

金融サービスのオープン・イノベーションに向けた環境整備

— 銀行法等改正案をめぐる議論を中心に —

笠井 彰吾

(財政金融委員会調査室)

1. はじめに
2. 決済サービスをめぐる現状と法律案提出の背景
 - (1) 決済サービスを取り巻く環境変化
 - (2) 金融制度ワーキング・グループにおける議論
3. 本改正案の概要
 - (1) 電子決済等代行業者に関する法制度の整備
 - (2) 協同組織金融機関に係る制度整備
 - (3) 施行期日等
 - (4) その他の改正事項
4. 国会での主な議論
 - (1) 電子決済等代行業者制度の枠組み
 - (2) オープンAPIの推進
 - (3) 銀行代理業制度の見直し
 - (4) フィンテックの進展への対応
5. 今後の課題と見通し
 - (1) 電子決済等代行業者に対する規制の在り方
 - (2) 金融サービスに係るイノベーションの促進

1. はじめに

近年、スマートフォンなどで利用される「家計簿アプリ」のように、預金者等と利用契約を締結し、口座開設のサポート、口座情報の提供、送金指図の伝達やATMサービスの提供を行うなど、銀行と利用者の上に立ってサービスを提供する様々な中間的業者が登場している。こうしたサービスを始めとするIT技術を活用した金融サービスの登場には、利用者利便に資することが期待される一方、銀行からの委託等を受けずにサービスを提供

する中間的業者に対しては直接の規制が存在しないことから、利用者保護等の対応が十分に講じられない懸念が指摘されていた。

こうした状況を踏まえ、平成29年3月3日、「銀行法等の一部を改正する法律案」（閣法第38号）（以下「本改正案」という。）が第193回国会（常会）に提出され、同年5月26日に参議院本会議において全会一致で可決され、成立した後、同年6月2日に公布された。

本改正案は、中間的業者のうち、ITを活用した決済指図の伝達や金融機関における口座情報の取得・顧客への提供を業として行う「電子決済等代行業者」に対して登録制を導入することなどを主な内容としている。本稿では、本改正案の提出に至る背景や改正内容を概括したのち、国会での議論を紹介することとしたい。

2. 決済サービスをめぐる現状と法律案提出の背景

（1）決済サービスを取り巻く環境変化

モバイル決済やクラウド家計簿、仮想通貨などに代表されるIT技術を活用した革新的な金融サービス事業（フィンテック¹）によるイノベーションが世界的規模で進展しており、既存の金融機関のビジネスモデルに影響を与え得る「フィンテック・ベンチャー」の台頭が見られる。そうした中で、我が国においても、従来金融サービスの提供を主に担ってきた金融機関とフィンテック企業とのオープン・イノベーション（外部との連携・協働による革新）の推進が課題とされている。特に、送金や振り込みといった決済関連サービスにおいては、IT企業を始めとするノンバンク・プレーヤーが、従来金融機関が担ってきた業務を分化させつつサービスとして提供するなど、構造的変化が進んでいる。

これまで、資金決済に係る法体系としては、銀行法に基づく銀行業や銀行代理業のほか、資金決済に関する法律（以下「資金決済法」という。）に基づく資金移動業や前払式支払手段（商品券、プリペイドカード等）の発行といった枠組みなどが整備されている。これにより、為替取引など従来は銀行の固有業務であったものの一部、あるいはそれらに隣接する業務について、銀行法に比べて緩やかな規制の下で実行できる制度が設けられている。しかし、決済を巡る法体系の在り方が、決済サービスを巡る状況の変化と統合的なものとなっているかという点については引き続き議論がなされている。

また、金融サービス分野を取り巻く環境変化に対応するため、平成27年、金融審議会に「金融グループを巡る制度のあり方に関するワーキング・グループ」及び「決済業務等の高度化に関するワーキング・グループ」²（以下「決済WG」という。）が設置され、同年

¹ フィンテック（FinTech）とは、金融（Finance）と技術（Technology）を掛け合わせた造語であり、金融とITの融合を指すとされる。近年、特に海外を中心に、ITベンチャー企業が、伝統的な金融機関が提供していない金融サービスを提供する動きが活発化している。

² 決済WGの前身である「決済業務等の高度化に関するスタディ・グループ」は、「リテール分野を中心としたイノベーションの進展」等を中心に今後検討を進めるべき課題について整理を行った後、決済WGに発展的に改組された。決済WGは、平成27年12月22日、具体的な行動計画と将来的な方向性に関する検討結果を報告書にまとめて公表し、決済業務等の高度化に向けたアクションプランとして法制面以外の課題も含めた提言を行った。また、アクションプランの実施状況をフォローアップし決済業務等の高度化に向けた取組を継続的に進めていくため、決済高度化官民推進会議が設置され、金融審議会における金融関係の制度面の課題検討だけでなく、新たな金融技術の活用等について官民が連携した検討が進められている。

12月にそれぞれ報告書が取りまとめられた。これらの報告書を踏まえ、平成28年3月4日、銀行又は銀行持株会社による金融関連IT企業等への出資の容易化や仮想通貨交換業者に対する登録制の導入などを主な改正項目とする銀行法等改正案が提出され、同年5月25日に可決され、成立した（平成29年4月施行）。

（２）金融制度ワーキング・グループにおける議論

決済WGの報告において、継続的な検討課題として決済業務に係る横断的法制の整備等が挙げられていることに加え、フィンテックの進展等への制度面での対応を機動的に検討する必要があることから、平成28年7月、金融審議会は上記2つのワーキング・グループを統合した「金融制度ワーキング・グループ」（以下「金融制度WG」という。）を新たに設置した。

