

2019年6月24日 全11頁

決済、金融サービス仲介法制の見直し

金融制度スタディ・グループ

金融調査部 主任研究員
横山 淳

[要約]

- 2019年6月10日、金融審議会金融制度スタディ・グループは、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》（案）」を了承し、とりまとめた。近日中に、最終的な報告書が公表されるものと思われる。
- 報告書（案）は、機能別・横断的な金融規制を整備する観点から、決済や金融サービス仲介に関する法制の見直しの大きな方向性を示すものである。
- 決済法制に関しては、①資金移動業者について送金額に応じた3類型（高額送金を取り扱う「第1類型」、現行規制を前提とした「第2類型」、少額送金のみを取り扱う「第3類型」）に区分すること、②前払式支払手段（プリペイド・カード）のうち一定のものについて利用者資金の保全に関する規制等を見直すこと、③収納代行について資金決済法上の資金移動業に当たることを明らかにした上で、必要な場合には規制を及ぼすこと、などが盛り込まれている。
- 金融サービス仲介法制については、いわゆるプラットフォーマーを念頭に、ワンストップでサービスを提供する事業者について、①参入規制の一本化、②所属制の緩和などを提言している。
- 今後、最終的な報告書を踏まえて、具体的な見直しに関する審議が予定されている。その後、決済法制については、2020年通常国会への法案提出が見込まれている。

1. はじめに

2019年6月10日、金融審議会金融制度スタディ・グループ（座長：岩原紳作早稲田大学大学院法務研究科教授）（以下、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》（案）」¹（以下、報告書（案））を了承し、と

¹ 金融庁ウェブサイト（https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/seido-sg/sirvou/seido_sg30-12.html）。

りまとめた。技術的な修正の後、近日中に最終的な報告書が公表されるものと思われる。

金融制度 SG は、近年の IT の進展などに伴う、金融サービスのアンバンドリング、金融・非金融を組み合わせたリバンドリング、異業種からの金融サービス参入などを背景に、「機能別・横断的な金融規制」のあり方を検討するために 2017 年に設置された。ここでいう「機能別・横断的な金融規制」とは、従来の銀行、証券、保険などといった業態別の金融規制を改め、同一の機能・リスクには、同一の規制を課すという規制手法のことである。

金融制度 SG は、2018 年 6 月に「中間整理」²を公表した後、次の①～④を当面の課題として議論を進めてきた。

- 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
- ④銀行・銀行グループに対する規制の見直し

これらのうち、①と④については、既に 2019 年 1 月 16 日に「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が公表され、その内容は、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」⁴に盛り込まれている（6 月 7 日公布）。

今回、取りまとめられた報告書（案）は、主に②と③についての「基本的な考え方」を整理したものである。報告書（案）のポイントをまとめると次の図表 1 のようになる。

図表 1 報告書（案）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	顧客資産の保全方法を検討（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	◇「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	

² 金融庁ウェブサイト (https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20180619.html)。拙稿「IT の進展、金融サービスのアンバンドリングなどに対応した機能別・横断的な金融規制の『中間整理』」（2018 年 6 月 20 日付大和総研レポート）も参照 (https://www.dir.co.jp/report/research/law-research/regulation/20180620_020161.html)。

³ 金融庁ウェブサイト (https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20190116.html)。拙稿「情報の利活用に伴う金融機関の業務範囲規制の見直し」（2019 年 1 月 18 日付大和総研レポート）も参照 (https://www.dir.co.jp/report/research/law-research/regulation/20190118_020582.html)。

⁴ 拙稿「暗号資産（仮想通貨）、ICO、銀行等業務範囲 資金決済法等改正法案の概要」（2019 年 3 月 28 日付大和総研レポート）参照 (https://www.dir.co.jp/report/research/law-research/securities/20190328_020717.html)。

	前払式支払手段	<ul style="list-style-type: none"> ◇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ないため） 				
	収納代行・代金引換等	<ul style="list-style-type: none"> ◇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	<ul style="list-style-type: none"> ◇現時点において、制度整備が直ちに必要な状況にはない（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	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">加盟店、抗弁権の接続</td> <td style="width: 50%;">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</td> </tr> <tr> <td>無権限取引</td> <td>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</td> </tr> </table>	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
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	<ul style="list-style-type: none"> ◇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	<ul style="list-style-type: none"> ◇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	<ul style="list-style-type: none"> ◇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	<ul style="list-style-type: none"> ◇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）報告書（案）を基に大和総研金融調査部制度調査課作成

