

ご議論いただきたい論点等（中間整理から抜粋）

(案)

第3 支払手段の多様化に係る消費者問題の要因を分析する際の視点

（中間整理 45 ページから 48 ページ）

多様な支払関連事業者の法的な定義

○いわゆる決済代行会社、収納代行会社、決済プラットフォームは、それぞれ行為として見れば同じことをやっているように見える。それを異なる法制度の中にうまくはめ込んでいくことが困難になっていると思うが、原点に返って整理し直すことが必要ではないか。

○支払手段の多様化・複雑化により、既存の問題を解決する仕組みが機能不全に陥っている場合があるのではないか。キャリア決済という新しい支払手段については、どのような規制がどのように適用されるべきかをより深く検討する必要があるのではないか。

○決済機能は持っているが、規制の対象となっていない新しい支払手段に対して、法律の規制が不十分な状況にあり、苦情申出の連絡先が不明である、事業者が交渉にのらないという、商取引では考えられない事態が生じている。決済機能を持つ事業者に、一律のルールが必要ではないか。

○クレジットカードに関する相談のうち、最も多い相談は、マンスリークリアの問題とされていることから、どのような対応があり得るか議論すべきではないか。

支払関連事業者の責任の分担

○消費者のみが過度なリスクを負担しないよう、支払に伴うリスクを可能な限り低減し、リスクについて消費者以外の当事者にも負担させる必要があるのではないか。これは現在の割賦販売法の考え方でもあり、これを基礎として対応を考えることができるのではないか。決済の簡便さにより利益を得ていて、かつ、加盟店のコントロールが可能な支払関連事業者に加盟店リスクへの対応義務を負担させるべきではないか。つまり、現在、明確に法適用の対象とされていない支払関連事業者を法適用の対象とすべきではないか。

○悪質加盟店の間に入った支払関与者が、一定の責任をとるべきという考え方は、闇バイトで犯罪者に口座を提供した者の責任や、信義則上の加盟店管理義務に近い内容を認めた収納代行等の裁判例があり、詐欺の加害者に関与した者を「過失による幫助」として責任を負わせてきたという裁判実務上の価値判断にもなじむのではないか。

また、この観点に関して、支払手段、支払関連事業者の問題と支払から生ずる消費者トラブルとを分けて考える必要がないかという点も論点となった。

○消費者問題の表れ方として、例えば決済を例に挙げた場合に、決済の機能に何らかの問題が生じたことにより生じる問題と、決済の機能が言わば詐欺業者などに悪用されて

いることによって生じる問題がある。これまでの決済法制は、決済の機能に内在する問題に焦点を当ててきたのではないか。そのために決済の機能と商取引の機能などが密接不可分に組み合わさってしまった場合にうまく対応できていないという側面があるのではないか。特に決済の機能が言わば詐欺的な取引の支払手段として使われるという問題に対応していくためには、個々の支払手段に着目した規制よりも、横断的な規制が必要だということになり、それをいかにして達成すべきかということが課題ではないか。

○商取引の一連の流れの中で決済がなされ、商取引が詐欺的なものであった場合に、資金を取り戻すことができないかということで、商取引の部分における問題の処理を決済の部分でできないだろうかというような問題意識が示されているが、これまでは、商取引が不適切であったからといって決済を取り消すというような考え方は取られてこなかった。決済と商取引を一体的に処理するということが果たして適切なのか議論すべきではないか。個々の商取引の事後処理を決済事業者に求めることになると、大量の取引を処理する決済事業者にとっては負担となる可能性もあり、慎重にコストとベネフィットを考えていく必要があるのではないか。

支払手段の多様化等に関する消費者トラブルに対応する法制度の在り方

○支払手段が多様化する中で、消費者に様々な形で被害が生じていることに鑑みて、決済自体を統一的に規制するルールが必要ではないか。今後も多様な支払手段が出てくるかもしれない、これらをカバーできるような一般的なルールを策定する必要があるのではないか。消費者が直接接することになる決済の主体については、名称、苦情の申立ての制度等について消費者が認識できることが必要ではないか。

○多様な支払手段について、登録制、加害者情報の開示、苦情対応窓口の明確化、決済自体のキャンセル、加盟店管理義務等について、被害実態を基にその要否を検討していくことが重要ではないか。

