

クロスボーダー収納代行への規制に関する意見書

現在、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」(以下、「WG」)において議論が行われている、クロスボーダー収納代行に関する規制に関し、以下の通り、意見書を公表いたします。なお、今後の議論の展開等を踏まえ、引き続き更新した意見を提出する可能性があることを留保します。

1. 意見

クロスボーダー収納代行に関する規制導入に際し、実態のある取引に付随する形での資金送金を行っている事業者や、適切なリスク低減措置を導入済みであるような事業者が不必要な規制を受けないよう、『収納代行』の定義の明確化とともに規制対象の絞り込み、適用除外を設けていただくことをお願いします。具体的には下記のとおり提案します。

1) 「収納代行業者」や「クロスボーダー」等の定義の明確化

議論の前提となる、資金決済法上の規制を受けるべき収納代行(業者)の定義の明確化をお願いします。その際、例えば取引仲介プラットフォームのように、商品・役務の取引の場を提供することに付随し、自らのプラットフォームで生じた商品・役務の取引についての代金を移動する者は、他の形態の収納代行サービス(割勘アプリのような商品・サービスの提供を問わずに純粹に送金のみを切り出して扱うもの等)とは異なるため、これらの他の収納代行サービスと同様の規制を及ぼすことは合理性を欠くと考えられます。したがって、サービス実態のある取引に付随する代金の移動についてまで、規制の対象となる収納代行業者に含まれないように定義の明確化をお願いします。

また、クロスボーダーの定義についても明確化をお願いします。具体的には、①日本の消費者が、海外の収納代行業者を介して(例:海外発行のクレジットカードや外国の決済事業者の利用)、日本の事業者と取引するケースや、②海外の消費者が、日本の収納代行業者を用いて、海外の事業者と取引するケース(一口に海外といっても国が異なるケースもありうる)のようなケースがクロスボーダーに該当するのか、③本社が海外にある収納代行業者の日本支店等が日本の消費者と日本の事業者の間の資金移動を取り扱う場合はどうか、さらには、海外の事業者も一律にクロスボーダー収納代行業者として規制を及ぼすことが適切なのかといった法執行管轄権の観点、類似の取引がクロスボーダーも含めて規制の対象となっているのかといった規制のハーモナイゼーションの観点からも熟慮の上、慎重に検討を行う必要があります。

定義を明確にしないままに漠然と規制を及ぼすことは過剰規制につながり、様々な事業者・消費者にも意図せぬ悪影響が及びます。

2) 「海外オンラインカジノや海外出資金詐欺等の事案において、収納代行と称する送金スキームが用いられる場合に特化したクロスボーダー収納代行規制の検討

「収納代行業者」等の定義を明確化した上でも、過剰規制を避けるために、クロスボーダー収納代行業者に対して広く資金移動業登録を求めることにはなお慎重になるべきで、深刻な問題があるという共通理解が得られているところに焦点を当て、規制対象の絞り込みや、リスクに応じた規制内容の検討を行う必要があります。

3) 過剰規制を防ぐための適切な適用除外事項の検討

上記提案1)、2)に加え、以下のような適用除外を規定し、健全な事業者が規制対象とならないことを明確化することを強く求めます。

- 支払人が受取人に提供する商品・役務(送金サービス自体を除く)の代金を、受取人のために支払人から受領する目的で受取人に指名された代理人、又は受取人から債権譲渡を受けて支払人から代金を收受する事業者。ただし、受取人が事業者等であり、支払人が収納代行業者に支払いをした時点で債務の弁済が終了し、債務者に二重支払の危険がないことが契約上明確であるものに限る（理由:リスクの低い事業者に対して既存の収納代行及び債権譲渡に関する考えを適用すべき。同様の考えは米国の多くの州で見られる。）
- 銀行や資金移動業者、クレジットカード事業者など、既に各国政府当局による規制・監督を受けている者のシステムを用いて資金の受領・移転を行う者（理由:外国の管轄区域において規制当局から認可を受けた金融サービス提供者は、通常、犯収法、資金決済法、割賦販売法に相当する各国の規制による KYC 措置等のマネー・ローンダリング防止策や利用者保護策等のリスク低減措置が講じる義務を負い、かつこれを遵守している。）
- グループ企業への国境を越える資金の移転（理由:グループ内での国境を越える資金の移転では金融庁の指摘する 4 つのリスクは増大しない上、グループ企業を活用した支払いコストの最適化が規制される場合、その顧客である消費者及び事業者に追加の支払いコストが課されることとなる）

2. 理由

上記意見にいたりました理由は下記のとおりとなります。

1) いわゆる収納代行業者によるリスク低減の取り組みや、新たな規制に関するコスト・ベネフィットが考慮されておらず、広範な事業者に過剰な規制を課す提案となっていることで、日本の利用者や企業に弊害が及びます。

