

第7章 決済・金融サービス仲介 法制の見直し

横山 淳

はじめに

「金融」は、「社会の重要なインフラ」であり、その安全性を確保するために、その担い手には、特別な資格、特別な義務 etc. が要求される。それが「規制」である。「金融」を事業として営む金融事業者には、そうした特別な規制が課される代わりに、排他的に「金融」を営むことが許される。このような形で、「金融」と「非金融」との間には厳格な「壁」が設けられていた。

こうした「壁」は、「金融」と「非金融」の棲み分けが一般的であった時代には、有効に機能した。確かに、「非金融」を本業とする事業者が、正面から必要な許認可を得て「金融」子会社等を設立し、既存の「金融」規制に服した上で参入する事例はあった。しかし、「非金融」の事業者が、技術上、費用上の問題を乗り越えてまで、「金融」分野に参入することは稀であり、あえて規制という「壁」の外で「金融」を営もうとする者は、規制の潜脱を意図した無資格営業者であるとの推測が成り立った。

ところが、ITの進展により、こうした環境が大きく変貌しつつある。すなわち、ITの進展により、これまで技術上、費用上、困難だった問題が、次々と可能となる中、「非金融」の事業者が、その本業の高度化、効率化を、ITを活用して進めていった結果、「金融」と類似した、あるいは「金融」そのものに該当するようなサービスを提供するようになったのである。こうした活動を、最初から規制の潜脱を意図した無資格営業者と同列に禁止することは、イ

ノベーションを通じた本業の高度化、効率化を否定することにもなりかねない。産業、経済政策上の観点からは、こうした活動を何らかの形で受け入れていかなければならない。こうして「金融」と「非金融」を隔てた「壁」が溶解することとなった。

他方、「規制」が有する本来の目的である、「金融」という「社会の重要なインフラ」において、安心・安全なサービスを国民に提供することの必要性は、いまなお健在である。いかにイノベーションの促進のためとはいえ、国民の生命、身体、自由、財産を損なうリスクを冒すことは許容することはできない。これは「金融」分野についても同様である。

その結果、これまで「非金融」として「壁」の外にあったものを、何をどこまで「金融」の規制に取り込んでいくべきか、という大きな問題に直面することとなる。その際、特に問題とされるのが、「安全性」と「利便性」という二つのキーワードである。

一般に、「安全性」と「利便性」は、同じレベルのトレードオフの関係にあるものととらえられ、両者のバランスが重要である、と説明される。しかし、こうした考え方に筆者は疑念を禁じ得ない。

「安全性」は、それが顧客・利用者のためになることは自明である。ただ、その「安全性」を実現するためのコストを誰が、どのように分担するのか、という問題があるだけだ。

他方、「利便性」は、それほど単純ではない。それが誰のための利便性なのか、それが真に顧客・利用者のための利便性につながるのか、単に業者が顧客・利用者をそのように誘導したいだけではないのか、などをきちんと見極める必要がある。さらに、「利便性」の名のもとに、切り捨てられるもの、失われるものについても、しっかりと目を配る必要があるだろう。

その意味では、そもそも「安全性」と「利便性」を単純に天秤にかけることは、適切ではない。まず、サービスの提供者が、最低限遵守すべき「安全性」の基準を定めた上で、その範囲内で「利便性」を競争させるべきなのであって、その逆、まず、「利便性」ありきで、その範囲内で「安全性」の基準を定

めることは適切ではない。

このような視座から、決済・金融サービス仲介法制の見直しを振り返ってみたい。

図表7-1 決済・金融サービス仲介法制を巡る議論の経緯

2017年11月	金融制度スタディ・グループ審議開始
2018年6月	「中間整理」をとりまとめ
2018年12月	「仮想通貨交換業等に関する研究会」報告書
2019年1月	「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」
2019年5月	「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」, 可決, 成立
2019年7月	「『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>」をとりまとめ
2019年10月	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・グループでの審議開始
2019年12月	「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」報告をとりまとめ
2020年3月	「金融サービスの利用者の利便の向上及び保護を図るための金融商品の販売等に関する法律等の一部を改正する法律案」, 国会提出
2020年6月	「金融サービスの利用者の利便の向上及び保護を図るための金融商品の販売等に関する法律等の一部を改正する法律」, 可決, 成立

〔出所〕大和総研金融調査部制度調査課作成

I. 金融制度スタディ・グループ

1. 機能別・横断的な金融規制の再構築（中間整理まで）

2017年11月、麻生財務大臣兼金融担当大臣から、金融審議会に対して、情報技術の進展等の環境変化を踏まえた金融制度のあり方に関して諮問が行われた。具体的には、「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」である。

諮問を受けて、金融審議会に金融制度スタディ・グループ（金融制度 SG）が設置され、審議が開始された。金融制度 SG においては、「金融制度をめぐる環境の変化等に関する論点」として次の問題点が提起された。

図表7-2 金融制度スタディ・グループの主な論点

- フィンテックを巡る最近の動きについて、どう捉えるか。
- シャドー・バンキングなど、リーマンショック以降の内外の金融の動向をどう捉えるか。
- 金融と非金融の境界線があいまいとなってきたなか、「金融」そのものの概念自体が大きく変容していく可能性があるとの指摘について、どう考えるか。
- デジタル通貨の出現等が金融システムに与える影響について、どう考えるか。
- その他金融システムや金融業等を変革する可能性があるものとして、どのような事柄が考えられるか。また、その影響をどう考えるか。
- こうした変化に対応するために、機能別・横断的な法体系を検討するとの方向性についてどう考えるか。

- 以上の他、金融制度をめぐる環境の変化等に関して、留意しておくべきことがあるか。

〔出所〕平成29年11月29日開催金融審議会金融制度スタディ・グループ「事務局説明資料」p.10

これらの問題提起は、当時の状況を踏まえれば、時宜にかなったものであったと言えるだろう。この中でも、特に重要だと考えられるのが、3点目と6点目である。すなわち、従来型の「金融と非金融の境界線があいまいとなってきたなか」、「金融」概念を再定義し、必要な範囲に過不足なく規制を整備することである。

そして、そのための方策として、従来の銀行、証券、保険などといった業態縦割りの金融規制を改め、同一の機能・リスクには、同一の規制を課すという考え方にに基づき、機能別・横断的な金融規制を目指すという方向性が示されたのである。これは「金融」と「非金融」を隔てる「壁」が溶解した後の、先の見えない流動的な状況の中に打ち立てるべき新たな「秩序」として、相応しい考え方であると言えよう。