2. 「決済」法制

(1) 資金移動業

(a) 送金等上限額

現行法の下、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。資金決済に関する法律（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、FinTech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、報告書（案）は、資金移動業者を次の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ている（いわゆる柔構造化）。

図表2 資金移動業者の区分（案）

区分	送金等上限	規制上の対応
第1類型	<ul style="list-style-type: none"> ◇現行の送金等上限（100万円）を超える高額送金を取り扱う ◇新たな上限を設定するか、そもそも上限を撤廃するかについては、両論併記 	<ul style="list-style-type: none"> ◇利用者資金の滞留を制限（具体的な送金指図を伴わない資金は受け入れ不可、運用・技術上必要な期間を越えた資金保持は不可） ◇システムリスクを含むオペレーショナルリスクの管理について、重点的な検査・監督が必要 ◇マネーロンダリング対策について厳格な態勢整備等が必要 ◇上記以外にも必要な対応がないか、さらに検討
第2類型	<ul style="list-style-type: none"> ◇現行規制を前提に事業を行う 	<ul style="list-style-type: none"> ◇現行規制の枠組みを大きくは変えない ◇送金額だけでなく受入額にも何らかの制限を設けることを検討（利用者資金の滞留を防止）
第3類型	<ul style="list-style-type: none"> ◇少額送金（数千円又は数万円以下）のみを取り扱う 	<ul style="list-style-type: none"> ◇現行規制の枠組みの緩和を検討 ◇送金額だけでなく受入額も少額とする ◇取引時確認義務は適用（マネーロンダリング対策）

（出所）報告書（案）を基に大和総研金融調査部制度調査課作成

報告書（案）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を提言している。他の者から送金さ

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）。

れた結果、利用者のアカウントに入金された資金についても、利用者資金の滞留制限の観点から、例えば、利用者の預金口座に払い出すなどの措置が提言されている⁸。

(b) 利用者資金の保全

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、現行の保全義務には次のような問題が指摘されている⁹。

◇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

◇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、報告書（案）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、より合理的で適切なあり方」¹⁰を検討するように提言している。

(2) 前払式支払手段

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¹¹。

◇「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

◇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¹²）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）と報告書（案）は指摘している¹³。

(a) 利用者資金の保全

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、顧客資産

⁸ 報告書（案） p. 13。

⁹ 報告書（案） p. 12。

¹⁰ 報告書（案） p. 12。

¹¹ 報告書（案） pp. 13-14。

¹² 前払式支払手段における「紙型」、「磁気型」、「IC 型」、「サーバ型」については、報告書（案） p. 7 脚注 7、平成 31 年 4 月 5 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 9 回）事務局説明資料 p. 3 (https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/seido-sg/siryou/seido_sg30-9.html) など参照。

¹³ 報告書（案） p. 14。

の保全義務が課されている（資金決済法 14 条など）。ただし、前記の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¹⁴、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、報告書（案）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）を見直すことを提言している¹⁵。

ただし、見直しの検討に当たっては、一律・画一的な規制とするのではなく、提供されるサービスの内容や、取扱額などに応じた規制とするように求めている。具体的には、例えば、受入れ上限額が数万円以下の前払式支払手段については、仮に事業者が破綻したとしても利用者への影響は限定的であると見込まれることから、一定の規制緩和の特例を認めることなどが想定されているようである¹⁶。

(b) マネーローンダリング対策

前払式支払手段は、資金移動業と異なり、（入金額の）払戻しが、原則、禁止されている（資金決済法 20 条 5 項）。この点を踏まえて、報告書（案）は、前払式支払手段（送金サービスに類似した性質を有するものも含めて）に対しては、マネーローンダリングやテロ資金供与に係るリスクが相対的に低いとして、犯罪による収益の移転防止に関する法律（犯収法）に基づく取引時確認義務等を引き続き課さない方針を示している¹⁷。なお、払戻しが、原則、禁止されていることが、なぜ、マネーローンダリング等のリスクが低いことの根拠となるのか、について、報告書（案）は明確に説明していない。

