憲彦様（LINE Pay 株式会社）、丸山弘毅様（株式会社インフキュリオン・グループ）

⑨4月5日 決済の横断法制

⑩4月22日 プラットフォーマーへの対応（金融サービス仲介法制）

⑪5月29日 決済の横断法制／プラットフォームへの対応（金融サービス仲介法制）

⑫6月10日 決済の横断法制／プラットフォームへの対応（金融サービス仲介法制）

(以上)