

決済法制の課題

1

2023年6月20日

森下哲朗

本日の目的

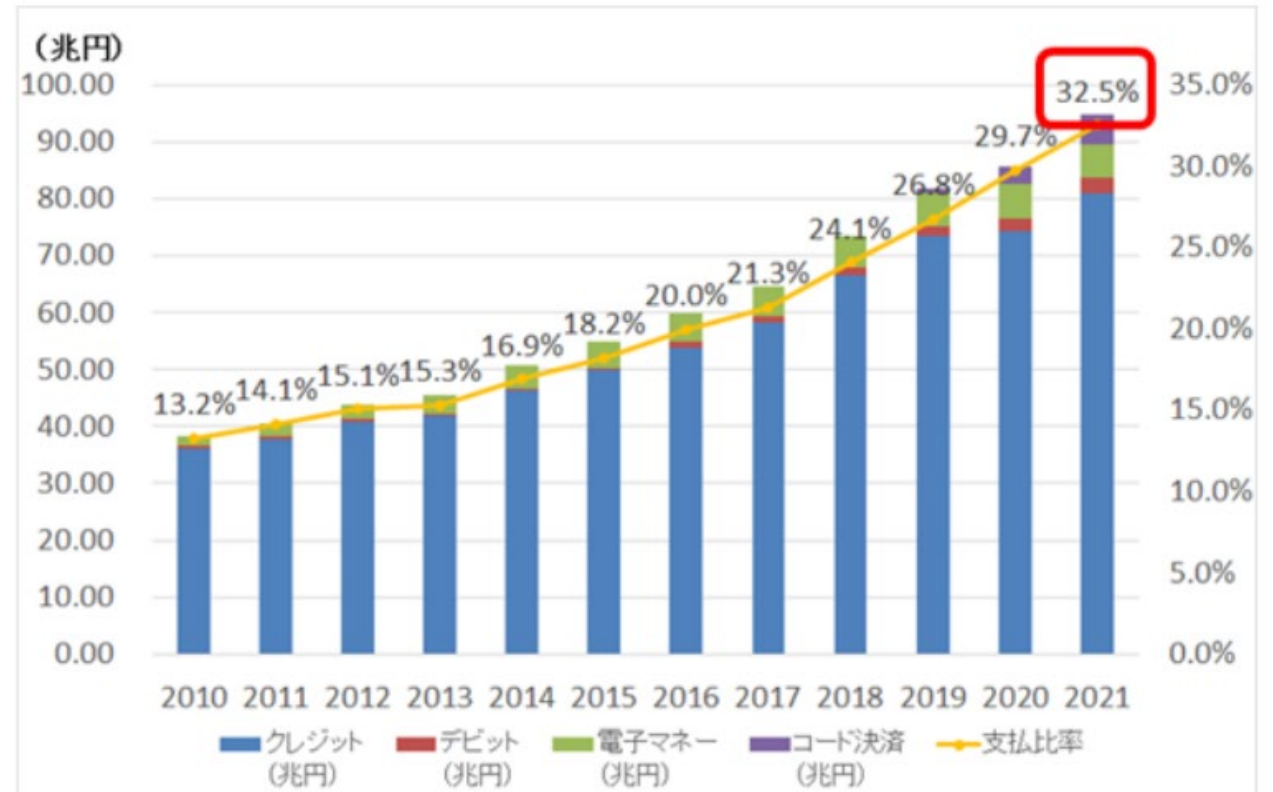
- ▶ 決済に関する法制度について、我が国および欧州の状況を簡単に見た後、我が国の決済に関連する法的問題についての課題にどのようなものがあるかを検討する。
- ▶ 個々の論点についての詳細な検討よりも、決済に関連して、多様な法的問題が存在することや、それらの問題についての考え方の方向性を概観し、幅広い観点からの検討・取組みの必要性を考える。

決済制度を巡る話題

3

- キャッシュレス支払比率の向上
- 給与のデジタル払いの解禁（2023年4月1日）
- 全銀ネットの参加資格の資金移動業者への拡大決定（2022年9月）
- マネロン対策の強化（2022年6月・12月 犯罪収益移転防止法改正）

