

# 資金決済に関する制度整備について

高橋 康文

## 一、はじめに

本稿は、昨年一二月の日本証券経済研究所における講演を基に、資金決済に関する制度整備について、金融審議会における論点を紹介するとともに、第一七一回国会に提出された「資金決済に関する法律案」の概要を紹介するものである。なお、金融審議会報告書で記述されている意見以外の意見は筆者の個人的見解である。

## 二、決済システムの強化

決済システムは金融・資本市場を支え、一国の経済活動を支える重要な社会的基盤であり、我が国金融・資本市場の国際競争力を高めるにはその強化が不可欠である。これまで、安全性や効率性の向上を目指してシステムの高度化やペーパーレス化などの措置が講じられてきたが、利便性の向上やリスク管理の強化などについて指摘があるように、決済システムの強化は引き続き重要な課題

と考えられる。

平成一九年一二月に金融庁が公表した「市場強化プラン（金融・資本市場競争力強化プラン）」においても、「信頼と活力のある市場の構築」の一つの方策として、「安全かつ効率的で利便性の高い決済システム等の構築」が目標に掲げられている。<sup>(1)</sup> なお、決済システムの強化には、当然に証券決済システムの強化が含まれ、STP (Straight Through Processing) の推進等さらに取り組むべき課題があるが、本稿では資金決済システムに限定するものである。

資金決済が円滑に営まれる組織的な仕組みは「資金決済システム」と呼ばれるが、個人、企業の当事者間で行われるリテールの資金決済と、銀行間で行われる資金決済の階層的な構造となつてゐる。通常、資金決済システムという場合、金銀システム（全国銀行データ通信システム）等の銀

行間の資金決済がイメージされ、「市場強化プラン」でも、銀行間の資金決済を資金決済システムとしている。しかし、リテールの資金決済も資金決済システムを構成するものであり、その安全性、効率性、利便性の向上が必要である。

リテールの資金決済については、情報通信技術の革新やインターネットの普及等によって、近年、コンビニエンス・ストア等における収納代行サービスが拡大しているほか、プリカ法（前払式）の規制等に関する法律の適用が及ばないプリペイド・サービスや、電子マネーと称される多様なサービスが普及している。いわゆるポイント・サービスについても、従来の値引き・景品にとどまらず、決済手段として利用の拡がりを見せている。今後の情報通信技術の発達によつてさらに新しい決済に関するサービスが登場することも考えられる。

このように資金決済を巡る環境が変化している中で、平成元年に、テレホンカードの普及を背景にその利用者の保護を図るべく旧商品券取締法が現在のプリカ法に改正されたほかは、リテールの資金決済に関する制度整備は進展をみていない。<sup>(2)</sup> 「市場強化プラン」においては、「リテール決済」について「利用者保護、決済システムの安全性・効率性・利便性の向上やイノベーションの促進の観点から、その制度的枠組みのあり方について検討を進め、平成二〇年春頃より金融審議会での審議を開始する」とされた。これを踏まえ、「決済に関するワーキング・グループ（決済WG）」が金融審議会金融分科会第二部会の下に設けられ、本年一月に同部会にその報告が行われたものである。<sup>(3)</sup>

### 三、決済WGにおける論点

資金決済に関し制度整備を図る際には、サービス内容の違いに応じ、同様のサービスに対して同様の制度（規制）とすることが必要と考えられる。他方、サービス内容の違いによって規制の様相が大きく異なることとなれば、サービスの提供にバイアスを生じさせるおそれもある。このため、種々のサービスを広く視野に入れ、大括りに捉えることが必要と考えられる。

また、既存の制度との整合性を考慮する必要がある。資金決済に関しては、銀行法の「為替取引」、「預金」、出資法（出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律）の「預り金」、プリカ法の「前払式証券」などとの関係が問題となり得る。<sup>(4)</sup> さらに、資金の移動についてはマ

