

「リサーチペーパー」

コンビニエンスストアによる収納代行サービスの法的課題

公共政策大学院法政策コース

安藤 浩和

1. <u>コンビニエンスストアによる収納代行サービスの概要</u>	1
(1)はじめに	1
(2)収納代行サービスに関する取引の概要	2
2. <u>銀行の排他的業務</u>	3
(1)「預金の受入れ」	3
(2)「為替取引」	6
①「決済取引」と「為替取引」	
②「為替取引」とコンビニエンスストアによる収納代行サービス	
(3)システミックリスク	8
3. <u>コンビニエンスストアによる収納代行サービスは禁止されるべきか</u>	10
4. <u>「本人確認法」等との関係</u>	12
(1)コンビニエンスストア店舗における本人確認の必要性	12
(2)F A T F 勧告との関係	14
5. <u>おわりに</u>	15
参考文献等	17

1. コンビニエンスストアによる収納代行サービスの概要

(1)はじめに

近年コンビニエンスストア(以下、「コンビニ」とする。)の店舗において、公共料金などの支払いを収納機関の代わりに受付ける「収納代行」の取扱が広まってきている。収納代行サービスは1987年にセブンイレブンが東京電力と提携したことを皮切りに¹、ガス、水道料金等の支払いについても広まり、2003年からは地方自治法施行令²および国民健康保険法³の改正によって、地方税や国民健康保険料の納付まで可能となった。

また、コンビニ本部と収納機関の間の収納金やデータのとりまとめを行う「収納代行機関」を利用する場合には、法人に限らず個人事業主など小規模事業者も収納機関となることが可能となっている。

なお、通常「収納代行機関」という場合は、コンビニ自体も収納代行機関に含まれると考えるが、本稿では収納機関とコンビニの間にたって、収納金や収納データのとりまとめを行う機関を指すこととする。

コンビニによる収納代行の取扱科目の増大等により、取扱件数及び取扱額も大きなものとなってきており、2005年2月期の大手コンビニ4社⁴の取扱総件数は4億8,806万件、取扱高は4兆2,195億円にのぼっている⁵。一方、2004年の都市銀行の他行為替取扱高は5億8,786万件、1,388兆円となっている⁶。単純な比較はできないものの少なくとも取扱件数については、資金決済サービスについて考える際に、コンビニによる収納代行サービスの存在は無視できなくなっている。

このようにコンビニによる収納代行サービスは国民生活にとって馴染みの深いものとなっているが、従来こうした収納業務は銀行等の預金取扱金融機関を中心に行われていた。銀行等に対しては、銀行法を中心とした各種の法令に基づく規制が存在しているが、コンビニや収納代行機関は一般事業会社であり、収納代行業務についても特段の規制はなされておらず、今後何らかの規制が必要となるかについては検討を要する。

また、コンビニ加盟店や本部、収納代行機関の倒産・過失等により収納機関が当初の予定どおりに収納金を手に入れられないリスクを誰が負うべきか明らかでない。この他、収納代行業務が現金を用いない隔地者間の資金移動の方法として用いられているとすれば「為替取引」に該当し、銀行法に抵触する可能性があるが、この点についても現在のところ明確にされていない⁷。

¹ 金融財政事情(1994)参照。

² 地方自治法施行令 158 条の 2

³ 国民健康保険法 80 条の 2

⁴ セブンイレブンジャパン、ローソン、ファミリーマート、サークルKの4社。

⁵ 朝日新聞(2005 c)参照。

⁶ 全国銀行協会(2005)。

⁷ 岩原(2003)561・562頁。

上記のように、コンビニによる収納代行サービスに関してはいくつかの法的課題が存在するため、以下本稿ではそれらについて検討していきたい。

(2) 収納代行サービスに関する取引の概要

コンビニによる収納代行サービスの法的課題の検討の前に、その仕組みについて概観する。

コンビニ店舗における収納代行業を利用するためには、各コンビニ本部と直接契約する方法と、各コンビニと提携関係にある収納代行機関と契約する方法とがある。⁸

直接契約方式を採った場合、コンビニ各社と契約交渉を行う手間や、契約後もコンビニごとに資金や情報の管理を行う必要性が生じてしまう。このため一般的には、収納代行機関に各コンビニとの間の取りまとめ業務を依頼した方が、収納機関にとって効率的な場合が多いと考えられる。またコンビニにとっても、地方税の取扱に関して多数の自治体と個別の契約をすることなどは困難であり、こうした場合にはコンビニ側が収納代行機関の介在を求めることもある⁹。

よって、以下ではコンビニ本部及び収納代行機関を通じて収納機関に資金及び情報が到達する場合について述べていくこととする。

まず、収納機関が顧客に対して商品売上等に関する払込票を送付し、顧客等は払込票をコンビニ店舗に持参して現金で支払いを行う。

収納取扱店となるコンビニ店舗は払込票のバーコードをバーコードスキャナで読み取り、読み取った金額を現金で領収し、その後領収印を押印する。バーコードスキャナで読み取られた収納情報は各コンビニ本部に直ちに送信されるが、紙ベースの領収済み通知書についても本部へ送付される。

コンビニ本部は収納データを一日単位で取りまとめて速報データを作成し、収納代行機関に送付する。次に、当該速報データと収納取扱店から送付された領収済み通知書とを照合し、確報データを作成して収納代行機関に送付するとともに、領収済み通知書を保管する。その後確報データにかかる収納金を、収納代行機関の指定する金融機関へ振込みを行う。

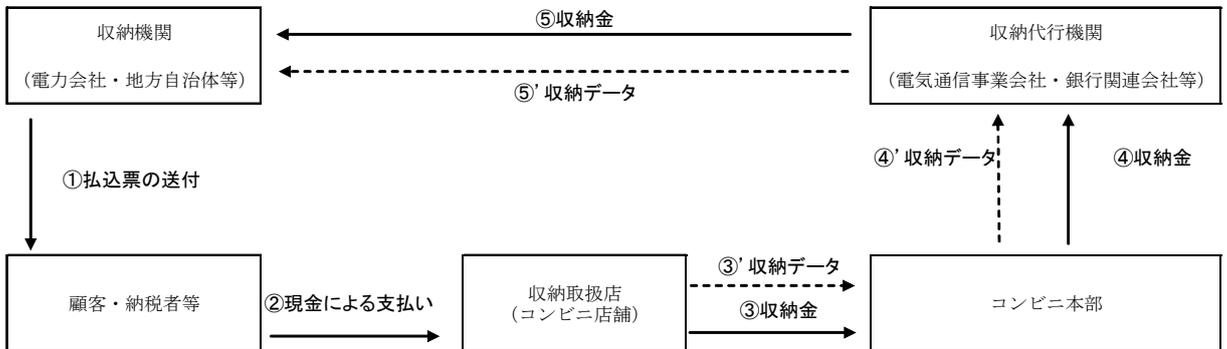
収納代行機関は、各コンビニ本部から送付のあった速報データを取りまとめて収納機関に送付する。その後、各コンビニ本部から送付される確報データとコンビニ本部から振り込まれた収納金の金額を照合し、結果が一致しない場合はその原因を究明するとともに所要の措置を講ずる。収納金の金額を確定した後、収納機関の指定する金融機関へ振り込み

