資料３

第４回　金融審議会資金決済ワーキング・グループ　　一般社団法人日本資金決済業協会

2021 年 12 月 17 日

（注）発言骨子は、協会において機関決定したものではありません。

協会事務局　金融審議会発言骨子

１．資金決済ＷＧにおける本論点の進め方及びこれに対する当協会の対応と会員の反応

2019 年の金融審議会で、前払式支払手段は、マネー・ローンダリングやテロ資金供与に係るリスクが相対的に限定されているとして、取引時確認義務等については、引き続き課さないこととされ、その後特段の事情の変更があったとは認められず、今年８月に公表された FATF 対日相互審査結果でも明示的な問題点もない中、11 月 11 日に開催された第２回資金決済ＷＧにおいて、電子的な移転・譲渡ができる前払式支払手段は送金に類似した機能を有しており、特に高額電子移転可能型前払式支払手段はマネー・ローンダリング等に悪用されるリスクが高いとして犯収法に基づく本人確認等の規律の適用が討議事項として提示された。第２回資金決済ＷＧで討議事項として提示される前に、金融庁から発行者等への情報提供や意見交換が行われなかったため、会員からも「寝耳に水である」との声があがったところ。

そこで、協会事務局においては、会員が発行する前払支払手段のサービス継続や経営に与える影響等を把握すべく、金融庁から示された番号通知型、残高譲渡型のイメージを示し、緊急アンケートを実施。ＷＧのスケジュールの都合上、当該アンケートは、４日間という短期間での回答をお願いせざるを得なかった。このアンケートに対し、会員からは、極めて性急な対応であり十分な対応ができないといった声や高額電子移転可能型前払式支払手段の対象範囲や規制の方法が明確に示されていないこともあり、影響が見えないといった不安の声が数多く寄せられた。

11 月 26 日に開催された第３回ＷＧにおいて、協会事務局から、限られた情報であることを前提にアンケートで寄せられた会員のサービス継続への影響や顧客への影響が大きいといった厳しい意見について紹介したところ。その後、金融庁との意見交換の中で、チャージ済のアカウント残高の利用権に紐づくものとして発行者から付与された番号等を他者に通知することにより、当該残高を利用させることが可能と考えられる国際ブランドプリペイドが番号通知型に準ずるとのコメントがあり、これまで対象となっていなかった国際ブランドプリペイドを発行する会員に対し、利用実態、サービス継続や経営に与える影響等について、12 月に新たにアンケート等を実施した。

前払式支払手段に犯収法の本人確認等の規律を適用するという改正は、前払式のサービスの根幹を覆すほど影響の大きい改正である。それにもかかわらず、未だに「番号通知型」の範囲がどこまでかも明確ではなく、当協会の会員はもちろん、会員以外の事業者も、直接影響を受ける可能性があるにもかかわらず、理解が及んでおらず、利用者やサービスそのものへの影響を図ることができない状態ではないかと考える。後ほど、11 月に行ったアンケートと併せて、緊急アンケート調査結果としてご報告させていただく。

２．前払式支払手段に対する本人確認等の規律の適用に関する実効性等について

国家公安委員会の犯罪収益移転危険度調査書において、平成 27 年以降、危険性の認められる主

な商品サービスとは区別して「引き続き利用実態等を注視すべき新たな技術を活用した商品・サービス」として電子マネーが記載されている。この中で電子マネーがマネロンに悪用された事例として、「詐欺により得た電子マネーをインターネット上の仲介業者を介して売却し、代金を他人名義の口座に振り込ませていた事例」や「詐欺により得た電子マネー利用権で、別の電子マネー利用権を購入し、買取業者に転売し、その代金を借名口座に振り込ませ、その後、ATM で出金していた事例」などの事例が記載されている。こうしたケースにおいて、仮に本人確認等の規律を適用したとしても、本人確認の対象は買取業者等から前払式支払手段を購入した一般消費者であり、必ずしもマネロン行為者を特定することにはつながらないのではないかと考える。この場合、マネロン防止の観点からすると、出口である買取業者等に対して法規制を行うことこそ有効ではないかと考える。

また、不正アクセス等により不正に番号等を取得した者が顧客のアカウントを乗っ取り不正利用するようなケースも考えられるが、このような場合においても本人確認では対応が困難であり、システムセキュリテイの高度化等により対応せざるを得ないと考える。