- 現在 WG において、収納代行のうち、国内と国外との間、いわゆるクロスボーダーで資金移動が行われるものに関し、資金決済法の対象化に向けた議論が進められています。なお、収納代行とは、①金銭債権を有する債権者から委託又は債権譲渡を受けて債務者から資金を收受し、②当該資金を直接輸送することなく債権者に移転させる行為、を指すものとされており、一定の考え方は示されていますが、規制が必要となる範囲を精査して定められた定義ではないと考えられます。つまり、コンビニ収納や代金引換などの伝統的なもの以外にも、アクワイアと包括代理加盟店契約を締結した決済代行業者や、宿泊予約プラットフォーム等の商品や役務の提供に付随して代金の受領・受取人への支払いを行う取引仲介プラットフォームなど、形式的に収納代行に該当するものは今日様々存在しますが、どこまでが資金決済法が取り締まるべき収納代行なのかは必ずしも明確ではありません。
- そのような中、2024 年 11 月 7 日に開催された WG では、事務局からの説明の中で、クロスボーダー収納代行においては 4 つのリスク(支払人の二重払いリスク、詐欺、マネー・ローンダリング等の不正利用リスク、資金決済の遅延等リスク、利用者情報保護上のリスク)があり、「国内で完結するものと比較して、利用者保護等の施策・措置が必要」との説明がありました。

しかしながら、例えば、取引仲介プラットフォーム事業者は、以下のような取組等を通じ、概してこのようなリスクを低減しています。具体的には、

- ① 支払人の二重払いリスクについては、代理受領権を設定し、支払人(消費者やクレジットカード会社等)から代金相当額を受領した時点で支払人の支払債務は消滅する扱いとするなどしています。
- ② また、不正利用リスクについては、KYC(Know Your Customer)を含む詐欺・マネー・ローンダリング防止措置を既に講じている銀行及び決済サービスプロバイダーを利用して資金移動を行う、不適切な商品・役務の販売や不適切な広告の表示への対策も講じるなどしています。
- ③ また、資金決済の遅延等リスクについては、概して言えば商品・役務の提供者は消費者による支払い遅延リスクに面していることが多く、取引仲介プラットフォームを通じて確実に集金できることや、広範な消費者にリーチすることができるメリットなども踏まえて、取引仲介プラットフォームを利用する選択をしているものと考えられます。実際に、WG の資料で指摘されているような、法域を跨がって複数の者が資金決済に関与することによる深刻な遅延等リスクは見られていません。

- ④ さらに、利用者情報保護上のリスクに関しても、各国の個人情報保護法を遵守しており、資金移動業者登録が必要・相当であるような事情はありません。そもそもこれらのプラットフォームでは一般的に、受取人(販売者)に対して開示される支払人(購入者)の情報を最小限に留めており、支払手段の情報は含まれないのが通常ですし、PCI-DSS等、決済サービスの課すセキュリティ標準を満たすことを求められており、取組の実効性も担保されているものと考えられます。

また、上記と同様に、プラットフォームには該当しないものの、包括代理加盟店等の形で同種のサービスを国境を越えて多数の顧客に提供しているような場合においても、上記と同様ないし類似の方法で適切にリスクを軽減することが可能です。このようにリスクが適切に軽減されている場合には、クロスボーダー収納代行による利用料の回収等が規制されるべきではありません。

さらに付言すれば、海外における販路獲得を目的として、日本の商品やサービスを提供する事業者が自らの選択として海外の仲介プラットフォームを利用した場合、当該商品やサービスが海外で購入・消費されることとなりますが、このようなケースについても収納代行に含めることは、比例的な規制ではなく、逆のケースを考えても現実的でないと言わざるを得ません。すなわち、海外の商品やサービスを提供する事業者が、日本における販路獲得を目的として、日本の仲介プラットフォームを利用して、日本の消費者に商品やサービスを提供した場合において、それをもって当該日本の仲介プラットフォームが海外の規制に対応することが求められた場合、日本の仲介プラットフォームは海外からの出品者を受け付けることは不可能になると考えられます。

