

電子的支払手段等の規律の在り方に関する意見書

2022年（令和4年）3月18日

日本弁護士連合会

金融庁は、2022年1月11日、金融審議会「資金決済ワーキング・グループ報告」（以下「報告書」という。）を公表した。報告書第2章は、「金融サービスのデジタル化への対応」として、資金決済制度に関し、電子的支払手段及び前払式支払手段等について、新たな規律を提言するものである¹。

当連合会は、これまでも決済制度について意見を表明してきたが²、本意見書は、報告書に賛成するとともに、主として利用者保護の観点から、制度の具体化に当たって留意すべき点について意見を述べる。

第1 意見の趣旨

1 電子的支払手段等に関する規律について

- (1) 電子的支払手段の発行につき、銀行、資金移動業者又は信託会社において、利用者への償還が確保されないものが発行されることがないように制度を具体化し、適切な監督を行うべきである。
- (2) 電子的支払手段の移転・管理等（仲介）につき、セキュリティの確保、不正利用の補償、個人情報及びプライバシーの保護、加盟店管理等に関し、利用者保護の観点から適切かつ実効的な制度とすべきである。
- (3) 不正利用や消費者被害等の問題発生時に、利用者が容易に適切な解決を求めることができる制度・運用とすべきである。
- (4) 法定通貨の価値による償還を約さないステーブルコインについては、暗号資産交換業者では取り扱わないこととすべきである。

2 前払式支払手段に関する規律について

- (1) 本人確認等の対象とする高額電子移転可能型前払式支払手段の定義・要件

¹ 報告書に基づき、2022年3月4日、資金決済に関する法律等の改正法案（安定的かつ効率的な資金決済制度の構築を図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案）が国会に提出された。法案では、報告書の「電子的支払手段」は「電子決済手段」の用語となり（同法改正法案2条5項）、業規制の対象とする仲介者の行為には、「電子決済手段等取引業」（同法改正法案2条10項）及び「電子決済等取扱業」（銀行法改正法案2条17項）の用語が用いられている。

² 金融審議会「金融制度スタディ・グループ」「『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）」についての意見書（2019年9月12日）（以下「2019年意見書」という。）、資金移動業者の口座への貸金の支払に関する意見書（2021年12月16日）。

につき、簡素かつ明確で利用者が理解しやすいものとするとともに、利用者保護を実効的に図ることができる水準のものとするべきである。

- (2) 譲渡が自由に行われ、送金手段として機能する前払式支払手段については、為替取引として実効的な規制・監督が確保されるべきである。

第2 意見の理由

1 ステ이블コインに関する規律の在り方

(1) ステ이블コインをめぐる問題状況

ステーブルコインとは、法定通貨の価値と連動する価格で発行・移転される（ことを企図した）電子的価値³であり、ビットコイン等の暗号資産に用いられる分散台帳技術⁴（又はこれと類似の技術）を用いるものである。海外で利用されているものとしてテザーやUSDコイン等があり、米国等において、取引が急速に拡大している。

既発行のステーブルコインについては、発行の裏付けとなる資産が十分に保全されていなかったとして処分を受けた事例⁵や、法定通貨の価値と連動する価格が維持できずに急落した事例⁶が生じており、利用者保護上、看過し難い問題が存する。

また、ビットコイン等の暗号資産と同様に、マネー・ローンダリング等のリスクが高いと指摘されており、実際、我が国の詐欺事案においても、他の暗号資産とともにステーブルコインを介する取引に誘導された被害事例⁷がある。

他方、リブラ構想（2019年6月公表）⁸を契機に、金融システムへの影響や独占への懸念等から、ステーブルコインに関する議論が精力的に行われ

³ 電子的方法により記録され、電子情報処理組織を用いて移転することができる財産的価値。

⁴ 権限、責任等が異なる参加者が共通の台帳を保有し、プロセスがいつ実行されたかという情報が、特定又は不特定の者の間での合意の下で、その台帳に記録される技術。

⁵ 2021年2月、ニューヨーク州の司法当局は、説明と異なり、発行の裏付けとなる資産が十分に保全されていなかったとして、Tether社に対して罰金を科した（報告書注45）。

⁶ アルゴリズム型のステーブルコイン（IRON（後述の暗号資産型に該当する。））において、価格が急落した事例がある（2021年11月26日金融審議会資金決済ワーキング・グループ（第3回）資料2-1「事務局説明資料（金融サービスのデジタル化への対応）」4頁）。

⁷ マッチングアプリ等から、暗号資産取引に誘導される消費者被害が多数発生しており、金融庁・消費者庁・警察庁が注意喚起を行っている（金融庁、消費者庁、警察庁「暗号資産に関するトラブルにご注意ください！」（2017年9月29日公表（2021年4月7日最終更新））。

⁸ 現時点では、メタ・プラットフォームズ（旧：フェイスブック）のディエム（旧：リブラ）構想となっている。もっとも、2022年1月31日ディエムの運営団体であるディエム協会は、ディエムに係る知的財産等を売却し、発行計画から撤退することを発表した（<https://www.diem.com/en-us/updates/stuart-levey-statement-diem-asset-sale/>）。

