

第2節 決済横断法制

(1) 背景

平成 30 年 11 月に公表された「経済政策の方向性に関する中間整理」において、新規事業者の参入を促進することを念頭に、決済分野における法制の見直しについて、今夏までに基本的な考え方を整理することとされている。

【図 20】未来投資会議 経済政策の方向性に関する中間整理

未来投資会議 経済政策の方向性に関する中間整理 (H30/11)

個人・事業者がより便利な条件で金融・商取引サービスが可能となるよう、現在の業態ごとの関連法制を同一の機能・リスクには同一のルールを適用する機能別・横断的な法制へと見直し、**新規事業者の参入を促進**する。来夏までに、**フィンテック事業者を含む様々な主体が新たなサービスを提供している決済分野等**を中心に、基本的考え方の整理を行う。

また、決済横断法制を巡る動きとして、金融審議会金融制度スタディ・グループでは、決済分野における「規制の横断化」と「規制の柔構造化」を図るという基本的な方向性の下に、①プリペイド・ポストペイを組み合わせたシームレスな支払いの実現、②銀行と現行の資金移動業の間の新たな類型による幅広い金額の送金の実現に向けた検討を含む決済分野における機能別・横断的な法制の検討が進められている。

(2) 決済法制を横断化する場合の意義・効果

ICT の進展や決済テクノロジーの進化を背景に、FinTech 企業の活躍や決済分野における異業種の参入など、「業」の垣根を越えた事業展開が進む中で、既存事業者も含め、広く事業者が新たなサービスを円滑に展開していくためのビジネスフィールドを整備していくことが重要と考えられる。

こうした中、決済法制を横断化し、業態別の規制体系から、機能・サービス・アクティビティベースの規制体系とすることのメリットについて、各主体の立場から、以下のような整理が考えられる。

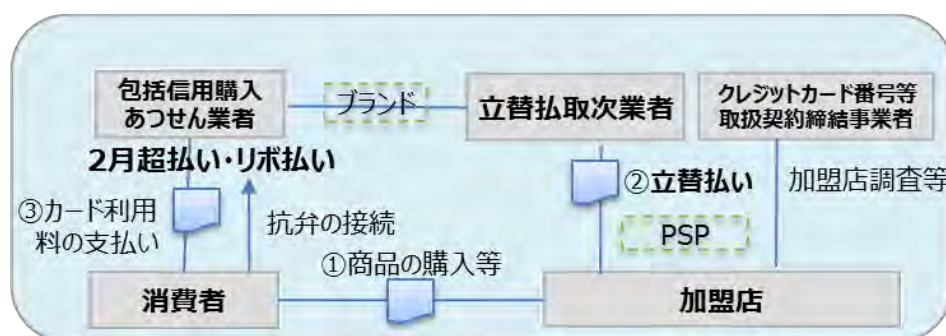
【図 21】機能・サービス・アクティビティベースの規制体系によるメリット

- 事業者
⇒消費者利便に資する新たなサービスなど、垣根のない事業展開が可能に
⇒規制窓口／検査・監督への影響（→規制対応の効率化）
- 加盟店
⇒オペレーションの統一
- 消費者
⇒消費者トラブルの集約化／事業者メリットの波及
- 行政
⇒業務統合・ナレッジ集約による制度運営の変化

(3) 割賦販売法の基本的な体系

割賦販売法では、2か月超・リボ払いの後払い取引を対象に、カード等を発行する包括信用購入あつせん業者に対して、支払可能見込額調査や抗弁の接続等の義務を課している。また、加盟店とクレジットカード番号等の取り扱いを認める契約を行うクレジットカード番号等取扱契約締結事業者に対して、加盟店調査やセキュリティ対策といった義務を課している。

【図 22】割賦販売法におけるクレジット取引



※債権譲渡説／準委任契約説

なお、クレジット取引における実務的な契約形態としては、債権譲渡型¹⁷のものや準委任契約型¹⁸のものが存在するが、これは、クレジットカード会社と利用者との間の契約（カード会員規約）や、クレジットカード会社と加盟店との契約の解釈の問題に帰すものであり、いずれの契約形態であるかは、これらの契約の文言や当事者の意思等によるものと考えられる。

一方、割賦販売法においては、こうした民法の法形式に焦点を当てた要件立てとはしておらず、「包括信用購入あつせん」¹⁹という概念を立て、これに該当する幅広い行為を規制対象としており、契約形態のあり方によって規制の有無に差異は生じない。

