

新しい電子的支払サービスの発展に向けた課題について

金融審議会 金融分科会 情報技術革新と金融制度に関するワーキンググループ

1. はじめに

近年、少額決済や電子商取引等の分野において、ICチップやインターネットといった情報技術革新を活用した新しい電子的支払サービスの普及が急速に進んでいる。こうした動きは、民間事業者の創意工夫に基づき開発・提供されたサービスが利用者の一定のニーズを捉えた結果といえ、商取引のビジネスモデルの変革を伴いながら、引き続き広がっていくことが予想される。

一方で、利用者の保護や決済の安定性確保が不十分なままサービスの普及が進んだ場合、例えば、不正行為やサービス提供者の破綻等の不測の事態が社会的な問題につながり、新しい電子的支払サービス全体の健全な発展が阻害されるおそれも否定できない。

本ワーキンググループでは、このような状況を踏まえ、特にプリペイド(前払い)型の電子的支払サービス等を提供する事業者から、サービスの内容や安全性に関する取組み等を中心にヒアリングを行った。

本とりまとめは、今回のヒアリング結果等を踏まえ、こうした電子的支払サービスを提供する事業者に対して利用者保護等の観点から留意すべき点を示すとともに、民間事業者が利用ニーズに応じた多様なサービスを発展させることができ、利用者の側もそれを安心して利用できるような環境の整備のために、今後、政府において検討すべき課題を整理したものである。

2. 最近の電子的支払サービスの内容

電子的支払サービスには様々なものがあるが、本ワーキンググループにおいては、最近普及が進むプリペイド型の電子的支払サービスを中心にヒアリングが行われた。こうしたサービスの内容についてヒアリング結果に基づきまとめると以下の通りである。

(1) ICチップを利用した電子的支払サービス

- ・ ICチップを搭載したカード(ICカード)等を用いたプリペイド型の電子的支払サービスは、加盟店等において商品・サービスを購入する際の支払いに利用されている。利用者からサービス提供者に前払いされた金額に見合う電子的価値の金額情報が利用者のカード等に

搭載されたICチップに記録され、利用者は商品・サービスの購入時に電子的価値を加盟店等に移転することにより支払いを行う。加盟店等は、利用者から移転された電子的価値の金額情報に基づいて、サービス提供者から一定期間の後に資金の振込みを受ける。こうした電子的価値の金額情報は、ICチップ上だけでなく、サービス提供者側でも管理される。これらは、前払式証票の規制等に関する法律(以下「前払式証票規制法」という。)の適用対象となっている。

- ・ このような電子的支払サービスは、交通カードやICカード自体の多機能化、コンビニエンスストア、マイレージサービス、ポイントサービス等との連携等に伴い、引き続き急速な拡大を続けており、こうした電子的支払サービスに係るICカードの発行枚数も、平成 18 年 3 月現在で 2,800 万枚を超えている。また、利用可能な金額の上限は数万円程度であり、1 回あたりの利用金額は数百円から数千円程度の少額決済が中心である。
- ・ 最近では、ICカードだけでなく、ICチップを搭載した携帯電話を用いたサービスの提供も広がっており、携帯電話や、ICカードリーダーライタ(読み書き機)と接続したパソコンを用いる場合には、インターネット上の電子商取引の決済に利用することも可能である。また、ICチップを搭載した携帯電話を用いたサービスの一環として、携帯電話の通信機能を活かし、ICチップに記録された電子的価値を利用者間で移転するサービスの提供も始まっている。さらに、銀行口座からオンラインでのチャージ(入金)も可能とするなど、チャージの方式も多様化してきている。

(2) インターネット上での電子的支払サービス

(サービス提供者のサーバのみで金額情報を管理する電子的支払サービス)

- ・ インターネットショッピングやデジタルコンテンツのダウンロード等の支払いには、現在のところ、クレジットカード等が多く利用されているが、前払いされた金額に見合う電子的価値の金額情報をサービス提供者のサーバのみで管理する電子的支払サービスも利用されている。
- ・ こうしたサービスにおいては、電子的価値を搭載したカード等は発行されず、サービス提供者のサーバのみで利用者ごとに電子的価値が管理される。利用者は、パソコンや携帯電話等からインターネット等を通じてサービス提供者のサーバにアクセスし、加盟店等に電子的価値の移転を指図して支払いを行う。その後、加盟店等は、利用者から移転された電子的価値の金額情報に基づいて、サービス提供者から一定期間の後に資金の振込みを受ける。また、加盟店等への支払いのほか、他の利用者に対する電子的価値の移転も一部のサービスでは行われている。

