

第2章 令和2年資金決済法改正と機能別・横断的な金融規制体系の構築に向けた課題

東京大学 加藤貴仁

1. 本稿の目的

令和2年(2020年)6月5日に成立し同月12日に公布された「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」(令和2年6月12日法律第50号)によって、資金決済に関する法律(以下「資金決済法」という。)の改正(以下「令和2年資金決済法改正」という。)が行われた。令和2年資金決済法改正は金融審議会の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(以下「決済・仲介法制WG」という。)が令和元年(2019年)12月20日に公表した報告(以下「決済・仲介法制WG報告」という。)に基づきなされた。¹決済・仲介法制WGは、金融審議会の金融スタディ・グループ(以下「金融制度SG」という。)が令和元年(2019年)7月26日に公表した『「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基本的な考え方」という。)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に、金融制度SGが改組されたものである。²金融制度SGは、平成29年(2017年)11月16日に金融担当大臣から金融審議会になされた「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」との諮問を受けて金融審議会に設置され、平成30年(2018年)6月19日には中間整理である「機能別・横断的な金融規制体系に向けて」(以下、「金融制度SG中間整理」という。)を公表していた。

令和2年資金決済法改正は機能別・横断的な金融規制体系の構築に向けた試みの1つである。「機能的・横断的な金融規制体系の構築に向けた試み」とは「現在基本的に業態別となっている金融規制体系をより機能別・横断的なものとし、同一の機能・同一のリスクには同一のルールを適用することを目指すこと」であり、そのような試みに必要となる視点は金融制度SG中間整理によって示されていた。そのような視点の1つとして、「同一の機能の中でも業務の内容やリスクの差異がある場合にはそれらに応じてルールの内容を調整すること」がある。³このような視点に基づく制度整備は規制の柔構造化と呼ばれることがある。

¹ 岡田大＝荒井伴介「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の概要」金法2150号6頁以下(2020年)6-7頁。

² 決済・仲介法制WG報告2頁。

³ 金融制度SG中間整理5頁。

⁴令和2年資金決済法改正によって導入された資金移動業の3つの種別(第一種資金移動業、第二種資金移動業、第三種資金移動業)は、まさに資金移動業を対象とする規制の柔構造化と評価されるべきである。⁵本稿は、令和2年資金決済法改正によって導入された資金移動業を対象とする規制の柔構造化を題材として、金融規制の柔構造化を進めていく際の課題を明らかにすることを試みる。基本となる問題意識は、柔構造化の対象となる規制の基本構造は柔構造化の方法の制約となり得ると共に、柔構造化は規制の基本構造の見直しの契機となり得る場合もあるのではないか、というものである。

2. では、銀行業を対象とする規制との比較により資金移動業を対象とする規制の基本構造を明らかにすることを試みる。両者を比較する理由は何れも為替取引を業として行うことを規制対象とするものであるがその基本構造に大きな差異が存在する点にある。その結果、資金移動業を対象とする規制の中で滞留規制と利用者資金の保全(利用者資金の資金移動業者の責任財産からの分離)に関する規制が重要な役割を果たしていることが示される。

3. では、令和2年資金決済法改正によって導入された資金移動業を対象とする規制の柔構造化の意義を第一種資金移動業と第三種資金移動業を対象とする規制の特徴を中心にして検討する。第二種資金移動業を対象とする規制は令和2年資金決済法改正前の資金移動業に相当するものであるから、資金移動業を対象とする規制の柔構造化の意義は第一種資金移動業と第三種資金移動業を対象とする規制の新設にある。⁶第一種資金移動業と第三種資金移動業を対象とする規制の特徴は滞留規制と利用者資金の保全に関する規制という資金移動業を対象とする規制の基本構造と関係している。したがって、第一種資金移動業と第三種資金移動業を対象とする規制の合理性を検討することにより、資金移動業を対象とする規制の基本構造の見直しの要否についても一定の示唆を得ることが期待できる。

4. では、資金移動業を対象とする規制の柔構造化の分析を踏まえて、決済法制の柔構造

⁴ 神田秀樹「金融商品取引法総論—法の構造と有価証券概念」ジュリスト1368号(2008年)5-6頁。

⁵ 岡田ほか・前掲注(1)12頁。なお、金融制度SG中間整理5頁は機能別・横断的な金融規制体系の構築に向けた試みを行うための視点として、「同一の機能には同一のルールを対応させることを基本とすること」も挙げている。このような視点に基づく制度整備は規制の横断化と呼ばれることがある。神田・前掲注(4)4-5頁。この視点から資金移動業を対象とする規制を分析する場合、資金移動業を「銀行等以外の者が為替取引を業として営むこと」(資金決済法2条2項)と定義すること及び「為替取引」に関する解釈の合理性が問題となる。後者の例として、平成21年(2009年)の資金決済法制定に際して収納代行為為替取引に含まれるか否かが激しく争われた点が挙げられる。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」(2009年1月14日)2頁。令和2年資金決済法改正は2条の2を新設することによって収納代行の一部が為替取引に含まれることを明示した。同条の意義(特に為替取引の解釈に与える影響)についての検討は別稿で行うことを予定している。

⁶ 決済・仲介法制WG報告8頁では、「現行規制を前提に今後も事業を行おうとする資金移動業者に対する規制については、当該資金移動業者やその利用者の活動に支障が生じることのないよう、現行の枠組みを基本的に変えないことが適当と考えられる。」との提言がなされている。

化を進めていく際の課題を指摘する。

なお、資金決済法と関連する政省令等を引用する際には、以下の方針に従って表記する。資金決済法については、令和2年資金決済法改正前の条文は「令和2年改正前資金決済法」と同改正後の条文は「令和2年改正後資金決済法」と表記する。政省令等については、資金決済法施行令（資金決済に関する法律施行令）、資金移動業府令（資金移動業者に関する内閣府令）、資金移動業ガイドライン（金融庁事務ガイドライン（第3分冊：金融会社関係 14 資金移動業者関係））との略称を用いる。令和2年資金決済法改正に伴う政省令等の改正は令和3年（2021年）3月16日に行われ、同年5月1日から施行された。⁷同改正前の政省令等は「令和3年改正前資金決済法施行令」等と同改正後の政省令等は「令和3年改正後資金決済法施行令」等と表記する。なお、令和2年資金決済法改正に加えてその後の改正の対象となった条文を引用する際には、令和2年改正後資金決済法の条文を引用した後に括弧書で現在の条文を表記している。政省令等も同様である。

2. 資金移動業を対象とする規制の基本構造

(1) 決済法制における資金移動業の位置付け

機能別・横断的な金融規制体系の構築に向けた試みの中で、資金移動業として提供されるサービスは決済の機能を提供するものと整理できる。決済は、その機能に着目すると、「決済サービス提供者を介して、直接現金を輸送せずに、意図する額の資金を意図する先に移動すること」と「決済サービス提供者を介して、債権債務関係を解消すること」に分けられる。⁸為替取引は前者の決済サービスに相当する行為であり、原則として、銀行業の免許を受けた者しか業として提供することはできない（銀行法2条2項2号・4条1項）。⁹振込は銀行が提供する決済サービスであり、為替取引の1つである。振込が売買代金の送金目的で行われる事例が示すように、為替取引は後者の決済サービスとしての機能も有している。¹⁰しか

⁷ 金融庁「「令和2年資金決済法改正に係る政令・内閣府令案等」に関するパブリックコメントの結果等について」（2021年3月19日）

（<https://www.fsa.go.jp/news/r2/sonota/20210319-2/20210319-2.html>）。

⁸ 金融制度 SG 中間整理 7 頁。

⁹ 最決平成13年3月12日刑集55巻2号97頁は、為替取引とは「顧客から、隔地者間で直接現金を輸送せずに資金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、これを引受けること、またはこれを引き受けて遂行すること」と解している。

¹⁰ 為替取引は決済サービスを提供するための唯一の法的手段ではない。たとえば、金融制度 SG 中間整理 6 頁は、「為替取引においては、銀行や資金移動業者等の仲介者を介して、直接現金を輸送せずに価値の移転（意図する額の資金を意図する先に移動すること）が適切に行われることで、多額の現金を持ち運ぶ必要がなくなるなどといった効果をもたらすものと考えられる。…こうした効果は、上記最高裁決定〔筆者注：注（9）で紹介した最高裁決定〕における為替取引に必ずしも該当しない場合でも、例えば清算機関等の仲介者を介して相殺が行われる場合や、自家型前払式支払手段のような、商品・サービスを提供する者自身がその対価の支払手段を提供し、それを用いて債権債務関係を解消するような場合などにももたらされる。」と指摘する。

し、資金移動業の登録を受ければ、銀行業の免許を受けることなく、為替取引を業として営むことができる（資金決済法 37 条）。資金移動業の登録を受けた者を資金移動業者という（資金決済法 2 条 3 項）。

このように銀行業と資金移動業は共に為替取引を業として営むことを内容とするものであるが、各規制の基本構造には異なる部分が多い。その主たる理由は、銀行業には「預金又は定期積金の受入れと資金の貸付け又は手形の割引とを併せ行うこと」（銀行法 2 条 2 項 1 号）も含まれる点にあると思われる。¹¹そして、振込は決済手段として預金を移転する決済サービスであることが示すように、銀行が提供する決済サービスの中には預金と為替取引の組み合わせが前提となっているものがある。¹²そのため銀行業を対象とする規制において預金に関連する要素と為替取引に関連する要素は密接不可分とならざるをえない。¹³これに対して資金移動業を対象とする規制では為替取引に関連するものが主たる構成要素となる。

為替取引を業として営むことを対象とする規制の目的の中に前述した意味での「決済」の機能の確保が含まれることに争いはないように思われる。為替取引では利用者が決済サービス提供者に預けた資金の移動が行われることが多いから、そのような資金が利用者の指図に従って用いられることにより、決済の目的が達成されることが確保されている必要があると考える。¹⁴これに対して（個々の取引における）決済の目的の達成を妨げるリスクとして、決済サービス提供者のオペレーショナルリスクと信用リスクが挙げられる。¹⁵たとえば、決済サービス提供者が資金の移動のために用いる仕組みに事務処理上の事故があり利用者の指図を実行できない場合、オペレーショナルリスクの実現により、決済の目的が達成されないことになる。一方、利用者が決済サービス提供者に資金を預けた後、それが決済に