金融制度WGでは、各業法別の決済関連法制にはフィンテックの動きに十分対応できていない部分が生じていることが指摘された。その中で、隔地者間での移転が可能な一部のサーバ型プリペイドカードと資金移動業との関係³、資金移動業の上限額を引き上げる場合の銀行業との関係⁴、資金決済全体に係る損失分担ルール⁵といった領域横断的な法制についても課題を示しつつ、主として電子決済等代行業者に焦点を絞った議論が行われた。

従来銀行法においては、金融機関と顧客との間に立ち、預金・融資・為替に関する契約の締結の代理・媒介を行う銀行代理業制度や、その他の行為を行う銀行の外部委託先の枠組みがある。しかし、いずれも金融機関の委託を受けて業務を行う者であり、顧客の委託を受けて、決済・預金・融資に関して仲介を行う者についての制度的枠組みは存在しない⁶。このように、電子決済等代行業者については、その法的な扱いが不明確であることから、そうした業者と金融機関との連携・協働の促進が阻害される懸念が示されていた⁷。

³ 前払式支払手段については原則払戻しができないことから、資金移動に用いられる余地がないものとして、資金移動業には該当しないとされてきたが、隔地者間でのプリペイドカードの移転を可能とするサービスが現れるなど、資金移動と近接した機能を提供しうるものが登場している。こうした状況において、例えば、預り資産が1,000万円を超える前払式支払手段発行者はその半額を保全することが義務付けられている一方、資金移動業者には預り資産の全額の保全が求められているなど、両者の取扱いの違いをどのように考えるかが議論となっている。

⁴ 現在、資金移動業が行う為替取引の上限額は100万円であるところ、決済機能の銀行業務からの分離が進み資金移動業の上限額が引き上げられることを想定した場合、その法制面の立て付けや銀行業の機能や規制の意義をどう考えるかという論点がある。

⁵ 現在、銀行とその利用者との間での送金を含む不正払戻しの損失分担については、盗難・偽造カードによる場合は「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」が、インターネットバンキングによる場合は全国銀行協会申合せによるルールが存在しているものの、資金決済全体を対象とする損失分担ルールは存在しない。

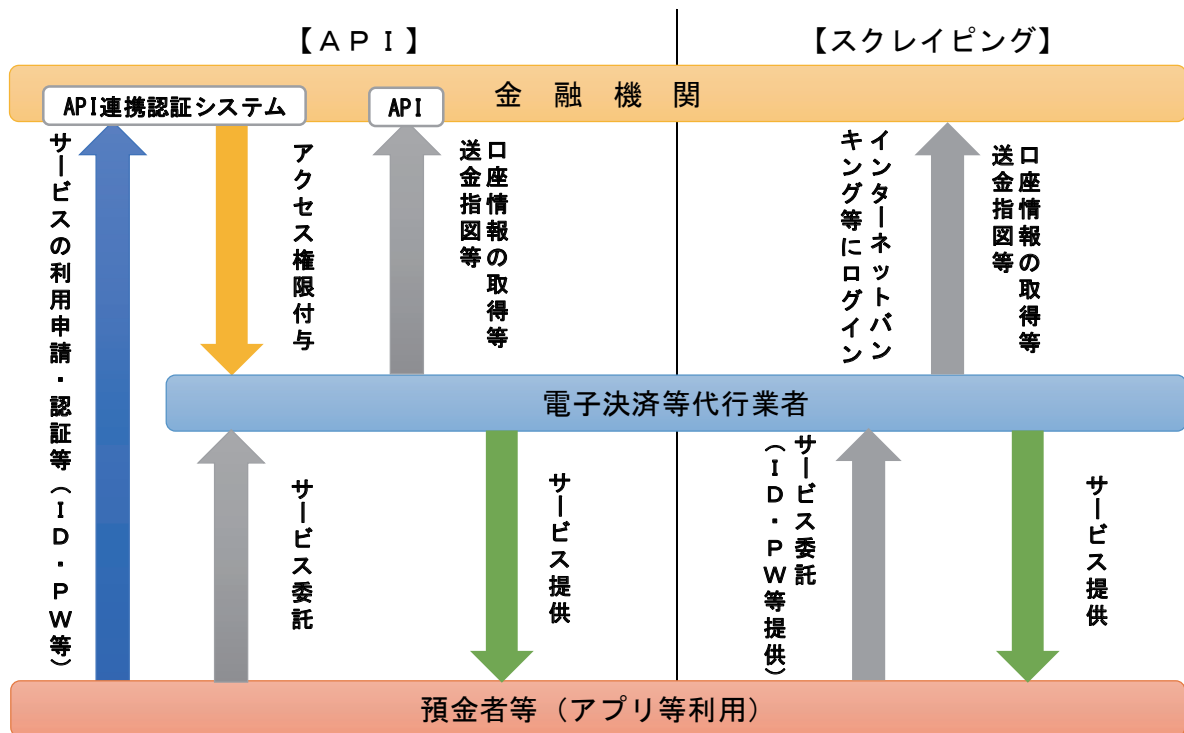
⁶ 顧客の委託を受ける代表的な業として、保険仲立人がある。保険募集人が保険会社の委託を受けるのに対し、保険仲立人は顧客側に立って中立的な立場から保険商品のアドバイスをを行う。

⁷ 例えば、フィンテックに関する一元的な相談・情報窓口として金融庁が設置している「FinTechサポートデスク」には、「APIを公開した金融機関と連携したサービスの提供等を検討しているが、現行の法制度に必ずしも適合する枠組みが無いことが、銀行との連携・協働等の妨げとなり、円滑なサービス展開等の障害となっている。」といった意見が寄せられている。（「金融制度ワーキング・グループ報告 ―オープン・イノベーションに向けた制度整備について―」（平28.12.27）（以下「金融制度WG報告」という。））（APIについては注8参照）