(エスクローサービス)

- ・ このほかにもインターネット上では様々な電子的支払サービスが提供されており、例えば、インターネット上で行われる売買において、売主と買主との間で代金や商品のやり取りを仲介するエスクローサービスもみられる。

- ・ こうしたエスクローサービスにおいて、買主は一旦エスクローサービス提供者に代金を支払い、エスクローサービス提供者は商品が買主に送付されたことを確認の上、売主に代金を支払う。このように売買において、エスクローサービス提供者が仲介することにより、買主及び売主にとって商品及び代金の受領の確実性が高まることとなる。

3. 電子的支払サービスの提供者が留意すべきと考えられる事項

今後も様々な電子的支払サービスの開発・普及が予想されるが、現在のところ、このような電子的支払サービスを包括的に規律する法制等はない。このため、利用者保護や決済の安定性確保を通じサービスに対する信頼性を高める観点から、電子的支払サービスの提供者においては、少なくとも以下の点に留意することが望ましいと考えられる。

(1) 契約関係等の明確化について

サービス提供者は、利用者に対して、サービスの仕組みや、利用者とサービス提供者との契約関係等について、利用約款に明記し、これらをわかりやすく示すことが望ましい。この利用約款については、特に、複数の事業者が関与している場合であっても利用者が十分に責任関係等を理解できるような内容とし、また、利用者が電子的支払サービスを用いて支払いを行う際に当該利用者の支払債務がどの時点で消滅することになるかについても明記することが望ましい。

また、サービス提供者は、加盟店に対して、電子的価値の金額情報を処理する端末機器の不具合等により加盟店が商品代金を受け取れないなどの場合の責任分担のあり方について契約において明確にしておくことが望ましい。

(2) 電子的価値の金額情報の滅失・毀損等の際の取扱いについて

サービス提供者は、ICチップやサーバ上の電子的価値の金額情報が滅失・毀損した場合の電子的価値の再発行等に関する条件等を利用約款等において明確にしておくことが望ましい。

また、ICカード等の紛失・盗難の場合、利用者の特定できる電子的価値の金額情報については、利用者の求めに応じて可能な限り利用の差止めや電子的価値の再発行をすることが望ましい。

(3) 情報セキュリティ及びシステム運用上の信頼性確保について

電子的支払サービスにおいては、情報セキュリティ及びシステム運用上の信頼性の確保の観点が重要であり、この観点から、サービス提供者は以下のような点に留意することが望ましいと考えられる。

- (a) 電子的価値の金額情報に関して滅失・毀損、偽造・変造等が生じないよう、ICカードや電子的価値の金額情報を処理する端末機器等について、十分なセキュリティ水準を確保する。また、滅失・毀損、偽造・変造等が生じた場合には、早期に検知し、可能な限りその被害拡大を防ぐ仕組みとする。
- (b) 利用者が電子的価値の残高等に関する情報を適切に確認することができる仕組みとする。
- (c) 電子的支払サービスの提供が安定的に行われるよう、必要に応じサービス提供者のサーバにバックアップ機能を持たせるなど、システム運用上の安全性・信頼性を確保する。

なお、サービス提供者のサーバで金額情報を集中的に管理し、インターネット上で電子的支払サービスを提供する場合には、非対面でサービスが提供されることもあり、いわゆる「なりすまし」やハッキングによる無権限使用等の不正行為が生じるリスクが高まると考えられる。したがって、こうしたサービスについては、サービス提供者のサーバにおける情報セキュリティを十分に確保することに加え、利用者の認証等に関する仕組みを工夫する、あるいは、利用者が不正行為を早期に発見できる仕組みとする（例えば、利用者のログイン時に前回取引日時を表示する）などの対策を講じておくことが望ましいと考えられる。

(4) 前受金の適切な管理

- ・ 利用者から一定の資金を前受けして電子的支払サービスを行っている場合には、前受金について適切な管理・運用を行い、仮にサービス提供者が破綻した場合においても、利用者が極力多くの返金を受けられるような仕組みを構築することが望ましい。（なお、前払式証票規制法においては、発行事業者は、基準日未使用残高の2分の1以上の供託等が義務付けられている。）
- ・ 利用者から一定の資金を前受けして行う電子的支払サービスについては、仮にサービス提供者が破綻した場合においても、各利用者の所有する電子的価値の金額情報等が速やかに確認されるよう、電子的価値の金額情報の読取り等に関する技術的な手段を整備しておくことが望ましい。

