

令和8年5月18日
消費者委員会事務局

主な論点について(第2回)

はじめに

全ての消費者が、自己の事情や取引の特性に応じた支払手段を、安全かつ安心して利用できる環境が確保されていることは、消費者一人ひとりの生活の安全・安心にとどまらず、取引全体に対する信頼を支える基盤となるものであり、社会経済活動の円滑な遂行及び国民経済の発展の前提である。しかしながら、支払手段の多様化、キャッシュレス化等が急速に進展する中で、不正利用や情報漏えいといったリスクに加え、悪質な加盟店に支払手段が利用されている事例や、支払手段に関わるトラブルが生じた場合における紛争解決の枠組みが必ずしも十分に機能していない状況が見受けられる。これらのリスクに対し、適切かつ実効的に対処することが喫緊の課題となっている。

1 現行制度に内在する課題及びリスク

これまでの調査審議を踏まえると、支払手段に係る現行制度においては以下のような課題・リスクが存在すると言えるのではないかと考えられる。

- ① 各種支払手段に共通する課題として、支払手段の多様化およびキャッシュレス決済の進展を背景に、非対面での取引が容易になり詐欺的取引や消費者トラブルが増加し¹、その未然防止や被害回復を困難なものとしていると考えられるところ、それらへの対応が現時点必ずしも十分とは言えない点である。【詐欺的取引リスク】
- ② 様々な支払手段がある中で、同様の機能を果たしリスクを持つようなものについて、規制のあり方や法制度が多様であり、機能・リスクに照らして支払手

¹ 例えば、手許に現金がない消費者であっても、原因取引における対価の支払いが可能となり、冷静に判断する時間を持たないまま支払いが行われ得る等が考えられる。

段を横断的に見た場合不整合やすき間が散見され、これが消費者にとってのリスクにつながっている点である。

また、例えば後払い決済では事業者団体が設立され、それによる自主規制が行われている。もっとも事業者団体に参加している事業者は限定的であり、事業者団体に参加しない事業者によるトラブルが報告されており、自主規制の限界ともいえる状況を生じている。

さらに、制度と実態の乖離に関する課題として、例えばクレジットカードを中心とする2か月内払いについては、割賦販売法等により加盟店調査や苦情対応に関する制度的枠組みが整備されているとの説明が事業者団体等からなされている一方で、消費生活相談の現場からは、同種のトラブルであっても各カード会社の対応に差異が見られる等という指摘がなされている。制度上の義務の存在とその運用における実効性との間に課題が残されている可能性がある。

【規制のすき間リスク、自主規制の限界、制度と実態の乖離】

- ③ 支払の仕組みや契約構造が複雑であるため、取引に関与する事業者の役割分担や契約条項等について、消費者が適切に理解することが困難である点である。また、消費者が支払手段を適切に選択するための情報や、何らかの不測の事態が生じた場合における相談・連絡先等の必要な情報が、十分にわかりやすく提供されているとは言い難い状況にある。この結果として、情報力及び交渉力の面において、消費者が相対的に不利な立場に置かれている。

【情報・交渉力非対称リスク】

- ④ 複数の事業者が様々な形で関与することにより支払サービスを提供していることから、誰が何についての責任を負い、トラブルが生じた際に誰が責任をもって解決にあたるのかが不明確になっている点である。特に、いわゆる支払仲介会社については、多様な事業を展開し、提供するサービスの内容に応じて適用される規制も異なっており、その位置付けが必ずしも明確ではない。**【責任所在不明確リスク】**

- ⑤ 後払い決済やキャリア決済等は、支払を後日に繰り延べる仕組みにより、利用者の資力を超える支払いを可能とする与信性のあるサービスであり、インタ

ーネット取引において容易に利用できる環境が整っていることもあって過剰借入が生じやすくなっている。自主規制による一定の取組が進められているものの、クレジットカード等の他の与信手段と一体的に捉えた返済能力調査や、多重債務の防止に関するルールや仕組みが確立されているとは言い難い。【過剰与信リスク】