⁸ 臼井(2004)28頁参照。その他、収納機関・コンビニ・収納代行機関の三者で契約締結する場合もある。

⁹ 千田(2004)39頁参照。

を行うことで収納代行業務は一巡する¹⁰。

収納代行業務の一例



2. 銀行の排他的業務

(1) 「預金の受入れ」

銀行法は、信用秩序の維持、預金者保護の確保、金融の円滑を図る等の観点から、金融機関の業務の健全かつ適切な運営を確保するため¹¹、他業禁止¹²などの業務規制、自己資本比率規制¹³などの財務規制等、数多くの規制を銀行に課している。そして、これらの規制の実効性を確保するために、金融庁による検査・監督が銀行等に対して行われている。その一方、「為替取引」と「預金又は定期積金の受入れ」の二つの業務に関しては、銀行業の免許を受けなければ営むことができないという、銀行の排他的業務である旨を銀行法等は定めている¹⁴。

コンビニによる収納代行サービスは、後述するように¹⁵、銀行法上の「為替取引」に該当すると考えられるが、為替取引は為替業者による受信行為と資金移動指図の実行行為から構成されている。この受信行為は、もう一つの銀行の排他的業務である「預金又は定期積金の受入れ」と重なる部分が大いと考えられる。このため、まず「預金又は定期積金の受入れ」がなぜ銀行の排他的業務されているのか確認し、コンビニによる収納代行サービスが「預金又は定期積金の受入れ」を行っていることになるのか検討する。

¹⁰ 茨城県(2006)、練馬区(2004)参照。

¹¹ 「この法律は、銀行の業務の公共性にかんがみ、信用を維持し、預金者等の保護を確保するとともに金融の円滑を図るため、銀行の業務の健全かつ適切な運営を期し、もって国民経済の健全な発展に資することを目的とする。」銀行法1条1項。

¹² 銀行法12条。

¹³ 銀行法14条の2。

¹⁴ 銀行法2条1項、2条2項各号、3条、4条1項及び出資法2条各項。

¹⁵ 2.(2)「為替取引」参照。

「出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律」（以下「出資法」とする。）は 2 条 1 項において、「業として預り金をするにつき他の法律に特別の規定のある者を除く外、何人も業として預り金をしてはならない。」としており、法律による特別の規定がない限り「預り金」をすることができないこととされている。

次に出資法は、2 条 2 項において、「預り金」とは、不特定かつ多数の者からの金銭の受入れであって、「預金、貯金又は定期積金の受入れ」及びこれらと同様の経済的性質を有するものをさすこととしている。

銀行法は 10 条 1 項において、銀行は「預金又は定期積金等の受入れ」ができると定めており、出資法 2 条 1 項の適用が除外されている。このような法律関係によって「預金の受入れ」は、銀行のみが営業できる排他的業務とされている。

このように出資法では、「預り金」とは、「預金」と同じ経済的性質を有するものであるとされているので、「預金」とは何かということを明らかにする必要がある。

「預金」という単語は出資法をはじめ複数の法律において使用されているものの、預金とは何かということを明確に定義した法律は存在しておらず、預金については元本保証のあるものという国民のコンセンサスが形成されている、との指摘が大蔵省時代の懇談会¹⁶でなされたり、「預金」の特徴として、不特定かつ多数のものを相手として行う営業であること、金銭の預入であること、元本保証があること、主として預け主の便宜のためになされるものであること、などがあるとされている¹⁷にとどまる。

このため、「預金」を一元的に定義することはできないし、定義することに意味はなく、「預金」にあたるかの否かの判断は、一元的に行うのではなく、場面ごとに合目的、相対的に行うべきであるとの指摘もあり¹⁸、コンビニによる収納代行に関する取引において「預金」が発生しているのかどうかは、結局、出資法との関係で論じていくしかないと考えられる。

出資法のいう「預金の受入れ」を経済的性質から見た場合、預金の受入れとは、元本の返還を約する金銭の受入れで、価値ないし価額の保管の目的をもって主として預け人の便宜のためにおこなわれるものであるとされている¹⁹。

また、出資法 2 条が不特定かつ多数のものからの預り金を禁止する目的について最高裁は、一般大衆の財産を保護することと、社会の信用制度ないし経済秩序を維持するため

16 「預金を考える懇談会」（1995） 金融制度調査会長の懇談会として発足。

17 小山(2004)123・124 頁。

18 高月(1995(上))28・29 頁参照。

19 田宮(1954)3 頁。

あるとしている²⁰。

コンビニによる収納代行に関する取引にあてはめると、たとえそれが短期間であるとしても²¹、コンビニ店舗において顧客から支払いを受けた収納金は収納機関のために、コンビニ又は収納代行機関が預かっていると考えることができる。

収納代行機関が保有する収納金については、分別管理された収納代行機関名義の銀行預金口座に一時保管した後、収納代行機関が受取るべき手数料を差引いて、所定の期日に収納機関に送金する仕組みがとられている例があるようである²²。顧客が支払った収納金から手数料を差し引いた部分が、収納機関のために保管する「元本」であると考えれば、コンビニ又は収納代行機関が保管する収納金は、「元本の返還を約する金銭の受入れで、価値ないし価額の保管の目的をもって主として預け人の便宜のためにおこなわれるもの」に該当するおそれがある。

また、大企業に限らず、中小企業や個人事業主まで収納機関となって、コンビニによる代行収納サービスを活用できるようになっている現状を考えると、コンビニや収納代行機関のおこなう収納金の保管が「不特定かつ多数の者からの金銭の受入れ」に該当するおそれもある。