ている。米国では、2021年11月に大統領金融市場作業部会が決済用ステーブルコインの発行者を預金取扱金融機関に限定するなどの規制案を公表している。

ステーブルコインは、情報通信技術の発達・展開の中で新しく現れたものであるが、イノベーションや利用者の利便性をもたらす可能性がある一方、技術が発展途上にあり、利用者保護上の問題、金融システムへの影響、詐欺取引やマネー・ローンダリング等への悪用等の様々な課題が存する。

我が国では、現状必ずしもステーブルコインが一般に取引される現状にはないが、新たな技術に伴う課題に適切に対応し、利用者保護を確実に図ることのできる制度的な枠組みを整えておく必要がある。

(2) 制度整備に当たっての視点

ステーブルコインに関する制度整備に当たっては、以下の3点について留意すべきである。

第一に、ステーブルコインは、普及すると、預金と同様に、一般の個人により社会で幅広く送金・決済手段として用いられるとともに、価値の貯蔵手段として用いられ得る。したがって、高度な利用者保護の規律が求められる。

第二に、規制が緩い業態への移動や業態間の隙間の利用等を通じた規制の回避を防止し、利用者保護や公正な競争条件を確保する観点から⁹、国際的にも共有されている「同じビジネス、同じリスクには同じルールを適用する」との考え方に基づく必要がある¹⁰。

第三に、制度整備をめぐっては、イノベーション促進のためとして、規制を緩やかなものとすることを求める意見があるが、イノベーションのために利用者保護を後退させたり、必要な制度整備が妨げられたりするようでは、本末転倒である。制度整備においては、利用者保護のためのイノベーションを促進する観点からの検討が望まれる。

2 我が国の現行制度と制度整備等の必要性

(1) ステーブルコインの種類と機能

ステーブルコインは、「デジタルマネー類似型」と「暗号資産型」に分類される。

⁹ 金融審議会「金融制度スタディ・グループ中間整理―機能別・横断的な金融規制体系に向けて―」（2018年6月19日）（5頁）。

¹⁰ 「規制の回避を防止し、利用者保護や公正な競争条件を確保する観点を重視して、同一の機能・同一のリスクに同一のルールを適用する規制の横断化を進めるべきである」（2019年意見書の意見の趣旨1）。

デジタルマネー類似型は、法定通貨の価値と連動した価格で発行され、法定通貨の価値と同額での償還を約するものである。デジタルマネー類似型では、利用者が発行者に対し、発行価格と同額での償還請求権を有するところ、裏付けの資産や裏付けとなる制度が確保されれば、法定通貨と同額での償還が確保される。

他方、暗号資産型は、利用者が発行価格と同額の償還請求権を有するわけではなく、アルゴリズム¹¹等により価値の変動が抑えられた電子的価値¹²を取引するものであり、基本的には法定通貨と同水準の価値が小さな変動を伴いつつ維持されるが、状況によっては価値が大きく下落することも起こり得る。

ステーブルコインに関する規律は、前述のような違いを踏まえ、両者を区分して検討するとともに、利用者保護等の観点から、問題のあるものについては一般への流通が行われないよう適切に対応する必要がある。

(2) デジタルマネー類似型の現行法上の位置付けと制度整備の必要性（意見の趣旨 1 (1) から (3) の総論）

デジタルマネー類似型ステーブルコインは、「通貨建資産」（資金決済に関する法律（以下「資金決済法」という。）2条6項）に該当し（「暗号資産」（資金決済法2条5項）には該当しない。）、その発行・移転・管理等は、「為替取引」¹³として規律される。

現行制度における為替取引規制は、銀行法及び資金移動業についての資金決済法によるところ、デジタルマネー類似型の発行業務を行うには銀行業免許又は資金移動業登録が必要であり、資金移動業登録による場合は上限額規制や滞留規制等を遵守する必要がある。

これに対し、移転・管理等（仲介）については、為替取引に該当すると解し得る反面、現行法制が発行と仲介の分離を前提としていないことから、現行法制の適用範囲は必ずしも明確でないとの指摘がある。そこで、規律の整備が必要である。

また、デジタルマネー類似型は、基本的に、銀行預金や資金移動業者の口

¹¹ コンピュータのプログラムに記述された計算手順・処理手順。

¹² 例えば、交換所等においてステーブルコインが取引可能である場合に、法定通貨との交換比率が一定比率内に収まるよう、一定のアルゴリズムに基づいて相場介入を行うこと等によって、価値の安定を図るもの等などがある。

¹³ 「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」（最高裁判所2001年3月12日判決）。

座残高を用いた既存のデジタルマネー¹⁴と同様の機能を有するものであり、利用者はスマートフォンやパソコン等の端末を用いて同じように利用し得るが、銀行法や資金決済法は、発行と移転・管理等（仲介）が分離する場合を想定した規律となっておらず、仲介者の規律は、既存のデジタルマネーの制度と合わせて横断的に整備する必要がある¹⁵。

