



Newsletter

ATSUMI & SAKAI
www.aplawjapan.com

2025年9月9日

No. FIN_019

金融审议会资金结算制度等工作组报告书解读

作者：日本律师 [铃木 由里](#)、律师 [落合 孝文](#)、律师 [谷崎 研一](#)、律师 [平山 达大](#)

翻译：外国法事务律师（中华人民共和国法） [陈 凤琴](#)

一、引言

2025年1月22日，日本金融厅公布了金融审议会“资金结算制度等相关工作组”报告（以下简称“工作组报告”）。

工作组报告汇总了以下议题的研究结果。

- ① 资金移动业者破产时用户资金返还方式的多样化
- ② 放宽第一类资金移动业的资金滞留监管
- ③ 关于跨境代收代付业务的监管方式
- ④ 预付式支付工具用于捐赠的可行性
- ⑤ 加密资产交易业者等在破产等情况下防止资产海外流出的措施
- ⑥ 基于加密资产等相关业务实态的监管方式
- ⑦ 放宽特定信托受益权（第三类电子支付手段）发行备付金的管理与运用方式
- ⑧ 对特定信托受益权（第三类电子支付手段）适用“旅行规则”
- ⑨ 关于存款类金融机构发行第一类电子支付手段
- ⑩ 认定垫付款服务是否属于贷款业务
- ⑪ 外国金融机构等参与银团贷款情况下的《贷款业法》的监管

本简报将对上述各项内容进行概要介绍。

二、汇款与结算服务

1. 资金移动业者破产时用户资金返还方式的多样化

《资金结算法》要求资金移动业者对从用户处收取的资金进行全额保全，以确保即便该资金移动业者破产，这些资金也能得到保护。在现行制度下，资金保全方式可以采用提存、由银行等提供担保或通过信托来实现。然而，无论采用哪种方式，向用户返还资金的程序都需要 170 天以上，因此在资金移动业者破产时，无法做到快速且可靠地将资金返还给用户，这一点被指出是当前制度的课题。此外，在制度上已经引入了将工资支付至资金移动业者账户的安排，因此当资金移动业者破产等情况发生时，要求能够迅速完成清偿。该要求与《资金结算法》上的保全义务叠加，实际上造成资金移动业者需要对用户资金金额进行双重保全，这对资金移动业者来说是一种过重的负担。

为解决上述问题，在确保资金返还的可靠性与安全性的同时，提供能够实现快速返还的选项，有提案建议修改《资金结算法》，使资金移动业者破产时可以直接向用户返还资金。

具体而言，提案的直接返还方式包括：①由担保机构直接返还，②由信托受托人直接返还。为确保不损害用户利益，提案中规定：（i）关于由担保机构直接返还，应将满足健全性标准且不可能破产的银行等作为担保机构；（ii）关于由信托受托人直接返还，为确保对信托财产的适当管理，应将受托人限定为信托公司等，并指定律师、注册会计师等作为受益人代理人。对于引入此类新返还方式的资金移动业者，为了保护用户，应赋予内阁总理大臣在必要时发布提存命令的权力。

在此，提案内容定位为“在现行方法之外新增的选择项”，并认为“采用哪种方式应由业者自行选择”。从这个角度来看，可以将其理解为扩大了业者可选择的范围。不过，在资金移动业者的滞留监管，与作为工资支付方式时，遵守《劳动基准法施行规则》（第 7 条之 2 第 1 款第 1 项 2）所规定的资金移动业者义务的关系上，如果沿用以往的提存、银行等担保和信托等方式，资金返还仍需 170 日以上，这一点并未改变。因此，才出现了采用此次新提案方法的需求，今后有必要关注其在实务中是否真正能够发挥作用¹。