¹⁷ 債権譲渡型とは、クレジットカード会社がカード利用者に代わって加盟店に対して立て替え払いし、加盟店がクレジットカード会社に対して受けた債権を譲渡することで、クレジットカード会社が加盟店からの譲受債権に基づき代金を徴収するというものである。

¹⁸ 準委任契約型とは、クレジットカードによる取引について、クレジットカード会社とカード利用者との間、クレジットカード会社と加盟店との間における準委任契約に基づき、カード利用者が個別の取引におけるカード利用を発端として、クレジットカード会社がカード利用代金の支払いをカード利用者に求めることになるというものである。

¹⁹ 割賦販売法第2条第3項「この法律において「包括信用購入あつせん」とは、次に掲げるものをいう。

一 それを提示し若しくは通知して、…特定の販売業者から商品若しくは権利を購入…（す）ることができるカードその他の物又は番号、記号その他の符号（以下…「カード等」という。）をこれにより商品…を購入しようとする者…（以下…「利用者」という。）に交付し又は付与し、当該利用者がそのカード等を提示し若しくは通知して、…特定の販売業者から商品…を購入…（す）るときは、当該販売業者…に当該商品…の代金…に相当する額の交付（当該販売業者…以外の者を通じた当該販売業者…への交付を含む。）をするとともに、当該利用者から当該代金…をあらかじめ定められた時期までに受領すること（当該利用者が当該販売業者から商品…を購入する契約を締結し…た時から二月を超えない範囲内においてあらかじめ定められた時期までに受領することを除く。）。

二 カード等を利用者に交付し又は付与し、当該利用者がそのカード等を提示し若しくは通知して、…特定の販売業者から商品…を購入…（す）るときは、当該販売業者…に当該商品…の代金…の交付（当該販売業者…以外の者を通じた当該販売業者…への交付を含む。）をするとともに、当該利用者からあらかじめ定められた時期ごとに当該商品…の代金…の合計額を基礎としてあらかじめ定められた方法により算定して得た金額を受領すること。」

(4) 決済関連法制の整理

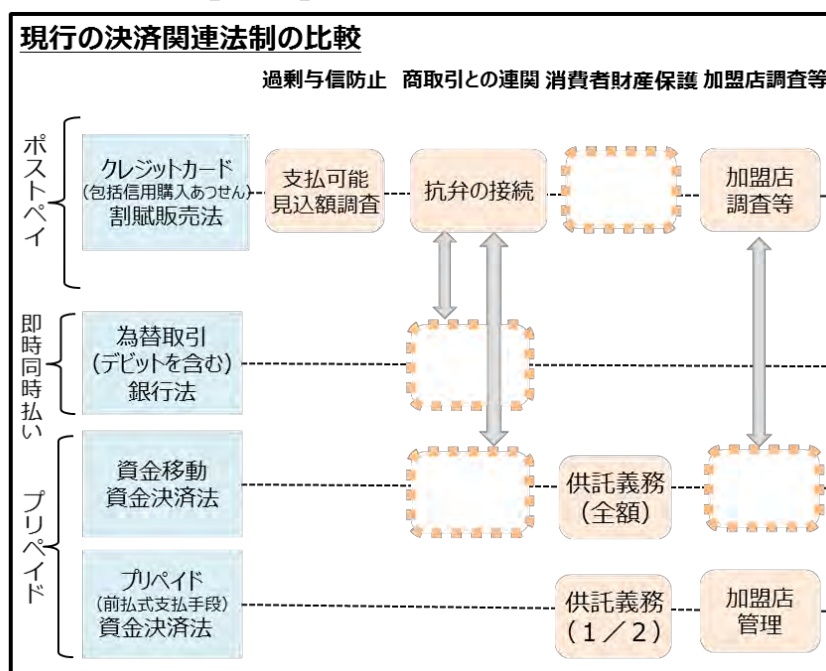
決済に関連する法制においては、それぞれの法益に対応した規制が存在し、これらに係る主な規制の内容は下図の通りである。

