

令和4年資金決済法等改正に係る政令・内閣府令案等に関する意見書

2023年（令和5年）1月27日

日本弁護士連合会

2022年（令和4年）6月3日、「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」¹が成立し、資金決済に関する法律（以下「資金決済法」という。）等が改正された。改正法は、公布の日（同年6月10日）から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日に施行されることとなっているところ、金融庁は、同年12月26日、令和4年資金決済法等改正に係る政令・内閣府令案等（以下「政令府令案等」という。）を公表した。

本意見書は、主として利用者保護の観点から、資金決済法改正のうち、電子決済手段に関する政令府令案等について、基本的に賛成するとともに、留意すべき事項等について意見を述べるものである²。

第1 意見の趣旨

1 取扱いが認められる電子決済手段について

- (1) 電子決済手段等取引業者に、「利用者の保護又は電子決済手段等取引業の適正かつ確実な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる電子決済手段を取り扱わないために必要な措置」（電子決済手段等取引業者に関する内閣府令（案）（以下「府令案」という。）30条1項5号）を求めることに賛成する。ただし、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が必要であることを明確化すべきである。また、電子決済手段等取引業者が管理する利用者のアカウントに残高が記録された時点で、利用者は発行者に対する償還請求権を取得することとすべきである。
- (2) 電子決済手段等取引業者が取り扱うことができる外国電子決済手段について定める府令案30条1項5号及び30条1項6号に賛成する。ただし、発行者の償還が困難となった等の場合に電子決済手段等取引業者が利用者から当該外国電子決済手段を買い取るために必要な資金については、管理する利

¹ 「金融審議会「資金決済ワーキング・グループ」報告」（2022年1月11日）（以下「WG報告」という。）に基づいて制度整備された。

² 本意見書は、当連合会「電子的支払手段等の規律の在り方に関する意見書」（2022年3月18日）に基づくものである。

用者残高の総額と同額以上の資金が常に保全されていることを求めるとともに、電子決済手段等取引業者が管理・移転できる金額の上限を端的に100万円と定めるべきである。また、日本国内に発行者の拠点が置かれることを求めるべきである。

2 システムの安全性・セキュリティ対策について

電子決済手段等取引業に係る情報の安全管理措置（府令案22条）について賛成する。ただし、利用者の端末におけるセキュリティの確保、及び、発行者と電子決済手段等取引業者との間のセキュリティの確保が必要であることについても、ガイドライン等において明らかにすべきである。

3 不正利用の補償等について

不正利用の補償に関して、電子決済手段等取引業者に補償方針について利用者への情報提供を義務付けること（府令案29条1項7号）に賛成する。ただし、補償内容として、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を求めるべきである。また、利用者の故意過失に関する立証責任は、事業者側に存することを明らかにすべきである。

4 顧客情報の安全管理や顧客情報の利用について

電子決済手段等取引業者における利用者の情報の保護に関し、電子決済手段等取引業に係る情報の安全管理措置（府令案22条）、個人利用者情報の安全管理措置等（府令案23条）、個人利用者情報の漏えい等の報告（府令案24条）及び特別の非公開情報の取扱い（府令案25条）の規律を設けることに賛成する。ただし、電子決済手段等取引業者に兼業業務が認められる場合は、兼業業務との間の顧客に関する非公開情報等の相互利用について、利用者の同意を求めるべきである。

5 加盟店管理等について

電子決済手段等取引業者に対し、電子決済手段が悪質な取引に用いられることがないように、電子決済手段等取引業者に加盟店管理等の体制整備を求めるべきである。

6 電子決済手段の管理について

電子決済手段等取引業者における利用者の電子決済手段の管理について、信託会社等への信託、利用者の電子決済手段とそれ以外の電子決済手段の明確な区分、利用者ごとの数量が直ちに判別できる状態での管理を求めること（府令案38条1項）に賛成する。他方、自己信託による管理（府令案38条3項）を認めることについては反対する。

7 苦情等への対処について

電子決済手段等取引業に関する苦情処理措置及び紛争解決措置（府令案42条）について賛成する。ただし、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、電子決済手段等取引業者等からの回答が実効的に行われるべきことをガイドライン等において明らかにすべきである。