また、金融制度WGでは、オープン・イノベーションを推進する観点から、金融機関と電子決済等代行業者との接続方式としてオープンAPI⁸を導入する重要性も指摘された。しかし、我が国においては、必ずしもオープンAPIによる接続が普及しているとはいえ、電子決済等代行業者に該当する者の多くが、顧客から預かったパスワード等を使って、金融機関との間で契約締結等の明確な法的関係を構築することなく、銀行システムにアクセスする「スクレイピング」による方法でサービスを提供する状態が続いている(図表1)。こうした状態に対して、顧客情報の漏えいや不正送金といったセキュリティ上の問題、銀行システムへの負荷やフィンテック企業が負担する費用の増大などの課題が示された。

こうした議論を踏まえ、金融制度WGは、電子決済等代行業者に対する規制の在り方を中心に、平成28年12月27日に金融制度WG報告を取りまとめた。本改正案は、この報告を踏まえて国会に提出されたものである。

図表1 電子決済等代行業者と金融機関との接続のイメージ



(注)ID・PW等とは、金融機関のインターネットバンキング等の利用に係るもの。

(出所) 金融庁資料、全国銀行協会資料を基に筆者作成

⁸ 「API (Application Programming Interface) とは、一般に『あるアプリケーションの機能や管理するデータ等を他のアプリケーションから呼び出して利用するための接続仕様等』を指し、このうち、サードパーティ (他の企業等) からアクセス可能なAPIが『オープンAPI』と呼ばれる。」(全国銀行協会「オープンAPIのあり方に関する検討会報告書ーオープン・イノベーションの活性化に向けてー【中間的な整理(案)】」(平29.3.16))

電子決済等代行業者をめぐる議論において、金融制度WG報告では、「API (Application Programming Interface) とは、銀行以外の者が銀行のシステムに接続し、その機能を利用することができるようにするためのプログラムを指し、このうち、銀行がFinTech企業等にAPIを提供し、顧客の同意に基づいて、銀行システムへのアクセスを許諾することを『オープンAPI』という」としている。

3. 本改正案の概要

(1) 電子決済等代行業者に関する法制度の整備

ア 登録制の導入

本改正案では、電子決済等代行業者について、預金者等の委託を受けて、為替取引の指図の伝達や口座情報の取得・提供を行う営業をいうと定義している。電子決済等代行業者がこれらの業務を行う場合、内閣総理大臣の登録を受けなければならないが、利用者保護のための体制整備や情報の安全管理義務、財産的基礎の確保等の要件が満たせない場合には登録が拒否される⁹。ただし、拠点や法人格の有無は登録拒否要件とされない上、「財務規制については、純資産額がマイナスでないことを要件とするといった規定を検討している」旨¹⁰の答弁がなされており、最低限の登録制¹¹を導入することが見込まれている。登録拒否要件を比較的緩やかな水準に設定する背景には、財務基盤の弱いベンチャー企業の新規参入を促す狙いがあるとの見方がある¹²（図表2）。

図表2 本改正案を踏まえた電子決済等代行業者に係る規制の比較

	銀行法			資金決済法	
	電子決済等代行業者	銀行	銀行代理業者	資金移動業者	前払式支払手段発行者 (第三者型)
登録・免許制等	登録制	免許制	許可制	登録制	登録制
法人格の有無	不要	必要 (株式会社)	不要	必要 (株式会社)	必要
拠点設置	不要	必要	必要	必要	必要
財務規制等	純資産額が 負でないこと(※)	・最低資本金 20億円 ・自己資本比率規制	・純資産額 500万円以上(法人) 300万円以上(個人) ・銀行代理業開始後3事業 年度を通じて、当該財産的 基礎を維持できること	業務を適正かつ確実に 遂行するために必要 と認められる財産的基 礎(業務の内容等に応 じて審査)	原則として 純資産1億円以上
資産保全	不要	預金保険制度	不要	供託等 (預り資産の全額 または1,000万円 (最低要履行保証額))	供託等 (預り資産が1,000万円 を超える場合のみ、 その半額)
業務範囲規制	なし	他業禁止 業務範囲規制	兼業規制(承認制)	なし	なし
自主規制機関制度	あり		なし		あり
金融ADR制度	なし		あり	あり	なし

(※)内閣府令で定めることを検討している。

(出所) 金融庁資料等を基に筆者作成

⁹ なお、EUでは、決済サービス指令（PSD）が改正され、決済指図伝達サービス提供者（PISP）は免許制とし資本金5万ユーロ以上の財務要件を課している。口座情報サービス提供者（AISP）については、財務要件は定めず登録制とし、いずれについても資産保全義務は課していない。

¹⁰ 第193回国会衆議院財務金融委員会議録第16号10頁（平29.4.28）

¹¹ 参議院財政金融委員会において、越智内閣府副大臣は「オープンAPIの推進を通じて、利用者保護を確保しつつ金融機関とフィンテック企業とのオープンイノベーションを進めていくために、口座管理や電子送金等のサービスを提供する電子決済等代行業者に最低限の登録制を導入」と答弁している。（第193回国会参議院財政金融委員会議録第3号20頁（平29.3.9））

¹² 『ニッキン』（平29.4.28）

イ 銀行との契約締結

電子決済等代行業者は、電子決済等代行業を行うに当たって、金融機関との間で契約を締結しなければならない。また、その契約においては、利用者に損害が生じた場合の当該業者と銀行との間における賠償責任の分担ルール¹³のほか、利用者の情報の適正な取扱いや安全管理のために行う措置等を定め、契約を締結したときは遅滞なくインターネット等で公表しなければならない。

他方、銀行には、電子決済等代行業者との契約の締結に係る基準¹⁴の作成・公表とともに、同基準を満たす電子決済等代行業者に対して、不当に差別的な取扱いを行わないことが義務付けられている。