ネー・ローンダリング（マネロン）防止など不正防止がより重要性を増している。

以上を踏まえ、決済WGにおいては、主として資金を預かる観点から「前払式支払手段」<sup>(5)</sup>（及びこれに関する「ポイント・サービス」と、主として資金を移動する（為替取引）の観点から銀行と同様の為替取引である「資金移動サービス」（及びこれに関する収納代行等の「その他の資金を移動するサービス」）の二つに大別して議論が進められた。

#### 四、前払式支払手段

##### (1) 前払式支払手段と電子マネー

「電子マネー」と称されるものが多数あり、「マネー」や「電子マネー」とは何かを考えた上で制度整備を図るアプローチもあるが、決済WGにお

いては「電子マネー」は直接の論点とはされていない。

しかし、現金、銀行預金以外の電子的に利用される支払手段を念頭に置き、発行者が、①現金、銀行預金等の財産的価値を受け取って発行するもの（対価を受けて発行するもの）と、②対価を受けずに発行するものに区分し、議論が行われている。

①についても種々の区分があり、以前に電子マネーに関する議論が行われた際には、Mondexのように発行者が関与することなく転々流通する、いわゆるオープンループ型が想定されていた。しかし、現在、日本で電子マネーと称され、広く普及しているもの（Edy、Suica等）は、特定の加盟店で利用が可能であり、加盟店で利用されると発行者から加盟店に対して支払が行われる、いわゆるクローズドループ型であって、前払式支払手

段に当たると考えられる。また、②がいわゆるポイントに当たると考えられる。

## (2) サーバ型前払式支払手段

現行のプリカ法は、紙・ICチップ等の有体物に金銭的価値が記録されているものを対象としている。このため、商品券や、プラスチック・カードにICチップが搭載されているものはプリカ法の対象となり、発行者には半期毎に未使用発行残高の二分の一以上について供託等を行う義務等が課される。これに対し、交付される物に金銭価値が記録されていないもの、例えば、金銭的価値が発行者が管理するサーバに蓄積されているもの（サーバ型前払式支払手段）はプリカ法の対象とならない。しかし、サーバ型前払式支払手段であっても、ギフト・カードといわれるもののように外観がIC型のものと同様にならないため利用者に

区別がつかず、利用者保護上問題が生じるおそれがある。また、同様の機能を果たしながら、一方には供託等の義務があり他方には義務がないのは事業者間でアンバランスが生じかねない。

## (3) 前払式支払手段の換金・返金

前払式支払手段については、利用者が加盟店等で利用を行うまで発行者に資金が滞留する。プリカ法では、利用者保護の観点から前払いされた資金の保全について供託等の規定の整備が行われているが、換金・返金<sup>6)</sup>については規定がない。事業者は、一般的に事業上の都合から換金を行っていないと考えられるが、自由な換金が行われれば出資法の「預り金」との関係が問題となり得る。

前払式支払手段については、利用者に、財・サービスの代金債務の弁済に充てるため前払いをしているとの認識があるとすれば、預り金と誤認

されるおそれは低いと考えられる。また、趣旨に反する不適当な利用（例えば、財・サービスの提供は二の次で、額面金額以下で販売し額面金額で換金することを主たる目的にして前払式支払手段を發行する等）を防止できれば出資法との関係では問題は少ないと考えられる。

利用者の利便のため、発行者に換金を義務づけることも考えられるが、要求払預金と同様の機能を持つとの懸念や取り付けに似た事態が生じるおそれもあり、厳格な監督が必要とも考えられる。この点、EUでは、電子マネーについて換金を義務づけた上で、発行者に対し銀行並みの規制を設けている。

前払式支払手段の換金は、出資法との関係よりも為替取引との関係においてより問題となる。たとえば、現在、「Edy to Edy」のような、利用者間の金額の移転（記録の付替え）が行われてい

る。商品券の贈与が禁止されていないことからこれと同様とされるが、記録の付替えと換金が併せて行われる場合には、資金を移動するサービス（為替取引）を行うことが可能となるため、換金が行われないことが前提となっていると考えられる。

