

2025年2月

金融審議会の資金決済制度等に関するワーキング・グループの「資金決済制度等に関するワーキング・グループ報告」のうち「クロスボーダー収納代行への規制のあり方」について

2025年1月22日、金融庁の金融審議会の資金決済制度等に関するワーキング・グループ（以下「本WG」）は、「資金決済制度に関するワーキング・グループ報告」（以下「本報告」といいます。）<sup>1</sup>を公表しました。

本WGは、金融担当大臣が、2024年8月26日付で金融審議会に対してした、資金決済制度等のあり方に関する検討に係る諮問を受けて設置されたもので、その検討課題としては、①資金決済制度関係<送金分野>、②資金決済制度関係<暗号資産等分野>、③その他が挙げられています。本ニューズレターでは、①において議論された、クロスボーダーの収納代行に関して、実務上このような収納代行が普及しつつあり注目されていることから、既存の規制や収納代行に関する直近の議論を整理したうえで、本報告のクロスボーダーの収納代行に関する議論をご紹介します。

## 1 既存の規制

送金業務について、銀行法では、銀行業の定義に「為替取引」を行う営業を含めたうえで（銀行法第2条第2項第2号）、銀行業を営むには免許が必要とされています（銀行法第4条第1項）。また、資金決済法は、銀行等以外の者が為替取引を業として営むことを「資金移動業」と定義し（資金決済法第2条第2項）、資金移動業を営むには登録が必要とされています（資金決済法第37条）。つまり、日本国内で為替取引を業として行うには、銀行業の免許を得るか、資金移動業者の登録を受ける必要があります。

「為替取引」の定義については、銀行法及び資金決済法上明確に定義されていませんが、最高裁決定によれば、「顧客から、隔地者間で直接現金を輸送せずに資金を移動する仕組みを利用して資金を移動することを内容とする依頼を受けて、これを引き受けること、又はこれを引き受けて遂行すること」をいうとされています（最三小決平成13年3月12日（刑集55巻2号97頁））。

この点、少額の資金等を顧客間で移動するサービスは日本の国内外を問わず数多く見られますが、日本の実務上、当該サービスに「為替取引」が含まれていないかというのが、よく問題になります。この背景には、資金移動業の登録を取得するには、利用者保護のための倒産隔離を図る義務や各種体制整備義務等を負うこと等を充足しなければならないところ、これらの充足が容易でないことがあります。しかし、「為替取引」の

定義が抽象的なものに留まることから、実際の判断はかなり難しくなることもあります。

「収納代行」も、従前から「為替取引」該当性が問題となっているサービスです。2以下では、これらの問題について説明いたします。

## 2 収納代行とは

「収納代行」については、法令上明確に定義はされていませんが、後述する19年報告では、「代金引換を含め、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受受し、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」を典型的な収納代行としています。

日本の実務では、「収納代行」は「為替取引」として規制されるべきではないという考え方が存在します。これは、為替取引が銀行法や資金決済法で規制されているのは、主として、為替取引において金銭等を支払う者が「二重払いのリスク」を負うからであるのに対し、収納代行の場合、このようなリスクを負うことはないの、規制されるべきでないという考え方です。

たとえば、売買代金を決済するための為替取引において、買主Aが金銭をXに渡し、それを異なる地にいる売主Bに送金することを依頼した例を考えてみます。この場合、XがBから代理受領権限を受けていない資金移動業者であれば、買主AがXに金銭を交付しただけでは、AがBに対して負う売買代金債務は消滅しません。そのため、XがBに対して送金をしなかったときは、売買代金支払債務が残ってしまい、AはBに対して、何らかの方法で売買代金を再度支払う必要があります。これが、Aが二重払いのリスクを負うという意味です。これに対し、仮にAがXに対して金銭を渡した時点で、AがBに対して負う債務が消滅するとすれば、二重払いのリスクはありません。かかる効果を実現するためには、BがXに対して、予め金銭の代理受領権限を授与しておく必要があります。

このように、債権者（金銭等の受取人）から代理受領権を特定の者に授権し、その者が債務者から金銭等を受け取った時点で、債務者の債権者に対する債務が消滅する構成が「収納代行」とされています。収納代行は、たとえば、コンビニエンスストアで、公共サービスの料金や、チケット代金を支払う際等に用いられ、日本では幅広く使われていますが、コンビニエンスストアを運営する事業者は、一般的には、銀行業の免許・資金移動業者の登録を受けていないのが現状です。