(3) 暗号資産型の現行法上の位置付けと対応の在り方（意見の趣旨 1 (4)）

アルゴリズムにより価値の安定を図る暗号資産型ステーブルコインは、必ずしも法定通貨の価値と連動した価値が維持されるとは限らず、価値が急減した事例もあることから、「通貨建資産」には該当せず、資金決済法上の「暗号資産」（資金決済法 2 条 5 項）に該当し、暗号資産交換業者が規制される¹⁶。

暗号資産交換業者は、不適切な暗号資産を取り扱わないための措置が求められ（暗号資産交換業者に関する内閣府令 2 3 条 1 項 5 号）、また、取扱暗号資産については金融庁長官への事前届出が求められる（資金決済法 6 3 条の 3 第 1 項 7 号・6 3 条の 6 第 1 項）。なお、国内の暗号資産交換業者において、暗号資産型は取り扱われてこなかった。

暗号資産については、国内法が整備されたものの国際的な制度整備は途上であり、マネー・ローンダリング等への対策¹⁷ ¹⁸の必要性を始め、様々な課題が指摘されている。暗号資産関連の利用者被害事例では、我が国における登録をしていない海外の主体が関与するものが多いが、海外の主体に対しては、現状必ずしも実効的な法執行ができていない¹⁹。また、暗号資産については、

¹⁴ 我が国では銀行発行の預金・資金移動業者の口座残高を用いたデジタルマネーがある。なお、前払式支払手段は、デジタルマネーに含まない（報告書注 5 5、2021年11月26日金融審議会資金決済ワーキング・グループ（第3回）資料 2-1「事務局説明資料（金融サービスのデジタル化への対応）」）。

¹⁵ 現時点では既存のデジタルマネーは発行と移転・管理等（仲介）が分離していないが、技術の進展や分業の発達により、今後、発行と移転・管理等（仲介）の分離が広がる可能性がある。

¹⁶ 仕組みによっては、金融商品取引法の規制対象となり得る。

¹⁷ 暗号資産交換業者において暗号資産の送金人及び受取人に関する情報の取得・保持・送付を直ちにかつ確実に行うこと（金融活動作業部会「暗号資産及び暗号資産交換業者に対するリスクベース・アプローチに関するガイダンス」改訂版（2021年10月）勧告 1 6「トラベルルール」）が、まずは必要である。また、海外の暗号資産交換業者において、受取人の本人確認等が確実に行われる必要がある。

¹⁸ マネー・ローンダリングの要請への技術的対応も重要であり、例えば、システム仕様等で、本人確認されていない利用者への移転防止、本人確認されていない利用者への移転残高の凍結処理等を求めることが考えられる（金融庁「デジタル・分散型金融への対応のあり方等に関する研究会中間論点整理」（2021年11月17日））。

¹⁹ 国際的な法執行体制の強化や、未公開株事案への対応等を参考に、勧誘行為への罰則強化や売買契約の原則無効等の対応を行うことが考えられる。また、暗号資産交換業者への利用を勧誘する暗

暗号資産交換業者を介しない個人間取引も存するところ、このような取引は規制回避に用いられ、マネー・ローンダリングや詐欺被害等のリスクがより高い²⁰。暗号資産全般につき、こうした課題への対応がまず必要である²¹。

現状のまま暗号資産型の利用が送金等を目的として一般の個人に広がるときには、投機取引を行う暗号資産利用者のほか、一般の個人が前述の諸問題に巻き込まれる事態が広がることになりかねない。

また、暗号資産型は、発行者において通貨発行益類似の利益を獲得し得るところ、悪質な事業者や組織の悪用の誘因が大きく、こうした事業者や組織の資金となりかねない。さらに、暗号資産型が広がるときには、金融システムへの悪影響も懸念される²²。これらの点についても慎重な検討が必要である²³。

そもそも、価値の下落のあり得るものを、法定通貨の価値と連動する旨をうたって一般の利用に供すること自体の是非について、慎重な検討が必要である²⁴ ²⁵。一般の利用者からすれば、「法定通貨での償還を約するステーブルコイン（デジタルマネー類似型）」と「(償還は約さないが)法定通貨と連動するステーブルコイン（暗号資産型）」との意味合いの差異を正確に理解する

号資産交換業者以外の主体（アフィリエイター等）への規制を検討すべきである。

²⁰ ①高額取引の報告義務、②暗号資産交換業者の管理しないウォレットへの送金を行う暗号資産交換業者への監督の強化、③暗号資産交換業者（又は許容可能なアドレス）との間に限った取引実施の義務付け等の必要が指摘されている（金融活動作業部会「暗号資産及び暗号資産交換業者に対するリスクベース・アプローチに関するガイダンス」改訂版（2021年10月））。

²¹ 暗号資産交換業者は、取引の不正利用に関する裁判所からの調査嘱託や弁護士法に基づく照会等に対して、適切な判断を行うことが求められる（金融庁「事務ガイドライン（第三分冊：金融会社関係）」16暗号資産交換業者関係Ⅱ-2-1-4-2（7）が、被害救済とともに利用の適正を確保する観点からも、適切に情報が提供されるべきである。また、利用者に相手方特定等のための情報の開示請求を認めることを検討すべきである。

