

決済法制・金融サービス仲介法制の制度整備の方向性について

執筆者：弁護士 日比 慎

July 2019

In brief

かねてより注目を集めてきたキャッシュレスペイメントについては、成長戦略実行計画（2019年6月21日閣議決定）においても金融庁関連の主要施策として取り上げられ、2020年の通常国会に法案の提出が図られる見込みです。今回のニュースレターでは、キャッシュレスペイメントに関連する資金決済に関する法律の改正方針を議論した金融審議会金融制度スタディ・グループの決済法制及び金融サービス仲介法制に関する報告書『基本的な考え方』（案）の概要を解説します。

In detail

1. 決済法制に関する背景と課題

決済手段、サービスに関する現行の法制では、銀行法上、銀行の為替取引が固有業務として長く扱われていることに加え、2010年施行の資金決済に関する法律（以下「資金決済法」といいます。）において100万円以下の為替取引に限り資金移動業者が取り扱うことが可能とされています。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、海外では銀行以外の事業者が送金を取扱うことが既に認められていたことが資金決済法制定の背景とされます。また、資金決済法においては、従来から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規制されていた商品券などの前払式支払手段につき、「サーバ型」¹に関しても規制対象に加えられました。

以上のような現行の規制については、金融審議会金融制度スタディ・グループにおける2018年9月から本年6月までの審議を取りまとめた『決済』法制及び金融サービス仲介法制に関する報告書『基本的な考え方』（案）²（以下「本報告書案」といいます）において、次のような点に対応しきれていないとの指摘があるとされています。

- キャッシュレス化の推進が必要とされている中、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、利用者ニーズに応え、利便性が高く安心・安全な送金サービスの実現が求められる。例えば、資金移動業者による送金サービスについて、100万円の上限額を超える送金に対するニーズが存在するのではないか。
- 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おり、かかる変化に規制も対応する必要がある。例えば、前払式支払手段について、発行者以外の商品・サービス提供者

¹ いわゆる「サーバ型」とは、利用できる金額または提供を受けることができる商品やサービスの数量が事業者のサーバに記録されているものをいいます。一方、「紙型」とは、かかる情報が券面に記載されているものを指し、「IC型」はかかる情報がカード内蔵のICチップに記録され、カード端末機に読み取らせて使用することが通常です。

² 本ニュースレター執筆時点において、本報告書案の内容は確定されていません。そのため、以下の解説は本報告書案の内容を前提としている点にご留意ください。

においても利用可能である「第三者型」であり、かつ IC チップやサーバに財産的価値が記録される「IC 型」や「サーバ型」の普及が進んでいるが、このようなサービスは送金サービスに類似しているのではないか。

- 資金決済法の制定から約 10 年が経過し、決済手段・サービスの実態や事業者のリスクが具体的に確認されつつある。また、当時、収納代行やポイント・サービスなど将来の課題とされたサービスについても実態の変化が考えられる。

2. 各業態の今後の方向性

(1) 資金移動業

資金移動業に関しては、送金額に応じて、①現行の 100 万円の上限額を超える高額送金を取扱う事業者、②現行規制を前提に事業を行う事業者、③数千円または数万円以下の少額送金のみを取扱う事業者の三類型に区分することが提案されています。

高額送金を行う事業者は、成長戦略実行計画において「銀行業と現行の資金移動業の間に新たな類型を設ける」とされているもの³に該当します。この類型については、利用者保護の観点から利用者資金の滞留に関する制限を設け、例えば、具体的な送金指図を伴わない資金を受入不可とする、運用・技術上必要とされる以上の期間を超えて資金を保持しないこととする、といった制限を設けることが適切とされています。また、高額送金に関しては、送金の履行の確保が従来以上に重要となることから、システムリスクを含むオペレーションリスクの管理について、より重点的な検査・監督が必要となり、マネー・ローンダーリングやテロ資金供与に対する対策について、より厳格な態勢整備等が必要となるとの指摘がなされました。

次に、現行規制を前提に事業を行う事業者については、現行の枠組みを基本的に変えないことが適切であるとされました。利用者資金が事業者に滞留する事態が生じているとの指摘があることから、利用者資金の受入れに制限を設けることについて今後検討するものとされています。

最後に、少額送金のみを取扱う事業者については、規制緩和の可能性が示唆されていますが、事業者破綻時の利用者への影響を限定する観点から、1 件あたりの送金額と利用者 1 人あたりからの受入れ資金額の双方を少額に制限することが提案されています。また、少額送金のみの取扱いであっても、マネー・ローンダーリングやテロ資金供与対策については、引き続き犯罪収益移転防止法上の義務が適用されるものとされています。

なお、いずれの類型についても、利用者資金の保全方法⁴について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ものとするとしているほか、利用者が他者から送金を受けた場合に利用者の預金口座への払い出しを速やかに行うといった措置を検討するものとされています。