ウ 監督規定等

電子決済等代行業者に対する報告徴求や立入検査、登録の取消し等の監督規定のほか、無登録で電子決済等代行業を行った者、報告徴求等に対して応じない者や虚偽の対応をした者等に対する罰則規定を設けている。報告徴求や立入検査については、電子決済等代行業者と電子決済等代行業の業務に関して取引する者や、電子決済等代行業者から電子決済等代行業の業務委託を受けた者に対しても実施できるが、これらの者は正当な理由があれば拒むことができる。

エ 認定電子決済等代行業者協会

本改正案では、行政的な監督の下、事業者等が組織し自主ルール of 策定・執行を行う法律上の制度としての自主規制機関¹⁵に関する規定を設けている。これに基づき、電子決済等代行業者が設立した一般社団法人のうち、電子決済等代行業の適切な実施の確保を目的とすること等の要件に該当すると認められるものを、法令遵守のための会員に対する指導等を行う者として認定することができる。本改正案の国会提出を受けて、一般社団法人FinTech協会は、平成29年3月3日、構成メンバーの一部を中心に認定電子決済等代行業者協会の設立に向けた準備を行う声明を公表している¹⁶。

¹³ 電子決済等代行業者とその利用者との間における賠償責任に関する事項については、本改正案に基づき、利用者保護のための体制整備として、利用者に対して説明を行う義務が電子決済等代行業者に課される。一方、銀行とその利用者との間におけるインターネットバンキングに係る賠償責任に関する事項については、現在も全国銀行協会申合せにより、預金者による過失の態様や法人顧客のセキュリティ対策状況等に応じた取扱いを行うこととされている。

¹⁴ 金融制度WG報告では、情報セキュリティに係る基準について、「銀行・決済システムの安定性、また利用者保護等の観点からは、電子決済等代行業サービスにおける情報セキュリティの確保が特に重要となる。その際、徒に金融機関によって区々の基準が設けられるような場合には、却って、業者における情報セキュリティの確保のための措置が十分に図られないおそれもある。このため、リスク・ベースの適切な情報セキュリティに係る基準を、業界団体等の関係者がFISCを中心として自主的に形成していくことが期待される」としている。(FISCについては注43参照)

¹⁵ 自主規制機関の例として、資金移動業者及び前払支払手段発行者を会員とする一般社団法人日本資金決済業協会が、資金決済法に基づく認定資金決済事業者協会となっている。また、平成28年の銀行法等改正により、認定資金決済事業者協会の会員として仮想通貨交換業者が追加されている。ただし、仮想通貨交換業者を会員とする認定資金決済事業者協会はいまだ設立されていない。

¹⁶ 一般社団法人FinTech協会「認定電子決済等代行業者協会に向けて」(平29.3.3)

(2) 協同組織金融機関¹⁷に係る制度整備

本改正案では、電子決済等代行業者の制度整備に関する銀行法の改正に準じて、信用金庫など銀行以外の預金等取扱金融機関に係る各業法についても、所要の規定を整備している。登録を受けた信用金庫電子決済等代行業者等¹⁸が業務を行うに当たって金融機関と契約を締結し賠償責任の分担ルールを定めるなど、基本的なスキームは銀行法と同じであるが、銀行法とは異なる改正内容は主に以下のとおりである。

ア 中央機関¹⁹による契約等

信用金庫電子決済等代行業者等は、中央機関と契約を締結している場合、その会員である協同組織金融機関との間で、個別に契約を締結することなく信用金庫電子決済等代行業者等を行うことができる²⁰。ただし、その場合、当該業者が当該協同組織金融機関に係る信用金庫電子決済等代行業者等を行うことについて、当該協同組織金融機関が同意していなければならない。また、中央機関には、その会員である協同組織金融機関に係る信用金庫電子決済等代行業者等との契約基準の作成・公表が義務付けられる。

例えば、信用金庫電子決済等代行業者が信金中央金庫と契約を締結した場合は、各信用金庫の同意と信金中央金庫による基準の作成・公表があれば、各信用金庫との間で個別契約をすることなく、業務を行うことができる。

イ 電子決済等代行業者による営業

銀行法において電子決済等代行業者の登録を受けた者は、別に登録を受けずに、届出のみで信用金庫電子決済等代行業者等を行うことができる²¹。

(3) 施行期日等

本改正案は、一部の規定を除き、公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日を施行日としている。

金融機関は、公布の日から9か月以内に、電子決済等代行業者との連携及び協働に関する方針を策定・公表しなければならないと定めている。さらに、施行の日から2年以内の政令で定める日までに、電子決済等代行業者がスクレイピングによらず業務を行えるよう、

¹⁷ 例えば、信用金庫や信用組合など、相互扶助を目的とした協同組織の形態を採る金融機関のこと。

¹⁸ 各業法において、銀行における電子決済等代行業者制度に準ずる制度の名称は異なっている。信用金庫法では「信用金庫電子決済等代行業者」、農業協同組合法及び水産業協同組合法では「特定信用事業電子決済等代行業者」、中小企業等協同組合法及び協同組合による金融事業に関する法律では「信用協同組合電子決済等代行業者」、労働金庫法では「労働金庫電子決済等代行業者」、農林中央金庫法では「農林中央金庫電子決済等代行業者」、株式会社商工組合中央金庫法では「商工組合中央金庫電子決済等代行業者」と呼ばれる。自主規制機関の認定制度もそれぞれ個別に規定されており、その名称は同様に各業法によって異なる。

¹⁹ 信金中央金庫や全国信用協同組合連合会を始めとする、余裕資金の効率的な運用や為替の集中決済、個別の協同組織金融機関に対する経営支援等を行う協同組織中央金融機関のこと。

²⁰ 金融制度WG報告では、協同組織金融機関による個別の契約締結について、「例えば、協同組織金融機関については、中央機関の子会社が共同システムを運営していることを踏まえ、個別金融機関の同意を前提に中央機関が代表し契約締結することを可能とすることが適当と考えられる」としている。

