

事務局説明資料

(決済に関する中間的業者に係る
欧米における制度面での対応等)

目次

1. 欧米における法制度等の全体像
2. 業者の基本的態勢の観点
3. 利用者保護の観点
4. 中間的業者と銀行等との関係の観点
5. 論点

(参考) シンガポールにおける決済関連法制をめぐる動き

1. 欧米における法制度の全体像

欧州

- EUは、決済の安全性・安定性の向上、利用者保護、決済サービス市場の効率化、フィンテック企業も含めたレベル・プレイング・フィールド(競争上の公平性)の確保等の観点から、決済サービス指令(PSD: Payment Services Directive)を改正(PSD2: Revised Payment Services Directive)(採択は2015年11月、国内法化の期限は2018年1月)。

(参考) 改正前の決済サービス指令(PSD)の規制体系(概要)

	決済サービス提供者(Payment Service Provider)		
	銀行	電子マネー事業者	決済サービス事業者
免許・登録	免許制(Authorisation) ^{(注1)(注2)}		
業務内容	決済口座サービス		
	資金移動サービス(立替払いを含む)		
	支払手段の発行・管理(クレジットカード等)		
	電子マネー・プリペイドカードの発行		等
	預金・融資 ^(注1)		
財務要件	自己資本規制		
	〔 資本金500万ユーロ以上/自己資本比率規制(バーゼルⅢ) ^(注1) 〕	〔 資本金35万ユーロ以上/未決済電子マネー平均額の2%超等 ^(注2) 〕	〔 資本金2~12.5万ユーロ以上等 〕
資産保全	預金保険 ^(注1)	他の財産から隔離、優先弁済 ^(注3)	

(注1) 資本要件指令(CRD: Capital Requirement Directive)による。
 (注2) 第二次電子マネー指令(Payment Money Institution Directive 2)による。
 (注3) 電子マネー事業者については、第二次電子マネー指令による。

1. 欧米における法制度の全体像

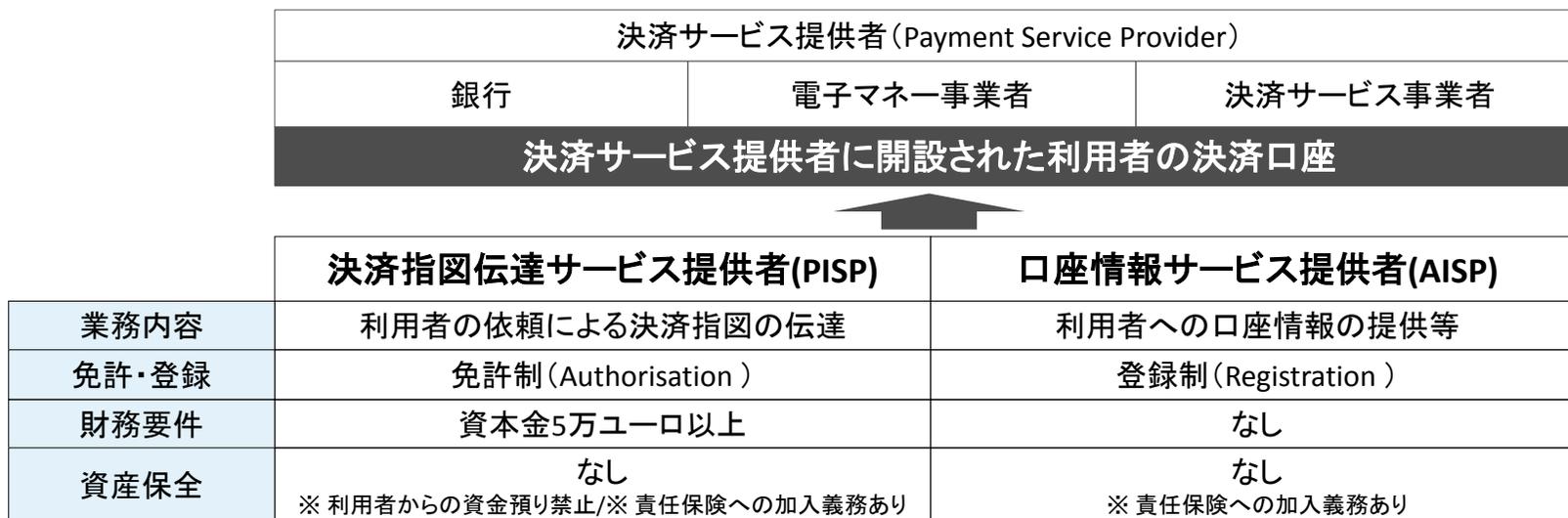
○ PSD2は、以下の業について、新たに規制の枠組みを整備。

① 決済指図伝達サービス提供者 (PISP: Payment Initiation Service Provider) :