#### (4) 利用可能額

現在、プリカ法には、大口、小口の区分や利用可能額の上限はない。ただし、事業者によって自主的に上限が設けられ、多くのものは二万円、五万円などの少額が設定されている。これは利用者のニーズや不安を反映するものである一方、事業者のリスク管理によるものと考えられる。しかし、今後の前払式支払手段の利便性の向上、利用範囲の拡大などを考えれば、制度上大口の利用が可能であることは、利用者保護の問題だけでは

く、実質的な送金手段ともなり得るため為替取引やマネロン等との防止の関係でも問題になると考えられる。

(5) その他の利用者保護等の仕組み

このほか、自家型の前払式証券の発行は届出制、第三者型<sup>(7)</sup>のものは登録制、未使用発行残高の二分の一以上の資産の保全などの現行のプリカ法の枠組みについても検討し、必要な制度改善を行うことで、利用者保護と、事業者負担（利便性への影響）とのバランスを図る必要がある。

検討すべき点として、資産保全の程度や、保全された資金の返還手続に係る記録の読取り、システムの安全対策、発行停止手続、表示・周知義務などが考えられる。

## 五、ポイント・サービス

(1) 利用者保護等

ポイントには、財・サービスの販売金額の一定割合に応じて発行されるものや来場や利用ごとに一定額が発行されるものがあるなど、その発行の仕方が多種多様であり、景品への交換、商品の割引購入、プリカや現金・預金債権の取得等を行えるなど、その利用によって得られるものも多種多様である。

ポイントは、その利用によって財・サービスの提供を受けることができる点で前払式支払手段と共通するが、発行者が財産的価値（対価）を受け取らずに発行を行うという点で異なると考えられる。景品・おまけとして無償で発行（付与）されるものであればプリカ法の対象とならないが、有

償で（対価を受け取って）発行されるものであれば、ポイントと称されていてもプリカ法の対象となる。<sup>(8)</sup>

しかし、財・サービスの購入等に際して利用者はポイントの獲得・利用を考慮していることから無償で発行されているとしてよいか、仮に無償で発行されているとしても、ポイントが広く普及している現状では、交換比率や有効期限の一方的な変更やポイント発行者の倒産に対し、ポイント保有者の保護を図るべきではないかとの考え方がある。これに対し、ポイントはあくまで無償で発行されているもので、事業者による自主的なルールでの対応で十分であり、規制は不要とする考え方もある。

## (2) ポイント交換等

ポイントについては、電子的に発行・管理され

ることで、ポイント同士の交換を行うサービスが提供されるなど、景品交換等に利用されるに止まらず、決済手段（支払手段・交換手段）として利用される機会が増えている。

通常無償で交付されるポイント(a)、(b)がある場合に、ポイント(a)をもって、発行者に他のポイント(b)に交換を請求することを想定した場合、<sup>(9)</sup>(a)が(b)に交換されるとしても、利用者は引き続き無償で(b)を得ており、(b)は無償で発行されているとの考え方がある。これに対し、(b)の発行者は通常(a)の発行者から対価を得ていること、利用者は財産的価値である(a)を手放して(b)を得ていることから、(b)は対価を得て発行されているとの考え方もある。

また、対価性がなくとも、ポイントの決済手段としての機能が問題となり得る。<sup>(10)</sup>この点、ポイントは顧客囲い込み等の目的のために発行されるも



のであり、適切な会計処理の下で合理的な企業行動がとられれば、過度な発行が行われ高い流通性・汎用性が生じることは考えにくいとの考え方がある。他方、当事者が想定しない形で高い流通性・汎用性が生じ得る場合も考えられ、交換手段としての性格が強まるのであれば、それに応じた利用者保護等の制度整備の必要があるとの考え方もある。

## 六、為替取引に関する規制

### (1) 資金移動サービス（銀行以外の者が行う為替取引）

現在、銀行法によって、為替取引<sup>11)</sup>は銀行のみが行える独占業務とされ、銀行以外の者が行うことは認められていない。この規制によって、利用者（支払人、受取人）の保護が図られるだけでなく、