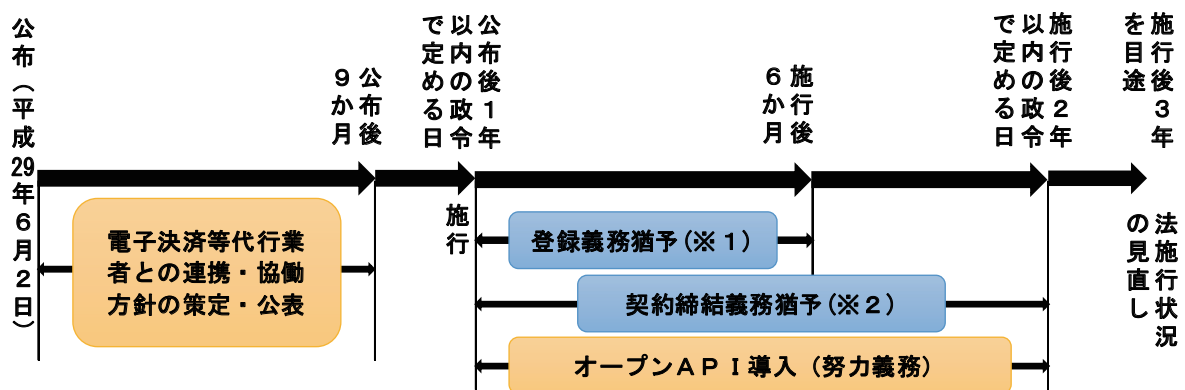
²¹ 信用金庫電子決済等代行業者等が銀行法に基づく電子決済等代行業者を行う場合は、届出ではなく、登録を受けなければならない。

体制整備に努めなければならない旨も規定している²²（図表3黄色部分）。

また、施行の時点で既に電子決済等代行業を行っている者については、登録義務に関して6か月間の猶予期間を設ける。さらに、口座情報の取得・提供のみを行う者については、施行から2年以内の政令で定める日まで契約締結義務の猶予を認める（図表3青色部分）。

そのほか、施行後3年を目途として、改正後の各法律の規定について検討し所要の措置を講ずることや、電子決済等代行業に関する改正後の各法律の規定を運用するに当たって、官民データ活用推進基本法²³の趣旨を尊重することなどを定めている。

図表3 施行スケジュール



(※1) 施行時点で既に電子決済等代行業を行っている者に限る。登録義務が猶予される場合、金融機関との契約締結義務及び金融機関によるAPI接続の基準作成・公表等の規定も適用除外となる。

(※2) 口座情報の取得・提供のみを行う者に限る。

（出所）金融庁資料を基に筆者作成

（4）その他の改正事項

従来、国内における外国銀行支店の事業年度は、国内銀行と同じ期間（4月1日から翌年3月31日）とされていた²⁴。本改正案では、同期間だけでなく、外国銀行支店の本国の事業年度（各月の初日から始まる1年間に限る。）を選択することができるとしている²⁵。

また、銀行は一時的な営業所の位置変更の際に届出が不要とされているのに対し、銀行

²² 金融制度WG報告では、スクレイピングを用いたサービスの提供について、「猶予期間経過後であっても、金融機関との契約に基づくものであれば、業者がスクレイピングによるサービスを提供することも可能とし、金融機関は、情報管理体制の整備等が十分である業者に対して、これを認めることができるものとする」としている。

²³ 官民データ活用推進基本法は、官民データの適正かつ効果的な活用の推進に関して基本理念を定めること等により、官民データ活用の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進し、もって国民が安全で安心して暮らせる社会及び快適な生活環境の実現に寄与することを目的とする法律である。

²⁴ 金融庁の金融行政モニター受付窓口には、「外国銀行本店と支店で事業年度が異なることで、2度の決算作業が生じ事務負担が大きい」旨の意見が寄せられている。（『金融行政モニター』におけるご意見等の受付状況及び金融庁の対応について（別紙）（平28.10.26））

²⁵ 類似の例として、第一種金融商品取引業者がある。従来、第一種金融商品取引業者については、統一的な監督を行う観点から4月1日から翌3月31日を事業年度としていた。しかし、会計年度の始期及び終期が異なる海外の機関投資家や証券会社の存在を踏まえ、平成26年の金融商品取引法改正により、業者ごとに異なる事業年度を採用することが認められた。

代理業者は届出が必要とされていた²⁶。本改正案では、銀行代理業者に対しても、営業所の位置を一時的に変更するなど内閣府で定める場合には、許可申請事項に係る変更届出を求めないこととしている²⁷。

4. 国会での主な議論

(1) 電子決済等代行業者制度の枠組み

ア 登録制を導入した理由

電子決済等代行業者に対し登録制を導入し免許²⁸制としなかった理由については、金融庁から、「免許制においては、免許付与の際に行政機関に一定の裁量が認められる一方、登録制においては、登録拒否要件に該当しない限り登録が認められるため、一般的に免許制の方が重い規制態様である」とした上で、「例えば、金銭の預託を受けることが前提とされている資金移動業者が登録制とされていることに鑑み、利用者の金銭を預かることが想定されていない電子決済等代行業者に対する免許制の導入には慎重であるべき」との見解が示された²⁹。

また、銀行業と同様に許可制が導入されている銀行代理業との比較の中で、麻生金融担当大臣が、「電子決済等代行業者の登録に当たっての要件として、業務を適正確実に実行するのに必要な財産的基礎や体制整備の実施を求めるほか、情報の安全管理義務を課す等の措置を講じており、必要な利用者保護は本法案の登録制で十分に図られると考えている」旨の答弁を行った³⁰。

