

2019年8月13日 全6頁

FSB報告書

送金業者を巡る国際的な取組み

金融調査部 主任研究員
横山 淳

[要約]

- 2019年6月のG20財務大臣・中央銀行総裁会合に、FSB（金融安定理事会）の「送金業者の銀行サービスへのアクセスに係る報告書」が報告された。
- 報告書は、送金業者による銀行システムへのアクセスと、それに伴うマネーロンダリング対応（AML）について、2018年のFSB提言を受けた各国当局、銀行セクター、送金セクターなどの対応状況をモニターし、今後、必要とされる取組みを明らかにしている。
- 具体的には、銀行と送金業者とのマネーロンダリング対応としての利用者情報の共有、各国当局と送金セクターとの対話、エンフォースメント、イノベーションを支援する環境整備とリスクベースのマネーロンダリング規制の整備などが取り上げられている。
- 今後、FATF（金融活動作業部会）によるモニタリングや、FSBによるガイダンスの策定などが予定されている。

はじめに

2019年6月8～9日、G20財務大臣・中央銀行総裁会合が福岡で開催された。同会合では、次のFSB（Financial Stability Board、金融安定理事会）の文書が報告された¹。

1. 「サイバー事象への初動と回復に係る進捗報告書」
2. 「送金業者の銀行サービスへのアクセスに係る報告書」
3. 「暗号資産に係る報告書」
4. 「市場分断に係る報告書」
5. 「TCFD進捗状況報告書」
6. 「分散型金融技術に係る報告書」
7. 市中協議文書「中小企業金融への規制の影響評価」

¹ 原文は、金融庁ウェブサイト（<https://www.fsa.go.jp/inter/fsf/20190610.html>）に掲載されている。

本稿では、これらのうち、2.「送金業者の銀行サービスへのアクセスに係る報告書」（以下、2019年報告書）について、そのポイントを紹介する。

2019年報告書の主たるテーマは、送金業者による銀行システムへのアクセスと、それに伴うマネーローンダリング対応（AML）である。これは、わが国においても、金融審議会金融制度スタディ・グループがとりまとめた報告書（「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》）（以下、「金融制度 SG 報告書」）²でも取り上げられているテーマである。いわゆる FinTech の進展に伴い、近年、高い関心が寄せられている。

この問題を巡っては、FSB は、2018年3月に報告書「送金業者の銀行サービスへのアクセスに関するストックテイク」³（以下、2018年報告書）を公表し、次の4つの分野について、19の提言（recommendation）を行っている。

- ①銀行セクターと送金セクターとの対話とコミュニケーションの促進（Promoting dialogue and communication between the banking and remittance sectors）
- ②送金セクターの国際基準と監視（International standards and oversight of the remittance sector）
- ③送金セクターにおけるイノベーションの活用と送金業者の銀行サービスへのより容易なアクセスを可能とする上で想定される役割（The use of innovation in the remittance sector and its possible role in enabling RSPs greater access to banking services）
- ④送金関連事項における技術的支援（Technical assistance on remittance-related topics）

2018年報告書から1年が経過し、提言を受けた各国当局、銀行セクター、送金セクターなどの対応状況をモニターし、今後、必要とされる取組みを明らかにするのが2019年報告書であり、上記の①～④の分野に沿って、課題や今後の取組みを示している。以下、その概要を紹介する。

1. 銀行セクターと送金セクターとの対話とコミュニケーションの促進

(1) 課題

2019年報告書では、規制当局、銀行セクター、送金セクターの間の対話は進んでおり、課題や大局観を共有できるようにはなったものの、明確な解決策を見出すには到っていない、としている。とりわけ次のような問題があると指摘している。

①情報の共有

規制当局や銀行セクターとしては、マネーローンダリング対応などのため、送金セクターに対して必要な情報共有など情報の透明性向上が期待されている。しかし、送金セクターが情報

² 金融庁ウェブサイト（https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20190726.html）に掲載されている。なお、報告書（案）について、拙稿「決済、金融サービス仲介法制の見直し」（2019年6月24日大和総研レポート）も参照（https://www.dir.co.jp/report/research/law-research/regulation/20190624_020868.html）。

