

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	第 217 回国会法律案等 N A V I 「資金決済法改正案」
著者 / 所属	皆川 純子 / 財政金融委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	475 号
刊行日	2025-4-25
頁	88-92
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20250425.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

資金決済法改正案

1. 提出の経緯¹

昨今、デジタル技術を用いた金融サービス・取引が広がりを見せている。ITを活用した革新的な金融サービス事業を指す「FinTech（フィンテック）」という言葉が登場して10年以上が経つ中、キャッシュレス決済サービスのように日常のサービスとして定着しつつあるものもある。また、暗号資産については、令和6年4月に国内口座数が1,000万を超えるなど、利用者が増加している。他方で、送金・決済サービス等の分野では、従前の金融規制が対象として想定していた形態とは異なるサービスが提供されるようになってきている。例えば、国境を越えた送金を行うクロスボーダー収納代行のサービスが登場している。

こうした背景を踏まえ、令和6年8月26日の金融審議会総会において、金融担当大臣より、「送金・決済・与信サービスの利用者・利用形態の広がりや、新たな金融サービスの登場を踏まえ、利用者保護等に配慮しつつ、適切な規制のあり方について検討を行うこと」との諮問が行われた。当該諮問を受けて金融審議会に設置された「資金決済制度等に関するワーキング・グループ」（以下「WG」という。）は、同年9月から審議を行い、令和7年1月に検討結果を取りまとめた報告²を公表した。同報告では、暗号資産交換業者等の破綻時等における資産の国外流出防止、暗号資産等の売買・交換の媒介のみを行う仲介業の創設、クロスボーダー収納代行への規制の在り方等について提言がなされた。

以上の経緯を踏まえ、令和7年3月7日、政府は「資金決済に関する法律の一部を改正する法律案」（閣法第39号。以下「本法律案」という。）を閣議決定の上、国会に提出した。

2. 主な内容

（1）暗号資産交換業者等に対する資産の国内保有命令の導入

暗号資産交換業は、資金決済に関する法律（平成21年法律第59号。以下「資金決済法」という。）において、①暗号資産の売買・交換、②①の媒介、取次ぎ又は代理、③①及び②に関する利用者の金銭の管理、④他人のために行う暗号資産の管理のいずれかを業として行うことと定義されている（資金決済法第2条第15項）。

2022（令和4）年11月、グローバルに暗号資産ビジネスを行っていた海外法人FTX Trading Limitedが破綻した³。これを受け、日本では、子会社であるFTX Japan株式会社（暗号資産交換業者、第一種金融商品取引業者）に対し、関東財務局が金融商品取引法（昭和23年法

¹ 本稿は、令和7年4月2日時点の情報を基に執筆及びインターネット情報の確認を行っている。

² 「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」（令7.1.22）（以下「WG報告」という。）

³ FTX Trading Limitedについては、2022（令和4）年11月初旬に同社の財務の健全性を疑問視する報道がなされたことを契機に顧客が資産を引き出す「取り付け騒ぎ」に発展した。同月、資金不足に陥り、米連邦破産法第11条の適用を申請し、経営破綻した（『朝日新聞』（令4.11.22））。

律第25号。以下「金商法」という。)第56条の3に基づく資産の国内保有命令を行った。同社は、暗号資産の現物に加え、暗号資産デリバティブ⁴も取り扱っていたことから、第一種金融商品取引業者として、金商法の規定を適用することができた。しかし、資金決済法においては、暗号資産交換業者に対する資産の国内保有命令が措置されていないため、現物のみを取り扱う暗号資産交換業者が破綻した場合に、資産の国外流出を防止できない。

本法律案では、暗号資産の現物のみを取り扱う暗号資産交換業者の破綻時等に、資産の国外流出を防止するため、暗号資産交換業者に対し、資産の国内保有命令を発出できる規定を資金決済法にも導入することとしている(改正後の資金決済法第63条の16の2)⁵。