しかし、現時点では、「収納代行」については、後述する資金決済法第2条の2を除き、「為替取引」に該当する旨を明確に定めた法令上の規定は設けられてい

ません。この点、実務上は、「為替取引」の規制が適用されるか否かを検討するにあたっては、債務者（支払人）の二重払いのリスクの有無が考慮要素の一つになるという考え方が有力でした。

### 3 収納代行に係る法規制や金融審議会の過去の議論

収納代行への規制の必要性等については、これまで金融庁の金融審議会等において、何度か議論されてきました。

資金決済法が制定された2009年には、金融審議会金融分科会第二部会が、制定の際の報告<sup>ii</sup>において、コンビニエンスストアによる収納代行や、運送業者による代金引換等については、為替取引に該当する疑義があるとの意見があったとする一方、二重払いのリスクがないことから、将来の課題とすべきとしました。

その後、2019年12月20日付の金融審議会「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」の報告（以下「19年報告」といいます。）では、収納代行のうち、債権者が事業者や国・地方公共団体であり、かつ、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、すでに一定の利用者保護は図られているから、こうした収納代行については、為替取引に関する規制を適用する必要性は、必ずしも高くないとしました。一方で、個人間の収納代行に当たるサービスの一部（いわゆる「割り勘アプリ」のサービス）のサービスについては、為替取引に関する規制の適用対象となることを明確化する必要があるとしました。その結果、2020年の資金決済法改正（以下「2020年資金決済法改正」といいます。）で法改正が行われ<sup>iii</sup>、資金決済法第2条の2及び資金移動業者に関する内閣府令第1条の2において、割り勘アプリを含む一部のサービスが為替取引に該当することが規定されました。

このように、金融審議会の議論等においても、債務者（支払人）の二重払いのリスクは、為替取引に関する規制を適用するかどうかの重要な考慮要素とされています。その一方、19年報告は、個人間の収納代行に当たるサービスの一部（割り勘アプリ）以外の収納代行については、「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考えられる」とされました。言い換えれば、収納代行の中に、為替取引に関する規制を適用する必要性がある又は高いものと、ない又は低いものがあるという認識を示したと考えられます。

そして、資金決済法第2条の2は、いわゆる確認規定と考えられており、同条に定める行為に該当しない行為及び同条に定める行為には該当するが内閣府令に定める要件に該当しないものが将来にわたって直ちに為替取引に該当しないことを意味するものではなく、事業者の行為が為替取引に該当するかは、その事業者が行う取引内容等に応じ、最終的には個別具体的に判断するものとされてきました<sup>iv</sup>。つまり、資金決済法第2条の2により、同条に定められた収納代行は為替取引に当たると確認されたものの、それ以外の収納代行が為替取引に該当しないと結論されたわけではありませんでした。そのため、他の収納代行の為替取引該当性は依然として論点と考えられていることから、本WGの議論は注目されていました。

### 4 収納代行に係る本報告の概要

冒頭に記載した通り、本WGは、複数の論点について議論しましたが、そのうちの 하나가、クロスボーダー収納代行に為替取引に関する規制を適用すべきかでした。

この点、まず、本報告は、19年報告の「今後とも、収納代行を巡る動向を注視しつつ…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」という文言を引用しつつ、クロスボーダー収納代行もその文脈で検討するとして、収納代行のうち為替取引に関する規制を適用すべきかどうかを検討するという19年報告の姿勢と、本報告が連続していることを示しました。

その上で、本報告は、検討対象となる「クロスボーダー収納代行」について、「国内と国外との間の資金移動であって、収納代行の形式で行われるもの」と定義しました。

次いで、本報告は、総論的に、クロスボーダー収納代行については、海外オンラインカジノや海外出資金詐欺等の違法行為に繋がる事案で用いられるおそれ、マネー・ロンダリング及びテロ資金供与のおそれや、国内の支払人・受取人が保護されないおそれがあること等から、2024年12月の金融安定理事会（FSB）の勧告<sup>v</sup>で指摘されているリスクへの対応を適切に実施する必要等があるとして、クロスボーダー収納代行のうち、為替取引に関する規制に服する銀行や資金移動業者が行うクロスボーダー送金と同機能を果たしていると考えられるものについては、為替取引に関する規制を適用することが考えられるとしました。

そして、本報告は、具体的に為替取引に関する規制を適用すべきかについて、(i)金銭債権の発生原因の成立に関与する者が行うクロスボーダー収納代行、(ii)エスクローサービス<sup>vi</sup>、(iii)金銭債権の発生原因の成立に関