2. 中間整理（金融の「4つの機能」）

約8ヶ月の審議を経て、翌2018年6月19日、金融制度SGは、「中間整理—機能別・横断的な金融規制体系に向けて—」（「中間整理」）をとりまとめ、公表した。

「中間整理」のポイントをまとめると次のようになる。

図表7-3 中間整理のポイント

1. 見直しの方向	従来の業態別の規制を見直し、機能別・横断的な金融規制を目指す
2. 「機能」の分類	さしあたり、次の4「機能」に分類する ①決済 ②資金供与（貸付など） ③資産運用（金融商品取引業など） ④リスク移転（保険など） ※銀行業は、①決済＋②資金供与＋預金受入れ ^(注1)
3. 規制の態様	①（金融）「機能」の確実な履行 ②利用者に対する情報提供等 ⇒誠実義務、忠実義務、株式・社債等の発行者による情報開示、サービス提供者による情報提供義務、適合性原則、意向把握義務、不招請勧誘の禁止、過剰貸付の防止など ③利用者資産の保護等 ⇒財務規制、業務範囲規制、セーフティネット、分別管理など ④利用者情報の保護 ⑤マネー・ローンダリング及びテロ資金供与の防止 ⑥システミックリスクの顕在化の防止 ⑦市場の公正性・透明性の確保 ⇒現行の金融商品取引法の規制を他の分野まで拡大するか検討
4. 銀行等の業務範囲規制	既存の銀行・銀行グループに係る重厚な規制群について、機能別・横断的な金融規制体系の考え方に照らして過剰となっている部分があれば、それらを適切に見直していくことも考えられる（本文参照）
5. プラットフォーム規制	プラットフォーム提供者に対する規律のあり方を検討する
6. 今後の課題	◇多様なプレーヤーの参入を踏まえた公正な競争条件の確保 ◇利用者情報の適切な保護・管理と幅広い情報の利活用を両立できる環境の整備 ◇AI（人工知能）、ブロックチェーン技術への対応 ◇「単一のライセンス」 ^(注2) についての検討

- (注1)「預金受入れ」については、独立の「機能」としては整理せず、「資金供与」といった機能との組み合わせによって信用創造を生じさせる「業務」として位置付ける方向性が示されている。その上で、信用創造に伴うリスクに対応するため、「資金供与」などよりも一定程度ルールを加重することが想定されている。
- (注2) ここで言う「単一のライセンス」とは、幅広い金融サービス・業務を単一のライセンス（資格）の下で規制・監督することを意味する。ただし、ライセンス（資格）は一つだが、提供するサービス、営む業務の範囲が広がれば、それだけ課される規制は、原則として、多く、重くなる。
- 〔出所〕「中間整理」に基づき大和総研金融調査部制度調査課作成

新たな「機能別・横断的な金融規制」のベースとなる「2. 機能の分類」、
「3. 規制の態様」の方向性が示されている。この中には、例えば、銀行業を
「①決済＋②資金供与＋預金受入れ」と整理するなど、金融のアンバンドリング・リバンドリングを踏まえた取組みも認められる。もっとも、全体としては、既存の金融規制の枠組みから大きく外れるものではないと言えるだろう。むしろ、既存の大枠を維持した上で、金融と非金融の境界線があいまいになっている分野において、従来型の金融を超えた範囲まで、金融規制のレンジを拡大することを意図したものと評価できるだろう。これは同時に、従来型の金融事業者に対しても、従来非金融に分類されていた、周辺領域まで事業として取り込むことを容認することも視野に入れているとも考えられる。

このことは、「4. 銀行等の業務範囲規制」において、金融（銀行）と非金融（事業会社）との関係が議論されたこととも関連する。すなわち、銀行法の下では、銀行や銀行持株会社は子会社規制、出資規制（いわゆる5%ルール）などによりグループ内に事業会社を有することが、原則として禁止されている。それに対して、非金融の事業会社は、銀行の主要株主としての規制に服する必要はあるものの、グループ内に銀行を有することが認められているという問題である。この点について、「中間整理」は、明確な結論を示してはいないが、業務範囲規制のイコールフットイング、銀行の本業へのリスク遮断効果、銀行業と商業（コマース）の分離といった論点を指摘している。

この議論の問題意識は、もちろん、競争条件の公平性にあるわけだが、純然たる銀行・銀行グループと、他業態から参入した銀行・銀行グループの対立と

捉えると、問題を矮小化することになる。むしろ、今後、巨大ITネットワーク企業が傘下に銀行を持つこと（あるいは銀行と同様のサービスを提供すること）となった場合に想定される影響まで視野に入れた、幅広い議論が必要とされていると考えるべきだろう。この問題意識は、「中間整理」が、特に「5. プラットフォーム規制」と関連して、「膨大な情報の蓄積などの強みを生かしつつ、様々な非金融サービスに金融サービスを組み合わせる巨大なプラットフォーム提供者の有する機能・リスク」に対する格別の考慮の必要性を指摘していること¹⁾にも表れている。

なお、「5. プラットフォーム規制」については、少なくとも「中間整理」の時点では、いわゆるP to Pレンディングなどを念頭に、「インターネット等を利用し、契約相手を見つけようとする資金等の出し手と受け手の間に介在して、契約を成立させるための仕組み（プラットフォーム）を提供する者」²⁾に対する規制が想定されていた。これが、その後の議論の中で、大きく変わっていくことになる。

3. 情報の利活用に関する2019年1月報告

翌2019年1月16日、金融制度SGは、「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」（「2019年1月報告」）を公表した。これは、前記「中間整理」における「4. 銀行等の業務範囲規制」を踏まえて、①情報の適切な利活用と②銀行・銀行グループに対する規制の見直しの2点、特に、金融機関による情報の利活用と、金融機関の業務範囲規制に関する見直しの方向性をまとめたものである。

「報告」の概要を整理すると次のようになる。

図表7-4 2019年1月報告の概要

○伝統的な金融機関の業務範囲規制について、次のような見直しを行う。

- ① 保有する情報を第三者に提供する業務であって銀行業に何らかの形で関連するものを銀行本体が営むことを可能とする。
- ② 保険会社、第一種金融商品取引業者等についても、上記①の業務に相当する業務を本体が営むことを認める。

- ③ 平成28年の銀行法等の改正で、銀行が子会社等とすることを認められた高度化等会社^(注1)に相当する会社を保険会社^(注2)が子会社として保有することを認める。

(注1) 「情報通信技術その他の技術を活用した当該銀行の営む銀行業の高度化若しくは当該銀行の利用者の利便の向上に資する業務又はこれに資すると見込まれる業務を営む会社」(銀行法16条の2第1項12号の3)。いわゆるフィンテック企業などが想定される。

(注2) 第一種金融商品取引業者(証券会社等)には、特段の子会社の範囲規制は課されていないので、理論上、法改正がなくても高度化等会社を子会社にすること自体は可能である。

〔出所〕2019年1月報告に基づき大和総研金融調査部制度調査課作成

このような業務範囲規制の見直しを行う背景について、「2019年1月報告」は、次のように説明している。

近年、金融と非金融の垣根を越えた情報の利活用により、一般事業会社やフィンテック事業者を中心に、従来は存在しなかった利便性の高いサービスを提供する者が出現しつつある。こうした流れが拡大していく中で、「2019年1月報告」は(a)情報に関するルールのあり方(個人情報保護、情報保護と利活用との両立など)と(b)情報の利活用の社会的進展を踏まえた伝統的な金融機関の業務範囲規制のあり方の2点に留意すべきであるとする。

