

決濟法制の課題

1

2025年5月15日

森下哲朗

tetsu-mo@sophia.ac.jp

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
- ▶ 暗号資産、ステーブル・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）

3

- ▶ 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
 - ▶ 決済代行業者等、決済サービスに関するインターフェイスを提供する事業者についての規制なし。
 - ▶ 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
- ▶ 為替取引規制の規制対象の狭さ
 - ▶ 資金を扱うプレーヤーとの関係での資金の保全に軸足を置いた規制
 - ▶ 無権限取引の処理、送金不着・遅延時の事業者の責任等、利用者の権利保護に関する私法的な取扱いについての規定なし。

欧州のPSD 2

4

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

「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)

決済関連サービスを担うプレイヤーの拡大と状況の変化

■ 資金の移動・決済を担うプレイヤー

■ 資金を預かるプレイヤー

- 銀行
- 資金移動業
- 前払式支払手段発行業者
- 電子決済手段発行者
- 収納代行業者
- エスクロー

■ 資金を預からないプレイヤー（与信）

- クレジットカード発行者（+アクワイアラー）
- BNPL等

■ 決済サービスを提供するプレイヤー

- 電子決済等代行業者：顧客の指図の代行
- いわゆる決済代行業者：事業者（加盟店）に様々な決済サービスを提供
- その他

- 複数のプレイヤーが一体となってサービスを提供
- 決済関連サービスが物販・サービス提供等と一体となって提供

<消費者保護の観点からのニーズ>

- 責任主体が明らかでない状況で顧客が必要な救済を得やすくすべきではないか
- 正当な原因関係がない資金移動を巻き戻せるようにすべきではないか

1. 「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、広く決済サービスととらえたうえで、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・口座管理、⑧与信等の項目毎に、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。
 - ◆ そのうえで、一定の場合には適用除外する等により、リスクに応じた規制枠組みを構想できないか。

2. ルールのメニュー（1）

7

- ▶ 私法的な効果を伴う顧客保護の観点からのルール
- ▶ 必ずしも規制法とセットである必要はなく、金融サービス提供法3条以下のような仕立てが考えられるか

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切と考えられる。」（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）

2. ルールのメニュー (2)

2. 機能の確実な履行に関する責任

▶ 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。

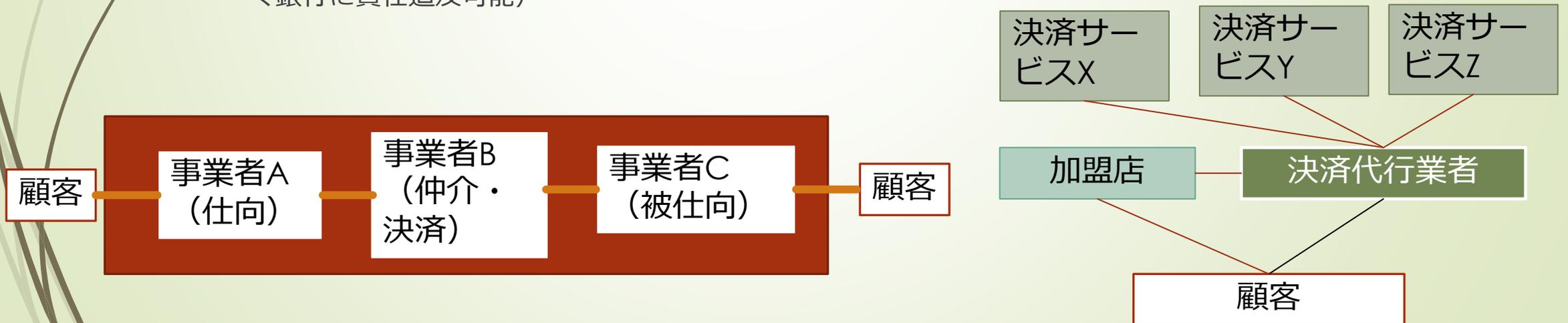
▶ 履行期限、履行遅滞の場合の責任、返還保証、立証責任の転換等についての規定なし

- ◆ PSD 2等を参考に、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、ルールのメニューを充実させてはどうか？

2. ルールのメニュー (3)

9

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
 - ▶ さらに、決済代行業者（収納代行業者）等も含めた拡大ネットワーク責任（資金移動の窓口ではなく、資金や与信の当事者がまず補償する）を考える余地があるか？→電子決済等代行業に関する法制度で採用されなかった考え方に類似（欧州では、電子決済等代行業者ではなく銀行に責任追及可能）



3. 資金の帰属

10

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
2. 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
3. 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
4. 詐欺的な取引等、原因関係に問題がある取引に伴い行われた資金移動における資金の帰属（最判平成8年4月26日の課題）
 1. 実体：詐欺的な取引（正当な原因関係のない取引）に伴う資金や債権は詐欺的な行為者には帰属しない
 2. 手続：資金の帰属を争う手続

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、原因関係のない資金移動に伴う資金の帰属等を、正面から議論すべき時期が来ているのではないか。

4. 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）に提供するように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。

5. 顧客の同意の実質化等

- ▶ 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。

6. 規制の対象

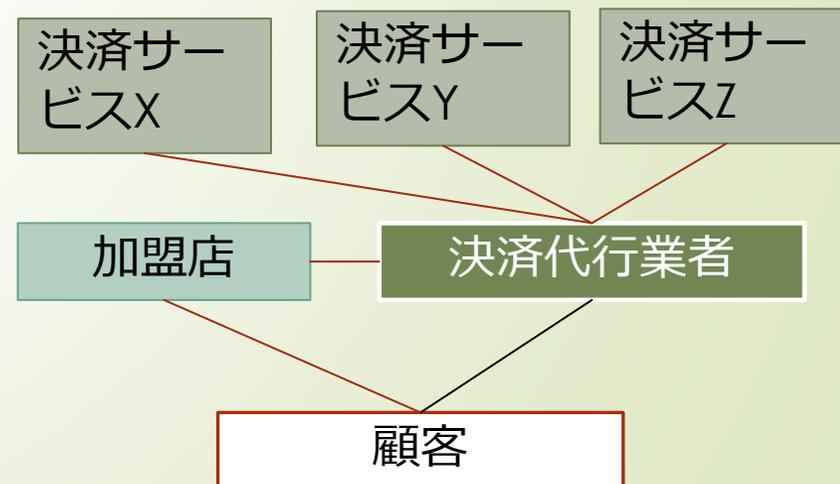
13

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？
- ◆ 「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。
- ◆ 為替規制に該当するかの二者択一ではなく、柔軟な規制構造、私法的効果を伴うルール等、ルールの多様化、リスクに応じた柔軟な規制が必要ではないか。
- ◆ 規制のコストとベネフィットをどう考えるか。

7. 決済と商取引の融合という現象への対応

- 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。
- ◆ 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？
 - ◆ 収納代行／代理受領をどう扱うか？
- ◆ 詐欺的な商取引の後始末としての資金の帰属や与信の不発生（抗弁の接続）についての私法ルールは構想できるか／すべきか？
 - ◆ 物権法的・信託法的な考え方の導入
 - ◆ 大量の取引を処理する事業者は酷か？



御清聴ありがとうございました