なお、出資法制定に際して、出資法第 2 条 2 項の「不特定かつ多数のもの」という要件に関しては慎重に判断するべきである旨の附帯決議がなされているが²³、具体的に何らかの制限を課しているものともいえない。

このため、出資法上の「預り金」について明確な定義ができないのであれば、コンビニ及び収納代行機関が保管する収納金は、が出資法上の「預り金」に該当するおそれがあると考えられる。この場合、コンビニによる代行収納サービスは、「為替取引」に該当するか

²⁰ 「預金の受入等の受信業務は、それが一般大衆を目的とするときは、その一般大衆から財貨を受託することになるのであるから極めて公共的色彩が強く、したがって、その契約の履行には確乎たる保障がなければならないとともに、その業務がひとたび破綻をきたすようなことがあれば、与信者たる一般大衆に不測の損害を及ぼすばかりでなく、ひいてはこれら大衆と取引関係に立つ者にまでつぎつぎに被害を拡大して、社会の信用制度と経済秩序を攪乱するおそれがあり、これを自由に放任することは、預金等を為さんとする一般大衆の地位を保護し、社会の信用制度と経済秩序の維持と発展を図る上に適当でないので、既に銀行法等他の法律によつて、免許ないし認可を受けた金融機関等のみに行わせ、それ以外の者がこれを営むことを禁止している」のであるが、なおこの禁止の趣旨を徹底させるため、本法二条で、預金の受入等の禁止の範囲を明確にして、他の法律に特別の規定のある者を除く外、何人も業としてこれを行なつてはならないと定め、同一条で、その違反者に対しては刑罰を科することにしたものであると解される。」最判昭和 36 年 4 月 26 日(刑集 15 卷 4 号 732 頁)。

²¹ 横浜市の市税納入に関する場合、コンビニ店舗で納税者が支払ってから、7～10 営業日後に自治体口座に入金される。千田(2004)48・49 頁参照。

²² ウェルネット(2006)16 頁。

²³ 「第二条第二項の不特定且つ多数の者という中には、株主といえども特定できるものはこれを包含しない趣旨であるから、本条の運用に当つては、不当に検察権を発動することのないよう、十分に慎重適切を期せられたい。」衆議院大蔵委員会 昭和 29 年 5 月 20 日

どうか検討する以前に、出資法及び銀行法に触れるおそれがあることとなる。

(2) 「為替取引」

① 「決済取引」と「為替取引」

上記のように、コンビニによる収納代行サービスは出資法に触れるおそれはあるが、次に銀行法上の「為替取引」に該当するかどうか検討する。

コンビニによる収納代行サービスを利用することにより、顧客等は収納機関に対する債務を消滅させることができる。

「決済」とは何かということについては明確な定義があるわけではないが、昭和 63 年のエレクトロバンキング専門委員会²⁴の中間報告²⁵では、「一般に決済とは、売買取引及び金融取引における貸借関係を終えることであるといわれている」とし、「決済機能とは、こうした当事者間の金銭債権・債務の清算を第三者が業として仲介する機能である。」としている。これによると、コンビニによる収納代行に関する取引は、決済取引もしくは決済取引の一部であるといえる。

次に、決済取引に関連して論じられるものとして「為替取引」がある。

「為替取引」に関しても、法律等において明確な定義がなされているわけではないが、上記エレクトロバンキング専門委員会の中間報告では「為替取引とは、隔地者間において直接現金を送金することなく、資金授受の目的を達成することであるとされている。」としている。

最高裁は「為替取引」について、いわゆる「地下銀行」²⁶の取締り事案に関連して、「銀行法 2 条 2 項 2 号は、それを行う営業が銀行業に当たる行為の一つとして「為替取引を行うこと」を掲げているところ、同号にいう「為替取引を行うこと」とは、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解するのが相当である。」²⁷とした。

²⁴ 金融業務をめぐる情報技術革新の進展が金融業務のありかたを大きく変化させる可能性があることから、金融機械化をめぐる諸問題の検討を行うため、1987 年 1 月に、金融制度調査会(大蔵省の審議会)の下に設置された。

²⁵ 「電子資金取引について」1988 年 6 月 9 日に金融制度調査会へ提出。金融制度等調査会(1988)参照。

²⁶ 「地下銀行とは、正規の海外送金システムでは旅券等で本人確認を求められるため海外へ送金しにくい不法滞在者等が、不法就労賃金や不法収益金を本国へ送金する送金代行業である。」佐々木・伊藤(2002)53 頁。

²⁷ 最決平成 13 年 3 月 12 日(刑集 55 卷 2 号 97 頁)

本決定に関する事実の概要は、被告人らが業務として、日本国内の送金依頼人らから外国にいる受取人らへの送金の依頼を受け、送金資金として日本通貨を受領した上で、直接現金を同外国に輸送せずに、同外国国在住の共犯者に対してファクシミリで送金依頼人の氏名、送金受任額、送金先銀行口座等を連絡して支払方を指図し、同外国内の被告会社に

これによると銀行法上の「為替取引」とは、「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」ということになる。

ただし、「為替取引」をこのように解した場合、その射程はかなり広範囲に及ぶと考えられる²⁸。

決済と為替取引とは、たとえば銀行振込によって債務の弁済を行う場合など、重なる部分が多いが、為替取引には金銭債権・債務の清算を目的としない資金の授受である単なる送金を目的とするものが含まれる。

他方、為替取引には必ず資金の移動を伴うが、決済には資金移動を伴わない金銭債権・債務の相殺といった方法が含まれるという点で違いも見受けられる²⁹。

②「為替取引」とコンビニエンスストアによる収納代行サービス

決済については、基本的に当事者間の相対契約であるから基本的に自由に行う事ができると考えられる³⁰。一方、「為替取引」は、銀行法 2 条 2 項 2 号において為替取引を行う営業は銀行業に該当するとされ、銀行法 4 条 1 項において銀行業は内閣総理大臣の免許を受けたものでなければ営業できないこととされている。そして、免許を受けずに銀行業を営んだものには、3 年以下の懲役もしくは 300 万円以下の罰金が課され、またはそれらが併科されることとなる³¹。つまり、為替取引を営業として行う場合には、内閣総理大臣から銀行業の免許を得る必要がある。

コンビニによる収納代行に関する取引は、コンビニ店舗で顧客等が現金による支払いをなした後、直接現金を輸送せずにコンビニや収納代行機関の預金口座を介在させて、収納機関に資金を移動させているため、「為替取引」に該当すると考えられる。

