

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

目 次

はじめに	1
第1章 決済法制	3
1. 資金移動業	3
(1) 利用者資金の保全方法	3
① 現行規制	3
② 保全方法の合理化	4
③ 保全が図られるまでのタイムラグの短期化	4
(2) 送金額に応じた規制の導入	5
① 「高額」送金を取り扱う事業者（第1類型）への対応	6
(ア) 参入規制	6
(イ) 滞留規制	6
(ウ) 履行の確実性と利用者資金の保全	7
(エ) 送金上限額	8
② 現行規制を前提に事業を行う事業者（第2類型）への対応	8
(ア) 利用者資金の滞留への対応	8
(イ) 保全契約を利用する場合の利用者資金の取扱い	9
③ 「少額」送金を取り扱う事業者（第3類型）への対応	10
(3) 複数類型の併営	11
2. 前払式支払手段	12
(1) 不適切な取引の防止	12
(2) 利用者資金の保全の在り方	13
3. その他資金移動業及び前払式支払手段に関する事項	14
(1) 監督規定等	14
(2) 無権限取引への対応	15
4. 収納代行	16
(1) 債権者が事業者等である収納代行	16
(2) 個人間の収納代行	17
① 割り勘アプリ	17
② エスクローサービス	17
5. ポストペイサービス	18

第2章 金融サービス仲介法制	20
1. ≪基本的な考え方≫における議論	20
2. 業務範囲	21
(1) 仲介先・仲介内容	21
(2) 仲介行為	22
(3) 取扱可能な金融サービス	22
3. 参入規制	23
(1) 財産的基礎	23
(2) 兼業制限	24
(3) その他	25
4. 行為規制	25
(1) 総論	25
(2) 顧客資産の預託の受入れ	25
(3) 顧客情報の適正な取扱い	26
(4) 仲介業者の中立性	26
(5) 顧客に対する説明義務	27
(6) 「機能」ごとの特性に応じた規制	28
5. その他	29
(1) 仲介業者が金融機関に及ぼす影響力	29
(2) 協会・裁判外紛争解決制度	29
おわりに	30

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」メンバー等名簿

2019年12月20日現在

座長	神作 裕之	東京大学大学院法学政治学研究科教授
メンバー	朝日 智司	生命保険協会一般委員長（日本生命保険（相）取締役常務執行役員）
	岩下 直行	京都大学公共政策大学院教授
	小木曾 稔	新経済連盟事務局政策部長（楽天（株）渉外室ヴァイスジェネラルマネージャー）
	翁 百合	（株）日本総合研究所理事長
	小野 幸則	外国損害保険協会専務理事
	加藤 貴仁	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	加毛 明	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	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）
	田村 悟	日本損害保険協会一般委員長（あいおいニッセイ同和損害保険（株）取締役常務執行役員）
	長楽 高志	日本資金決済業協会専務理事
	鳥海 巖	国際銀行協会事務局次長
	鳥海 智絵	日本証券業協会政策懇談会座長（野村證券（株）専務執行役員）
	永沢 裕美子	Foster Forum 良質な金融商品を育てる会世話人
	中谷 昇	日本IT団体連盟専務理事（ヤフー（株）執行役員）
	萩原 攻太郎	全国銀行協会企画委員長（（株）三井住友銀行常務執行役員）
	原田 邦彦	日本貸金業協会常務執行役
	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
丸山 弘毅	Fintech協会代表理事会長（（株）インフキュリオン・グループ代表取締役社長）	
森下 哲朗	上智大学法科大学院教授	
與口 真三	日本クレジット協会理事・事務局長	
渡邊 圭介	日本少額短期保険協会会長（（株）FIS取締役会長）	
オブザーバー	内藤 茂雄	消費者庁消費者政策課長
	竹林 俊憲	法務省大臣官房参事官
	井口 裕之	財務省大臣官房信用機構課長
	呉村 益生	経済産業省経済産業政策局産業資金課長
	正田 聡	経済産業省商務情報政策局商務・サービスグループ商取引監督課長
菅野 浩之	日本銀行金融機構局審議役	

（敬称略・五十音順）

はじめに

2017年11月16日の金融審議会総会において、金融担当大臣より、「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」との諮問がなされたことを受け、金融審議会に「金融制度スタディ・グループ」が設置された。

同スタディ・グループは、2018年6月19日に、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。

その後も、同スタディ・グループは、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²、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更なる審議を行い、2019年1月16日に、上記①（情報の適切な利活用）と上記④（銀行・銀行グループに対する規制の見直し）との関連で、『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』³を公表した。

同年5月31日には、この報告の内容も反映した「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」⁴が成立し、同年6月7日に公布された。

また、同スタディ・グループは、同年7月26日に、上記②（決済の横断法制）と上記③（プラットフォームへの対応）との関連で、『「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〉』⁵を公表し

¹ 2018年6月19日金融制度スタディ・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 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について審議が行われた。

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

³ 2019年1月16日金融制度スタディ・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>

⁴ 「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28号）」
<<https://www.fsa.go.jp/common/diet/index.html>>

⁵ 2019年7月26日金融制度スタディ・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〉』
<https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20190726/houkoku.pdf>

た。

その後、同年9月25日の金融審議会総会において、上記《基本的な考え方》を踏まえた制度整備に向けて具体的な議論を進めるため、「金融制度スタディ・グループ」が「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」（本ワーキング・グループ）に改組された。

本ワーキング・グループにおいては、《基本的な考え方》に示された方向性を踏まえつつ、関係者からのヒアリングも行いながら、これまで7回にわたり、決済法制及び金融サービス仲介法制の在り方について審議を行った。

本報告は、本ワーキング・グループにおける審議の結果をまとめたものである。

第1章 決済法制

情報通信技術の発展により、決済サービスの多様化が進んできている。

また、資金決済法⁶の制定から10年が経過し、決済サービスの利用実態や、それを踏まえて留意すべきリスクが具体的に確認されつつある。

さらに、キャッシュレス化が推進されている今日において、キャッシュレス時代の利用者ニーズに応え、利便性が高く安心・安全な決済サービスを実現することが求められている。

本ワーキング・グループでは、こうした背景の下、イノベーションの促進等を通じた利用者利便の向上と利用者保護のバランスに留意しつつ、決済に関する規制枠組みの見直しの具体的な方向性について検討を行った。

1. 資金移動業

(1) 利用者資金の保全方法

① 現行規制

資金移動業者は、送金にあたり利用者から受け入れた資金を適切に保全することが求められている。現行規制上、利用者資金の保全方法として、原則である供託のほか、保全契約又は信託契約による方法が認められているが、供託又は保全契約による保全と、信託契約による保全を併用することは認められていない。

供託又は保全契約による保全を行う場合、資金移動業者は、①1週間における要履行保証額⁷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が求められている。

他方で、信託契約による保全を行う場合、資金移動業者は、①各営業日の要履行保証額以上の額を、②翌営業日までに保全することが求められ⁸、さらに、③翌営業日までに必要な額の信託がなされない場合、その日のうちに保全すべき

⁶ 「資金決済に関する法律（平成21年法律第59号）」

⁷ 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續に関する費用の額の合計額をいう。なお、資金移動業者は、各営業日における未達債務算出時点を特定した上で、未達債務の額を算出することが求められる。

⁸ こうした算定頻度等の差異は、資金決済法制定時に、信託契約を利用する場合には、実務上、供託又は保全契約を利用する場合と比較して、利用者資金の受入れから保全が図られるまでのタイムラグを短期化することが可能と考えられたことによるものである。

額の全額を供託することが求められている。また、資金移動業者と信託契約を締結する信託会社等の受託者は、資金移動業者に対するモニタリング義務を負うものとされている⁹。こうした現状の下、実態として、信託契約を利用している資金移動業者は1業者にとどまっている。

このほか、資金移動業者による利用者資金の保全に関しては、供託金の取戻し、保全契約における保証枠の減額、信託契約による保全の開始に際して、事前承認が必要とされているなど、他の金融規制と比較しても、当局の関与が多い枠組みとなっている¹⁰。

② 保全方法の合理化

前述のような利用者資金の保全方法については、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、より合理的なものとしていくことが適当と考えられる。