利用者の依頼により、他の決済サービス提供者(銀行、電子マネー事業者、決済サービス事業者)に開設されている利用者の決済口座に係る決済指図を伝達するサービス(第4条第15項)

② 口座情報サービス提供者 (AISP: Account Information Service Provider) :

利用者が、他の決済サービス提供者(銀行、電子マネー事業者、決済サービス事業者)に開設されている1つ又は複数の決済口座の情報を統合して提供するオンラインサービス(第4条第16項)



○ また、これに関連して、

① 無権限取引や決済の実行に瑕疵があった場合の中間的業者と銀行等の損失分担ルールや、

② 不正取引等の場合には、銀行等は、中間的業者からのアクセスを拒否できるといった規定を設ける一方、そうした場合以外では、銀行等が顧客による中間的業者経由の決済指図に応じるよう求めるとともに、銀行等による中間的業者の不当な取扱いを禁止するなど、オープンAPIの取組みと整合的な規定が整備されている。

1. 欧米における法制度の全体像

米国

- 米国においては、連邦レベルで、決済に関する中間的業者を直接の規制対象とした法制は存在せず、州レベルでも、現時点では、このような法制の存在は確認できないところ。
- ただし、現行でも、個別の契約形態や業務特性に応じ、規制対象に該当すれば、以下のような規制が適用される。

- 銀行の外部委託先等としての銀行規制【連邦】

銀行の健全性確保の観点から、銀行とパートナーシップ契約等を締結した業者に対して規制が適用される可能性

- Bank Service Company Act (銀行サービス会社法):

契約に基づき銀行にサービスを提供する業者に対して、銀行と同等の検査・規制が課されるもの

- OCC (Office of the Comptroller of the Currency: 通貨監督庁) の外部委託先等に係るリスク管理ガイダンス (Bulletin 2013-29): 銀行と外部委託先等の関係を広範に定義し、外部委託先等に銀行サービス会社法を適用することが示唆されている

- 個別規制

業者の業務特性に応じた、送金業者規制、マネーローンダリング規制、消費者保護に係る規制等の適用可能性

- Money Transmitter Law (送金業者法)【州】: 送金業者に係る規制(規制の対象や内容は州によって異なる)

- Bank Secrecy Act (銀行秘密法)【連邦】: マネーサービスに該当する場合、反マネーローンダリング対策を行う必要

- Electronic Fund Transfer Act (電子資金振替法)【連邦】: 電子的資金移動に関する消費者保護のための規制

1. 欧米における法制度の全体像

- また、OCCは、本年3月、“Supporting Responsible Innovation in the Federal Banking System”と題する文書（以下、公表文書）を公表。そこにおいて、OCCは、効果的なリスク管理等に基づく「責任あるイノベーション」の推進に係る法制の検討を進めるとしている。
- なお、本年9月、OCCのカリー長官は、フィンテック企業に係る制度面での対応を検討している旨、表明。

2. 業者の基本的態勢の観点

欧米の制度を、①業者の基本的態勢、②利用者の保護、③中間的業者と銀行等との関係という観点から捉え、その概要を整理すると、以下のとおり。

業者の基本的態勢の観点

欧州

- PISPは、「免許制(Authorisation)」(第11条第1項)とされ、財務規制として「当初資本金5万ユーロ以上」(第7条(b))が求められる。免許付与に際しては、以下の観点等から審査。
 - 申請書類等を全て充足しており、かつ、当該申請書類等を踏まえた包括的な評価が良好か(第11条第2項)
 - 業者の健全かつ適切なマネジメントを確保する観点から、当該業者が、当該決済サービスの性質・規模・複雑さに適合した、責任の所在の明確化、リスク管理方法及び内部統制システムの構築等を行っているか(第11条第4項)
 - 出資者等の適合性に問題がないか(第11条第6項・第7項)