電子決済等代行業者制度が、電子マネー事業者等の決済サービス提供者に免許制を導入しているEUの決済サービス指令（PSD）の枠組みと異なる点については、金融庁から、「我が国と欧州では各業者に認められている業務の内容や範囲が異なるため、必ずしも欧州と同一の参入要件を措置しなければならないものではない」旨の答弁があった³¹。他方、我が国の決済事業者がサービスの国際展開を志向する可能性があるとの理由から、「今後想定されるITの進展等の環境変化に対応するための法制の在り方については、引き続き幅広く検討を進めていきたい」との見解も示された³²。

登録制の適用除外となる対象の範囲については、越智内閣府副大臣から、「家賃や公共料金の支払いなど特定の者に対する定期的な支払いを目的として行う決済指図伝達

²⁶ ただし、営業所の位置変更に関する届出については、銀行は事前届出、銀行代理業者は事後届出とされている。

²⁷ 金融制度WG報告では、銀行代理業規制について、「銀行代理業者の営業所の所在地を一時的に変更した場合の届出義務等、実務上、対応コストに比して十分な必要性が認められないとの指摘があることから、その見直しについて検討を進めるべきであると考えられる」としている。

²⁸ 銀行業を営むための免許は行政法学上の「許可」であり、一般的禁止を特定の場合に解除する行政行為である。したがって、銀行業に係る免許の法的性格は、後述の銀行代理業における許可と同様である。（小山嘉昭『詳解 銀行法 [全訂版]』（きんざい、2012年）74頁）

²⁹ 第193回国会衆議院財務金融委員会議録第16号12頁（平29.4.28）

³⁰ 第193回国会参議院財政金融委員会議録第16号17頁（平29.5.25）

³¹ 第193回国会衆議院財務金融委員会議録第16号18頁～19頁（平29.4.28）

³² 第193回国会衆議院財務金融委員会議録第16号19頁（平29.4.28）

サービスのほか、国や地方公共団体への支払いを目的として行われるなど、リスクが比較的限定されており利用者保護の観点から必ずしも規制の対象とする必要がないと認められるものを内閣府令において適用除外とする」旨の答弁があった³³。このように実情を踏まえた対応を行っていく考えが示された一方、「不正決済や誤決済等のリスクがあるものに関しては適切に対応を行う必要がある」との答弁があった³⁴。

イ 利用者保護の在り方

金融庁は電子決済等代行業に当たるサービスに関して、「我が国では現状大きな問題が生じた事例は顕在化していないが、例えば米国では、大手銀行が顧客情報保護のため、顧客のパスワードを使用する業者のアクセスを一時的に遮断する事例があった」との現状認識を示した³⁵。その上で、電子決済等代行業については、「顧客情報の漏えい・認証情報の悪用等、セキュリティ上の問題が指摘されていることを踏まえ、本改正案では利用者保護の観点から必要な措置を講じている」旨の答弁があった³⁶。

また、利用者の権利保障の観点から、顧客に損失が生じた場合における、金融機関や電子決済等代行業者との損失分担ルールを政令で定める必要性について質疑があった。これについて金融庁は、「電子取引等をめぐる私法上のルールが必ずしも確立されていない現状において、金融法制の中で損失分担のルールを一般的に定めることは難しい」との見解を示した³⁷。こうした中、利用者の権利の保障を適切に図るためには、全国銀行協会に設置されたオープンAPIのあり方に関する検討会（以下「オープンAPI検討会」という。）において、「金融機関やフィンテック事業者の参加の下、利用者保護を確保するための考え方の整理が進められることを期待している」との認識が示された³⁸。

そのほか、スクレイピングによるサービス提供の継続の可否については、金融庁から「契約締結に係る猶予期間経過後においても、電子決済等代行業者が金融機関と契約を締結すればスクレイピングによるサービス提供は可能である」旨の説明があった³⁹。本改正案では、契約の際には、利用者保護及び決済の安定性確保の観点から、情報の安全管理等に関する事項を定め、これに基づいて業務を行うよう求めることとしている。この規定に基づき、「金融機関が電子決済等代行業者に対してスクレイピングによるサービス提供を認める場合には、相応の安全管理等の措置を行わせる枠組みが確保される」旨の答弁があった⁴⁰。

ウ 金融機関との契約内容

電子決済等代行業者と金融機関との契約基準を一律に定めない理由について、金融庁は、「契約基準を一律に定めた場合、各金融機関の経営方針に基づく戦略的な対応の妨

³³ 第193回国会衆議院財務金融委員会議録第16号10頁（平29.4.28）

³⁴ 第193回国会衆議院財務金融委員会議録第16号10頁（平29.4.28）

³⁵ 第193回国会衆議院財務金融委員会議録第16号12頁（平29.4.28）

³⁶ 第193回国会衆議院財務金融委員会議録第16号12頁（平29.4.28）

³⁷ 第193回国会衆議院財務金融委員会議録第16号5頁（平29.4.28）

³⁸ 第193回国会衆議院財務金融委員会議録第16号5頁（平29.4.28）

³⁹ 第193回国会参議院財政金融委員会議録第16号14頁（平29.5.25）

⁴⁰ 第193回国会参議院財政金融委員会議録第16号14頁（平29.5.25）

げとなり、イノベーションを阻害しかねず、かえって連携・協働が図られなくなる可能性がある」と判断した⁴¹。他方、契約基準に過度なばらつきが生じると、電子決済等代行業者に過大な負担を強いるおそれもあるとの理由から、「情報セキュリティの基本的な考え方等については、オープンAPI検討会において関係者の参加の下、議論されている」と説明した⁴²。また、金融情報システムセンター⁴³（FISC）を中心に、金融機関がAPI接続先の適格性を審査する際に使用するチェックリストの標準化について議論が行われている点も挙げ、「関係者による議論を通じ、必要な範囲で一定の共通化が図られることが適切である」旨の見解を示している⁴⁴。