2. 第一类资金移动业务的滞留监管放宽

对于可以办理单笔金额超过 100 万日元汇款的第一类资金移动业者，不仅适用前述的用户资金保全义务，还设有关于用户资金滞留的监管规定。

关于该滞留监管，现在提案按照以下内容修改《资金结算法》。

■ 一定程度延长滞留期限

仅对具备以下（a）和（b）两项体制的资金移动业者，允许最长 2 个月的资金滞留。

（a）具备可提前返还资金的体制

要求能够管理用户的债权金额，并掌握用户的联系方式和账户信息等。

（b）具备高度可靠性返还资金的体制

例如，在向主管机关报告等的基础上，要求采取以下任一措施：

¹ 关于这一点，在规制改革推进会议于 2024 年 12 月 25 日发布的《有关规制改革推进的中期答复》第 42 页中指出：“厚生劳动省已在 2023 年 6 月的《规制改革实施计划》中提出，“以制度施行满 2 年为目标，基于制度的使用状况，开始验证包括必要且充分的条件设置在内是否存在问题”，基于此，将与金融厅协作，在确保劳动者工资的安全性与可靠性的同时，从有效促进工资数字化支付社会落地的角度”，开展包括是否需要重新审视在内的讨论，并在得出结论后，采取必要措施。在这一检讨中，包括：①在金融审议会“资金结算制度等相关工作组”中讨论的资金移动业者破产时用户资金返还方式多样化若得以实现，那么在《资金结算相关法律》（2009 年法律第 59 号）规定的资产保全方式中，将允许由保证公司等直接向劳动者返还资金，从而在资金移动业者破产时确保能迅速返还劳动者资金，据此可对资产保全要求予以废除或大幅放宽；②对“破产时需在 6 个工作日内向劳动者偿付”的要求进行检讨。

- (信托方式时) 资金返还迟延控制在 2 天~1 天以内
- 通过保证或信托方式, 保全一笔不低于预计用户资金接收额(以下简称“预计上限额”)的金额(预计上限额应根据第一类资金移动业务申请时的业务计划及业务开展后的实际情况, 向主管机关报告后确定)
- 当接收的资金金额超过当时已保全的金额时, 在完成资产保全前(若在完成保全前完成了汇款, 则至该时间点为止), 对超出部分采取通过存款等方式进行分账管理的措施(在此情况下, 应建立向主管机关报告等, 使主管机关能够确认管理措施适当执行的机制)

■ **放宽可受理汇款委托的具体性要求**提案指出, 根据服务内容等, 若在委托时无法具体指定“资金移动的日期”, 则可允许改为指定“资金移动的期限”。但需要注意的是, 对于移动资金的金额以及资金的收款方, 仍需与以往相同, 在委托时明确作出具体指示, 因此预计在这一点上不会进行修改。

■ **允许兼营第一类资金移动业务与第二类资金移动业务的业者进行资金划转**

提案指出, 若资金移动业者同时经营第一类资金移动业务与第二类资金移动业务, 可允许将作为第二类资金移动业务所接收的资金, 划转至第一类资金移动业务的资金中。但需注意的是, 为防止规避第一类资金移动业务的资金滞留监管, 应确保不会以第一类资金移动业务中的汇兑交易为目的, 通过第二类资金移动业务接收资金, 因此必须要求采取具备实效性的防范措施。

通过上述对滞留监管的放宽, 有望拓展过去难以实现的高便利度新型服务的可能性, 例如定期进行企业间汇款等。

3. 跨境代收款的监管方式

(1) 由参与金钱债权发生原因成立的主体实施的跨境代收款

对于由参与金钱债权发生原因成立的主体(例如平台运营商、委托销售商等)实施的代收款业务, 鉴于在日本国内迄今尚未出现被认为在社会或经济上造成重大问题的受害案例, 在债权人已适当赋予代收款行为人代理收款权, 并且经营者已适当落实反洗钱及反恐怖融资措施(AML/CFT)的前提下, 拟暂不立即纳入监管对象, 而是继续作为研究课题进行探讨。

但需要注意的是, 即便该行为由参与金钱债权发生原因成立的主体实施, 若存在其可能主动参与网络赌博、集资诈骗等违法行为的嫌疑, 则不能认定其符合上述关于 AML/CFT 的前提条件, 自不必说, 有必要对其适用汇兑交易监管。

(2) 第三方托管服务 (Escrow Service)

关于是否有必要将第三方托管服务纳入汇兑交易监管, 目前尚未形成统一共识。鉴于在日本国内尚未出现被认为在社会、经济上造成重大问题的受害案例, 在代理收款权已被适当赋予的前提下, 拟暂不立即纳入监管对象, 而是继续作为研究课题进行探讨。