ところが、(a)は、金融制度SGの役割を超えるものであり、金融分野だけに限定される問題ではない。そこで金融制度SGは、(b)について、伝統的な金融機関が、社会全体の変化に適切に対応していく環境を整備するためには、これまでの厳格な業務範囲規制の見直しが必要である、という考え方に基づき、前記①～③の見直しを提言したというわけである。

提言内容は、同年5月31日に可決・成立した「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」に盛り込まれている(6月7日公布)。

4. 金融制度SG報告(決済を先行して議論、プラットフォームは「新仲介業」に)

2019年7月26日、金融制度SGは、報告書「『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》」(金融制度SG報告書)をとりまとめた。

金融制度 SG 報告書は、主に①決済の横断法制と②プラットフォームへの対応の2点についての「基本的な考え方」を整理している。

金融制度 SG 報告書のポイントをまとめると次のようになる。

図表7-5 金精度 SG 報告書のポイント

「決済」法制	資金移動業	送金等上限額	資金移動業者を次の3つの区分にわけ ①高額送金を取り扱う「第1類型」 ②現行規制を前提とした「第2類型」 ③少額送金のみを取り扱う「第3類型」
		利用者資金の保全	利用者資金の保全方法を検討（保全額の算定時点と保全時点のタイムラグの解消，合理的な保全方法のあり方など）
		利用者資金の滞留制限	他者から送金されて入金された資金について，利用者の預金口座に払い出すなどの措置を講じる
	前払式支払手段 (プリペイドカード)	◇「第三者型」であって，かつ，「IC型」又は「サーバ型」に該当する場合について，利用者資金の保全に関する規制を見直す ◇受入れ上限額が数万円以下のサービスについては，規制緩和の特例を検討する ◇犯収法上の取引時確認義務等は見送る（払戻しが認められていないため）	
	収納代行・代金引換等	◇収納代行が資金移動業にあたることを明らかにする。 ◇従来型の大手コンビニや大手運送業者による代金引換など適切な利用者保護が図られているものについては，新たな規制は課さない。 ◇一般消費者が債権者である収納代行については，資金移動業としての規制の対象とする。	
	ポイント・サービス	◇現時点において，制度整備が直ちに必要状況にはない（新たな規制の導入は見送り） ◇ただし，前払式支払手段（プリペイドカード）規制の潜脱行為などには留意する。	
	利用者トラブル	加盟店，抗弁権の接続	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
		無権限取引	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，さらに検討

	ポストペイサービス	◇過剰与信防止を確保しつつ、少額に限定したサービスについて規制の合理化を図る ◇具体的な審議は、「信用供与」（融資、貸付等）の規制に関する審議の中で取り上げる。
金融サービス仲介法制	参入規制の一本化等	◇ワンストップで提供する仲介業者（プラットフォーム）を念頭に参入規制の一本化を図る ◇行為規制の横断化については慎重な検討が必要 ◇機能に応じて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
	所属制	◇次のような利用者保護のための措置を検討した上で、仲介業者の所属制を緩和する —取扱い可能な商品・サービスをリスクが相対的に低いものに限定する —利用者資金の受入れを制限する —損害賠償資力の確保のため、財務面の規制を強化する
	仲介業者のインセンティブ	◇仲介業者の法律上の定義・位置づけに過度にとらわれることなく、報酬・利益といった経済的なインセンティブを考慮して規制を検討する

〔出所〕金融制度 SG 報告書を基に大和総研金融調査部制度調査課作成

金融制度 SG 報告の重要なポイントは、①機能別・横断的な金融規制の再構築として、まず決済法制から議論を進めること、および②プラットフォームへの対応が、いわゆる P to P レンディングなどを念頭においた規制整備から、ワンストップの仲介業者のための規制緩和へと論点が変わったことの2点だと考えられる。

前者は、金融と非金融の「壁」の溶解が、特に決済の分野において進んでいることを踏まえれば、当然の帰結といえることができるだろう。

他方、後者については、「中間整理」までの議論からすると唐突感がぬぐえない。すなわち、「中間整理」までは、巨大なプラットフォーム提供者の影響や、これまでの金融規制の枠組みではとらえきれない、P to P レンディングなど新たな「金融」を提供するプラットフォームに対して、いかに過不足なく必要な規制を課していくか、がテーマであった。それが、金融制度 SG 報告では、プラットフォームがワンストップで金融サービス、それも預金、証

券、保険といった伝統的な金融サービスを提供するための規制緩和の議論に変質していた。

ここで想定されているのは、いわゆるプラットフォームが、ネットワーク上でスマートフォンのアプリなどを通じて、多業態・多数の金融機関が提供する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というケースである。具体的には、「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」³⁾ というビジネスモデルである。

こうしたビジネスモデルは、従来の法制の下でも実施可能であり、その意味では、特段に斬新とも言えないように、筆者には思われる。このことは、その後の議論で、新仲介業について、オンラインだけではなく、対面の類似ビジネス、例えば、FP への適用の可否が取り上げられたことから指摘できるだろう。

いずれにせよ、ここで規制上の問題とされたのは、こうしたワンストップの仲介サービスを提供しようとする場合、銀行代理業者（銀行法）、電子決済等代行業者（銀行法）、金融商品仲介業者（金融商品取引法）、保険募集人（保険業法）、保険仲立人（保険業法）などといった業態別に分かれた仲介業者としての資格を個別に取得する必要があるという点であった。加えて、銀行代理業者（銀行法）、金融商品仲介業者（金融商品取引法）、保険募集人（保険業法）などの場合、特定の金融機関に所属して、その指導等を受け入れなければならない（所属制）ことや、逆に、所属先の金融機関に対しては、その所属する仲介業者に対する指導等義務（例えば、銀行法52条の58、金融商品取引法等に関する内閣府令123条1項15号など）や、仲介サービス業者が顧客に加えた損害の賠償責任（例えば、銀行法52条の59、金融商品取引法66条の24など）などが課されていることも問題とされた。

このような業者の負担を考慮し、金融制度 SG 報告は、ワンストップの仲介

サービスを提供する仲介業者（プラットフォーム）を念頭に「参入規制の一本化を図る」こととしたのである。ここで金融制度 SG 報告が提言する「参入規制の一本化」とは、いわゆる共通ライセンスや単一パスポートのようなものであり、それを念頭にその後の立法化に向けた議論も進められていった。もっとも、こうした仕組みは、理論上はともかく、現実には機能させることは相当な困難を伴うとの指摘が、すでにこの段階からあったことは忘れてはならないだろう。この問題について、金融制度 SG の岩原座長は、次のような指摘を行っている⁴⁾。

「同じ財産的基礎あるいは人的構成といっても、それぞれ提供しているサービスごとで求められているものは違う可能性がある。というか、はっきり言えば、法律上のものは同じでも、そこから規則、あるいは、さらには各自主規制団体がつくっている自己規律のためのルールを含めて考えると、決して同じではないわけでありまして、これを簡単にワンストップ化するということができるのかという問題があると思います。