具体的には、まず、資金移動業者のビジネスモデルに応じた最適な保全方法を選択可能とする観点から、供託、保全契約、信託契約のいずれについても併用を認めることが考えられる。これにより、例えば、資金移動業者が保全すべき額のうち、通常必要となる固定的な部分については、供託又は保全契約を利用しつつ、日々変動がある部分については、比較的入出金が容易な信託契約を利用するといった対応も可能になると考えられる。

また、信託契約の受託者の義務や保全に関する当局の事前関与について、必要最小限度のものに見直すことが考えられる。他方で、事後チェック機能を強化する観点から、資金移動業者の事務負担を考慮しつつ、利用者資金の保全状況に関する当局への報告頻度を引き上げることが考えられる¹¹。

③ 保全が図られるまでのタイムラグの短期化

3つの保全方法の併用を認める前提として、保全すべき額の算定頻度を統一

⁹ 例えば、受託者は、各営業日に資金移動業者から通知を受ける要履行保証額が大幅かつ急激に減少したなどの場合に、直ちに当局にその旨を届け出る義務を負う。

¹⁰ 例えば、金融商品取引法上、有価証券等管理業務を行う金融商品取引業者等は、顧客から預託を受けた金銭を信託会社等に信託する必要があるが、保全開始及び信託契約の解除に関し、事前承認等は求められていない。

¹¹ 現行規制上、資金移動業者には、保全すべき額の算定頻度が年2回である前払式支払手段発行者と同様に、年2回、当局への利用者資金の保全状況に関する報告書の提出が求められている一方、仮想通貨交換業者には、年4回、当局への利用者財産の管理に関する報告書の提出が求められている。

することが必要と考えられる。

具体的には、現行規制上、供託及び保全契約を利用する場合は「1週間ごと」、信託契約を利用する場合は「営業日ごと」と、それぞれ特定の算定頻度が定められている。これらの算定頻度について、既存の資金移動業者に与える影響も踏まえつつ、「週1回以上」に統一することが考えられる。このように算定頻度を画一的な期間としないことで、利用者保護の観点から、よりタイムリーな保全を図る資金移動業者の自主的な努力を阻害しない枠組みとすることができると考えられる。

また、保全すべき額の算定日から実際に保全が図られるまでの期間についても、現状、「1週間以内」と法定されているが、利用者保護の観点からは、できる限り短期化することが適当と考えられる。実現にあたっては、既存の資金移動業者に与える影響を考慮する必要があるが、制度上の対応として、少なくとも、実務の状況に応じて、この期間を機動的に短期化しうる枠組みとしておくことが考えられる。

ただし、後述のとおり、現行の送金上限額を超える「高額」送金を取り扱う事業者については、破綻時の社会的・経済的な影響の大きさを踏まえ、別途の対応が必要と考えられる。

(2) 送金額に応じた規制の導入

現行規制上、資金移動業者が取り扱うことができる送金には、上限額（1件当たり100万円）が設けられているが、海外送金を含め、個人による高額商品・サービスの購入や企業間決済の際に利用するなど、現行の送金上限額を超える利用者のニーズが一定程度存在するとの指摘がある。こうしたニーズに対応していくため、1件当たり100万円を超える「高額」送金を取り扱うことができる資金移動業の新類型を設けることが考えられる。

他方で、実態として、既存の資金移動業者が取り扱っている送金額は1件当たり数万円以下のものが多く、利用者資金の残高も1人当たり数万円程度のもので多くなっている。現行の送金上限額を大幅に下回るような「少額」送金に伴うリスクは相対的に小さいと考えられる。これに加えて、利用者1人当たりの受入額も「少額」とすれば、資金移動業者が破綻した場合でも、個々の利用者が被る影響を限定的なものとすることができると考えられる。これらを前提とすれば、「少額」送金を取り扱う資金移動業者については、規制緩和の余地があると考えられる。

こうした考え方に基づき、資金移動業者に対する規制が、機能やリスクに応じた柔軟なものとなるよう、①「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「少額」送金を取り扱う事業者の3類型に分けた上で、それぞれの類型に過不足のない規制を適用していくことが適当と考えられる。

① 「高額」送金を取り扱う事業者（第1類型）への対応

「高額」送金については、その履行が確保されない場合に資金の受け手が資金繰りに窮するなどの社会的・経済的な影響が大きく、また、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策の重要性も相対的に高まることとなる。「高額」送金を取り扱うことができる資金移動業の新類型を設けるにあたっては、こうした点を踏まえた制度整備が必要と考えられる。

(ア) 参入規制

「高額」送金を取り扱う場合の参入規制は、資金移動業を行うために最低限必要な要件を満たしていることを確認するため、既存の資金移動業者と同様に登録制の対象とした上で、「高額」送金を取り扱うことに伴うリスクを踏まえた対応として、認可制の対象とすることが考えられる。

こうした枠組みの下で、「高額」送金に係る事業の具体的な内容や収支計画、当該事業を適正かつ確実に遂行するための体制整備の状況等を追加的に確認することが考えられる。特に、システムリスク管理、セキュリティ対策、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策等に関しては、「高額」送金を取り扱うことに伴うリスクを踏まえ、現行規制における資金移動業者と比較して充実した体制整備を求めることが必要と考えられる。

(イ) 滞留規制

「高額」送金を取り扱う事業者が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、こうした事業者が受け入れる利用者資金については、厳格な滞留規制を課すことが必要と考えられる。

具体的には、英国の規制を参考に、①具体的な送金指図を伴わない利用者資金は受入不可とし、②利用者資金は運用・技術上必要な期間を超えて滞留不可とすることが考えられる。「具体的な送金指図」の要件としては、入金時点で、少なくとも、①送金日時、②送金先、③送金額が全て明確に指定されていることが考えられる。また、「運用・技術上必要」な場合としては、①送金先口座に誤りが

あった場合、②送金先の金融機関が休業日であった場合等、事業者の努力だけでは滞留を回避することができない、真にやむを得ない場合が考えられる。

なお、こうした滞留規制の趣旨を踏まえれば、他者に送金を行う場合のみならず、他者から送金を受ける場合であっても、利用者の第1類型のアカウントに資金が滞留することは認められないと考えられる。

(ウ) 履行の確実性と利用者資金の保全

送金の履行の確実性に関して、銀行の破綻時に決済途上の資金は預金保険により迅速に全額保護が図られること¹²を踏まえ、特に企業間決済に用いられた場合の影響の大きさを念頭に、資金移動業者の破綻時にも迅速に送金が行われる制度整備を図るべきとの指摘や、業務の継続性・安定性を確保するため、最低所要自己資本規制や為替業務単独での収支確保等の方策も必要との指摘がある。

他方で、前述の滞留規制が適用されることを前提としつつ、「高額」送金を取り扱う事業者を含め、資金移動業者による送金サービスは、銀行による送金サービスとは破綻時の履行の確実性等が異なるものであることが利用者に正確に理解され、利用者資金が全額保全される前提で利用されるのであれば、必ずしも銀行と同等の枠組みを整備する必要はないとの指摘もある。

これらの指摘に関し、「高額」送金を取り扱う事業者が破綻した場合の社会的・経済的な影響の大きさを懸念するあまりに厳格な制度整備を行った場合、我が国において利便性の高い新たなサービスが生まれにくくなるおそれがあることにも留意すべきとの考え方もある。こうした考え方も踏まえれば、まずは、前述の2つの指摘のうち、後者の指摘の考え方を前提として所要の制度整備を図りつつ、その後の企業間決済における利用実態等を勘案し、必要に応じて追加的な規制の在り方を検討していくことが考えられる。

ただし、後者の指摘の考え方を前提としたとしても、「高額」送金を取り扱う事業者が破綻した場合の社会的・経済的な影響の大きさを踏まえれば、利用者資金の全額保全をより確実なものとする観点から、利用者資金の受入れから保全が図られるまでのタイムラグをできる限り短期化することが必要と考えられる。

信託契約の利用を前提とした場合、現行の金融規制において、いわゆる外国為替証拠金取引業者（FX業者）に対して、①保全すべき額を毎日算定し、②不足がある場合、その翌日から起算して2営業日以内に信託することを求めており、