我が国のキャッシュレス支払額及び比率の推移



(出典)

内閣府「国民経済計算」(名目)

クレジット : (一社)日本クレジット協会調査(注)2012年までは加盟クレジット会社へのアンケート調査結果を基にした推計値、2013年以降は指定信用情報機関に登録されている実数値を使用。

デビットカード : 日本デビットカード推進協議会(～2015年)、2016年以降は日本銀行「決済システムレポート」・「決済動向」

電子マネー : 日本銀行「決済動向」

コード決済 : (一社)キャッシュレス推進協議会「コード決済利用動向調査」

クレジットカード及びブランドデビットカードとの紐付け利用分、クレジットカード及びブランドデビットカードからのチャージ分は除く

経産省「キャッシュレスの将来像に関する検討会とりまとめ」(令和5年3月)3頁

決済法制の経緯

▶ 2010年 資金決済法施行

- ▶ 前払支払手段の定義（前払式支払証券に加えサーバ型電子マネーを追加）
- ▶ 資金移動業の創設

▶ 2021年 改正資金決済法施行

▶ 資金移動業の3類型化

- ▶ 第1種：上制限なし。認可制。資金の預かりを禁止。
- ▶ 第2種：現行類型：100万円以下。登録制。従来の枠組みを維持。
- ▶ 第3種：数万円程度以下。登録制。分別した預金で管理することを認める。
 - ▶ 現状、第1種は1社、第2種は83社、第3種はゼロ。

▶ 2023年 改正資金決済法施行

- ▶ 電子決済手段等取引業
- ▶ 高額電子移転可能型前払式支払手段（10万円超のチャージやチャージ可能残高30万円超で、残高を譲渡したり番号を通知したりして価値移転可能なもの）のマネロン・犯罪対策規制導入

資金決済に関するサービスと法制

5	資金移動業（2種）	前払式支払手段発行者（第三者型）	銀行	電子決済手段等取引業
対象	100万円以下の為替取引	自家型以外の前払式支払手段（紙型・IC型・サーバ型）	為替取引	いわゆるステーブル・コインの仲介
参入規制	登録	登録	免許	登録
財務規制	最低要履行保証額1000万円	最低純資産額1億円	最低資本金20億円	最低資本金1000万円
行為規制	情報の安全管理、委託先に対する指導、利用者保護措置、ADR	情報提供、情報の安全管理	情報の安全管理、委託先の管理、利用者保護措置、ADR	情報の安全管理、金銭預託禁止、発行者等との契約締結義務、ADR
顧客資産の管理	1ヶ月以内の期間における未達債務+還付手續費用の最高額に相当する履行保証金の供託	基準日（3月末・9月末）未使用残高の2分の1以上の額の金銭（発行保証金）の供託	特定財産の分別管理という方法ではなく、銀行の健全性管理	分別管理

- クレジットカードは割賦販売法（但し、マンスリー・クリアは規制なし）
- マネーロンダリング、テロ資金対策のための本人確認も重要（高額ではない前払式支払手段は不要）
- 対価性のないポイントは規制の対象外（対価を得ることは、前払支払手段に該当するための一要素）

日本の決済法制の特徴（1）

- ▶ 「為替取引」と「前払式証票」を基礎に、順次、発展。

- ▶ 銀行による送金：為替取引→資金移動業への開放
- ▶ 前払式支払手段→電子化対応
- ▶ ステ이블・コイン

- ▶ 機能別・横断的な法制の議論はあったが、全体的・横断的な見直しが実現する機会はなかった。

金融審議会金融制度スタディ・グループ「「決済」法制及び金融サービス仲介法制に係る制度整備についての報告《基本的な考え方》」（2019年7月）8頁以下

- ▶ 「決済」手段・サービスの柔軟な提供の障壁となる規制の縦割構造を解消するとともに、「機能」・リスクが同一であるにもかかわらず課される規制が異なることによるアービトラージを防ぐため、規制の横断化を行う。
- ▶ 「決済」手段・サービスの態様や規模によって異なる、利用者保護等の観点からのリスクに応じて規制を適用するため、規制の柔構造化を行う。
- ▶ 規制の平準化・統一を行う場合においては、必要な場合を除き、イノベーション促進の観点から、“厳格な規制に平準化・統一する”こととはしない。