2. 業者の基本的態勢の観点

(注1) PISPの免許申請書類の概要は、以下のとおり(第5条第1項)。

- ①事業計画(当初3年間の予想収支を含む)
- ②当初資本金の保有証明
- ③内部管理システム等の説明(これらのシステム等が適切であることを示すもの)
- ④セキュリティに関する事故や苦情を処理するための手続等の説明
- ⑤重要な決済データへのアクセスをモニター・制限するための手続等の説明
- ⑥セキュリティ方針(リスク評価やリスク軽減措置を含む)
- ⑦取締役等が決済サービスを提供するための適切な知識と経験を保有していること等を示す証拠
- ⑧直接又は間接的に10%以上の議決権を保有している者等の説明 等

○ AISPについては、

- (1) 決済口座の情報を利用者に提供する業を営むものであるため、PISP同様、利用者保護や情報の適正な管理、不正の防止等を図ることとされ、「登録制(Registration)」(第14条第1項)の下、各種の規制が設けられている。
- (2) 他方、決済指図を伝達するものではないことから、業務の継続性・安定性、破綻リスクの観点からの規制まで課す必要はないとして、財務要件は設けられていない(第33条)

(注2) AISPの登録申請書類は、決済指図の伝達を行わず、口座情報の提供のみを行うという業務内容を踏まえ、PISPの免許申請書類の一部(上記②(当初資本金の保有証明)や⑧(直接又は間接的に10%以上の議決権を保有している者等の説明)など)を除外したもの(第33条、第5条第1項)。

2. 業者の基本的態勢の観点

米国

- OCCの公表文書では、制度面の手当てを検討する際に、「効果的なリスク管理を通じた、より安全で健全な業務運営の確保」や「健全なリスク管理等に沿った、新しい又は改善されたサービスの推進」等を原則とする旨を表明。

3. 利用者保護の観点

利用者保護の観点

欧州

(利用者に対する情報提供義務)

- PISPが、利用者に対して、以下の情報を提供することを義務付け。
 - (1) 決済指図の伝達前： 支払人に対して、取引の実行に要する期間、手数料、PISPの名称・本社の住所・連絡先等(第45条第1項～第3項、第52条)
 - (2) 決済指図の伝達後： 支払人・受取人に対して、取引特定のための照会番号、取引金額、手数料等(第46条)
- AISPについては、利用者に対して、手数料、AISPの本社の住所・連絡先等の情報提供を義務付け(第45条第1項・第3項、第52条)。

(情報セキュリティ(情報管理義務))

- 情報の不適切な管理により、利用者が損害を被ることを防止する観点から、PISP・AISPに対して、概要以下のような情報管理義務を課している。
 - (1) 情報セキュリティのリスク等を軽減させるための態勢構築(第95条第1項)
 - (2) PISP・AISPがオンラインで銀行等に開設された決済口座へのアクセス等を行う場合には、強力な顧客認証手段を導入しなければならない(第97条第1項～第4項)

3. 利用者保護の観点

(注1) 強力な顧客認証手段とは、①利用者のみが知っている知識、②利用者のみが保有している物、③利用者が生まれつき備えているもののうち、2つ以上を組み合わせたもの(第4条第30項)