与しないものを行うクロスボーダー収納代行の三類型に分けて検討しました。

このうち、(i)について、本報告は、金銭債権の発生原因の成立に関与する者として、プラットフォームや委託販売者（国内事業者の商品を取り扱う海外の販売代理店等）等が行う収納代行に関しては、一般に、銀行や資金移動業者が行うクロスボーダー送金と異なり、物品の提供等と資金の移動が一体的に行われると評価しました。その上で、本報告は、(i)は、行為者<sup>vii</sup>によって取引内容の真正を確認することが可能であって、マネー・ロンダリングや詐欺等の不正利用の防止が図られているという指摘があることや、仲介者<sup>viii</sup>の存在が受取人の資金回収の確実性を高めているという指摘があること、こうしたサービスについて国内においてこれまで社会的・経済的に重大な問題とされるような被害は発生していないことを踏まえ、(a)金銭債権の債権者から収納代行の行為者に対して代理受領権が適切に付与されていること<sup>ix</sup>、(b)事業者においてマネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策が適切になされていることを前提に、直ちに規制の対象とせず、引き続き検討課題とすることが考えられるとしました。

一方、金銭債権の発生原因の成立に関与する者が行う収納代行であっても、オンラインカジノや出資金詐欺等の違法行為に主体的に関与していることが疑われる場合は、(b)の要件が満たされておらず、為替取引に関する規制を及ぼす必要があるとされました。

次に、本報告は、(ii) エスクローサービスについて、その提供者が、金銭債権の発生原因の成立に関与している場合・していない場合のいずれもありうるとして、現時点で為替取引規制適用の必要性について共通認識が得られておらず、こうしたサービスについて国内においてこれまで社会的・経済的に重大な問題とされるような被害は発生していないことを踏まえ、直ちに規制の対象とせず、引き続き検討課題とすることが考えられるとしました。

続いて、本報告は、(iii) 金銭債権の発生原因の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は、銀行や資金移動業者が行うクロスボーダー送金と同様の機能を果たしていると考えられ、基本的には為替取引に関する規制を適用すべきと考えられるとしました。

ただし、例外として、(A)資本関係がある場合等、受取人との経済的一体性が認められるものを行うクロスボーダー収納代行等<sup>x</sup>や、(B)他法令が規律する分野における主体や行為でクロスボーダー収納代行を実施することが想定されているもの(クレジットカードのイシュー・アクワイアラ間の清算業務等)については、為替取引に関する規制を適用する必要性は高くないとしま

した。そして、その結果として、現時点で為替取引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は、以下があるとされました。

- 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 取引業者からの委託を受け、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

このうち①と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ものとして取り締まられるとされました。

一方、③と④については、上記(A)(B)に該当することで、適用除外に該当する場合もあり得るとされました。具体的には、③については、形式的には金銭債権の発生原因に関与していなくても、海外 EC 取引業者の指導監督の下で委託を受けて収納代行を行い、ビジネスモデル全体として金銭債権の発生原因に関与していると考えられる場合等も考えられるところ、具体的なサービスについての規制の要否は、上記の考え方のもと、機能やリスクの観点から、個別の取引態様やビジネスモデルに応じて判断されるべきものとされました。

また、④については、インバウンド旅行者の国内における決済がクレジットカードで行われる場合は、他法令によるリスク軽減措置等も踏まえて規制の要否が判断されるものと考えられるとされました。

加えて、④については、たとえば国内の店舗から代理受領権限を付与された国内事業者が、海外の決済手段発行者から売上代金を回収した後、店舗に送金する場合には、原則として、当該国内事業者が資金移動業登録が求められると考えられるともされました。

## 5 小括

本報告の収納代行及びクロスボーダー収納代行についての考え方を整理すると以下のように考えられます。

- ✓ 収納代行の中には、為替取引に関する規制を適用する必要性が高いものとそうでないものが存在する。
- ✓ 為替取引に関する規制の適用の必要性の判断要素としては、支払人及び受取人の保護が図られているか(二重払いのリスクを含む。)、マネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策のリスクの

有無、オペレーションリスクの有無等が挙げられる。

- ✓ クロスボーダー収納代行のうち、金銭債権の発生原因の成立に関与する者が行うもの（プラットフォームや委託販売者（国内事業者の商品を取り扱う海外の販売代理店等）等が行う収納代行で、物品の提供等と資金の移動が一体的に行われるものは、(a)金銭債権の債権者から収納代行の行為者に対して代理受領権が適切に付与され、(b)事業者においてマネー・ロンダリング及びテロ資金供与対策が適切になされていれば、為替取引の規制を直ちに適用すべきとは考えられない。
- ✓ クロスボーダー収納代行のうち、金銭債権の発生原因の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は、基本的に為替取引に関する規制を適用すべきと考えられる。ただし、(A)資本関係がある場合等、受取人との経済的一体性が認められるものを行うクロスボーダー収納代行等や、(B)他法令が規律する分野における主体や行為でクロスボーダー収納代行を実施することが想定されているものは除く。
- ✓ 現時点で為替取引に関する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は、以下がある。ただし、③と④については、上記(A)(B)に該当することで、適用除外に該当する場合もあり得る。
  - 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 取引業者からの委託を受け、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