日本の決済法制の特徴（2）

7

▶ 公的規制の対象でない決済手段

▶ 最大のキャッシュレス手段であるクレジットカードは決済に関する規制対象外

- ▶ 決済代行業者、QRコード決済事業者のように、加盟店とアクワイアラー（加盟店契約会社）の間に入って加盟店の決済をサポートする業者については、令和2年割賦販売法改正によりクレジットカード番号の漏洩対策義務の主体に。

▶ 収納代行（債権者が消費者のものを除く）、代引きは商業代理人として整理

- ▶ 割り勘アプリは2021年改正で為替取引に該当する旨を規定。

▶ エスクローは規制対象外

「エスクローサービスについては、売買契約等の当事者間に生じる信用リスクをサービス提供者に付け替えているだけであるとの指摘がある。また、仮にエスクローサービスに為替取引に関する規制を適用した場合、利用者保護上重要な役割を果たしているエコシステムに支障が生じかねないとの指摘もある。...エスクローサービスに為替取引に関する規制を適用する必要性については、現時点で共通の認識を得られておらず、また、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も踏まえれば、直ちに制度整備を図ることは必ずしも適当ではなく、引き続き検討課題とすることが考えられる。」（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・グループ報告17頁以下）

欧州のPSD 2

8

第1編 規律事項、適用範囲および定義

第2編 支払サービス業者

第1章 支払サービス機関

第2章 通則

第3編 支払サービスの取引条件の透明性および情報提供義務

第1章 総則

第2章 1回限りの支払取引

第3章 枠契約

第4章 通則

第4編 支払サービスの提供および利用に係る権利義務

第1章 通則

第2章 支払取引の権限付与

第3章 支払取引の実行

第4章 データ保護

第5章 事務リスクおよびセキュリティ・リスク並びに**認証**

第6章 紛争解決のためのADR手続

第5編 委任事項および規制に係る技術標準

SCA(Strong Customer Authentication) : ①顧客のみが知っているもの、②顧客のみが保有しているもの、③顧客が生まれつき備えているもの、のうちの2つ以上を組み合わせたもの

「支払サービス」

- ① 支払取引のために顧客が有している口座（「支払口座」）への現金の入金サービスや支払口座に関する事務処理
- ② 支払口座からの現金の出金サービスや支払口座に関する事務処理
- ③ 支払者の取引支払サービス業者や他の支払サービス業者における支払口座にある資金の移転を含む、支払取引（受取人の指図による口座引落(direct debit)、カード等を用いた支払取引、口座振込）の実行
- ④ 支払者に対する与信により供与される資金を用いた③の支払取引の実行
- ⑤ 支払手段の発行や支払取引のアクワイアリング業務
- ⑥ 送金（口座を利用しない資金移動）
- ⑦ **支払指図伝達サービス(Payment Initiation Service)**
- ⑧ **口座情報サービス(Account Information Service)**

顧客のために決済指図を発信したり口座情報を集約したりするサービスを提供する業者 (TPP) : Open Banking の推進

PSD 2 のレビュー (1)

9

- ▶ A study on the application and impact of PSD 2 (2023)
 - ▶ SCAとOpen Bankingの促進で一定の成果。
 - ▶ 顧客保護に寄与（無権限取引の場合の顧客の負担の軽減等）。
 - ▶ しかし、関係者からは批判も。
 - ▶ SCAは顧客の利便性を損ない、途中で取引を止める顧客も増加。
 - ▶ Open Bankingについては、銀行側はAPI開発負担とTPPによるタダ乗りによる不満を抱く一方で、TPPは粗悪なAPIやAPIの非標準化によりアクセスが阻害されていると不満。
 - ▶ 技術の発展等により生じた新たな支払サービス等との関係での法的明確性の向上のため適用対象等に関するルールの見直しが必要。
 - ▶ Open Bankingにおける顧客の同意の管理に課題（顧客は自らが与えた同意を一覧する術がなく、同意の撤回方法も未整備等）。
 - ▶ 他の指令との関係の整理が必要。PSD2と電子マネー指令の一体化が必要（PSD 2 の電子マネー取引への適用の拡大）。