…中略…

単に入り口だけの問題ではなくて、一旦そういう登録あるいは許可を受けた後で、今度は監督を受けていくわけでありまして、その監督の体制についても、大きく言えば確かに情報提供義務とかいうところでは、同じように見えても、この各条文をごらんいただければわかりますように、それぞれかなり違った監督体制が法令上、要求されています。さらに言えば、さっき申しましたように、規則や監督指針、それから、各自主規制団体がお決めている自主規制ルール等を含めると、一旦入り口から入った後の監督体制がそれぞれ違うわけでありまして、それを単に入り口で、一つのパスポートで入れるようにしたからといって、その後の監督体制を全部同じようにできるかという、そう簡単な話ではないと思います。

むしろ一つの入り口にしてしまいますと、全部の要件を満たすような規制を満たせるような体制でないといけないと言われて、かえって、規制が厳しくなることさえ考えられるわけがあります。」

Ⅱ. 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

金融制度 SG 報告を受けて、2019年9月、金融審議会総会において、同報告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 SG は「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」（決済・仲介法制 WG）へと改組された。

決済・仲介法制 WG は、約3ヶ月の審議の後、同年12月に報告書（決済・仲介法制 WG 報告）をとりまとめた。同報告は、金融制度 SG の議論を引き継ぎ、新たな決済サービスや金融サービス仲介の法制について、利用者利便の向上と利用者保護のバランスのとれた内容の提言をまとめていると評価できる。ただし、実務上の関心事項や争点の多くは、法令の整備に委ねられていることも事実である。

さらに、「引き続き検討課題」とされた事項も多く、決済法制以外の分野のロードマップも示されていないことから、当初の目標とされた機能別・横断的な金融規制は、「道半ば」と評価せざるを得ないだろう。

1. 決済法制

（1）資金移動業

（i）利用者資金の保全方法

資金移動業者が破綻した場合の利用者保護などの観点から、資金移動業者には、顧客資産の保全義務が課されている（資金決済法43条など）。ところが、この保全義務には次のような問題が指摘されていた。

- ① 保全すべき額の算定時点と実際に保全している時点にタイムラグが存在するため、保全額の過不足が発生している懸念がある。
- ② 3種類の保全方法（供託、保全契約、信託契約）のうち、信託契約が広くは用いられていない。

これらの指摘を踏まえ、次のような見直しを行うことが提言された。

図表7-6 利用者資金の保全方法の見直しの提言

(a) 保全方法の合理化	・保全方法（供託、保全契約、信託）の併用を認める。 ・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。
(b) 保全が図られるまでのタイムラグの短縮化	・保全すべき額の算定頻度を「週1回以上」に統一する。（現行、供託・保全契約「1週間ごと」、信託「営業日ごと」） ・算定日から実際に保全が図られるまでの期間（現行、1週間以内）について、機動的に短期化しうる枠組みとする。

〔出所〕決済・仲介法制 WG 報告を基に大和総研金融調査部制度調査課作成

(ii) 送金額に応じた規制の導入～送金等上限規制の問題

資金決済に関する法律（資金決済法）の下、資金移動業者は、銀行ではないが、送金サービス（為替取引）を業として営むことができる。ただし、1回の送金額は100万円以下に制限されている（送金等上限額規制。資金決済法2条2項、資金決済に関する法律施行令2条）。これは資金移動業が創設された平成21年の資金決済法改正に当たり、その業務の遂行に係る実態を十分勘案する必要があるため、少額の取引に限定して制度を設けることとしたと説明されている⁵⁾。100万円という水準についても、当時、銀行等で行われる為替取引の一件当たりの平均金額などを踏まえたとされている⁶⁾。

これに対して、近年、海外送金サービスなどの利便性向上、フィンテック企業等の参入やイノベーション促進といった観点から、送金等上限規制（100万円）の緩和を要望する声がある⁷⁾。もっとも、送金等上限額を、単純に緩和すれば、破綻時の利用者や金融システムへの影響、資金の滞留（出資法との関係）、マネー・ローンダリングなどのリスクが高まることになる。仮に、送金等上限規制を撤廃する代わりに、資金移動業者に対して、これらのリスクへの対応を求めるとすれば、結果的に、規制の負担が逆に重くなることも想定される。

そこで、金融制度 SG 報告書は、資金移動業者を3つの区分にわけて、それぞれのリスク等に応じた規制を整備することを提言した（いわゆる柔構造化）。

決済・仲介法制 WG もこれを踏襲し、次の（a）～（c）の3つの類型に資金移動業を整理し、それぞれに対応した規制を整備することとした（規制の柔構造化）。

- （a）「高額」送金（100万円超）を取り扱う事業者（第1類型）
- （b） 現行規制を前提に事業を行う事業者（第2類型）
- （c） 「少額」送金を取り扱う事業者（第3類型）

ちなみに、同一の資金移動業者が、これらの（a）～（c）のうち複数類型の資金移動業を併営することも認められるが、併営に伴う弊害防止措置（類型ごとに保全が必要な額を区分管理、滞留規制の潜脱防止など）を講じることが要求される。

なお、決済・仲介法制 WG は、送金等上限の問題に加えて、受け入れた利用者資金が資金移動業者の下に滞留する問題にも着目し、これに一定の制限を設けることも提言している。

（2） 前払式支払手段（プリペイドカード）

近年、前払式支払手段（プリペイドカード）について新たなサービス等が出現したことで、次のように、実質的に送金サービスとして利用されることが懸念されている。

- ① 「チャージ残高の譲渡」により、個人間の送金を実質的に行われる。
- ② 広範な加盟店で使用可能な前払式支払手段について、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、その第三者の支払手段として提供される。

特に、「第三者型」（プリペイドカードの発行者以外の加盟店でも商品・サービス購入等に利用できるもの）であって、かつ、「IC 型」又は「サーバ型」（IC チップやネットワーク上のサーバで記録・管理等されるタイプのもの）に該当するものについては、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）と指摘される。

これを踏まえて、決済・仲介法制 WG 報告は、次のような提言を行っている。

(i) 不適切な取引の防止

「IC 型」や「サーバ型」に該当する第三者型前払式支払手段のうち、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できるタイプについて、不適切な取引の防止措置（譲渡可能なチャージ残高の上限設定、不自然な取引を検知する体制整備など）を求める。

(ii) 利用者資金の保全のあり方

事業者が破綻した場合の利用者保護などの観点から、前払式支払手段についても、資金移動業者と同様に、顧客資産の保全義務が課されている（資金決済法14条など）。ただし、資金移動業者とは異なる取扱いがなされている。事業者が受け入れた利用者資金に相当する金額の計算式が異なるため、単純比較はできないが、資金移動業者は、利用者資金に相当する金額の全額保全（供託等）が義務付けられているのに対して、前払式支払手段は半額保全（供託等）とされているのである。

この点について、金融制度 SG 報告では、送金サービス（≒資金移動業）に類似した性質を有する「第三者型」であり、かつ、「IC 型」又は「サーバ型」に該当す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（供託義務等）を見直すことが提言された。これは、同一の機能・リスクには、同一の規制を課するという考え方に沿った合理的な提言であったと言えるだろう。

