

金融審議会

金融制度ワーキング・グループ

報告

— オープン・イノベーションに向けた制度整備について —

平成 28 年 12 月 27 日

目次

はじめに	1
第1章 FinTechの進展と対応の方向性	2
1. FinTechの進展等	2
2. 対応の基本的方向性	3
第2章 オープン・イノベーションに向けた環境整備	3
1. 電子決済等代行業者を巡る状況等	3
2. オープン・イノベーションの観点からの課題等	4
(1) オープンAPIを巡る状況等	4
(2) オープン・イノベーションの観点からの課題等	5
3. オープン・イノベーションに向けた環境整備	6
(1) 海外における状況等	6
(2) オープン・イノベーションに向けた制度的枠組みの整備	7
(3) その他の環境整備等	9
4. 銀行代理業者規制の取扱い	10
(1) 銀行代理業制度の概要等	10
(2) 電子決済等代行業者をめぐる銀行代理業制度上の課題等	10
おわりに	12

「金融制度ワーキング・グループ」メンバー名簿

平成 28 年 12 月 27 日現在

座 長	岩原 紳作	早稲田大学大学院法務研究科教授 東京大学名誉教授
メ ン バ ー	岩倉 正純	ユーシーカード株式会社経営企画部 部長
	翁 百合	株式会社日本総合研究所副理事長
	加毛 明	東京大学大学院法学政治学研究科准教授
	神作 裕之	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	古閑 由佳	ヤフー株式会社決済金融カンパニー金融事業本部長
	関 聡司	楽天株式会社執行役員渉外室ジェネラルマネージャー
	田村 直樹	株式会社三井住友銀行常務執行役員
	長楽 高志	一般社団法人日本資金決済業協会専務理事
	永沢 裕美子	Foster Forum 良質な金融商品を育てる会事務局長
	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
	與口 真三	一般社団法人日本クレジット協会理事 事務局長
オブザーバー	竹林 俊憲	法務省民事局参事官
	日置 重人	財務省大臣官房信用機構課長
	林 新一郎	日本銀行金融機構局審議役

(敬称略・五十音順)

※ 本ワーキング・グループにおいては、上記メンバーに加え、以下のような関係者を招き、意見交換を実施した。

○ 第3回 中山 知章 株式会社三井住友銀行 IT イノベーション推進部長
(平成28年10月28日)

○ 第4回 瀧 俊雄 株式会社マネーフォワード取締役Fintech研究所長
(平成28年12月8日) 佐々木大輔 フリー株式会社代表取締役

(敬称略)

はじめに

FinTech の進展等、最近の金融をめぐる環境変化への対応については、平成 27 年、金融審議会の金融グループを巡る制度のあり方に関するワーキング・グループ（金融グループ WG）及び決済業務等の高度化に関するワーキング・グループ（決済 WG）において審議が行われ、これらのワーキング・グループの報告を踏まえ、法制面での対応については、銀行法等の改正が行われた。また、決済高度化に向けては、決済 WG での報告を踏まえ策定されたアクション・プランに基づき、関係者において取組みが進められている。

これらワーキング・グループの報告以降も、FinTech の動きは、我が国国内も含め、より一層の進展を見せている。また、ワーキング・グループの報告では、継続的な検討課題として、決済業務に係る横断的法制の整備等が挙げられている。さらに、今後、FinTech の進展等に対応して、制度面での対応について機動的に検討をしていく必要もある。こうした状況を踏まえ、金融審議会に、新たに、金融制度ワーキング・グループが設置され、これまで 5 回にわたり、関係者からのヒアリングも行いつつ、決済関連法制の整備等について、審議を行った。

本ワーキング・グループにおいては、今後も決済関連法制その他の金融制度に関する審議を継続していくが、本報告書は、オープン・イノベーションに関連して、とりわけ早期の対応が求められる電子決済等代行業者の取扱い等について、本ワーキング・グループにおける審議結果をとりまとめたものである。

第1章 FinTech¹の進展と対応の方向性

1. FinTechの進展等

FinTechの動きが世界的規模で進展し、金融業に大きな変革をもたらしつつある。こうしたFinTechの動きについては、単なる金融サービスのIT化に留まらず、金融取引の仕組みを変革し²、さらには、金融サービスを提供する構造あるいはエコシステム自体を変えていく可能性が高いことが指摘されている。