PSD2のレビュー (2)

- ▶ 考えられる今後の進展
 - ▶ デジタル・ユーロの導入
 - ▶ 暗号資産の決済手段としての利用
 - ▶ 支払指図伝達サービスの促進
 - ▶ 複数チャネル（実店舗、オンライン）に係る決済やデータの一体化
 - ▶ デジタル・プラットフォームの更なる進展
- ▶ 総じて、課題として指摘されている部分は日本にも共通し、今後の日本の決済法制のあり方を考えるうえでも参考になる。

我が国の決済法制の課題（1）

11

● 「為替取引」を軸にした規制

1. 「為替取引」に該当するかどうかは銀行・資金移動業者の規制の対象となるかどうかの決め手であるが、どのような場合に「為替取引」に当たるかが明確でないこと
 - 「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」（最決平成13年3月12日（刑集55巻2号97頁））
2. 「為替取引」となると銀行規制または資金移動業者の規制の対象となる（その結果、相当重い規制に服する）といった選択肢しかないことから、エスクロー、収納代行等、一定の決済機能を果たしているサービスについても、リスクに応じた柔軟な規制を考えにくいこと。この結果、「為替取引」に該当すると考えることへの抵抗感が大きいこと
 - ◆ 「為替取引」という概念に依存した規制から、より多様な支払サービスを柔軟に規律できるような枠組みに移行することを構想してもよいのではないか？
 - ◆ 例えば、多様なサービスについて、①本人確認、②権限確認、③確実な事務の履行、④情報提供、⑤情報管理、⑥不履行時の責任、⑦預り金等の項目毎に、リスクに応じた柔軟な強度の規制とできるような横断的な枠組みは考えられないか。

我が国の決済法制の課題（2）

12

● 「為替取引」としての規制と「前払式支払手段」としての規制の関係

1. 決済サービスについて、顧客が電子マネーを現金化できるかどうかによって、資金移動業となるか、前払式支払手段発行業となるかが区別されるといった見解が有力であるが、経済活動に重要な影響を与える決済が円滑に行われることを確保することが規制の趣旨であるならば、現金化されるかどうかは必ずしも決定的ではないこと。
2. 前払式支払手段の中には、商品券のようなものから電子マネーまで、多様なものがあり、「前払式支払手段」という枠組みで規律するには限界があること
3. 資金移動業と前払式支払手段の規制の内容に合理的とは思われない違いがあること
 - ▶ 資金移動業の場合には全額、前払式支払手段の場合には半額の供託

◆ 前払式支払手段を別途整理し直してはどうか？

我が国の決済法制の課題 (3)

13

● 規制のメニュー

1. 無権限取引に対する規制

- PSD2：カード等の支払手段の紛失・盗難・横領によって無権限取引が行われた場合には、それらが支払者が取引前に察知しえないようなものである場合か、決済サービス業者の従業員等の作為・不作為によって紛失が発生した場合を除き、支払者は50ユーロを上限に損失を負担しなければならない。
- 「不正利用の態様や各事業者のビジネスモデルが多様な中で、統一的なルールの整備を直ちに実現するには課題があることや、利用者保護の観点から望ましい補償ルールの整備も進みつつある現状を踏まえれば、当面は、事業者による自主的な対応を促していくことが適当と考えられる。」（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・グループ報告15頁）