(2) 信託型ステーブルコイン(特定信託受益権)の裏付け資産の管理・運用の柔軟化

ステーブルコインは、暗号資産と同様に分散型台帳技術⁶を用いる一方で、特定の資産(法定通貨等)と連動して価値を安定させるように設計されているという特徴を持つ。米国を中心にステーブルコインを用いた取引が拡大していたところ、我が国では令和4年の資金決済法等改正⁷により、ステーブルコインの制度的対応を行った。具体的には、法定通貨の価値と連動した価格で発行され、発行価格と同額で償還を約束するもの等を、資金決済法上「電子決済手段」として位置付けた。また、発行者と利用者の上に立つ仲介者として、電子決済手段等取引業⁸を創設し、登録制を導入した。

電子決済手段のうち、信託を用いたスキームで発行されるものを「特定信託受益権」という。特定信託受益権の発行者(信託会社、信託銀行)には、法定通貨との価値の連動及び額面での償還を確実なものとするため、特定信託受益権の発行額に相当する裏付け資産の全額について、預金者等がいつでも払戻しが請求できる預貯金(要求払預貯金)で管理することが求められている。他方で、米国やEU等では、ステーブルコインの裏付け資産として、短期国債等も認められている。

本法律案では、国際的な動向を踏まえ、特定信託受益権の裏付け資産の管理・運用方法を要求払預貯金以外に柔軟化し、発行額の一定割合(50%)を上限に、国債等も認めることとしている(改正後の資金決済法第2条第9項)。新たな運用・管理方法の詳細は内閣府

⁴ 暗号資産デリバティブ取引として、例えば、証拠金取引(顧客が業者に証拠金として金銭や暗号資産を預託し、業者指定の倍率を上限にレバレッジをかけて暗号資産の取引を行った後に反対取引を行い、金銭や暗号資産の差分の授受により決済を行う取引)がある。暗号資産と法規制の関係については、3.(1)参照。

⁵ 電子決済手段等取引業者(注8参照)についても、同様の規定を導入することとしている(改正後の資金決済法第62条の21の2)。

⁶ 特定の帳簿管理主体を置く代わりに、複数の参加者が同じ帳簿を共有する形での管理(分散型管理)を可能とする技術。なお、ブロックチェーン技術は、分散型台帳技術の一つで、改ざんを困難とする効果などを持っておりビットコインを支える技術である(日本銀行ウェブサイト「教えて!にちぎん」<<https://www.boj.or.jp/about/education/oshiete/kess/i25.htm>>)。

⁷ 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(令和4年法律第61号)

⁸ 電子決済手段等取引業は、資金決済法において、①電子決済手段の売買・交換、②①の媒介、取次ぎ又は代理、③他人のために行う電子決済手段の管理等のいずれかを業として行う行為と定義されている(資金決済法第2条第10項)。令和4年の資金決済法等改正が施行(令和5年6月)された後、令和7年3月に同業の登録第1号案件が誕生した。なお、国内において、電子決済手段の発行・実用化に向けた動きはあるものの、発行には至っていない。

令で定めることとしている。WG報告では、運用対象資産について、①満期・残存期間3か月以内の日本国債(外貨建ての特定信託受益権の場合は同様の満期・残存期間の米国債)や、②中途解約が認められる定期預金が提案されている。

(3) 暗号資産等取引に係る仲介業の創設

暗号資産交換業及び電子決済手段等取引業は登録制であり、一定の財務要件(資本金1,000万円以上等)を課すなどの参入規制がある。また、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策(以下「マネロン等対策」という。)として、犯罪による収益の移転防止に関する法律(平成19年法律第22号。以下「犯収法」という。)に基づく義務(取引時確認(口座開設時の本人確認等)、疑わしい取引の当局への届出等)が課されている。

ゲーム会社等の事業者が、自らが提供するゲームアプリ等において利用者に暗号資産交換業者や電子決済手段等取引業者(以下「暗号資産交換業者等」という。)を紹介するなど、暗号資産・電子決済手段(以下「暗号資産等」という。)の売買・交換に関与する場合、その態様によっては、暗号資産交換業者等の業務の一つである「媒介」に該当する。暗号資産等に関する媒介を業として行うには、暗号資産交換業者等の登録が必要となり、暗号資産等の売買等を業とする者と同一の規制が課されることとなる。