¹² 銀行による送金であっても、外貨建送金の場合には、預金保険による保護の対象外とされている。

現に多くの事業者が対応している。実務上の実現可能性も考慮し、「高額」送金を取り扱う事業者に対しても、これと同水準の対応を求めることが最低限必要と考えられる¹³。

(エ) 送金上限額

1件当たりの送金額については、①主要な諸外国において、上限額を設けている例が見受けられないこと、②利用者資金の全額保全を維持する限り、事業者の資金力等に照らし、おのずと送金可能額にも一定の制約が課されることになるとも考えられることを踏まえ、前述の参入規制・滞留規制や利用者資金の保全に要する期間の短期化を前提に、法令上の上限額は設けないことが考えられる。

② 現行規制を前提に事業を行う事業者（第2類型）への対応

(ア) 利用者資金の滞留への対応

現行規制を前提に今後も事業を行おうとする資金移動業者に対する規制については、当該資金移動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と考えられる。

ただし、一部の資金移動業者において、資金決済法制定時の想定範囲を超えて、利用者資金が滞留していることが指摘されており、為替取引との関連性が認められないような利用者資金の滞留を防止するための方策を講ずることが必要と考えられる¹⁴。

具体的には、利用者1人当たりの受入額が1件当たりの送金上限額を超えている場合¹⁵、資金移動業者に対し、①利用者資金が為替取引に関するものである

¹³ 「高額」送金を取り扱う事業者については、厳格な滞留規制が適用されることを前提とすれば、実際に保全が図られるまでの間に、受け入れた利用者資金の送金が完了していることが多いと想定される。そうした場合にまで機械的に保全を求めることは不合理であることから、硬直的な規制とならないように留意が必要と考えられる。

¹⁴ 資金移動業者に、為替取引との関連性に疑義がある利用者資金が滞留することの問題点としては、①資金移動業者が利用者資金を受け入れた状態で破綻した場合、利用者が還付を受けるまでに相応の時間を要するなど、利用者保護の観点からの課題があること、②資金移動業者が本来的には必要がない保全コストを負担することとなり、効率的な業務運営の妨げとなりうること、③出資法の預り金規制に抵触する疑義が生じること、④銀行預金と異なり経済活動に活用されない資金が増加することにより、経済的悪影響が生じることが挙げられる。

¹⁵ 利用者資金の受入額が送金上限額以下の場合であっても、資金移動業者に対し、為替取引との関連性の確認を求めるべきであるとの意見や、受入れから一定期間を経過した利用者資金については、払出しを求めるべきとの意見があった。他方で、実態として、既存の資金移動業者における利用者資金の受入額は数万円以下のものが多くなっている中で、受入額が送金上限額以下の場合にまで為替取引との関連性の確認を求める必要性は乏しく、現実的でもないとの意見、受入額が送金上限額以下の場合、為替取引

かを資金移動業者内で確認し、②仮に為替取引に用いられる蓋然性が低いと判断される場合、利用者に払出しを要請し、利用者がこれに応じない場合、払出しを行うといった措置を講ずることを求めることが考えられる。また、この場合において、利用者資金と為替取引との関連性を判断するにあたっては、利用者ごとに、①受入額、②受入期間、③送金実績、④利用目的を総合考慮することが考えられる。

資金移動業者が為替取引と無関係に利用者資金を受け入れた場合、その金額の多寡にかかわらず、出資法の預り金規制に抵触するおそれがあることは、資金決済法制定時にも示されている考え方であり¹⁶、各資金移動業者がこのことを再認識した上で、こうした資金を保有することがないよう、適正に業務を遂行していくことが重要と考えられる。その上で、今後とも、当局によるモニタリングを通じて、資金移動業者における利用者資金の滞留の実態を注視しつつ、必要に応じて追加的な規制の在り方を検討していくことが考えられる。

(イ) 保全契約を利用する場合の利用者資金の取扱い

資金移動業者が、利用者資金の保全方法として保全契約を利用する場合、受け入れた利用者資金は資金移動業者の預金口座等に残ることとなる。現行規制上、こうした利用者資金の用途の制限について明確な規定はなく、仮に保全契約を利用している資金移動業者が、貸金業の登録を受けて、利用者資金を貸付けに活用した場合、銀行業の免許を受けることなく、実質的に信用創造を行うことが可能となり、問題であるとの指摘がある。また、資金移動業者が、為替取引を行うために受け入れた利用者資金を流動性が低い資産である貸付金に転換すると、流動性リスクを抱えることになり、資金移動業の適正かつ確実な遂行の観点から問題であるとの指摘もある。

他方で、資金移動業者が受け入れる利用者資金については、全額保全されていれば、銀行預金の取付けと同じような事態は生じないと考えられるとの指摘がある。また、資金移動業者が受け入れることができる利用者資金は、為替取引と関連性があるものに限られることから、仮に銀行と同様の事業活動を行ったとしても、経済全体に与える影響は限定的であるとの指摘や、保全契約の相手方となる銀行等において、与信管理の一環として、資金移動業に係る利用者資金の管

との関連性の有無は、最終的には利用者の意思によるものであり、それを資金移動業者が判断することは困難であるとの意見、仮に利用者からの受入額が送金上限額以下の場合にまで為替取引の関連性の確認や払出しが求められれば、利用者の利便性を低下させるおそれがあるとの意見もあった。

¹⁶ 2010年2月23日金融庁「資金決済に関する法律の施行に伴う政令案・内閣府令案等に対するパブリックコメントの結果等について」〈<https://www.fsa.go.jp/news/21/kinyu/20100223-1.html>〉

理状況について適切にモニタリングがなされれば¹⁷、問題が生じるおそれは小さいと考えられるとの指摘もある。

ただし、資金移動業に係る規制と貸金業に係る規制は、それぞれ為替取引と貸付けの機能・リスクに着目して整備されているところ、為替取引と貸付けのほか預金の受入れを併せ行うことを前提に整備されている銀行業に係る規制との関係で、規制のアービトラージが生じるおそれがあることや、銀行預金について、過去に預金保険で全額保護が図られていた際にも、取付けが生じた事実があることには留意が必要と考えられる。また、今後、仮に事業規模が相当程度大きい資金移動業者が出現し、利用者資金を原資として貸付けを行う場合、必ずしも経済全体に与える影響が限定的とはいき切れないと考えられる。

こうしたことを踏まえれば、利用者資金の保全方法として保全契約を利用する資金移動業者に対し、利用者資金を貸付けに活用することを防止するための措置を講ずることを、制度上明確に求めることが考えられる。

なお、現行規制上、資金移動業者には、資金移動業を適正かつ確実に遂行することが求められていることを踏まえれば、貸付け以外の用途であれば利用者資金を自由に活用して良いというわけではなく、利用者からの指図に円滑に対応していくために十分な流動性を確保している必要性があると考えられる。

③ 「少額」¹⁸送金を取り扱う事業者（第3類型）への対応

1件当たりの送金額のみならず、利用者1人当たりの受入額の上限も「少額」とする場合、その実効性確保の観点から、上限を超えるような他者からの送金を第3類型のアカウントでは受け取れないようにする措置が必要と考えられる。その上で、具体的な規制緩和の方策として、利用者資金の保全に関し、現行の保全方法に代えて、利用者資金を自己の財産と分別した預金で管理することを認めることが考えられる¹⁹。

¹⁷ 保全契約は、民間事業者間の契約であり、こうしたモニタリング機能が十分に発揮されないおそれがあることには留意が必要との意見があった。また、保全契約の相手方が同一グループ内の銀行等である場合には、監督上、被保証人と保証人が同時に破綻するリスクが相対的に高くなる可能性があることに留意が必要との意見もあった。

¹⁸ 「少額」の具体的な水準については、数万円程度とすることを念頭に検討を行ったところ、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、5万円以下としてはどうかとの意見があった。

¹⁹ 利用者資金について、預金による管理を認める他の金融規制の例として、現行の仮想通貨交換業者に対する規制や、特定有価証券等管理行為（集団投資スキーム持分等に係る募集又は私募の取扱いに関して顧客から金銭の預託を受ける行為）を行う金融商品取引業者に対する規制がある。なお、これらの業者については、受け入れる利用者資金の上限額は設けられていない。