我が国の決済法制の課題（4）

2. 機能の確実な履行に関する規制

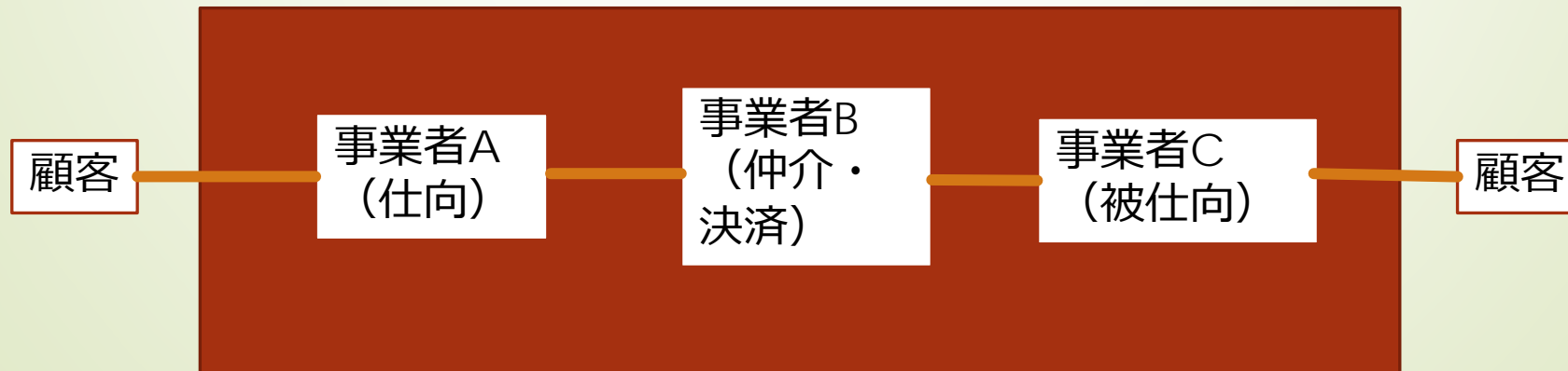
▶ PSD2 :

- ▶ 決済サービス業者は、原則として決済指図を受領した翌営業日の終わりまでには、受取人が口座を保有する決済サービス業者の口座に振込額を入金しなければならない。
 - ▶ 決済取引が実行されなかったり実行に瑕疵があったりした場合には、決済サービス事業者は受取人が口座を保有する決済サービス業者が上記の期限内に振込額を受領したことを立証できない限りは、遅滞なく振込額を支払人に返還しなければならない。
 - ▶ 履行期限、履行遅滞の場合の責任、返還保証、立証責任の転換等についての規定なし
- ◆ PSD 2 を参考に、あるべき姿や、業界団体による自主的な規律に委ねるかどうかも含めるかを改めて検討し、規制のメニューを充実させてはどうか？

我が国の決済法制の課題（5）

15

3. 他の事業者起因して生じた顧客の不利益について、事業者が顧客との関係で一次的な責任を負うという考え方（ネットワーク責任）が採用されていないこと
- ネットワーク内の事情に明るくない顧客の保護
 - 欧米では、複数の事業者が一体となって（ネットワークを形成して）サービスを提供している場合において、ネットワーク内部で事故が発生した場合には、まずは顧客と接している事業者が顧客に補償し、その後、ネットワーク内部で責任ある事業者に求償するという考え方が採用されている。
 - 日本では業界の反発が大きく不採用



我が国の決済法制の課題（6）

16

● 決済の原資や資金の移動の前後に預かる資金と預金との関係

1. 資金移動業者の滞留金の位置づけが必ずしも明確ではないこと

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報告書」
（令和元年12月）8頁以下

- 「一部の資金移動業者において、資金決済法制定時の想定範囲を超えて、利用者資金が滞留していることが指摘されており、為替取引との関連性が認められないような利用者資金の滞留を防止するための方策を講ずることが必要と考えられる。具体的には、利用者1人当たりの受入額が1件当たりの送金上限額を超えている場合、資金移動業者に対し、①利用者資金が為替取引に関するものであるかを資金移動業者内で確認し、②仮に為替取引に用いられる蓋然性が低いと判断される場合、利用者に払出しを要請し、利用者がこれに応じない場合、払出しを行うといった措置を講ずることを求めることが考えられる。また、この場合において、利用者資金と為替取引との関連性を判断するにあたっては、利用者ごとに、①受入額、②受入期間、③送金実績、④利用目的を総合考慮することが考えられる。」

