

基礎研 レポート

資金決済法の改正案 デジタルマネーの流通促進と規制強化

取締役 保険研究部 研究理事 松澤 登
(03)3512-1866 matuzawa@nli-research.co.jp

1—はじめに

1 | 為替取引とは

2025年3月7日に政府は資金決済に関する法律（以下「資金決済法」という）の改正案を国会に提出した。資金決済法は、いわゆるフィンテック（ICTを活用した金融サービス）を規制する法律である。改正案は2025年1月22日公表の金融審議会資金決済制度等に関するワーキンググループ報告（以下、「2025報告」）に基づく。

そもそも現金を用いずに決済を行う（たとえば個人が他地域の個人へ銀行経由で送金）は、為替取引¹と定義され、銀行の本来業務である（銀行法2条2項2号）。

ただ、これまでもコンビニ窓口での電気代支払であったり、クレジットカードによる支払であったり、現金を直接相手方に交付しないという意味で、為替取引に該当しそうな取引が従来からあった。しかし、これらは収納代行²（前者）や代物返済³（後者）といった、法的には為替取引とは異なる性格を有する（＝すなわち銀行業ではない）ものとされてきた。ちなみにクレジットカードの分割払いは長期の後払い（いわば借金）の性格を有するため、割賦販売法という別途の法律で規制されている。

近年、フィンテックによる資金決済機能が次々登場・普及したが、これらは銀行の為替取引と機能的には変わらないものもあり、どうしても為替取引と解さざるをえない取引があった。そのため、2009年に資金決済法が施行され、各種のフィンテックを活用した支払方法が銀行法の特例等として認められるようになった。

2 | 為替取引に関連する事業(資金決済法以外)

¹ 判例では『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（最決平成13年3月12日刑集55巻2号97頁）とされる。

² 収納代行は電力会社などの持つ債権の回収を代行しているのものである。

³ 代物返済とは、利用者の銀行預金債権を代金に充当するといったものである。

ここで資金決済法以外の法律が銀行以外で為替取引に関連する業務を営める事業者を整理しておく(図表1)。

【図表1】銀行法・金サ法が認める為替取引の代理・媒介等

銀行の為替取引の機能を利用	銀行代理業者 …為替取引契約の締結を代理するもの
	電子決済等代行業者 …銀行とAPI接続し利用者の送金指示などを銀行に連携するもの
	金融サービス仲介業者 …銀行から独立し為替契約の媒介等をするもの

銀行法は①銀行代理業者(銀行法2条15項、52条の36)、②電子決済等代行業者(銀行法2条22項、52条の61の2)を認めている⁴。

このうち①の銀行代理業は、顧客からの預金の受入れや為替取引契約の締結につき銀行の代理・媒介を行う営業をいう(銀行法2条14項)。野村証券やKDDIが登録を受けている。

また②の電子決済等代行業は、顧客からの委託に基づいて預金口座からの送金指示や口座内容の照会を行う営業である。マネーフォワードやLineペイなどが登録を受けている。なお、ここでAPI(Application Programming Interface)接続とは、銀行と電子決済等代行業者の両社のシステムを直接つなげてデータのやり取りをすることをいう。

これらは銀行業の代理・媒介、あるいは銀行との提携のもとで決済業務の一部を代行するものであり、為替取引を行うのはあくまで銀行であるとの位置づけである。これらは今回の法改正には関係がないので、詳細な説明は避ける。

さらに金融サービス仲介業者がある(金融サービスの提供及び利用環境の整備等に関する法律(以下「金サ法」)11条)。金融サービス仲介業者は内閣総理大臣の登録を受ける(金サ法12条)ことで、預金等媒介業務(預金の受け入れの媒介、資金貸付契約の媒介、為替取引契約の媒介)を行うことができる(金サ法11条2項)。これも銀行の業務を媒介するだけ⁵なので、今回の対象の範囲外である。

2—資金決済法の概要

資金決済法の改正案を解説する前に、一般にはなじみがない現在の資金決済法の概略を解説したい。資金決済法は、概ね以下のような資金の決済手段を規制している。

⁴ このほか銀行法で定められているのは、銀行の依頼を受けて口座間で資金を移動させ銀行預金の増減を行うことを受託する電子決済等取扱業者(銀行法2条18項、52条の60の3)が定められている。現在、関東財務局管内で電子決済等取扱業者の登録を受けているのはSBI VCトレード株式会社のみである。

⁵ 金融サービス仲介業者として想定されているのは、ネット上で金融ビジネスを幅広く展開する業者である。銀行業務の媒介とあわせて、有価証券等仲介業務や保険媒介業務などの媒介をすることもできる。

- ①前払式支払手段
- ②資金移動業
- ③電子決済手段等
- ④暗号資産

これらを業種別に大まかに整理したのが、下記図表2である。

【図表2】 資金決済法が規定する資金決済手段

払込資金を受入れ 電子的に移動・支払	前払式支払手段 …前払金を受領し、各種支払いに利用できるもの
	資金移動業 …資金を受領し、他人に送金するもの
ブロックチェーン 技術を活用	電子決済手段 …ステーブルコインの交換・管理を行うもの
	暗号資産 …暗号資産の交換・代理を行うもの