¹¹ さらに「資金の貸付け又は手形の割引とを併せ行う」ことがなく「預金又は定期積金の受入れ」のみを営業として行うことも銀行業とみなされる（銀行法 3 条）。

¹² 決済サービスには多種多様なものが含まれるが、決済手段と決済方法（決済媒体）の組み合わせに着目すると、各サービスの特徴が明らかになる。決済手段とは債権債務関係の解消等を目的として移転される価値を、決済方法は決済手段を移転する方法を指す。岩原紳作『電子決済と法』（有斐閣、2003 年）6 頁、千葉恵美子編『キャッシュレス決済と法規整-横断的・包括的な電子決済法制の制定に向けて-』（民事法研究会、2019 年）3 頁 [千葉恵美子]。

¹³ 銀行業とは「預金又は定期積金の受入れと資金の貸付け又は手形の割引とを併せ行うこと」又は「為替取引を行うこと」のいずれかを行う営業をいう（銀行法 2 条 2 項）。したがって、為替取引のみを営業として行うことも銀行業となる。銀行が預金を用いることなく為替取引を行うことも不可能ではないと解されている。高松志直「民間デジタル通貨に関する実務上の論点」金法 2143 号（2020 年）20 頁。しかし、銀行法には、「銀行が行う「為替取引」に関する個別的な規制は特段置かれていない。」と解されており（市古裕太『デジタルマネービジネスの法務』（商事法務、2024 年）50 頁）、「預金又は定期積金の受入れ」を行わず為替取引のみを営業として行う銀行を想定した規定も存在しないように思われる。

¹⁴ 金融制度 SG 中間整理は「金融の各「機能」において達成されるべき利益」の 1 つとして「① 「機能」の確実な履行」（同 11 頁）を挙げた上で、「「決済」については、経済活動の基礎をなすものであり、その確実な履行（①）が強く要請されるものと考えられる。」（同 12 頁）と指摘する。

¹⁵ 佐野史朗『詳解デジタル金融法務』（金融財政事情研究会、2021 年）129 頁。

用いられる前に決済サービス提供者が破綻した場合や別の利用者から決済サービス提供者を介して受け取った資金を利用する前に決済サービス提供者が破綻した場合に利用者が資金を失うことになる場合、信用リスクの実現により、決済の目的が達成されないことになる。決済の目的が達成できないのであれば、決済サービス提供者の利用を躊躇するものが増えるであろう。¹⁶また、決済は複数の当事者の中で連鎖的に行われるため、ある当事者の中で決済に関する問題が生じた場合、他の当事者へその影響が波及する可能性がある。¹⁷

このような問題を解決し「決済」の機能を確保する手段の1つとして、決済サービス提供者の財務上の健全性の確保や破綻時の利用者保護の仕組みを整えることが考えられる。銀行業として行われる為替取引では、決済手段として預金が用いられることが一般的である。預金は銀行の債務であるから、銀行が行うことができる業務範囲の制限（銀行法10条～12条）を始め銀行の健全性の確保を目的とする種々の規制により、その価値が維持される。また、銀行が破綻しても預金保険制度により預金者は保護される（預金保険法1条）。¹⁸これに対して資金移動業を対象とする規制では、決済サービス提供者である資金移動業者の財務上の健全性よりも、利用者から受け入れた資金（以下、「利用者資金」という。）の資金移動業者の責任財産からの分離の確保に重点が置かれており、この点を前提として破綻時の利用者保護の仕組みが用意されているように思われる。このような規制の基本構造は、資金移動業者による利用者資金の受入れは銀行による預金の受入れと異なることを前提とするものであり、この点は資金移動業者には業務範囲の制限に関する厳格な規制が存在しない

¹⁶ 金融制度 SG 中間整理 12 頁は「金融の各「機能」において達成されるべき利益」として「③ 利用者資産の保護」も挙げるが、これは「決済」の機能の確保の必要条件であると考える。

¹⁷ 金融制度 SG 中間整理 7 頁。たとえば、A が B に売買代金を支払うために振込を行う場合を考える。A から B への振込により増額した預金残高の払戻しを請求する権利を B が取得した時点で、A の B に対する債務は消滅する（民法 477 条）。しかし、預金は銀行の債務であるから銀行が破綻すれば価値が失われ、B は損害を被る。B が A からの支払により残高が増加した預金を用いて C への債務の支払を予定していた場合、B から預金を受け入れていた銀行の破綻は C に損害を与える等、銀行破綻の影響は連鎖する可能性がある。このようにある銀行の破綻は他の銀行や一般事業会社を連鎖的に破綻させる危険があるという点で、銀行業がシステミックリスクを抱えていることは広く知られている。銀行以外の決済サービス提供者も、類似のシステミックリスクを抱えていることを指摘する見解がある。宮居雅宣『決済サービスとキャッシュレス社会の本質』（金融財政事情研究会、2020 年）13 頁・270-271 頁。ある決済サービスの汎用性が高まるほど、このようなリスクも高まる。岩原・前掲注（12）597 頁注（76）。

¹⁸ なお、「預金」であっても譲渡性預金や外貨預金は預金保険制度の対象となる預金ではない（預金保険法 51 条 1 項括弧書、預金保険法施行令 3 条）。また、預金保険制度の対象となる「預金」の中でも、決済用預金は全額保護、その他の預金（普通預金等）は元本 1000 万円までと破綻日までの利息等が保護される（預金保険法 54 条第 1 項・54 条の 2 第 1 項）。決済用預金とは、①決済に用いることができる、②要求払い、③無利息、の 3 つの要件を満たす預金をいう（預金保険法 51 条の 2 第 1 項括弧書）。

点と関係している。¹⁹

前述したように資金移動業を対象とする規制では為替取引に関連するものが主たる構成要素となると思われる。そして、以上の分析を踏まえると、現在の規制の基本構造は、①資金移動業者による利用者資金の受入れは銀行による預金の受入れと異なることを前提とした上で、②銀行業として行われる為替取引と資金移動業者として行われる為替取引とで異なる手法によって「決済」の機能を確保する、と整理できる。資金移動業を対象とする規制の中では、①は滞留規制、②は利用者資金の保全に関する規制に相当する。以下、順にこれらの規制が依拠する基本的な考え方を説明する。

(2) 滞留規制

滞留規制とは、資金移動業者が為替取引に用いられることがないと認められる利用者の資金を保有することの制約を内容とする規制である。令和 2 年資金決済法改正により資金移動業に類型（種別）が設けられ、類型ごとに異なる規制が適用されることになった。そのため滞留規制の具体的な内容も各類型で異なるが、何らかの形で滞留規制が存在することは全ての類型に共通する。²⁰滞留規制は為替取引を業として営む点で共通する銀行業と資金

¹⁹ 堀天子『資金決済法 [第 5 版]』（商事法務、2022 年）87-89 頁。ただし、「他に事業を行っているときは、その事業の種類」が資金移動業の登録申請書の記載事項となっているから（資金決済法 38 条 1 項 10 号）、その内容に変更があった場合は届出が必要となる（資金決済法 41 条 4 項）。また、登録申請者が「他に行う事業が公益に反すると認められる法人」であることは、登録拒否事由の 1 つである（資金決済法 40 条 1 項 10 号）。

²⁰ 資金移動業の種別による滞留規制の差異を大まかに説明すれば、第一種資金移動業を対象とする規制では利用者資金の滞留自体を発生させないことを目的とし、第三種資金移動業を対象とする規制では 5 万円を超える利用者資金の受入れ自体を制限することを目的とするものであり、その旨が資金決済法の明文の規定によって示されている（令和 2 年改正後資金決済法 51 条の 2・51 条の 3）。一方、第二種資金移動業を対象とする規制では、決済・仲介法制 WG の提言（決済・仲介法制 WG 報告 8-10 頁）に基づき令和 3 年資金決済法改正により規制の強化がなされてはいるが、他の種別と比べると個々の資金移動業者の対応に委ねられている部分が多い（令和 3 年改正後資金移動業者府令 30 条の 2 等）。第二種資金移動業を対象とする滞留規制の強化について、「第二種資金移動業については、利用者資金の受入れについて定量的な制限がなく、第一種資金移動業及び第三種資金移動業と比較し、為替取引に用いられることがない利用者資金を保有する可能性が高いことから、こうした利用者資金を保有しないための措置を講ずる必要がある。」との記載が令和 3 年改正後資金移動業ガイドラインⅣ-1 の中に設けられることになった。また、資金移動業に共通する滞留規制の強化として、「資金移動業者は、利用者から受け入れた資金のうち為替取引に用いられることがないと認められるものについて、当該利用者への返還その他の当該資金を保有しないための措置を講じなければならない。」（令和 3 年改正後資金移動業府令 30 条の 2 第 2 項 [資金移動業府令 30 条の 2 第 3 項]）との規律が設けられ、令和 3 年改正後資金移動業ガイドラインⅡ-2-2-1-1 (5) [資金移動業ガイドラインⅡ-2-2-1-1 (6)] は「為替取引に用いられるものではないと認められる利用者の資金の当該利用者への返還方法を定めているか。予め利用者が登録した銀行口座に振り込む方法以外の方法により返還又はその他の措置を行う場合、当該方法が迅速性や利用者利便の観点から妥当といえるか。また、定めた方法に従い返還等を行うため、必要な情報を予め利用者から入手するための態勢が

移動業を区別する要素であるが、その存在は出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律（以下、「出資法」という。）の「預り金」に関する規制と関係する。²¹