我が国の決済法制の課題（7）

17

（続き）

- ▶ 「資金移動業者が為替取引と無関係に利用者資金を受け入れた場合、その金額の多寡にかかわらず、出資法の預り金規制に抵触するおそれがあることは、資金決済法制定時にも示されている考え方であり、各資金移動業者がこのことを再認識した上で、こうした資金を保有することがないよう、適正に業務を遂行していくことが重要と考えられる。その上で、今後とも、当局によるモニタリングを通じて、資金移動業者における利用者資金の滞留の実態を注視しつつ、必要に応じて追加的な規制の在り方を検討していくことが考えられる。」
- ▶ 「資金移動業者に、為替取引との関連性に疑義がある利用者資金が滞留することの問題点としては、①資金移動業者が利用者資金を受け入れた状態で破綻した場合、利用者が還付を受けるまでに相応の時間を要するなど、利用者保護の観点からの課題があること、②資金移動業者が本来的には必要がない保全コストを負担することとなり、効率的な業務運営の妨げとなりうること、③出資法の預り金規制に抵触する疑義が生じること、④銀行預金と異なり経済活動に活用されない資金が増加することにより、経済的悪影響が生じることが挙げられる。」

我が国の決済法制の課題（8）

2. 給与のデジタル払い

- 金融庁による資金移動業者の規制+厚労省によるプラスαの規制
 - 労働者の同意
 - ①破産等により資金移動業者の債務の履行が困難となったときに、労働者に対して負担する債務を速やかに労働者に保証する仕組みを有していること、②口座残高上限額を100万円以下に設定又は100万円を超えた場合でも速やかに100万円以下にするための措置を講じていること、③労働者に対して負担する債務について、当該労働者の意に反する不正な為替取引その他の当該労働者の責めに帰すことができない理由により当該労働者に損失が生じたときに、当該損失を補償する仕組みを有していること、④最後に口座残高が変動した日から少なくとも10年は口座残高が有効であること、⑤現金自動支払機（ATM）を利用すること等により口座への資金移動に係る額（1円単位）の受取ができ、かつ、少なくとも毎月1回は手数料を負担することなく受取ができること。また、口座への資金移動が1円単位でできること、⑥貸金の支払に関する業務の実施状況及び財務状況を適時に厚生労働大臣に報告できる体制を有すること、⑦①～⑥のほか、貸金の支払に関する業務を適正かつ確実にを行うことができる技術的能力を有し、かつ、十分な社会的信用を有すること。
- 資金移動業者の預かっている資金は滞留金としたまま、給与の振込みを認めることとしたが、資金移動業者の口座を、給与を受け取れるようにし、かつ、現金出金できるようなものにするのであれば、これは要するに、資金移動業者の口座に決済性預金口座と同じ機能を果たさせるようにするというところに他ならないのではないかと。
- 外国人労働者の便宜等が言われるが、なぜ、資金移動業者の口座で出来ることが預金口座では出来ないのか？

我が国の決済法制の課題（9）

3. 前払式支払手段について顧客への返還が原則として禁止されていること
 - ▶ 欧州の電子マネー指令では、顧客への返還は顧客保護の観点から発行者の義務であるが、日本では顧客への返還を義務付けると預金に接近することもあり、原則として払戻が禁止されている。
 4. 決済事業者が顧客から預かった資金等の帰属についてのルールも不明確であること
 - ▶ 分別管理されている資金等は顧客に帰属すると考えてよいかどうかで、顧客のリスクも変わる。
- ◆ 銀行預金とは別の預り金や決済性口座を認めることの要否や必要な規制の内容を、正面から議論すべき時期が来ているのではないか。

我が国の決済法制の課題（10）

● 決済に関するデータの帰属

- キャッシュレス決済手段と現金を比較した場合、キャッシュレス決済手段の場合には決済データが他者の手許に残るという点が、大きな違いであり、キャッシュレスの更なる進展には「データを利活用した付加価値創出」が重要であるとされるが（経産省「キャッシュレスの将来像に関する検討会とりまとめ」78頁以下）、データが誰のもので、誰がどのように利用できるかが不明確であること。
 - 例えば、オーストラリアでは、データ所有権に立ち入ることなく、Consumer Data Rightという権利を制定し、どのような場合に顧客が事業者に対して自己の保有する情報を自己の指図に従って第三者（別の事業者等）に提供できるよう指示できるか等を規定。
- ◆ 顧客、銀行、電子決済等代行業者、他の決済事業者等がどのような権利を持つかについて、一定のデータについて物権法的な発想を適用すること等、私法上の議論も含めた議論の深化が必要。