1 | 前払式支払手段

前払式支払手段とは、利用者が前払式支払手段の発行者に金銭を支払ったうえで、証票等を発行してもらい、その証票等を店舗等に提示・交付することで代価の支払を行うものである（資金決済法 3 条 1 項）。これまでプリペイドカードと呼ばれてきたものであるが、紙や磁気媒体だけでなく、スマートフォンにチャージするタイプも普及している。また、たとえば特定のスーパーが発行し、そのスーパー系列店のみでしか使えない自家発行型と、提携店舗であればどこでも使える第三者発行型がある。後者には QR コード⁶決済、あるいは Suica や PASMO といったものがある。

自家発行型前払式支払手段は小規模なものも多く、預かり残高が一定額を超えた際に、事後届出が要求される（資金決済法 5 条 1 項）だけである。他方、第三者型前払式支払手段の発行者は事前の登録が必要である（資金決済法 7 条）。前払式支払手段の発行者は利用者保護のため、未使用残高が政令で定める基準額（千万円）を超える場合は、未使用残高の二分の一以上の発行補償金を供託等しなければならない（資金決済法 14 条）。

なお、前払式支払手段にチャージされた残高は店舗での利用に限定され、その払戻には厳密な規定があった。しかし近年、前払式支払手段の残高を他者に譲渡することができ、当該他者が支払いに使用することができるものが出てきた⁷。このような前払式支払手段は「高額電子移転型前払式支払手段」

（資金決済法 3 条 8 項）と定義され、その発行者は業務実施計画の届出を行う（資金決済法 11 条の 2）などの義務が課されている。

⁶ QR コードは株式会社デンソーウェーブの登録商標。

⁷ 2022 年の「金融審議会資金結佐一ワーキンググループ報告」の p38 では、国際ブランドのクレジットカードと同じ決済基盤で利用することができるプリペイドカードが挙げられている。

2 | 資金移動業

「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言う（資金決済法2条2項）。「資金移動業者」は内閣総理大臣による登録を受ける必要がある（同条3項、37条）。具体例としてはPayPal やPayPay などがあり、物品購入の支払だけでなく、個人間での資金のやり取りもできる支払手段である。

資金移動業者には、移動金額の制限によって、第一種（資金移動額に上限がない）、第二種（100万円以下の資金移動のみ可能）、第三種（5万円以下の資金移動のみ可能）があり、また特定資金移動業（金銭信託の受益権のうち、電子情報処理組織を用いて移転できる財産的価値であって、受託者が受益権相当額を預貯金で管理するもの）がある（資金決済法36条の2）。なお、第一種資金移動業者と100万円を越える資金移動を行う特定資金移動業者はその実施計画について内閣総理大臣による認可を受けなければならない（資金決済法40条の2、37条の2）。

資金移動業者には顧客保護の観点から財産の保全規定があり、移動途上にある資金（未達債務という）を要履行保証額とし、それ以上の額の履行保証金を供託等しなければならない（資金決済法43条）などの規制がある。また、第一種資金移動業者には滞留規制がある（資金決済法51条の2）。具体的には、移動する資金の額、資金を移動する日、資金の移動先を定め（同条1項）、資金移動事務に必要な期間を超えて為替取引に関する債務を負担しない（同条2項）こととされている。

3 | 電子決済手段

電子決済手段とは、物品等購入の代価の支払いにつき不特定の者に対して使用することができ、かつ不特定の者を相手方として購入及び売却ができる財産的価値（電子機器その他の物に電子的方法により記録されている通貨建て資産に限る）であって、電子情報処理組織を用いて移転するものができるものと定義されている。（資金決済法2条5項1号）⁸。また、特定信託受益権を利用したものも定められている（同項3号）。特定信託受益権とは、金銭信託の受益権を電子的に移転できる財産価値として表示するものであって、受け入れた金銭の全額を預貯金として管理するものである。

条文は一見して理解しづらい表現であるが、これらはブロックチェーンを利用した暗号資産（以前は仮想通貨と言った）のうち、通貨価値と連動するもの、いわゆるデジタルマネー型のステーブルコイン⁹を指す。具体例としてはテザーといった米ドルに連動するステーブルコインがある。

なお、2022年の資金決済制度等に関するワーキンググループ報告書（以下、「2022年報告書」p20）では、同じビジネスには同じ規制を適用するという考えから、本条は暗号資産の性格を持たない既存のデジタルマネーのうち「発行者」と「仲介者」が異なる場合を含むものとされている¹⁰。

電子決済手段等取引業には、業として行う①電子決済手段の交換等と、②電子決済手段の管理がある（資金決済法2条10項柱書）。①電子決済手段の交換等には、「電子決済手段の売買又は他の電子決済手段との交換」（同項1号）および「前号に掲げる行為の媒介、取次ぎまたは代理（同項2号）が含

⁸ 1号に定めるものと相互に交換できる電子情報処理組織を用いて移転できるものも電子決済手段とされている（同項2号）。

⁹ 簡単に言えば、いわゆる暗号資産のうち、特定の法定通貨と価値が同一になるような仕組みとして、物品等購入代金支払等に利用しやすくしたものを指す。

¹⁰ 筆者の知る限りでは、このようなデジタルマネーは現時点では国内には存在しない。

まれる。また②電子決済手段の管理は「他人のために電子決済手段の管理をすること」（同項3号）とされている。電子決済手段等取引業者は資金決済法62条の3の登録を受けることとされている（資金決済法2条12項）。電子決済手段等取引業者は電子決済手段を仲介・管理する者であって、発行者ではない。