本法律案では、暗号資産交換業者等と利用者との間で取引の媒介のみを行う者について、過不足のない規制を適用し、事業者がサービスの提供を行いやすくするため、「電子決済手段・暗号資産サービス仲介業」を創設し、登録制とすることとしている(改正後の資金決済法第3章の4等)。

電子決済手段・暗号資産サービス仲介業に関しては、特定の暗号資産交換業者等への所属を求める「所属制」を採用することとしている。また、利用者からの金銭等の預託を禁止し、利用者に損害が生じた場合には、所属先の暗号資産交換業者等が原則として損害賠償責任を負うこととしていることから、財務要件を課さないこととしている。マネロン等対策に係る規制については、取引当事者となる暗号資産交換業者等が義務を履行しているため、同対策に係る義務を課さないこととしている⁹。

(4) 国境を跨ぐ収納代行(クロスボーダー収納代行)への規制の適用

収納代行は、一般に、債権者からの委託を受けて、債務者から資金の受領を行うサービスである。典型的なサービスとしてコンビニでの公共料金支払等がある。収納代行のうち一部(債権者が個人であるもの(宴会等の精算に用いられるいわゆる「割り勘アプリ」のようなサービス))は、資金移動業¹⁰の登録が必要となっている。

クロスボーダー収納代行については、資金移動業の登録は必ずしも必要でないが、近年、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ある。また、主要国

⁹ 電子決済手段・暗号資産サービス仲介業者に対して、利用者への説明義務や広告規制については、暗号資産交換業者等と同様の規制を設けることとしている。

¹⁰ 銀行等以外の者が為替取引を業として営むことをいう(資金決済法第2条第2項)。資金移動業を営むには、資金決済法に基づき、登録を受ける必要がある。

の金融当局等で構成される金融安定理事会（F S B）は、2024（令和6）年12月の勧告において、国境を跨ぐ送金について、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・ローンダリング等のリスクを指摘し、こうしたリスクに対して整合的な規制・監督を求めている。

本法律案では、国際的な要請も踏まえ、利用者保護やマネー・ローンダリング等のリスクへの対応の観点から、商品・サービスの取引成立に関与しない者が行うクロスボーダー収納代行について、資金移動業の規制¹¹を適用することとしている（改正後の資金決済法第2条の2第2号）。一方で、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については、当該規制の対象外とすることとしている¹²。

（5）資金移動業者の破綻時等における利用者資金の返還方法の多様化

資金決済法は、資金移動業者に対して、利用者から受け入れた資金の全額を①供託、②銀行等による保証又は③信託により保全することを求めている。しかし、②又は③を選択した場合であっても、資金移動業者の破綻時には、必ず供託手続を通じて国が各利用者に対して還付手続を実施することとなっており、資金の還付に最低170日を要する。

資金移動業は、平成22年4月の創設後、これまでのところ破綻事例はない。他方で、WG報告では、資金移動業のサービスが日常生活で幅広く利用され、送金・決済インフラとして定着しつつある中、仮に資金移動業者が破綻した場合、利用者に対して迅速、かつ、確実に資金を返還する必要性が高まっている旨の指摘があった。

本法律案では、資金移動業者の破綻時等における利用者資金の返還について、迅速な返還を実現するため、既存の供託を経由する手続に、銀行等の保証機関や、信託会社等による直接返還を追加することとしている（改正後の資金決済法第45条の3～第45条の5等）。

3. 主な論点

（1）暗号資産に関する制度の在り方

暗号資産は決済手段として資金決済法に位置付けられ、主に同法の規制を受ける。一方で、令和元年の資金決済法等改正¹³により、金商法上の金融商品の定義に暗号資産を追加し、暗号資産を原資産とするデリバティブ取引を同法の規制対象とした。本法律案では、金商法の規定を参考に、暗号資産交換業者等に対し、資産の国内保有命令を発出できる規定を資金決済法にも導入することとしている。この見直しに関連して、WGの議論では委員から、暗号資産そのものを金商法の制度対象とする可能性に言及する意見もあった¹⁴。

¹¹ 資金移動業者には、利用者資金の供託等による保全、利用者保護等に関する措置の義務付けなどの規制が課せられている。また、マネロン等対策の観点から、犯収法に基づく義務（取引時確認等）が課されている。