我が国の決済法制の課題（11）

21

● 顧客の同意の実質化

- ▶ 簡単にクリックで同意が出来る状況において、どうやって、顧客の同意の実質化、自身の同意のマネジメント等を実現するかが重要であるが、ルールなし。
 - ▶ また、同意の内容等について顧客側にはエビデンスなし。何かあっても、クリックした記録が事業者側にあるのみ。事業者側の説明義務違反や過失等についての立証は難しいのではないか。
 - ▶ 説明の仕方が相手の理解・印象に与える影響等、認知心理学的な分析も必要ではないか。
 - ▶ オーストラリアでは、顧客が、自分がどのような情報を誰と共有するよう指示したかをリアルタイムで確認することができ、そうした共有に対する指示を自由に撤回できるような仕組みであるConsumer Dashboardを顧客に対して提供しなければならないとの立法。
- ◆ 顧客の同意の獲得、同意の管理、立証責任等についてのあるべき内容についての検討の深化が必要。

我が国の決済法制の課題（12）

- 健全な競争の促進とコストの適切な分配という観点からの分析と横断的な議論の深化
 - 新規事業者の参入による健全な競争の促進という視点
 - 電子決済等代行業者による銀行口座へのアクセスやクレジットカードのインターチェンジ・フィー等に関する公正取引委員会による調査
 - 新規事業者は参入しているか？例えば、資金移動業者1種、3種
 - 決済サービスの開発・維持・発展に必要な費用をどう分担していくか？
 - 通信事業者も巻き込んだ社会全体での議論が必要

我が国の決済法制の課題（13）

23

- 現在規制の対象外となっているものについてのリスクの状況、役割分担、コスト・ベネフィットについての検証等
 - ▶ クレジットカード、エスクロー、収納代行、ポイント、暗号資産等、決済機能を有しながら決済としての規制の対象になっていないものも多い。
 - ▶ 国による規制、自主的な規制か、事業者の努力か？
 - ▶ 欧州のような規制の検証
 - ◆ 「為替取引」概念を見直す過程で、改めて支払サービス、決済の何をどのように規制するかを考える必要があるのではないか。
 - ◆ 「立法事実」は比較的是っきりしているか。
 - ◆ 規制のコストとベネフィットをどう考えるか。

我が国の決済法制の課題（14）

● 決済と商取引の融合という現象への対応の高度化

- ▶ 例えば、支払いが財やサービスの購入における一連のプロセスの中に組み込まれていき、送金や決済のために手間をかけなくても決済が完了するといった傾向。
- ▶ APIを活用することによって決済、融資等の金融機能が様々なサービスの一部として埋め込まれていき、独立の金融取引として行われなくなっていく現象は、埋め込み金融（embedded finance）と呼ばれているが、埋め込みによって様々な手間を省略することができる。
- ◆ 決済と商取引が融合している状況で、決済をどのように規制するのが適切か？商取引に係るリスクの一部として決済としての規制の対象外としたり規制を軽減することは考えられるか？

我が国の決済法制の課題（15）

- AML/CFT規制の高度化・効率化、本人確認・無権限取引の防止と技術
 - 現在のAML/CFT規制はどの程度の効果を上げているのか？
 - 利用者、事業者の負担感に見合った効果が得られているか？
 - 「為替取引分析業」への期待
 - 取引フィルタリング：顧客等が経済制裁対象者に該当するか否かを分析し、その結果を預金取扱金融機関等に通知すること。
 - ・取引モニタリング：取引に疑わしい点があるかどうかを分析し、その結果を預金取扱金融機関等に通知すること。
 - 但し、対象の限定、個人情報保護の観点からの情報利用の制約等
 - 本人確認や無権限取引についての技術の活用
 - 欧州でも、3種のSCAのみならず、取引履歴からの異常値検知を加えるような意見も。

御清聴ありがとうございました。