○これまで、機能別・横断的な法制についての議論はあったが、全体的・横断的な見直しが実現する機会はなかった。こうした規制の横断化が改めて検討されるべきではないか。なおこの点につき、海外の法制度を調査する必要があるとの意見もあった。海外の規制態様についても、今後の検討課題ではないかとみられる。

支払手段多様化等と消費者トラブルに係る経済学的な視点からの分析

○消費者トラブルの要因分析にあたっては、マクロ的な視点からみると、利用者層別のリスクのデータ、年齢・性別、高齢者・若年者等の脆弱層に対する今後の配慮事項や、決済プラットフォームの市場構造、競争構造と寡占化、囲い込みに関連するデータ等があると全体像が分かってよいのではないか。

○様々な支払手段が組み合わさって決済がなされるようになる中で、どの支払手段で特に問題が発生しているのか、消費者トラブルが起きているのか、そもそも特徴があるの

かどうかの分析が必要ではないか。デジタル技術を活用した分析や、リスクやアラートをあげる設計を見いだすことができるのではないか。

第4 要点整理

(中間整理 49 ページ)

支払手段に係る規制や消費者問題における救済レベルの相違

○リスクに応じた柔構造的規制体系というが、経済学的には例えば価格メカニズムに基づく調整・アプローチなどに通じるのではないかと思う。つまり、二者択一の規制から脱却して、リスク水準や市場の影響の程度に応じた調整的負担を課すということで、制度の効率性とイノベーションの促進を両立させるという構想があり、これは経済学と非常に親和性が高いのではないか。

○決済事業者間の力のアンバランスがあり、それが加盟店管理やその他の消費者保護法制にも影響を与えているのではないかという点についてどのように考えるか。

○マンスリークリアのクレジットカードがキャッシュレス決済において相当の割合を占めていることを考えると、現在のリスク分担の在り方や規制等について精査・再検討する必要があるのではないか。

(中間整理 50 ページ)

通信料金と一体となって支払が行われるキャリア決済

○キャリア決済事業者はクレジットカード番号等取扱契約締結事業者として登録制・加盟店調査義務等の規制対象と解される可能性についてどう考えるか。

○キャリア決済について、通信料金と商品代金分の支払を分離できないとの規約については、キャリア決済についても割賦販売法の抗弁対抗規定が適用されれば、規約が強行規定に反するとして無効となり、商品代金分の支払のみを拒絶して通話料金については別途支払うことが可能になるという考え方についてどう考えるか。

後払い決済 (Buy Now Pay Later)

○後払い決済について、国による規制、あるいは、自主的な取組で対応すべきかどうかや、規制を行うとした場合、立法事実は明確であるか、規制のコストとベネフィットをどう評価するか等について議論を深めるべきではないか。また、海外の制度がどのようなものであるかの調査も重要ではないか。

(中間整理 51 ページ)

過剰与信

○信用情報機関に登録がされる前に、数社からの借入手続が同じ日にできてしまい、過剰与信となりやすい。信用情報機関に登録するタイミングが遅いため、総量規制を超え

て数社から借りられてしまうのではないか。この点、どのような対応が考えられるか、議論を深めるべきではないか。

○貸金業法や割賦販売法に過剰与信規制が入った際、「業界単位ではなくて信用情報を統合して全体の数字を把握できるようにできないか」という議論があった。一定のルールの下に業界横断的な信用情報の把握の可能性を議論する必要があるのではないか。

○包括的に消費者に与信する包括信用購入あっせん、支払の都度与信を審査していく個別信用購入あっせんがあるが、それに当てはまらない2か月内払いがある。また2か月内払いで法制度がない後払い決済やキャリア決済がある。様々な形態の与信という行為が、過剰与信という観点からどういう効果をもたらすのかの検討が必要ではないか。

(中間整理 52 ページ)

詐欺的な原因取引・金銭の詐取

○詐欺的な原因取引・金銭の詐取に係る消費者問題について、未然防止・被害救済の観点から、支払手段においてどのような仕組みがあればよいか、どのような対応が可能か議論を深めるべきではないか。

○支払関係が複雑になればなるほど、資金の受取人を消費者が把握できず、責任追及に困難が生じる。受取人の情報を、中間者が把握していないと、被害者に情報が提供されず、被害回復はなし得ない。また、詐欺的な取引のように原因となる取引の違法性が明らかな事案こそ加害者が匿名性を求めるので、真の受取人が把握しづらい、という現場の状況を踏まえ、有効な施策がないか議論を深めるべきである。