資金移動業者が為替取引に用いられることがないと認められる利用者の資金を受け入れることは、出資法 2 条が禁ずる「預り金」に相当する可能性がある。²²預金は「預り金」の典型例であるが（出資法 2 条 2 項 1 号）、銀行は「業として預り金をするにつき他の法律に特別の規定のある者」であるから、出資法 2 条は適用されない（出資法 2 条 1 項）。「一般大衆から預り金の受入れを行い、その業務がひとたび破綻をきたすようなことがあれば、一般大衆に不測の損害を及ぼすばかりでなく、社会の信用制度と経済秩序を乱すこととなる」ため、「預り金」を行うことができる業種を銀行等に限定しているのである。²³すなわち、出資法の「預り金」の規制は、預金の受入れを営業として行うことに銀行業の免許を必要とする銀行法の規制（銀行法 2 条 2 項 1 号・3 条・4 条 1 項）と表裏の関係にある。²⁴

このように資金移動業者が為替取引に用いられることがないと認められる利用者資金を

整備されているか。」を監督上の着眼点として挙げているが、前述した各種別による滞留規制の差異を踏まえると、このような態勢は利用者資金の受入れ自体を厳格に規制しない第二種資金移動業において重要性が高いということになる。堀・前掲注（19）191-192 頁

²¹ 令和 3 年改正後資金移動業ガイドラインⅡ-2-2-1-1 (5) (注) [資金移動業ガイドラインⅡ-2-2-1-1 (6) (注 1)] は、注 (20) で引用した資金移動業者に共通する監督上の着眼点を挙げる際に「利用者資金残高に利息を付す場合については、為替取引に利用する以外の目的での利用者資金の受け入れを誘引する仕組みが講じられていると考えられ、出資法の預り金規制に抵触するおそれがあると考えられる。」と注記している。ただし、類似の解釈は既に金融庁「資金決済に関する法律の施行に伴う政令案・内閣府令案等に対するパブリックコメントの結果等について」（2010 年 2 月 23 日）（<https://www.fsa.go.jp/news/21/kinyu/20100223-1.html>）の「コメントの概要及びコメントに対する金融庁の考え方」（以下、「2010 年 2 月パブコメ回答」という。）145 番・146 番（40 頁）（「送金と無関係に資金を預かったり、送金用口座と称して長期間金銭を預かり利息を付すなど、その実態によっては実質的に「預り金」に該当する場合も考えられます。」）において示されていた。

²² 「預り金」とは、不特定かつ多数の者からの預金、貯金又は定期積金の受入れ（これらと同様の経済的性質を有するものを含む）である（出資法 2 条 2 項）。金融庁のガイドラインでは、「預り金」とは、4 つの要件（①不特定かつ多数の者が相手であること、②金銭の受け入れであること、③元本の返還が約されていること、④主として預け主の便宜のために金銭の価額を保管することを目的とするものであること）のすべてに該当するものとされている。金融庁・事務ガイドライン（第三分冊：金融会社関係 2. 預り金関係）（以下「預り金ガイドライン」という。）2-1-1(2)。資金移動業を営む決済サービス提供者による利用者の資金の受入れは、①～③の要件を満たすが、利用者の指図に従って決済（為替取引）に利用する目的で資金を受け入れているのであれば④を満たさない。逆にいえば、決済（為替取引）とは無関係の資金の受入れは④の要件を満たす可能性がある。渡邊涼介ほか『電子商取引・電子決済の法律相談』（青林書院、2020 年）269 頁、市古・前掲注（13）25-26 頁。なお、注（21）で紹介した資金移動業ガイドラインの立場を前提にすると、決済（為替取引）に利用する目的での資金の受入れであっても利用者資金残高に利息を付す場合には「預り金」と解される可能性が高まることになる。

²³ 預り金ガイドライン 2-1-1(1)。

²⁴ 岩原・前掲注（12）514-515 頁。資金移動業者が「預り金」を行うことは、出資法及び銀行法の双方に違反する行為であり、何れにおいても刑事罰の対象とされている（出資法 8 条 3 項 1 号、銀行法 61 条 1 号）。

受け入れ、それが為替取引に用いられることなく資金移動業者の元に滞留することは、資金移動業は、銀行業と異なり、預金を受け入れることなく為替取引のみを行うことを認める業種であるとの銀行法及び資金決済法の基本構造と抵触するのである。このような考え方は令和2年資金決済法改正後も維持されている。²⁵

(3) 利用者資金の保全（利用者資金の資金移動業者の責任財産からの分離）に関する規制

資金移動業者が行う為替取引の基本的な形態は、予め利用者から資金の提供を受けた上でその指図に従い送金を行うものと整理できる。²⁶資金移動業者は、利用者のために送金口座を開設し、利用者から為替取引に利用する目的の資金を受け入れることができる。²⁷利用者から為替取引に利用する目的の資金を受け入れることにより、資金移動業者は利用者の指図に従って為替取引を行う債務を負担する。²⁸このような債務の額は、資金決済法における未達債務の額（「資金移動業者がその行う為替取引に関し負担する債務の額であって内閣府令で定めるところにより算出した額」）（資金決済法43条2項括弧書、資金移動業府令11条3項）に相当する。

資金移動業者が利用者の指図に従って為替取引を行う債務を履行できる状況が存在すれば、資金移動業者を介した「決済」の機能の確保という目的が達成されているといえる。そのためには資金移動業者自体の財務上の健全性も重要であるが、資金決済法では上記の目的を達成する手段として資金移動業者の責任財産から利用者資金を分離することが重視されている。²⁹具体的には、以下に説明するように、資金移動業者に一定の方法で利用者資金

²⁵ 決済・仲介法制WG報告8-9頁。令和3年改正後資金移動業ガイドラインIV-Iには、第二種資金移動業に関してではあるが、「資金移動業者に為替取引との関連性に疑義がある利用者資金が滞留することの問題点として、①資金移動業者が利用者資金を受け入れた状態で破綻した場合、利用者が還付を受けるまでに相応の時間を要するなど、利用者保護の観点から問題があること、②資金移動業者が本来的には必要がない保全コストを負担することになり、効率的な業務運営の妨げとなりうること、③出資法第2条の預り金規制に抵触する疑義が生じること、④銀行預金と異なり経済活動に活用されない資金が増加することにより、経済的悪影響が生じることが考えられる。」との指摘がある。この指摘は決済・仲介法制WG報告8頁注(14)に対応するものであり、他の資金移動業の種別にも当てはまると思われる。

²⁶ ただし、利用者が送金資金を後払いするという形態が排除されているわけではなく、そのような形態を想定した規定も存在する（資金移動業府令11条4項1号）。堀・前掲注(19)14-15頁・81頁。資金移動業のビジネスモデルを①利用者から送金資金を事前に受け入れたうえで、送金の依頼を引き受ける方法（事前受入型）、②送金の依頼を引き受けた後に、そのつど、当該依頼に係る送金資金を受け入れる方法（都度受入型）、③送金の依頼を引き受けた後に、当該依頼に係る送金資金を事業者が立替えのうえ、後日、利用者に対して立替金（送金額）を請求する方法（立替型）に区別する見解として、佐野・前掲注(15)134頁がある。

²⁷ 堀・前掲注(19)69頁。

²⁸ 資金移動業ガイドラインII-2-2-2-1④（注2）。

²⁹ 資金移動業の登録申請は「資金移動業を適正かつ確実に遂行するために必要と認められ

を保全することを求めることにより、仮に資金移動業者自体の財務上の健全性に問題が生じたとしても利用者が損失を被ることの回避や損失の額の限定を可能とする仕組みが用意されている。

資金移動業者の責任財産からの利用者資金の分離は、未達債務の額等を基準として定められる額以上の履行保証金の供託という形で行われる（資金決済法 43 条）。資金移動業者が為替取引に関し負担する債務の債権者は、履行保証金から優先的に弁済を受けることができる権利を有する（資金決済法 59 条 1 項）。³⁰資金移動業者は履行保証金の供託の代わりに履行保証金保全契約（資金決済法 44 条）又は履行保証金信託契約（資金決済法 45 条）を締

る財産的基礎」を有する法人でなければ拒否される（資金決済法 40 条 1 項 3 号）が、一律の資本金の額の規制は存在しない。その理由として、兼業が認められるため資本金の額は資金移動業の財産的基礎を示すわけではないこと、資金移動業として提供される様々なサービスの内容に応じて必要となる財産的基礎も異なり得ること、等が挙げられている。堀・前掲注（19）61 頁。ただし、注（30）で後述する履行保証金には最低額の定めがあるため（資金決済法 43 条 2 項但書、資金決済法施行令 14 条）、資金移動業の登録時において上記の定めに従って利用者資金の保全が可能な財産的基礎が必要となる。市古・前掲注（13）58 頁。³⁰ 供託すべき履行保証金の額には債権者が履行保証金から優先弁済を受けるために要する費用に相当する額が含まれる（資金決済法 43 条 2 項）。優先弁済（履行保証金の還付）は資金決済法の定める手続きに従い行われる（資金決済法 59 条 2 項～6 項、資金決済法施行令 18 条・19 条）。優先弁済を受けることができるものは「資金移動業に係る為替取引に関し負担する債務に係る債権者」であるが、送金人（資金移動業者に送金の指図を行ったもの）に対する資金移動業者の債務は受取人（送金の指図において宛先とされたもの）が現実に資金を受け取るまでは消滅しないが、約款等により資金移動業者の債務の相手先は送金人から受取人に移転する旨を定めることができる（資金移動業ガイドラインⅡ-2-2-2-1④（注 3））。資金移動業者が受取人に対して負担することになる債務の性質は「資金移動業に係る為替取引に関し負担する債務」であることに変わりはない。市古・前掲注（13）28 頁注（31）。このような定めが存在する場合、資金移動業者は履行保証金に対する優先弁済権を行使できる当事者が移転する時期を利用者に説明しなければならない（資金移動業者ガイドラインⅡ-2-2-1-1（2）②）。ただし、物品やサービスの購入者がその代金を資金移動業者の提供する決済サービスを利用して支払う場合、資金移動業者の債務の相手先が物品等の購入者から物品等の提供者に移るとは限らない。たとえば、「受取人が資金移動業者から物品を購入・役務の提供を受ける場合の代金支払いに充当する」場合に資金移動業者の受取人に対する債務は消滅するとの解釈（資金移動業者ガイドラインⅡ-2-2-2-1④（注 3））を踏まえて、資金移動業者と物品等の提供者の契約により後者は前者の委託を受けて物品等の提供を行う旨を定めた場合、物品等の代金支払いの時点で受取人に対する資金移動業者の債務は消滅すると解されている。堀・前掲注（19）93-94 頁・161 頁。また、資金移動業者と物品等の提供者の間で収納代行のスキーム（資金移動業者が物品等の提供者から代金の代理受領権の授与を受け、購入者から送金の指図を受けた段階で「為替取引に関し負担する債務」を消滅させる仕組み）が用いられている例も紹介されている。市古・前掲注（13）31 頁注（34）。これらの場合、物品等の提供者は資金移動業者の信用リスクを負担することには変わりはないが、履行保証金に対する優先弁済権を行使できる当事者ではなくなってしまう。この場合に物品等の提供者が引き受けるリスクは送金に関するものではないとの評価も成り立ち得ないわけではない。佐野・前掲注（13）142 頁・212 頁。しかし、資金移動業者が提供する決済サービスの重要性が高まると、資金移動業者から物品等の提供者への支払いが滞るリスクがシステミックリスクとなる可能性が高まる点に注意が必要である。なお、第三者型前払式支払手段の発行者には「加盟店…に対する支払を適切に行うために必要な体制の整備」（資金決済法 10 条 1 項 4 号）が求められている。