現行の保全方法のうち、供託又は信託契約を利用する場合、資金移動業者は、供託又は信託した資金を直ちに取戻すことができないため、実務上、実際に送金を行う際に別途資金を調達する必要がある²⁰。また、保全契約を利用する場合、契約の相手方である銀行等が資金移動業者に提供できる保証枠には、与信管理上の限度があるほか、資金移動業者は保証料を負担する必要がある。こうした中、預金による管理が可能となれば、資金移動業者の資金繰り負担が軽減されることから、低コストで利用者利便の高いサービスの提供が促進されることが期待される。

ただし、その場合、必ずしも倒産隔離が効かないこと²¹から、資金移動業者の破綻時に利用者が十分な資金の還付を受けられないおそれがある。

このため、預金による管理を行う資金移動業者に対しては、利用者にかうしたリスクについての十分な情報提供を行うことを義務付けることが考えられる。また、資金移動業者に対するモニタリングを強化する観点から、預金による管理の状況及び財務書類についての外部監査や、預金による管理の状況についての当局への定期的な報告を義務付けることも考えられる。

なお、1件当たりの送金額や利用者1人当たりの受入額が「少額」であっても、資金移動業の適正かつ確実な遂行が求められることに変わりはない。このため、参入規制や、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策に係る規制等のその他の規制は、現行の資金移動業者と同水準のものとすることが考えられる。

(3) 複数類型の併営

利用者利便を確保するためにも、同一の資金移動業者による複数類型の資金移動業の併営を認めることが考えられる。

ただし、併営に伴う弊害を防止する観点から、複数類型を併営する資金移動業者は、少なくとも、利用者がどの類型を利用しているかを明確に認識できるようにするとともに、類型ごとに保全が必要な額を区分管理することが必要と考えられる。また、第1類型と第2類型を併営する場合、第2類型で受け入れている利用者資金を第1類型で送金することで、第1類型の滞留規制が潜脱されるこ

²⁰ 信託契約を利用する場合、資金移動業者は、信託報酬を負担する必要もある。

²¹ 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）。

とを防止する必要がある、その観点からも、第2類型において、為替取引との関連性が認められない利用者資金を保有しないための措置を適切に講ずることが重要と考えられる。

2. 前払式支払手段

(1) 不適切な取引の防止

情報通信技術の発展に伴い、「IC型」や「サーバ型」に該当する第三者型前払式支払手段を中心として、容易に他者に譲渡することが可能な2つのタイプの前払式支払手段が登場してきている。

1つ目のタイプは、利用者が、他者に前払式支払手段の番号等をメールやSNSで送付することで、当該他者が支払手段として利用することが可能なタイプである。

このタイプは、基本的には、ギフトや返礼目的での利用を念頭に他者へ譲渡することを目的としており、チャージが行われた後は、再譲渡できない仕組みとなっている。

しかしながら、チャージが行われる前の番号等の譲渡が非常に容易で、架空請求を通じて番号等が詐取されるなどの被害が発生したこともあり、2016年8月に「事務ガイドライン」が改正され、被害者の申出等を速やかに受け付けるとともに、利用停止の措置を迅速かつ適切に講ずる体制整備や、販売上限額の引下げや取扱停止といった販売方法の見直しを迅速に行う体制整備等が監督上の着眼点として追加された²²。

また、2つ目のタイプとして、特に近年、発行者が提供する仕組みの中で、利用者が他者に前払式支払手段のチャージ残高を譲渡することで、個人間で支払手段の移転を行うことが可能なタイプも登場してきている。

このタイプは、発行者が提供する仕組みの中で、チャージ残高の譲渡が繰り返されるため、1つ目のタイプと比較して、移転の履歴が把握しやすいという利点がある。

しかしながら、こうしたタイプについても、発行者が提供する仕組みの中で財産的価値を有する支払手段の移転を伴う以上、例えば、公序良俗を害するような

²² 2016年8月4日金融庁「事務ガイドライン（第三分冊：金融会社関係）の一部改正（案）」に対するパブリックコメントの結果等について」〈<https://www.fsa.go.jp/news/28/kinyu/20160804-1.html>〉

不適切な取引に利用されることがないようにすることが必要と考えられる²³。既に自主的な対応を講じている発行者も存在するところではあるが、制度上も、発行者に求められる対応を明確化しておくことが適当と考えられる。

具体的には、発行者に対し、譲渡可能なチャージ残高の上限設定²⁴や、繰り返し譲渡を受けている者の特定等の不自然な取引を検知する体制整備を求めることが考えられる。

(2) 利用者資金の保全の在り方

資金移動業者については、利用者資金の全額保全が求められている一方で、前払式支払手段発行者については、利用者資金の半額保全が求められている²⁵。

こうした中、発行者が提供する仕組みの中で、利用者が他者にチャージ残高を譲渡するタイプの前払式支払手段については、財産的価値の移転を伴うものである以上、送金サービスに類似した性質を有しているといえることから、発行者に対し、資金移動業者と同様に、利用者資金の全額保全を求めるべきであるとの指摘がある²⁶。また、前払式支払手段には、原則として現金化が不可であり、用途が限定されているといった特性はあるものの、キャッシュレス化が進展すれば、現金との違いは相対的なものにとどまるとの指摘もある。

他方で、前払式支払手段の譲渡については、用途が限定され、現金化ができず、発行者の破綻時に備えて半額保全されている財産的価値がそのまま移転されるだけであることから、送金とは性質が異なるとの指摘がある。また、前払式支払手段については、これまで多くの利用者に対して高い利便性を提供してきた経緯も考慮することが必要との指摘や、キャッシュレス社会の進展に向けて、各般の取組が進められている中、発行者の業務運営に大きな影響を与える規制強化を行うことは適当ではないとの指摘もある。

²³ 現行規制上、第三者型前払式支払手段発行者には、前払式支払手段の使用により販売・提供される商品・サービスが、公序良俗を害するものでないことを確保するために必要な措置を講ずることが求められている。

²⁴ 現状、こうしたサービスを提供している前払式支払手段発行者は、チャージ残高の譲渡額について、自主的に、1回又は1日当たり10万円以下の上限を設定している。

²⁵ 現行規制上、前払式支払手段発行者には、①基準日（3月末及び9月末）未使用残高の2分の1以上の額を、②基準日の翌日から2月以内に、供託、保全契約又は信託契約により保全することが求められている。

²⁶ 第三者型前払式支払手段については、チャージ残高の譲渡の可否にかかわらず、加盟店に対する支払いを確実なものとするため、利用者資金の全額保全を求めるべきとの意見があった。もっとも、現行規制上、第三者型前払式支払手段発行者には、加盟店に対する支払いを適切に行うために必要な体制整備が求められており、保全割合にかかわらず、十分な支払余力を有している必要があると考えられる。

利用者資金について、これまで、制度上求められる保全が半額保全であるがために社会的・経済的に重大な問題となるような被害は生じていないことも踏まえれば、現時点で共通の認識を得ることができなかつた利用者資金の保全割合の引上げについては、直ちに実施することは必ずしも適当ではなく、引き続き検討課題とすることが考えられる。

なお、その場合であっても、利用者が正確な理解の下で前払式支払手段を利用できるようにするため、利用者に対する情報提供事項として「利用者資金の保全に関する事項」を追加し、利用者に対して、法令上は利用者資金の半額以上の保全が求められており、必ずしも全額保全が図られているわけではない旨や、各発行者の保全方法についての情報提供を行うことを前払式支払手段発行者に義務付けることが考えられる²⁷。

3. その他資金移動業及び前払式支払手段に関する事項

(1) 監督規定等

近年、第三者型前払式支払手段発行者の登録を受けている事業者が、資金移動業者の登録も受け、一体的なサービスを提供する例が増加してきている。

他方で、現行規制上、前払式支払手段発行者には、資金移動業者に求められている業務の外部委託先の管理体制の整備が法律上は義務付けられていない。また、業務改善命令の発出要件は、資金移動業者については、「資金移動業の適正かつ確実な遂行のために必要があると認めるとき」とされている一方で、前払式支払手段発行者については、「利用者の利益を害する事実があると認めるとき」に限定されている。