(注2) ただし、PISP・AISPは、銀行等が提供する顧客認証手続を利用することができる(第97条第5項)。

(参考) 銀行等とPISPの情報提供義務・情報管理義務

	銀行等	PISP
利用者に対する 情報提供義務	<p>契約締結前(第45条第1・3項、第52条等)</p> <p>決済取引の実行に要する期間、手数料、銀行等の名称、本社の住所、連絡先等</p> <p>決済指図受領後(第48条)</p> <p>支払人に対して、取引特定のための照会番号、取引金額、手数料、決済指図の受領口等</p> <p>決済取引実行後(第49条)</p> <p>受取人に対して、取引特定のための照会番号、取引金額、手数料、入金の日等</p>	<p>決済指図の伝達前(第45条第1～3項、第52条)</p> <p>支払人に対して、取引の実行に要する期間、手数料、PISPの名称、本社の住所、連絡先等</p> <p>決済指図の伝達後(第46条)</p> <p>支払人・受取人に対して、取引特定のための照会番号、取引金額、手数料等</p>
情報管理 義務	<p>セキュリティリスク等を軽減させるための態勢を構築しなければならない(第95条第1項)</p> <p>セキュリティトラブル事例を所管当局に対し、速やかに報告しなければならない(第96条第1項)</p> <p>決済口座へのオンラインでのアクセス、電子的な決済取引の指図等を行う場合には、強力な顧客認証手段を導入しなければならない(第97条第1項)</p>	<p>支払人の重要な決済データを保有してはならない(第66条第3項(e))</p> <p>決済指図伝達サービスに必要なデータ以外のデータを要求してはならない(第66条第3項(f))</p> <p>支払人の明確な同意に基づいて、決済指図伝達サービスの実施のために利用する以外の目的のため、データを利用・収集・保存してはならない(第66条第3項(g))</p>

3. 利用者保護の観点

(損失分担ルール)

- PISPにより決済指図の伝達を行った取引が、無権限であった場合及び決済の実行に瑕疵があった場合について、以下のルールを規定。
 - 利用者に対しては、第一次的に、銀行等が返金義務を負う(第73条第2項、第90条第1項)
 - PISPは、無権限取引等について責任がある場合、直ちに、銀行等に対して、銀行等が支払人に返金したことにより生じた損害を補償しなければならない(第73条第2項、第90条第2項)
 - PISPは、責任がないとされるためには、その権限内で、決済取引が認証されたこと、正確に記録されたこと、技術的な故障その他の決済サービスに関する欠陥に影響されなかったことを証明しなければならない(第73条第2項、第90条第1項)

- AISPは、口座情報の提供を業とするにとどまるため、損失分担ルールは設けられていない。

(利用者の資産保護等)

- 利用者の資産の預りを禁止(第66条第3項(a))。
 - (注)AISPについては、口座情報の提供を業とするにとどまるものであるため、利用者の資産を預かることは想定されておらず、利用者の資産の預り禁止の規定は置かれていない。

- PISP・AISPによる不適切な業務執行等により、利用者等が損害を被ることを防止する観点等から、利用者等に対する責任を担保する責任保険への加入等を義務付け(第5条第2項・第3項)。

3. 利用者保護の観点

米国

- OCCは、公表文書において、法制面での対応を検討する際には、「消費者の公正な取扱い」が原則の一つとなる旨を表明。
- また、CFPB (Consumer Financial Protection Bureau: 消費者金融保護局)は、ITにより開発される金融サービスへの対応として、消費者にとって有害である金融商品が提供されることを防ぐことなどを目的とした新たな制度の導入を検討する旨を表明。

4. 中間的業者と銀行等との関係の観点

中間的業者と銀行等との関係の観点

欧州

- 不正の防止、利用者及び銀行の資産や機微な情報に係る安全性等の確保の要請を充たしつつ、オープン・イノベーション等を通じて利用者利便の向上を図る観点等から、PISP・AISP（以下、PISP等）と銀行等に対して、それぞれ以下のような規定を整備。

（注1） PISP等と銀行等の関係に係る規定についての欧州委員会の公表文書（New rules on Payment Services for the benefit of consumers and retailers）（2013年7月24日）（概要）

PISP等と銀行等の関係について、(A)特段の規定を置かない、(B)銀行等との契約に委ねるとの案もあるが、(A)の場合、利用者保護に欠けるおそれがあるほか、(A)(B)いずれの場合でも、銀行等が不正防止等以外の理由で、決済口座へのPISP等のアクセスを制限し、利用者利便が害されるおそれがある。

- 銀行等が、PISP等による決済指図等であることを把握できないこととなれば、PISP等以外の者が利用者になりすまして決済指図等を行ったとしても銀行等は把握できず、利用者へのなりすましによる不正が惹起される可能性があるため、PISP等は、銀行等に決済指図等を行う際、PISP等によるものであることを明示しなければならない（第66条第3項(d)、第67条第2項(c)）