結することも認められる。³¹資金移動業者は履行保証金保全契約又は履行保証金信託契約を締結することにより、自ら供託しなければならない履行保証金の額が減少する。別の言い方をすれば履行保証金保全契約又は履行保証金信託契約によって保全される額については供託が不要となるが、資金移動業者が為替取引に関し負担する債務の債権者が優先弁済権を有する履行保証金の額自体は変わらない。資金移動業者は自らのビジネスモデルに応じて履行保証金の供託、履行保証金保全契約、履行保証金信託契約を組み合わせることができる。

32

3. 資金移動業の類型の多様化—資金移動業を対象とする規制の柔構造化

(1) 概要

令和2年改正前資金決済法2条2項は「この法律において「資金移動業」とは、銀行等以

³¹ 履行保証金保全契約とは銀行等が内閣総理大臣の命令に応じて資金移動業のために履行保証金を供託する旨の契約であり、履行保証金信託契約とは信託会社等が内閣総理大臣の命令に応じて信託財産を履行保証金の供託に充てることを信託の目的として当該信託財産の管理その他の当該目的の達成のために必要な行為をすべき旨の信託契約のことをいう。

³² 令和2年資金決済法改正前は、履行保証金の供託と履行保証金保全契約の組み合わせは認められていたが、これらと履行保証金信託契約を組み合わせることは認められていなかった（令和2年改正前資金決済法45条1項）。これに対して決済・仲介法制WGは保全方法の合理化として履行保証金信託契約と他の方法の組み合わせを認めること等を提言し（決済・仲介法制WG報告4頁）、これに沿って令和2年資金決済法改正が行われた。岡田ほか・前掲注（1）14頁。この他に決済・仲介法制WGの提言（決済・仲介法制WG報告9-10頁）に基づき、「履行保証金保全契約を締結している資金移動業者は、利用者から受け入れた資金を原資として貸付け又は手形の割引を行うことを防止するための措置を講じなければならない。」との規律が新たに設けられた（令和3年改正後資金移動業府令30条の3）。この規律は資金移動業の種別を問わず適用されるが、注（20）で紹介した滞留規制の概要を踏まえると、利用者資金が滞留しやすい第二種資金移動業について重要性が高いように思われる。その趣旨について、令和3年改正後資金移動業ガイドラインⅡ-2-2-1-1（6）[資金移動業ガイドラインⅡ-2-2-1-1（7）]では、決済・仲介法制WGの提言を踏まえて「資金移動業者が利用者資金の保全方法として履行保証金保全契約を利用する場合であって、利用者資金を貸付に活用したときは、銀行業の免許を受けることなく、実質的に信用創造を行うことが可能となり問題であるほか、為替取引を行うために受け入れた利用者資金を流動性が低い資産である貸付金に転換することにより流動性リスクを抱えることになり、資金移動業の適正かつ確実な遂行の観点から問題である。」と整理されている。ただし、資金移動業と貸金業（「金銭の貸付け又は金銭の貸借の媒介（手形の割引、売渡担保その他これらに類する方法によつてする金銭の交付又は当該方法によつてする金銭の授受の媒介を含む。以下これらを総称して単に「貸付け」という。）で業として行うもの」[貸金業法2条1項]）の兼営と銀行業の類似性については異なる評価もあり得る。資金移動業ガイドラインは「利用者資金を貸付に活用したときは」と述べているが、銀行業の特徴を「預金者から預かった資金を貸し付ける」と理解する場合には資金移動業と貸金業の兼営との間に類似性が認められる。これに対して、現在の資金決済システムの研究においては、「金銭の貸し付け」により預金（「金銭の貸し付け」を行った銀行の債務）という決済手段が創造されると理解する見方が一般的なようである。戸村肇「フィンテックの資金決済システムへの影響と金融規制への含意」証券経済研究119号（2022年）81頁。このような見解に基づくと、利用者資金の貸付に着目して資金移動業と貸金業の兼営と銀行業の間に類似性を認めることは適切でないとの評価もあり得ると思われる。

外の者が為替取引（少額の取引として政令で定めるものに限る。）を業として営むことをいう。」と定めていた。そして、同項の「少額の取引」とは「100万円に相当する額以下の資金の移動に係る為替取引」とされていた（令和3年改正前資金決済法施行令2条）。³³すなわち、令和2年改正前資金決済法において資金移動業者が取り扱うことができる送金額の上限は1件あたり100万円であった。³⁴これに対して決済・仲介法制WGは以下の提言を行った。³⁵

現行規制上、資金移動業者が取り扱うことができる送金には、上限額（1件当たり100万円）が設けられているが、海外送金を含め、個人による高額商品・サービスの購入や企業間決済の際に利用するなど、現行の送金上限額を超える利用者のニーズが一定程度存在するとの指摘がある。こうしたニーズに対応していくため、1件当たり100万円を超える「高額」送金を取り扱うことができる資金移動業の新類型を設けることが考えられる。

他方で、実態として、既存の資金移動業者が取り扱っている送金額は1件当たり数万円以下のもが多く、利用者資金の残高も1人当たり数万円程度のもが多くなっている。現行の送金上限額を大幅に下回るような「少額」送金に伴うリスクは相対的に小さいと考えられる。これに加えて、利用者1人当たりの受入額も「少額」とすれば、資金移動業者が破綻した場合でも、個々の利用者が被る影響を限定的なものとすることができると考えられる。これらを前提とすれば、「少額」送金を取り扱う資金移動業者については、規制緩和の余地があると考えられる。

こうした考え方にに基づき、資金移動業者に対する規制が、機能やリスクに応じた柔軟なものとなるよう、①「高額」送金を取り扱う事業者、②現行規制を前提に事業を行う事業者、③「少額」送金を取り扱う事業者の3類型に分けた上で、それぞれの類型に過不足のない規制を適用していくことが適当と考えられる。

そして、令和2年改正後資金決済法2条2項は「この法律において「資金移動業」とは、銀行等以外の者が為替取引を業として営むことをいう。」と改正され、新たに令和2年改正後資金決済法36条の2が新設された。同条の内容は以下のとおりである。

³³ 1件当たりの上限額を100万円とした理由について、「資金移動業の新設にあたっては、資金移動業者の業務遂行の実態を十分見極める必要があることから、少額の取引に限定することとしており、一件当たりの上限額を設定することが適当と考えています。また、一件当たりの上限額については、現在、銀行等で行われている為替取引の一件当たりの平均額や、利用者利便等を勘案の上、決定しました。」と説明されている。2010年2月パブコメ回答64番（19頁）。

³⁴ 2010年2月パブコメ回答61番・62番（19頁）。

³⁵ 決済・仲介法制WG報告5-6頁。

第1項 この章において「第一種資金移動業」とは、資金移動業のうち、第二種資金移動業及び第三種資金移動業以外のものをいう。

第2項 この章において「第二種資金移動業」とは、資金移動業のうち、少額として政令で定める額以下の資金の移動に係る為替取引のみを業として営むこと（第三種資金移動業を除く。）をいう。

第3項 この章において「第三種資金移動業」とは、資金移動業のうち、特に少額として政令で定める額以下の資金の移動に係る為替取引のみを業として営むことをいう。

第二種資金移動業は決済・仲介法制 WG 報告における「②現行規制を前提に事業を行う事業者」に相当し、「少額として政令で定める額」（令和2年改正後資金決済法36条の2第2項）は100万円に相当する額である（令和3年改正後資金決済法施行令12条の2第1項）。これに対して第一種資金移動業は決済・仲介法制 WG 報告における「①「高額」送金を取り扱う事業者」、第三種資金移動業は「③「少額」送金を取り扱う事業者」にそれぞれ相当する。「特に少額として政令で定める額」（令和2年改正後資金決済法36条の2第3項）は5万円に相当する額である（令和3年改正後資金決済法施行令12条の2第2項）。これに対して第一種資金移動業については、取り扱うことができる為替取引に係る資金決済法上の額の制限は存在しない。そして、資金移動業者が取り扱うことができる送金額（1件あたり）の差異によりリスクが異なる部分について、3.（2）と（3）で説明するような形で資金移動業を対象とする規制の柔構造化が行われた。³⁶

資金移動業の登録申請書には営もうとする資金移動業の種別（第一種資金移動業、第二種資金移動業及び第三種資金移動業の種別）を記載する必要がある（令和2年改正後資金決済法38条1項7号）。異なる種別の資金移動業の併営も認められる。しかし、決済・仲介法制 WG による以下の提言を受けて、併営に伴う弊害を防止する様々な措置が設けられている。