(3) 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、現行法令の下では、資金決済法などの規制は課されていない。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¹⁸。

¹⁴ 資金移動業者は「要履行保証額」、前払式支払手段は「基準日未使用残高」が基準として計算される。詳細は、報告書（案） p. 14 脚注 14 参照。

¹⁵ 報告書（案） p. 14。

¹⁶ 報告書（案） p. 14。

¹⁷ 報告書（案） p. 14。

¹⁸ 金融審議会金融分科会第二部会「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」（平成 21 年 1 月 14 日）所収「金融審議会金融分科会第二部会決済に関するワーキング・グループ報告」 pp. 11-15 (https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20090114-1.html)、報告書（案） p. 15 など。

- ◇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
- ◇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・代金引換に収まらないサービスが出現しつつある。これを踏まえて、報告書（案）は、収納代行・代金引換について次のような見直しを行う方針を示している¹⁹。

- ◇収納代行等が資金移動業にあたることを明らかにする。その上で
 - ・例えば、従来型の手続き型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）
 - ・一般消費者を債権者とする収納代行等については、「資金移動業として規制対象とする」
 - ・上記以外の個人間の収納代行については、「実態について把握を行い、資金移動業の規制の潜脱と評価されるものはどのようなものかについて、きめ細かに検討」する

(4) ポイント・サービス

ポイント・サービスは、前払式支払手段（プリペイドカード）と類似の性質を有していると考えられる。しかし、現行法令の下では、資金決済法などの規制は課されていない。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²⁰。

- ◇ポイントは、前払式支払手段とは異なり、利用者から対価を得ることはなく、基本的に景品・おまけとして無償で発行されている
- ◇ポイントの利用範囲が限定されている

報告書（案）は、近年、ポイントの発行目的の拡大は指摘されているものの、ポイントの発行残高や利用可能範囲の極端な増大・拡大を示す証拠はないことから、現時点において「金融分野における制度整備が直ちに必要ない状況にはない」、すなわち、新たに規制を課す必要はない、との考えを示している²¹。ただし、サービス内容の突然の大幅な変更や、前払式支払手段（プリペイドカード）規制の潜脱などには留意する必要があるとしている²²。

¹⁹ 報告書（案） pp. 15-16。

²⁰ 金融審議会金融分科会第二部会「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」（平成 21 年 1 月 14 日）所収「金融審議会金融分科会第二部会決済に関するワーキング・グループ報告」p. 5、報告書（案） p. 16 など。

²¹ 報告書（案） pp. 16-17。

²² 報告書（案） p. 16 脚注 19、p. 17。

(5) 利用者トラブル

(a) 加盟店に係る規定・抗弁権の接続に係る規定

利用者トラブルへの対応として、(第三者型)前払式支払手段(プリペイドカード)の発行者に対しては、その加盟店が販売・提供する商品・サービスが、公序良俗に反するものでないことを確保するなど、加盟店管理義務が課されている(資金決済法10条1項3号、金融庁事務ガイドライン第三分冊金融会社関係5前払式支払手段発行者関係II-3-3)。

(包括)信用購入あっせん業者(クレジットカード)の場合、利用者が、加盟店との間で生じている事由(加盟店からの商品の引渡しがない、商品の瑕疵がある等)をもって、信用購入あっせん業者からの支払請求を拒むことができるとする「抗弁権の接続」が定められている²³(割賦販売法30条の4)。

金融制度SGでは、利用者が安心して利用できる送金サービスの実現のため、資金移動業者に対してもこれらと同様の規制を課すべきか否かが議論された。

報告書(案)は、加盟店管理義務については、個人を含めた広い送金・物品取引に用いられていること、抗弁権の接続については、決済の安定性にマイナスの影響を与えることなどから、「送金サービスについて、加盟店に係る規定や、抗弁権の接続に係る規定を、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」と結論付けている²⁴。

(b) 無権限取引

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る。報告書(案)は、次の点について確認し、その実態も踏まえて、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検討する方針を示している²⁵。

◇利用者トラブルがどの程度発生しているのか

◇利用者トラブルが発生した場合に事業者において利用者保護のための自主的な対応がなされているのか

(6) 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」²⁶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、

²³ 平成31年4月5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9回)事務局説明資料 p.7。

²⁴ 報告書(案) p.18。

²⁵ 報告書(案) p.19。

²⁶ 報告書(案) p.19脚注20。

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、現行制度の下では、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。