²² ステーブルコインのリスクとして、①金融システムや金融市場の機能低下、②決済システムの不安定化、③取引需要の集中による競争上の問題等が指摘される（米国の大統領金融市場作業部会「ステーブルコインに関する報告書」（2021年11月））。

²³ 世界的規模で流通する可能性のあるグローバル・ステーブルコインについては、関連する全ての法律上、規制上及び監視上の要件が、適切な設計と適用可能な基準の遵守を通して十分に対処されるまではサービスを開始するべきでないことが、繰り返し確認されてきている（2021年11月11日金融審議会資金決済ワーキング・グループ（第2回）資料2-1「事務局説明資料（金融サービスのデジタル化への対応）」）。

²⁴ アルゴリズム等が適切なものであることが前提として必要であり、適切な監督が及ぼされる必要がある。ただし、その検証は必ずしも容易でないとの指摘もある。

²⁵ 商品設計にもよるが、契約適合性の在り方（法定通貨の価値の水準を維持できない事態となった場合における契約適合性）やその検証の可能性、表示や説明の在り方（法定通貨の価値の水準を維持できない可能性のあるものを法定通貨の価値の水準を維持できるものとして表示することの適法性）等についても、慎重な検討が必要である。

のは困難であり、前者には為替取引として発行者に対する厳格な規律を課し得るのに対し、後者には暗号資産として仲介業者に対する規律しか課すことができないといった法規制上の相違やこれに基づくリスクの差を正確に理解するのは、より一層困難である。両者の表面上の機能の類似性に幻惑された一般の利用者が、規制の差に由来する利用コストの低さや利便性に惹かれて、暗号資産型をデジタルマネー類似型よりも選好するような事態が生じかねず、かえって、デジタルマネー類似型の健全な発展が阻害され、利用者保護のためのイノベーションの障害にもなることも懸念される。

前述の問題点が適切に解決されない限り、利用者の利益を害しないとは言えず、現状では暗号資産型の取扱いについては引き続き慎重であるべきであり、資金決済法上、暗号資産交換業者では取り扱わないこととすべきである²⁶。

3 報告書の提言の概要

報告書は、デジタルマネー型と暗号資産型の規制枠組みを前提に、デジタルマネー類似型のステーブルコイン及び既存のデジタルマネーについて、これを「電子的支払手段」と定義して、規律の整備を提言するものである。

すなわち、「資金決済法上の『通貨建資産』のうち、不特定の者に対する送金・決済に利用することができるもの（電子的方法により記録され、電子情報処理組織を用いて移転することができるものに限る）」を、「電子的支払手段」（デジタルマネー類似型のステーブルコイン及び既存のデジタルマネーを含む）として、その発行者及び仲介者への規律の在り方について提言を行っている。

電子的支払手段の発行者については、銀行法及び資金決済法の規制枠組みがあるところ、これらを用いた仕組みが例示されるとともに、信託会社による信託受益権を用いる仕組みに関する整備を行うことが提案されている。

また、電子的支払手段の移転・管理等（仲介）の機能²⁷については、その担い手を仲介者として業規制の対象とするとし、仲介者は、利用者保護上問題のある電子的支払手段を取り扱わないことを前提に、財務規制、利用者の保護等に関する措置の実施、預託を受けた利用者資産の保全、犯罪による収益の移転防止に関する法律（以下「犯収法」という。）上の本人確認等が求められ、また、

²⁶ 仮に諸課題の対応が行われ、一般の利用に供される場合には、そのリスクについての情報提供や十分な注意喚起が不可欠である。

²⁷ 移転には、通常、取引の検証メカニズムを含むとされる。また、管理等は、管理及び取引のための顧客接点であり、通常、顧客に対するカスタディサービスや、電子的支払手段の取引を可能とするアプリの提供を含むとされる。

当局による報告徴求，検査，業務改善・停止命令・登録の取消等の制度整備が提言されている。

4 利用者保護上問題のある電子的支払手段を取り扱わない措置（意見の趣旨 1 (1) (2)）

(1) 利用者への確実な償還の確保

報告書は，発行者に利用者保護等に支障を及ぼすおそれのある電子的支払手段を発行しない体制整備を求め，仲介者に利用者保護上問題のある電子的支払手段を取り扱わないために必要な措置を求める。利用者保護の観点からこの点は極めて重要であり，その実効化が図られるべきである。

前述のとおり，電子的支払手段については，利用者が，法定通貨建ての価値の償還を確実に得られる必要がある²⁸。そのためには，基本的に，①利用者がスマートフォンやパソコン上で仲介者が管理するアカウントに残高を取得した段階で法的にも発行者に対する償還請求権を取得すること，②発行者の裏付資産又は制度的な裏付けにより利用者に確実に償還できること，③仲介者による利用者資産の流用等が確実に防止されることが必要である^{29 30}。

報告書は，こうした要請を満たす仕組みとして，銀行預金を用いた仕組み（連名預金）³¹，資金移動業者の未達債務を用いた仕組み³²，銀行預金を信託財産とする信託受益権を用いた仕組みを例示するが，これらにおいて，前述の要請にかなう状況が適切に確保される必要がある。