(3) 未参与金钱债权发生原因成立的主体所进行的跨境代收服务

对于未参与金钱债权发生原因成立的主体所开展的跨境代收服务, 则认为其功能与银行或资金移动业者所进行的跨境汇款类似, 因此, 原则上应适用汇兑交易监管。

但同时也指出, 以下情形下立即适用汇兑交易监管的必要性并不高:

- (i) 在存在资本关系等情况下, 被认定为与收款人具有经济一体性的主体所进行的跨境代收服务等, 其运营风险及反洗钱/反恐怖融资(AML/CFT)风险并不一定很高;

(ii) 在其他法律法规所规范的领域内，由特定主体或行为开展跨境代收业务（例如信用卡发卡行与收单行之间的清算业务等），其他法律法规已在一定程度上采取了风险缓解措施。

基于以上几点，目前被认为应适用汇兑交易监管的跨境代收类型包括：

- ① 代收海外线上赌场的赌金
- ② 代收海外投资项目的资金
- ③ 受海外电商交易者委托，仅参与支付环节的代收
- ④ 为入境游客在日本国内支付提供的代收

报告指出，修法中这些交易偏向纳入汇兑交易监管的方向，因此需要予以关注。

关于这一点，需要注意其与金融审议会“有关支付结算法制及金融服务中介法制工作小组”报告（2019年12月20日）中对国内代收业务的讨论之间的关系。该报告中曾整理指出：“在代收业务中，若①债权人为企业或国家、地方公共团体，且②在债务人向代收业者付款时债务即告清偿，且合同上明确债务人不存在二次支付风险的情况下，……，对其适用汇兑交易相关监管的必要性并不一定很高。”

在本报告的整理中，与国内代收的情况不同，即便债权人为国家、地方公共团体或企业，且合同上明确债务人不存在二次支付风险，也指出了另一类风险²，即“跨境资金移动以代收的形式进行时，可能涉及导致违法行为的交易、可能引发洗钱及恐怖融资风险，以及国内付款人和收款人可能无法受到保护的风险”。对此，也可能存在这样一种结论：这些风险并不会因债权人是个人、企业还是国家或地方公共团体而有显著差异，因此需要留意。另外，对于跨境代收业务，即使已经对二次支付风险作出防范安排，如果仍被纳入资金移动业监管的对象，还需要从该监管是否会对日本市场造成不利影响的角度加以考虑。因此，有必要持续关注今后的动向。

关于上述④，针对入境游客在日本国内进行支付时所提供的收款服务，考虑到其在提升入境游客便利性及促进国内消费方面的巨大贡献，以及在实务中并未出现重大问题，似乎没有太高的监管必要性。另一方面，如果对该类服务施加监管，可能因日本的合规成本问题，导致海外业者停止在日本国内提供支付服务或提高支付手续费等，不仅会造成入境游客在国内消费的减少，还会增加加盟商户等业者的负担，从而在无现金社会的实现及产业振兴方面带来重要的不利影响。因此，特别有必要持续关注今后的动向³。

此外，提案内容还有，关于上述①及②，即使为海外网络赌场或未注册金融商品交易者提供代收服务的经营者的经营者申请资金移动业注册，也不会被批准，而会被视为无注册从事汇兑交易的经营者的经营者而成为取缔对象。

另一方面，关于上述③，就涉及信用卡交易的从海外向日本国内的资金移动而言，国内的收单机构作为《分期付款销售法》上的信用卡号码等处理合同签订业者，因受《分期付款销售法》第35条之17之5、第35条之17之9等规定的约束，被认为将不属于监管对象。

4. 预付式支付手段在捐赠中的使用

² 报告书脚注 27

³ 关于这一点，一般社団法人新经济联盟在《金融审议会 资金结算制度等相关工作组 关于“跨境代收监管”的讨论及报告草案的意见》（2024年12月24日）中也指出：“若将电子商务支付或二维码支付轻率地认定为受监管的汇兑交易，并将其纳入资金移动业注册对象，施加与电子商务交易或店头交易中的支付实际情况完全不相符的既有资金移动业监管，不仅会摧毁健康的商业活动，忽视经济活动的实际情况，给日本经济带来巨大影响，同时也无法解决任何实质性问题。”