○被害救済の観点からは、銀行振込については口座凍結、送金先名義の開示、暗号資産送金については暗号資産交換所による口座凍結、送金先名義の開示が有効と考えられるが、各支払手段との関係で被害者の救済のために実際にどのような対応がなされているか議論を深めるべきである。

民事ルール

○民事ルールとして、抗弁権の接続、信用契約の解除、損害賠償責任、情報の開示、資金の凍結等が考えられるが、現行法の規制がどの範囲に及び、それがどのような効果をあげているのかを整理する必要がある。また、規制の手法として、現行法の適用を広げることによって可能なのか、それとも支払手段に関する統一的な法制度が考えられるべきなのかも検討すべき課題である。

○行政規制として事業者課せられている加盟店管理や苦情の適切処理義務が適切に履行されない場合に、それが民事ルールにどのような影響を与え得るのかについてもより具体的に検討する必要があるのではないか。

(中間整理 53 ページ)

いわゆる決済代行会社、収納代行会社等

○いわゆる決済代行会社、収納代行会社、デジタルプラットフォーム等が果たしている機能、役割を明らかにし、法制度上の定義・位置付けの整合性等を検討すべきではないか。その上で、消費者被害を生じる可能性がある取引に利用されるおそれのある類型とそうでないタイプの検討を踏まえて決済代行会社等に求められる規律について議論を深めるべきではないか。

○その際、既存の枠組みの中に入れ込むのか、あるいは新しい枠組みをつくるかという観点も検討する必要があるのではないか。

(中間整理 53 ページから 54 ページ)

加盟店管理

○現状、明確な法適用の対象とされない決済事業者が、オンラインで簡便な支払手段を提供することで、消費者には少額多数回払いのリスクや被害が新たに発生していると言える。また、決済事業者に対する規制がはつきりしないために、事業者が契約において加盟店リスクを引き受けない旨を定めることが可能となっている。司法だけでは対応できないリスクが生じていて、実効性ある自主規制もない状況である。つまり、現状では多大なリスクを消費者のみが負担する構造となっているのではないか。

○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。このような考え方について検討する余地があるのではないか。ただし、従来のネットワーク責任は、決済事業者のグループの中で何か事故があったときには、そのグループの中で処理をさせようというような考え方である。それを超えて、例えば加盟店での不当な取引があった際に、加盟店から決済事業者までを一つのネットワークとして考えて、ネットワーク内部で処理をするという考え方は取られていない点には注意が必要ではないか。

○デジタルプラットフォームが支払に介在している場合等、複数の支払関連事業者が重層的に関与するケースについては、加盟店管理を、どの主体が負うべきかについても、検討する必要がある。決済代行会社の加盟店管理を考えるに当たっては、現行法上も、加盟店管理義務を負うべき主体をどう解釈するかによって、責任主体が不明確になっているという指摘を踏まえた議論が必要である。

(中間整理 54 ページ)

消費者からの苦情の適切な取扱い

○消費者からの苦情の適切な取扱いについては、イシューが消費者からの苦情を受け付け、その内容を分析してアクワイアラーに伝達し、アクワイアラー・決済代行会社が

加盟店の実態調査を行い、その結果をイシューアに報告し、イシューアが消費者に説明し必要な対応を行うという流れが考えられる。これを踏まえ、消費者トラブルの未然防止・被害救済の観点から、各支払手段において、どのような仕組みがあればよいか、どのような対応が可能か議論を深めるべきではないか。

(中間整理 54 ページから 55 ページ)

金融技術の活用

○支払手段の多様化と消費者トラブルへの対応について、法制度以外の取組による対応もあり得る。キャッシュレス決済は、デジタル技術と親和性が高いので、支払管理についてデジタルを活用して行うという発想もあり得るのではないか。一方で、デジタル・ディバイドにどう対応するかという視点も重要ではないか。

○金融技術により、銀行口座情報、請求情報等のリアルタイム連携が可能になっている。また、デジタルプラットフォームが情報を取得し、それを基に情報生成を行うことによりリスク管理方法も進化している。こうした技術を金融ビジネスの発展のみならず消費者問題の未然防止等に活用することはあり得るのではないか。

○多様な支払手段がある中で、どのパターンの時に、消費者トラブルが発生しやすいのか。何かしらのパターン化ができるのではないか。例えば関係する事業者が、過去のトラブル事例を分析することにより、悪徳事業者や犯罪者等に悪用されやすい穴が見つかる可能性がある。トランザクションやその分析について、A I 等でモニタリングすることも可能性としてあるのではないか。