電子決済手段の発行及び償還する行為は、原則として為替取引に該当する。そのため、業として電子決済手段の発行及び償還を行う者には、銀行等¹¹の免許又は資金移動業の登録が求められる（資金決済法62条の8第1項参照）。資金移動業者が発行を行う場合、資金移動業のところで述べた送金上限規制等が適用される¹²。

そして、電子決済手段の仲介・管理業者である電子決済手段等取引業者にも資金決済法上の一定の行為規制が課せられている（資金決済法62条の10～62条の17）。また、利用者の電子決済手段は自己の保有する電子決済手段と分別して管理する（資金決済法62条の14）こととされている。そして、ここでいう管理は、利用者を元本の受益者とする信託会社等への信託としておこなわなければならない（電子決済手段等取引業者に関する内閣府令38条1項）とされている。また、信託を利用する代わりに、利用者の電子決済手段を自己のものと区分して、ネットから切り離されたいいわゆるコールドウォレットという保管場所¹³において、管理する方法をとることもできる（同府令38条7項）。

4 | 暗号資産

暗号資産について資金決済法2条14項では、物品等を購入する場合に、代価の弁済のために不特定多数の者に対して使用することができ、かつ不特定の者を相手方として購入及び売却を行うことができる財産的価値（電子機器等に記録されるものに限る）であって、電子情報処理組織を用いて移転することができるもの（同項1号）と定義されている。ビットコインがその代表例である。

本条は、上記の定義から本邦通貨及び外国通貨、通貨建て資産並びに電子決済手段が除外されている。すなわち、暗号資産とはデジタルマネーのうち、法定通貨（資金移動業で取引される円やドル）、前払式支払手段およびデジタルマネー型のステーブルコインを除いたものである。

さらに、不特定の者を相手方として前号に掲げるものと相互に交換できる財産的価値であって電子情報処理組織を用いて移転することができるもの（同項2号）も暗号資産と定義されている。

資金決済法では、暗号資産交換業を規制している。暗号資産交換業とは以下の業務をいう（資金決済法2条15項）。

- 一 暗号資産の売買又は他の暗号資産との交換
- 二 前号に掲げる行為の媒介、取次ぎ又は代理
- 三 その行う前二号に掲げる行為に関して、利用者の金銭の管理をすること。
- 四 他人のために暗号資産の管理をすること（他の法律で根拠あるものを除く）

¹¹ ただし、金融庁は銀行による電子決済手段の発行（信託銀行による3号に該当する電子決済手段を除く）に慎重な姿勢を示している（2025報告（p19））参照。

¹² 「事務ガイドライン（第三分冊：金融会社関係）」（16 資金移動業者関係）
<https://www.fsa.go.jp/common/law/guide/kaisya/14.pdf> p 73 参照。

¹³ ネットにつながっている保管場所をホットウォレットという。サイバー攻撃の的となりやすい。

暗号資産交換業を行うには内閣総理大臣に登録する必要がある（資金決済法 63 条の 2）。暗号資産交換業者には諸々の規制が課せられている（資金決済法 63 条の 8～63 条の 10）。特に、暗号資産を購入するための利用者資金の分別管理（資金決済法 63 条の 11 第 1 項）¹⁴や、利用者の暗号資産を自己の暗号資産と分別管理する（同条 2 項）こと、また利用者資産の保全のため、利用者の暗号資産と同じ種類・同量の暗号資産を「履行保証暗号資産」として分別管理する義務（資金決済法 63 条の 11 の 2）がある。この場合、履行保証暗号資産は上述したコールドウォレットという場所において、管理されなければならない（暗号資産交換業者に関する内閣府令 27 条 3 項）¹⁵。