資金の受渡しの確実性が保たれることで為替取引の安全性が確保され、社会的なインフラとして機能し、さらにマネロン防止や地下銀行の摘発などの不正防止に寄与していると考えられる。しかし、この規制が過度に及べば、決済に関する新たなサービスの提供を妨げるおそれがある。また、銀行による決済に関するサービスに対する不満（営業時間が短い、海外送金手数料が高い等）も指摘されている。

例えば前払式支払手段がネット上の店舗など多くの店舗で利用され、多種多様な財・サービスの支払に利用されているように、銀行の為替取引による資金決済（支払）と、銀行以外の者による決済に関するサービスとの実質的な差異は縮まっており、情報通信技術等の発達により一般の事業者が為替取引を容易に行いうる状況が生じていると考えられる<sup>12)</sup>。さらに、銀行以外の者が為替取引を

行うこと（資金移動サービス）が可能となれば、銀行と他の事業者との競争によって利用者の利便性につながり、より良いサービスの提供、イノベーションの促進も期待されると考えられる。このため、新たに、銀行以外の者が為替取引を行うこと（資金移動サービス）を認めることが論点とされたものである。

資金移動サービスを認めることが、利用者の保護に反したり、社会的な混乱を招いたり、資金決済システムの脆弱化につながってはならない。そこで、資金移動サービスを認める場合には、資金決済システムの安定性や信用秩序への影響等を検討する必要がある。

銀行は、預金を取り扱い、部分準備制度の下で信用創造を行っていることから、原則として兼業が禁止されるなど強い監督が必要とされる。しかし、資金移動サービスを提供する事業者が、預金

を取り扱わず、利用者から受け取り事業者に滞留している資金の全額についてその保全が図られるのであれば、利用者保護が図られ、破綻時の社会的影響も限定的であり、また、他の業務のリスクが資金移動サービスに波及するおそれもない。この場合、銀行並みの規制は不要と考えられる。兼業が許され、為替取引と他の事業とを併せて行うことができれば、決済に関するサービスの向上（利用者利便の向上）につながることも期待される。

ただ、資産保全の仕組みとして安全資産運用や倒産隔離の措置を講じるとしても、実効性がなければ利用者保護に反し、資金決済システムへの影響も懸念される。この点、資金移動サービスが少額の利用である場合や、資金移動サービスが銀行による為替取引とは異なる仕組みで行われるものとの認識が定着すれば、そのような影響は小さい

とも考えられる。

このほか、資金移動サービスには、為替取引について課せられるマネロン規制等の所要の規制が課されるのは当然と考えられる。

欧米では、為替取引に相当する送金は銀行の独占業務ではなく、銀行以外の者も免許等を受けて送金業を行うことができる。送金業者は、原則として利用者から受け取り滞留している資金の全額について安全資産への運用等が義務づけられており、マネロン規制等の規制を受けている。この資産保全義務を中心に、兼業が認められるなど銀行よりも軽い規制によって送金業が認められている。

## (2) 収納代行サービス等

収納代行が何であるか確たる定義はないが、コンビニエンス・ストア（コンビニ）でのサービス

を念頭に置けば、電気料金など財・サービスの提供に伴い生じた債務の支払について、事業者（収納代行業者）が債権者（依頼人）から依頼を受け、各店舗において債務者（支払人）から支払資金を受領し、それをいったん本部において取りまとめ、本部から依頼人に対しとりまとめた資金の送付を行うことが考えられる。

コンビニの収納代行については、多くの場合、取扱金額に上限が設けられ、小口の支払に利用されている。銀行送金に比べ営業時間が長い等の利便性からその利用が拡大しており、主なコンビニの収納代行の件数は銀行の為替取引の半数に達している。また、受け取った代金を依頼人へ送付するまで事業者に滞留する資金の額が数百億円規模に達し、地方銀行レベルに達している例もある。

収納代行は、当初はコンビニにおける公共料金の収納など限定的なサービスとして開始された。

しかし、最近は、依頼人が公共機関に限定されず各種の事業に拡がっている。また、収納代行業者もコンビニに限定されず、比較的小さな規模の事業者も参入している。収納代行業者に滞留する資金の額が大きな例だけでなく、滞留する期間が一ヶ月を超える例もある。滞留する資金について倒産隔離等の資産保全が行われる場合は多くないと考えられるが、これまでのところ大きな事故報道は見受けられない。