(中間整理 55 ページ)

事業者・事業者団体の対応

○決済代行会社や加盟店管理義務を負う支払関連事業者が、消費者トラブルの未然防止、再発防止、拡大防止等に向け、具体的にどのような工夫や取組を行っているのかを明らかにする必要があるのではないか。

○事業者の調査確認義務は重くするが、被害回復のところは、事業者のイノベーションを止めたり消費者トラブルの全責任を事業者に負わせるのではなく、調査を円滑化し、被害回復を実務的に経済的な手法を使って分担・実施するという発想もあるのではないか。

○クレジットカードの不正利用被害額は、2024 年に過去最高を更新し 555 億円となっている。不正利用対策として、カード決済時の EMV 3-Dセキュア 19 の導入等が行われているが、セキュリティ対策の進捗状況等についても確認することが必要ではないか。

(中間整理 56 ページ)

決済に関する情報

○支払手段の多様化、キャッシュレス化により、決済事業者は、決済や与信に係る情報を取得・保有する。消費者に係る情報について、どの事業者がどのような情報を取得・保有しているか消費者に明らかにされる必要があるが、それは適切に行われているか。情報の利活用の規律がどのようになっているのか議論を深めるべきではないか。

(中間整理 57 ページ)

支払関連事業者と消費者の契約関係

○多様な支払手段について、サービスを提供する主体と消費者の間にどのような契約がなされているか、そのサービスの提供を受けるために消費者はどのような対価を支払っているか、対価に見合ったサービスが消費者に提供されているか(約款、契約書はどのようになっているか)について、議論を深めることが重要ではないか。

支払手段の多様化に関する消費者教育

○支払手段が多様化・複雑化している中で、消費者トラブルを未然に防止し、消費者が安全かつ賢く様々な支払手段を利用できることが必要である。そのため学校やその他の場での消費者教育が重要であり、実践的かつ最新の技術に対応した消費者教育(多重債務問題も含め)の実現に向けた対応策を検討することが必要ではないか。

第5 支払手段の多様化と消費者問題に関して対応が求められると考えられる事項について

(中間整理 59 ページから 64 ページ)

1 既存の規制の対象となっていないと考えられる支払手段

支払手段の多様化が進展している中で、金融システムの安定や消費者保護の観点等から支払手段の対象で法的な規制の対象とすべきものについての検討あるいは見直しが必要とされている。そうした議論にあってもなお、規制の対象外となっている支払手段で消費者トラブルの増加が懸念されるものとして、後払い決済とキャリア決済がある。

後払い決済は、取扱決済金額に比して、消費生活相談件数が多いことが指摘されている(図表 50)。具体的な相談内容としては、「解約したのに後払い決済サービスで定期購入の請求が続けられる」「契約を断ったのに後払い決済サービスで料金を請求される」等が上位となっている²³。後払い決済の事業者団体は存在するが、自主ルール等が適切に機能しているのか確認する必要がある。後払い決済の市場規模は、2028 年度には 2.8 兆円に拡大するとの予測もあり、相談件数も比例して伸びる可能性が高く、放置できる問題ではない(図表 51)。

キャリア決済に関する具体的な相談内容としては、「キャリア決済と通信・通話料の分離ができず、支払停止ができない」が最も多くなっている。そもそも、なぜ分離がで

きないのか、その要因を法的、技術的な観点を含めて確認する必要がある。キャリア各社においては、初期設定により、利用上限額が定められていることがある。それをみると、必ずしもその金額は大きくないが、繰り返しの利用により利用額が相当の金額に上ることもあり得、年間 5,000 件程度の相談が寄せられている。さらに、スマートフォンは、今や生活上のインフラであり、通信料はそれを維持するために必要な支払であるが、キャリア決済は実質的に強制力をもって通信料と一般の商品等の代金を一体的に支払わせる支払手段となっている。スマートフォン等による通信を維持するためには、消費者はキャリア決済による代金を通信料とともに支払わざるを得ない。こうしたいわゆる特別な力をもつ支払手段に対し、それを規制する法制度が無い状況を看過し得るのか、早急に検討する必要がある。