³ 金融庁のウェブサイト（<https://www.fsa.go.jp/inter/fsf/20180323.html>）。

共有を進める上では、規制上、技術上、実務上、障害があるとされている。

例えば、送金業者は、ビジネス上、小口の送金をまとめて決済しようとする。それに対して、銀行としては、リスク管理上、個々の送金に関する情報を要求する。ところが、送金業者としては、大量の小口送金に関する個々の情報を提供することは、事務負担やコストなどの点で難しく、ビジネスが成り立たなくなる可能性もある。

②送金セクターの作る基準や認証プロセスの有用性

送金業者セクターは、行動規範及び認証プログラムのモデルとして、外部監査なども活用した認証プロセス（GSMA Mobile Money Certification）を整備しつつある。ただ、現時点では、主に利用者の信頼構築が目的となっており、銀行サービスへのアクセスに影響するか否かは、未知数とされている

(2) 今後の取組み

こうした状況の下、2019 年報告書は、規制当局、銀行セクター、送金セクターの対話をさらに進めると同時に、FSB は、複数の領域（例えば、下記の点）について注視をつづけるとしている⁴。

◇送金業者セクターの認証プロセス（GSMA Mobile Money Certification）が、銀行サービスへのアクセスに影響を持つか否か（認証されたモバイルマネー事業者の口座を有する銀行の調査を通じて）。規制当局が同様のプログラムを推奨するか否か。

◇背後の利用者に関する情報を共有するデータのフォーマットに関するガイダンスが、銀行から追加的に提供されるか否か。

2. 送金セクターの国際基準と監視

(1) 課題

2018 年報告書では、送金セクターのための国際基準は整備されたものの、その実施に当たっては、そもそも送金業者を規制対象としていない国・地域があることや、送金業者の複雑さ、多様さ、数の多さ、技術進展速度の速さは、規制を整備している国・地域にとっても、監督上の課題となっているといった問題点を指摘していた。

これを踏まえて、FATF（Financial Action Task Force、金融活動作業部会）が、2018 年報告書の提言の受入れ状況などについて、37 の国・地域の調査を行った。その結果、各国・地域で対応が進められていると評価している。

その一方で、例えば、次のような課題も残されていることが明らかとされた。

⁴ 2019 年報告書 p. 10。

- ・送金業者にサービスを提供する銀行に対するガイダンスが不十分である。
- ・送金業者のマネーローンダリング対応、特にそのエージェント（代理人等）に対する監督について脆弱性が残っている。

なお、日本については、資金移動業者に対するリスクベースで分類した監督に着手したことを紹介している⁵。

(2) 今後の取組み

今後の取組みとして、2019年報告書は、FATFの調査を踏まえ、各国当局は、下記の分野に注意を払うことが有効であるとしている⁶。

- ◇FATF基準の枠組みにおけるリスクベースアプローチの支援、情報収集、監視・監督の強化が優先課題。リスク分析及び監督のための所在地国と進出先国の当局間の適時・適切な情報共有が、当局による最適なフレームワークを判断する助けとなる。
- ◇当局と（銀行セクターを含む）民間事業者とのプロアクティブな対話（エンゲージメント）、リスクベースのガイダンスの提供が、業界に対する規制当局の期待を明確化する助けとなる。
- ◇ほとんどの国において、当局は制裁権限を有しているが、その行使には抑制的である。各国当局は、制裁権限のより効果的な行使を行うべきである。それによって、監督実務に対する信頼が構築されるのみならず、目に余る行為を抑止することにもつながる。

3. 送金セクターにおけるイノベーションの活用と送金業者の銀行サービスへのより容易なアクセスを可能とする上で想定できる役割

(1) 対応状況

2018年報告書は、送金セクターにおける技術革新が、同セクターのリスクの軽減などに寄与するとの考えに基づき、イノベーションの活用を促進する環境の整備などを提言していた。2019年報告書は、これらの提言を踏まえた各国当局の対応などを検証している。

①レギュラトリー・サンドボックス

2019年報告書は、この提言を踏まえて、多くの国・地域の当局が、レギュラトリー・サンドボックスやイノベーション・ハブを設立するなどの取組みを行っていると評価している。この中には、日本の金融庁の「FinTech実証実験ハブ」なども取り上げられている⁷。

⁵ 2019年報告書 p. 14。「金融制度 SG 報告書」 pp. 9-12 も参照。

⁶ 2019年報告書 p. 14。

⁷ 2019年報告書 p. 15。金融庁ウェブサイト (<https://www.fsa.go.jp/news/29/sonota/20170921/20170921.html>) も参照。