このことは、金融機関の業務の将来像にも強い影響を及ぼしている。欧米の主要な金融機関では、近時の環境変化が危機感を持って捉えられ、FinTechの動きに戦略的に対応する動きが活発化している。我が国の金融機関においても、IT技術の取り込みにとどまらず、環境変化に適応したビジネスモデルの構築も含め、機動的な対応を進めていくことが重要な課題となっている。

同時に、近時のFinTechによる金融サービスのイノベーションが、主に、IT企業をはじめとするノンバンク・プレーヤーにより牽引されていることに鑑みれば、金融機関のみならず多様なプレーヤーが参加する中で、利用者保護等を確保しつつ機動的に金融サービスのイノベーションが図られるようにすることが求められている。

こうした金融サービスをめぐる構造的変化の中であって、特に進んだ展開が示されている分野の一つが、決済関連サービスの分野となっている。例えば、FinTechの進展に伴い、ノンバンク・プレーヤーが、従来金融機関が担ってきた業務を分化させつつサービスとして提供する「アンバンドリング化³」が進んでいるが、そうした構造的変化は、特に、決済関連サービス分野において顕著となっている⁴。

-
- ¹ FinTechとは、主に、ITを活用した革新的な金融サービス事業を指す、金融（Finance）と技術（Technology）を掛け合わせた造語である。特に、近年は、海外を中心に、ITベンチャー企業が、ITを武器に、伝統的な金融機関が提供していない金融サービスを提供する動きが活発化している。
 - ² FinTechの動きにおいては、単なる金融サービスのIT化に留まらず、例えば、ブロックチェーン技術の活用等による金融取引の仕組みの変革や、AI（人工知能）・ビッグデータ等、従来見られなかったIT関連技術の取込みが見られる。
 - ³ アンバンドリングとは、一般的には、複数の要素や機能が束ねられることによって構成されている商品やサービスを個々の要素や機能に分解することをいう。
 - ⁴ 例えば、海外では、電子商取引市場の運営業者が決済や取引に関する情報を活用し、グループ内の関連企業や銀行を通じて、電子商取引市場の参加者に融資を行うサービスも登場しているほか、中国の大手IT関連企業のように、決済を軸として、融資のみならず預金受入れに相当するような業務を展開しているケースも登場している。

2. 対応の基本的方向性

このように、ITの進展等に伴い、金融サービスをめぐる環境が変化する中においては、利用者保護や不正の防止、システムの安定性等を適切に確保しつつ、FinTechによるイノベーションを通じ、利用者利便や企業の生産性向上、ひいては、我が国金融・経済の発展が図られるようにしていくことを目指すべきである。

そのための対応を考えるに際しては、我が国の金融業等をめぐる状況を踏まえることが重要である。例えば、ITの進展等への対応については欧米の金融機関の取組みが先行しているとの指摘もある一方、我が国では、銀行システムによるネットワークが高度に発達し、また、電子マネー等の様々なIT関連の決済サービスが登場する中でも、そのファイナリティ付与には銀行預金の決済機能が広く利用されている。

こうしたことに鑑みれば、我が国において、FinTechの進展等の環境変化に対応していくためには、金融機関とFinTech企業とのオープン・イノベーション（外部との連携・協働による革新）を進めていくことが重要であると考えられる。そうした中で、例えば、銀行のネットワークを活かして、FinTech企業の先進的なアイデアや技術を、実際の金融サービスへとつなげていくことなどが考えられる。また、その際には、FinTechの動きを利用者利便や企業の生産性向上等につなげていく観点から、特に、顧客の視点に立脚したイノベーションが重要な課題となる。

第2章 オープン・イノベーションに向けた環境整備

1. 電子決済等代行業者を巡る状況等

上記の点を踏まえ、我が国におけるFinTechへの対応の方向性として、顧客が抱える課題やニーズを出発点に、単なる金融サービスのIT化にとどまらず、より高い付加価値を提供するとの方向性を考えた場合、決済関連分野において、近年、金融機関と顧客との間に立ち、顧客からの委託を受けて、ITを活用した決済指図の伝達や金融機関における口座情報の取得・顧客への提供を業として行う者（以下、電子決済等代行業者又は業者という。）が登場・拡大していることが注目される⁵。