2 与信・多重債務との関係

1 で述べた後払い決済とキャリア決済は、与信機能を有する支払手段でもある。多重債務の状況をみると、前述のように、足元では複数機関から借入れを行っている者の数や一人当たりの借入残高は緩やかではあるが増加に転じている(図表 52)。

借入経験者に借入目的を問うアンケート調査 24 により、クレジットカード会社のキャッシング・カードローン利用者の借入目的をみると「クレジットカード、ネットショッピングにおける後払い決済等の利用代金を支払う資金の不足を補うため」との回答が全体の 26.2%となっている。また、キャッシュレス決済の返済のための 1 回の平均的な借入金額は、1～5 万円が 35.8%、1 万円未満が 24.1%の順となっている(図表 53)。10 万円以上の者も全体の 18.7%となっており、必ずしも少額とはいき切れない。

支払手段の多様化が多重債務に与えている影響の有無、信用情報機関が支払手段の多様化に対応しているかどうかについて、分析することが必要である 25。また、消費者に与信＝「借金を負わせる」という支払手段が、法規制のない状態であることを放置し得るのかについて早急に検討をする必要がある。

3 いわゆる支払仲介会社（いわゆる決済代行会社、収納代行会社、決済プラットフォームを含む）について

既存の規制の対象となっているのかどうか、不明確な主体として、いわゆる決済代行会社、収納代行会社、決済プラットフォーム等（ここでは、それらを「いわゆる支払仲介会社」という）がある。

いわゆる支払仲介会社は、デジタル金融技術の進展により、既存の事業者の業務をアンバンドリングし、いくつかの業務をより安価で効率的に営めるようになり、そうした一部の業務を切り出して専門業者に任せることが進んでいった結果、広がった事業会社であると指摘されている。金融技術はアンバンドリングによって進展する特性上、こうした複層化自体は不可避であるとの指摘もある。

現状、このようないわゆる支払仲介会社は多様な業態を含み、消費者が外部から法の適用関係を判断することが難しい場合がある。他方、こうしたいわゆる支払仲介会社の存在によって取引に関与する様々な事業者の関係性が見えにくくなり、消費者トラブルの未然防止、被害回復を困難にしているとの指摘が多数なされている。したがって、いわゆる支払仲介会社の果たしている役割やいわゆる支払仲介会社に関する法律関係の実態やそこでの消費者トラブルや被害回復の課題を精査する必要がある。

4 民事ルールについて

民事ルールは、①消費者被害の事後救済のための手段（紛争の事後的な解決規範）を提供すること、②紛争の予防につながる事業者の行為規範を示すこと、③基本方針、道徳規範といったプリンシプルを示すことといった役割・機能を担うものである。当事者（消費者等）のイニシアティブで、私人間の権利義務関係の中で消費者取引の適正化を図るものといえる。

実際に消費者トラブルが発生し、消費者が損害を被った際に、そのような損害を回復するために機能するのは民事ルールであり、行政機関の監督による規制だけでなく、民事ルールの在り方について、議論することには意義がある。民事ルールとして、抗弁権の接続、信用契約の解除、損害賠償責任、情報の開示、資金の凍結等が考えられるが、現行法がどのように機能し、どのような課題があるのか、現在生じている被害のより適切な回復のために具体的にどのような対応が考えられるのかを整理する必要がある。さらに、いわゆる行政規制として課せられている加盟店管理責任や苦情の適切な処理の義務が、民事ルールとの関係でどのように機能し得るのかについても、その立法の在り方による影響などを踏まえて検討する必要がある。また、課題に対応するために現行法の枠組みで十分なのか、何らかの新たな法的手当てが必要なのかも検討する必要がある。

5 消費者の利便性と法制度の在り方

支払手段のうち、最も決済額が多いのは、クレジットカードとなっている。このうち、マンスリークリアについて、相談件数の大きさ等から抗弁の接続等の適用を求める意見が多数あった。マンスリークリアに抗弁の接続等を認める場合に、それにかかるコストは誰がどのように負担するか等、その実態の調査等を踏まえ、消費者の利便性に与える影響等について考える必要がある。

また、クレジットカードに限らず、一般的に、規制に対応するコストが大きくなると少額の支払サービスの運営が困難になり、かえって消費者の利便を損なうことになるという意見もある。制度の枠組みを考える際には、こうした消費者の利便性、消費者トラブルの深度、金融技術の発展へ与える影響、マクロ経済への影響等という観点を乗り越えていく必要がある。今後、こうした視点も含め、調査審議を発展させていく必要がある。