- ⑥ キャリア決済のような通信料金と商品又はサービスの対価が一体として請求される仕組みは、消費者が商品やサービスに関する支払いを行わないと通信サービスが停止されるという形で消費者にとって生活の維持に重大な影響を及ぼし得るリスクを内包している点である。事業者側においても一定の課題認識は示されているものの、現行の制度的枠組みの下では、通信サービスの継続という消費者のライフラインにかかわる利益と、商品又はサービス代金の回収とが、適切に切り分けられているとは言い難い状況にある。【生活基盤侵害リスク】

2 支払関連事業者における消費者保護の実現に向けた共通ルール（プリンシプル）

これまでの検討を踏まえると、消費者が支払手段を安全かつ安心して利用できる環境を整備するに当たっては、いかなる支払手段が用いられる場合であっても、共通して確保されるべき消費者保護の実現を最優先の課題として位置付けることが重要ではないか。そのため、支払関連事業者において、とりわけ以下の点が正しく認識され、具体的に実施される必要があると言えるのではないか。

- ① 消費者が自己の事情や取引の特性に応じて支払手段を適切に選択でき、また、利用に関する相談・連絡先や費用等を明確に認識できるよう、必要な情報を分かりやすく提供すること。
- ② 悪質な加盟店が支払手段を利用することを未然に防止すること。

- ③ 消費者トラブルが生じた場合には、紛争解決のため、各支払関連事業者が協力し対応すること。
- ④ 過剰な借入れや多重債務の発生を抑止するための措置を講じること。
- ⑤ 支払サービスに係る請求の不払いを理由として、生活上不可欠なサービスの提供が一方向的に停止されることのないようにすること。

まず、これらの事項を、支払関連事業者に共通する基盤的なルール、あるいは根本的な行動規範（プリンシプル）として明確に位置付け、その業務運営全般に一貫して反映させていくことが必要ではないか。このようなプリンシプルに基づき支払サービスが提供されることは、消費者一人ひとりの生活における安全・安心を確保するにとどまらず、取引全体に対する信頼を支える基盤となるものであり、社会経済活動の円滑な遂行及び国民経済や消費者・事業者のいずれにとっても望ましいものと考えられる。

3 支払手段に関するプリンシプルと現行法の対応関係

プリンシプルに基づき支払サービスが実効的に提供されるためには、上記のようなプリンシプルを示すだけでは十分とは言えず、これを具体化・実現するため、機能やリスクの特性に応じたルールが横断的に整備されることが必要ではないか。当専門調査会における調査審議では、これまで、実際に消費生活センター等に寄せられた具体的な相談事例を検証し、そこにおいて何が問題となっているのか、また、どのような対策が考えられるのかについて検討を行ってきた。そうした検討や事業者団体とのヒアリングの結果を踏まえ、リスクの予防とリスクが顕在化した際の対応という二つの観点から、具体的なルールの在り方について、一定の方向性が示されてきたところであり、その概要を整理すると、資料1のとおりである。

求められるルールの在り方を考える上では、現在のルールがどのような事業者によるどのような行為を規制しているのかについて、整理しておくことが有益である（資料2）。それにより、未然防止や紛争解決の観点から求められるルー

ルのうち、どの部分が既に存在し、どの部分に不整合や欠落があるのかを特定することができる。

そして、こうした検討の結果、相談事例等から導かれる求められるルールの方
向性と、支払手段ごとに分かれている現行法制の射程等を踏まえると、例えば、
以下のような点が指摘できるのではないかな。

○加盟店管理について

割賦販売法においては、加盟店の適格性確保、初期・定期・随時の調査、違反
時の契約解除等について条文および省令レベルで詳細な規律が構築されており、
悪質加盟店を決済ネットワークから排除するための仕組みが整備されている。
他方、後払い決済、キャリア決済等割賦販売法の適用対象とならない支払手段に
ついては、加盟店管理に関する法的規制が相対的に薄く、主として自主規制や事
業者判断等に委ねられていると言えるのではないかな。また、資金決済法につい
ては、ガイドラインで手当てされている。