口座情報の取得・提供などを行う参照系APIと為替取引の指図の伝達などを行う更新系APIの間で具体的な契約基準が異なる可能性については、「各サービス内容・リスクに応じた利用者保護等のための措置を講ずることが重要であり、参照系APIと更新系APIとの間で契約基準が異なる内容になることはあり得る」との認識を示した⁴⁵。

エ APIの仕様の標準化

APIの仕様については、オープンAPI検討会で、残高照会、入出金明細照会、振り込みサービスを標準化するとされている。金融庁は、新たな機能をAPIの標準的仕様として付加していく可能性について、「他の業務についても標準化の対象とすべきものについては、引き続き検討が行われる予定である」との認識を示し、振替や認証の機能を標準化の対象とする重要性も指摘した⁴⁶。

また、国際的な標準化の動きとの関係については、「API仕様の標準化に向けた検討においては、世界標準化の動きと整合を図るため、OpenIDファウンデーション⁴⁷におけるAPI仕様に係る認証技術についての世界標準の策定に関する検討状況も踏まえられる」旨の答弁があった⁴⁸。

(2) オープンAPIの推進

ア 推進の実効性

オープンAPIの体制整備を金融機関の努力義務とした理由については、金融庁から、「現状、インターネットバンキングを導入していない中小金融機関⁴⁹があるため、経営判

⁴¹ 第193回国会衆議院財務金融委員会議録第16号19頁（平29.4.28）

⁴² 第193回国会衆議院財務金融委員会議録第16号19頁（平29.4.28）

⁴³ 金融情報システムセンター（The Center for Financial Industry Information Systems）は、金融情報システムに関連する諸問題（技術、利活用、管理態勢、脅威と防衛策等）の国内外における現状、課題、将来への発展性とそのための方策等についての調査研究を行う公益財団法人である。

⁴⁴ 第193回国会衆議院財務金融委員会議録第16号19頁（平29.4.28）

⁴⁵ 第193回国会参議院財政金融委員会議録第16号15頁（平29.5.25）

⁴⁶ 第193回国会参議院財政金融委員会議録第16号7頁（平29.5.25）

⁴⁷ OpenIDファウンデーション（OpenID Foundation）は、OpenIDに係るコミュニティや技術の促進、保護、育成を行う非営利の国際標準化団体である。OpenIDを用いることで、例えば、利用者は複数のウェブサイトを共通のユーザーIDとパスワードで利用することができる。（OpenID Foundationホームページ〈<http://openid.net/foundation/>〉（平29.6.14最終アクセス））

⁴⁸ 第193回国会参議院財政金融委員会議録第16号9頁（平29.5.25）

⁴⁹ 金融庁によれば、インターネットバンキングサービスを提供していない金融機関の数は、主要行等、地銀、

断に影響を与えないよう、強制的な義務付けではなく努力義務とした」旨の説明があった⁵⁰。また、「オープンAPIの導入を一律に義務付けた場合、電子決済等代行業者の登録要件がより厳しくなることが考えられ、オープン・イノベーションに影響を及ぼす可能性がある」との見解を示した⁵¹。

イ 導入にかかるコスト

オープンAPIの導入にかかる費用について、金融庁は業者へのヒアリングに基づき、「参照系APIについては百万円程度で提供が可能なサービスが存在するが、更新系APIには数千万から数億円かかるケースもある」旨答弁している⁵²。

ウ 導入に向けたサポート

オープンAPIの導入に向けた支援の必要性の指摘に対して、金融庁からは、「全国銀行協会等の関係者と連携し、制度内容やシステム導入に当たっての対応ポイントなどについて、全国で説明する機会を設けるなどの対応を検討している」との見解が示された⁵³。また、「地域銀行においては、自営でシステムの対応⁵⁴を行っている銀行が3割程度存在するため、各金融機関の実情に応じたきめ細かな対応を行いたい」旨の答弁も行っている⁵⁵。日本銀行からは、「平成28年4月に設立したFinTechセンターでオープンAPIに焦点を当てたフィンテックフォーラムを開催したほか、サイバー攻撃に対するセキュリティ対策に関する調査研究の成果を提供するなど、APIのオープン化に向けた環境整備に努めている」旨の答弁が行われた⁵⁶。

(3) 銀行代理業制度の見直し

武村内閣府大臣政務官から、電子決済等代行業者と銀行代理業者の定義上の違いとして、「前者は業務を顧客のために行い、後者は銀行のために行う点」が示された⁵⁷。また、今般の電子決済等代行業への規制は、「利用者保護等を確保しつつオープンイノベーションの進展を図るものである一方、銀行代理業規制は、委託元の銀行の健全性確保と預金者等の保護を図る」ものであるとの答弁があった⁵⁸。

また、電子決済等代行業者を始めとするフィンテック企業に対する銀行代理業規制の適

第二地銀115行中、法人向け、個人向け共に1行であり、信用金庫、信用組合、労働金庫431機関のうち、法人向けは103機関、個人向けは92機関である。(第193回国会参議院財政金融委員会会議録第16号13頁(平29.5.25))

⁵⁰ 第193回国会参議院財政金融委員会会議録第16号13頁(平29.5.25)

⁵¹ 第193回国会参議院財政金融委員会会議録第16号13頁(平29.5.25)

⁵² 第193回国会衆議院財務金融委員会会議録第16号5頁(平29.4.28)

⁵³ 第193回国会参議院財政金融委員会会議録第16号6頁(平29.5.25)

⁵⁴ 地域銀行を中心に、システム経費の削減やシステム機能の強化などを目的としたコンピュータシステムの共同化が進められている。システム共同化の手法としては、共通ソフトを利用し各金融機関が別々に運用するほか、1つのシステム・センターを共同で運営するといった方法がある。(山沖義和「地域銀行によるシステム共同化のタイプ別経費削減効果等」『金融経済研究』第36号(平26.4))

⁵⁵ 第193回国会参議院財政金融委員会会議録第16号6頁(平29.5.25)