最近では、外国企業との間で、プラットフォームを通じて取引を行い、決済をするというビジネスモデルも増加しているところ、本報告を踏まえると、プラットフォーム等がクロスボーダー収納代行を行う場合は、「金銭債権の発生原因の成立に関与」しており、為替取引に関する規制を受けない類型に該当しうることになります。

また、仮にプラットフォーム等以外の者がクロスボーダー収納代行を行う場合は、規制を受ける類型に該当しうることになりますが、例えば、上記③に該当する収納代行業者については、プラットフォーム等が海外 EC 取引業者であって、当該収納代行業者は、海外 EC 取引業者の指導監督の下で委託を受けて収納代行を行い、ビジネスモデル全体として取引に関する金銭債権の発生原因に関与していると評価できる場合には、「金銭債権の発生に関与している」として規制を受けない類型に該当しうると考えられます。したがって、プラットフォーム等以外の者がクロスボーダー収納代行を行う場合には、上記のように評価されるスキームを構築する必要があると考えられます。

近時の金融庁の立法例等を踏まえ、今後<sup>xi</sup>、本報告の内容を反映した資金決済法等の改正が行われると考えられます。今後の規制内容は法、政令及び省令等の改正により決定されることとなりますが、本報告の内容に鑑みれば、「金銭債権の発生原因の成立に関与しない者が行うクロスボーダー収納代行」に対しては、何らかの規制が課せられる可能性は高いと考えられます。したがって、クロスボーダー収納代行を行っている又は今後行うことを検討している事業者は、今後の法改正の動向に留意し、ビジネスモデルの変更の必要性等を検討するべきであると考えられます。

イ)としています。

<sup>vii</sup> 「行為者」の意義は明確ではないものの、文脈からすると、プラットフォームや委託販売者等を指すものと解されます。

<sup>viii</sup> 「仲介者」の意義は明確ではないものの、文脈からすると、プラットフォームや委託販売者等を指すものと解されます。

<sup>ix</sup> 本報告では、(a)に付された注において「金銭債権の債権者から収納代行の行為者に対して代理受領権が適切に付与されていれば、消費者は二重払いのリスクから保護されると考えられる。」との記載があります。そのため、(a)は、二重払いのリスクがないことを意味する事と同義と解されます。

<sup>x</sup> 本報告では、(A)に付された注において、「金銭債権の発生原因の成立に関与する者からの委託を受けて収納代行の一部を担うような場合についても、為替取引に関する規制を適用する必要がないとの意見があった。」との記載がありますが、このような受託者が規制の対象外となるかについては、今後の議論を注視する必要があると考えられます。

<sup>xi</sup> 2025 年度の通常国会に改正案が提出されることとなる可能性が高いと考えられます。

<sup>i</sup> [https://www.fsa.go.jp/singi/singi\\_kinyu/tosin/20250122/1.pdf](https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20250122/1.pdf)

<sup>ii</sup> [https://www.fsa.go.jp/singi/singi\\_kinyu/tosin/20090114-1/01.pdf](https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20090114-1/01.pdf)

<sup>iii</sup> 2021 年 5 月 1 日施行（令和二年法律第五十号）。

<sup>iv</sup> 「『令和 2 年資金決済法改正に係る政令・内閣府令案等』に関するブリックコメントの結果等について（コメントの概要及びコメントに対する金融庁の考え方）」（金融庁、2021 年 3 月 19 日）48 番等、「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」」（金融庁）I-2。

<sup>v</sup> 「Recommendations for Regulating and Supervising Bank and Non-bank Payment Service Providers Offering Cross-border Payment Services Final report」

<sup>vi</sup> 本報告は、エスクローサービスの内容としては、債権者がその有する金銭債権に係る債務者に対し反対給付をする義務を負っている場合に、当該反対給付に先立って又はこれと同時に当該金銭債権に係る債務者等から弁済として資金を受け入れ、又は他の者に受け入れさせ、当該反対給付が行われた後に当該債権者に当該資金を移動させるものであることが考えられる（資金移動業者に関する内閣府令第 1 条の 2 第 3 号