このように考えた場合、コンビニや収納代行機関は銀行業の免許を受けていないため、銀行法に違反したとして処罰されるおそれがある。

なお、銀行法上「為替取引」を排他的固有業務とする一方で、「国、地方公共団体、会社等の金銭の収納その他金銭にかかる事務の取扱い」³²をいわゆる付随業務としており、当該付随行為には各種出納業務が包含されていることからすると、収納代行業務は付随業務に

帰属する銀行口座の資金を用いて送金依頼人の指定する受取人名義の銀行口座等に送金受任額相当額を同外国通貨で入金させた、というものであった。

²⁸ なお、上記「脚注 28」の事案では、外国へ資金を移動させる手段として正規の銀行を利用しており、これ自体に違法性はなく、顧客からの送金依頼に関する情報をファクシミリを使って外国に送信することも違法性が問われるものでないとしても、両者を一体として考えると「隔地者間で直接現金を輸送せずに資金を移動」したこととなり、銀行法に定める「為替取引を行うこと」にあたりと判断された。

²⁹ 小山(2004)155 頁参照。

³⁰ 金融制度等調査会(1988) 週刊金融財政事情 昭和 63 年 6 月 13 日号 82 頁。

³¹ 銀行法 61 条。なお、64 条 1 項 3 号には法人を処罰する、いわゆる両罰規定がおかれている。

³² 銀行法 10 条 2 項 9 号。

とどまり固有業務である「為替取引」には該当しないと解されること等から、収納代行業務は「為替取引」に該当しないと整理することが可能であるとの指摘³³がある。

銀行が行うことができる業務は原則として、銀行法 10 条 1 項各号に定められる固有業務³⁴と、銀行法 10 条 2 項各号に定められる付随業務に限られている³⁵。この付随業務は銀行の固有業務に伴って当然に生ずる業務であるとされている³⁶。「国、地方公共団体、会社等の金銭の収納その他金銭にかかる事務の取扱い」は付随業務であるとされているが、当該業務には、税金や各種公共料金の自動振替や、社債等元利金の支払事務が含まれており³⁷、こうした業務は銀行の排他的固有業務である「為替取引」と重なる部分がある。このように、銀行の固有業務と付随業務が明確に区分できるとは限らない³⁸。

このため、「金銭の収納その他金銭にかかる事務の取扱い」が銀行の排他的固有業務ではなく、付随業務であるとされているからといって、銀行業の免許を得てない一般事業会社が営むことができるとは必ずしも限らない。コンビニ等における収納代行取引についても、銀行法上の付随業務に該当するとして、それが「為替取引」にあたらないと即断することはできないと考えられる³⁹。

為替業務がなぜ銀行の排他的業務とされているのかについては、銀行制度の沿革上の理由に加え、為替取引を行う際には信用関係が発生することが理由にあげられている。信用関係が発生するならば、為替取引を行うものに十分な信頼がなければ利用者は不安定な状況に置かれ、保護に欠けることとなるため、銀行の信用機能を信頼し、これに委ねることとしたためであるとの指摘がなされる⁴⁰。

また、為替取引には、為替業者による受信行為の他に、資金移動指図の実行行為がある。このため、為替取引が銀行の排他的業務とされているとされることの意義は、資金移動サービス提供者の信用リスクを原因とする利用者の損失を防ぐことの他に、資金移動サービス提供者が適切に資金移動を執行し、資金移動システムが円滑に機能するように図ったことにあるともされている。

(3) システミックリスク

「決済取引」と「為替取引」、「預金の受入れ」とはそれぞれ重なる部分が多いため、現

³³ 藤池(2002)20・21 頁。

³⁴ 「預金または定期積金等の受入れ」「資金の貸付け又は手形の割引」「為替取引」の 3 つの業務。

³⁵ 銀行法 12 条。

³⁶ 小山(2004)117 頁。

³⁷ 小山(2004)196 頁。

³⁸ 出納事務に関して、受取った現金をそのまま出納先企業等に輸送する場合であればともかく、銀行口座等を利用して資金移動を行った場合は「為替取引」に抵触しうる。

³⁹ 岩原(2003)572・573 頁参照。

⁴⁰ 小山(2004)152 頁参照。

在我が国においては、資金移動サービスの大部分は銀行によって提供されている。

個人や一般企業は取引代金等の決済を、法貨として強制通用力の付与されている日本銀行券⁴¹で行うこともできるが、大口取引の場合は現金の運搬などの費用がかさむため、取引銀行に対して自分の預金口座から相手預金口座に振り替えるよう指図することにより資金を渡すことが多い。この場合に決済機能を果たしているのは民間銀行の債務である銀行預金である。銀行預金は決済手段となつて、貨幣の機能⁴²を備え、民間銀行の預金は日本銀行券と同等の信用力を有していることとなる⁴³。しかしながら、銀行の破たんが頻発するような状況であれば、銀行預金がこうした信用力をもちつつ、決済手段となることは困難であろう。

また、我が国では銀行間の資金決済を行う仕組みとして、民間が運営する集中決済制度が設けられている。内国為替制度、外国為替円決済制度、手形交換制度の三つがその代表例であり、参加者は銀行等の預金受入れ金融機関に限定されている。集中決済を行った後の最終的な差額の決済については、銀行等が日本銀行に開設している当座預金口座を通じて行われている。そして、「日銀ネット」は日本銀行が運営する決済システムであり、上記の集中決済制度の差額決済や、短期金融市場取引、国債取引等にかかわる資金決済を、銀行等の日銀当座預金口座を通じて行っている⁴⁴。

日本銀行の当座預金保有資格や日銀ネットへの参加資格は、原則として銀行や証券会社などの資金決済や証券決済の主要な担い手に限られている⁴⁵。

現代の経済においては、膨大な件数の資金決済が行われており、ある資金の受取りを見合いに他の支払いが行われるというように複雑に絡み合っているため、ある決済システムに参加している金融機関が、経営破たん等によって、資金の受払いができなくなると、それをあてにしていた他の金融機関も次々に決済ができなくなる可能性がある。また、ある金融機関や特定の決済システムにおいて資金の受払ができなくなった場合、他の決済システムやそれらを構成要素とする決済システム全体、あるいは金融システムに対する信頼が失われることが考えられる。このように、ある決済システムに参加する個別の金融機関や特定の決済システムにおける問題が、決済不能の連鎖や信認の低下を通じて、他の決済シ