(2) 海外発行の電子的支払手段の仲介について³³

海外発行の電子的支払手段については，前述のような仕組みと同水準の法的権利が確保されること必要であるが，さらに，利用者が海外の発行者に権利行使することは実際には容易でないことから，基本的に，国内に発行者の

²⁸ 前払式支払手段は，原則として償還が認められず，かつ，利用者資金の保全が3月末及び9月末の利用者残高の2分の1の水準であるので，およそこの要請を満たさない。

²⁹ 利用者の権利内容が事後的に変更されることがないことも必要である。

³⁰ こうした仕組みにより利用者の償還が確実に行われるためには，発行者と仲介者が，利用者の残高情報を平時から適切に情報共有するとともに，仲介者の利用者残高情報の総額と連名預金等の総額の一致を適時に確認できる体制を確保することも必要である。

³¹ 銀行が連名預金（顧客口名義）の総額を管理し，仲介者が業規制に基づく帳簿管理義務等の下で各顧客の持分を管理する。この連名預金は共有ではなく，顧客がそれぞれ預金債権を有する（報告書注79，2021年11月26日金融審議会資金決済ワーキング・グループ（第3回）資料2-1「事務局説明資料（金融サービスのデジタル化への対応）」）。

³² 資金移動業者の利用者資金の保全制度では過不足が生じ得る問題があるが，上限額規制及び滞留規制がある。

³³ 海外の発行者が日本国内で流通させる場合には，銀行免許等が必要となる。

拠点が置かれ、国内において保全措置等がなされることを求める必要がある³⁴。

5 仲介者の業規制（意見の趣旨 1 (2)）

(1) 概要

仲介者の業規制として、財務規制、利用者の保護等に関する措置の実施、預託を受けた利用者資金の保全、本人確認義務等、当局による報告徴求、検査、業務改善・停止命令・登録の取消等を求めることは、いずれも必要かつ重要である。ただし、利用者の保護等に関する措置の実施等について、実効的なものとするのが肝要である。

(2) システムの安全性・セキュリティ対策

電子的支払手段は、利用者がスマートフォン等の端末により利用し、利用者の指図が仲介者の管理する帳簿に伝達されて利用者の残高情報として記録され、さらに、仲介者の帳簿情報が銀行等に伝達されて共有される³⁵。また、かかる情報伝達の過程において、一部でも、システムの脆弱性やセキュリティの弱点があると、サイバー攻撃の対象とされ、利用者情報の漏えいや不正利用により、利用者に被害がもたらされる事態が生じ得る³⁶。

よって、発行者のシステム、仲介者のシステム及び利用者の利用する端末の全過程において、実効的な安全性が確保されるための適切な体制整備がなされるべきである³⁷。

(3) 不正利用の補償

不正利用の手段・方法が高度化・巧緻化している現状では、そもそも、被害者において被害に至る機序や原因を覚知・理解することは困難であり、自身の無過失を主張・立証することは事実上不可能になりつつある。また、個

³⁴ マネー・ローンダリング等のリスクについても慎重な検討が必要と考えられる。

³⁵ 決済がECサイト（仲介者の加盟店）等において用いられる際には当該サイトを通じて情報伝達が行われる。

³⁶ 電子的支払手段では、多様なサービスやシステム（外部事業者が提供するものも含む。）と連携した、高度・複雑な情報システムとなることも想定され、さらにコンピュータネットワークの拡大に伴い、重要情報に対する不正アクセス、漏えい等のリスクが大きくなっている。近年では、暗証番号・パスワード・アカウントID等の重要情報の不正取得や、連携システム上の脆弱性に乘じた不正利用の手段・方法がますます高度化・巧緻化しつつあり、被害事例が多発している。このような中、事業者は提供するサービスや認証方法について専門的知識や対応力を持つものであり、認証方法における技術革新等事業者側の対応が期待される。

³⁷ この点、割賦販売法では、関連業者や加盟店を含めクレジットカード番号等適切管理義務（同法35条の16）等の制度が整備され、これを受けて、業界団体の自主規制においても、各事業者が講ずるべきセキュリティ措置が詳細に定められている。

別対応による救済では、不明確な補償基準の下で複雑な交渉の負担を被害者に強いることになりかねず、利用者保護の見地から極めて問題が多い。

このような現状に鑑みれば、不正利用の補償については、利用者に負担を求めないことを原則としつつ、利用者に過失がある場合には、重過失でない限り、利用者の責任を一定額の範囲に限定することとすべきである。さらに、利用や認証に関する記録は基本的に事業者側に保持されること等からも、利用者の故意過失に関する立証は、事業者側に求めるべきである^{38 39}。

(4) 顧客情報の安全管理や顧客情報の利用について

電子的支払手段の仲介者には、利用者の送金・支払に関する具体的情報が蓄積されるので、個人情報やプライバシー保護上の懸念がある。さらに、仲介者に兼業を認める場合には、仲介者により広範な個人情報が蓄積されることになり、プライバシー侵害の懸念が更に高まる。

金融分野における個人情報取扱業者は、個人情報の保護に関する法律、個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン及び金融分野における個人情報保護に関するガイドラインの安全管理措置等についての実務指針を順守する必要がある。電子的支払手段の仲介者も、当然これらを順守すべきものとされる必要がある。