これらの業者は、顧客とのインターフェイス（接点）を確保しつつ⁶金融機関とも

⁵ 例えば、大手2社の利用者数は、延べ約1,000万人となっている（出典：当社ウェブサイト）。

⁶ 金融機関の窓口の利用頻度については、8割以上の利用者が3か月に1回以下となっている（出典：富士通総研「店舗の役割と今後の顧客経験向上に向けた示唆—個人向けアンケート調査より—」）。これに対し、大手の口座情報サービス提供会社の例においては、約7割の利用者が2～3日に1回以上、口座

接続することで、ITの進展等を活用した多様なサービス展開の可能性を有しており、FinTechを利用者利便の向上等につなげる動きの1つの核となることが考えられる。

他方、現行の銀行法では、銀行の委託を受けて、預金・融資・為替に関する契約の締結の代理・媒介を行う者は銀行代理業の対象、銀行の委託を受けて、その他の行為を行う者は銀行の外部委託先として銀行による委託先管理義務の対象とされているが⁷、銀行等と顧客との間で、顧客から委託を受けて、決済・預金・融資に関して仲介を行う者については、そうした制度的枠組みは存在しない。

2. オープン・イノベーションの観点からの課題等

(1) オープンAPIを巡る状況等

ITを活用しつつ金融機関とFinTech企業が、安心・安全を確保しつつ、機動的・戦略的なオープン・イノベーションを進めていくためには、金融機関と電子決済等代行業者との接続の方法が重要となるが、それについては、API⁸を利用した方法が、利用者のセキュリティを確保しつつ、電子決済等代行業者が銀行システムにアクセスして様々なFinTechに関連したサービスを提供することを可能とする技術となっており、オープン・イノベーションの1つの核になる技術として考えられる。

特に、我が国において、FinTechの動きを利用者利便の向上等につなげていくといった観点に立った場合、各金融機関においてAPIの導入が広く進むとともに、それが、外部企業との連携・協働（オープン・イノベーション）の下で、適格性や情報管理能力等の面で問題がある業者以外の業者に広く開放されること（オープンAPI）が重要であると考えられる。

他方、我が国におけるオープンAPIをめぐる状況については、以下のような点が指摘されている。

情報提供アプリを利用している。

⁷ 銀行法第2条第14項、第12条の2第2項

⁸ ここにおいて、API（Application Programming Interface）とは、銀行以外の者が銀行のシステムに接続し、その機能を利用することができるようにするためのプログラムを指し、このうち、銀行がFinTech企業等にAPIを提供し、顧客の同意に基づいて、銀行システムへのアクセスを許諾することを「オープンAPI」という。オープンAPIは、外部企業との安全なデータ連携を可能とする技術であり、オープン・イノベーションを実現していくためのキーテクノロジーの一つとの指摘がある。このため、金融審議会・決済WGの報告を踏まえ、平成28年10月、全国銀行協会において、金融機関やFinTech企業等が参加する「オープンAPIのあり方に関する検討会」が立ち上げられ、関係者間において、セキュリティ原則や標準仕様等についての検討が進められている。

- オープン API を実施している金融機関は少数に留まっており⁹、また、オープン API を実施している金融機関においても、必ずしも API を電子決済等代行業者に対し広く開放するには至っておらず、普及・拡大を進めていく必要がある。
- 電子決済等代行業者においても、そもそも多くの業者が、金融機関の連携・協働先として認知されていない、金融機関において認知されている業者であっても、オープン API により接続できる金融機関は限られている状況にある。
- このため、多くの電子決済等代行業者が、顧客から預かったパスワード等を使って、金融機関との間で契約締結等の明確な法的関係を構築することなく、銀行システムにアクセスする「スクレイピング¹⁰」による方法で、サービスを提供する状態が解消されていない。

(2) オープン・イノベーションの観点からの課題等

我が国において、利用者保護等を確保しつつ、オープン・イノベーションの下で、FinTech 企業が機動的にビジネスを展開し、また、金融機関が戦略的に IT の進展を取り込んでいくという観点に立った場合、上記のような状況については、以下のような課題があるのではないかと考えられる。

- 利用者において、サービスの利用にあたり、銀行口座に関するパスワードといった重要な認証情報を業者に取得・保有させることとなることについて、顧客情報の漏洩、認証情報を悪用した不正送金等、セキュリティ上の問題が生じないかとの不安が生じている。特に、電子決済等代行業者を巡る法的な取扱いが不明確であり、利用者保護上、十分な対応が取られているか不安を指摘する声がある。
- 電子決済等代行業者による決済指図の不正な伝達等による決済リスク、あるいは、電子決済等代行業者からのアクセスの増大に伴う銀行システムへの過剰な負担の可能性など、決済・銀行システムの安定性に影響を与えている。
- 「スクレイピング」によることにより、業者のコストが API による場合に比して増大する場合もあり¹¹、結果として社会全体のコストを増大させている¹²。