判例<sup>13)</sup>に照らせば収納代行は為替取引に該当する可能性があり、収納代行に法的安定性を付与するため、収納代行為を為替取引に該当すると整理した上で、利用者保護等に欠けることがない収納代行については銀行法が及ばないよう制度整備を図ることが適当との考え方があつた。これに対し、収納代行はおよそ為替取引に該当しない等の理由から制度整備は不要との考え方があつた。

このほか、運送業者が行っている代金引換（代引き）や、携帯電話会社等が行う回収代行などのサービスがある。財・サービスの提供に伴い生じた債務の支払のための資金の移動を仲介する仕組みである点で、収納代行と同様に、為替取引との関係が問題となり得る。

## 七、金融審議会第二一部会報告

本年一月、金融審議会第二部会が開催され、決済WGの報告及び銀行間の資金決済に関する議論が行われ、同月に報告書（「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<sup>14)</sup>）が取りまとめられた。

リテールの資金決済に関しては、決済WGでは、すべての論点について集約を図ることが困難であつたため、共通した認識が得られた事項につ

いては実務面での検討を深め制度整備を図ること、共通した認識を得ることが困難であった事項については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ている。

概ね共通した認識が得られた事項としては、サーバ型前払式支払手段について紙型・IC型のもと同様に取り扱う制度整備を図ること、銀行のみに許されている為替取引を他の事業者が行うこと（資金移動サービス）を認めること等があげられる。共通した認識を得ることが困難であった事項としては、ポイント・サービス、収納代行サービス等があげられる。

銀行間の資金決済に関しては、現在、公益法人（銀行を構成員とする特例民法法人である東京銀行協会）により資金清算が行われているが、その運営やガバナンスのあり方等についての指摘があること、米国サブプライム・ローン問題に端を發

した国際金融・資本市場の動揺が続いている状況の下、国内外の決済システムに関しても相互依存関係が一段と強まっており、諸外国でも決済システムに関する制度整備の検討が行われていることから、銀行間の資金決済について適切な監督等を行うため制度整備を図ることが必要とされている。

## 八、資金決済に関する法律案の

### 概要

金融庁においては、金融金議会第二部会報告書を踏まえた検討が行われ、「資金決済に関する法律案」が本年三月に国会に提出された。

その概要は次のとおりである。

(1) 前払式支払手段

- ・ 現行のプリカ法を廃止するが、現行の制度内容と同様のものを規定する。
- ・ 紙型、IC型に加え、サーバ型前払式支払手段を適用対象とする。
- ・ 自家型の発行者は届出制、第三者型の発行者は登録制とする。
- ・ 前払式支払手段の発行者は基準日（三月末、九月末）における未使用残高が基準額を超える場合に、未使用残高の二分の一以上の額について資産保全を義務づける。資産保全の方法として、現行の供託、銀行等の保証のほか、信託会社等への信託を加える。
- ・ 現行は報告徴求のみである自家型発行者に対する監督について、立入検査等の監督規定を整備する。
- ・ このほか、一定の要件を満たす銀行等が前払式

支払手段を発行する場合には資産保全の義務を免除するなど、所要の規定の整備を行う。

(2) 資金移動

- ・ 銀行以外の事業者が、登録を受けることにより為替取引（少額の取引に限る）を行うこと（資金移動業）ができる。
- ・ 登録の要件は、業務体制・法令遵守体制が整備されていること、業務の遂行に必要な財産的基礎があること、処分歴がないこと等とする。
- ・ 登録を受けた事業者（資金移動業者）に、各営業日において資金移動業者に滞留している資金の額及び利用者への還付手続に関する費用の額の合計と同額以上の資産保全を義務づけ、保全すべき最低限度額を設ける。
- ・ 資産保全の方法は、供託・銀行等の保証か、信託会社等への信託のいずれかとする。