³ 内閣官房日本経済再生総合事務局「成長戦略実行計画」(2019 年 6 月 21 日閣議決定)20 頁

⁴ 現行法では、資産の保全方法として、供託所への供託、金融機関との履行保証金保全契約の締結、信託会社等との間での履行保証金信託契約の締結により信託する方法の 3 つが規定されています(資金決済法 43 条ないし 45 条)。供託及び履行保証金保全契約については、保全額算定時点と実際の保全時点とのタイムラグの存在が指摘されています。一方、信託については、広く利用されていないとの指摘がなされています。

[図表 1]

区分	取扱い可能な送金額	規制の方向性
高額送金を行う事業者	100万円超	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 利用者資金の滞留制限 ➢ より厳格な AML/CTF 態勢
上限 100 万円までの送金を行う事業者(現行規制どおり)	~100 万円以下	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 基本的に現行規制のまま ➢ 利用者資金の滞留制限が課される可能性
少額送金のみを行う事業者	数千円~数万円のみ	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 現行規制からの規制緩和の可能性 ➢ 1 件あたりと利用者 1 人あたりのいずれも少額に限定

(2) 前払式支払手段等

前払式支払手段に関しては、「第三者型」であり、かつ「IC 型」や「サーバ型」であるものは、例えば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出現しているといった実態が見られることから、送金サービスに類似した性質を有しているか、有しつつあるとの指摘がなされています。一方、利用者資金について前払式支払手段では半額の保全が求められているところ、資金移動業では全額の保全が求められるといった規制の差異があることから、「第三者型」かつ「IC 型」や「サーバ型」である前払式支払手段については、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されました。なお、原則として払戻しが認められておらず⁵、マネー・ローンダリングやテロ資金供与に関するリスクが相対的に限定されていることから、犯罪収益移転防止法の取引時確認義務等は、従前同様に課さないこととするとの考えが示されています。

(3) 収納代行・代金引換、ポイント・サービス等

資金決済法制定時の金融審議会における議論では、これらのサービスについては、性急に制度整備をすることなく、将来の課題とすることが適當とされ、資金決済法の規制を受けないものとされてきました。収納代行・代金引換については、事業者に金銭を支払う支払人に二重支払いの危険がないこと⁶、ポイント・サービスについては、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こと、がその背景となります。

収納代行に関しては、債権者が事業者であり、支払人が事業者に対して支払をした時点で債務の弁済が終了し、支払人が二重支払いの危険を負わないサービスについては、利用者保護が一定程度図られていることから、従来同様に資金決済法の規制を及ぼさないものとされました。一方、債権者が一般消費者である場合については、消費者が事業者の信用リスクを負うことから、形式は収納代行であったとしても、実質的には個人間の送金にあたるものは、資金移動業に該当することを明らかにし、規制を及ぼすべきであると指摘されています⁷。

3. 利用者利便の向上

本報告書案においては、利用者利便の更なる向上の観点から、利用者トラブルへの対応やポストペイサービスについての言及もなされています。

⁵ 資金決済法 20 条 5 項参照

⁶ 事業者がサービス提供者から受領権限を付与されている場合、支払人が事業者に利用代金等の金銭の支払いを行った時点で支払人の債務が消滅し、その後、事業者が破綻等に陥ったとしても事業者とサービス提供者間の債権債務関係のみが残り、支払人は債務を負担しないこととなります。

⁷ 例として、「割り勘アプリ」が挙げられています。なお、消費者が事業者の信用リスクを負わない、個人間の収納代行については、更に実態把握を行った上で検討していくものとされています。

(1) 利用者トラブルへの対応

送金サービスの利用者にとり、利便性の高い安全なサービスを実現する観点から、現行の前払式支払手段や信用購入あっせん業において規定されている加盟店に関する規定や抗弁権の接続に関する規定を送金サービスにも設けることが検討されています。もっとも、結論としては、これらの規定を法令上一律・画一的に設けることは利用者利便の向上の観点からは必ずしも適当ではないとされました。

一方、無権限での取引が行われた場合については、今後、無権限取引の実態を把握し、責任分担等に関するルールについて検討するものとされています。

(2) ポストペイサービス

前払式支払手段や資金移動業のようなプリペイドサービスとクレジットカードのようなポストペイサービスと組み合わせたサービスについては、現状、銀行以外の主体からは提供されていないとされていますが、キャッシュレス推進の観点から、多様な主体から提供されることが望ましいとされています。もっとも、ポストペイサービスは、信用供与を伴うものであり、貸金業法や割賦販売法による過剰与信防止の規制への対応も問題となります。このような信用供与に関する規制との関係については、少額での利用に限定されたポストペイサービスについてリスクに応じた規制の合理化について、今後検討を行うべきものとされました。