さらに、電子的支払手段が送金・支払手段として用いられるとともに、価値の貯蔵手段としても用いられ得ることに鑑みると、兼業業務が認められる場合は、金融サービス仲介業⁴⁰と同様に、兼業業務との間の情報の相互利用につ

³⁸ 不正利用は、利用規約に特段の定めがない場合、民法上、原則として利用者は責任を負わず、表見代理（の類推適用）又は債権の準占有者への弁済が成立する場合に、利用者本人が責任を負う。事業者が利用約款に無権限取引の場合の責任分担を定めている場合は、利用約款の定めによるが、民法上の定め比して、消費者の責任を加重し、信義則に反して消費者の利益を一方的に害するものは無効であり（消費者契約法10条）、また、（定型取引の特質に照らして）相手方の利益を一方的に害する契約条項であって信義則に反する内容の条項（不当条項）は合意したものとみなされない（民法548条の2第2項）。

³⁹ 偽造カード等及び盗難カード等を用いて行われる不正な機械式預貯金払戻し等からの預貯金者の保護等に関する法律2条に列挙される銀行等の金融機関の預貯金については、預貯金者に重大な過失がない限り、同法4条及び5条において、預貯金者の保護が図られている。利用者に過失がある場合でも、偽造カードでは100%が補償され、盗難カードであっても75%が補償される。また、盗難カードの不正利用における利用者の故意過失は、金融機関側の立証責任とされている。インターネットバンキングについては、全国銀行協会の申合せにより、一定の保護（無過失の場合は全額補償）が図られているが、利用者に過失がある場合は、各金融機関の個別対応によるとされている。

⁴⁰ 金融サービス仲介業では、金融サービス仲介業務の顧客の非公開情報等を他の種別の金融サービス仲介業や兼業業務に利用する場合、及び兼業業務の顧客の非公開情報等を金融サービス仲介業務に利用する場合には、顧客の同意を適切に得ることを要することとされている。

いて顧客の同意を適切に求める規律を設けるべきである⁴¹ ⁴²。

また、広範囲な個人情報の把握⁴³及びこれに基づく行動ターゲティング広告⁴⁴については、個人情報及びプライバシーの保護並びに自己決定権の適正確保の観点から、その在り方について十分な検討が必要である⁴⁵。

(5) 加盟店管理等

近時の悪質な取引に使用される決済手段において、キャッシュレス決済(スマートフォンの二次元コード、バーコード等)が増加している。電子的支払手段が普及する場合には、他の決済手段と同様に悪質な取引に使用されることは必至と考えられる。

そこで、電子的支払手段についても、仲介者に対し、悪質な取引に用いられることがないよう加盟店管理等の体制整備を求めるとともに、苦情に対して適切に対応するための体制整備も求めるべきである⁴⁶。

6 発行者及び仲介者の関係等に関する規律(意見の趣旨1(3))

電子的支払手段の発行者と仲介者は、相互に役割を分担して、利用者に対し、送金・支払のための手段(及び価値の貯蔵の手段)を提供するが、利用者に対

⁴¹ 「同じビジネス、同じリスクには同じルールを適用する」という観点からも、かかる規律は必要である。

⁴² 兼業業務との間における顧客情報の利用・提供の同意に当たっては、顧客がどのような情報がある、それがどの範囲で共有され、どのように利用することとされているのか、利益相反関係等いかなる事態が生じ得るのかなどについて、具体的な認識を持って同意を行うことができる必要がある。また、利用契約継続中は、顧客が、前記事項を容易に確認でき、かつ、変更できるようにすべきである。

⁴³ いわゆる「プロファイリング」(本人に関する行動・関心等の情報を分析する処理)を行う場合には、分析結果の利用目的のみならず、前提として、かかる分析処理を行うことを含めて、利用目的を特定する必要がある(ウェブサイトの閲覧履歴や購買履歴等の情報を分析して、本人の趣味・嗜好に応じた広告を配信する場合等)(個人情報保護委員会『個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン』(中略)に関するQ&A)Q1-2・Q2-1(2017年2月16日(2021年9月30日更新))。

⁴⁴ 金融サービスに関するターゲティング広告については、原則禁止も含めた対応を検討すべきである。

⁴⁵ 欧州のデジタルサービス法(2022年1月)では、ターゲティング広告への利用者データの使用を容易に拒否できる仕組みの導入、未成年者へのターゲティング広告の禁止、ダークパターン(ページのデザインや機能でユーザーが無意識に企業に有利な選択をするよう誘導すること)の禁止等が盛り込まれている。

⁴⁶ 第三者型前払式支払手段発行者には、加盟店の給付する物品や提供する役務が公の秩序又は善良の風俗を害し、又は害するおそれがないことを確保するために必要な措置を講ずることが求められている(資金決済法10条1項3号)。また、割賦販売法では、クレジットカード番号等取扱契約締結事業者(包括クレジットのアクワイアラのほか、マンスリークリアのアクワイアラも含む。)には、加盟店調査義務やその調査結果に基づく措置義務が課されている(35条の17の8、同法施行規則133条の5から133条の9まで)。なお、国民生活センターの「(特別調査)消費者トラブルからみる立替払い型の後払い決済サービスをめぐる課題」(2020年1月23日)は、同サービスについて自主的対応を求めている。