4. 中間的業者と銀行等との関係の観点

- 銀行等〔PISP等〕は、支払人、受取人、PISP等〔銀行等〕との通信をEBA（European Banking Authority: 欧州銀行監督機構）が規定する安全な方法で行わなければならない（第66条第3項(d)・第4項(a)、第67条第2項(c)・第3項(a)）

（注2） 現在、公表されているEBAのドラフトでは、決済口座サービス提供者（銀行等）は、PISP等による通信が可能となるよう、ISO20022（送金業務、証券取引業務等の様々な金融業務で利用される通信メッセージを標準化するための国際規格）を充たす少なくとも1つの通信インターフェースを提供し、その仕様を公開しなければならないとしており、事実上、情報セキュリティの観点から、APIのオープン化などが求められている。

- 銀行等は、PISP等による無権限取引や不正な取引について、客観的に正当化でき、証拠に裏付けられた理由がある場合には、PISP等による決済口座へのアクセスを拒否できる（第68条第5項）
- こうした理由が無くなれば、銀行等は決済口座へのPISP等のアクセスを認めなければならない（第68条第5項）
- 銀行等は、PISP等から決済指図を受領した場合には、直ちに、PISP等に対して、決済取引の実行に関して必要な情報を提供しなければならない（第66条第4項(b)）
- 銀行等は、特に料金等について、PISP等からの決済指図等を、正当な理由なく、差別的に取り扱ってはならない（第66条第4項(c)、第67条第3項(b)）

5. 論点

- PSD2においては、決済指図を伝達することを業とするPISPと決済口座の情報を利用者に提供することを業とするAISPを制度の対象として捉えつつ、さらに、決済指図の伝達の有無をメルクマールとして法体系を整理しているが、こうしたEUの法体系についてどのように考えるか。
- 業者の基本的態勢の観点から、EUでは、PISPについて免許制 (Authorisation)、AISPについて登録制 (Registration) を導入し、それぞれ要件を規定しているが、これらについてどう評価するか。
- 利用者保護の観点から、EUでは、利用者への情報提供、情報の適切な管理、顧客資産の預り禁止を規定しているが、これらについてどう評価するか。
- また、EUでは、中間的業者と銀行等の損失分担ルールや利用者の資産保護のためのルールについても法制が整備されているが、どう考えるか。
- 中間的業者と銀行等との関係の観点について、EUでは、不正な取引等の場合に中間的業者から銀行等へのアクセスを禁止しつつ、同時に、そうした場合以外では、銀行等は、利用者による中間的業者を経由した決済指図に応ずるといったルールや、銀行等による中間的業者の不当な取扱いの禁止等の措置を講じるなど、オープン・イノベーションと利用者保護等の観点から、オープンAPIに関連づけて法体系が整備されているが、どう評価するか。
- その他、欧米の法制を踏まえた場合、留意しておくべき点があるか。

(参考) シンガポールにおける決済関連法制をめぐる動き ①

本年8月、MAS (Monetary Authority of Singapore: シンガポール通貨監督庁) は、決済分野はFinTechの主要な要素の1つであり、MASが掲げるスマート金融センターの確立に不可欠との認識の下、①アクティビティベースの決済規制フレームワークの導入、②ナショナル・ペイメント・カウンシルの設立を盛り込んだコンサルテーション・ペーパーを公表(意見募集は、本年10月31日まで)。

(参考) コンサルテーション・ペーパーのポイント

アクティビティ・ベースの規制枠組み

- 現在のシンガポールの決済分野における規制は、決済システム法 (Payment System Act) と両替・送金業法 (Money-changing and remittance Business Act) に分断。
- FinTechの進展に伴い、両法の規制する境界があいまいになってきているとともに、いずれにも当てはまらない新たな決済業者も出現。



- 利用者保護の強化、マネロン・テロ資金対策、サイバーセキュリティ対応とイノベーションの向上の両立を図る観点から、前払式支払手段業者、送金業者、仮想通貨取扱業者なども含む全ての決済業者を単一のライセンスのもと規制・監督するアクティビティ・ベースの枠組みに。