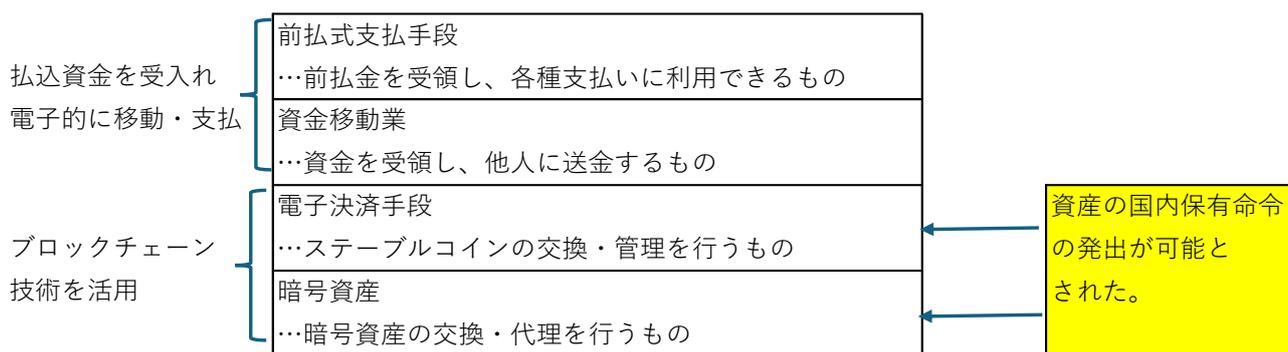
3— 資金決済法改正の概要

以下では、今回の改正法案の内容について解説を行う。資金決済法の表記については、現行の資金決済法を「現行法」、改正案である資金決済法を「改正法」と呼ぶこととする。

1 | 暗号資産交換業者に対する資産の国内保有命令の導入

本改正を図示すると図表 3 の通りである。

【図表 3】 資産の国内保有命令の導入



(1) 改正の経緯・内容 改正の契機として、2022 年に米暗号通貨取引所大手 FTX トレーディング社が連邦破産法 11 条（日本の民事再生法に相当）手続を申請し、破綻したことにある。この際、米国の破綻手続に日本の FTX Japan 株式会社が含まれていたことから、金融庁は同社に対して金融商品取引法（以下、「金商法」）56 条の 3 に基づく資産の国内保有命令を発出し、同社資産の国外流出を防止することができた¹⁶。これは同社が暗号資産現物の交換業のほか、暗号資産のデリバティブ業務を行っていた（金商法 2 条 24 項、施行令 1 条の 17）ことから、金商法の適用が可能であったものである。

そこで本改正では、デリバティブ業務を行っていない暗号資産交換業者に対しても、「内閣総理大臣は公益又は利用者の保護のため必要かつ相当であると認める場合」には、その資産のうち政令で定め

¹⁴ 信託会社等において、利用者を元本の受益者とする信託を行うこととされている（暗号資産交換業者に関する内閣府令 26 条）。

¹⁵ ただし、近時、コールドウォレットから暗号資産が盗まれる事件があった。
<https://news.yahoo.co.jp/articles/218b3c750e7ed07342b522a24ce5e72570b114ee> 参照。

¹⁶ 金融庁説明資料 <https://www.fsa.go.jp/common/diet/217/02/setsumei.pdf> p2 参照。

る部分を国内に保有することを命ずることができる旨の条文を新設した（63条16の2）。また電子決済手段等取引業者にも同様の条文を新設した（63条の21の2）。

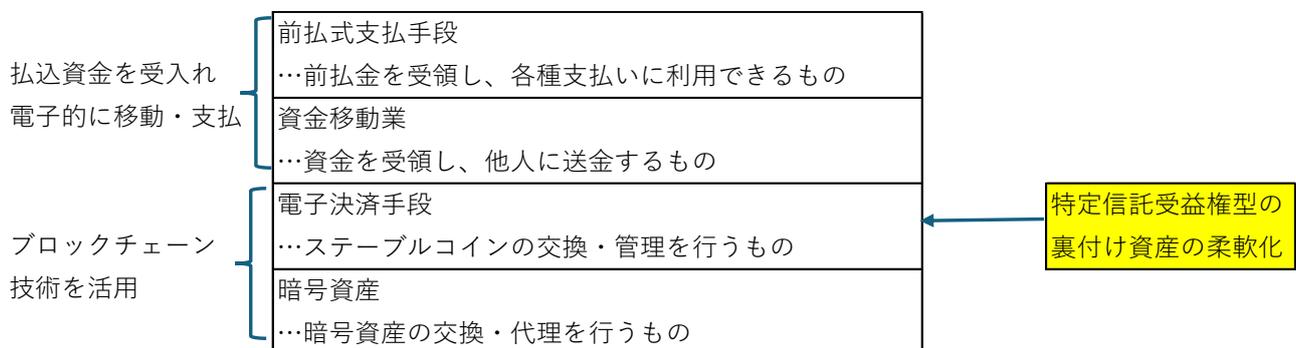
(2) 検討 外国で暗号資産交換業者の親会社が破綻した場合に、日本の子会社の資産がどう取り扱われるかは当該外国の法制度や過去の判例などにより異なるものと考えられる。子会社資産を外国親会社の債権者に破産時の配当財源として徴収することは十分考えられるし、その際に子会社の債権者（顧客）が保護されるとは限らない。このような規定改正は当然のものと言えるだろう。

ただ、疑問点として暗号資産交換業者のサーバが海外にある場合、資産の国内保有命令はどのような意味を有するのかというものがある。物理的なサーバが海外にあることをもって暗号資産であるデータが海外にあるというのか、あるいは管理者である暗号資産交換業者が国内からアカウントを操作できることをもって国内にあると言えるのか、筆者の調査の限りにおいて判明しなかった¹⁷。保険業法では外国保険会社等の資産は国内に保有することとされている（保険業法197条）。この規定により責任準備金等に相当額を国内に保有するものとされている。これに類する規定の導入の是非はどうか、議論の余地はあると考えられる。

2 | 特定信託受益権の裏付け資産の管理・運用の柔軟化

本改正を図示すると図表4の通りである。

【図表4】 特定信託受益権の裏付け資産の管理・運用の柔軟化



(1) 改正の経緯・内容 上記2の2で述べた通り、電子決済手段のひとつである特定信託受益権（現行法2条5項3号）については、受益権の金額に相当する全額を預貯金で管理することとなっている（同条9項）。これは特定信託受益権型のステーブルコインの価値を通貨と連動させるため、および預貯金で償還原資となる資産の全額を確保するためのものである。2025報告（p16～p18）では、米国やEUなど海外の規制を踏まえ、預貯金以外の資産であっても、電子決済手段の価格安定性・償還確実性を確保できる範囲であれば保全資産として認めることとした。