⁹ API を活用し FinTech 企業と連携したサービス提供を行っている銀行は一桁程度にとどまっているとの指摘がある。

¹⁰ スクレイピング (scraping) とは、一般に、ウェブページの HTML データを解析し、データの抽出や加工を施す方法により、必要なデータを収集する手法。

¹¹ 例えば、本ワーキング・グループにおいて、スクレイピングは、一般の利用者がウェブサイトアク

3. オープン・イノベーションに向けた環境整備

(1) 海外における状況等

米国においては、現時点では、法制による利用者保護やオープン API の活用等を通じたオープン・イノベーションの推進のための措置は講じられていない¹³。他方、欧州（EU）においては、決済の安全性・安定性の向上や利用者保護等の観点から、決済サービス指令（PSD：Payment Services Directive）を改正（PSD2¹⁴：Revised Payment Services Directive）し、概要以下の制度整備を行っている。

- 概要以下の規制の枠組みを新たに整備。

	決済指図伝達サービス提供者 (PISP ¹⁵)	口座情報サービス提供者 (AISP ¹⁶)
業務内容	利用者の依頼による決済指図の伝達	利用者への口座情報の提供等
免許・登録	免許制 (Authorisation) ¹⁷	登録制 (Registration) ¹⁸

セスするのと同様の形で情報を取得するという仕組みであるため、銀行側のウェブサイトに変更があると、事業者側は、変更の都度それを捕捉してソフトウェアを更新する作業が必要になるとの指摘があった。

¹² また、例えば、金融庁の FinTech サポートデスクに「API を公開した金融機関と連携したサービスの提供等を検討しているが、現行の法制度に必ずしも適合する枠組みが無いことが、銀行との連携・協働等の妨げとなり、円滑なサービス展開等の障害となっている。」との指摘が寄せられるなど、適切な法的枠組みが整備されていないことが、オープン・イノベーションの妨げになっているとの声がある。

¹³ 米国では、業者が不特定多数の金融機関に対してスクレイピングを行っている例があり、そうした状況において、例えば、平成 27 年 11 月、大手銀行が、顧客情報の保護等を理由に、スクレイピングを用いてサービスを提供する中間的業者のアクセスを一時的に遮断するというトラブル事例が報道されている（出典：平成 27 年 11 月 9 日 Wall Street Journal）。こうした状況も踏まえ、平成 28 年 11 月、CFPB（Consumer Financial Protection Bureau：消費者金融保護局）は、規制の検討も視野に、消費者のデジタル化された金融情報へのアクセスのあり方が安全性や利用者利便の観点から重要な課題であるとして、それらについての調査を発表している。その際、CFPB は、特に、消費者が中間的業者に認証情報を与えることは、利用者の資産や銀行との関係を危機にさらすおそれがあるとの指摘を踏まえ、金融情報が安全に活用されることを担保するための手段について調査することを公表した（出典：平成 28 年 11 月 17 日 CFPB プレスリリース）。

¹⁴ 採択は平成 27 年 11 月、EU 加盟国による法制化の期限は平成 30 年 1 月。

¹⁵ 決済指図伝達サービス提供者（PISP）：利用者の依頼により、他の決済サービス提供者（銀行、電子マネー事業者、決済サービス事業者）に開設されている利用者の決済口座に係る決済指図を伝達するサービス（PSD2 第 4 条第 15 項）。

¹⁶ 口座情報サービス提供者（AISP）：利用者が、他の決済サービス提供者（銀行、電子マネー事業者、決済サービス事業者）に開設されている 1 つ又は複数の決済口座の情報を統合して提供するオンラインサービス（PSD2 第 4 条第 16 項）。

¹⁷ PSD2 第 11 条第 1 項

¹⁸ PSD2 第 14 条第 1 項

財務要件	資本金5万ユーロ以上 ¹⁹	なし
資産保全	なし ※ 利用者からの資金預り禁止 ²⁰ ※ 責任保険への加入義務あり ²¹	なし ※ 責任保険への加入義務あり ²²