8 本人確認されていない利用者への移転の防止等について

発行者及び電子決済手段等取引業者において、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確実に求めるべきである。

9 注意喚起と法執行について

日本国内の電子決済手段等取引業者以外の仲介者における取引や電子決済手段等取扱業者が管理しない口座への電子決済手段の移転において詐欺等のリスクが高い旨の注意喚起を行うとともに、資金決済法等の法令に反する行為について実効的な法執行を行うべきである。

第2 意見の理由

1 令和4年資金決済法改正と制度整備の視点について

(1) 令和4年資金決済法改正

令和4年に改正された資金決済法（以下「改正法」という。）では、デジタルマネー型ステーブルコイン³について、「電子決済手段」としての制度整備が行われた。

ステーブルコインは、海外での利用が急速に拡大する中で、発行の裏付けとなる資産の保全が不十分として処分を受けた事例や、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等が生じ、また、詐欺やマネー・ローンダリングのリスクが高いこと、さらには金融システムに対するリスクとなり得ること等が指摘され、国際的に規制の必要性が議論されてきた。

他方、これまでの日本国内の決済法制では、発行者が責任を負う形でのサ

³ 「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（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）である。ステーブルコインは、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「デジタルマネー類似型」と、アルゴリズム等により価値の変動が抑えられた電子的価値を取引する（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い）「暗号資産型」に分類される。暗号資産型は、資金決済法上、暗号資産として規制される。

ービス提供が想定されており、米国等で発行・流通しているステーブルコインのような発行者と電子決済手段等取引業者が分離したスキームは必ずしも想定されていなかった。

そこで、改正法では、デジタルマネー型ステーブルコインを「電子決済手段」、発行者と利用者の上に立つ仲介者を「電子決済手段等取引業者」と定義して、登録制を導入し、電子決済手段等取引業者への規制について業務に関する規定や検査・監督規定を設け、業務運営の質の確保を図ることとした。

政令府令案等は、改正法の規律の具体化を図るものである。

(2) 制度の整備に当たっての視点

電子決済手段（ステーブルコイン等のデジタルマネー）が普及していくとすれば、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ことから、高度な利用者保護の規律が求められる。また、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、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。さらに、制度の具体化に当たっては、利用者保護のためのイノベーションを促進することに留意すべきである。

2 取扱いが認められる電子決済手段について（意見の趣旨1）

(1) 取扱いが認められる電子決済手段

電子決済手段については、利用者保護等に支障を及ぼすおそれのある電子決済手段が取り扱われないことを確保する必要がある。

この点、府令案は、電子決済手段等取引業者に対し、「利用者の保護又は電子決済手段等取引業の適正かつ確実な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる電子決済手段を取り扱わないために必要な措置」を義務付けている（府令案30条1項5号）⁴。

電子決済手段については、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り、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にて、電子決済手段等取引業者が管理するアカウントを用いて、資金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

⁴ 電子決済手段の適切性については、電子決済手段等取引業者の登録申請（改正法62条の4第1項8号）、及び、取扱電子決済手段の追加の際の事前届出（改正法62条の7第3項、府令案20条1項1号）において審査される。

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電子決済手段等取引業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。

①については、事務ガイドライン（第三分冊：金融会社関係 17 電子決済手段等取引業者関係）（案）（以下「ガイドライン案」という。）は、権利の移転時期やその手続が明確であることを求めており、権利の移転時期は適切である必要がある。次に、②については、WG 報告では、銀行預金を用いた仕組み（連名預金）とともに、資金移動業者の未達債務⁵を用いた仕組み⁶、銀行預金を信託財産とする信託受益権を用いた仕組みが例示されていたところ、これらについてはそれぞれの制度において裏付資産が確保されるものと考えられる。これら以外のものが新たに作られる場合も、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が必要である。また、ガイドライン案が、速やかに適切な償還が行われる態勢を求める点は重要である。③については、電子決済手段の管理の問題であり、府令案 38 条について後述する。

(2) 外国電子決済手段について

海外発行の電子決済手段（外国電子決済手段）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が必要であるが、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、日本国内に、発行者の拠点が置かれ、保全措置等もなされることを求める必要がある。