41 「(略)日本銀行が発行する銀行券(以下「日本銀行券」という。)は、法貨として無制限に通用する。」日本銀行法 46 条 2 項。

42 貨幣は「交換手段」、「価値保蔵」、「価値尺度」という互いに密接する 3 つの機能を備えている。池尾編(2004)236・237 頁参照。

43 個別銀行の信用リスク等に応じて、異なる銀行間の預金通貨について交換レートを設定することも考えられるが、資金決済等に関するコストが大きくなる。

44 中島・宿輪(2005)264 頁、日本銀行金融研究所(2004)75 頁参照。

45 「日本銀行の当座預金取引または貸出取引の相手方に関する選定基準」

<http://www.boj.or.jp/type/law/torihiki/touyo01.htm> なお、中央銀行当座預金口座の保有者や内国為替制度への参加者を一定のものに限ること自体については様々な議論がある。嶋(2006)27・28 頁、岩原(2003)547 頁 等。

システムや、決済システム全体、あるいは経済社会全体に影響を及ぼすおそれがあり、こうしたリスクはシステミックリスクと表現されている⁴⁶。

資金移動システムが円滑に機能し、国民経済の発展に資するためには、上記のシステミックリスクの発生が回避されなければならない。そのためには、資金決済システムの係わる銀行等については、倒産リスクが低く抑えられていることと共に、一定の事務処理能力を保有していることが求められる。

以上より、銀行法が預金の受入れや為替取引を銀行の排他的業務とするのは、銀行の信用リスクを低く抑えて資金の送り手と受け手双方の保護し、民間銀行の預金通貨の信認を維持しつつ、資金決済システムを円滑に機能させ、システミックリスクの発生を回避すること等を目的としていると考えられる。

3. コンビニエンスストアによる収納代行サービスは禁止されるべきか

「為替取引」は銀行の排他的業務とされているため、「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」は銀行にしか行えないことになる。

しかし現実には、クレジットカードやトラベラーズチェック、インターネット・エスクロー⁴⁷に関する事業が行われており、「為替業務」に該当する可能性のある資金移動サービスが数多く提供されており、多くの便益をもたらしている。

こうした資金移動サービスについて、「参入規制に訴えるのではなく、一般的な私法上のルールや安全性に関する監督法的ルールの下で実現されるべきであろう。電気・通信技術の発展により資金移動サービスの可能性は大きく広がっており、銀行以外のいろいろな主体が参入して競争することが望ましいからである。」⁴⁸として、銀行にしか行えないとする規制は必ずしも適切ではないとの指摘がある。

コンビニによる収納代行サービスも、「預金の受入れ」もしくは「為替取引」の規制に抵触するおそれがあると考えられる。しかし、コンビニによる収納代行サービスは国民にとって既に馴染み深いものとなっており、銀行法等が「預金の受入れ」と「為替取引」を銀行の排他的業務とした趣旨を踏まえつつ、上記の指摘に従って銀行以外のものが一定の規制の下で行うことが適切かどうかは検討する余地があると考えられる。

その一方、銀行以外のものの提供する資金移動サービスに関しては、サービス提供者の倒産リスク対策や資金移動サービスが適切に執行されるための規制がかかっていないとい

⁴⁶ 日本銀行金融研究所編(2004)89頁参照。

⁴⁷ 電子商取引において売主が商品の引渡しを完了するまで買主の支払うべき代金をエスクローエージェントが預かるとともに売主への支払いを保証するサービス。堀・六川・藤池(2001)29頁参照。

⁴⁸ 岩原(2003)574頁。

う問題点も存在している⁴⁹。

このため上記の問題点も踏まえつつ、コンビニの収納代行サービスに関してどのような規制を行うべきなのか以下で検討する。

通常の収納委託契約では、コンビニ店舗が取扱った収納金は各コンビニ本部が責任を持って収納機関に入金することとなっており、収納代行機関を介在させた場合は、収納代行機関と収納機関との契約の中で、コンビニ本部が収納金を入金できないときは収納代行機関が収納機関に責任をもって入金することになっている模様である⁵⁰。

収納金については、上記のようにコンビニ及び収納代行機関によって一応の保証がなされているようである。しかし、収納金が収納機関に到達する前に、コンビニ及び収納代行機関が破たんし、一般債権者への弁済等に収納金も充てられるような事態が発生した場合には、収納機関は収納金を予定通りに受け取れなくリスクが発生する。

このため、金銭信託を利用して収納金を収納代行機関の資産と分別管理して保全するスキーム⁵¹や、国民年金保険料納付に関して、コンビニの倒産等によって年金加入者から収納済の保険料納付を行えない場合に国に対して履行保証をなす業務⁵²など存在している。

なお、明示の信託契約がない場合でも、公共工事の前払金に関する例⁵³のように、収納機関を受益者、コンビニ及び収納代行機関を受託者とする信託関係が成立する余地が考えられなくはない⁵⁴。しかし、コンビニや収納代行機関において、分別管理のあり方など収納金の管理方法が一般的に定まっているわけではなく、どのような管理をなすべきかについて関係者の認識が一致しているとも考えられない。このため、コンビニの収納金に関して信託関係の成立を認めて、コンビニや収納代行機関が破たんした際に収納機関の保護を図ることはできないと思われる⁵⁵。

このように、コンビニや収納代行機関が破たんした場合には、収納機関は収納金の回収に関連して、何らかの被害を受ける可能性がある。

しかし、コンビニや収納代行機関が破たんしたとしても、銀行の預金通貨に類するものを自ら発行しているわけではなく、日銀ネットを中心とする銀行間の決済システムに参加しているわけでもないため、システムリスクは発生しないと思われる。

また、そもそも破たんするようなコンビニや収納代行機関との取引を選択した収納機関

⁴⁹ 岩原(2003)573頁。

⁵⁰ 千田(2004)36頁参照。

⁵¹ りそな銀行(2006)参照。大阪府がコンビニでの自動車税納税に関して利用し、収納代行機関を委託者、収納機関を受益者、銀行を受託者としている。

⁵² 日本興亜損保(2004)参照。

⁵³ 最判平成14年1月17日(民集第56巻1号20頁)。公共工事の請負者が、保証事業会社の保証の下に地方公共団体から支払を受けた前払金について、地方公共団体と請負者との間の信託契約の成立が認められた事例。

⁵⁴ 弥永(2004)196頁参照。

⁵⁵ 河上(2006)77頁参照。

に責任があるようにも思われる。

コンビニによる収納代行サービスの業務方法を見てみても、店頭で支払われた金額をそのまま収納機関へ移動させるサービスであり、資金の貸付や立替は行っていないこと、基本的に収納金は比較的短期間のうちに収納機関の口座へ移されること⁵⁶等を考えると、銀行と同等の業務管理能力が要求されると思われぬ。