ところが、これに対して、決済・仲介法制 WG 報告では、利用者資金の保全割合（半額⇒全額）については、引き続き検討課題とすることとされた。その代わり、利用者への「利用者資金の保全に関する事項」の説明を、前払式支払手段発行者に求めることで、利用者への周知徹底を通じた利用者保護を行うこととしている。

確かに、事業者による説明義務を通じて、利用者が正しい認識の下でサービスの提供を受けることができるようにすることは、利用者保護の在り方の一つではある。しかし、この仕組みは、事業者が説明を尽くせば、利用者はその内容を理解できることを前提とした上で、利用者による選択を通じて、適切な利用者保護を確保しようというものである。

しかし、サービス提供をこれから受けようというタイミングで、この事業者が、今日、明日にも破綻するかもしれないと真剣に考えている利用者は、通常、稀であろう。利用者資金の保全のような、いわゆるセーフティネットに対する利用者の関心が高まるのは、むしろ、事業者が破綻に瀕した後であることが想定される。だとすれば、説明義務を通じた利用者による選択が、本当に適切に機能するのか、筆者には疑問に思われる。

（３） 無権限取引（「なりすまし」など）への対応

例えば、ID、パスワードが盗まれ、本人に「なりすました」取引が行われるなどといった、いわゆる無権限取引は、送金サービス（資金移動業）などにおいても利用者保護上の重要な課題となっている。

金融制度 SG と決済・仲介法制 WG では、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作りの可能性について審議された。しかし、最終的には、事業者において利用者保護のための自主的な対応も進んでいることから、当面、統一的なルール整備は見送りとなった。ただし、利用者への「無権限取引が行われた場合の対応方針」の説明を、事業者に求めることで、利用者への周知徹底を通じた利用者保護を行うこととしている。

前述の利用者資産の保全ほどではないかもしれないが、無権限取引の問題についても、説明義務による利用者保護が、果たしてどこまで機能し得るのか、疑問が残る。確かに、事業者による自主的な取組みを尊重することは重要ではあるが、今後、さらなる事業者、サービスの新規参入が想定されることを踏まえれば、EU などに倣ってミニマム・スタンダードを定めておく必要はなかったか、事後的な検証が求められるだろう。

（４） 収納代行・代金引換等

収納代行や代金引換サービスも、送金サービスと類似の性質を有しているものと考えられる。しかし、これまで資金決済法などの規制は課されてこなかった。この点については、例えば、次のような説明がなされている。

- ① 収納代行サービス等が、債権者（商品・サービスを提供する事業者）に代わって、債務者（一般消費者）から代金を受領するにすぎない。

- ② 債務者（一般消費者）が一度、収納代行サービス等の事業者の代金を支払えば、重ねて債権者（商品・サービスを提供する事業者）から支払いを要求されることはないこと（二重支払の防止）など一定の利用者保護が図られている。

しかし、最近の情報・通信技術の進展などを受けて、例えば、いわゆる「割り勘アプリ」など従来型の収納代行・代金引換に取まらないサービスが出現しつつある。こうした状況を踏まえて、決済・仲介法制 WG 報告は、収納代行・代金引換について次のように整理する方針をまとめた。

（i）債権者が事業者である収納代行

資金決済法等の為替取引に関する規制の適用は見送る。

これは、例えば、従来型の大手コンビニや大手運送業者による代金引換など適切な利用者保護が図られているものについては、「これまでと同様の扱い」とする（新たな規制は課さない）ことを意図したものと言えよう。

（ii）個人間の収納代行

問題となった「割り勘アプリ」のようなサービスには、資金決済法等の為替取引に関する規制の適用を明確化する。

他方、いわゆる「エスクローサービス」については、引き続き検討課題とする。

（5）ポストペイサービス

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」のことである。こうしたポストペイサービスは、送金サービスの一種とはいえ、一時的に事業者が資金を立て替え、事後的に利用者から支払いを受けるという構造を有しているため、①銀行業、②資金移動業＋貸金業、③割賦販売法上の信用購入あっせん業（クレジットカード）のいずれかの資格が必要と考えられている。金融制度 SG、決済・仲介法制 WG での審議の対象となったのは、主に②の類型についてであった。

金融制度 SG では、立替えから支払いまでのタイムラグが短ければ送金サービス（資金移動業）のみの資格で十分との主張や、短期間とはいえ与信が行わ

れている以上、単なる送金サービスとは言えないとの反論など、活発な議論が行われた。最終的に、ポストペイサービスについては、原則、「決済」（送金サービス）と「信用供与」（融資、与信等）の二つの規制の対象となると結論づけられた。その上で、リスクに応じた規制の合理化を図る観点から、少額に限定したポストペイサービスを念頭に一定の規制を緩和する特例措置を検討する方向が示された。

これを受けて、決済・仲介法制 WG では、少額サービスについての規制の合理化が議論されたが、結局、合意に至らず、見送りとなった。なお、今後、「信用供与」の規制に関する審議の中で、改めて議論されることがあるかもしれない。

2. 金融サービス仲介法制

（1）新たな仲介業（新仲介業）の導入

金融制度 SG での議論も踏まえ、決済・仲介法制 WG は、複数業種をまたいだ商品・サービスをワンストップで提供することを可能とする新仲介業を導入することとされた。こうしたワンストップの仲介サービスを提供する仲介業者（プラットフォーマー）を念頭に置けば、所属制の下、同時に多数の金融機関に所属し、それぞれからの指導等を受け入れることは、現実的ではない。他方、単純に所属制を撤廃すれば、所属先金融機関が果たしている仲介業者の適切な業務運営の確保や、利用者に対する賠償責任（資力の確保）などの役割を誰が担うのか、という問題が生じることとなる。

こうした問題点を踏まえて、決済・仲介法制 WG では、新仲介業者には所属制を採用せず、その代わり、次のような取扱可能な商品・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方針が示された。

（i）取扱可能な金融サービス

新仲介業には、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との方針が示された。

具体的に新仲介業者が取り扱うことのできる商品・サービスの範囲については、いくつかの意見が併記されたが、外貨預金、デリバティブ預金、信用取引、デリバティブ取引、変額保険などを取扱対象から除外する案を中心に、その後、法律、政令、府令の整備が進められることとなった（後述）。

（ii）顧客資産の預託の受入れ禁止

新仲介業者が、その行う業務に関して顧客資産の預託受入れを行うことを禁止する。

ただし、例えば、資金移動業者等を兼業する新仲介業者が、資金移動業等の規制の下、顧客資産の保全が適切に図られている状態で、仲介業務に係る決済を併せ行うことは可能とされる。

（iii）財産的基礎

新仲介業者は、所属制を採用せず、顧客に与えた損害の賠償責任を（所属先の金融機関ではなく）自らが負うこととなる。そのため、新仲介業者の賠償資力の確保に資するよう、その事業規模に応じた保証金の供託等を求めることとされた。

（2）新仲介業の行為規制

（i）総論

決済・仲介法制 WG は、新仲介業者がいずれの分野において仲介を行うかにかかわらず、必要な規制（名義貸しの禁止、顧客に対する説明義務、業務運営に関する体制整備義務など）は共通して求めていくこととした。加えて、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こととされた。