(5) 個人情報の保護

- ・ 電子的支払サービスにおいて個人情報を取得・利用する場合には、当該個人データに関しアクセスを適切に管理するなど、個人情報保護法等に則った厳格な情報管理を行う。特に、電子的支払サービスの利用履歴の他の業務への活用については、個人情報保護の観点から、取扱いには十分留意する必要がある。

4. 電子的支払サービスに関する今後の検討課題

電子的支払サービスは、技術革新やビジネスモデルの変化を伴いながら今後とも普及が進むことが予想され、その普及如何によっては一層汎用的なものとして社会的信認が高まる可能性を有するところである。また、こうした電子的支払サービスがわが国の将来的な決済システムの姿に影響を与える可能性もあると考えられる。

さらに、電子的支払サービスにおいては、急速な情報技術革新に伴って、利用者のニーズに応じた多様なサービスを提供することが技術的に可能となってきたが、他方で、そうした新しいサービスに関し、従来の法制上の枠組みにおいて法的な整理が難しい課題が生じつつあるとも考えられる。

このような状況も踏まえ、利用者が安心して民間事業者から利便性の高いサービスの提供を受けられ、かつ、民間事業者の側においても利用ニーズに応じた多様なサービスを創意工夫によって発展させることができるような環境の整備を適切に進めていく必要がある。

こうした観点から、政府においては、今後の電子的支払サービスの動向等を見据え、情報技術革新に伴うサービスの発展を阻害することのないよう配慮しながら、諸外国の状況等も踏まえつつ、特に以下に示されたような課題に関して、今後、どのように取り組んでいくべきかについて、引き続き検討を進める必要があると考えられる。

(1) サービス提供者破綻時の利用者保護

現在、ICチップを利用した電子的支払サービスについては、金額情報の記録された証票等が存在し、前払式証票規制法の適用を受けるため、サービス提供者が破綻した場合において一定の利用者保護が図られることとなる。他方、電子的価値の金額情報をサービス提供者側のサーバのみで管理するタイプの電子的支払サービスについては、金額情報の記録された証票等に当たるものが存在せず、同法が適用されない状況となっているが、このようなサービスに関してサービス提供者が破綻したケースにおいて、どのように適切な利用者保護を図るべきかについて検討する必要があると考えられる。

(2) 電子的支払サービスに関する当事者間の責任分担のあり方等

電子的支払サービスに関し何らかのトラブルが生じた場合、例えば、システム障害等により金額情報の滅失・毀損又は決済の未了・遅延等が生じた場合、なりすまし・ハッキング等により電子的価値の無権限使用が生じた場合等におけるサービス提供者と利用者等との間の責任分担のあり方について、利用者保護及び電子的支払サービスに関する信認確保の観点から検討する必要があると考えられる。

また、これに関連して、電子的支払サービスにおける弁済の効力発生時点に関する取扱いの明確化についても、電子的支払サービスに関する信頼性及び法的安定性の確保等の観点から検討される必要がある。

(3) 電子的支払サービスのあり方について

本WGによる議論においては、情報技術革新に伴い電子的支払サービスが発展・多様化する中で、例えば、利用者がその電子的価値を他の利用者に移転することを可能とするサービスや、利用者がその電子的価値についてサービスの提供者から換金を受けるサービスなどが行われることにより、電子的支払サービスの利便性が一層高まるのではないかなどの指摘があったところである。

これらのサービスについては、銀行法上の「為替取引」や出資法上の「預り金」など関連する現行の法制や実務との関係の整理をする必要があるが、これに関連して、例えば、規制等のあり方を検討するに当たっては、十分な利用者保護が図られるようにすべきとの意見や、少額であり、かつ、決済システムの安定性に深刻な影響を与える懸念がないと判断される範囲でサービスを提供する場合には、その他の決済サービスとの間で、その取扱いに関して一定の差異を設けるなどの工夫も一案として考えられるのではないかとの意見があった。

したがって、今後、政府においては、こうした点を踏まえつつ、多様かつ安定した決済サービスの提供を可能とし、利用者を適切に保護するために望ましい電子的支払サービスのあり方について、諸外国における実態なども参考にしながら、積極的に検討を継続していくことが期待されるところである。

5. おわりに

今回の「座長メモ」では、近年急速に普及が進む新しい電子的支払サービスに関するヒアリング結果等を踏まえ、電子的支払サービスの提供者が留意すべきと考えられる事項や今後の検討課題等についてとりまとめを行った。

電子的支払サービスの普及が進むにしたがって、こうした課題を検討していく必要性は、一層高まることが予想される。我が国における電子的支払サービスの更なる発展に向けて、この「座長メモ」で示された視点が、今後の具体的な検討に活かされることを期待したい。

(以 上)