なお、レギュラトリー・サンドボックスについては、一般に、規制緩和のための実験場と受け止められることが多い。しかし、これはやや一面的なとらえ方であるように、筆者には思われる。2019年報告書でも、「サンドボックスの目的は、典型的には、規制が期待することに対する企業の理解を促し、金融イノベーションとそれがもたらすリスクに関する当局の知識を増加し、イノベーションを促進することにある」⁸と説明している。もちろん、イノベーションの促進は重要だが、そのために単純に規制緩和を進めることが想定されているわけではない。むしろ、イノベーションによって得られる「利便性」と、規制が実現しようとしている「安全性」を両立させるために、当局には規制のブラッシュ・アップを、FinTech事業者には規制や法令遵守への理解を促すことを目指すものだと、筆者は理解している。

②デジタルID、金融包摂

イノベーションに関連して、デジタルIDの導入や、公衆が広く銀行口座サービスを利用できる環境整備につき、多くの国・地域の当局が取り組んでいると、2019年報告書は評価している。

デジタルIDの導入については、それを通じて本人確認が効率化し、送金業者の参入が容易となる反面、関連する技術が十分でなければ、個人情報漏洩や、なりすまし被害などを引き起こす危険性があることにも注意を喚起している。

公衆が広く銀行口座サービスを利用できる環境について、2019年報告書では、特に新興国における多数の最終利用者（公衆）による銀行サービスへのアクセスの確保（いわゆる金融包摂（financial inclusion））の観点から、送金業者の参入の促進などが論じられている。

わが国では、主として、コスト削減や、産業、経済の活性化の観点からFinTechビジネスが論じられることが多いが、今後、金融包摂の視点にも関心が寄せられるようになるかもしれない。

③技術の中立性

2019年報告書では、当局に対して、将来の技術進展を想定し、競争条件を等しくする観点から、規制整備に当たって「技術上の中立性」（technological neutrality）の視点が不可欠としている。ここで「技術上の中立性」というのは、規制を整備するに当たり、特定の技術（テクノロジー）に偏った仕組みとならないように、柔軟性のあるものとすべき、という考え方である。

多くの国・地域の当局が、特に、顧客確認（customer due diligence）の要件との関連で、この考え方に沿って規制の整備を進めているとしている。

(2) 今後の取組み

2019年報告書では、今後の取組みとして、当局に対して、イノベーションを支援する環境を整えると同時に、FinTech企業に対するバランスのとれた、リスクベースのマネーローンダリング規制を整備することを求めている。

⁸ 2019年報告書 p. 15。拙訳。

4. 送金関連事項における技術的支援

世界銀行、IMF その他の機関により、主に新興国に対して、送金セクターに対する監督のための技術的な支援の取組みが、リスク分析、キャッシュの使用の削減、送金国と受領国の連携など多岐にわたる分野で進められている。

2019 年報告書は、こうした取組みが一定の成果を上げつつも、今後、特に、送金セクターに対する監督、監視について、取組みを強化する必要があるとしている。

5. 次のステップ

FSB は、2019 年報告書において、各国当局の対応を踏まえ、追加的な国際基準を設定することは不要だが、モニタリングの継続と、監督やエンフォースメントに関する追加的なガイダンスやベストプラクティスによる補足が、今後、必要になるとしている。

その上で、次のステップとして、次の対応を進めることを提案している⁹。

①FATF は、バーゼル委員会と共同して

- ・相互検査・フォローアップレポートを通じて、各国当局による送金業者についての基準・ガイダンスの適用状況のモニタリングを継続する
- ・送金セクターの監督、資格審査、エンフォースメントの効果的なプラクティスを特定し、共有するための、各国当局のワークショップの開催を検討する

②FSB は、次の事項を調整する

- ・送金業に関する技術支援の用意
- ・各国当局が送金業者に対する規制枠組みの脆弱性への対応を説明。そのために、法域間でのコミュニケーション戦略に関するガイダンスを整備

③FSB は、次の事項のための会合を、公的セクター、銀行、送金業者に呼びかける

- ・銀行によるデュー・ディリジェンスの実施のために、送金業者が提供すべき情報やそのガイダンスの策定を協働する
- ・送金業者による顧客の本人確認の実施と、そのためのコスト削減を目指す標準化されたツールの開発の可能性を検討する

⁹ 2019 年報告書 pp. 25-26。