（ii）顧客情報の適正な取扱い

新仲介業者は、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、下記①～③の間で用いたり、提供したりすること等が禁止される。

① 仲介行為を行う分野間

② 兼業業務との間

③ グループ会社等との間

(iii) 仲介業者の中立性

金融制度 SG においては、「仲介業者のインセンティブ」の問題が議論された。これは、例えば、一見、独立性のあるプラットフォーマーが、特定の金融事業者に偏らない多種多様な金融商品・サービスを取り揃えているように見えて、実は、報酬・利益（例えば、広告収入など）の多くを依存する金融事業者に利用者を誘導するように働きかけていることが疑われるケースなどを想定したものである。

決済・仲介法制 WG では、新仲介業者が報酬・利益をどこから受け取るのかについての制限は設けないこととされた。その代わり、下記の対応を求めることとされた。

① 金融機関から受け取る手数料等の開示

② 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新仲介業者の立場の顧客への明示

加えて、新仲介業者において「顧客本位の業務運営の原則」を踏まえた自主的な取組みが進められることが望ましいとされている。

(iv) 説明義務

新仲介業者には、（既存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、情報提供が求められる。なお、新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において、金融機関・新仲介業者のいずれかが十分な説明を行えば足りる（金融機関・新仲介業者の間での説明義務等の役割分担が可能）とされている。

その代わり、新仲介業者は、仲介を行うにあたって、書面交付や説明・情報提供に関して新仲介業者が担う役割を顧客に明示（役割分担を顧客に明示）することが求められる。

(3) その他

(i) 仲介業者が金融機関に及ぼす影響力（巨大プラットフォーマーなど）

巨大プラットフォーマーが、その強い影響力を金融機関に及ぼすようなケースについて、規制がどのように対応すべきか、も重要な論点の一つであった。しかし、決済・仲介法制 WG は、仲介業者が金融機関に支配的な影響力を及ぼすような懸念は、現時点では、大きくないとして、対応を見送る方針を示した。

さらに、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、今後、金融行政の観点からも必要な対応がありうるとしつつも、まずは競争法の適用により対処されるものとの考えを示した。

確かに、競争条件の公正性や優越的な地位の濫用からの利用者保護という観点からは、金融規制ではなく、競争法で対応することにも一定の合理性があるだろう。しかし、例えば、金融システムの安定やセーフティネットによる利用者保護の観点からは、競争法による対応では不十分ではないか、と筆者には危惧される。

(ii) 協会・裁判外紛争解決制度

金融規制の枠組みにおいては、法令だけではなく、自主規制等も重要な役割を果たしている。所属制の下では、仲介業者は、その所属先の金融機関を通じて、（その金融機関の）自主規制機関による自主規制を受けることとなる。新仲介業者は所属制を採用しないため、新仲介業者自身に係る自主規制機関、新仲介業者を当事者とする紛争解決手続を整備することとされた。その際には、必要に応じて既存の自主規制機関との連携・協力も必要とされている。

Ⅲ．金融商品販売法等改正法

決済・仲介法制 WG の報告を受けて、2020年6月5日、「金融サービスの利用者の利便の向上及び保護を図るための金融商品の販売等に関する法律等の一部を改正する法律」（改正法）が参議院本会議で可決・成立し、12日に公布さ

れた。

新仲介業者に関わる事項については、金融商品の販売等に関する法律（金融商品販売法）、決済法制に関わる事項については、資金決済法などの改正が行われている。ただ、政令、内閣府令に委任されている事項も多く、制度の全貌は、政令や内閣府令の制定を待たなければならない。

そうした中、国会審議の過程で、衆議院財務金融委員会において17項目、参議院財政金融委員会において19項目に上る附帯決議が行われていることは、いわゆるフィンテックの進展や利用者保護の在り方を中心に、今回の改正に対する関心の高さを示すとともに、今後の具体的な制度整備などにも影響を及ぼすことが予想される。

1. 金融サービス仲介業の創設

（1）「金融商品の販売等に関する法律」から「金融サービスの提供に関する法律」に

改正法は、「金融商品の販売等に関する法律」（金融商品販売法）を改正し、「金融サービスの提供に関する法律」（金融サービス提供法）に改称した上で、新たな業種として「金融サービス仲介業」を創設することとしている。金融商品販売法は、これまで（業者の）説明義務違反に対する損害賠償責任を中心とした、販売・勧誘に関する「民事ルール」としての性質が強かった。これが、「金融サービス提供法」への改称に伴い、「金融サービス仲介業」を規律する「業法」としての性質を強めることとなるように筆者には思われる。

（2）金融サービス仲介業の定義、業務範囲等

改正法では、新仲介業を「金融サービス仲介業」と呼び、次の①～④のいずれかを業として行うことと定めている。

- ① 預金等媒介業務
- ② 保険媒介業務
- ③ 有価証券等仲介業務
- ④ 貸金業貸付媒介業務

言うまでもなく、①が銀行業、②が保険業、③が金融商品仲介業、④が貸金業についての仲介業務ということになる。

加えて、情報通信技術を利用して金融サービス仲介業務（電子金融サービス仲介業務）を行う金融サービス仲介業者は、例えば、財産的基礎、過去の処分履歴、（外国法人の場合）日本における代表者などに関する一定の要件の下、⑤電子決済等代行業を行うこともできるとされている。

他方、①～④に該当するものであっても、「顧客に対し高度に専門的な説明を必要とするものとして政令で定めるもの」は、金融サービス仲介業者は取り扱うことができないとされている。金融サービス仲介業において、具体的にどのようなサービス・商品が、取扱可能／不可となるか、法案提出段階では、金融庁は次のようなイメージを抱いていた模様である。

図表7-7 想定される金融サービス仲介業者の取扱可能／不可商品のイメージ

	銀行	証券	保険
取扱可能	普通預金、住宅ローン	国債、上場株、投資信託	傷害、旅行、ゴルフ
取扱不可	仕組預金	非上場株、デリバティブ	変額、外貨建

〔出所〕金融庁「金融サービスの利用者の利便の向上及び保護を図るための金融商品の販売等に関する法律等の一部を改正する法律案説明資料」（2020年3月）p.4

金融サービス仲介業には所属制が採用されないため、取扱可能な商品・サービスの限定などにより利用者保護を図るべきことが、金融制度 SG や決済・仲介法制 WG でも議論されていた。国会審議でも、この問題に対する関心は高かった模様であり、附帯決議でも、「当初は日常生活に定着しているなど高度な説明を要せず、顧客に分かりやすい金融商品・サービスに限定」することを求め、その後、「国民の金融リテラシー及び技術進展など環境の変化に応じて」見直すように求めている。

取扱可能商品・サービスの問題に加えて、附帯決議が「既存の業態の店舗網や雇用が過度に失われることがないように留意すること」を求めていることも注目される。

（３） 金融サービス仲介業の参入規制

金融サービス仲介業者については「登録制」が採用されている。すなわち、金融サービス仲介業を営むためには内閣総理大臣の登録を受けなければならない。

登録に当たっては、保証金の供託等が義務付けられている。これは、金融サービス仲介業には所属制がとられないことから、利用者被害等が生じた場合に委託元の金融機関ではなく、金融サービス仲介業者自身が損害賠償義務を負うこととなるケースを想定した損害賠償資力確保の観点からである。