- また、これに関連して、以下のような制度的手当てを図っている。
 - 無権限取引や決済の実行に瑕疵があった場合の決済指図伝達サービス提供者 (PISP)・口座情報サービス提供者 (AISP) と銀行等の損失分担ルール²³
 - 例えば、以下のような、オープン API の取組みと整合的な規定の整備
 - 不正取引等の場合に、金融機関は PISP・AISP からのアクセスを拒否できるとしつつ、そうした場合以外では、金融機関に PISP・AISP 経由の決済指図の受諾義務²⁴
 - 金融機関による PISP・AISP 経由の決済指図の差別的な取扱いを禁止²⁵
 - 通信を EBA (European Banking Authority : 欧州銀行監督機構) が規定する安全な方法²⁶で行わなければならないこと²⁷

(2) オープン・イノベーションに向けた制度的枠組みの整備

これら海外の例も参考としつつ、上述の課題等を踏まえれば、我が国において、利用者保護を図りながら、オープン・イノベーションを関係者において健全かつ適切に進めていくことができるようにするための制度的な枠組みとして、以下のような法制を整備することが考えられる。

- 電子決済等代行業者²⁸に登録制を導入し、当該業者が顧客から資金を預かること

¹⁹ PSD2 第 7 条(b)

²⁰ PSD2 第 66 条第 3 項(a)

²¹ PSD2 第 5 条第 2 項

²² PSD2 第 5 条第 3 項

²³ PSD2 第 73 条第 2 項、第 90 条第 1 項・第 2 項

²⁴ PSD2 第 68 条第 5 項

²⁵ PSD2 第 66 条第 4 項(c)、第 67 条第 3 項(b)

²⁶ 平成 28 年 12 月 27 日現在、公表されている EBA のドラフトでは、決済口座サービス提供者(銀行等)は、PISP 等による通信が可能となるよう、ISO20022 (送金業務、証券取引業務等の様々な金融業務で利用される通信メッセージを標準化するための国際規格) を充たす少なくとも 1 つの通信インターフェースを提供し、その仕様を公開しなければならないとしており、事実上、情報セキュリティの観点から、API のオープン化などが求められている。

²⁷ PSD2 第 66 条第 3 項(d)・第 4 項(a)、第 67 条第 2 項(c)・第 3 項(a)

²⁸ 例えば、家賃や公共料金等の口座振替を代行する業者など、口座振替契約に基づき定期的に特定の口座のみに振替を行っている業者については、情報セキュリティ上のリスクが相対的に少ないと見込まれること等から、適切な要件を定めた上で、登録制の対象としない方向で整理することが検討されるべきである。

がないことに留意しつつ²⁹、例えば、以下を求める。

- 適正な人的構成（欠格事由等）
 - 必要に応じた財務要件
 - 情報の適切な管理
 - 業務管理体制の整備等
- 電子決済等代行業者が、金融機関と接続して顧客に対して電子決済等代行サービスを提供する場合には、金融機関との契約締結を求める。なお、例えば、決済指図の伝達は行わず、口座情報の取得・顧客への提供のみを行う者については、金融機関がオープン API を導入するために必要な期間を勘案し、一定期間、契約締結を猶予する。
 - こうしたオープン・イノベーションの取組みに参加しようとする金融機関においては、一定期間内に、オープン API に対応できる体制の整備に努めることとする。
 - 金融機関は、小規模業者等の接続を合理的理由なく拒否しないよう、契約締結の可否に係る判断の基準を策定・公表し、当該基準を満たす業者とは、原則として、契約を締結することとする。

(注) なお、利用者において、複数の金融機関をまたがる決済指図や口座情報の取得等を行いたいとのニーズがあるため、電子決済等代行サービスにおいては、多数の金融機関のシステムにアクセスする必要がある³⁰。こうした状況を踏まえれば、電子決済等代行業者と金融機関との契約締結については、過度な事務負担とならないよう、適切な対応が図られる必要があると考えられる³¹。

- 金融機関は、オープン・イノベーションの観点を踏まえたオープン API の導入に関する方針及び（オープン API を導入した場合には）業者との間で締結する契約において顧客に生じた損失の分担を定め、公表することとする³²。

²⁹ 資金移動業者については、登録制の下、財務要件として、業務の確実な遂行に必要な財産的基礎が求められており、また、未達債務の全額の保全義務、利用者保護の措置（銀行との誤認防止、利用者への情報提供等）を講じる義務、情報の安全管理義務等が課されている。