37

利用者利便を確保するためにも、同一の資金移動業者による複数種類の資金移動業の併営を認めることが考えられる。

ただし、併営に伴う弊害を防止する観点から、複数類型を併営する資金移動業者は、

³⁶ 一方、資金移動業者が取り扱うことができる送金額（1件あたり）の差異によってはリスクに変化が生じないと評価される場合、規制の柔構造化は行われなくなる。そのような例として第三種資金移動業のみを営む資金移動業者も特定事業者（犯罪による収益の移転防止に関する法律2条2項31号）とされていることが挙げられる。決済・仲介法制 WG 報告11頁は「1件当たりの送金額や利用者1人当たりの受入額が「少額」であっても、資金移動業の適正かつ確実な遂行が求められることに変わりはない。このため、参入規制や、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策に係る規制等のその他の規制は、現行の資金移動業者と同水準のものとすることが考えられる。」と提言していた。

³⁷ 決済・仲介法制 WG 報告11-12頁。

少なくとも、利用者がどの類型を利用しているかを明確に認識できるようにするとともに、類型ごとに保全が必要な額を区分管理することが必要と考えられる。また、第1類型と第2類型を併営する場合、第2類型で受け入れている利用者資金を第1類型で送金することで、第1類型の滞留規制が潜脱されることを防止する必要がある、その観点からも、第2類型において、為替取引との関連性が認められない利用者資金を保有しないための措置を適切に講ずることが重要と考えられる。

たとえば、異なる種別を併営する資金移動業者は、供託すべき履行保証金の額を「資金移動業の種別に応じ」（令和2年改正後資金決済法43条1項）算定した上で、原則として「資金移動業の種別ごとに」（令和2年改正後資金決済法43条1項・44条・45条1項）、利用者資金の保全措置を講じる必要がある。³⁸その結果、同じ資金移動業者が提供するサービスであっても種別が異なれば利用者保護の内容も異なることになる。そのため2以上の種別の資金移動業による決済サービスを提供する資金移動業者には「各利用者に対して負担する資金移動業の種別ごとの為替取引に関する債務の額その他の各利用者の資金移動業の種別ごとの利用状況を当該各利用者が容易に知ることができるようにするための措置」を講じることが求められている（令和3年改正後資金移動業者府令30条の4第1項）。

(2) 第一種資金移動業を対象とした規制の特徴

①認可制

内閣総理大臣の登録を受ければ資金移動業を営むことができるが（資金決済法37条）、第一種資金移動業を営むためには資金移動業の登録に加えて認可が必要である（令和2年改正後資金決済法40条の2、令和3年改正後資金移動業者府令9条の2～9条の4）。これは決済・仲介法制WGの以下の提言に基づくものである。³⁹

「高額」送金を取り扱う場合の参入規制は、資金移動業を行うために最低限必要な要件を満たしていることを確認するため、既存の資金移動業者と同様に登録制の対象とした上で、「高額」送金を取り扱うことに伴うリスクを踏まえた対応として、認可制の対象とすることが考えられる。

第一種資金移動業は、その他の種別と異なり、資金決済法に基づく送金額の上限は存在し

³⁸ 利用者に対する履行保証金の還付手続きも資金移動業の種別ごとに行われる（令和2年改正後資金決済法59条1項）。したがって、第三種資金移動業の利用者は第二種資金移動業の利用者のために保全措置が講じられた履行保証金から還付を受けることはできない。なお、履行保証金の一括供託が認められる場合がある（令和2年改正後資金決済法58条の2）。

³⁹ 決済・仲介法制WG報告6頁。

ない。しかし、決済・仲介法制 WG の提言にある「「高額」送金を取り扱うことに伴うリスク」は、第一種資金移動業として取り扱われる送金額と比例するように思われる。そのため資金移動業者が第一種資金移動業の認可を受けるために作成しなければならない業務実施計画では「為替取引により移動させる資金の額の上限額を定める場合にあつては、当該上限額」（令和 2 年改正後資金決済法 40 条の 2 第 1 項 1 号）を記載することが求められ、かつ、認可の申請の審査において重要な考慮要素とされている。⁴⁰

②厳格な滞留規制

2. で説明したように資金移動業を対象とする基本構造を形成する重要な要素として、滞留規制と利用者資金の保全に関する規制が挙げられる。決済・仲介法制 WG の提言にある「「高額」送金を取り扱うことに伴うリスク」に応じて、これらについて第一種資金移動業では他の種別よりも厳格な規制が設けられている。

まず、滞留規制について、決済・仲介法制 WG は以下の提言を行っていた。⁴¹

「高額」送金を取り扱う事業者が破綻した場合に利用者に与える影響や社会的・経済的な影響を極小化するため、こうした事業者が受け入れる利用者資金については、厳格な滞留規制を課すことが必要と考えられる。

具体的には、英国の規制を参考に、①具体的な送金指図を伴わない利用者資金は受入不可とし、②利用者資金は運用・技術上必要な期間を超えて滞留不可とすることが考えられる。「具体的な送金指図」の要件としては、入金時点で、少なくとも、①送金日時、②送金先、③送金額が全て明確に指定されていることが考えられる。また、「運用・技術上必要」な場合としては、①送金先口座に誤りがあった場合、②送金先の金融機関が休業日であった場合等、事業者の努力だけでは滞留を回避することができない、真にやむを得ない場合が考えられる。

なお、こうした滞留規制の趣旨を踏まえれば、他者に送金を行う場合のみならず、他者から送金を受ける場合であっても、利用者の第 1 類型のアカウントに資金が滞留することは認められないと考えられる。

⁴⁰ 令和 3 年改正後資金移動業ガイドラインⅧ-2-2(2)① [資金移動業ガイドラインⅨ-2-2(2)①] は、第一種資金移動業の認可の申請に際し、「第一種資金移動業を適正かつ確実に遂行するため、為替取引の上限額に応じたシステムリスク、テロ資金供与及びマネー・ローンダリングリスクを始めとする各リスク評価を実施し、当該リスク評価を踏まえたリスク管理態勢を整備しているか。」を審査するとし、その際の留意点として「高額の為替取引を行うに当たり、法に基づく履行保証金の供託等の義務を適正かつ確実に履行するに足る資金の調達方法を有しているか。」と「為替取引の上限額に見合った財産的基礎を有しているか。」を例示している。

⁴¹ 決済・仲介法制 WG 報告 6-7 頁

この提言に従い、資金移動業者が第一種資金移動業に係る為替取引に関する債務を負担できる範囲について、以下の制限が設けられることになった。第1に、移動する資金の額、資金を移動する日、資金の移動先が明らかでない為替取引に関する債務を負担してはならない（令和2年改正後資金決済法51条の2第1項、令和3年改正後資金移動業府令32条の2第1項）。第2に、資金の移動に関する事務を処理するために必要な期間（利用者から指図を受けた資金の移動先に誤りがある場合その他の資金移動業者の責めに帰することができない事由により資金を移動することができない場合に、当該事由を解消するために必要な期間を含む。）を超えて為替取引に関する債務を負担してはならない（令和2年改正後資金決済法51条の2第2項、令和3年改正後資金移動業府令32条の2第2項）。

これらの制限は令和3年改正後資金移動業ガイドラインにおいて「厳格な滞留規制」と呼ばれている（令和3年改正後資金移動業ガイドラインⅢ-1-1-1（1））。そして、同ガイドラインは、資金移動業者が厳格な滞留規制を遵守するために講じなければならない措置として、①利用者から具体的な為替取引の指図を伴わない資金を受け入れない措置、②未達債務の発生時点から、資金の移動に関する事務を処理するために必要な期間内に確実に為替取引が完了するための体制の整備、③受取人が資金を受け取る場合には、受取人が予め登録した受取人の銀行等の預金口座に直接資金を入金するなど、受取人の資金について為替取引の完了に向けて無用な滞留が生じない措置、④資金の滞留について、「第一種資金移動業者の責めに帰することができない事由により資金を移動することができない場合」として想定される事由が生じた場合の対処方針の策定、を挙げている。⁴²

これに対して第二種資金移動業については、利用者が資金移動業者に委託する資金移動の具体的な内容（移動する資金の額、資金を移動する日、資金の移動先）が明らかでない場合であっても、資金移動業者は為替取引に関する債務を負担できる。⁴³ただし、第二種資金移動業を営む資金移動業者には、資金移動業者が債務を負担する額が100万円を超える利用者について、当該利用者から受け入れた資金が為替取引に用いられるものであるかどうか

⁴² なお、②に関して、「第一種資金移動業の利用者が予め入金した資金を、ATMで第一種資金移動業者から発行されたカードを用いて引き出しを行うサービスを提供することや、第一種資金移動業者に資金の支払いを行い、当該資金の額に相当する証書（マネーオーダー）の発行を受けた送金人が受取人に証書を送付し、受取人が当該証書と引き換えに現金を受け取るサービス等を提供することは、具体的な為替取引の指図を伴っていたとしても、通常、資金の移動に関する事務を処理するために必要な期間を超えて第一種資金移動業者が為替取引に関する債務を負担することになると考えられるため、法第51条の2第2項に違反する可能性があることに留意すること。」との注記がなされている（令和3年改正後資金移動業ガイドラインⅢ-1-1-1（1）②（注4））。

⁴³ 第一種資金移動業と第二種資金移動業を併営する資金移動業者は、第二種資金移動業に係る為替取引に関する債務を第一種資金移動業に係る為替取引に関する債務に変更することを防止するための措置を講じなければならない（令和3年改正後資金移動業府令30条の4第2項〔資金移動業府令30条の4第3項〕）。このような規制は、第二種資金移動業として受け入れた利用者資金を第一種資金移動業として行う送金に転用することは「厳格な滞留規制」の潜脱であるとの評価に基づくものと思われる。決済・仲介法制WG報告11-12頁。