するサービス提供が適切に行われるためには、発行者及び仲介者において、適切な協働が図られる必要がある。

発行者及び仲介者において、権利移転（手続、タイミング）に係る明確なルールを定めること、本人確認等の犯収法の要請に確実に応えられるようにすること、発行者や仲介者の破綻時や技術的な不具合や問題が生じた場合等において、問題発生時の取引の巻戻しや損失の補償等、利用者の権利が適切に保護されるための役割分担や責任分担等について適切な規律を定め、システム全体としての適切なガバナンスを確立することは、いずれも極めて重要である。

特に、利用者にとっては、問題発生時に容易に適切な解決を求めることができることが必要かつ重要である。問題が生じたときに、訴求先が利用者の利用しやすいものであり、対応が利用者の合理的期待に沿う内容のものであることを求めるべきである。

また、報告書は、体制整備に関し、本人確認されていない利用者への移転を防止すること、本人確認されていない利用者に移転した残高について凍結処理を行うことを指摘するが、これらは、利用者被害（第三者による不正利用や消費者被害事例）を防止し、救済する観点からも重要である。

さらに、適切なガバナンスを確保する観点からも、問題が生じた場合の利用者の権利行使が実効的に確保される制度とすべきである。不正利用や消費者被害事案の場合に、利用者が行為者特定等のために行う弁護士法に基づく照会請求や裁判所の調査嘱託等に対し、仲介者等からの回答がより実効的に行われる制度・運用とするとともに、利用者に相手方特定等のための情報の開示請求を認めることを検討すべきである⁴⁷。また、犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法律の適用対象とすることが必要である。

7 前払式支払手段に関する規律について⁴⁸

(1) 電子移転可能型前払式支払手段の広がりリスクの高まり

前払式支払手段として、交通系 I C カード等少額のチャージ上限の下で小口決済に使われているもののほか、電子ギフト券やスマートフォン決済にお

⁴⁷ 取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護に関する法律では、インターネットモール型、オークションサイト型の取引デジタルプラットフォーム提供事業者に対し、通信販売の相手方である販売事業者等情報の開示を求めることができるが、通信販売以外の取引（寄付や投資取引）や、相手方が消費者個人の場合には開示を求めることができない。また、特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律では、侵害情報の流通による権利侵害について発信者情報の開示を求めることができるが、不正利用や消費者被害については発信者情報の開示請求は認められていない。

⁴⁸ 「第三者型かつ、I C 型及びサーバ型の前払式支払手段の利用者資金の保全については、全額の保全を求める制度とすべきである」（2019年意見書の意見の趣旨3）。

いて価値を電子的に移転することが可能なもの（電子移転可能型）が広がっている。

前払式支払手段は、犯収法上の本人確認等が求められていないため、匿名性を有するが、電子移転可能型が広がることにより、移転の容易性や事実上の換金性が高まっている。利便性が高まる反面、こうした特性が悪用されるリスクが高まっている。

2020年中の架空請求詐欺の認知件数2010件のうち、交付形態が前払式支払手段によるものは1120件（全体の55.7%）であり、1件当たりの被害額は約89万円に上る。架空請求のほか、消費者被害事例としては、サクラサイトトラブルや詐欺的投資取引における支払手段として悪用される例も存する。これらの事案では、行為者の捕捉が難しく、責任追及や被害の抑止に困難がある。また、マネー・ローンダリングの過程において前払式支払手段の匿名性や移転の容易性が悪用された事例が存在し、その件数は増加傾向にある⁴⁹。さらに、転売サイト利用による消費者トラブルも生じている。

利用者保護の観点からも、こうした事態に対処する必要がある。

(2) 電子移転可能型の類型と報告書における提言

電子移転可能型の前払式支払手段は、発行者が管理する仕組みの中でアカウント間での残高譲渡が可能なもの（残高譲渡型（例：スマートフォン決済での残高譲渡））と発行者が管理する仕組みの外で番号等の通知により電子的に価値を移転することが可能なもの（番号通知型（例：電子ギフト券や国際ブランドのプリペイドカード））がある。

現行の資金決済法上、残高譲渡型については、金融審議会「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 報告」（2019年12月20日）に基づき、不正利用防止の観点等から、譲渡可能な残高の上限設定、不自然な取引を検知する体制整備、不自然な取引の利用停止等が義務付けられている。

他方、番号通知型については、移転可能性に着目した現行法上の対応は存しないところ、報告書は、発行額を少額にするなどの商品性の見直しやシステム面での対応の検討等、転売を禁止する約款等の策定、転売等を含む利用状況のモニタリング、不正転売等の場合の利用凍結等を行うことを求めるとともに、利用者への注意喚起等の体制整備を求めること等を提言している。