そこで改正法2条9項は、信託契約として受け入れた金額につき、①内閣府令で定める金額以上を

¹⁷ なお、暗号資産交換業者に対して利用者の暗号資産を国内で管理することは求められていない（2025報告書P13の注49）

預貯金として管理すること、②預貯金で管理する金銭以外の額を国債等内閣府令で定める債権を保有して運用することとされた（改正法2条9項）。2025年報告（p16～p17）では国債等で運用する金額の上限を50%（言い換えると預貯金を50%以上保有）とすること、また金銭以外の債権については、円建ての特定信託受益権については残存期間3カ月以内の国債とすること、米ドル建ての特定信託受益権については、残存期間3カ月以内の米国債とすることとされている。また、内閣府令で定める債権として、中途解約が認められ、かつ解約手数料により裏付け資産が減少しない定期預金が定められる予定である¹⁸。

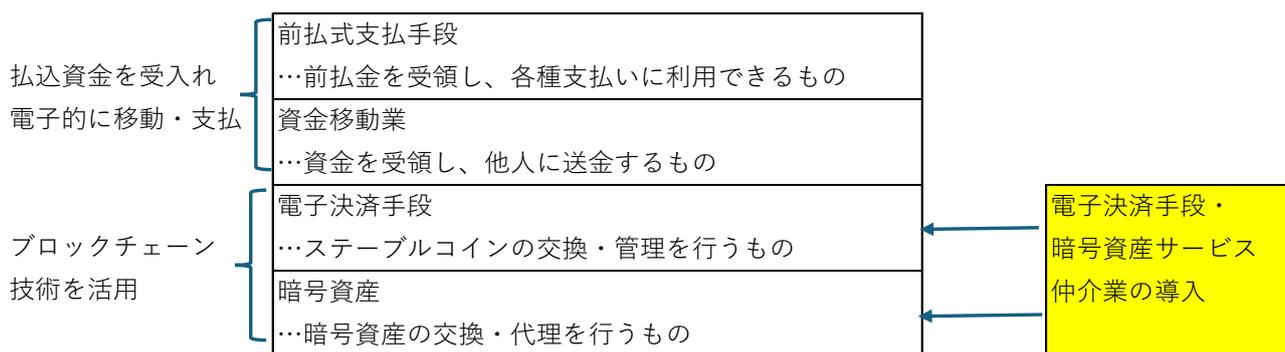
(2) 検討 電子決済手段であるステーブルコインの価格を通貨に連動させる方法はいくつかあり、アルゴリズムを活用して価格安定を図るものなどがある。そのうち、今回改正されるのは、上述の通り、信託の受益権の形態をとるもので、信託できる対象資産の種類を増やしたというのが今回の改正である。この点に関しては、国債であっても、金利の変動に伴ってその取引価額が変動するため、元本割れのおそれがあることは否定できない。しかし、償還まで3カ月以内の国債であれば、満期まで保有すれば全額返ってくるので、元本割れの懸念はごく小さい。かつ国債には金利がつくため、資産保有方法としては合理的なのではと料する。

なお、筆者の調査の範囲内では、特定信託受益権の方式をとるステーブルコインであって、円に連動する電子決済手段については、実用段階に入っている例はないようである¹⁹。そうだとすると、今回の改正は国内における特定信託受益権型のステーブルコインの発行を促すために、国債等の利息を発行体の収益とすることで、発行体にメリットを与えて、発行を促進する側面があるとも言える。

3 | 電子決済手段・暗号資産サービス仲介業の導入

本改正を図示すると図表5の通りである。

【図表5】 電子決済手段・暗号資産サービス仲介業の導入



¹⁸ 前掲注5 p3 参照。

¹⁹ 三菱 UFJ 信託銀行が実証的に行っているものがある。https://www.tr.mufg.jp/ippan/release/pdf_mutb/230911_2.pdf 参照。なお、近くサービスを開始する見込みとのことである。<https://www.vomiuri.co.jp/economy/20250402-OYT1T50077/> 参照。

(1)改正の経緯・内容 2025 報告 (p14) では、「ゲームアプリやアンホステッド・ウォレット²⁰等をウェブ上で提供する事業者が、利用者に対して暗号資産交換業者等を紹介するなど、暗号資産又は電子決済手段の売買又は交換に関与する場合、その態様によっては、当該関与は資金決済法上の『媒介』に該当する」としている。したがって現行法上「暗号資産等の売買等の媒介を業として行うためには、暗号資産交換業者等の登録」が必要である。そして、暗号資産交換業者となった場合、販売収益の移転防止に関する法律（以下、「犯収法」）における取引時確認や疑わしい取引の届出義務等が発生し、また上述の通り、資金決済法における利用者財産の保全に関する各種義務等を負うこととなる。

しかし、暗号資産等の売買の媒介にとどまる場合、売買の当事者ではないため、実際の売買を実施する暗号資産交換業者が犯収法上の義務等を実行し、財産要件を満たすとすれば、必ずしも媒介を行う事業者それらの義務を課す必要はないことになる。