【図 23】決済関連法制の概略

利用者の保護			取引秩序の維持		利用者の保護		信用の保護		
	現行法	契約内容の誤認、情報不足の防止	苦情処理	セキュリティ対策 (漏えい防止、不正利用対策)	加盟店調査等	過剰与信防止	民事ルール	事業者の倒産リスク	犯罪収益移転防止法
為替取引・資金移動	為替取引 【銀行法】	重要事項の顧客への説明	苦情処理に関する措置	顧客情報の適正な取り扱い				最低資本金20億円、自己資本比率規制、業務範囲規制等	適用あり
	資金移動業 【資金決済法】	誤認防止のための説明又は情報の提供	苦情処理に関する措置	情報の安全管理				全額保全	適用あり
前払い	プリペイドカード（前払式支払手段） 【資金決済法】	情報の提供	苦情処理に関する措置	情報の安全管理	加盟店管理 (第三者型発行について事務ガイドラインに規定)			1 / 2 保全	適用なし
後払い	包括信用購入あっせん 【割賦販売法】	取引条件の表示、書面交付	苦情処理に関する措置	情報の適正な取扱い・カード番号等の適切管理 (PCI DSS準拠)、不正利用防止	加盟店調査等（調査・指導・解除） (※クレジットカード番号等取扱契約締結事業者)	包括支払可能見込額調査	抗弁の接続、損害賠償等の額の制限、解除等の制限	資本金又は出資額が2,000万円以上等	適用あり

我が国では、ポストペイ、即時払い、プリペイドとそれぞれの決済手法の違いにより、消費者保護をはじめとする規制の内容が異なっている。特に、クレジットカードと為替取引・資金移動を比較すると、抗弁の接続をはじめとした民事ルールや加盟店調査の点で規制内容が異なっている。

【図 24】決済関連法制の比較



(5) 諸外国における決済法制

① シンガポール

シンガポールの金融当局である MAS (Monetary Authority of Singapore) は、決済サービスについてアクティビティベースの規制枠組みの導入を実施(両替送金事業法と決済システム監督法を新法に一本化)している。

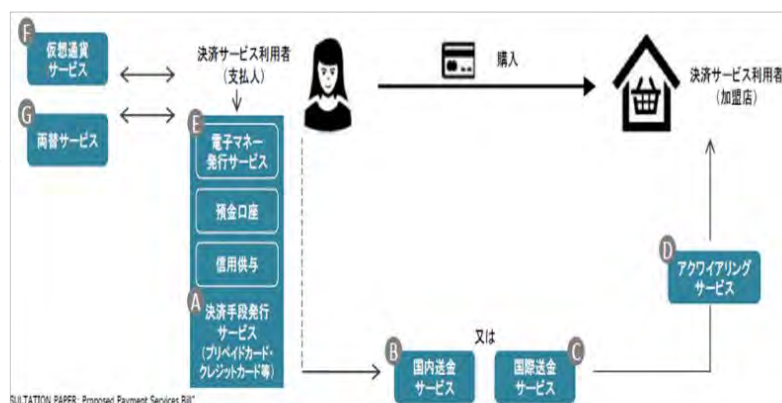
2019 年 1 月 14 日、決済サービス法案 (Payment Services Bill) が国会で可決、2 月 20 日に公布されたところであり、今後、法案の実施細則などを定めた関連付随法令が作成され、2019 年中に施行される見込みである。

具体的には、7 種類の決済サービスを単一のライセンス (大規模決済サービスライセンス、標準決済サービスライセンス、両替サービスライセンス) の下に、① マネロン・テロ資金供与、② 利用者保護 (電子マネーのフロート資金のセーフガード、移送中の資金のセーフガード、e ウォレット個人利用の保護)、③ 相互運用性の確保、④ サイバーセキュリティなどの行為規制が課されている。

【図 25】シンガポールの決済規制の概要

以下、7 つの決済サービスが規制対象となっており、当該決済サービス事業者は、上記いずれかのライセンス保持が求められる。

- ① 決済口座発行サービス
- ② 国内送金
- ③ 国際送金
- ④ マーチャントアクワイアリングサービス
- ⑤ 電子マネー発行サービス
- ⑥ デジタル決済トークンサービス
- ⑦ 両替サービス