⁵⁶ 第193回国会参議院財政金融委員会会議録第16号6頁(平29.5.25)

⁵⁷ 第193回国会参議院財政金融委員会会議録第16号14頁(平29.5.25)

⁵⁸ 第193回国会参議院財政金融委員会会議録第16号14頁(平29.5.25)

用関係については、「金融審議会では、I T等の進展に伴い、制度の導入時に想定されていなかった新しい決済サービスが登場し、従来の基準では銀行代理業に該当するか否かの適用関係が明確でない事例が登場しているとの指摘があった」旨の答弁があった⁵⁹。さらに、過疎化が進む地方において支店網の維持が困難となる中、その解決策として銀行代理業の活用が検討されていることから、「規制の適用関係の明確化や実務経験者の配置義務の見直しなどについて検討を進めるべき」とする審議会の指摘を踏まえ、銀行代理業規制自体の見直しと合わせて適切に対応する旨を述べた⁶⁰。

(4) フィンテックの進展への対応

フィンテックに対応した銀行・証券・保険の各制度に横断的な体制整備の必要性については、金融庁は、「I Tの活用により、規制領域をまたがるサービスの登場・拡大が予想される中、より横断的な規制体系の整備は重要な視点になる」との見解を示し、具体的な制度設計については、「サービスの実態や利用者保護の要請の度合い等を踏まえ、リスクの程度に応じたきめ細かな手当てが必要となる」との認識を示した⁶¹。

また、レギュラトリーサンドボックス⁶²を利用した金融分野におけるイノベーションの推進に関して、越智内閣府副大臣は、「第8回未来投資会議における民間議員からの日本版レギュラトリーサンドボックス創設の提言を受け、安倍内閣総理大臣からイノベーションの成果をいち早く社会に取り込めるよう新しい枠組みを創設する旨の発言があったため、これらを踏まえて、今後策定する成長戦略に必要な措置を含める検討を進めている」旨答弁した⁶³。

5. 今後の課題と見通し

本改正案は、平成29年5月26日、参議院本会議において全会一致で可決され、成立した。これにより、銀行法については2年続けて見直しが行われたことになるが、I Tの進化がめまぐるしい早さで進む中、金融審議会が中心となって、今後も金融サービスに関して課題の検討や制度の見直しが行われることが予想される。

本改正案をめぐる国会での議論では、電子決済等代行業者制度だけでなく、フィンテックへの対応に関する疑問が多く見られた。以下では、その2点について、今後の課題や見直しについて考察することとしたい。

(1) 電子決済等代行業者に対する規制の在り方

国会答弁でもあったとおり、電子決済等代行業者に対する規制は比較的緩やかであると

⁵⁹ 第193回国会参議院財政金融委員会会議録第16号14頁（平29.5.25）

⁶⁰ 第193回国会参議院財政金融委員会会議録第16号14頁（平29.5.25）

⁶¹ 第193回国会参議院財政金融委員会会議録第16号2頁（平29.5.25）

⁶² レギュラトリーサンドボックスとは、政府が革新的な新事業を育成する際、規制を一時的に停止し、実証実験を行いやすくする規制緩和策を指すものであり、英語で「規制の砂場」を意味し、もともとは英国でフィンテック育成を目的に始まったとされる。（『毎日新聞』（平29.5.30））

⁶³ 第193回国会参議院財政金融委員会会議録第16号9頁（平29.5.25）

されている。しかし、登録拒否要件や電子決済等代行業者及び金融機関に義務付けられる事項には、今後内閣府令により定められるものも多く、具体的な規制内容の全体像はいまだ不透明である。また、オープンAPIの導入によって、金融機関の体制整備やフィンテック企業の経営にかかるコスト、利用者が支払う料金などに過度な負担が生じると、イノベーションが停滞する可能性もある。こうした課題に対応するため、実効性をもってオープンAPIの導入を推進する一方で、電子決済等代行業者に対して導入される制度的枠組みがベンチャー企業の参入や金融機関の経営などに与える影響に留意した、適切な監視・監督を実施することが求められる。

また、金融サービス分野におけるイノベーションの成果が十分に普及し活用されるには、オープン・イノベーションの促進による利用者利便の向上だけではなく、利用者保護が確保されなければならない。本改正案では、電子決済等代行業者や金融機関に対し、情報セキュリティ上の問題への対策や両者間における賠償責任の分担ルールの策定が義務付けられる。しかし、財務要件などの緩やかな登録拒否要件や、利用者と電子決済等代行業者との間での損失分担に関するルールを規定しないことが、利用者保護上の懸念となる可能性もある。利用者の利便向上と安全確保のどちらか一方に偏ることなく、政策運営を進めていくことが必要である。

(2) 金融サービスに係るイノベーションの促進

政府が平成29年6月9日に閣議決定した「未来投資戦略2017」において、フィンテックは戦略分野の1つとされている。フィンテックの中でも、キャッシュレス化の推進やイノベーションへのチャレンジの加速などとともに、オープン・イノベーションの推進が主要項目として取り上げられている。また、具体的な取組として、レギュラトリーサンドボックスの創設が掲げられており、フィンテックの活用促進に向けた機動的な対応が望まれる。

本改正案をめぐる審議の中では、ITの進展により登場する新たな業態への対応やオープン・イノベーションの推進など、足下の情勢変化への対応にとどまらず、フィンテックの更なる進展を見据えたテーマについて活発な議論がなされた。金融サービスのイノベーションへの対応に向けた今後の検討において、これらの議論がいかされることに期待したい。

【参考文献】

小山嘉昭『詳解 銀行法 [全訂版]』(きんざい、2012年)

堀天子『実務解説 資金決済法 [第2版]』(商事法務、2016年)

山沖義和「地域銀行によるシステム共同化のタイプ別経費削減効果等」『金融経済研究』第36号(日本金融学会、2014年)

(かさい しょうご)