

「銀行法施行令等の一部を改正する政令等（案）」に対する意見

平成 30 年 4 月 9 日
一般社団法人 新経済連盟

1. はじめに

当連盟は、日本が将来にわたり国際競争に勝ち抜き、経済成長を続けていくためには、IT（情報通信技術）のさらなる戦略的な利活用を軸とした新産業を推進、発展させていくことが不可欠と考え、新産業の発展を支える政策や諸制度の環境整備に貢献するために、民間の立場から政策提言を行っている。

Fintech に関しても、「スマート金融立国によるイノベーション創出」のための 3 つのミッションを提唱し、具体的な KPI を提案するなど様々な政策提言を行っており、その一つとして、API を通じた金融機関インフラの利便性の向上に資する銀行 API の開放も提案してきた。

2. 基本的な考え方および意見

今般の電子決済等代行業に係る銀行法改正について、これまではなかなか進んでこなかった銀行 API 開放を促進するきっかけとなる点においては、Fintech 推進に向かうための大きな一助となると評価しているが、一方で、規制の対象・範囲・態様は目的に照らして必要最小限であるべきところ、イノベーションを促進し、ニューエコノミーを促進する目的とは無関係であり、かつこれまで特にトラブルもリスクへの懸念も発生していなかった既存の Fintech ビジネスへの規制を新たに追加しようとしている点においては、Fintech 推進を阻害する過剰な規制であり、反対である。

特に、今般の法改正にあたっては、結果的に既存ビジネスに大きな影響を与える内容になるにもかかわらず、法改正に先立つ議論から改正法案提出、府令案公表に至るまでの過程において、事業者を交えたうえでの立法事実の確認や対象となるリスクの分析、具体的事例を用いた検討、既存の事業活動への影響の確認、規制内容の妥当性の議論等が十分に行われていなかったと認識しており、共通認識が形成されないまま新たな規制を導入しようとした点に大きな問題がある。

府令案の公表によって改めて明確になった今般の銀行法改正の問題点を以下の通り指摘する。

(1) 口座振替や入力補助サービスを規制すべき立法事実がない

現在広く一般に行われているリアルタイム口座振替や情報リンク形式による送金

先・送金額のみの伝達について、新たな規制を課すべき立法事実は確認されていない。既に各銀行がこれらを可能にするシステムやネットワークを、主に自行に法人口座を持つ事業者向けに自ら構築し、規制の必要性の議論を喚起するようなトラブルを発生させずに **Fintech** が進んでいたのもあって、**Fintech** 促進のために規制が必要であるとも考えられない。

リアルタイム口座振替や情報リンク形式による送金先・送金額のみの伝達について、具体的にどのようなリスクが現に存在するのか、そのリスクに対してどのような規制が必要であるのか、法改正にあたって分析も議論・検討もされず、府令案でも明らかになっていない。

(2) 議論や検討が不十分であり、事業者にとっては不意打ちである

今般の銀行法改正に先だって、事前に事業者や有識者を交えて検討を行った金融制度ワーキング・グループにおいては、報告書を見て明らかな通り、主にスクレイピングによる情報取得サービスが情報の安全管理上の懸念から議論の中心となっており、現在広く一般に行われているリアルタイム口座振替や情報リンク形式による送金先・送金額のみの伝達、収納代行サービス等は議論の対象となっていなかった。収納代行サービスについては、金融庁から明確に議論の対象外である旨の発言があったことが議事録から確認できる。

ところが、法案提出後の国会答弁や今回の府令案で、ワーキング・グループでは議論がされておらず当初想定していなかった範囲の既存サービスが新たに規制対象となることが明らかになった。これは、影響を受ける既存サービスを提供する事業者にとってはまさに「不意打ち」であったといえる。

リスクの分析や当該リスクに対する規制のあり方、既存ビジネスへの影響範囲等を議論・検討することなく規制を追加し、結果として既存ビジネスに影響を及ぼすことは、**Fintech** の発展を阻害することに他ならない。