監督上の対応の整合性・実効性を確保するため、少なくとも、これらの制度上の差異については、前払式支払手段発行者に係る規定を資金移動業者に係る規定と整合的なものとする形で解消することが必要と考えられる。

また、第三者型前払式支払手段発行者と資金移動業者の両方の登録を受けて、一体的なサービスを提供している事業者については、一般消費者による利用が多く、キャッシュレス社会の進展に向けた各般の取組が進められている中、事業

²⁷ 後述の「無権限取引が行われた場合の対応方針」を含め、新たな情報提供事項の利用者への提供方法については、例えば「紙型」の場合は裏面に記載するなどの画一的な方法ではなく、利用者の正確な理解を妨げない範囲で、実務を踏まえた合理的な方法を認めることが考えられる。

規模も比較的大きくなりつつある。こうした事業者をはじめ、事業規模が大きい事業者については、個社としての業務の適正かつ確実な遂行はもとより、社会的・経済的な影響の大きさも踏まえ、それぞれの事業のリスクに応じた機動的で実効性ある監督上の対応が求められると考えられる。

(2) 無権限取引への対応

なりすまし等による無権限取引が行われた場合の対応については、2019年8月に、一般社団法人キャッシュレス推進協議会において、「コード決済における不正利用に関する責任分担・補償等についての規定事例集（利用者向け利用規約）」²⁸が策定・公表された。これにより、資金移動業者や前払式支払手段発行者を含め、事業者ごとに規約の内容は様々であり、消費者契約法により無効となる可能性が指摘される「利用者に損失が発生した場合でも事業者は一切責任を負わない」旨を盛り込んだ規約も存在していたことが明らかとなった。

他方で、現状においては、事業者による規約の自主的な見直しが進みつつあり、中には「利用者に故意・重過失があるなどの場合を除き損害を補償する」旨の規約を整備する事業者も出てきている。

不正利用の態様や各事業者のビジネスモデルが多様な中で、統一的なルールの整備を直ちに実現するには課題があることや、利用者保護の観点から望ましい補償ルールの整備も進みつつある現状を踏まえれば、当面は²⁹、事業者による自主的な対応を促していくことが適当と考えられる。また、そのための制度上の対応として、利用者に対する情報提供事項に「無権限取引が行われた場合の対応方針」を追加することが考えられる。

さらに、こうした制度上の対応が図られるまでの間においても、事業者が、法令に基づき十分なセキュリティ対策を講じていくとともに、例えば、自主規制機関において、会員事業者に対し、規約の内容を点検し、仮に消費者契約法に照らし問題となりうると認められた場合には、改善することを求めるなど、利用者保護を確保するための積極的な対応が進められることも重要と考えられる。

²⁸ 2019年8月30日一般社団法人キャッシュレス推進協議会『コード決済における不正利用に関する責任分担・補償等についての規定事例集（利用者向け利用規約）』
<<https://www.paymentsjapan.or.jp/news/20190830-user-compensation/>>

²⁹ 無権限取引が行われた場合の対応について、将来的に目指すべき方向性の一つとして、事業者・利用者双方が無権限取引を防止するインセンティブを持つこととなるような、統一的なルールの整備をしていくことも考えられるとの意見もあった。

4. 収納代行³⁰

資金決済法制定時において、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等については、為替取引に該当する疑義があるなどの意見があった一方で、支払人に二重支払の危険はないなどの意見もあり、「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」³¹とされた。

その後、例えば、割り勘アプリ³²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新たなサービスが提供されるなど、収納代行を取り巻く状況が変化している。

こうした中、現時点で把握できている収納代行の形式をとったサービスを念頭に、為替取引に関する規制を適用する必要性についての検討を行ったが、イノベーションが進展する中で、事業者の創意工夫により、将来、収納代行の形式をとった新たなサービスが提供される可能性もある。したがって、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。

(1) 債権者が事業者等である収納代行

収納代行については、サービス形態によっては、債権者・債務者双方が収納代行業者に対する信用リスクを抱える可能性があることから、利用者保護のための制度整備が必要との指摘がある。

他方で、収納代行のうち、①債権者が事業者や国・地方公共団体であり、かつ、②債務者が収納代行業者に支払いをした時点で債務の弁済が終了し、債務者に二重支払の危険がないことが契約上明らかである場合には、既に一定の利用者保護は図られていると考えることが可能である。したがって、こうした収納代行について、為替取引に関する規制を適用する必要性は、必ずしも高くないと考えられる。

³⁰ 本ワーキング・グループでは、代金引換を含め、①金銭債権を有する債権者から委託又は債権譲渡を受けて債務者から資金を受受し、②当該資金を直接輸送することなく債権者に移転させる行為を典型的な収納代行として検討を行った。

³¹ 2009年1月14日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—イノベーションの促進と利用者保護—』

<https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20090114-1/01.pdf>

³² ここでいう割り勘アプリとは、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。

なお、債権者が一般消費者である場合には、利用者保護の必要性が高まると考えられることから、ここでいう「事業者」については、消費者契約法上の定義³³を踏襲することが考えられる。

(2) 個人間の収納代行

① 割り勘アプリ

個人間の収納代行の形式をとっているサービスのうち、割り勘アプリのようなサービスについては、サービス提供者は、個人間の債権債務関係の発生事由に関与しておらず、単に資金のやり取りを仲介しているだけであり、その経済的な効果は、債権者が、第三者であるサービス提供者に対して逆為替（取立為替）の依頼を行っている場合と同視しうると考えられる。また、一般消費者である債権者・債務者双方が、サービス提供者に対して信用リスクを抱えるおそれがあり、利用者保護を確保する必要性は高いと考えられる。

このため、こうしたサービスについては、収納代行の形式をとってはいるものの、資金決済法等の為替取引に関する規制の適用対象となることを明確化することが必要と考えられる。

② エスクローサービス³⁴

個人間の収納代行の形式をとっているサービスのうち、エスクローサービスについては、個人間における物品の売買等の取引に際し、当事者双方の債務の同時履行を図ることにより、当事者間トラブルの未然防止機能があり、債権者・債務者双方がその利点を享受している。

こうしたエスクローサービスについては、売買契約等の当事者間に生じる信用リスクをサービス提供者に付け替えているだけであるとの指摘がある³⁵。また、仮にエスクローサービスに為替取引に関する規制を適用した場合、利用者保護上重要な役割を果たしているエコシステムに支障が生じかねないとの指摘もあ

³³ 法人その他の団体及び事業として又は事業のために契約の当事者となる場合における個人。

³⁴ エスクローサービスの特性として、①金銭債権を生じさせる原因取引が、物品の販売若しくは貸付け又は役務の提供であること、②債務者に対する物品の給付又は役務の提供に先立ち、債権者に対して、当該債務者から資金を収受した旨の通知がなされること、③債務者に対する物品の給付又は役務の提供後、債権者に資金が移転されることが挙げられる。

³⁵ エスクローサービス提供者は、債務者から債権者に対する代金の支払いに充てる資金を一時的に受け入れるものの、例えば、債権者・債務者間で売買契約等が解除された場合には、債務者に当該資金が返還されるなど、原因取引に関連して資金が移転するものであることから、通常を送金サービスとは異なるとも考えられる。

る。

他方で、エコシステムへの留意は、利用者保護に懸念を生じさせない範囲にとどめるべきであり、債務者が債権者に支払うべき資金をサービス提供者が保持する以上、利用者保護のためにその保全が図られることが必要との指摘もある。

このように、エスクローサービスに為替取引に関する規制を適用する必要性については、現時点で共通の認識を得られておらず、また、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、直ちに制度整備を図ることは必ずしも適当ではなく³⁶、引き続き検討課題とすることが考えられる。

なお、エスクローサービス提供者が、低コストで債務者から受け入れた資金の保全を図る方策として、自己信託を利用できるのではないかと指摘があった。こうした利用者保護のための方策については、実現されることが望ましいものの、実務に与える影響等を十分精査する必要があるなどの課題もあることから、関係者において更なる検討が必要と考えられる³⁷。