¹² 具体的には、①プラットフォーム等が取引成立に関与する場合、②エスクローサービス（顧客のために一時的に資金を預かり、顧客の商品受領後に送金するサービス）、③資本関係がある等、受取人と経済的一体性が認められる者が収納代行を行う場合、④他法令で規律されている場合を当該規制の対象外とすることが検討されている。

¹³ 情報通信技術の進展に伴う金融取引の多様化に対応す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（令和元年法律第28号）

¹⁴ WG（第4回）議事録（令6.11.7）における小川恵子委員の発言

暗号資産については、決済手段としての利用が見られる一方で、実際には投資目的で売買されることが多いなどの指摘があることを踏まえ、金融庁は、令和6年秋より外部有識者による勉強会を開催し、本年6月までを目途に暗号資産に関する制度の検証を行っている¹⁵。暗号資産を金商法で規制する場合、開示規制やインサイダー規制の取扱い等、論点は多岐にわたる¹⁶。暗号資産を投資対象として整理することが適切か否か、暗号資産取引市場の健全な発展などの観点から検討が深まることが期待される。

(2) 電子決済手段・暗号資産サービス仲介業における「所属制」の採用

WGでは、暗号資産等の売買等の媒介のみを行う新たな仲介業の創設に関して、特定の金融機関への所属を求める「所属制」の採用が論点の一つとなった。所属制を採用する既存の仲介業（金融商品仲介業等）では、所属先の金融機関が、①仲介業者を指導・監督する義務や、②仲介業者が利用者に加えた損害の賠償責任を負うことで、利用者保護が図られるとされる¹⁷。他方で、WGの議論では委員から、令和6年5月の暗号資産交換業者における暗号資産の不正流出事案等を踏まえ、暗号資産交換業者等による新たな仲介業への監督の実効性を懸念する意見もあった¹⁸。所属制を採用する場合には、仲介業者に委託を行う暗号資産交換業者等に対して、当局が体制整備等につき重点的にモニタリングを行うなど、暗号資産交換業者等による仲介業者への指導等の実効性を確保する取組が求められよう。

(3) クロスボーダー収納代行に係る規制の対象

クロスボーダー収納代行に係る規制の具体的な対象について、本法律案の条文からは明らかではない。WG報告では、現時点で規制が適用されるべきクロスボーダー収納代行の類型として、①海外オンラインカジノの賭金の収納代行、②海外投資事案の収納代行、③海外EC取引業者から委託を受け、決済だけに関わる収納代行、④インバウンド旅行者の国内での決済のための収納代行が例示された。このうち、①及び②については、海外オンラインカジノや無登録金融商品取引業者のために収納代行を営む者が資金移動業登録を申請したとしても認められず、無登録で為替取引を営む者として取締りの対象となるとされた。他方で、③及び④については、多様なビジネスモデルが想定されるため、具体的にどのような場合に、規制の対象となるのか、また、利用者保護に欠けるおそれが少ないものとして規制の対象外となるのか、明確化する必要がある。規制の対象の明確化に際しては、ビジネスの実態を適切に把握し、リスクに応じた規制とすることが求められよう。

みながわ じゅんこ
(皆川 純子・財政金融委員会調査室)

¹⁵ 第217回国会衆議院予算委員会議録第2号（令7.1.31）

¹⁶ なお、「令和7年度税制改正大綱」（令6.12.20自由民主党・公明党）では、暗号資産取引に係る課税について、一定の暗号資産を広く国民の資産形成に資する金融商品として業法の中で位置付けることなどを前提に、その見直しを検討するとされた。現在、暗号資産取引により生じた利益は、総合課税の対象（最大税率55%（住民税含む））となる一方で、上場株式の譲渡益等は、分離課税の対象（税率20%（住民税含む））となる。

¹⁷ 複数業種（銀行、証券、保険）で提供される多種多様な商品を取り扱う金融サービス仲介業は、所属制を採用していないが、保証金の供託義務等により利用者保護を図っている。

¹⁸ WG（第5回）議事録（令6.11.21）における岩下直行委員の発言