○事後救済について

割賦販売法においては、抗弁権の接続、クーリング・オフ、契約取消し、既払
金返還等、被害発生後において支払を停止し、又は回復を図るための制度的方策
が体系的に整備されている。他方、割賦販売法の適用とならない支払手段につ
いては、これらと同様の効果を有する仕組みが、制度上、横断的に義務付けられ
ているとは言い難いのではないかな。また、資金決済法については、金融ADRと
いった紛争解決のための枠組みが整備されている。

○過剰与信防止について

現行の過剰与信防止規律は、主として「二か月を超える支払猶予」を基準とし
て設計されている。その結果、実質的には与信的性質を有する後払い決済やキ
ャリア決済については、制度上の義務として十分な過剰与信防止規律が及んで
いないのではないかな。

○生活基盤サービスと支払ルールの在り方

電気通信事業者は、契約締結前の提供条件の書面説明義務、不当な解約制限の禁止、解約手続の容易化が義務付けられている。ただし「商品やサービスに関する支払の不払いを理由とする通信サービスの停止」を直接禁止する規定は現行法上存在しないとみられる。

○その他

4 プリンシプルの実現のための方策を担う事業者の機能別の類型化

これまで整理してきたプリンシプルを実効性あるものとするためには、当該方策をいずれの主体が、いかなる機能に基づいて担うべきかを明らかにする必要がある。その際、個別の業態ごとに細分化した規律を設けるアプローチではなく、支払手段が本質的に有する機能に着目し、それぞれの機能に伴って生じ得るリスクに対応したルールを課すということも考えられる。

このような問題意識の下、支払手段が果たしている機能について、以下のように整理できるのではないか。

- ① 消費者に対して支払手段を提供する機能：消費者と契約し消費者に支払手段を提供する事業者
- ② 販売事業者に対して支払手段を提供する機能：販売事業者と契約し販売事業者が支払手段を提供する事業者
- ③ ①②以外で支払の実現に関与する機能：上記①②以外の事業者

これらの機能を担う支払関連事業者については、適用される法令の違いに関わらず、生じ得るリスクに応じて、共通して適用されるルールが整備される必要があると整理できるのではないか。

5 以上のほか、今後整理が必要と考えられる論点

- ① 事業者の機能の類型に応じた方策の担い手と役割分担の明確化

事業者の機能の類型に応じて、各プリンシプルを実効的に実現するために、どの主体がどのような方策を担うべきか、また、それぞれの担うべき役割をいかに明確化すべきか。

その際、典型的な義務を直接課すべき事業者を規制の対象とする一方で、それ以外の事業者については、必ずしも直接に規制対象とするのではなく、規制対象事業者が当該事業者を監督する責務を負うという枠組みを採用することも、一つの選択肢として検討し得るのではないか。

② リスクの程度に応じた対策の均衡の在り方

共通のプリンシプルを前提としつつ、支払関連事業者の機能が有するリスクの内容・程度に応じて、講ずべき方策の水準をどのように調整すべきか。例えば、定期購入等、広範な消費者被害が想定される取引については、一般的なプリンシプル対応に加え、追加的な措置を求めることの妥当性や整理の仕方を検討する必要があるのではないか。

その際、事業規模や取扱金額が一定規模以下の取引について、過剰な規制を課すことは避けその均衡を適切に図ることについても検討が必要ではないか。

③ 消費者が負うべきリスクの整理とそれを前提とした消費者教育の在り方

消費者保護を図るに当たっては、事業者側の対応のみならず、支払手段の特性に応じて消費者が負うべきリスクの範囲をどのように整理すべきか、また、その整理を前提として、消費者教育をいかに実施していくかについても検討が必要ではないか。

以上