具体的な金額の水準は政府令に委任されているが、国会の附帯決議では、顧客保護とイノベーションの促進（これはフィンテック・ベンチャーなどの参入を容易にすることが想定されているものと考えられる）の両立を図るような、適切な水準の設定等を求めている。

（４） 金融サービス仲介業の規制

改正法は、金融サービス仲介業者が取り扱うサービスの分野に応じた各種の規制を整備している。その主な内容を示すと次の通りである。

図表7-8 改正法の要点

共通の規制	誠実義務、金融サービス仲介業務に関して（金融機関などから）受け取る手数料・報酬等情報の提供、重要事項の説明義務、利用者情報の適正な取扱い、利用者財産の受入れ禁止、帳簿書類の作成など
銀行分野の規制	情実融資の媒介の禁止など
証券分野の規制	インサイダー情報を利用した勧誘の禁止、損失補填の禁止、顧客注文の動向等の情報を利用した自己売買の禁止など
保険分野の規制	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など

〔出所〕改正法を基に大和総研金融調査部制度調査課作成

これは金融サービス仲介業の規制につき、決済・仲介法制 WG 報告が「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」とするよう求めていたことを受けて、改正法でも、共通の規制を定めた上で、その取り扱う商品・サービスに応じて、銀行法、金融商品取引法、保険業法を準用する構成としたものと考えられる。

金融サービス仲介業の規制に関して、国会の附帯決議は、適合性原則、説明義務、顧客情報管理などを取り上げ、オンラインと対面、新しい金融サービス仲介業と既存業態との間で、顧客保護の水準に差が生じないように求めている。特に、顧客情報の取扱いに関して、第三者への提供の際に必要とされる本人の同意について、顧客がその内容を十分に理解し、顧客の真意が適切に反映されるように求めていることは重要である。そのほか、手数料・報酬等情報の提供に関連して、手数料・報酬に限らず、金融機関との委託関係・資本関係の有無などの情報開示を求めている点も注目される。

（５） 監督，自主規制など

改正法は、金融サービス仲介業者について、当局による監督、自主規制機関（認定金融サービス仲介業協会）、裁判外紛争解決制度（ADR）、有価証券等仲介業務を行う場合の外務員制度などに関する規定を定めている。

国会の附帯決議では、法令と自主規制との連携が求められているほか、参議院財政金融委員会では、特に、「現行制度と比べて利用者保護に不足が生じることがないように」求めている。

2. 決済法制の見直し

改正法は、資金移動業を次の3つの類型に再編することとしている。

図表7-9 資金移動業の3つの類型

	第一種（高額類型）	第二種（現行類型）	第三種（少額類型）
参入規制	認可制	登録制	
送金上限額	上限なし	少額として政令で定める額（100万円（現状維持）の予定）	特に少額として政令で定める額（数万円程度を想定）

利用者資金の受入れ	具体的な送金指図がある場合のみ受入れ可（ただしに送金）	送金上限額を超える場合、送金と無関係な資金は払い出す	政令で定める額を超える額の受入れ不可
利用者資金の保全方法 （履行保証金の供託等）	①供託、②保証、③信託 （※①②③の組合せも可）		左記①～③に加え、 ④分別預金も可 （④は要外部監査）
保全額の算定方法	営業日ごとに算定	週1回以上算定	

〔出所〕改正法、金融庁「金融サービスの利用者の利便の向上及び保護を図るための金融商品の販売等に関する法律等の一部を改正する法律案説明資料」（2020年3月）などを基に大和総研金融調査部制度調査課作成

国会の附帯決議では、加えて、利用者資金の保全に関連して「金融システムの安定性」確保についても言及されている。資金移動業を通じた資金決済が多様化し、拡大することが、金融システムにどのような影響を及ぼすかは、今後、重要な論点となるだろう。

（1）収納代行

改正法は、次の収納代行につき、為替取引に該当することを明記した。

金銭債権を有する者（受取人）からの委託、受取人からの金銭債権の譲受けその他これらに類する方法により、当該金銭債権に係る債務者又は当該債務者からの委託（2以上の段階にわたる委託を含む）その他これに類する方法により支払を行う者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、当該受取人に当該資金を移動させる行為（当該資金を当該受取人に交付することにより移動させる行為を除く）であって、受取人が個人（事業として又は事業のために受取人となる場合におけるものを除く）であることその他の内閣府令で定める要件を満たすもの

これは、いわゆる「割り勘アプリ」を念頭に、一定の収納代行が資金移動業に該当し、資金移動業登録などが必要であることを明らかにするものである。他方、例えば、宅配業者の代金引換やコンビニの収納代行、いわゆるエスク

ローサービスなどは、規制の適用対象外（つまり現状維持）とする方針が示されている⁸⁾。

国会の附帯決議は、収納代行の実態把握を継続し、利用者保護の観点から制度整備等の在り方について引続き検討を求めている。収納代行に対する規制は、改正法が最終的な結論となるわけではなく、今後も、なお議論が続くものと思われる。

（２） 前払式支払手段（プリペイドカード等）に関する規定の整備

改正法は、前払式支払手段発行者に対して、次のような規定を定めている。

- ① 前払式支払手段発行者に対して、内閣府令で定めるところにより、前払式支払手段の利用者の保護を図り、及び前払式支払手段の発行の業務の健全かつ適切な運営を確保するために必要な措置を講じることを義務付ける。
- ② 前払式支払手段発行者に対して、前払式支払手段発行業務の一部を第三者に委託した場合、内閣府令で定めるところにより、業務委託先に対する指導その他の当該業務の適正かつ確実な遂行を確保するために必要な措置を講じることを義務付ける。
- ③ 内閣総理大臣が、前払式支払手段発行者の前払式支払手段発行業務の健全かつ適切な運営を確保するために必要があると認めるときは、その必要の限度において、業務改善命令を行うことを可能とする。（改正前においては、利用者の利益を害する事実があると認めるときに、利用者の利益の保護のために必要な限度において、業務改善命令を行うことができたとされていた。）

細目は、内閣府令に委ねられているが、基本的には、前記Ⅲ 1（２）で紹介した決済・仲介法制 WG の提言の内容を踏まえて、制度の整備が行われるものと思われる。

国会の附帯決議は、具体的な制度整備に当たって、サービスの提供実態や利用状況を把握して、利用者保護が十分に図られるよう求めている。

3. 施行日

これらの改正項目についての施行日を整理すると次の通りである。

図表7-10 改正項目の施行日

項目	施行日
1. 金融サービス仲介業の創設	公布日から起算して1年6月以内
2. 決済法制の見直し	公布日から起算して1年以内

〔出所〕改正法附則を基に大和総研金融調査部制度調査課作成

IV. 残された課題

議論の開始から約3年を経て、決済、金融サービス仲介分野について、「金融」と「非金融」を隔てる「壁」が溶解する中、新たな「秩序」が整備されることとなった。今後、利用者保護を通じた「安心・安全」の下、イノベーションを通じた新たな金融商品・サービスの提供が進められることを期待したい。しかし、その一方で課題も残されている。