- それにも関わらず、形式的にクロスボーダー収納代行という枠組みのサービスをすべて一律に資金移動業として規制する場合、収納代行業者のみならず、支払人・受取人を含む様々な関係者に悪影響が及びます。
 - まず、供託・保証等による資金保全、滞留規制、犯罪収益移転防止法に基づく取引時確認など、非常に重い義務が課せられることにより、収納代行業者のコンプライアンスコストの増加に伴う利用者の負担増や、事業者によっては何千万人にも及ぶ膨大な数の支払人(消費者)や受取人に対する KYC 負担の発生、KYC が完了するまでの間の販売機会の減少や消費者の購買力への悪影響など、多様な関係者への非常に重い負担が発生します。
 - また、負担増を踏まえて収納代行業者を廃止する、あるいは、新規参入を断念するというケースも起こりえます。実際に、GDPR をはじめとする規制への対応コストへの懸念から、欧州事業から撤退するケースなども確認されているところ、全世界においてサービスを提供しているような多国籍企業であっても、その仲介サービスを日本の消費者および事業者に向けて提供することを断念するケースすら想定され得ます。このようなビジネス上の判断は一般に信頼性が認められている、遵法意識の高い企業が行う可能性がより高く、かえって、日本の利用者から実質的に信頼性の担保されたサービスを利用する選択肢を奪ってしまうことになります。仲介サービスを利用し、日本の商品やサービスを海外に発信している利用者からは海外事業展開の効率的な基盤を失わせることとなり、大きな社会問題になるものと考えられます。また、一般の消費者にとっても、結果として、信頼性の高い仲介サービスを利用した商品購入やサービスを享受できなくなり、より高いリスクにさらしてしまうことになりかねません。
 - さらに、クロスボーダー収納代行は、国境を超える支払いにかかるコストを最適化するために利用されるケースが多々あります。このようなクロスボーダー収納代行が規制のために利用できなくなると、支払人は自ら国際送金にかかるコスト(一般的には送金額の 0.5~1%ないし 2500 円~7000 円の固定費用)を負担しなければなくなり、購買そのものを躊躇する、すなわち購買の選択肢が減少するということにつながり、消費者余剰・社会的な満足度に大きなマイナスの影響が及びます。
 - また、収納代行の定義の不明確さに加え、具体的にどのようなケースがクロスボーダーに該当するかが必ずしも明確ではないことで、さらに影響が大きくなる可能性があります。例えば、海外発行のクレジットカードの使用や外国の決済業者を利用した決済については、支払人及び受取人が共に国内居住者(短期滞在を含む)になりますが、このようなケースも該当するか議論・整理されていない現状では、予期されていない広範な取

引に資金移動業に係る規制が適用されかねず、意図していない消費者や事業者にまで大きな負担をかける恐れがあります。

2) 同じ活動、同じリスクについては、同レベルの規制・監督が適用されるべきとの考え方に照らしても、今般の金融庁の提案は、他の規制と整合的ではありません。

- 11月7日に開催されたWGにおいては、金融安定理事会による市中協議文書「クロスボーダー送金サービスを提供する銀行・ノンバンクの規制・監督に係る勧告」の紹介がありました。同勧告では、「同じ活動、同じリスクについては、同レベルの規制・監督が適用されるべき」、「リスク評価に基づき、銀行・非銀行に対する規制がそれぞれのリスクに対処できるものか、リスクに対して比例的なものであるか、整合的に適用されているかを評価」とされています。
- 収納代行に関しましては、WGでもご紹介がありましたように、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)において、「収納代行のうち、①債権者が事業者や国・地方公共団体であり、かつ、②債務者が収納代行業者に支払いをした時点で債務の弁済が終了し、債務者に二重支払の危険がないことが契約上明らかである場合には、…為替取引に関する規制を適用する必要性は、必ずしも高くない」「今後とも、収納代行を巡る動向を注視しつつ、それぞれのサービスの機能や実態に着目した上で、為替取引に関する規制を適用する必要性の有無を判断していくことが適当」と整理されています。
- これらを踏まえ、そもそも国内での取引においても、クロスボーダー取引においても、同じスキームでサービスを提供している事業者が多くいる中、また、前述のとおり金融庁の指摘する4つのリスクを適切に低減している事業者も多い中、一律にクロスボーダー収納代行の方が国内収納代行よりも複雑でリスクが高いとして規制を課すのは、現実問題としても、公平性の観点からも、不適切と言わざるを得ません。まずはクロスボーダー収納代行について、事業者側の取組も含めて丁寧に実態把握を進めるとともに、国内収納代行に係る整理と整合する形で、規制の在り方を検討すべきです。その意味では、まずは、多くのWG委員から問題であるとの指摘のあった海外出資金詐欺等の事案などに用いられたとされる収納代行の実態の詳細な分析を優先して行い、その上で規制の必要は高くないと整理された類型との違いや、必要に応じて当連盟に加盟する取引仲介プラットフォーム等との違いも把握し、規制範囲等について検討すべきです。そうすることなく、形式的にクロスボーダー収納代行に当てはまるものを広く規制した場合、国内に拠点を持ち、遵法精神の高い健全な事業者とその利用者が過剰な負担を負い、利便性が損なわれ、イノベーションが阻害される一方で、真に解決すべき問題は解決しないということになる可能性が高いと考えられます。