このため、銀行に対するものと同じの厳しい規制が、コンビニによる収納代行サービスに関して必要とされるとは考えられない。

その他の論点として、収納金が予定通りに収納金に到達しなかった場合に、コンビニ店舗で支払いをした顧客が再度支払う責任があるのか、収納機関がそのリスクを負うべきなのか明確に決まっているわけではないということがある。

収納機関によっては、コンビニ店舗等で支払った以降の決済リスクは顧客には負わせない旨を約款に規定している例⁵⁷があるが、収納機関と顧客の間では何のとりきめもされていないことのほうが多いと思われる。

コンビニによる収納代行サービスは、収納機関が自らの債権の回収の便宜を図るため、コンビニや収納代行機関との間で事務委託契約等を結ぶもの⁵⁸であり、支払いを行う顧客等がコンビニとの間で、何らかの明示的などりきめをした上で支払いをなしているわけではない。また、コンビニによる収納代行サービスが国民の間で広く活用されている状況等も勘案すると、消費者保護的な規制として、コンビニ店舗で支払った以降の決済リスクは顧客には負わせない旨を立法することは考えうる。

以上より、コンビニによる収納代行サービスは「為替取引」に該当し、現行法制下では銀行業の免許をうける必要があると考えられる。しかし、銀行法が排他的業務を定めた理由を考えると、コンビニによる収納代行サービスに関して、銀行に対するものと同じの厳しい規制までもが必要であるとは考えられない。このため、新規立法等により、銀行に対する規制よりも緩やかな規制を課した上で、コンビニによる収納代行サービスを銀行業の免許がなくても展開できるようにすることが、国民の利便にも資することとなると考えられる。

4. 「本人確認法」等との関係

(1) コンビニエンスストア店舗における本人確認の必要性

金融機関等による顧客等の本人確認等及び預金口座等の不正な利用の防止に関する法律

⁵⁶ 横浜市の市税納入に関する場合、コンビニ店舗で納税者が支払ってから、7～10 営業日後に自治体口座に入金される。千田(2004)48・49 頁参照。

⁵⁷ 東京電力(2006)「電気供給約款 平成 18 年 4 月 1 日実施」35・36 頁。

⁵⁸ ウェルネット(2006)18 頁。

(以下「本人確認法」とする)及び同法施行令によって、顧客との間で預貯金契約の締結や 200 万円以上の大口現金取引を行う際に、当該顧客の本人特定事項⁵⁹を確認し、その記録を作成・保存すること及び取引の記録を作成し保存することが金融機関等に対して義務付けられている。

現在コンビニが使用しているバーコード対応の P O S システムは構造上 99 万 9,999 円までのデータが読取り可能になっており、収納事務に関してもシステム上はこの範囲で受け付け可能であるが、コンビニ店舗等によるミスが発生した場合にコンビニに損害が発生することや、防犯上の理由から取扱金額の上限を 30 万円としていく方針のようである⁶⁰。

このため、現状⁶¹ではコンビニ店舗における現金収納(原則 30 万円以下)が本人確認法(200 万円を超えるもの)に抵触する可能性はない。しかし、F A T F⁶²勧告実施の一環として、送金時の本人確認を強化するため本人確認法施行令及び規則の改正が平成 2006 年 9 月行われた。その結果、「為替取引等を伴う現金の受払いをする取引で 10 万円を超えるもの」についても本人確認の対象に追加され、2007 年 1 月から実施されることとなった。このため、10 万円を超える現金の収納業務について、コンビニにおいても本人確認義務が課されないのかが問題となる。

この点について金融庁⁶³は、金融機関における窓口収納は「金融機関等の窓口における支払人(顧客等)からの現金の収納は、当該金融機関等による受取人の口座への資金の移動を伴うものであることから、施行令第 3 条第 1 項第 21 号に掲げる「現金の受払いをする取引で為替取引等を伴うもの」にあたるものと解されます。」として、金融機関窓口における現金収納は為替取引に該当するとした上で、「本人確認法はそもそも金融機関等を対象としており、今回の施行令改正の契機となった F A T F 勧告においても金融機関を対象としているため、今回の措置も金融機関等を対象とすることとしています。」として、コンビニによる収納代行に関する取引は本人確認法の対象外であるとしている。

銀行等における 200 万円以下の現金の引出しは本人確認の対象とされていないため、200 万円以下の現金を、本人確認なしに銀行等から引出すことは可能である。その後、コンビニの収納事務を利用することができれば、10 万円を超える現金収納であっても本人確認はなされない。

一方、今回の政令改正施行後に、同じ取引を金融機関において行う場合は本人確認が必要とされることとなる。その結果、ATM 等において 10 万円を超える現金による振込等ができなくなり、窓口での対応が必要となり、銀行等の混雑が現在よりも更に激しくなると

⁵⁹ 自然人は氏名、住居及び生年月日、法人は名称及び本店又は主たる事務所の所在地。

⁶⁰ 朝日新聞(2005a)、千田(2004)42・43 頁参照。

⁶¹ 2006 年 12 月時点。

⁶² Financial Action Task Force on Money Laundering 資金洗浄対策とテロ資金対策のために、基準を設定し、対策を発展させる国際的な政府間組織。

⁶³ 金融庁(2006)の別紙 1「コメントの概要とコメントに対する金融庁の考え方」4 頁。

考えられる。このため、好きな時間にほとんど待ち時間なく支払いを行うことができるコンビニ収納に対するニーズは高まり、その利用は更に増加することになると考えられる。

(2) F A T F 勧告との関係

金融庁は上記のように、「F A T F 勧告においても金融機関を対象としている」ためコンビニ収納は本人確認法の対象外としているが、この点についても今後問題が生じうると考える。

今回の政令改正は、2001年に発生した米国同時多発テロを契機として制定された「テロ資金供与に関する特別勧告」（「テロ特別勧告」）⁶⁴等⁶⁵に基づいてなされたものである。テロ特別勧告の「VII. Wire transfers」において、送金業者を含む金融機関に対して、電信送金に関して資金の出し手(originator)の情報を記録することを義務付けている⁶⁶。