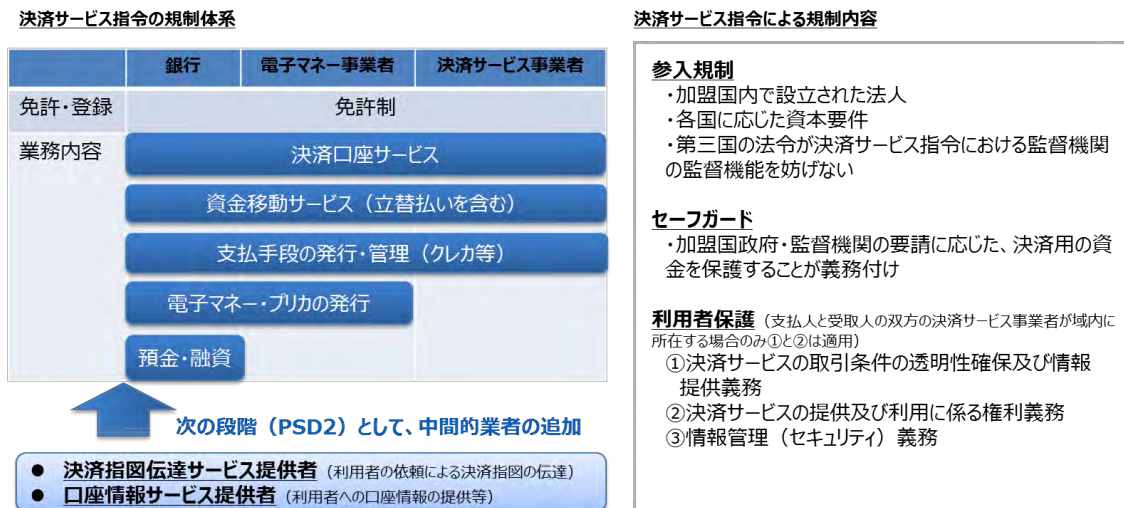


(出典) MAS "CONSULTATION PAPER: Proposed Payment Services Bill"

② EU

EU では、2007 年の決済サービス指令 (Payment Service Directive) により、銀行・電子マネー・決済の横断的な規制体系に変更されており、決済サービス事業者に対する、その業務内容や禁止事項等を規定している。適用対象となる各国は 2009 年 11 月 1 日までに国内法へ反映し、施行済の状況で、更に、2016 年には、第 2 次決済サービス指令 (PSD2) により、中間的業者 (決済指図伝達サービス提供者、口座情報サービス提供者) も取り込んだ横断的な規制体系に見直しを行い、適用対象となる各国は 2018 年 1 月 13 日までに国内法を整備している状況である。

【図 26】EU の決済サービス指令の概要



③各国におけるクレジットを含む消費者信用規制

欧米のクレジットを含めた消費者信用規制では、米国においては、決済規制として銀行法や電子的資金移動法、送金事業者法がある一方、消費者信用規制として、別途、貸付真実法や消費者信用保護法等が存在し、これらの規制の中で、情報開示義務や抗弁の接続、利率や遅延損害金の上限設定等が定められている。EU においても、各加盟国は、決済サービス指令に基づく決済規制の他に、消費者信用指令（Consumer Credit Directive）に基づく消費者信用規制を整備している。例えば、英国では消費者信用法において情報提供義務や抗弁の接続等を定めており、ドイツやフランスでは、情報提供義務や信用能力評価に係る規制がなされている。

【図 27】決済規制と消費者信用規制

クレジットカードに関する各国の法体系の整理

	決済規制	消費者信用規制（クレジットカード・消費者向けローン）
米国	銀行法 電子的資金移動法 送金事業者法	貸付真実法（Truth in Lending Act、消費者信用法典第1章）、消費者信用保護法（Consumer Credit Protection Act）等 ⇒情報開示義務、抗弁の接続、利率や遅延損害金の上限設定等
EU	決済サービス指令（Payment Service Directive）	【イギリス】 金融サービス法（Financial Services Act）、支払サービス規則（Payment Services Regulation）
		【ドイツ】 民法典（Bürgerliches Gesetzbuch）、支払サービス監督法
		【フランス】 通貨金融法典（Code monétaire et Financier）
		消費者信用指令（Consumer Credit Directive）
		【イギリス】 消費者信用法（Consumer Credit Act） ⇒契約前の情報提供義務、抗弁の接続※等
		【ドイツ】 民法典（Bürgerliches Gesetzbuch）、支払サービス監督法 ⇒契約前の情報提供義務、信用能力評価
		【フランス】 消費法典（Code de la consommation） ⇒契約前の情報提供義務、信用能力評価

※イギリスの消費者信用法第75条 If the debtor has any claim against the supplier in respect of misrepresentation or breach of contract, he shall have a like claim against the creditor, who, with the supplier, shall accordingly be jointly and severally liable to the debtor.