允许通过预付式支付手段进行捐赠，可以满足除现金之外的捐赠需求，也有助于培育我国的捐赠文化，并从促进公益的角度来看具有政策意义。因此，提出在对捐赠金的受领者及金额设定一定限制的前提下予以认可的修正方案。

具体而言，提案内容为：① 关于捐赠金接受者的范围，鉴于防止规避汇兑交易监管的需要，限定为国家、地方公共团体以及经许可的法人等；② 关于通过预付式支付手段可接受的单次捐赠金额上限，设定为每次 1 万至 2 万日元。此外，鉴于利用礼品卡进行诈骗案件频发，被指出不宜允许使用号码通知型预付式支付手段进行捐赠。

在这方面，内阁府国家战略特区工作小组中也提出了有关预付式支付手段与捐赠关系的监管放宽请求⁴，即“希望允许以地区货币向以地区振兴及社会福利为目的开展活动的团体进行捐赠”，因此有必要密切关注今后的动向。

三、加密资产和电子支付手段（稳定币）

1. 防止加密资产交易所等在破产等情况下的资产外流

鉴于在加密资产交易所及电子支付手段等交易者（以下简称“加密资产交易所等”）破产等情形下，有必要确保向用户安全、可靠地返还资产，建议参照对金融商品交易业者的资产国内持有命令相关规定，在《资金结算法》中引入相应条款，以防止加密资产交易所等的资产流向国外。

2. 基于加密资产等业务实态的监管方式

提议参考《金融商品交易法》中设立仅以买卖的中介等为业务的金融商品中介业等的做法，在《资金结算法》中，也拟创设一种新的中介业务，其内容是在不接受用户财产的存放前提下，仅以加密资产或电子支付手段（即所谓的稳定币，以下称为“加密资产等”）的买卖等的中介作为业务来从事。

关于具体制度框架，提出了以下 (1)～(3) 的建议：

(1) 采用“隶属制”

(2) 财务基础（市场准入监管）

由于新的中介业务并不接受用户财产的寄存，因此，因管理用户财产不善而给用户造成损害并承担赔偿责任的风险是有限的；加之在 (1) 所述的隶属制下，原则上由其所属的加密资产交易所等向用户承担赔偿责任。因此，建议不对新的中介业务施加与财产基础相关的市场准入限制。

(3) 反洗钱/反恐融资（AML/CFT）

当新的中介业者进行加密资产等买卖的媒介时，由于加密资产交易所等会履行该买卖所涉及的 AML/CFT 义务，因此，建议不必再对中介业者重复施加《犯罪收益转移防止法》所规定的 AML/CFT 履行义务。

如果根据上述内容进行修订，那么游戏应用和非托管钱包（unhosted wallet）等网上服务经营者，预计将更容易向用户提供介绍加密资产交易所等的服务。

3. 特定信托受益权（第 3 号电子支付手段）发行对应资金的管理与运用方式的灵活化

从特定信托受益权发行对应资金的管理与运用方式的灵活化角度出发，就其管理与运用方式提出了以下 (1)～(4) 方向性的建议。

⁴ 木更津市、世田谷区、深谷市、真庭市“通过地域货币进行捐赠”（2025 年 1 月 17 日）
https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc_wg/r6/pdf/250117_shiryuu_1_1.pdf

(1) 运用目标资产

允许通过国债进行运用。同时，定期存款方面，应限定为存入符合健全性标准的银行等机构，并且须为在到期前可随时提前解约的产品。

(2) 到期日及剩余期限

对于以日元计价的特定信托受益权，允许以到期 3 个月的短期日本国债（被认为价格波动风险和流动性风险最低的品种）作为运用对象。此外，对于以外币计价的特定信托受益权，暂时仅限于到期及剩余期限在 3 个月以内的美国国债。

(3) 应对信托财产减少风险

在市场状况导致国债价格下跌、信托财产减少的情况下，要求信托委托人承担补足相应减少部分的追加出资义务。

(4) 国债及定期存款的配置比例上限

基于保护用户的角度，并参考《投资信托及投资法人相关法律》下的规定以及欧盟对稳定币的监管，将国债的配置比例上限定为 50%。

4. 特定信托受益权（第 3 号电子支付手段）中的旅行规则适用

对于不通过受益证券发行信托、而无法通过受益权原簿掌握电子支付手段持有者信息的特定信托受益权的转让，被认为存在较高的用于洗钱或恐怖融资的风险，因此指出有必要采取减轻此类风险的措施。对此，提案指出，在转让不通过受益证券发行信托的特定信托受益权时，应通过适用“旅行规则”等方式，使电子支付手段等交易者能够掌握汇款人和收款人的信息，并且由监管当局进行适当监管。