(3) 適用除外の要件とされている「利用者の保護に欠けるおそれが少ないと認められるもの」の判断要素が不明瞭である

上述のとおり規制対象となるリスクが不明瞭であることにも起因しているが、法第二条第十七項における「利用者の保護に欠けるおそれが少ないと認められる」ための判断要素が不明瞭である。

例えば、銀行法施行規則案第一条の三の三第一号では、特定の者に対する定期的な支払を目的として行う行為であれば適用除外とされているが、特定の者に対する定期的でない支払を目的として行う行為は、第二号乃至第四号に該当しない限り適用除外にならないと認識している。

仮に、口座振替におけるリスクが、事業者から銀行への引落依頼額の伝達に間違い

があった場合と仮定した場合、例えば 10 万円を引落す予定だったが銀行に 11 万円の引落を依頼してしまう可能性というリスク自体は、定期的な支払であっても、定期的でない支払であっても、両者に違いはなく、また、いずれの場合でも 10 万円を引き落とす予定であることを預金者に予め知らせることは可能であり、さらに、いずれの場合でも予定と実際の引落額が異なっていたことは引落が実行された後にしか預金者からはわからない。定期的な支払であることで、定期的でない支払と比して消費者の保護に欠けるおそれが少ないと判断される根拠が見当たらない。

(4) 口座振替を預金者の委託を受けて事業者が決済指図の伝達をしていると整理することが理論的でない

そもそも口座振替は、支払者である預金者と支払いを受ける者である事業者との事前合意に基づき、事業者が銀行と口座振替契約を締結したうえで、事業者からの請求に応じて預金者の都度の指示や確認を行わずに引き落としを行うことを予め預金者が銀行に対して依頼しておくものであり、各引き落とし依頼そのものは預金者を經由せず、事業者から銀行に対する請求額の通知によって行われるものであって、決済指図が預金者からの委託で行われていると整理することには違和感がある。

この点、今年施行された EU の新決済指令である PSD2 でも、口座振替は「Direct Debit」とされており、PIS (Payment Initiation Service) とは別に規定されている¹。また、PSD2 において PIS を提供するための API 接続にあたって、PIS 提供事業者と銀行との契約は必要とされていない。

仮に口座振替という仕組み自体に何らかの重大な問題があるのであれば、口座振替についてリスクを分析のうえ検討すべきであって、電子決済等代行業とは区別すべきである。

(5) 送金先と送金額を銀行に伝えるだけで、決済指図の実行と同内容の規制を課すことは合理的でない

従来から広く一般に存在する、情報リンク形式による送金先・送金額のみの伝達サービスは、いわば入力補助サービスのようなもので、むしろ利用者の入力ミスを防ぐために重要な役割を果たしており、利用者の実際の送金指示の前に、利用者は銀行サイトに完全に遷移したうえで自らログインし、確認画面で振込先と振り込み額を確認し、通常のオンラインバンキングと同様第 2 認証を経て初めて送金指示がなされる。利用者が送金指示を行う前に内容を確認することも、送金指示をせずに中止することも可能である。このようなサービスを、決済指図自体を伝達し送金指示まで完了するサービスと同等に扱うべきではない。また、繰り返しになるが、情報リンク形式によ

¹ Directive 2015/2366/EU Title 1, Article 4, paragraph 23 および Payment Services Directive: frequently asked questions 5.B 参照

る送金先・送金額のみの伝達サービスでトラブルが発生しているという立法事実はない。

そもそも、多くの情報リンク形式による送金先・送金額のみの伝達サービスは、各銀行が、自行に法人口座を持つ事業者向けに、自行に口座を持つ預金者からの代金振込をし易くするために提供しているサービスであり、預金者の委託により事業者が「電子決済等代行」サービスを提供しているとは言えない。