³⁰ 例えば、大手業者の場合、約 1,500 の金融機関等のシステムにアクセスしている例がある。

³¹ 例えば、協同組織金融機関については、中央機関の子会社が共同システムを運営していることを踏まえ、個別金融機関の同意を前提に中央機関が代表し契約を締結することを可能とすることが適当と考えられる。また、例えば、先述の「オープン API のあり方に関する検討会」においては、複数の金融機関と API 接続する FinTech 企業の審査対応負担を軽減する観点から、銀行が API 接続先の適格性を審査する際に使用するチェックリストの策定などについて議論が行われており、こうした取組みが着実に進展していくことも重要であると考えられる。

³² なお、利用者の保護を適切に確保していくためには、電子決済等代行サービスの利用者に損害が生じた場合における、銀行等及び電子決済等代行業者と顧客との間の損失分担ルールが重要である。そう

- 猶予期間経過後であっても、金融機関との契約に基づくものであれば、業者がスクレイピングによるサービスを提供することも可能とし、金融機関は、情報管理体制の整備等が十分である業者に対して、これを認めることができるものとする。
- なお、制度の実施にあたっては、電子決済等代行業者に係る登録制の導入等が業者の機動的な事業展開等、イノベーションを徒に阻害することのないよう、登録等の事務における迅速な対応等を含め、運用面においても、本制度の趣旨を踏まえた適切な対応が図られることが重要であると考えられる。

(3) その他の環境整備等

これらに加えて、オープン・イノベーションを適切に進めていく観点から、例えば、以下のような点について、関係者における適切な取組み等が必要と考えられる。

(情報セキュリティに係る基準)

- 銀行・決済システムの安定性、また利用者保護等の観点からは、電子決済等代行業サービスにおける情報セキュリティの確保が特に重要となる。その際、徒に金融機関によって区々の基準が設けられるような場合には、却って、業者における情報セキュリティの確保のための措置が十分に図られないおそれもある。このため、リスク・ベースの適切な情報セキュリティに係る基準を、業界団体等の関係者がFISCを中心として自主的に形成していくことが期待される³³。

(オープン・イノベーションの着実な進展のための留意点)

- 金融機関と電子決済等代行業者がオープン API を活用して接続を行う際の利用料の有無・水準については、オープン・イノベーションを着実に進めていく観点を踏まえ、金融機関や業者、ベンダーら関係者において、情報の内容等に応じ、適切に設定されることが重要である。

(顧客情報の適切な取扱い)

- 金融機関と電子決済等代行業者においては、電子決済等代行サービスの提供に関連して、個人情報保護法等の関連法令も踏まえ、顧客情報の適切な取扱いが図ら

したルールについては、電子的取引等をめぐる私法上のルールが必ずしも確立されていない現状において、一般的な規律を規定することは難しいが、当面の対応として、責任保険への加入の可能性等を含め、関係者の申し合せによる取組み等が検討されるべきであると考えられる。

³³ 平成 28 年 10 月、FISC において「金融機関における FinTech に関する有識者検討会」が立ち上げられた。FinTech 業務全般における情報セキュリティの安全対策の在り方に関する議論が進められ、この議論結果を踏まえ、今後、FISC の安全対策基準が改訂される予定とされている。

れる必要がある。

4. 銀行代理業者規制の取扱い

(1) 銀行代理業制度の概要等

銀行代理業は、「銀行のため」³⁴に預金・融資・為替に関する契約の締結の代理・媒介を行う営業（銀行法第2条第14項）とされている。これは、平成17年銀行法改正（平成18年施行）において、従来、銀行支店と同一視した規制体系とされてきた「銀行代理店」制度に代わり、顧客と銀行の間に立って取引を行う業者を制度上位置付け、また「代理」に加え「媒介」行為も規制対象としたものである。

その趣旨は、利用者保護に加え、銀行代理業者が行う行為は、その法的効果が直接所属銀行に帰属することから、所属銀行の経営に直接影響を及ぼすことになる点に求められるとされている。具体的には、銀行代理業者に対して、