以上をもとに、改正法では「電子決済手段・暗号資産サービス仲介業」を新設した（改正法 2 条 18 項、現行法 2 条 18 項以降は 24 項以降に後ずれ）。電子決済手段・暗号資産サービス仲介業とは、電子決済手段等取引業者からの委託を受けて電子決済手段の売買の媒介等を行うこと（同項 1 号）、または暗号資産交換業者から委託を受けて暗号資産の売買の媒介を行うこと（同項 2 号）のいずれかを業として行う者を指す。電子決済手段・暗号資産サービス仲介業者は内閣総理大臣による登録を受ける必要がある（改正法 63 条の 22 条の 2）。

改正法は電子決済手段・暗号資産サービス仲介業者は電子決済手段等取引業者等から委託を受ける者として規定しており、いわゆる所属制を採用している（保険会社と保険募集人の関係と同様）。委託をした電子決済手段等取引業者等には電子決済手段・暗号資産サービス仲介業者が利用者に加えた損害を賠償する責任を負うこととされている。ただし、相当の注意をし、損害の発生の防止に努めたときは電子決済手段等取引業者等が免責される（改正法 63 条の 22 の 14。この場合、仲介業者のみが責任を負う）。

このほか電子決済手段・暗号資産サービス仲介業者には利用者への情報提供義務（改正法 63 条の 22 の 12）や金銭の預託の禁止（改正法 63 条の 22 の 13）などの規制が課せられるが、上述の通り、財務要件や犯収法の規制をかけないこととされた。

(2)検討 生命保険会社においては、生命保険契約につき生命保険募集人（生命保険会社から委託を受けて生命保険契約の媒介・代理を行う者。保険業法 2 条 19 項）に募集委託する。生命保険募集人は生命保険契約を媒介²¹するだけであり、保険契約の当事者ではない。しかし、内閣総理大臣（実務上は財務局等）への登録が求められており（保険業法 276 条）、顧客に対する生命保険契約に関する情報提供義務が生命保険募集人に課されている（保険業法 294 条）。これは生命保険募集にあたって、通常は生命保険会社と保険契約者の接点は生命保険募集人だけであり、生命保険募集人を行政の監督下に置き、情報提供義務を課するのが合理的と考えられているためであろう。

²⁰ アンホステッド・ウォレットとは、暗号資産交換業者等がホスト（管理）していないウォレット（口座）を意味する。個人が自身でウォレットを管理するものや規制のない国の暗号資産交換業者が管理するものなどがある。この場合、個人が自身で秘密鍵を管理する。

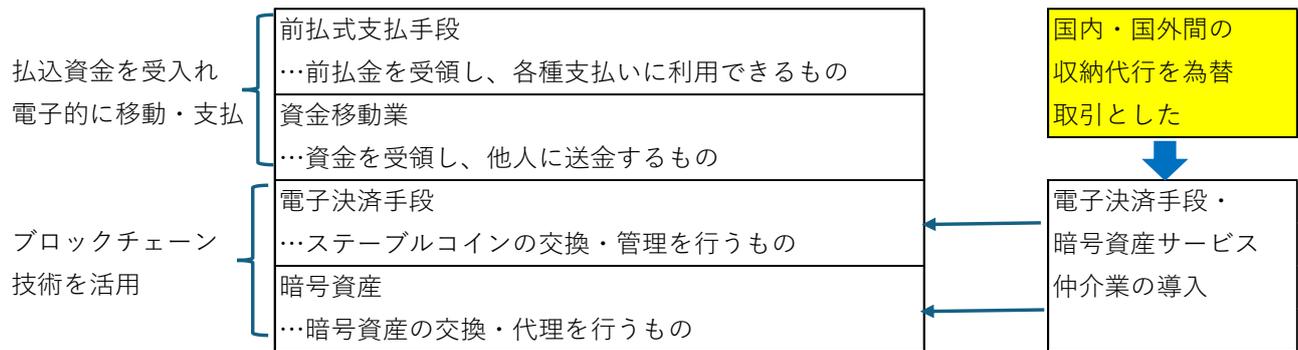
²¹ 損害保険募集人は損害保険契約締結の代理をすることがある。生命保険契約は法律上代理もできることになっているが、実務では媒介にとどまる。

利用者と、電子決済手段等取引業者または暗号資産交換業者との間に直接のやり取りがなく、媒介者だけが利用者と接点があるのであれば、媒介業務を登録制とし、かつ情報提供義務を課すのは、生命保険募集人の事例と比較しても自然のことと思われる。

4 | クロスボーダー収納代行に関する規制の導入

本改正を図示すると図表 6 の通りである。

【図表 6】クロスボーダー収納代行に関する規制の導入



(1)改正の経緯・内容 2025 年報告 (p8) では、「近年、国内と国外との間での資金移動であって、収納代行の形式で行われるものが、海外オンラインカジノや海外出資金詐欺等の事案で用いられる事例が存在する」とし、金融安定理事会 (FSB) の勧告でも、「詐欺や個人データの保護を含めた消費者保護上のリスク、サイバーの脅威等のオペレーションリスク、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与のリスク、送金遅延等のリスク」があるものについては適切な規制・監督を求めるべきとされている。