四、其他

第一部分所列第⑨～⑪项，因仍需继续研讨等原因，短期内尚难以期待相关法律修订，但关于这些项目，也概要说明报告书中内容。

1. 存款类金融机构发行第 1 号电子支付手段

在“存款不属于第 1 号电子支付手段”的前提下，如果允许存款类金融机构（以下简称“存款机构”）发行第 1 号电子支付手段，并由其接收相应的发行备付金，这将意味着允许存款机构在持有可要求即时兑付的负债的同时，接受并非存款的资金。因此，为确保存款机构的适当业务运营，除用户保护外，还需要从存款机构的稳健性以及对金融体系的影响等多方面进行谨慎评估。此外，目前在国际上也几乎没有存款机构发行稳定币的先例。在我国，考虑到相关需求稀少，且尚未见到为制定具体发行计划而进行的实质性举措，因此，关于存款机构发行第 1 号电子支付手段，认为在当前阶段应结合国内外形势，中长期视角下进行审慎研讨更为适宜。

目前，虽然尚未得出明确结论，并决定继续研讨，但鉴于在其他国家本就几乎没有开展过相关讨论，可以认为，此次围绕存款类金融机构发行第 1 号电子支付手段所展开的讨论，本身将成为今后进一步研讨的一个重要起点。

2. “垫付服务”是否构成贷款

针对经营者应用户委托先行垫付资金，并事后向用户请求偿还垫付款的服务（以下简称“垫付服务”）⁵，因其具有向用户提供信用的性质，业界就其是否属于《贷款业法》上的“贷款”进行了讨论。

⁵ 在讨论过程中，介绍了两个作为金融厅在个别案例中对“是否构成贷款”问题所作答复内容的实例：一是**工资预支服务**（2018 年 12 月 20 日公布答复）

作为包含垫付等要素的服务，报告中列举了以下类型：

- **工资预支**（根据员工申请，在当月出勤实绩所对应的金额范围内先行垫付工资，日后向用户收回垫付款的服务）
- **代付款服务**（替用户先行支付通信费、水电费等费用，日后向用户进行一次性结算的服务）
- **代收款服务**（针对用户所持有的应收账款，从开具发票到回款等一并代为处理的服务（包括在用户要求下进行垫付的情形））
- **保理（Factoring）**（企业将尚未到期的应收账款等转让给经营者，由经营者进行收购从而变现的服务）
- **面向个人的 BNPL（先买后付）**（用户先行购买商品或服务，日后根据所寄送的账单进行付款的服务）
- **面向法人的 BPSP**（利用用户所持有的信用卡，实现向非信用卡加盟商进行商业性支付的服务）⁶

鉴于垫付服务存在多种法律构成与运作模式，因此难以用统一标准判断其是否构成贷款。基于此，在判断垫付服务是否属于《贷款业法》上的“贷款”时，应以保护资金需求者等利益这一立法宗旨为前提，结合各类服务的实际情况，关注以下要点：①在多大程度上补充了资金需求者的支付能力、②在多大程度上考虑了资金需求者的信用状况，并据此判断其是否具有与贷款相同的经济效果。在此过程中，还需综合考量例如手续费的设定方式、垫付期间、资金需求者的属性与使用方式等因素。今后在对具体服务进行审查时，应结合上述要素进行全面评估，并据此梳理是否构成贷款的结论。

3. 关于外国金融机构等参与银团贷款时的《贷款业法》监管问题

为满足日本企业的外币融资需求，有时会由国内银行等在日本境内组建银团贷款，并由外国金融机构等参与，从而以外币进行放贷。在进行此类交易时，即便外国金融机构等的唯一目的只是参与银团贷款，也必须在日本境内设立营业所或办事处，并取得《贷款业法》上的放贷业注册，或者作为外国银行分行取得银行业许可证。报告指出，这一要求对外国金融机构等来说构成了较高的准入门槛，因此成为讨论的议题之一。