金融庁から、高額電子移転可能型前払式支払手段について本人確認等の規律の適用について提示されたが、本人確認の規律の必要性の判断にあたっては、前払式支払手段がマネロンに悪用された事例を具体的に把握・分析し、どのような方法がマネロンを防止するのに有効かどうか、個別・具体的に検討することが必要でないかと考える。

３．犯収法の本人確認の規律の適用の必要性等について

前式支払手段は、利用者が対価を前払いで支払っており、また、原則として発行者に対する償還請求を行えないことや、小口であること等を背景として、利用者の本人確認等を行わずに発行し、少額な決済・ギフト・法人の販促・ノベルティなどにも利用されてきている。また、発行者の様々な創意工夫によりいろいろな媒体により利便性が高いサービスの提供が行われ、現在、便利でかつ身近な小口決済手段として国民生活に浸透し、キャッシュレスの進展に寄与しているものと考えている。

これまでも申し上げているが、前払式支払手段はあくまで発行者や加盟店から物品の購入やサービスの提供を受けるための前払いであり、ほとんどの前払式支払手段は利用範囲がごく限定されており、一部の広範囲に利用できるものであっても、加盟店での利用に範囲が限られるのであって、制度上原則払戻しが禁止されているため現金化できない以上、どこでも利用できるものでなく、現金や送金サービスとは本質的に異なるものと考えている。このように前払式支払手段の特性に変更はなく、マネロンのリスクは他の決済手段等と比べ引き続き限定的と考える。

前払式支払手段発行者は、架空請求等詐欺被害については詐欺被害を速やかに受け付ける態勢の整備や詐取等された前払式支払手段を特定し、当該前払式支払手段の利用停止の措置を講じることや、不正が判明した場合の番号の無効化、発行者のウェブサイトにおいて転売サイトでの購入禁止の周知など不正防止のための様々な取組みを行っている。また、サイバーセキュリティの高度化やシステムリスク管理態勢の強化を図るとともに、敷居値やシナリオを設けて常時モニタリングを行い、不正利用の疑いがある場合にはアカウントの利用停止等により不正利用の防止に取り組んでいるところ。さらに、各発行者においては、１件当たりの販売券種金額の引き下げな

ど販売方法の見直しやリスクに応じ１回当たりのチャージ上限額や 1 か月の利用上限を設けるなど、不正利用等防止のための工夫を行っているところであり、こうした各発行者の自主的な取組みを評価いただきたい。

４．緊急アンケート調査結果報告について

緊急アンケートは、11 月中旬に番号通知型、残高譲渡型に該当しうる前払式支払手段発行者を対象に行い、12 月に国際ブランドプリペイドを追加しアンケートを行ったものであり、緊急アンケート調査結果について報告をさせていただく。

第三者型の前払式支払手段発行者（ＩＣ型及びサーバ型）である会員 138 社に対し実施し、80 社から回答があった。

電子移転可能型を発行する会員は 32 社であり、うち残高譲渡型を発行する会員が８社 16 種類、番号通知型を発行する会員が 11 社 15 種類、番号通知型に準するとされる国際ブランドプリペイドを発行する会員が 18 社 39 種類となっている。

次に、提出があった会員のチャージ上限額の状況についてご報告する。

残高譲渡型のチャージ上限額は、10 万円以下が９種類、30 万円以下が 11 種類、30 万円超が５種類

番号通知型のチャージ上限額は、10 万円以下が 11 種類、30 万円以下が 13 種類、30 万円超が２種類

番号通知型に準ずるとされる国際ブランドプリペイドのチャージ上限額は、10 万円以下は 18 種類、30 万円以下が 28 種類、30 万円超が 11 種類

データの提出があった会員の計数を単純平均したチャージ残高の分布状況について、電子移転可能型の類型ごとにご報告する。

残高譲渡型は、10 万円以下が 98.92%、30 万円以下が 99.99%、30 万円超が 0.00%

番号通知型は 10 万円以下が 99.89%、30 万円以下が 99.98%、30 万円超が 0.02%

番号通知型に準するとされる国際ブランドプリペイドは 10 万円以下が 99.40%、30 万円以下が 99.82%、30 万円超が 0.18%

残高譲渡型の移転・譲渡可能金額の制限状況であるが、1 回あたりの上限額が 10 万円以下 11 種類、10 万円超が３種類、1 か月当たりの上限額が 10 万円以下３種類、10 万円超 50 万円以下が１種類、50 万円超・制限なしが 10 種類