そこで、改正法 2 条の 2 第 2 号において、「国内から国外へ向けて資金を移動させ、又は国外から国内へ向けて資金を移動させる行為」は為替取引に該当するとした。ただし、「当該行為の態様その他の事情を勘案し、利用者の保護に欠けるおそれが少ないものとして内閣府令で定めるものを除く」とされている。ここで除外されるものとして 2025 報告 (p9) は、金銭債権の発生原因の成立に関与する取引、すなわち、海外の物販プラットフォームで物品を購入するような場合等が挙げられている。他方、海外オンラインカジノや出資金詐欺等は除外されないとしている²²。

このように国内と国外との間で行われる収納代行が為替取引に該当するとなると、収納代行を行う業者は、たとえば電子決済手段・暗号資産サービス仲介業者の登録を受ける必要があることになる。電子決済手段・暗号資産サービス仲介業者に対しては、内閣総理大臣の権限に基づき、立入検査 (改正法 63 条の 22 の 18)、業務改善命令 (改正法 63 条の 22 の 19) および登録取消 (改正法 63 条の 22 の 20) などの処分を行うことができる。仮に、国内から行うことが違法である海外オンラインカジノの収納代行を行う業者が出てきたとしても、さまざまな監督手法を用いて、対処が可能になる。

²² 2025 報告 (p9~p10) ではエスクローサービスについても除外されるとしているが、省略する。

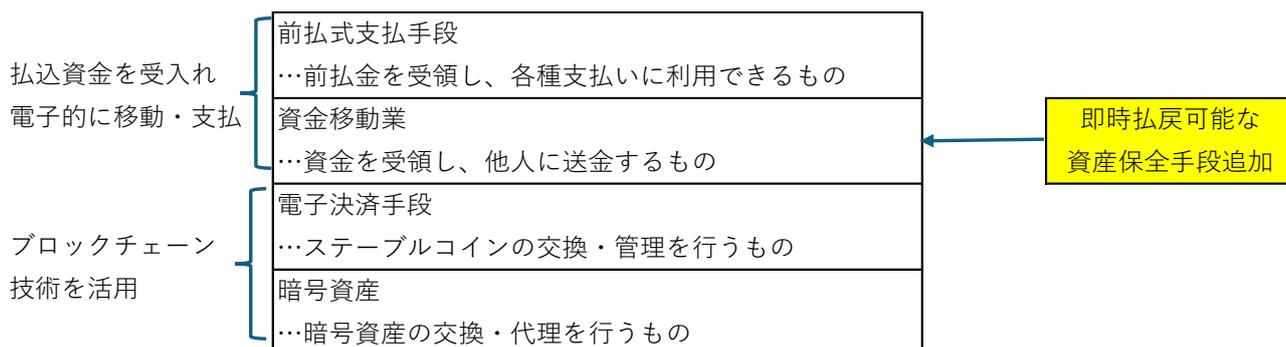
(2) 検討 上記「1－はじめに」で述べた通り、コンビニでの電気代支払いなどの収納代行は資金決済法の適用除外である（現行法・改正法2条の2）。すなわち、収納代行は債権者が債務者から代金を取り立てる行為の代行（＝回収代行）であり、為替取引ではないと解されてきた。ただし、いわゆる割り勘アプリだけは、一般消費者が飲食代等を複数人から徴収するものであり、利用者保護の観点からも為替取引に該当するとして資金決済法の対象とされた経緯がある（現行法2条の2・改正法2条の2第1号）。

今回の改正法に関しては、送金業者が国内外をまたがる収納代行という構成をとることによって、日本法上の規制を回避し、上述のような違法カジノの掛け金や賞金の清算等に利用されているという実態があるとされる。したがって、このような違法な手段を原因とする金銭のやり取りを防止するとともに、個人データの保護やマネー・ローンダリングの防止等の観点から、為替取引に該当する（改正法2条の2第2号）と定めることは合理性が認められると考えられる。

5 | 資金移動業者破綻時の利用者資金返還の多様化

本改正を図示すると図表7の通りである。

【図表7】資金移動業者破綻時の利用者資金返還の多様化



(1) 改正の経緯・内容 上述(2の2)の通り、資金移動業者には財産の保全規定があり、未達債務（上記2の2参照）以上の額の履行保証金を供託等しなければならない。この供託等の手段として現状では、以下が認められている。

- ① 供託所への供託（現行法・改正法43条）
- ② 銀行等による履行保証金保全契約の締結（現行法・改正法44条）
- ③ 信託会社による履行保証金信託契約（現行法・改正法45条）

2025 報告（p2）によると、①の供託所からの利用者への支払には最低170日かかることとされている。また②③の場合も供託所経由の返金となるため（現行法・改正法46条）、やはり同程度の日数がかかるとされている。

現在、労働者に対する給与を資金移動業者経由で支払う方法が認められており（労働基準法施行規則第7条の2第項3号）、資金移動業者が破綻した場合に、給与である資金を速やかに支払うことが求められている（同号ロ）。

そこで 2025 報告では既存の供託等の手続とは別の手続を 3 種類用意して、各資金移動業者の事業内容を踏まえて選択できるようにした。具体的には以下の通りである。