- 許可制
- 営業所ごとの実務経験者等の配置義務及び専門部署の設置
- 兼業について承認制

等の規定が設けられているほか、利用者保護等の観点から、当該業者への規制に加え、所属銀行に対して、以下の規制が設けられている。

- 銀行代理業者の指導義務
- 銀行代理業者が顧客に加えた損害の賠償義務等

(2) 電子決済等代行業者をめぐる銀行代理業制度上の課題等

決済関連分野において FinTech の動きが進展する中で、利用者保護等の要請を確保しつつ、オープン・イノベーションを進めることが重要な課題となっている。その際、顧客から委託を受けて決済関連サービスを提供する電子決済等代行業者が一つの核となると考えられるが³⁵、電子決済等代行業者が、IT の進展等の環境変化に対応して、適切かつ機動的にサービスを展開できるためには、銀行代理業制度について、以下のような課題がある。

³⁴ 平成18年5月17日付けパブリックコメントに対する金融庁の考え方においては、「『銀行のために』とは、銀行から直接又は間接的な委託により行う行為であることを意味します。」との考え方が示されている。

³⁵ なお、融資及び預金の分野でも、金融機関と顧客との間に立ち、顧客からの委託を受けて、オープンAPIを通じて電子的な仲介サービスを提供する業態が発展していく可能性も指摘されており、将来的には、そうしたサービスの発展の状況も踏まえ、機動的な環境整備が図られていくことが重要である。

(電子決済等代行業者に係る銀行代理業該当性)

- 電子決済等代行業者においては、「顧客のため」に業を行うと同時に、「銀行のため」にも業を行うことがあり得るため、各電子決済等代行業者の業務が「銀行のため」の行為として銀行代理業規制の対象に該当するかを判断する必要がある。
- 現行では、一般に、法制定時のパブリックコメントに対する金融庁の考え方³⁶を踏まえ、「契約の条件の確定又は締結に関与する対価として」金銭等を受領すれば、銀行代理業規制に該当することと解されているとみられるが、法制定時に想定されなかったような IT を活用した多様なサービスが登場していることにより、従来の基準によると適用関係が必ずしも明確でないとの指摘がある。
- 例えば、
 - 業者のシステムを利用して顧客が口座にアクセスできる状態を作成・維持した対価としてのシステム利用料である場合、
 - 業者がそのウェブサイト上に銀行のサービスを広告したことの対価としての広告料である場合、
 - 業者が顧客の承諾を得て、サービスに関して作成された会計情報等を銀行に提供する対価（情報提供料等）の場合、
 - 業者に対する利用者からの手数料収入を利用者利便の観点から銀行がまとめて徴収した場合のレベニューシェアの場合等、が存在するようになっており、さらに、それらの対価の算出方法が成約高に連動しない場合もある。
- FinTech の動きの中で、様々なサービスが登場・拡大することが想定される中にあって、上述のような事例が登場していることも踏まえ、銀行代理業該当性について明確化が図られるべきであると考えられる。

(その他銀行代理業制度上の課題)

- その他、銀行代理業規制については、

³⁶ 平成 18 年 5 月 17 日付けパブリックコメントに対する金融庁の考え方（抜粋）
「純粹に顧客からのみの委託により、顧客のためにする行為は、銀行代理業に該当しません。これに該当するか否かは、個別事情に即して判断することとなりますが、一般に、
①銀行からの直接又は間接的な委託（間接的な委託とは、再委託、再々委託及びその連鎖）に基づき、預金、貸付け、為替取引を内容とする契約の条件の確定又は締結に関与するものではない、
②契約の条件の確定又は締結に関与する対価として、銀行から直接又は間接的に報酬、手数料その他名目のいかにかわらず経済的対価を受領するものではない
場合には、銀行代理業に該当しないと考えられます。」

- 銀行代理業者の営業所の所在地を一時的に変更した場合の届出義務等、実務上、対応コストに比して十分な必要性が認められないとの指摘があることから、その見直しについて検討を進めるべきであると考えられる。
- また、例えば、地方において、過疎化が進み銀行支店網の維持が困難となる中でその解決策の1つとして、銀行代理業者の活用が考えられる。さらに、今後、顧客ニーズの多様化等に対応して、銀行代理業者を活用した多様なサービス形態の登場も予想される。こうした状況を踏まえ、例えば、十分な知識を有する者の営業店毎の配置義務や専門部署の設置義務等の見直しについて検討を進めるべきであると考えられる。

おわりに

以上が本ワーキング・グループにおける、これまでの審議の結果である。今後、関係者において、本報告書に示された考え方を踏まえ、適切な制度整備が進められるとともに、関連する課題についても適切に取組みが進められることを期待する。