かを確認するための体制の整備が求められている（令和3年改正後資金移動業府令30条の2第1項）。⁴⁴

③利用者資金の保全の強化

次に、利用者資金の保全について、決済・仲介法制WGは以下の提言を行っていた。⁴⁵

送金の履行の確実性に関して、銀行の破綻時に決済途上の資金は預金保険により迅速に全額保護が図られることを踏まえ、特に企業間決済に用いられた場合の影響の大きさを念頭に、資金移動業者の破綻時にも迅速に送金が行われる制度整備を図るべきとの指摘や、業務の継続性・安定性を確保するため、最低所要自己資本規制や為替業務単独での収支確保等の方策も必要との指摘がある。

他方で、前述の滞留規制が適用されることを前提としつつ、「高額」送金を取り扱う事業者を含め、資金移動業者による送金サービスは、銀行による送金サービスとは破綻時の履行の確実性等が異なるものであることが利用者に正確に理解され、利用者資金が全額保全される前提で利用されるのであれば、必ずしも銀行と同等の枠組みを整備する必要はないとの指摘もある。

これらの指摘に関し、「高額」送金を取り扱う事業者が破綻した場合の社会的・経済的な影響の大きさを懸念するあまりに厳格な制度整備を行った場合、我が国において利便性の高い新たなサービスが生まれにくくなるおそれがあることにも留意すべきとの考え方もある。こうした考え方も踏まえれば、まずは、前述の2つの指摘のうち、後者の指摘の考え方を前提として所要の制度整備を図りつつ、その後の企業間決済における利用実態等を勘案し、必要に応じて追加的な規制の在り方を検討していくことが考えられる。

ただし、後者の指摘の考え方を前提としたとしても、「高額」送金を取り扱う事業者が破綻した場合の社会的・経済的な影響の大きさを踏まえれば、利用者資金の全額保全をより確実なものとする観点から、利用者資金の受入れから保全が図られるまでのタイムラグをできる限り短期化することが必要と考えられる。

信託契約の利用を前提とした場合、現行の金融規制において、いわゆる外国為替証拠

⁴⁴ 利用者資金が為替取引に用いられるものであるかどうかの確認は資金移動業者が債務を負担する額が100万円を超える利用者を対象とすれば足りる。しかし、確認の結果、100万円以下の部分についても為替取引に用いられないことがないと認められる場合には、当該部分も含めて利用者への返還等が行う必要がある（令和3年改正後資金移動業ガイドラインIV-1-1）。したがって、第二種資金移動業を対象とする滞留規制は、資金移動業者が為替取引に用いられないことがないと認められる利用者の資金を100万円までは受け入れることを認めるものではない。一方、第二種資金移動業の送金額の制限は1件あたりであるから、数件の送金の事前準備として、第二種資金移動業を営む資金移動業者が利用者から100万円を超える資金を受け入れることは認められる。堀・前掲注(19)190頁、市古・前掲注(13)66頁。

⁴⁵ 決済・仲介法制WG報告7-8頁。

金取引業者(FX 業者)に対して、①保全すべき額を毎日算定し、②不足がある場合、その翌日から起算して 2 営業日以内に信託することを求めており、現に多くの事業者が対応している。実務上の実現可能性も考慮し、「高額」送金を取り扱う事業者に対しても、これと同水準の対応を求めることが最低限必要と考えられる。

資金移動業者による利用者資金の保全の基本的な枠組みは第一種資金移動業と第二種資金移動業とで共通している。すなわち、2. (3) で紹介したように未達債務の額等を基準にして供託すべき額を算出し、その後、履行保証金の供託、履行保証金保全契約、履行保証金信託契約の組み合わせにより利用者資金の保全を求めるというものである。しかし、このような枠組みでは、上記の決済・仲介法制 WG の提言でも前提とされているように「利用者資金の受入れから保全が図られるまでのタイムラグ」が生じる可能性がある。⁴⁶そこで第一種資金移動業では、以下のとおり上記のタイムラグを短期化することが試みられている。すなわち、履行保証金の供託による利用者資金の保全を例に挙げるならば、第一種資金移動業については、供託すべき額を各営業日において算出した上で、2 営業日以内の履行保証金の供託が必要となる（令和 2 年改正後資金決済法 43 条 1 項 1 号、令和 3 年改正後資金移動業府令 11 条 1 項）。⁴⁷一方、第二種資金移動業及び第三種資金移動業については、供託すべき額の算出を 1 週間以内で資金移動業の種別ごとに資金移動業者が定める期間ごとに行い、その期間の末日から 3 営業日以内に履行保証金の供託を行えば足りる（令和 2 年改正後資金決済法 43 条 1 項 2 号、令和 3 年改正後資金移動業府令 11 条 2 項）。⁴⁸

⁴⁶ このようなタイムラグにより「ある時点において、資金移動業者が負っている債務額に比して、保全している額が少なすぎる（又は多すぎる）」ということが生じうる。」こととなる（金融制度 SG 基本的な考え方 12 頁）。なお、類似のタイムラグは証券会社（第一種金融商品取引業者）が顧客から預託を受けた金銭の管理（金融商品取引法 43 条の 2 第 2 項、金融商品取引業等に関する内閣府令 141 条 1 項 7 号）など他の資産保全制度にも存在する。市古・前掲注（13）34 頁注（43）。

⁴⁷ ただし、供託すべき額を算出した日から履行保証金の供託を行う日までの間に資金移動業者が第一種資金移動業について負担する為替取引に関する債務の額が減少していた場合、それに応じて供託すべき額は減少する（令和 3 年改正後資金移動業府令 11 条 4 項 2 号）。このような仕組みは、決済・仲介法制 WG の「「高額」送金を取り扱う事業者については、厳格な滞留規制が適用されることを前提とすれば、実際に保全が図られるまでの間に、受け入れた利用者資金の送金が完了していることが多いと想定される。そうした場合にまで機械的に保全を求めることは不合理であることから、硬直的な規制とならないように留意が必要と考えられる。」（決済・仲介法制 WG 報告 8 頁注（13））との提言に対応したものと思われる。

⁴⁸ なお、令和 2 年資金決済法改正前は供託すべき額は 1 週間ごとに算出され、その期間の末日から 1 週間以内に履行保証金の供託等を行えば足りるとされていた（令和 2 年改正前資金決済法 43 条 1 項、令和 3 年改正前資金移動業府令 11 条 1 項）。これに対して決済・仲介法制 WG は第一種資金移動業以外の種別についても保全が図られるまでのタイムラグの短期化を提言し（決済・仲介法制 WG 報告 4-5 頁）、これに沿って令和 2 年資金決済法改正が行われた。岡田ほか・前掲注（1）14 頁。

④若干の分析

令和6年(2024年)3月6日の時点で、第一種資金移動業の認可を受けている資金移動業者は4社存在する。⁴⁹各事業者が第一種資金移動業として営んでいる事業(第二種資金移動業としては営むことはできない事業)の詳細は明らかではないが、何れも海外送金(海外から国内への送金を含む)に関連しているようである。その背景として日本国内から銀行を利用して海外送金をする場合の手数料の高さが考えられる。⁵⁰3.(2)①～③で説明したように他の種別と比べて第一種資金移動業を対象とする規制は厳格であり、その遵守に必要な費用は高くなる。そのような規制遵守費用の負担を考慮したとしても、海外送金の分野では第一種資金移動業の認可を取得することによって効率的で競争力のある決済サービスを提供できる可能性が見いだされているということであろう。このことは既存の決済サービスに効率化の余地が存在することを意味する。第一種資金移動業として提供される決済サービスが選択肢に加わることにより、既存のものを含めた海外送金の分野における決済サービスの合理化が期待される。⁵¹

一方、決済・仲介法制WG報告では第一種資金移動業として主に国内の企業間決済に利用可能なサービスが提供される事例も想定されていたが、そのような事例は未だ現れていないように思われる。⁵²しかし、このことが意味するところの評価は難しい。たとえば、国内の企業間決済の分野は合理化の余地が乏しく、かつ、決済サービスを提供する事業者間の競争が活発なのであれば、この分野において第一種資金移動業として決済サービスを提供する事例が存在しないことを問題とする必要はないとの評価も成り立ち得る。しかし、このような評価の前提となる状況認識が不正確であるならば、第一種資金移動業として決済サービスを提供する事例の不存在は規制の見直しを基礎付ける事情の1つとなるように思われる。

ただし、決済・仲介法制WGは、第一種資金移動業を対象とする利用者資金の保全に関する規制について、「企業間決済における利用実態等を勘案し、必要に応じて追加的な規制の

⁴⁹ 金融庁「資金移動業者登録一覧」(令和6年3月6日現在)

(https://www.fsa.go.jp/menkyo/menkyoj/shikin_idou.pdf)。具体的には、株式会社ウニードス(2023年1月)、株式会社シースクエア(2023年6月)、ワイズ・ペイメント・ジャパン株式会社(不明)、NIUM Japan株式会社(2024年2月)である(括弧内は各社が公表している認可取得日)。なお、第2種資金移動業の登録のみをしている会社は79社である。

⁵⁰ 「高額送金、新興が初参入 100万円超緩和 手数料、銀行の半分」日本経済新聞電子版2023年6月25日2:00。

⁵¹ ただし、海外送金の手数料の高さは事業者には要求されるマネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策(Anti Money Laundering/ Countering the Financing of Terrorism, AML/CFT)の高度化が主たる理由である可能性がある。AML/CFTは資金移動業に共通する要請であるが、注(40)で言及したように、取り扱う送金額が高くなれば必要なAML/CFTは高度化する点に注意が必要である。

⁵² なお、注(49)で紹介した事業者が提供するサービスの中には法人が利用できるものも含まれているようである。

在り方を検討していくことが考えられる。」と提言しており、規制を緩和する方向での見直しは想定されていない。⁵³仮に第一種資金移動業を企業間決済に関するサービスを提供する際の現実的な選択肢とする方向で制度の見直しをする場合には、滞留規制と利用者資金の保全に関する組み合わせという規制の基本構造の維持の是非が問われる可能性があるように思われる。⁵⁴