4. 金融サービス仲介法制に関する背景と課題

銀行代理業者、電子決済等代行業者、金融商品仲介業者、保険募集人など、現在の法制において顧客と金融機関との間に介在する仲介業者は、それぞれの業法において機能別に規定されています。そのため、同一の事業者が複数の機能をまたぐ形で商品・サービスを顧客に提供しようとする場合には、各業法に従って複数の登録等を経ることが必要となります。

本報告書案では、オンラインでの取引を念頭に置きつつ、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の具体的な検討を進めていくことが適当とされ、その際には次の点に留意すべきであるとされました。

(1) 参入規制の一本化

現在の法制において、機能をまたぐ形で商品・サービスの取扱いをする際には複数の登録等が必要とされますが、これは事業者にとっては負担となることから、参入規制の一本化を図ることが考えられるとしています。一方で、機能ごとの特性に応じた対応も必要であるとされ、例えば利用者保護の観点から必要となる業者の行為規制は、同じ仲介でも「資金供与」、「資産運用」、「リスク移転」といった機能に応じて異なりうることが指摘されています。また、オンライン取引では、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とされています。

(2) 所属制について

現行の法制では、銀行代理業者、金融商品仲介業者、保険募集人等については、特定の金融機関への所属制が採られており、所属先の金融機関が仲介業者の指導等の義務や仲介業者が顧客に加えた損害の賠償責任を負うものとされています（銀行法 52 条の 59、金融商品取引法 66 条の 24、保険業法 283 条等）。この結果、複数の商品・サービスの提供を行うことから、所属先金融機関が複数となる場合には、それぞれの金融機関からの指導に対応する必要があり、仲介業者にとっての負担が大きいとされています。そのため、本報告書案では所属制を緩和することが検討課題とされていますが、所属制が仲介業者の業務運営の適切性の確保や顧客に対する損害賠償のための資力確保に資するとも踏まえ、所属制の緩和を行う場合には、仲介業者の取扱い可能な商品・サービスを低リスクなものに限定する、利用者からの資金受入れに制限を設ける、財務面の規制を強化する、といった対応を検討する必要があるとされています。

(3) インセンティブ

仲介業者の法的な定義上は、金融機関の委託を受けて行う類型、利用者の委託を受けて行う類型と異なる位置づけがなされています。しかし、実態としてはこのような法的な定義・位置づけよりも、報酬・

利益といった経済的なインセンティブの影響を強く受けると思われることに今後の検討では留意する必要があるとされています。

5. おわりに

成長戦略実行計画において、決済法制については、2020 年の通常国会に法案の提出を図るものとされており、今後、具体的な法案が検討されていくこととなります。以上に見たとおり、現行の資金移動業よりも高額の送金サービスを行うことが可能な類型や少額のみの送金サービスに限定される類型が設けられることなど法改正の大枠は示されていますが、利用者資金の滞留制限、資産保全方法の合理化や無権限取引時の責任分担をはじめ、具体的な方向性が必ずしも明らかではない論点も多く残されています。また、金融サービス仲介法制については、本年中を目途に取りまとめるものとされており、本報告書案で示された基本的な考え方に基づき、更に具体的な内容が議論されることになります。

いずれの法制についても、利用者の保護が十分に図られ、安心して利用できるものとなるとともにイノベーションを阻害しない制度設計がなされることにより、キャッシュレス推進、金融サービスの充実がなされることが期待されます。そのためにも、制度の細部に関する今後の議論に注目することが重要となります。

Let's talk

より詳しい情報、または個別案件への取り組みにつきましては、当法人の貴社担当者もしくは下記までお問い合わせください。

PwC 弁護士法人

〒100-6015 東京都千代田区霞が関 3 丁目 2 番 5 号 霞が関ビル

電話 : 03-5251-2600(代表)

Email: pwcjapan.legal@jp.pwclegal.com

www.pwc.com/jp/legal

- PwC ネットワークは、世界 90 カ国に約 3,500 名の弁護士を擁しており、幅広いリーガルサービスを提供しています。PwC 弁護士法人も、グローバルネットワークを有効に活用した法務サービスを提供し、PwC Japan 全体のクライアントのニーズに応えていきます。
- PwC Japan は、PwC ネットワークの各法人が提供するコンサルティング、会計監査、および税務などの業務とともに、PwC 弁護士法人から、法務サービスを、企業の皆様に提供します。

弁護士

日比 慎

03-5251-2746

makoto.hibi@pwc.com

本書は法的助言を目的とするものではなく、プロフェッショナルによるコンサルティングの代替となるものではありません。個別の案件については各案件の状況に応じて弁護士・税理士の助言を求めて頂く必要があります。また、本書における意見に亘る部分は筆者らの個人的見解であり、当弁護士法人の見解ではありません。

© 2019 PwC 弁護士法人 無断複写・転載を禁じます。

PwC とはメンバーファームである PwC 弁護士法人、または日本における PwC メンバーファームおよび(または)その指定子会社または PwC のネットワークを指しています。各メンバーファームおよび子会社は、別組織となっています。詳細は www.pwc.com/structure をご覧ください。