(6)横断法制に関する小委員会における議論の経過

小委員会においては抗弁の接続や加盟店調査といった割賦販売法における歴史的経緯や法制上の特徴に留意して慎重に検討するべきであるといった意見があった一方、総論としては、基本的に決済法制の横断化を指向すべきであるという多数の意見があった。

- ・ 金融機能のアンバンドリング・リバンドリング化が進み、決済サービス・主体の多様化が進む中、消費者保護等の法益を確保するためには、EU やシンガポールのように、ライセンスを1つとして、アクティビティーベースで規制を考えていくような方法を採用すべきである。
- ・ 歴史的経緯との関係性やグローバルの視野を含めた上で将来の法規制を考えるべき。歴史的な経緯がある中で、これをどう整理するか。国内における決済横断化という視点のみで進めると、国際ブランドとのミスマッチが生じるのではないかと。そうした歴史的経緯の中で、抗弁の接続や加盟店調査はどうすべきか、決済と原因取引との関係をどのように位置づけるべきかという視点が必要である。
- ・ 現在の法体系は歴史的な経験の積み重ねであり、従来型のサービスを前提としている。近時、従来型とは異なる新たな決済サービスが出現しており、これに対して従来のルールを適用することにより、そのサービスが持つメリットが減じかねない。加えて、昨今、消費者保護に関する各種規制が制定されており、各業法において消費者保護をどこまで求めることが適切かといった点についても留意し、こうした消費者保護法に則った監督・検査がなされることを前提に、業法としての規制を課さないという考え方も重要である。
- ・ 横断法制にルールが平準化されることにより、消費者が決済に関するルールについて理解を深めることにつながるよう、そのあり方や情報提供の枠組みについて考えていく必要がある。
- ・ 決済に関する安定性と原因取引との関係での消費者保護というトレードオフの中で、個別の事業者に対して抗弁の接続といった規制を課すことで安定性に対するリスクを負わせることは妥当ではないのではないかと。
- ・ 必ずしも、横断法制のみで、現在事業者が直面している課題は解決されるものではなく、むしろ新規参入事業者に対してのその他サポートのあり方も含め検討すべきではないかと。
- ・ 別々の決済法制があることで、①重複した規制対応が発生することと、②分かれているが故に法の網から漏れてしまう弊害があるのではないかと。また、別々の法律であっても、共通化できる部分があるのではないかと。横断法制化にあたっては新規参入事業者に対して過度な規制とならないことを前提としながら、送金機能と決済機能の両方の視点を検討する必要がある。
- ・ 横断化法制については、それぞれの関係法令によって規制される事業者が実質的には同様のサービスを提供していながら規制が異なることにより適正な競争が阻害されることがないようイコールフットイングの観点からの検討が必要である。

- ・ 現行の決済関連法制について、規制の凹凸をどのようにして見直していくのかという際に、消費者の安全・安心な取引を確保するという観点を十分に踏まえて考えることが必要である。具体的には、割賦販売法では、加盟店契約会社加盟店調査義務が課されているが、資金決済法では、加盟店契約会社の加盟店調査義務の規定はない。
- ・ 今回直ちに検討する事項ではないものの、今後の検討課題となる可能性があるものとして、信用情報機関がクレジット業界、消費者金融業界、銀行業界と別れており、それぞれの信用情報機関の間では、残高情報は全く共有されていない。このため、多重債務防止の観点からも、また複数の与信業務を行う事業者にとっても、不都合であることが従来から指摘されてきたところであり、こうした信用情報機関の相互の情報共有の課題も検討が必要ではないか。