(3) 第三種資金移動業を対象とした規制の特徴

①滞留規制—受入額の上限

第三種資金移動業を対象とする規制の特徴も、第一種資金移動業と同じく、滞留規制と利用者資金の保全に現れている。第三種資金移動業を対象とする規制のあり方について、決済・仲介法制 WG は以下の提言を行っていた。⁵⁵

1 件当たりの送金額のみならず、利用者 1 人当たりの受入額の上限も「少額」とする場合、その実効性確保の観点から、上限を超えるような他者からの送金を第 3 類型のアカウントでは受け取れないようにする措置が必要と考えられる。その上で、具体的な規制緩和の方策として、利用者資金の保全に関し、現行の保全方法に代えて、利用者資金を自己の財産と分別した預金で管理することを認めることが考えられる。

決済・仲介法制 WG の提言は、「利用者 1 人当たりの受入額の上限」と「利用者資金を自己の財産と分別した預金で管理することを認めること」について、資金移動業を対象とする規制の柔構造化を提言するものである。⁵⁶

「利用者 1 人当たりの受入額の上限」は、第三種資金移動業を対象とする滞留規制の特則と位置付けられる。第一種資金移動業を対象とする滞留規制では、資金移動業者に委託する資金移動の具体的な内容が明らかでない場合、資金移動業者は利用者から資金を受け入れ

⁵³ 決済・仲介法制 WG 報告 7 頁。

⁵⁴ 第一種資金移動業には厳格な滞留規制が課されることから、「第一種資金移動業が行うことのできる為替取引は、具体的な送金指図を受けた後に利用者から資金を受け入れることになる都度受入型および立替型に限られると考えられる。」(佐野・前掲注(15)172-173頁)、「利用者資金の受入れ後、速やかに送金の履行が行われるタイプのサービスについて、その活用が見込まれる。」(市古・前掲注(13)480頁)との指摘がなされている。第一種資金移動業には送金額に上限がないため、第一種資金移動業として提供可能な決済サービスの内容に制約を設けることには一定の合理性が認められる。しかし、滞留規制と利用者資金の保全に関する組み合わせという規制手法では政策目的に照らして合理的な内容の制約条件を設定できないのであれば、規制手法自体の見直し及び新たな規制手法の可能性の検討が必要となるように思われる。

⁵⁵ 決済・仲介法制 WG 報告 10 頁。

⁵⁶ 一方、注(36)で言及したように、決済・仲介法制 WG は、「利用者 1 人当たりの受入額の上限」と「利用者資金を自己の財産と分別した預金で管理することを認めること」を除き、第三種資金移動業を第二種資金移動業と同様の規制の対象とすることを提言していた。

することはできないが、受入額について法律上の制限は存在しない。第二種資金移動業を対象とする滞留規制では、資金移動業者に委託する資金移動の具体的な内容が明らかでなくとも資金移動業者は利用者から資金を受け入れることができるし、為替取引に用いられることがないと認められる場合を除き利用者の資金を保有することに制約はない。これに対して第三種資金移動業については、資金移動業者に委託する資金移動の具体的な内容が明らかでなくとも資金移動業者は利用者から資金を受け入れることができるが、受入額に上限（5万円）が設定されている（令和2年改正後資金決済法51条の3、令和3年改正後資金決済法施行令17条の2）。⁵⁷

②利用者資金の保全に関する規制の緩和—専用の預金口座等による利用者資金の管理

第三種資金移動業を対象とする利用者資金の保全に関する規制のあり方について、決済・仲介法制WGは以下の提言を行った。⁵⁸

現行の保全方法のうち、供託又は信託契約を利用する場合、資金移動業者は、供託又は信託した資金を直ちに取り戻すことができないため、実務上、実際に送金を行う際に別途資金を調達する必要がある。また、保全契約を利用する場合、契約の相手方である銀行等が資金移動業者に提供できる保証枠には、与信管理上の限度があるほか、資金移動業者は保証料を負担する必要がある。こうした中、預金による管理が可能となれば、資金移動業者の資金繰り負担が軽減されることから、低コストで利用者利便の高いサービスの提供が促進されることが期待される。

この提言に基づき、第三種資金移動業については、利用者資金の保全の方法として、履行保証金の供託、履行保証金保全契約、履行保証金信託契約に加えて専用の預金口座等による管理が認められることになった。具体的には銀行等に対する預貯金により管理する方法又は信託業務を営む金融機関への金銭信託で元本補填の契約のあるものにより管理する方法が認められるが、何れの方法においても「[令和2年改正後資金決済]法第45条の2第1項により管理しなければならないものとされている金銭であることがその名義により明らか

⁵⁷ 受入額の上限は、資金移動業者の提供するサービスによって利用者が別の利用者から資金を受け取る場合にも適用される。令和3年改正後資金移動業ガイドラインV-1-1②（注）は、上記の場合に受入額の上限を遵守するための措置について、「例えば、ある利用者が、アカウント残高が4万円の他の利用者に対して3万円の送金を行う場合には、仮にこれを全額アカウントで受け取るとすると、当該利用者（受取人）のアカウント残高は7万円となり、受入上限額である5万円を超過することとなるため、これを防止する措置が必要となる。このため、例えば、受取人のアカウント残高と送金人の送金予定額の合計が5万円を超える場合には送金不可とすることや、上限額を超過する2万円を自動的に銀行口座に入金する等の契約にすることなどの措置が考えられる。」と指摘する。

⁵⁸ 決済・仲介法制WG報告11頁。

なもの」でなければならない（令和 2 年改正後資金決済法 45 条の 2 第 1 項、令和 3 年改正後資金移動業府令 21 条の 3）。このような方法を「預貯金等管理方法」という。

第三種資金移動業を営む資金移動業者が専用の預金口座等によって利用者資金の管理を行うためには、その旨の届出書の提出が必要である（令和 2 年改正後資金決済法 45 条の 2 第 1 項、令和 3 年改正後資金移動業府令 21 条の 4）。上記の届出書には利用者資金の管理のために用いる預金口座等に関する情報（令和 2 年改正後資金決済法 45 条の 2 第 1 項 3 号、令和 3 年改正後資金移動業府令 21 条の 4 第 2 項 3 号）等その他、「第三種資金移動業に係る未達債務の額のうち預貯金等管理方法により管理する額の当該未達債務の額に対する割合」（令和 2 年改正後資金決済法 45 条の 2 第 1 項 2 号）を記載しなければならない。後者の割合は「預貯金等管理割合」（令和 2 年改正後資金決済法 45 条の 2 第 1 項後段括弧書）といい、資金移動業者は各営業日における未達債務の額に預貯金等管理割合を乗じて得た額以上の額に相当する額の金銭を預貯金等管理方法により管理しなければならない（令和 2 年改正後資金決済法 45 条の 2 第 1 項後段）。⁵⁹預貯金管理割合は後述するように第三種資金移動業に関する利用者資金の保全に関する規制において重要な役割を果たす。

資金移動業者による利用者資金の保全の基本的な枠組みは第二種資金移動業と第三種資金移動業とで等しい。すなわち、第三種資金移動業についても、供託すべき額の算定を 1 週間以内で資金移動業者が定める期間ごとに行い、その期間の末日から 3 営業日以内に履行保証金の供託を行うことが求められる（令和 2 年改正後資金決済法 43 条 1 項 2 号、令和 3 年改正後資金移動業府令 11 条 2 項）。第二種資金移動業と第三種資金移動業の差異は、預貯金等管理方法によって利用者資金を保全する場合に、供託すべき額の基準となる未達債務の額から預貯金等管理割合に相当する額が控除される点にある（令和 2 年改正後資金決済法 43 条 2 項括弧書）。⁶⁰供託すべき額の減少分については、履行保証金保全契約又は履行保証金信託契約による保全を行う必要もない（令和 2 年改正後資金決済法 44 条 1 項・45 条 1 項）。

資金移動業者が負担する為替取引に関する債務の債権者である利用者は、供託、保全契約、信託契約によって保全されている履行保証金から、資金決済法に基づき優先的な弁済を受けることができる（令和 2 年改正後資金決済法 59 条）。⁶¹一方、預貯金等管理方法によって

⁵⁹ 資金移動業者は利用者の資金を分別管理している銀行等の口座残高が預貯金等管理方法により管理しなければならない額以上の額となっているかを毎営業日に確認し、不足が明らかになった場合には直ちに解消し、原因の分析を行うことが求められる（令和 3 年改正後資金移動業ガイドライン V-2-1(2)④）。

⁶⁰ 預貯金等管理割合を 100%にすれば供託すべき履行保証金の額は 0 になる。注 (30) で説明したように履行保証金の額には債権者が履行保証金から優先弁済を受けるために要する費用に相当する額が含まれるが、その額も 0 になるからである（令和 3 年改正後資金移動業府令 11 条 6 項 1 号括弧書）。

⁶¹ 資金移動業者が複数の種別の資金移動業を営む場合、利用者資金の保全は種別ごとに行

保全されている利用者資金について、同様の手続きは存在しない。⁶²別の言い方をすれば、資金決済法の中には預貯金等管理方法によって保全されている利用者資金に対して利用者に優先的な権利を付与する明文の規定は存在しない。⁶³この点は決済・仲介法制 WG でも認識されており、以下の提言がなされていた。⁶⁴

ただし、その場合、必ずしも倒産隔離が効かないことから、資金移動業者の破綻時に利用者が十分な資金の還付を受けられないおそれがある。

このため、預金による管理を行う資金移動業者に対しては、利用者にこうしたリスクについての十分な情報提供を行うことを義務付けることが考えられる。また、資金移動業者に対するモニタリングを強化する観点から、預金による管理の状況及び財務書類についての外部監査や、預金による管理の状況についての当局への定期的な報告を義務付けることも考えられる。