⁴⁹ 国家公安委員会「令和3年犯罪収益移転危険度調査書」（2021年12月）（160頁）。

さらに、1回当たりの譲渡額・チャージ額が10万円超、又は1か月当たりの譲渡額・チャージ額の累計額が30万円超の高額電子移転可能型前払式支払手段につき、資金決済法上の登録申請書への記載、業務実施計画の届出、当局によるモニタリングの強化等を行うとともに、犯収法上の本人確認等の対象とすることを提言している。

これらの報告書の提言内容は、いずれも、利用者保護の観点からも重要である。特に、前払式支払手段の移転の容易性と匿名性が悪用されている点に鑑みると、犯収法上の本人確認等を求めることは、消費者被害の防止・救済の観点から切望される。

(3) 高額電子移転可能型前払式支払手段の制度整備や運用における留意点（意見の趣旨2(1)）

早期に報告書が提言する制度が実施されることが望まれるが、制度の具体化や運用については、以下の点に留意すべきである。

まず、高額電子移転可能型前払式支払手段の定義・要件については、利用者への分かりやすさやモニタリング・監督の実効性確保の観点から、簡素かつ明確で利用者が理解しやすいものとすべきである。

次に、高額電子移転可能型前払式支払手段の金額要件の水準は、利用者保護を実効的に図ることができるものとすべきである。前払式支払手段の利用実態⁵⁰や、消費者被害の実態⁵¹に鑑みると、1回当たりの譲渡額等が2万円超、又は、1か月当たりの譲渡額等の累計額が10万円超のものを対象とすることを検討すべきである。

さらに、前払式支払手段の利用者資金の保全は残高の2分の1の水準であり、発行者が破綻した場合に、利用者に残高の2分の1の額は返金されないおそれがある⁵²。高額の前払式支払手段を利用する場合、発行者破綻時に返金されないリスクも相応に高額となり得る。前払式支払手段の高額利用に際し

⁵⁰ 残高譲渡型の1アカウント当たりの1日当たりの譲渡額の平均額は4841円である（2021年12月17日金融審議会資金決済ワーキング・グループ（第4回）資料3「意見書（日本資金決済業協会）事務局 金融審議会発言骨子」7頁）。また、前払式支払手段発行者4社のチャージ残高の譲渡額の分布（2019年6月）では、10万円以上は約0.1%である（同ワーキング・グループ（第4回）資料2-1「事務局説明資料（前払式支払手段に係る対応）」14頁）。

⁵¹ 比較的少額の前払式支払手段を多数、繰り返し購入させる実態があり、内閣府消費者委員会の「電子マネーに関する消費者問題についての調査報告」（2015年8月）では、7千円、2万円、3万円の電子マネーの多数購入事例等が紹介されている。

⁵² 残高の推移によっては2分の1以上が返金されない事態も起こり得る。前払式支払手段のリスクに鑑みると、低額の利用が大部分を占めることは相応に合理性を有する。

て、かかるリスクを利用者に知らせることは重要であり、高額電子移転可能型前払式支払手段に該当する取引を利用者が行う際には、本人確認とともに、注意喚起を行うべきである。

また、不正利用や消費者被害事案の決済手段として用いられた場合には、迅速に利用を停止し、被害の発生や拡大を防ぐ必要がある⁵³。行為者を特定し責任追及と被害回復を行う必要があるところ、弁護士法に基づく照会請求や裁判所の調査嘱託に対し、発行者等において適切に対応することも求められ、⁵⁴こうした対応がより実効的に行われるよう運用されるべきである。さらに、利用者に相手方特定等のための情報の開示請求を認めることを検討すべきである。

(4) 送金手段として用いられる前払式支払手段（為替取引）について（意見の趣旨 2 (2)）

現行法上、前払式支払手段は譲渡が禁止されていないが、譲渡が自由に行われ換金・返金も自由に行われる場合には、為替取引の機能を有することになり、資金移動サービスとして事業が行われるものと整理することとされている⁵⁵。

前払式支払手段が送金手段として用いられることを放置するときには、利用者資金の全額保全が求められるはずの送金サービスを、利用者資金を半額の水準しか保全せずに提供していることになり、利用者保護上大きな問題がある。

また、本来は低額のものも含めアカウント作成時に本人確認等が必要な送金サービス⁵⁶を、本人確認等を行わずに提供すること（報告書の提案の制度では低額の部分について）が可能となる点も問題である。かかる行為は規制の回避であり、公正な競争の観点からも問題があるので、為替取引の規制対象として、実効的な規制・監督が行われる必要がある。

以上

⁵³発行者に詐欺等の被害者からの申出等を基に利用停止の措置等が求められている（金融庁「事務ガイドライン（第三分冊：金融会社関係）」5前払式支払手段発行者関係Ⅱ-2-5）。資金移動業者にも同様の措置が求められている（同ガイドライン14資金移動業者関係Ⅱ-2-1-2-1（5））。

⁵⁴資金移動業者には、これらに対して適切な判断を行う態勢整備が求められている（金融庁「事務ガイドライン（第三分冊：金融会社関係）」14資金移動業者関係Ⅱ-2-1-2-1（6））。

⁵⁵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）「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」4頁。

⁵⁶資金移動業では、10万円以上の送金・受取、又はアカウント作成時に本人確認等が求められる（犯収法4条1項、同法施行令7条1項1号ツ・ナ）。