ナショナル・ペイメント・カウンシル

- シンガポールの決済環境をみると、小切手、プリカ、クレジットカード、デビットカード、インターネット上の決済プラットフォームなど、様々な決済手段・サービスが存在。
- こうした状況は、利用者の選択に多様性を提供すると同時に、決済サービスの分断化の側面も。



- 決済システムの共通のスタンダードやシステム間の相互互換・運用性の向上などにイニシアチブを発揮するため、決済業者・ユーザーの双方のステークホルダーで構成するナショナル・ペイメント・カウンシルを立上げ。

(参考) シンガポールにおける決済関連法制をめぐる動き ②

このうち、①決済に関する制度面での対応(アクティビティ・ベースの決済規制フレームワークの導入)については、例えば、以下のような提案をしている。

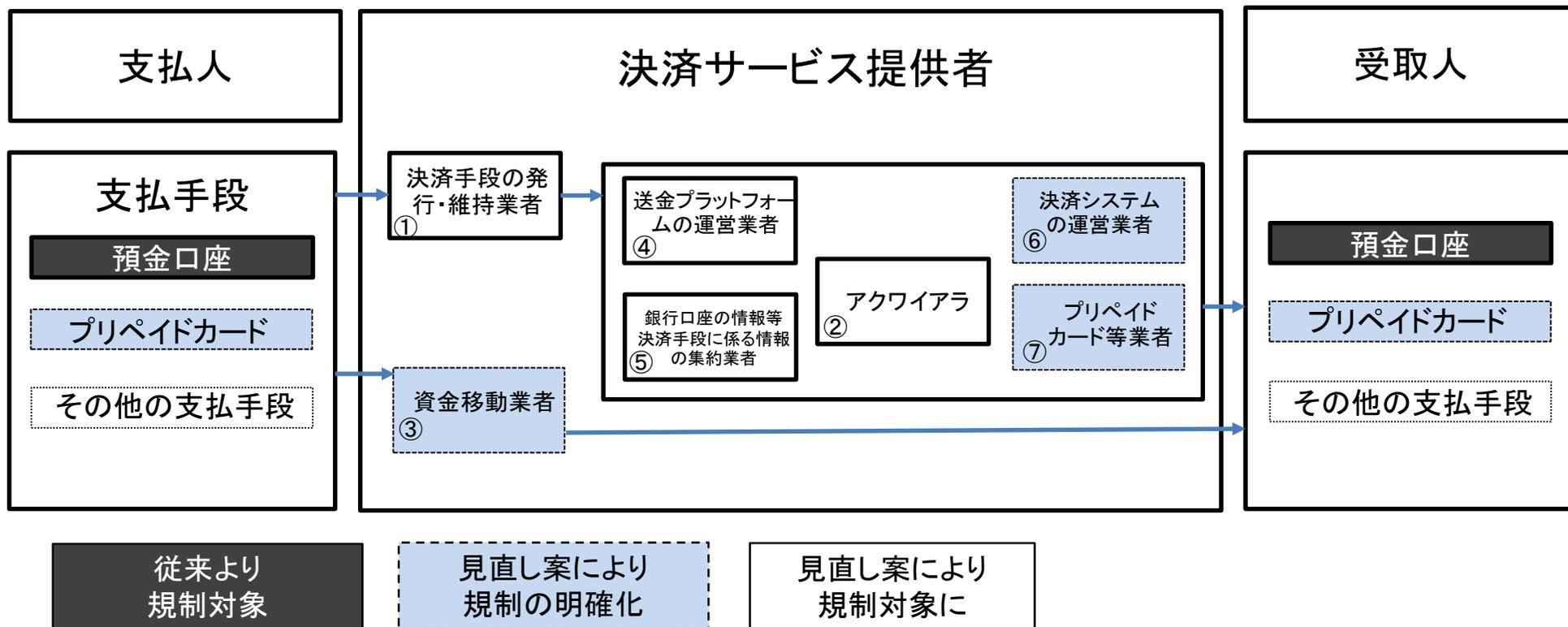
- 決済エコシステムを構成する以下のような業務を行う者を規制対象に含むこととする。
 - ① 決済手段の発行・維持業務
 - ② 決済取引のアクワイアラ業務
 - ③ 資金移動業務
 - ④ 決済プラットフォームの運営業務
 - ⑤ 銀行口座の情報等、決済手段に係る情報の統合業務
 - ⑥ 決済システムの運営業務
 - ⑦ プリペイドカード業等