「40の勧告」⁶⁷において、送金(The transfer of money or value.)や他人のために現金又は流動性を有する証券の保護預り及び管理(Safekeeping and administration of cash or liquid securities on behalf of other persons.)する業務を営むものも「金融機関」であると定義されている。なお、送金業務には、代替的送金システムなど、非公式に存在する金銭・価値の送付システム・ネットワークを通じた送金まで含むこととされている⁶⁸。

コンビニによる収納代行に関する取引は、受取った金銭を預金債権に変換して収納機関まで移動させていることや、他人のために現金を管理しているという性格は否めない。このため、コンビニや収納代行機関は、F A T F 勧告上では「金融機関」と位置づけられる可能性が高いと考える。

これらの点からは、金融庁がF A T F 勧告は金融機関が対象であるとして、コンビニ収納に関して本人確認法の対象外であるとしていることには疑問がある。

なお、「40の勧告」において、資金洗浄活動が起こるリスクがほとんどないような、限られた範囲で金融活動が行われる場合には資金洗浄対策を講じないことができる⁶⁹、とされている。このため、今までコンビニ収納業務についてF A T F 勧告の対象外としていたとしても、それが直ちに勧告に反するとは言えないであろう。しかしながら、コンビニ収納が

⁶⁴ FATF(2001)。

⁶⁵ 「特別勧告VII 解釈ノート」FATF(2003 c)。

⁶⁶ 「Countries should take measures to require financial institutions, including money remitters, to include accurate and meaningful originator information (name, address and account number) on funds transfers and related messages that are sent, and the information should remain with the transfer or related message through the payment chain.」

⁶⁷FATF(2003 a)。

⁶⁸ FATF(2003 a)13 頁脚注 8、FATF(2001)「VI Alternative remittance」、FATF(2003 b) 参照。

⁶⁹ FATF(2003 a)14 頁。

国民生活上も多数利用されていることや、10万円を超える収納については本人確認の抜け穴になることを考えれば、今後の利用状況によっては、F A T F 勧告に抵触する事態も発生しうると考える。

以上のように、コンビニによる収納代行に関する取引についても、10万円を超えるものについては、本人確認義務を課さなければ本人確認法の潜脱を許すこととなりかねないことや、本人確認法制定及び施行令改正の契機となったF A T F 勧告の趣旨、銀行等との競争条件の均衡等を考慮した場合、コンビニ等についても一種の「金融機関」であることを明確にし、その上で本人確認義務を課すべきことになると考える。

その他、マネーロンダリング対策をめぐる取組として、コンビニや収納代行機関に対しても「疑わしい取引」に関する届出義務⁷⁰を、コンビニ店舗における本人確認義務と合わせて課していくべきであろう。

5. おわりに

以上、コンビニによる収納代行サービスに関する法的課題を検討してきたが、その内いくつかの課題については、立法等による対応を行うべきであることが確認された。

この中でもっとも問題となるのは、銀行法上の「為替取引」や出資法上の「預り金」に抵触して、刑事罰を課されるおそれがあることであると考えられる⁷¹。

「為替取引」や「預り金」の定義は幅広く解釈することが可能であり、「地下銀行」や詐欺的商法の取締りに関しては有効であるが、その一方でコンビニによる代行収納など、銀行以外のものによる決済サービスの発展を妨げている面がある⁷²。

この点について解決を図るためには、新規立法により、一定の決済サービスの提供者の範囲を特定した上で、それらのものについては銀行法や出資法の適用が除外されることを明確にするしかない。

また、コンビニや収納代行機関の破たんにより収納金を受け取れなくリスクは、そのような業者を選んだ収納機関が負うべきであると考えるが、収納機関の範囲が小規模事業者にまで広まってきていることや、コンビニ店舗における支払いサービスが国民に広く利用

⁷⁰ 「組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制に関する法律」54条以下及び、「疑わしい取引の届出に関する政令」参照。

⁷¹ なお、国民健康保険法では、金融機関以外の私人が保険料徴収事務の委託ができることが定められているが、この委託事務に関して銀行法等の適用が除外されているかどうかについては触れられていない。国民健康保険法80条の2及び国民健康保険法施行令29条の9 2項参照。

⁷² 現行銀行法において地下銀行取締を行うとすると、決済ビジネス成長機会を奪う副作用がある旨を指摘がある。久保田(2003)191頁参照。

されていることを考えると、消費者保護の側面を重視した、コンビニや収納代行機関に対する一定の規制が必要となると考える。

まず、収納金を預かるコンビニや収納代行機関の破たんが相次ぐようであれば、収納機関のみならず、コンビニ店舗で支払いを行う顧客等にも不便を与えることとなるため、コンビニや収納代行機関は一定の財務基盤を有することが要請されるであろう。その他、収納金の分別管理を行うことや、破たんした場合は収納機関が収納金を受取れないリスクが存在することを、収納機関との契約締結時に説明することが必要であると考えます。

その他、コンビニ店舗で支払いを行う顧客等に関する膨大な情報が取得されることとなるため、適切な顧客情報の管理⁷³や、収納業務に関して得た顧客情報を、顧客の同意を得ない限り収納業務以外のために利用できないこと等を定める必要があるであろう。

本人確認法との関係では、コンビニによる収納代行がマネーロンダリング対策の抜け穴となるおそれを指摘した。コンビニ収納に限らず、新しい決済サービスに関しても、マネーロンダリングや地下銀行の抜け穴が生じないように対応していくべきである。

本稿では主にコンビニによる収納代行サービスについて検討したが、その他にも多種多様な決済サービスが提供されつつある。

このため、コンビニによる収納サービスを含めて、決済に係る事業者について一定の要件を満たすものについては、「決済サービス業」としての登録を行うことなどを条件として、銀行法や出資法の適用がないことを法律によって明確にし、国民に便益をもたらす、新しい決済サービスが発展していくことを促すことが必要であると考え⁷⁴。