5. ポストペイサービス³⁸

ポストペイサービスを提供する方法の一つとして、資金移動業と貸金業の両方の登録を受けて、為替取引と貸付けを組み合わせる方法³⁹が考えられる。

こうした中、利用者ニーズがあるとされる少額でのポストペイサービスを念頭に、貸金業法上の規制の合理化の必要性について検討を行ったが、少額であっても過剰与信防止の必要性に変わりはないとの指摘があった一方で、利便性の高いポストペイサービスを実現していくために必要な規制の合理化に関し、具体的かつ喫緊のニーズについての共通の認識は得られなかった⁴⁰。

³⁶ ただし、債務者がエスクローサービス提供者に支払いをした時点で債務の弁済が終了し、債務者に二重支払の危険がないことが契約上明らかであることは、最低限必要と考えられる。

³⁷ このほか、利用者保護の観点から、利用者がエスクローサービス提供者に対して信用リスクを抱える期間をできる限り短くしていくことが望ましいとの意見もあった。

³⁸ ここで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。

³⁹ こうした方法を採用した場合、スキーム次第では、貸付け・為替取引と売買契約等との間に密接な牽連性があると判断され、割賦販売法上の包括信用購入あっせん等に該当する可能性があることにも留意が必要との意見があった。

⁴⁰ このほか、貸金業法に関しては、現行規制が整備された経緯を踏まえ、今後とも、過剰与信防止のための基本的な枠組みは堅持することが必要との意見があった一方で、指定信用情報機関の運用面での改善点の有無を検討すべきとの意見や、過剰与信防止という規制目的を維持することを前提としつつ、それを実現するための方策の高度化・精緻化の可能性について、テクノロジーの発展の状況等に応じて、適

ポストペイサービスについては、このほか、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等もあり、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、「少額・低リスクの後払いサービスに対するリスクベース・アプローチの導入」等について方向性が示されている。前述の資金移動業に関する規制の見直しとあわせて、特に少額の決済分野で、プリペイドとポストペイを組み合わせた、シームレスで利便性の高いサービスが、多様な主体から提供されることが期待される。

切なタイミングで別途検討していくことも重要との意見もあった。

第2章 金融サービス仲介法制

情報通信技術の発展により、オンラインで円滑に金融サービスを提供することが可能となっている。

例えば、スマートフォンのアプリケーションを通じ、自身の預金口座等の残高や収支を利用者が簡単に確認できるサービスを提供するとともに、そのサービスを通じて把握した利用者の資金ニーズや資産状況を基に、利用可能な融資の紹介や、個人のライフプランに適した金融サービスの比較・推奨等を行うなど、日常生活上の金融取引ニーズに応える新たなビジネスが展開されることが想定される。

他方で、このように複数業種（銀行・証券・保険）にまたがって多数の金融機関が提供する金融サービスを仲介しようとした場合、現行制度では、

- ① 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った業種ごとの規制が存在し、仲介しようとする分野に応じて複数の登録等が求められるほか、
 - ② 特定の金融機関に所属することが求められており⁴¹、多数の金融機関が提供する商品・サービスを仲介しようとする場合、所属金融機関それぞれから行われる指導に対応する必要があることから、
- 複数業種にまたがった仲介や多数の金融機関を相手方とする仲介を必ずしも念頭に置いていない面があり、事業者にとって負担が大きいとの指摘がある。

これを踏まえ、本ワーキング・グループでは、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、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に適した業種の創設について、制度の具体的な検討を行った。

1. 「基本的な考え方」における議論

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に適した制度を検討するにあたり、「基本的な考え

⁴¹ 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。

方」においては、

- ① 業種ごとの複数の登録等を受けずとも、新たな仲介業への参入により、複数業種をまたいだ商品・サービスの仲介を行うことを可能とすること
- ② 新たな仲介業者には所属制を採用せず、取扱可能な商品・サービスの限定、利用者資金の受入れの制限、財務面の規制の適用等により利用者保護を図ること

等に留意しつつ、制度の具体的な検討を進めていくことが適当であるとされている。

本ワーキング・グループも、このような考え方を踏まえて、以下のとおり、制度の具体的な検討を行った。

2. 業務範囲

(1) 仲介先・仲介内容

日常生活において生じる金融取引のニーズに応えるため、新たな仲介業者は、銀行・証券・保険の各分野における仲介を幅広く行えるようにすることが適当である。

具体的には、銀行代理業・金融商品仲介業・保険募集人／保険仲立人の業務にならない、銀行分野の仲介としては、預金等・資金の貸付け・為替取引に関する仲介、証券分野の仲介としては、有価証券の売買等に関する仲介、保険分野の仲介としては、生命保険・損害保険等に関する仲介を行えるようにすることが考えられる。

なお、銀行分野の仲介については、複数の金融機関が提供するサービスの中から、利用者が自身に最も適したものを選択できるようにするため、銀行のみならず、協同組織金融機関や貸金業者への仲介も行えるようにすることが適当である⁴²。

また、新たな仲介業に参入しようとする事業者には、仲介業務と電子決済等代行業に該当する業務とを併せ営むニーズがあると想定される。このような事業を行おうとする事業者の事務上の便宜のため、新たな仲介業者のうち、電子決済等代行業者と同様に十分な情報処理システム等の業務遂行体制などを備えている者については、電子決済等代行業者としての登録を受けることなく、銀行法の

⁴² このほか、国外で営業を行う銀行の口座開設に関する顧客サポート等の業務を新たな仲介業の業務範囲とすべきとの意見があった。

行為規制に基づいて電子決済等代行業を行うことができることとすることが考えられる。

(2) 仲介行為

一般に、「仲介」とは、他人のためにある事項について代理又は媒介することと解されている。このうち、「代理」は、仲介業者（代理人）の意思表示により契約当事者の間に直接法律効果が帰属する法律行為であるのに対し、「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。

新たな仲介業者のビジネスモデルとしては、例えば、いわゆる家計簿アプリを通じて把握した資金ニーズや資産状況を基に、利用可能な融資の紹介及び送客や、個人のライフプランに応じ、顧客に適した金融商品・サービスの比較・推奨等を行うことが想定される。

このようなビジネスを念頭に置けば、仲介業者を通じた多様な金融商品・サービスへのアクセスを確保する必要はあるが、必ずしも仲介業者が金融機関や顧客に代わって取引を成立させる必要はないと考えられる。

これを踏まえ、新たな仲介業者の仲介行為として「代理」は認めないこととすることが適当である。

(3) 取扱可能な金融サービス

新たな仲介業者には所属制を採用しないため、商品・サービスを提供する金融機関（銀行、証券会社、保険会社等）による指導・監督や賠償責任の負担がなされるとは限らない。また、顧客の資産状況やライフプランに応じて顧客に適した金融商品・サービスの比較・推奨等を行うビジネスを念頭に置けば、商品設計が複雑な金融商品・サービスを仲介するニーズは大きくないと考えられる。

これらを踏まえ、新たな仲介業者には、商品設計が複雑でないものや、日常生活に定着しているものなど、仲介にあたって高度な商品説明を要しないと考えられる商品・サービスに限って取扱いを認めることが適当である。取扱可能な商品・サービスの限定にあたっては、銀行法・保険業法において特定預金等契約⁴³・

⁴³ 外貨預金については、資産運用の手段としてではなく、海外出張・旅行時に現地の ATM で現地通貨を引

特定保険契約とされている商品や、二種外務員の職務の範囲⁴⁴などを参考に⁴⁵、商品の特性に応じた限定⁴⁶を設けることが考えられる。

また、保険契約には、支払事由の発生に対して無制限の補償や長期の保障・補償を約するものがあるが、このような高額・長期の保険契約の締結の仲介にあたっては、一般に、個々のリスクと顧客意向の見極めや商品内容等の顧客への説明を一層丁寧に行うことが重要となることから、商品性による限定に加え、商品の特性に応じて、保険金額や保険期間による限定を設けることも考えられる。