- このうち、④「決済プラットフォームの運営業務」を行う者としては、いわゆる決済代行業者等、決済指図の伝達に関わる中間的業者を規制体系に取り込むことを想定している。

- ⑤「銀行口座の情報等、決済手段に係る情報の統合業務」は、単一のポータルサイトやアプリなどにより、複数の銀行口座やカード情報を集約し、そうした情報を顧客に提供するもの。その際、同時に、モバイル・ウォレットのような、顧客の決済関連情報を保管してサービスを提供するような者も、こうした規制体系に取り込むことを想定している。

(参考) シンガポールにおける決済関連法制をめぐる動き ③

(参考) 規制案のイメージ



(注) 単一のライセンスのもとで、複数のアクティビティを実施可。ただし、アクティビティ毎の事前申請が必要(ライセンス後、新たなアクティビティを実施する場合は、追加申請が必要。)。また、現時点で、今回の提案による規制対象から銀行は除外されている。

(参考) シンガポールにおける決済関連法制をめぐる動き ④

○ 以上のような提案の趣旨・背景について、概要以下のとおり説明されている。

- 伝統的に、決済システム業(Payment Systems)・プリペイドカード業(Stored Value Facilities)・送金業(Remittance)は、明確に区分されてきた。そうした区分を踏まえ、シンガポールの決済・送金業規制の体系は、決済システム法(Payment System Act)と両替・送金業法(Money-changing and remittance Business Act)という2つの法律から構成されてきた。
- テクノロジーの進展とフィンテックの登場に伴い、決済システム業・プリペイドカード業・送金業の区分は曖昧なものとなっている。こうした動きは、特に送金業について顕著である。送金業は、伝統的に、現金を店頭で受領するものであるが、そうした領域において、フィンテックは、決済システムを利用する、あるいは銀行口座から直接に資金決済を行うサービスを顧客に提供。
- より一般的に見れば、銀行や手続き代行者(Processor)その他により構成される決済エコシステムが、より複雑かつ横断的なものともなっている。決済サービス業者は、複数の決済システムを利用するとともに、プリペイドカードを顧客に提供したりしている。
- こうしたテクノロジーの進展は、より利便性が高く、シームレスな決済サービスを顧客に提供する。他方、新たなリスクが生じている。世界的にも、決済サービス業者は、サイバー攻撃に晒されており、同時に、顧客においては個人データの流出のおそれが高まっている。決済エコシステムがより複雑化し、グローバル化するに伴い、顧客にとっては透明性が低下している。顧客には、最低限の説明しか提供されず、様々な料金等が課されるような事態に陥っている。

(参考) シンガポールにおける決済関連法制をめぐる動き ⑤

- MASとしては、利用者保護やアクセス、コーポレートガバナンスといった問題を改善する観点から、業務ベースの規制体型を構築する。これは、サイバーセキュリティ、あるいは連携、テクノロジー、マネロン・テロ資金供与といった増大するリスクに機動的に対処することにも資する。業務ベースの規制は、人々の信頼を構築し、電子決済を促進するものとなることも目指す。
- 新しい規制体系は、レベル・プレイング・フィールド(競争上の公平性)を確保し、同種のリスクには同種の規制を適用することを可能とするものとなる。
- 現在、決済サービスを利用する顧客間を、複数の決済サービス業者が仲介する場合が生じている。また、決済システムに関しては、顧客の信頼に対する脅威が生じている。さらに、新たなテクノロジーの進展やフィンテックにより、決済システム業・プリペイドカード業・送金業の区分は曖昧なものとなっている。



特定の決済システム等にフォーカスするよりむしろ、アクティビティベースの規制とした方が、顧客保護やガバナンス等の特定の 이슈への対処が容易であるとともに、サイバーセキュリティ等への問題にも、フレキシブルな対応が可能となりえ、結果として、決済サービスを巡る信頼性向上と利用促進に寄与するとの考え方。