以 上

⁷³ 既にコンビニ店舗において収納票の紛失等が発生している。朝日新聞(2005b)参照。

⁷⁴ 岩原(2003)573～575頁、久保田(2003)194頁以下等において、決済サービスを対象とする立法の必要性が主張されている。

参考文献等

- 池尾和人編(2004)『エコノミクス 入門 金融論』ダイヤモンド社 2004年7月
岩原紳作
- (1995)「銀行の決済機能と為替業務の排他性」 落合・江頭・山下編『現代企業立法の軌跡と展望：鴻常夫先生古稀記念』商事法務研究会 1995年7月
- (1996)「電子資金移動(EFT)および振込・振替取引に関する立法の必要性(1)～(10)」ジュリスト 1083～1087号、1089号、1090号、1092号～1094号
- (1988・1989)「電子資金取引に関する法性整備の必要性と課題－金融制度調査会エレクトロバンキング専門委員会中間報告をめぐって 第1回～第5回」金融法務事情 1203号、1204号、1206号、1210号、1211号
- (2003)『電子決済と法』有斐閣 2003年10月
- 白井一浩(2004)「東京都における自動車税コンビニ収納の導入～その経緯と仕組みについて」税 2004年8月号
- 河上正二(2006)「信託契約の成立について－最高裁平成14.1.17判決をめぐって－」東北信託法研究会[編]『革期における信託法』トラス60 2006年2月
- 久保田隆
- (2003)『資金決済システムの法的課題』国際書院 2003年6月
- (2005)「講演録 決済システム改革とリーガルリスク」早稲田法学 81巻1号
- 小山嘉昭(2004)『詳解 銀行法』金融財政事情研究会 2004年6月
- 佐々木史朗・伊藤亮吉(2002)「銀行法二条二項二号の「為替取引を行うこと」」判例タイムズ 1085号
- 嶋拓哉(2006)「決済システムをめぐる独占禁止法上の一考察」金融法務事情 1765号
- 杉浦宣彦(2005)「電子決済システムの導入と為替の法的概念の再検討」法学新報 111巻9・10号
- 高月昭年(1995)「預金とは何か(上)・(下)」金融財政事情 1995年1月23・30日号
- (2003)「決済サービスの高度化と銀行法(上)・(下)」国際金融 1064・1067号
- 田宮重男(1954)「出資の受入、預り金及び金利等の取締等に関する法律の解説」金融法務事情 39号
- 千田満(2004)「コンビニ納税導入に向けた横浜市の取組み～準備段階から手続き、実施後の課題まで」税 2004年8月号
- 中島真志・宿輪純一(2005)『決済システムのすべて(第2版)』東洋経済新報社 2005年3月
- 西原寛一(1968)『金融法』有斐閣 1968年5月
- 藤池智則(2002)「事業会社による決済サービスにかかる公法上の規制の検討」金融法務事情 1652号

堀裕・六川浩明・藤池智則(2001)「インターネット・エスクロー決済の法的構成案の検討」
N B L 707 号

弥永真生(2006)「資産流動化法と信託法理の活用の余地」弥永・山田・大杉 編『現代
企業法・金融法の課題』 弘文堂 2006年10月

朝日新聞(2005 a)「コンビニ『扱いません』 年金・国保・地方税、出納業務」
2005年1月4日朝刊3面

(2005 b)「住所など記載の料金収納票紛失」 2005年4月23日朝刊(埼玉版)31面

(2005 c)「コンビニで納付、4兆円 主要4社の件数、大手銀並み、電気・ガス水道代や
税金」2005年10月23日朝刊1面

茨城県(2006)「県税のコンビニエンスストア収納事務内容等説明書」コンビニエンスストア
における県税の収納事務提案募集公告 2006年5月22日

[http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/soumu/zeimu/060522konnbinisyuunou
jimuteiannkoukoku/060522jimunaiyoutousetumeisyo.pdf](http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/soumu/zeimu/060522konnbinisyuunou
jimuteiannkoukoku/060522jimunaiyoutousetumeisyo.pdf)

ウェルネット(2006)『第24期有価証券報告書』2006年9月26日提出

http://www.well-net.jp/ir_pdf/yuuka.050928.pdf

金融財政事情

(1988)「電子資金決済の論点を明示したEB研報告」昭和63年6月13日号

(1994)特集EDIの脅威「拡大するコンビニの収納代行業務」1994年4月25日号

金融制度等調査会(エレクトロンバンキング専門委員会)

(1988)「電子資金取引について(上・中・下)－金融制度調査会専門委員会中間報告」
金融財政事情 昭和63年6月13・20・27日号

金融庁(2006)「金融機関等による顧客等の本人確認等及び預金口座等の不正な利用の防止に
関する法律施行令の一部を改正する政令案」、「金融機関等による顧客等の
本人確認等及び預金口座等の不正な利用の防止に関する法律施行規則の一
部を改正する命令案」に対するパブリックコメントの結果について 2006
年9月22日 <http://www.fsa.go.jp/news/18/20060922-6.html>

全国銀行協会(2005)「決済統計年報 平成16年版」

<http://www.zenginkyo.or.jp/stat/index.html>

東京電力(2006)「電気供給約款 平成18年4月1日実施」

<http://www.tepco.co.jp/e-rates/custom/shiryuu/yakkan/kyoukyuu-j.html>

日本興亜損保(2004)ニュース「～コンビニエンスストアの納付業務受託に向けて～国民
年金保険料収納保証(ボンド)を発売します」2004年1月26日

http://www.nipponkoa.co.jp/news/whatsnew/news2004_01_26_konnbini_ennkinn_bondo.html

日本銀行金融研究所(2004)『新しい日本銀行：その機能と業務 増補版』有斐閣 2004 年
10 月

練馬区(2004) 第 3 期第 1 回練馬区情報公開および個人情報保護運営審議会(2004 年 4 月 28
日)会議要録

<http://www.city.nerima.tokyo.jp/kaigi/record/160428.html>

預金を考える懇談会(1995)「預金を考える懇談会報告書 平成 7 年 5 月 29 日」

金融 580 号に掲載

りそな銀行 (2005)ニュースリリース「金銭信託を利用した「コンビニ収納金保全スキーム」
の取扱開始について～大阪府が全国の自治体として初めてコンビニ収
納金の保全に収納金管理信託を活用～」 2005 年 7 月 21 日

http://www.resona-gr.co.jp/holdings/news/newsrelease/pdf/170721_2a.pdf

F A T F

(2001)「Special Recommendations on Terrorist Financing」(テロ資金供与に関する
F A T F 特別勧告)2001 年 10 月 31 日

<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/55/16/34266142.pdf>

(2003a)「40 Recommendations」(40 の勧告)2003 年 6 月 20 日

<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/47/34030579.PDF>

(2003b)「Interpretative Note to Special Recommendation VI: Alternative
Remittance」(テロ特別勧告VI解釈ノート)2003 年 6 月 20 日

<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/53/34/34262291.PDF>

(2003c)「Interpretative Note to Special Recommendation VII: Wire Transfers」
(テロ特別勧告VII解釈ノート)2003 年 10 月 3 日

<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/54/20/34263921.PDF>