上記のアンケート結果を踏まえると、金融庁が提示された犯収法の適用対象となる高額電子移転可能型前払式支払手段の定義に商品設計上、相応の前払式支払手段が該当し、利用実態としても該当する前払式支払手段が一定程度ある状況。

なお、このアンケート回答を得た後の金融庁との意見交換においても、未だ「番号通知型」の範囲についての質問が相次ぎ、例えば、法人がギフトとして配布するものなど含まれるのかわからないといった声もあり、未だ、適用範囲についての理解が及んでいない前提での回答である点を付言させていただく。

５．会員からのアンケートやヒアリング等を踏まえた発行者のサービス継続や経営に与える影響等について

(1)　商品設計としてチャージ上限額を設けていない場合、システム上上限額を設けていない場合、上限額を見直す必要がある場合、また、アカウントにおいて譲渡できるものと譲渡できないものにシステム上区別されていない場合などには、新たなシステム開発やシステム修正等のための多額な投資・費用負担や事務負担が発生し、ビジネスの継続に支障が生じる可能性があると考える。また、前払式支払手段の利用者は、本人確認なしに簡単な手続で利用できるという点を重視するため、利用者への本人確認手続への理解とともに、本人確認手続が必要かどうかの確認が必要となり、手続きを進める中でその利用を諦める例が多く発生するおそれがあり、事業に影響があると考えられるほか、既存のアカウントにも犯収法の規制が及ぶ場合、高額の移転・譲渡を利用する顧客はごく少数であっても、システム上の区別が困難である場合もあり、顧客への影響は大きいことが考えられる。

　こうしたことを踏まえ、金融庁においては、本人確認等の規制が適用された場合のサービスに与える影響を把握・分析し、サービス継続に支障が生じたり、大部分を占める健全な利用者の利便性を損なうこととならないように、また、発行者の健全なビジネスに影響を与えないように、さらにキャシュレス化の健全な発展を阻害しないように留意いただきたいと考える。

(2)　金融庁においては、先ずは提示されているような高額電子移転可能型前払式支払手段を発行する事業者を特定し、当該発行者の不正利用やマネロンへの悪用を防止にするための取組みに関する業務実施計画を求めるとともに、各発行者の取組状況はモニタリング等により把握いただき、各社のマネロンリスクがどの程度あるのかどうかその実態を十分に把握・分析・評価した上で、本人確認等の規律の必要性について検討をお願いしたいと考える。

６．金融庁から提示された論点等について

(1)論点１について

　クレジットカードは、与信枠の範囲でいつでも利用できるものであり、また、後払いのため利用時には金銭的負担がないこと等から、信用力のある利用者の場合、多額の与信枠の下、不正利用に使用される金額が大きくなりうる可能性があるのに対し、前払支払手段は事前に金銭の前払が必要であり、未使用残高がなければ利用できないという大きな制約があり、また、小口決済手段として利用されているのが実態であることに鑑みると、犯罪者にターゲットとされるリスクはクレジットカードと比べ小さいと考える。また、仮に不正に利用されたとしても少額の利用額にとどまるものと考えられ、そのリスクの程度については相応の差があるものと考える。

(2)論点２について

　企業が反社会的勢力との関係を遮断するための取組みを推進することは、社会の秩序や安全を確保する上で極めて重要であることは当然のことである。

　一方、前払式支払手段は対価が前払いであり、原則として発行者に対する償還請求を行えないことや、少額であることなどを背景として、購入の際に利用者の本人確認等を行わずに簡便な手続で発行されており、発行者の創意工夫等により利便性の高い小口決済手段として国民生活に浸透し、キャッシュレス化の進展にも寄与している。仮に前払式支払手段の利用者が反社的勢力に

該当するかどうか確認を求めることとなれば、前払式支払手段の利用者全員について本人確認を行うことが前提となり、前払式支払手段を購入する際に、一律に本人確認を行い、反社チェックを求めることとした場合、発行者において本人確認・反社チェックのための事務負担及びシステム対応への多額の投資・費用の負担を要し、社会全体としてもコスト負担の増大を招くほか、大多数の善良な利用者に対しても重い負担を強いることとなり、また小口決済手段としての利便性を損なうことにもなることから利用者の減少を招き、キャッシュレス社会の実現にも支障を与えかねないものと考える。