この点、府令案は、①外国において、日本国内の資金決済法、銀行法、信託業法等に相当する外国法令により⁷、日本国内の法令と同等の登録若しくは免許を受けた者により発行されること、②裏付資産を日本国内の法令に相当する外国法令により管理し、日本国内の公認会計士又は監査法人に相当するものによる監査を受けていること、③犯罪行為が疑われる場合に取引の停止等が行えること、を求めるとともに（府令案 30 条 1 項 5 号）、④電子決済手段等取引業者が、海外発行者の破綻等の場合における額面と同額での買取りを約し、買取りに必要な資産を保全すること、⑤利用者のために管理・移転

⁵ 資金移動業者がその行為替取引に関し負担する債務（資金決済法 43 条 2 項）。

⁶ 資金移動業者が発行する電子決済手段には、滞留規制が課される。

⁷ 日本国内の資金決済法、銀行法、信託業法に基づく電子決済手段は、預金を裏付資産とするものであるところ、外国電子決済手段についても、発行国において預金を裏付資産として発行される必要がある。通貨発行権の相互の尊重の観点からもこの点は必要である。

できる金額が100万円の水準であること（府令案30条1項6号）を求めている。ガイドライン案では、④について、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）と同等の契約を求め、⑤について、管理する金額が100万円を超えるもので移転の蓋然性が低いものは利用者が当該電子決済手段を保有しないための措置を求めている。

これらの府令案の枠組みのうち、④については、実効性の確保が重要であり、買取り資金につき、管理する利用者残高の総額と同額以上の資金が常に保全されていることを求める必要がある。また、⑤については端的に、管理できる金額の上限を100万円と定めるべきである（第2種資金移動業のように、100万円を超える額の管理が起こり得ることを許容すべきでない）。

さらに、外国電子決済手段については、利用者が発行者に対して直接問合せや権利行使を行う必要が生じ得ること、及び、発行者と電子決済手段等取引業者との間の関係について監督の実効性を確保する観点から、外国電子決済手段の発行者に日本国内に拠点を設けることを求めるべきである。

3 システムの安全性・セキュリティ対策について（意見の趣旨2）

電子決済手段は、利用者がスマートフォン等の端末により利用し、利用者の指図が電子決済手段等取引業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、電子決済手段等取引業者の帳簿情報が銀行等に伝達されて共有される。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。よって、発行者のシステム、電子決済手段等取引業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。

府令案は、電子決済手段等取引業に係る情報の安全管理措置（府令案22条）、個人利用者情報の安全管理措置等（府令案23条）について定め、ガイドライン案においてシステムリスク管理について詳細に定めるところ、実効性ある運用が必要である。さらに、利用者の端末におけるセキュリティの確保（アプリを提供する場合アプリにおけるセキュリティ確保を含む。また、利用者に対し適切に注意を促す仕組みの確保を含む。）、及び、発行者と電子決済手段等取引業者との間のセキュリティの確保、電子決済手段等取引業者と外部委託先業者との間のセキュリティの確保にも十分留意をすべきである。

4 不正利用の補償等について（意見の趣旨3）

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）においては、不正利用が増大しており、その対処は喫緊の課題となっている。電子決済手段も普及していくとすれば、不正利用の標的となることは避け難い。不正利用の手段・方法が高度化・巧緻化している現状では、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。

府令案は、不正利用の場合の補償方針についての情報提供を義務付けるが（府令案29条1項7号）、利用者保護の観点から重要であるのは補償内容であり、府令案又はガイドライン案において、適切な補償内容を求めるべきである。すなわち、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⁸。

不正利用事案では、不正利用の機序が利用者に必ずしも明確でないことから、電子決済手段等取引業者に、不正利用の機序に関する情報提供を求めるべきである。また、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、事業者側に存することを明らかにすべきである。

5 顧客情報の安全管理や顧客情報の利用について（意見の趣旨4）

電子決済手段等取引業者には、利用者の送金・支払に関する具体的情報が蓄積され得るところ、個人情報やプライバシー保護上の懸念が生じ得る。さらに、電子決済手段等取引業者に兼業を認める場合には、電子決済手段等取引業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。

府令案は、電子決済手段等取引業者における利用者の情報の保護に関し、電子決済手段等取引業に係る情報の安全管理措置（府令案22条）、個人利用者情報の安全管理措置等（府令案23条）、個人利用者情報の漏えい等の報告（府令