- ・兼業規制、主要株主規制等の規制は設けないが、情報の安全管理、銀行が行う為替取引との誤認防止など利用者の保護に必要な措置を義務づける。

- ・立入検査、業務改善命令等による監督を行う。
- ・マネロン規制（犯罪による収益の移転防止に関する法律）を適用する。

(3) 資金清算

- ・為替取引に係る銀行の間の債権債務の清算のため債務引受け等（資金清算業）を行う者（資金清算機関）について、その業務の適正な運営を図るため、免許制とする。

- ・資金清算機関は、業務方法書の定めるところにより資金清算業を行わねばならない。

- ・立入検査、業務改善命令等による監督を行う。
- ・清算参加者が破綻した場合の資金清算の法的効

果を明確化する。

(4) その他

- ・現行の前払式証券発行協会（プリカ法に基づく事業者団体）を新たに前払式支払手段発行者と資金移動業者の事業者団体と位置づけ、これらの事業者が設立した一般社団法人が認定を受け（認定資金決済事業者協会）、法令等遵守のための会員への指導、利用者からの苦情処理等の業務を行うなど、所要の規定の整備を行う。
- ・施行日は、公布の日から一年以内で政令で定める日とする。

(注)

- (1) 「市場強化プラン（金融・資本市場競争力強化プラン）」の全文は金融庁HP参照。
- (2) 旧大蔵省では、「電子マネー及び電子決済に関する懇談会」、「電子マネー及び電子決済の環境整備に向けた懇談会」

- において電子マネーについて、金融庁では、金融審議会金融分科会の下に設けられた情報技術革新と金融制度に関するワーキング・グループにおいて電子的支払サービスについて、議論が行われ、それぞれ、平成九年五月、平成一〇年六月、平成一八年四月に報告書が公表されているが、法改正は行われていない。
- (3) 決済WGのメンバー、資料、金融審議会第二部会への報告等は金融庁HPを参照。
- (4) このほか、通貨制度や金融政策との関係などの問題もあるが、主たる論点とはされていない。
- (5) プリカ法は有体物を前提にしているため「前払式証券」とされるが、記号等の無体物が支払手段となる場合を包括する概念として、「前払式支払手段」とされている。
- (6) 換金と返金は厳密には区別されるが、いずれも予定されていた財・サービスの提供の代わりに、発行者が未使用額相当の現金を払い戻すことであることから区別されていない。
- (7) 発行者に対してのみ利用できるものが「自家型」であり、そのほかの、加盟店など第三者に対しても利用できるものが「第三者型」である。
- (8) 通常は対価を得ずに発行されているものが、僅かでも対価を得て発行されれば無償で発行されている性格が変わるのではなく、発行総額に対し対価を得た額の割合が全体として高ければ対価性があり、割合が低ければ対価性がないと判断されると考えられる。現行も、前払式証券が、利用可能金額を下回った金額で販売される場合に、ディスカウント分(プレミアム分)は無料で発行されているとも考えられるが、前払式証券でなくなるものではなく、また、プレミアム分がポイントと考えられるものでもない。
- (9) ポイントが紙など有体物の場合に、ポイント発行者が関与しないところでポイントの交換が行われる場合もあるが、ここでは、発行者が交換に関与している場合を想定している。
- (10) ポイントを換金できる場合には、ポイントの送付によって実質的な送金を行うことが可能であることから為替取引との関係も生じ得る。
- (11) 「為替取引」とは、「為替取引」の明確性が争われた事例で最高裁の判例が示されており、「為替取引を行うこと」とは、顧客から、隔地者間で直接現金を輸送せずに資金を移動する仕組みを利用して資金を移動することを内容とする依頼を受けて、これを引き受けること、又はこれを引き受けて遂行することをいう」とされている(平成一三年三月一二日最高裁決定)。
- (12) このほか、全世界で送金業を行っているペイバル社が日本語サイトを開設し、送金サービスを提供しているような、インターネットを利用したクロスボーダのサービスへの対



資金決済に関する制度整備について

応などを検討すべき状況にある。

(13) 注(11)参照。

(14) 金融審議会報告書は金融庁HPを参照。

（たかはし やすふみ・金融庁総務企画局企画課  
調査室長兼決済システム強化推進室長）