(3)論点３について

発行者においては、これまで申し上げたとおりセキュリティの高度化、モニタリングの強化、例えば１回当たり、1 か月当たりのチャージ上限額を定めるといったリスク低減措置など、不正利用防止策の強化に取り組んでいるところ。仮に本人確認等の規律を適用することした場合、先ほど申し上げたとおり、発行者の事務負担や費用負担の増大を招くこと、大多数の善良な利用者への重い負担を課すこととなり利便性も損なわれ、キャッシュレス社会への実現にも支障を与えかねないものと考える。

７．「高額電子移転可能型前払式支払手段」への対応案について

繰り返しになるが、金融庁において、前払式支払手段がマネロンに悪用された事例を具体的に把握・分析し、どのような方法がマネロンを防止するのに有効かどうか、個別・具体的に検討を行うとともに、提示されたような高額電子移転可能型前払式支払手段を発行する事業者を特定し、当該発行者の不正利用・マネロン防止への取組状況に関する業務実施計画を求め、各発行者の取組状況をモニタリング等により把握いただき、各社のマネロンリスクがどの程度あるのかどうかその実態を十分に把握・分析・評価した上で、本人確認等の規律の必要性について検討をお願いしたいと考える。

なお、本人確認を行うことが必要となった場合には、本人確認方法等についても、犯収法の取引時確認による方法に限定するのではなく、携帯電話不正利用防止法に基づく本人確認や犯収法の本人確認方法に準じた本人確認を行っている会員も存することから、このような方法も犯収法に準じた本人確認方法として法令上適正な方法として認めることやその他本人確認の規律として求める具体的な事項については、金融庁の事務ガイドライン等で定めるなど柔軟な対応をお願いする。

以上

2021 年 12 月 17 日

緊急アンケート調査結果

１．アンケートを送付したサーバ型・IC型の第三者型前払式支払手段
　発行者の会員数　138 社
　　うち回答があった会員　80 社

２．価値が電子的な方法で移転・譲渡できる前払式
　支払手段を発行している会員　32社
　　うち残高譲渡型を発行している会員　8社
　　うち番号通知型を発行している会員　11社
　　うち番号通知型に準するとされる
　　ブランドプリペイドカードを発行する会員　18社

3. 番号通知型、残高譲渡型の前払式支払手段の種類　70 種類
　　うち残高譲渡型　16 種類
　　番号通知型　15 種類
　　番号通知型に準するとされる
　　ブランドプリペイドカード　39 種類

４．チャージ上限額（支払可能金額の上限）

（１）残高譲渡型　（16 種類）

5万円以下	5万円超・10万円以下	10万円超・30万円以下	30万円超・50万円以下	50万円超・上限なし
7 種類	2 種類	2 種類	0 種類	5 種類

（２）番号通知型　（15 種類）

5万円以下	5万円超・10万円以下	10万円超・30万円以下	30万円超・50万円以下	50万円超・上限なし
7 種類	4 種類	2 種類	0 種類	2 種類

（３）ブランドプリペイド　（39 種類）

5万円以下	5万円超・10万円以下	10万円超・30万円以下	30万円超・50万円以下	50万円超・上限なし
9 種類	9 種類	10 種類	1 種類	10 種類

５．チャージ残高の分布状況

（１）残高譲渡型　（15 種類）

1万円以下	1万円超・10万円以下	10万円超・30万円以下	30万円超・50万円以下	50万円超
88.02%	10.90%	1.08%	0.00%	0.00%

（２）番号通知型　（11 種類）

1万円以下	1万円超・10万円以下	10万円超・30万円以下	30万円超・50万円以下	50万円超
81.85%	18.04%	0.09%	0.02%	0.00%

（３）ブランドプリペイド　（17 種類）

1万円以下	1万円超・10万円以下	10万円超・30万円以下	30万円超・50万円以下	50万円超
95.02%	4.38%	0.42%	0.17%	0.02%

6. 移転・譲渡状況の実額の分布（残高譲渡型）

1アカウントの1日あたりの平均額　（10種類）　4,841円
1アカウントの1月あたりの平均額　（10種類）　6,473円

７．移転・譲渡可能金額の制限（残高譲渡型）

	1回の上限額	1日の上限額	1月の上限額
1万円以下	7 種類	5 種類	2 種類
1万円超・5万円以下	2 種類	0 種類	0 種類
5万円超・10万円以下	2 種類	1 種類	1 種類
10万円超・50万円以下	1 種類	0 種類	1 種類
50万円超・制限なし	2 種類	8 種類	10 種類