ポストペイサービスを巡っては、金融制度 SG でも、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²⁷。

この点について、報告書（案）は、ポストペイサービスについて「前払式支払手段や資金移動業といった『決済』のみを提供している手段・サービスとは異なり、過剰与信を防止するための『信用供与』に関する規制に適切に対応することが重要」として、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ている²⁸。

その上で、報告書（案）は、「過剰与信防止という規制目的を適切に確保しつつ、リスクに応じた規制の合理化を図る」²⁹として、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針を示している。

具体的なポストペイサービスのあり方は、今後予定される「信用供与」の規制に関する審議の中で議論されることが想定される。

3. 金融サービス仲介法制（プラットフォーム）

報告書（案）が、金融サービス仲介法制の見直しとして想定しているのは、例えば、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。

現行法制の下では、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。

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）。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、金融商品取引業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。

²⁷ 平成 31 年 3 月 4 日開催金融制度スタディ・グループ（平成 30 事務年度第 8 回）議事録（https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/seido-sg/gijiroku/20190304.html）。

²⁸ 報告書（案）p. 20。

²⁹ 報告書（案）p. 20。

(1) 参入規制の一本化（ワンストップ）

報告書（案）は、業者の負担を考慮し、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」³⁰こととしている。

ここで報告書（案）が提言する「参入規制の一本化」が具体的に何を意味するのかは明らかではない。金融制度 SG では、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を念頭に議論していたようである。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ものと考えられる。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（下線太字は筆者による）³¹。

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になっ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っているわけでありまして、**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でありまして。

(2) 所属制

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。そこで、報告書（案）は、例えば、次のような利用者保護のための措置を検討した上で、仲介業者の所属制の緩和を検討する方針を示している³²。

³⁰ 報告書（案） p. 21。

³¹ 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)。

³² 報告書（案） pp. 22-23。

- ◇取扱可能な商品・サービスを、リスクが相対的に低いものに限定する
- ◇仲介にあたって利用者資金を受け入れることを制限する
- ◇損害賠償資力を確保する観点から、財務面の規制を強化する

(3) 仲介業者のインセンティブ

報告書（案）は、仲介業者の規制を検討するに当たっては、「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」を考慮して、「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進めていく」ように求めている³³。

これが、どのような事例を念頭においた提言なのか、報告書（案）には明確な記載がないため、わかりにくい。あくまでも私見だが、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が想定されているように思われる。

こうしたケースにおいて、例えば、利益相反（報酬・利益をどこから得ているかもこれに関する問題となろう）に関する開示を含め、仲介業者のいわゆるフィデューシャリー・デューティのあり方が、今後、課題となるのではないかと予想される³⁴。

4. 今後の見通し

今回の報告書（案）は、あくまでも「基本的な考え方」を示したものである。これを踏まえた具体策については、今後の金融制度 SG 又はその後継会議に審議に委ねられることとなる。

報告書（案）の提言内容については、例えば、高額送金を可能とする「第 1 類型」に新たな送金上限額を設けるか否かなど、必ずしも明確な方針が示されていない事項が残っている。こうした点を含め、今後の具体策の審議が重要になるものと思われる。

具体策の審議の後、それに沿った法改正が行われることが予想される。報告書（案）では、法改正の時期について言及はないが、2019 年 6 月 5 日に開催された「未来投資会議」における「成長戦略実行計画案」³⁵では、**決済分野に関して「2020 年の通常国会に必要な法案の提出を図る」**方針が示されている³⁶。他方、**金融サービス仲介法制については「本年中を目処に基本的な考え方を取りまとめる」**とされており³⁷、具体的な法案提出時期は明記されていない。

³³ 報告書（案） p. 23。

³⁴ 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、大野メンバー（アクセンチュア株式会社特別顧問）、神作メンバー（東京大学大学院法学政治学研究科教授）、戸村メンバー（早稲田大学政治経済学術院准教授）、森下メンバー（上智大学法科大学院教授）発言など参照。

³⁵ 首相官邸ウェブサイト（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/dai28/index.html>）。

³⁶ 「成長戦略実行計画案」 p. 20。

³⁷ 「成長戦略実行計画案」 p. 21。