そして、利用者への情報提供に関する提言に基づき、預貯金等管理方法により利用者資金の保全を行う資金移動業者は、利用者との間で為替取引を行うとき、預貯金等管理割合に加えて「法第 59 条第 1 項ただし書に規定する権利の内容」、すなわち、履行保証金から優先的な弁済を受けることができる範囲に関する情報を利用者に提供することが求められた（令和 3 年改正後資金移動業府令 29 条の 2 第 1 項 4 号）。⁶⁵また、資金移動業者に対するモニタリングの強化に関する提言に基づき、預貯金等管理方法による管理の状況を対象とする公認会計士又は監査法人の監査の手続きが設けられた（令和 2 年改正後資金決済法 45 条の 2 第 2 項、令和 3 年改正後資金移動業府令 21 条の 5）。上記の監査を行う公認会計士又は監査

われ、優先弁済の手続きも種別ごとに行われる（令和 2 年改正後資金決済法 59 条 1 項）。たとえば、第二種資金移動業の利用者は第一種資金移動業の利用者のために保全された資金から優先的な弁済を受けることはできない。

⁶² 第三種資金移動業における利用者資金の保全が履行保証金の供託等と預貯金等管理方法の組み合わせによって行われている場合、資金移動業者が負担する為替取引に関する債務の債権者である利用者は、資金決済法に基づき履行保証金から優先的な弁済を受けることができる。この場合、利用者の債権の額に預貯金等管理割合を乗じた額だけ優先的な弁済の対象となる債権の額が減少する（令和 2 年改正後資金決済法 59 条 1 項但書）。

⁶³ そのため、預貯金等管理方法により利用者資金の保全を行う資金移動業者は、利用者との間で為替取引を行うとき、預貯金等管理割合と履行保証金から優先的な弁済を受けることができる範囲に関する情報を利用者に提供することが求められている（令和 3 年改正後資金移動業府令 29 条の 2 第 1 項 4 号）。

⁶⁴ 決済・仲介法制 WG 報告 11 頁。

⁶⁵ 履行保証金から優先的な弁済を受けることができる範囲に関する情報とは、具体的には、「預貯金等管理割合を 10 割としている場合は、履行保証金が存在しないため、破綻時に同項に規定する優先弁済権を有しない旨」及び「預貯金等管理割合を 10 割とせずに預貯金等管理を行う場合は、第三種資金移動業に関し負担する債務に係る債権については、預貯金等管理割合を乗じて得た額を控除した額を限度として、履行保証金に係る権利を有する旨及び供託等している履行保証金の範囲で還付を受けられる旨」である（令和 3 年改正後資金移動業ガイドライン V-3-1(2)②）。

法人の氏名又は名称は、預貯金等管理方法による利用者資金の保全を行うための届出書の記載事項となっている（令和2年改正後資金決済法45条の2第1項3号、令和3年改正後資金移動業府令21条の4第2項4号）。

③若干の分析

令和6年（2024年）3月6日の時点で、第三種資金移動業の登録を受けている資金移動業者は存在しない。⁶⁶決済・仲介法制WGの提言は「既存の資金移動業者が取り扱っている送金額は1件当たり数万円以下のものが多く、利用者資金の残高も1人当たり数万円程度のものが多くなっている。」との現状認識に基づくものであった。⁶⁷このような認識が現在でも妥当するのであれば、5万円以下の送金に特化した決済サービスは、第三種資金移動業として提供することにより生じる規制遵守費用の負担の軽減を考慮するとともに、事業者にとって魅力的な選択肢ではないことを意味する。

1件あたり100万円を超える送金の取り扱いを行うためには第一種資金移動業の認可が必要であるが、1件あたり5万円を超えない送金の取扱いは第二種資金移動業の登録でも可能である。令和2年資金決済法改正により第二種資金移動業を対象とする規制も合理化されているため、既存の事業者が第二種資金移動業に加えて第三種資金移動業の登録を受ける又は後者についてのみ登録を受ける誘因は乏しい可能性がある。⁶⁸一方、5万円以下の送金に特化した決済サービスを提供する形で新たに資金移動業の登録を受けようとする事業者にとっても第三種資金移動業は選択肢として考えられていないのであれば、このことは第三種資金移動業を対象とする規制についても見直しの余地があることを意味している可能性がある。

第三種資金移動業の特徴は、利用者資金の受入れについて第二種資金移動業には存在しない定量的な制限（5万円）を設ける代わりに、専用の預金口座等による利用者資金の管理を認める点にある。受入れ可能な利用者資金の上限の設定は利用者資金の保全に関する規制緩和の前提であるから、その見直しには少額送金のリスクを改めて評価することが必要となる。一方、専用の預金口座等による利用者資金の管理の便益については再検討の余地があるように思われる。

確かに、利用者資金の保全に関する規制の緩和は事業者規制遵守費用の軽減という便益を生じさせる。しかし、前述した決済・仲介法制WGの提言でも言及されているとおり、専用の預金口座等による管理については供託等と比べて利用者資金の保全の機能が劣るこ

⁶⁶ 金融庁「資金移動業者登録一覧」（令和6年3月6日現在）
（https://www.fsa.go.jp/menkyo/menkyoj/shikin_idou.pdf）。

⁶⁷ 決済・仲介法制WG報告5頁。

⁶⁸ 令和2年資金決済法改正による第二種資金移動業を対象とする規制の合理化については、注（32）と（48）で概要を紹介した。

とは否めない。⁶⁹この点は利用者に開示されるべき情報とされている。⁷⁰しかし、5万円以下の送金に特化した決済サービスの典型的な利用者が個人であるならば、利用者資金の保全の方法の差異によって生じるリスクを利用者に負担させること自体の合理性に再検討の余地があるように思われる。⁷¹事業者と利用者の双方にとって第三種資金移動業が現実的な選択肢となるためには、専用の預金口座等によって管理された利用者資金の保全の実効性を確保することにより第三種資金移動業に対する利用者の信頼を高める必要があるように思われる。⁷²

4. 決済法制の柔構造化の行方

令和2年資金決済法改正の施行日は令和3年（2021年）5月1日であり、ようやく3年が経過しようとしているに過ぎない。したがって、同改正に基づく資金移動業を対象とする規制の柔構造化を見直すのは時期尚早であるとの考え方にも十分な説得力がある。しかし、現時点での第一種資金移動業の認可や第三種資金移動業の登録の状況を踏まえると、新しい種別の利用の実態は想定と異なるという評価もあり得るように思われる。このことは資金移動業を対象とする規制の柔構造化の枠組みに改善の余地が存在する可能性だけではなく、資金移動業を対象とする規制の柔構造化の限界を示しているように思われる。

資金移動業を対象とする規制の柔構造化は決済法制における「機能的・横断的な金融規制体系の構築に向けた試み」であることは明らかである。しかし、資金移動業を対象とする規制の柔構造化は同規制の枠内で行われるものであるから、決済法制の柔構造化と同視することはできない。第一種資金移動業の認可や第三種資金移動業の登録の状況は、資金移動業とは別の形で提供される決済サービスの存在と密接に関係しているように思われる。⁷³決済

⁶⁹ 決済・仲介法制 WG 報告 11 頁。

⁷⁰ 開示されるべき情報の内容については注（65）で説明した。

⁷¹ 注（65）で説明したように利用者に提供される情報は履行保証金からの優先弁済権の有無及び範囲であって、専用の預金口座等によって管理された利用者資金に利用者がどのような権利を有しているかに関する情報の提供は求められていない。ただし、決済・仲介法制 WG 報告 11 頁注（21）に「分別管理された預金について倒産隔離の効果が認められた事例として、公共工事の請負者が、地方公共団体から支払いを受け、他の財産と分別された預金口座で管理していた前払金について、地方公共団体と請負者との間の信託契約の成立が認められた事例がある（最判平成 14 年 1 月 17 日民集 56 卷 1 号 20 頁）。」との指摘があるように、専用の預金口座等によって管理された利用者資金から利用者が優先弁済を受けることができる可能性はある。しかし、そのような可能性がどの程度あるかを個々の利用者の判断に委ねることが適切であるのか、再検討の余地がある。

⁷² ただし、専用の預金口座等によって管理された利用者資金の保全の実効性を上げることは、履行保証金の供託を原則とする利用者資金の保全の基本構造の見直しに繋がる可能性がある。

⁷³ 3. (2) ④で述べたように第一種資金移動業は銀行を利用する場合の手数料の高さが問題となっている海外送金の分野で利用されている。一方、3. (3) ③で述べたように第三種資金移動業の登録をした事業者は存在しないが、その理由として、少額の決済サービスを提供するためには第二種資金移動業の登録で足りることに加えて、前払式支払手段の発行者の登録を受けることも選択肢として存在することがあるように思われる。

サービスの提供を考える事業者には資金移動業以外の選択肢もある。⁷⁴そのため、資金移動業を対象とする規制の柔構造化を進めるだけでは、決済法制における「機能的・横断的な金融規制体系の構築に向けた試み」としては不十分な可能性がある。

将来、令和 2 年資金決済法改正に基づく資金移動業を対象とする規制の柔構造化を見直す機会があるならば、まず、決済法制における資金移動業という類型の意義を再確認する作業が必要になるように思われる。資金決済法が制定された平成 21 年（2009 年）以降の環境変化を踏まえた上で、資金移動業、すなわち、銀行以外の事業者によって提供されることが社会にとって望ましい決済サービスの内容を明らかにする作業が行われるべきである。資金移動業を対象とする規制の柔構造化は、このような作業の成果を実現するための手段である。仮に資金移動業を対象とする規制の基本構造がその妨げとなっているのであれば、その基本構造の見直しも選択肢から排除されるべきではないと考える。⁷⁵

⁷⁴ 自ら決済サービスを提供するだけでなく、銀行代理業（銀行法 2 条 14 項）や電子決済等代行業（2 条 21 項）の仕組みを利用して銀行と提携する形で顧客に決済サービスを提供することも選択肢となり得る。

⁷⁵ 具体的な検討課題としては、滞留規制の前提となっている出資法の「預り金」に関する規制の現代における意義を再確認すること等が挙げられる。なお、筆者は出資法の「預り金」に関する規制の撤廃を主張するものではない。むしろ、出資法の「預り金」に関する規制の現代における意義を再確認することが、将来的に資金移動業を対象とする滞留規制が過剰又は過小となることを妨げるために必要であると考ええる。