第一に、当初の「機能別・横断的な金融規制の再構築」という理念の姿が見えなくなってしまったことが指摘できる。確かに、現実問題として、実務にとってプライオリティの高い分野から、順次、制度の見直しを進めていくこと自体は、合理的な制度改革の進め方であると言えるだろう。しかし、制度改革全体のロードマップを示し、現時点の進捗状況を確認しながら進めることが、その前提である。

今回の一連の改革において、当初、打ち出された理念（「機能別・横断的な金融規制」）は、チャレンジングではあるが、先の見通せない新しい時代に相応しい「秩序」であったと考えられる。そして、その入り口として決済・仲介法制の整備を進めたことも妥当であっただろう。しかし、残念ながらその後のスケジュールは、未だに見えてこないのである。

先の見通せない新しい時代への対応という意味では、以前にも暗号資産（仮

想通貨）及び暗号資産交換業を巡る規制の議論があった。当初、新しい決済手段として規制の枠組みを整備したところ、実際には投機の対象として普及し、さらには顧客資産の外部流出等が発生し、大幅な規制の見直しが必要となった。

将来の発展が予想される新しい商品・サービスが、安心・安全なサービス提供を利用者が享受しつつ、健全な成長を遂げることができるように、フォワードルッキングに規制を整備することは、言うまでもなく、大変な難事業である。その意味では、最終的に大幅な規制の見直しが必要となったとしても、そのこと自体を結果論で批判することは妥当ではない。

むしろ、重要なことは、不測の事態が起きたときに、迅速に対応できる態勢を予め整えておくことであろう。そのためには、当局が、事業者の状況を適時・適切に把握できる仕組みを構築することが不可欠である。具体的には、規制そのものはプリンシプル・ベースとして、実務上の対応は各事業者に委ねるとしても、幅広い事業者の活動を、登録制であれ、届出制であれ、当局の目の届くところに置くことが肝要であると考えられる。

しかし、今回の改正においても、一部の事業は、利用者被害等の立法事実がないことや、当局の監視下に置くこと自体がサービスの提供をストップさせることなどを理由として、金融規制の枠外に残されることとなっている。もちろん、高度な政策的判断が必要な場面があり得ることは理解できるものの、「同一の機能・リスクには、同一の規制」という理念が不徹底となったことに筆者は一抹の不安を覚える。

さらに、決済法制を見直す上で、重要な視点である「金融システムの安定」が今回の一連の見直しの中で、十分に論じられなかったことも懸念材料である。確かに、現時点においては、新たな決済サービスが資金決済に占める割合は、それほど大きくないかもしれない。しかし、世界的にはデジタル通貨やステーブルコインなどを巡る議論が活発に行われ、わが国においても新型コロナウイルス感染症対応としてキャッシュレス化の促進が求められている。そうした中、新しい決済サービスが「金融システムの安定」に与える影響を考えるべ

き時期は、既に到来しているように思われる。

最後に、今回の決済・仲介法制の見直しの金融商品取引業にとっての示唆を考えてみたい。

旧証券取引法から金融商品取引法への一大転換を先行して経験した金融商品取引業にとっては、「投資」分野に限定されたものではあるが、「機能別・横断的な金融規制」という考え方自体は決して目新しいものではないだろう。むしろ、金融商品取引法の考え方を、「投資」分野から全金融分野に拡大する動きと捉えれば、金融商品取引業にとっては大きな好機ととらえることも可能であろう。

その一方で、新しい金融サービス仲介業が証券分野を扱う場合、実質的に新たな金融商品取引業の一類型が出現することとなる。すなわち、有価証券の売買等の媒介は、金融商品取引業、金融商品仲介業、金融サービス仲介業と、3種類の業種で取り扱われるという複雑な仕組みが出来上がることになる。利用者保護の観点からは、誤解・混乱の防止が最重要課題となるが、そのためには取引を行う金融事業者が法律上、どの業種に該当する場合でも、「同一の機能・リスクには、同一の規制」が確保されることが不可欠だと筆者は考えている。

そうしたミニマム・スタンダードが整備された上で、金融事業者として、自身のビジネスモデルを踏まえて、どの業種を選択するかの判断が必要となる。また、金融商品取引業者としては、金融サービス仲介業者は、潜在的な競争相手であると同時に、自身の販売チャネルの多様化や、新たな利用者層へのアクセスに繋がる可能性を有した、潜在的な協力相手でもある。自身のビジネス戦略を踏まえ、どの金融サービス仲介業者とどのような関係を構築していくか、を検討することが考えられるだろう。健全な競争と協力関係を通じて、投資のすそ野の拡大と市場の活性化が実現することを期待したい。

「決済」分野の見直しは、直接的には為替業務を行う銀行業への影響が大きく、それと比較すれば金融商品取引業への影響は限定的かもしれない。しかし、金融商品取引も決して資金決済と無縁ではない。金融商品取引業として、

新たな決済サービスとどのように付き合っていくのかを検討することは、新たな時代の金融商品取引業のあり方を考える上で、重要であると考えられる。

<注>

- 1) 金融審議会「金融制度スタディ・グループ中間整理」p.22
- 2) 金融審議会「金融制度スタディ・グループ中間整理」p.22
- 3) 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 p.20
- 4) 平成31年4月22日開催金融制度スタディ・グループ（平成30事務年度第10回）議事録（https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/seido-sg/gijiroku/20190422.html）。
- 5) 平成21年4月14日第171回国会衆議院財務金融委員会議録第15号、与謝野財務大臣・国務大臣（金融担当）（当時）答弁。平成22年2月23日金融庁「コメントの概要及びコメントに対する金融庁の考え方」（「平成22年金融庁の考え方」）No.63、64も参照（<https://www.fsa.go.jp/news/21/kinyu/20100223-1/00.pdf>）。
- 6) 「平成22年金融庁の考え方」No.60。平成21年4月14日第171回国会衆議院財務金融委員会議録第15号、与謝野財務大臣・国務大臣（金融担当）（当時）答弁も参照。
- 7) 例えば、平成30年10月25日開催金融審議会「金融制度スタディ・グループ」（平成30事務年度第2回）、一般社団法人日本資金決済業協会提出資料「資金決済業（前払式支払手段の発行の業務及び資金移動業）を巡る最近の動向と課題」p.12（https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/seido-sg/siryou/seido_sg30-2.html）。
- 8) 金融庁「金融サービスの利用者の利便の向上及び保護を図るための金融商品の販売等に関する法律等の一部を改正する法律案説明資料」（2020年3月）p.10。

<参考文献>

- 金融審議会金融制度スタディ・グループ [2018]「金融制度スタディ・グループ中間整理」（2018年6月19日）
- 金融審議会金融制度スタディ・グループ [2019a]「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」（2019年1月16日）
- 金融審議会金融制度スタディ・グループ [2019b]「『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）
- 金融審議会 [2019]「『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）
- 金融審議会「金融制度スタディ・グループ」各回資料
- 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」各回資料