(6) 銀行による API 開放によって新たに生まれ得るサービスに着目すべきである

Fintech 促進のために必要な環境整備を行うのであれば、銀行の API 開放によって、現在は日本で提供されていない新しい Fintech サービスがどのような環境を整備すれば生まれるのかに着目したうえで必要な措置を講じるべきであると思うが、その観点での議論や検討は行われていない。例えば、現在は、事前に口座振替依頼を行うことなく、また銀行サイトに遷移することなく、事業者が提供するアプリ上で送金先と送金額を指定し決済指図の実行まで行えるようなサービスは出現していないが、銀行による更新系の API 開放によってそのようなサービス提供も可能になるところ、更新系 API の開放を促進しそのようなサービスを出現させるためにはどのような環境整備を行うべきなのかといった前向きな視点での議論を行うべきである。

3. 質問

銀行法施行規則案の内容について、以下の通り質問する。

(1) 規則案第一条の三の三第四号（電子決済等代行業に該当しない行為）について

- ① 「当該履行に係る為替取引を行うことの指図（当該指図の内容のみを含む）の伝達により行う媒介」業とは具体的にどのようなサービスを指しているか。
- ② 「当該履行に係る為替取引を行うことの指図（当該指図の内容のみを含む）の伝達により行う媒介」ではない媒介業者による行為は、「当該履行に係る為替取引を行うことの指図（当該指図の内容のみを含む）の伝達により行う媒介」業者による行為と比して、どのような点で「利用者の保護に欠けるおそれが少ない」と評価されるのか。具体的にご説明願いたい。
- ③ 預金者による民間団体への寄附金の送金は、「役務の提供に係る契約の相手方に対する当該契約に係る債務の履行」に該当するか。

(2) 規則案第三十四条の六十四の九（利用者に対する説明）について

- ① 第 2 項に基づき電子決済等代行業再委託者を介して所定の事項を明らかにする場合、電子決済等代行業再委託者のウェブサイト上に「電子決済等代行業に関する表

示」と明示したハイパーリンクを設置し、所定の事項が記載された電子決済等代行業者のウェブページに誘導する方法は認められるか。

- ② 第4項第5号における、利用者から取得する「当該利用者に係る識別符号等」は、第一条の三の三における「当該預金者に係る識別符号等」とは別のものか。その場合、「当該利用者に係る識別符号等」とは具体的にどのようなものを指しているか。

(3) 規則案第三十四条の六十四の十一（為替取引の結果の通知）について

- ① 銀行を介して通知を行う場合、インターネットバンキング等で銀行に照会すれば結果の確認ができる旨を預金者に通知すれば、本条の通知義務を果たしたものと考えてよいか。

また、当該通知は、為替取引の実施の前後を問わないと考えてよいか。

- ② ①において、預金者の選択によって伝達先の銀行が変わり得る等、予め照会すべき銀行の名称を具体的に特定することが困難な場合が想定されるが、予め照会すべき銀行の名称を具体的に特定している必要は無いと考えてよいか。

- ③ ①の場合、為替取引の指図の伝達のあと、パスワード間違いによるロック等、利用者の責めによりインターネットバンキングにログインできなくなったことで遅滞なく確認することが不可能になったとしても、通知義務違反とはならないと考えてよいか。

4. さいごに

現在、金融審議会「金融制度スタディ・グループ」において、機能別・横断的な金融規制の整備等、情報技術の進展その他の我が国の金融を取り巻く環境変化を踏まえた金融制度のあり方について検討が行われている。Fintechの促進という観点でこのような検討が行われることは重要であるが、結果として規制強化ばかりするような事態を招かないよう注意すべきである。これまでの議論の内容を見る限り、「リスクに応じた」規制を検討することの重要性についての発言はあるものの、現時点では具体的にどのようなサービスにおいてどのようなリスクが存在しているのか、リスクの分類のあり方やリスクの大小の考え方といったリスクの整理・分析は行われていないと認識している。またスタディ・グループの委員には事業者が含まれておらず、具体的なサービス事例に基づいた検討もなされていない。つまり、各機能への規制の必要性そのものについてもまだ評価できる段階にないことに留意すべきである。このような状況で拙速に「横断的法制の導入が必要」という結論を導きだすことのないよう、またFintechを阻害する制度

とならないよう、事業者も交えて慎重な議論・検討をしていただきたい。当連盟としても、Fintech 促進・新産業育成の観点から引き続き様々な提言を行っていく所存である。

以上