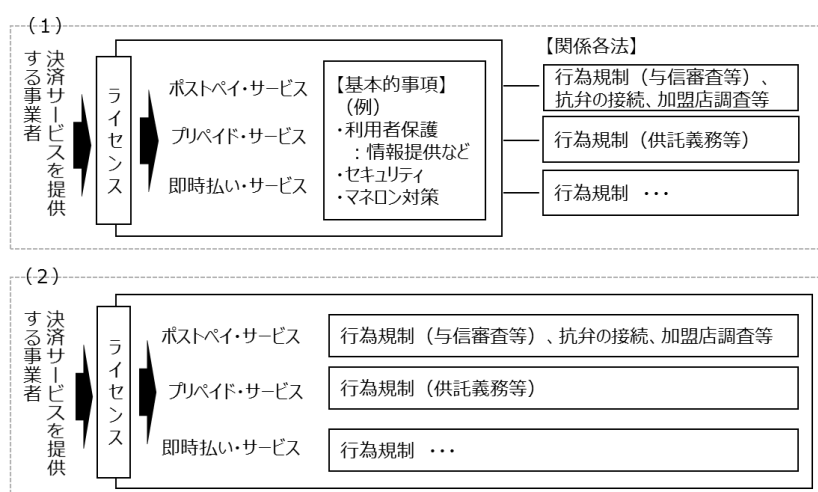
(7) 決済横断法制に対するアプローチ

国際的に見ると、米国やEUにおいても決済規制とは別に消費者信用規制(抗弁の接続、信用能力評価等)があるが、我が国でもこれと同様、例えば、割賦販売法では抗弁の接続や加盟店調査等があり、資金決済法では、いわゆる供託義務があるなど、それぞれの法制の背景となる経緯やそれに伴う特有の制度措置がある。決済法制の横断化を考える場合にも、こうした規制内容まで一元化して、これら制度措置を直ちに必要ないものとすることは現実的でないと考えられる。

なお、Fintech 企業等の決済事業者が円滑に事業を進めるとの視点も踏まえると、法制論としての横並びや整合化といった観点のみならず、トラブルの発生状況なども含め、実態を踏まえて検討することが適切である。

こうした前提の下、EU やシンガポールの決済横断法制の考え方に沿って考えた場合、例えば、下図のような想定がされうるが、こうしたことも含め、今後、決済法制の横断化に向け、具体的なあり方の検討を進めていくことが求められると考えられる。

【図 28】諸外国の決済法制を踏まえた考え方の例

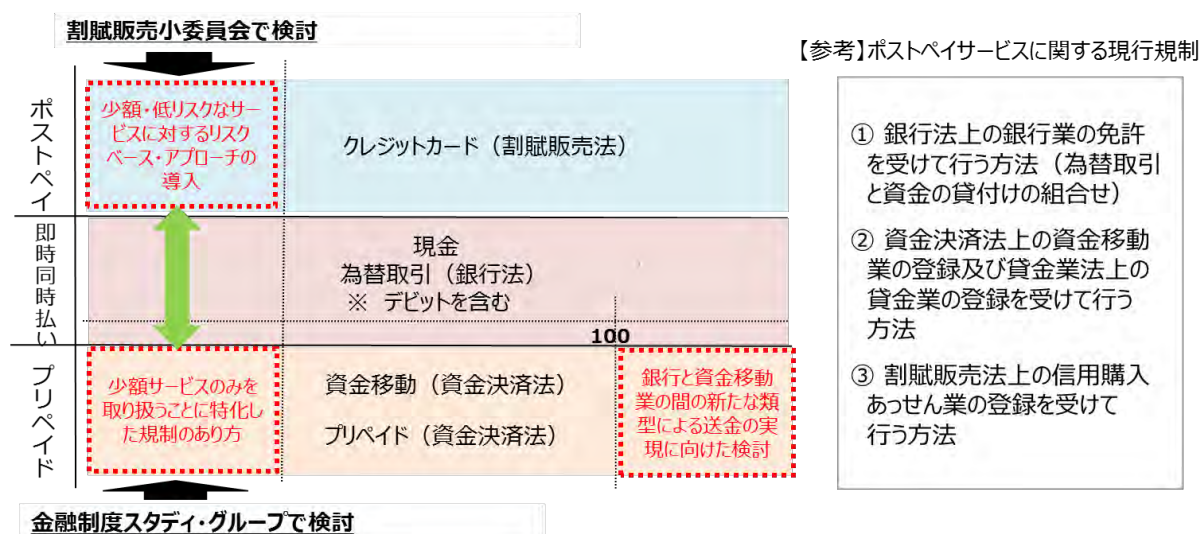


(8) 具体的な取組の方向性

内外環境を総合的に勘案すれば、国際的動向や我が国の制度環境を踏まえ、関係各法（割賦販売法・資金決済法・銀行法等）の法制的な横断論について、関係省庁で、意義・目的を整理し、その具体的なあり方の検討を進めていくことが求められる。

一方、未来投資会議の中間整理を踏まえ、まずは、FinTech 企業等の横断的かつ円滑な事業展開を促進するため、関係各法における少額・低リスク事業者に対するリスクベース・アプローチの導入などにより、ビジネス環境を整備していくことが必要である。

【図 29】決済横断法制に対する取組方策



なお、金融審議会金融制度スタディ・グループにおいても、少額サービスのみを取り扱うことに特化した規制のあり方や規制の横断化に関する審議がなされており、この審議の状況やとりまとめの内容も踏まえつつ、決済横断法制に対する対応について、更に検討が必要となりうる場合も想定される。