- i) 履行保証人債務引受契約（改正法 45 条の 3） 事前に資金移動業者と保証機関²³との間で債務引受契約を締結した上で、資金移動業者の破綻時において、保証機関が資金移動業者の利用者に対する債務を引き受け、これを利用者に対して直接弁済するもの
- ii) 履行保証人保証契約（改正法 45 条の 4） 事前に資金移動業者の利用者と保証機関との間で保証契約を締結した上で、資金移動業者の破綻時において、保証機関が利用者に対して直接保証債務を弁済するもの
- iii) 履行保証金弁済信託契約（改正法 45 条の 5） 事前に資金移動業者が受託者との間で利用者を受託者とする信託契約を締結した上で、資金移動業者の破綻時において、受託者が信託財産を原資として受益者代理人に弁済し、これを受けた受益者代理人が利用者に対して直接弁済するもの

これらの手段を用いると、利用者には保証機関から数日程度で返還がなされるようになるとされている。

(2) 検討 顧客から預託を受けた資金の保全は資金決済法のみならず、銀行法、金商法、保険業法でも重要課題である。各業態における破綻防止については、銀行に対する自己資本規制（銀行法 14 条の 2）、金融商品取引業者（証券会社）の分別管理（金商法 43 条の 2）・自己資本規制比率（金商法 46 条の 6）、保険会社の責任準備金規制（保険業法 116 条）・ソルベンシー・マージン比率（同法 130 条）などがある。

また、それぞれにセーフティーネットがあり、銀行には預金保護機構、金融商品取引業者（証券会社）には投資者保護基金、保険会社には保険契約者保護機構がある。いずれも金融機関破綻時に利用者の資金・資産を守るものである。

なお、日本においては、金融機関破綻の際、そのまま清算することには否定的であり、一般的には破綻金融機関をいずれかの金融機関へ引受けさせ、あるいは民事再生などして預金契約や保険契約を継続させることを眼目としている。これはたとえば保険であれば、保険契約が破綻により終了してしまえば、被保険者の健康状態により、再加入ができなくなるなどの事情による。

他方、資金決済法では、これらとは異なり、上述の通り事業者が預かった資産相当額につき供託等するよう求める（資金移動業につき現行法 43 条～45 条）²⁴。

つまり預託された資金がそのまま保全されるような仕組みとなっている。また、セーフティーネットは存在しない。これは資金移動業者が為替取引の機能しか持たないので、利用者視点から見ても経営再建により存続させる意味合いに乏しく、何らかの理由で経営悪化した場合には破綻させ、資金全額を払い戻すことが最優先となるからであろう。

資金移動業者は給与支払いの受け皿の機能も有するようになった。すなわち、生活資金を一時的に

²³ 保証機関には健全性基準を満たす銀行等が想定されている(2025 報告 (p4))。

²⁴ なお、前払式支払手段は預かり金額の半額となっている（現行法・改正法 14 条）。これは前払式支払手段の発行者には小規模事業者が多く、全額預託では事実上の発行禁止になってしまうからであろう。

せよ預かっている²⁵。資金決済法では上述の通り、資金移動業者に即座に支払える方法を追加したのは、生活費用の払い戻しに半年近くかかる現状の改善を図るものとして合理的なものとする。

4—おわりに

一般に通貨には、造幣局の発行する貨幣（硬貨）と日本銀行の発行する日本銀行券（紙幣）がある²⁶。これら通貨は①交換・流通手段、②価値尺度、③価値貯蔵手段という3つの機能を持つとされる²⁷。

一般にデジタルマネーと呼ばれるもののうち、前払式支払手段と資金移動業は、お金を受入れデータ化して移動・支払いに利用するだけのものであり、お金の上記3機能は硬貨・紙幣が一時的にデータに形を変えただけと考えることができる。

他方、電子決済手段等は、データ購入にあたり通貨は必要であるものの、データは払い込んだ通貨とは切り離されたもの（電子決済手段・暗号資産）になる²⁸。そのうち電子決済手段は通貨の有する3つの機能をすべて有しているものの、その使用（①の交換・流通手段に該当）にあたっては、支払側と受取側の双方が電子決済手段等取引業者にアカウントを有していることが必要であるという限界がある²⁹。

QRコード決済が普及し始めたときは、店側の決済手数料を無料にし、店舗内にシールを貼るだけでも決済可能な方式も導入することで普及促進が行われた。電子決済手段ではこのような導入のための促進手段が考えにくく、直ちに電子決済手段等が普及するとは思われない。とはいえ、IC電子マネーも最初1992年にデンマークで実証が開始され、今日の隆盛を迎えたことを考えると10年20年単位では普及することも十分想定できる。

最後に報告書に記載があるが、改正法案に規定がないのは以下の通りである。これらは、政省令の改正により行われる可能性があり、今後も注視していきたい。

- ①第一種資金移動業の滞留規制の緩和
- ②前払式支払手段の寄附への利用
- ③特定信託受益権のトラベルルールの適用

²⁵ 従来、貸付を行わず、預金を受入れ為替業務のみを行うナローバンクと呼ばれた概念があったが、資金移動業者はそれと似た機能を有する。

²⁶ 経済学の観点から預金を含むこともある。

²⁷ 全銀協 <https://www.zenginkyo.or.jp/article/tag-g/5228/> 参照。

²⁸ この点、特定信託受益権型デジタルマネーは若干特殊ではある。

²⁹ 他方、暗号資産は価格の増減があるので、すくなくとも価値尺度機能はないと考えられる。