一方で、金融仲介サービスにおけるイノベーションの促進や利用者利便等の観点からは、法令上の制約が過度なものとならないよう留意する必要がある。

3. 参入規制

(1) 財産的基礎

所属制を採用する既存の仲介業においては、仲介行為に関して顧客に損害が生じた場合、原則として所属金融機関がその賠償責任を負うこととされているが、新たな仲介業には所属制を採用しないことから、新たな仲介業者自らが賠償責任を負う前提で制度を検討する必要があると考えられる。このため、顧客の保護を図る観点から、新たな仲介業者の賠償資力の確保に資するよう、保証金の供託等を求めることが適当である。

また、例えば、仲介業者のシステムトラブルによる顧客の損害の場合、多くの顧客に同様の損害が発生することが想定され、仲介業者の事業規模が大きくなれば賠償額も大きくなることがあると考えられる。これを踏まえ、新たな仲介業者に求める保証金の水準は、その事業規模に応じたものとなることが望ましい。例えば、一定の額をベースに、前事業年度に得た手数料その他の対価の合計額の一定割合を加えた額の供託等を求めることが考えられる。

前述のとおり、保証金の供託等は、顧客保護の観点から望ましいものであるが、

き出すといったニーズも存在することから、取扱いを認めてもよいとの意見や、投機性が低いと考えられる主要通貨に限って取扱いを認めてもよいとの意見があった。

⁴⁴ 日本証券業協会「協会の外務員の資格、登録等に関する規則」第2条第4号において、二種外務員には、デリバティブ取引や信用取引等の取扱いに一定の制限が設けられている。

⁴⁵ 既存の制度等における区分にとらわれず、新たな仲介業に取扱いを認める商品・サービスとして合理的な区分を検討すべきとの意見があった。

⁴⁶ 証券分野の商品については、レバレッジ型、インバース型、商品指数連動型の投資信託・ETFの取引の媒介を制限すべきとの意見があった。また、個人向け国債やつみたてNISAの対象商品を起点として取扱可能な商品の範囲を考えるべきとの意見や、若年層の資産形成に資するような商品を対象とすべきとの意見もあった。

保証金の水準が高すぎれば、事業者にとって参入障壁ともなりうる。保証金の水準を定めるにあたっては、新たな仲介業者の取扱可能な商品・サービスの範囲が限定されていることを踏まえつつ、顧客保護の観点と、事業者の参入によるイノベーションの促進及び利用者利便の向上の観点とのバランスに留意すべきである。

(2) 兼業制限

新たな仲介業を創設することで、銀行・証券・保険の各分野において、①既存の仲介業者として仲介行為を行うこと、②新たな仲介業者として仲介行為を行うこと、がそれぞれ可能となる。仮に、銀行・証券・保険の各分野において、ある仲介業者が既存の仲介業と新たな仲介業の両方の許可・登録を受け、両方の立場で仲介行為を行いうることとした場合、仲介業者がいずれの立場でいかなる規制に基づいて仲介行為を行っているのか顧客に混同をもたらすおそれがあると考えられる⁴⁷。

したがって、銀行・証券・保険の各分野において、仲介業者が複数の立場に立つことがないように、既存の仲介業の許可・登録を受けている者については、当該分野において新たな仲介業としての仲介を認めないことが適当である⁴⁸。他方で、既存の仲介業と新たな仲介業を兼業した場合であっても、それぞれの立場で異なる分野における仲介を行う場合には、各分野における仲介業者の立場に重複が生じないため、兼業を認めることに問題はないと考えられる。

このほか、既存の仲介業者は、公益に反する事業や仲介業務に支障を及ぼすおそれがあるものを除き、他の業務を行うことが認められており、新たな仲介業者についても、同様に広く兼業を認めることが適当である。

なお、金融機関（銀行・証券会社・保険会社等）が新たな仲介業を兼業すること又は子会社とすることについては、金融機関が既存の仲介業を兼業すること又は子会社とすることの可否にならって整理することが適当である。

⁴⁷ 現行制度では、保険分野において保険募集人と保険仲立人が併存しているが、仲介業者の立場について顧客に混同をもたらさないよう、両者の兼業は禁止されている。

⁴⁸ 顧客に対し、どの仲介業の行為として仲介を行うのかを明示するなどの誤認防止措置を講ずることを条件に、同一分野における既存の仲介業と新たな仲介業との兼業を認めるべきとの意見があった。また、同一分野における既存の仲介業と新たな仲介業との兼業を認めない場合、新たな制度を顧客・事業者にとって使い勝手のよいものとするためには、幅広い商品・サービスを取扱可能とすることが望ましいとの意見もあった。

(3) その他

その他、既存の仲介業者に求められている社会的信用や業務遂行能力等の参入規制については、新たな仲介業者にも同様の規制を設けることが適当である。

4. 行為規制

(1) 総論

行為規制のうち、名義貸しの禁止や顧客に対する説明義務、業務運営に関する体制整備義務等、仲介する金融サービスによらず必要と考えられる規制については、新たな仲介業者が銀行・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求めていくことが適当である。

他方で、《基本的な考え方》に示されているように、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、仲介業者が取り扱う商品・サービスの特性を踏まえ、必要なルールが過不足なく適用されることを確保する必要がある。

このように、仲介する金融サービスによらず必要と考えられる規制については、新たな仲介業者が銀行・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求め、金融サービスごとの特性に応じた規制については新たな仲介業者が取り扱う金融サービスに応じて課すことで、仲介業者の事業内容に応じたアクティビティーベースの規制体系となることが期待される。

(2) 顧客資産の預託の受入れ

新たな仲介業者による仲介行為は「媒介」に限定されること、及び新たな仲介業者のビジネスとして、金融機関への送客サービスや、利用者が様々な金融商品・サービスを比較・検討した上で自身に最も適したものを選択できるサービス等が想定されていることにかんがみれば、新たな仲介業者の事業運営上、顧客資産の預託を受ける必要性は高くないと考えられる。

これを踏まえ、新たな仲介業者については、その行う業務に関して、顧客資産

の預託の受入れを禁止することが適当である。

なお、新たな仲介業者が資金移動業等を兼業し、資金移動業者等として仲介業務に係る決済サービスを提供する場合など、他の規制により顧客資産の保全が適切に図られている業者として仲介業務に係る決済を併せ行うことは、妨げられるものではないと考えられる。

(3) 顧客情報の適正な取扱い

新たな仲介業者は、銀行・証券・保険の各分野における仲介を横断的に行いうることから、顧客の資産状況等に関する様々な情報を保有しうる立場にある。新たな仲介業者が、保有する顧客の資産に関する情報を不適切に利用して様々な金融サービスの推奨を行えば、利用者の保護に欠ける仲介行為につながるおそれがある。

既存の仲介業者については、顧客の利益を保護する必要性が高い場合について、仲介業務を通じて取得した顧客に関する非公開情報を、顧客の事前の同意を得ることなく、兼業業務に用いたり、親子法人等に提供したりすること等が禁止されている。

新たな仲介業者についても、①仲介行為を行う分野間（例：銀行分野における仲介業務を通じて取得した顧客情報を、証券分野や保険分野における仲介業務に用いること）、②兼業業務との間（例：仲介業務を通じて取得した顧客情報を、兼業業務に用いること）、③グループ会社等との間（例：仲介業務を通じて取得した顧客情報を、親子会社等に提供すること）のそれぞれにおいて、既存の仲介業者に対する規制を参考に、仲介業務を通じて取得した顧客に関する非公開情報の適正な取扱いの確保を求めることが適当である⁴⁹。

(4) 仲介業者の中立性

新たな仲介業には所属制を採用しないことから、金融機関と新たな仲介業者の関係は、法律上の義務に基づく指導関係から、業務上のパートナーとしての連携・協働関係となることが想定される。このような仲介業者の中には、金融機関の側ではなく、顧客の側に立って仲介サービスを提供しようとする者も想定さ

⁴⁹ 制度面での対応のみならず、仲介業者の情報管理体制について適切に監督を行うことも重要であるとの意見があった。

れる。他方で、このような仲介業者が真に顧客の側に立って仲介サービスを提供しているか否かは、外観からは必ずしも明確ではない。

既存の仲介業者については、法律上、“金融機関の委託を受けて”…を行う（又は“金融機関のために”…を行う）、とされているものもあれば、“顧客から委託を受けて”…を行う、とされているものもある。他方で、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。例えば、顧客に適した同種の金融商品・サービスが複数ある場合、仲介業者には、顧客の最善の利益ではなく、仲介業者が金融機関から受け取る仲介手数料の多寡に基づいて商品を紹介するインセンティブが働きうる。