对此，有意见认为“赞成放宽对仅以参与银团贷款为目的的外国金融机构等所施加的《贷款业法》监管”。但也有意见指出，“在放宽监管的情况下，需要充分审查可能产生的风险，并进行制度设计，以便能够对这些风险作出适当应对”。另有观点认为，“这一问题本质上源于《贷款业法》缺乏柔性结构，因此不仅应当研讨外国金融机构等的注册要件，还应结合《贷款业法》的立法宗旨及各类风险，对其柔性结构化进行讨论，这一点十分重要”。综合上述意见，规定对该事项将继续进行研究探讨。

五、今后的展望

（<https://www.fsa.go.jp/policy/kyousouryokukyouka/grayzone/02.pdf>），二是**面向教育机构的医疗费垫付款回收代办服务**（2019年12月25日公布答复）（<https://www.fsa.go.jp/policy/kyousouryokukyouka/grayzone/03.pdf>）。

⁶ —— 引自金融审议会资金结算制度等相关工作组《第3次会议事務局说明资料》（2024年10月24日）

今后，预计根据工作组报告而起草的法案，将由政府在本次通常国会期间内提交国会审议。此后，将通过政令、内阁府令以及事务指南修订案，对修订内容的细节作出规定。因此，对于基于工作组报告的具体监管方式，有必要持续关注其后续进展。此外，对于列为“继续研究探讨”的事项而言，由于其在实务中同样属于重要议题，也需要密切跟踪后续研讨的进程。

作者、联系方式

律师 [铃木 由里](#)（合伙人、第二东京律师协会）
Email: yuri.suzuki@aplaw.jp

律师 [落合 孝文](#)（合伙人、第二东京律师协会）
Email: takafumi.ochiai@aplaw.jp

律师 [谷崎 研一](#)（合伙人、第二东京律师协会）
Email: kenichi.tanizaki@aplaw.jp

律师 [平山 达大](#)（第二东京律师协会）
Email: tatsuhiko.hirayama@aplaw.jp

翻译：外国法事务所律师（中华人民共和国法） [陈 凤琴](#)（合伙人、第二东京律师协会）
Email: fengqin.chen@aplaw.jp

如您对本简报 (Newsletter) 有一般性咨询，欢迎联系作者。

若您希望订阅本事务所简报，请通过 [《简报订阅申请表》](#) 进行申请。

此外，您亦可通过 [此处](#) 查阅往期简报。

本简报并非对现行或预期中的法律法规进行全面解说，仅限于就作者认为重要的部分，进行了概要介绍。本简报所载意见仅为作者个人观点，并不代表渥美坂井律师事务所外国法共同事业（以下简称“渥美坂井律所”）的见解。虽然作者已尽合理努力避免明显错误，但作者及渥美坂井律所均不对本简报的准确性作出任何保证。作者及渥美坂井律所均不对读者因依赖本简报而产生的任何损害承担赔偿责任。如涉及交易事项，请勿依赖本简报内容，务必另行咨询渥美坂井律所的律师。

<p>东京办公室 邮编 100-0011 东京都千代田区内幸町 2-2-2 富国生命大厦 16 层 in</p>	<p>大阪合作办公室 邮编 530-0005 大阪府大阪市北区中之岛 2-3-18 中之岛 Festival Tower 16 层 in</p>	<p>福岡合作办公室 邮编 810-0001 福岡市中央区天神 2-12-1 天神大厦 10 层 in</p>
<p>纽约合作办公室 1120 Avenue of the Americas, 4th Floor New York, New York 10036 in</p>	<p>伦敦办公室 85 Gresham Street, London EC2V 7NQ, United Kingdom in</p>	<p>法兰克福合作办公室 Opfern Turm (13th Floor) Bockenheimer Landstraße 2-4, 60306 Frankfurt am Main, Germany in</p>
<p>布鲁塞尔办公室 CBR Building, Chaussée de la Hulpe 185, 1170, Brussels, Belgium in</p>	<p>胡志明市办公室 10F, The NEXUS building, 3A-3B Ton Duc Thang Street, Sai Gon Ward, Ho Chi Minh City, Vietnam in</p>	