⁸ 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）又は受領権者としての外観を有する者に対する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）。

案24条)及び特別の非公開情報の取扱い(府令案25条)の規律を提案している。また、ガイドライン案は、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等を遵守する必要がある旨を明らかにしている。これらはいずれも、実効性のある運用が求められる。

もっとも、電子決済手段が送金・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等に鑑みると、兼業業務が認められる場合は、金融サービス仲介業と同様に、兼業業務との間の顧客に関する非公開情報等の相互利用については、利用者の同意を求めるべきである。

6 加盟店管理等について(意見の趣旨5)

電子決済手段については、電子決済手段等取引業者が販売店等と加盟店契約を締結して、継続的に代金決済に関するサービスを提供することが考えられる。

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が増加している。電子決済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、電子決済手段についても、電子決済手段等取引業者に対し、消費者被害をもたらす取引や詐欺的取引等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べきである。

7 電子決済手段の管理について(意見の趣旨6)

暗号資産に見られるような流出事例や横領事例は、可及的に防止される必要がある。かかる観点から、電子決済手段等取引業者における利用者の電子決済手段の管理について、信託会社等への信託、利用者の電子決済手段とそれ以外の電子決済手段の明確な区分、利用者ごとの数量が直ちに判別できる状態での管理を求めること(府令案38条1項)に賛成する。

他方、自己信託による管理(府令案38条3項)は、第三者である信託会社に信託する場合に比して、電子決済手段等取引業者による流用のリスクが高まる。電子決済手段において高度の利用者保護が要請されることに鑑みると、電子決済手段の自己信託は、流用の防止という観点からは不十分であり、自己信託による管理を認めることには反対する^{9 10}。

⁹ WG報告注102も、委託者でなく受託者に信託することを前提としている。

¹⁰ 金融サービスでは、事業者が顧客資産を流用し顧客に損害を被らせた事態が生じたことから、顧客資産の分別管理制度が整備されてきた。整備されてきた制度は、流用防止のために第三者に管理を行わせるものであり、証券会社では、上場株式等については証券保管振替機構で管理し、金銭に

8 苦情等への対処について（意見の趣旨7）

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、相談窓口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が求められる。

府令案は、電子決済手段等取引業に関する苦情処理措置及び紛争解決措置（府令案42条）を提案するが、利用者保護の観点から実効性のある運用が必要である。

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、電子決済手段等取引業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¹¹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。

9 本人確認されていない利用者への移転の防止等について（意見の趣旨8）

ステーブルコインは、詐欺やマネー・ローンダリングのリスクが高いことが国際的にも繰り返し指摘されてきており、WG報告も、「「発行者」と「仲介者」の関係等に関する規律」において、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の必要性を指摘していた¹²。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。

2022年12月26日に公表された政令府令案等の意見募集の際に、犯罪による収益の移転防止に関する法律の改正に関する政令・内閣府令等の案について、後日、公表する予定と示されていた。この点は確実に制度化されるとともに、実効性のある運用が確保されるべきである。

10 注意喚起と法執行について（意見の趣旨9）

暗号資産関連の利用者被害事例では、日本国内における登録をしていない海

については信託銀行への信託財産として管理されている。外国為替証拠金取引では、顧客資産の流用被害が生じたことから、顧客資産について信託管理を義務付ける制度整備が行われた経緯がある（当連合会「外国為替証拠金取引における分別管理に関する意見書」（2008年2月14日））。

¹¹ 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））。なお、暗号資産交換業者にも、これらに対して、適切な判断を行うことが求められている（金融庁「事務ガイドライン（第三分冊：金融会社関係）」16暗号資産交換業者関係Ⅱ-2-1-4-2（7））。

¹² WG報告30頁。

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。また、暗号資産については、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。被害事例の中には他の暗号資産とともにステーブルコインが用いられるものも生じており、電子決済手段についても、日本国内の規制が十分に及ばないところで、かかる被害が生じることが懸念される。

以上の観点から、日本国内の電子決済手段等取引業者以外の仲介者における取引や電子決済手段等取扱業者が管理しない口座への電子決済手段の移転において詐欺等のリスクが高い旨の注意喚起を行うとともに、資金決済法等の法令に反する行為について実効的な法執行を行うべきである。

以上