これを踏まえれば、新たな仲介業者の立場について、法律上何らかの位置付けを定めるのではなく、経済的なインセンティブに関する透明性を確保することで、顧客が仲介業者の中立性を評価できる環境を整えることが重要である。具体的には、所属金融機関を有しない既存の仲介業者である保険仲立人の制度にならない、新たな仲介業者に対し、金融機関から受け取る手数料等の開示を求めることが適当である。また、このような経済的なインセンティブに関する透明性の確保に加え、仲介先の金融機関との間の委託関係・資本関係の有無など仲介業者の立場を顧客へ明示することを求めることが適当である。そして、顧客本位で利便性の高い仲介サービスの実現に向けては、仲介業者の立場に関する透明性の確保を図るための制度上の対応に留まらず、新たな仲介業者において「顧客本位の業務運営の原則」を踏まえた自主的な取組が進められることが望ましい。

なお、新たな仲介業者が報酬・利益をどこから受け取るのかについて制限を設けること（例：顧客からのみ報酬・利益を受け取ることを認めること）については、仲介業者のビジネスモデルを限定することにつながり、新たな仲介業への参入が進まなくなるおそれがあること、また、仲介業者が仲介先の金融機関等から報酬・利益を得ている場合でも、経済的なインセンティブに関する透明性の確保により、顧客に対する中立的なサービス提供を期待できる場合があると考えられることから、その必要性は乏しいと考えられる。

(5) 顧客に対する説明義務

顧客が自身にあった金融サービスを選択できるようにするためには、様々な金融サービスについて、適切な情報提供を受けていることが重要である。新たな

仲介業には所属制を採用しないことから、顧客に対する適切な情報提供を確保するため、既存の仲介業に求められている義務を参考に、書面交付、適合性原則を踏まえた適切な説明、情報提供を求めることが適当である。

その際、金融機関と新たな仲介業者の連携・協働関係において、仲介に関する両者の役割分担は、ビジネスモデルに応じて様々であると想定される。また、顧客の立場に立ってみれば、仲介行為の開始から契約締結に至る一連の過程において、同じ情報の提供や説明を何度も受ける必要性は乏しいと考えられる。そこで、新たな仲介業者の説明義務等については、契約締結に至る一連の過程⁵⁰において、金融機関・仲介業者のいずれかが十分な説明を行えば足りることとすることが考えられる。

他方で、顧客保護上、金融機関と新たな仲介業者の間での書面交付や説明・情報提供の役割分担が明確になっていることは重要である⁵¹。そこで、新たな仲介業者には、仲介を行うにあたって、書面交付や説明・情報提供に関して仲介業者が担う役割を顧客に明示することを求めることが考えられる⁵²。

(6) 「機能」ごとの特性に応じた規制

前述のとおり、新たな仲介業者が取り扱う商品・サービスの特性を踏まえ、必要なルールが過不足なく適用されることを確保する必要がある。

このため、銀行分野の仲介における情実融資の媒介の禁止、証券分野の仲介におけるインサイダー情報を利用した勧誘行為の禁止、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、保険分野の仲介における意向把握義務、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、といった仲介分野ごとの特性に応じたルールについては、既存の仲介業に関する規制を参考に、必要なルール⁵³を過不足なく設けることが適当である⁵⁴。

⁵⁰ 顧客が契約締結に係る実質的な意思決定を行う前の段階で十分な説明・情報提供が行われることの重要性を指摘する意見があった。

⁵¹ 商品説明に関する研修や商品説明の適切性の検証プロセス等に関する事項についても、金融機関と仲介業者の連携・協働関係はビジネスモデルに応じて様々であることから、両者の自由な連携・協働の中で事前に確認・合意することができる柔軟な制度設計とすることが望ましいとの意見があった。

⁵² トラブルに対応する相談窓口を顧客に周知させることも有益であるとの意見があった。

⁵³ 法令のみならず自主規制も含めて既存の仲介業と新たな仲介業のルールの同等性の確保を図ることが必要であるとの意見があった。

⁵⁴ 制度面の対応に加え、各々の仲介業者のビジネスモデルや経済的なインセンティブを把握した上での適切な監督体制を確立することの重要性を指摘する意見があった。

5. その他

(1) 仲介業者が金融機関に及ぼす影響力

本制度が導入された場合、金融商品・サービスの提供における仲介業者のシェア・規模・存在感が大きくなっていく可能性はあるものの、仲介業者と金融機関との関係性において、仲介業者が支配的な影響力を及ぼすような懸念は、現時点では、大きくないものと考えられる。仮に仲介業者の影響力が過大なものとなる状況となれば、まずは競争法の適用により対処されるものと考えられる⁵⁵が、今後、金融行政の観点からも必要な対応がありうることについて留意が必要であると考えられる。

(2) 協会・裁判外紛争解決制度

新たな仲介業者に所属制を採用しないことを踏まえれば、利用者保護の観点から、新たな仲介業者に係る自主規制や紛争解決手続が整備されることが重要である。

そのため、新たな仲介業者に係る協会を設け、自主規制の整備や適切な業務運営に資する情報交換等を促すことや、新たな仲介業者を当事者とする紛争解決手続が整備されることが望ましいと考えられる。その際、必要に応じて既存の協会と連携・協力しながら、自主規制⁵⁶や協会体制の整備が進められることが期待される。

⁵⁵ 利用者保護の観点から、監督指針等において、個人情報の不適切な取扱いによる優越的地位の濫用や利益相反が生じていないかを留意点とすること等も有用であるとの意見があった。

⁵⁶ 金融商品取引法においては、金融商品取引業者等のために有価証券に係る各種の行為を行う者は、外務員として登録を受けることが求められている。また、日本証券業協会では、外務員の資質確保のため、その登録に際し外務員資格試験に合格することを自主規制において求めている。

おわりに

以上が、本ワーキング・グループにおける審議の結果である。今後、関係者において、本報告に示された方向性を踏まえ、適切な制度整備に向けた対応が図られることを期待する。また、新たな制度の下、関係事業者が、本報告の趣旨を踏まえて適切に業務運営を行いつつ、利便性の高いサービスを生み出していくことができるよう、当局には、必要に応じて自主規制機関とも連携し、実効性あるモニタリングを期待する。

情報通信技術が飛躍的な発展を遂げる中、今回の審議の対象となった2つの分野を含め、金融分野を取り巻く変化のスピードは、今後さらに加速していくことが想定される。こうした中、いわゆるフィンテック企業等の新たなプレイヤーを中心に生み出されるイノベーションも取り込みつつ、利用者保護の確保と利用者利便の向上を両立していくためには、金融制度の在り方を不断に見直していくことが重要である。

また、制度面での対応以外にも、当局及び関係団体・事業者において、金融分野を取り巻く環境変化を踏まえた利用者への金融教育やITリテラシーの向上に向けた取組が進められることが期待される。

当局及び関係団体・事業者に対しては、このような観点を念頭に置きながら、今後とも、継続的に将来を見据えた対応を図っていくことを望みたい。

審議の経過

「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」は、本報告を公表するまでに計7回の審議を行った。各回の開催日やテーマは以下のとおりである。

(2019年)

①10月4日 決済法制①資金移動業に係る論点

②10月24日 決済法制②前払式支払手段及び収納代行に係る論点

【参考人】辻本治様（一般社団法人日本代理収納サービス協会）

③10月30日 金融サービス仲介法制①業務範囲・参入規制

④11月12日 決済法制③無権限取引への対応、ポストペイサービス及び資金移動業に係る論点

【参考人】今村達士様（一般社団法人信託協会）、

福田好郎様（一般社団法人キャッシュレス推進協議会）

⑤11月26日 金融サービス仲介法制②行為規制

⑥12月10日 決済法制に関する補足討議／これまでの議論の整理

⑦12月18日 報告（案）

(以上)