

## 討議資料(1)

(決済分野におけるイノベーションの重要性と  
決済を巡る法体系のあり方)

## 討議資料(1)

### (決済分野におけるイノベーションの重要性と決済を巡る法体系のあり方)

#### 1. はじめに

- 決済分野では、近年、大きな情勢変化が生じている。こうした動向の背景としては、IT 分野の急速な発展に伴い、決済をはじめとする金融サービスの技術的前提が大きく変化していることが挙げられる。また、商取引等の電子化、企業・個人の活動の国際化に伴い、決済サービス等に対するニーズが変貌していることも大きな要因となっている。こうした中であって、金融・IT 融合という、構造的変化とも言うべき動きが加速している。
- こうした動きは、イノベーションの更なる進展を通じて利用者利便の向上をもたらしていく可能性を有している。また、このイノベーションは、新しいプレーヤーが一つの重要な牽引力となっていく可能性が高いものと見込まれる。このような展望を踏まえると、多様なプレーヤーが参加する中で、競争的にイノベーションが進められるような環境を整備していくことが必要と考えられる。また、決済システムの安定性や情報セキュリティ、利用者保護の確保も重要な課題である。決済を巡る法体系がこうした諸課題と統合的なものとなっているか、決済サービスの発展の可能性と方向性も視野に入れつつ、検討を進めていく必要があるのではないか。
- なお、「決済業務等の高度化に関するスタディ・グループ」の「中間整理」(平成 27 年 4 月 28 日公表)でも示されているように、制度に関する検討の際には、個別論点のみに着目するのではなく、規制の全体像や相互関係等を十分に踏まえることが重要である。「決済業務等の高度化に関するスタディ・グループ」において、種々の問題が提起されてきたところであるが、個別の論点について考えるに当たっては、まず、決済を巡る今後の法体系の基本的なあり方について、検討を行うことが重要と考えられるのではないか。

## 2. 決済業務等を巡る情勢変化等

- 決済分野において、近年、以下のような変化が見られる。

### (決済業務等の機能進化と総合化)

- 決済業務の機能進化が大きく進んでいる。例えば、資金移動サービスの分野では、単純な送金サービスにとどまらず、利用者から資金を受け入れて、それをアカウント等の形でチャージしておくことで、必要な都度、支払いや送金に利用できるサービスが広く登場している。こうしたサービスは、隔地者間の資金移動の仕組みであるとともに、異時点間の価値貯蔵の手段としても利用されており、そうした点において、預金の受入れに類似した機能を提供するに至っている。
- また、前払式支払手段についても、古くは商品券や灯油券などが発行されていたが、近年では、数十万の加盟店で利用できるものなど、広範囲で利用可能な汎用性の高いものが出現している。また、インターネットを利用して譲渡を行えるものなども登場するなど、その機能を拡張することで、実態面では、預金による決済や送金サービスに近い機能を提供するものが現れている。
- 加えて、前払式支払手段については、商取引の電子化や加盟店の増加などを背景に利用が拡大しており、年間発行高が23兆円を上回るなど、発行規模が大型化している。近年では、前払式支払手段の発行と融資業務をグループ内で併営するケースもあるが、大規模な前払式支払手段の発行により利用者から受け入れた資金を融資業務に活用することで信用創造機能を提供することも可能となっている。
- さらに、例えば、電子商取引市場の運営業者が電子マネーを発行し、それにより電子商取引市場での支払い手段を提供するとともに、個人間での送金、さらには、電子商取引市場を通じて得たビッグデータを活用して出店者に融資業務を行うものが登場している。このように、前払式支払手段の発行や資金移動サービスと融資業務等を組み合わせることで、総合的な金融サービスの提供も可能となっている。

### (インターフェイス部分における多様な決済手段の一体化)

- これらに加え、金融・IT 融合の進展を受け、利用者との接点(インターフェイス)部分においても、大きな変化が生じている。例えば、決済分野では、決済手段の多様化の動きがあるが、近年では、それら多様な決済手段を、インターネット上の ID やスマートフォンで一括して管理・利用できるようにするサービスが登場するなど、国内外において、様々な決済手段を利用者の利活用場面において一体化する動きが広がっている。

### (中間的業者の登場と多様化)

- また、従来、銀行と銀行サービスの利用者との関係は、主に、両者が直接コンタクトして処理されてきたが、銀行業務のアンバンドリング化が進行する中、多様なプレーヤーが決済プロセスに組み込まれるようになっており、銀行等と利用者の間に立って、両者を介在するサービスを提供する者(いわゆる中間的業者)が拡大している。
- こうした中間的業者には、主として銀行との関係に基づいて、銀行のために、利用者との契約締結の代理等を行うものもあるが、そうしたものの以外にも、利用者の依頼を受けて主導的に決済機能を仲介するもの、あるいは、契約の締結ではなく、取引や資金管理のため、利用者の指示や口座情報の伝達を行うものなどが登場している。

### (情報セキュリティを巡る問題)

- 昨今、決済サービスを巡っては、不正送金事案や業者や顧客を狙ったサイバー攻撃が増加している。その手法は急速に高度化・巧妙化しており、業態や事業規模の大小に依らず幅広くサイバー攻撃の対象となりつつある。こうしたシステムの安全性を巡る問題は、決済の安全性を脅かすとともに、IT を活用したサービスのイノベーションとその利用拡大を妨げることにもなりかねない。

### (決済ビジネスの国際的な展開)

- 決済サービスは、より一層、グローバルにその標準化が競われる環境に置かれつつある。グローバル化の進展、インターネットやモバイル端末等を活用した決済の電子化の加速を背景に、決済ビジネスは、本質的に、クロスボーダーな事業領域となっており、決済分野においては、サービスの標準化を巡るグローバルな競争が生じている。こうした中、

我が国事業者の多くにおいても、国際的な展開が志向されている。

### 3. 決済を巡る法体系のあり方

- 上述のような決済業務等を巡るイノベーションの動きは、今後、より一層加速、拡大していくことが見込まれ、利用者利便を高める方向に寄与することが期待される。そうしたことを踏まえれば、情報セキュリティや利用者保護といった課題に留意しつつ、IT分野の進展を活用した利便性の高い新しいサービスの提供などが、更に進展していくような環境が整えられていることが重要と考えてよいか。
- 決済を巡る現在の法体系が、上述した情勢変化や課題に照らし、これらと整合的となっているかどうかを考えると、以下のような点が指摘できるのではないか。

#### (決済業務等を巡る現行の法体系)

- 現行、決済業務等を巡る法体系としては、「為替取引」「預金の受入れと貸付」を固有業務とする銀行に対して、銀行法による厳格な規制を及ぼした上で、それら銀行の固有業務あるいはそれらに隣接する業務を行う場合について、各種業務ごとに、銀行法に比べて緩やかな規制の下で業務を実行できる枠組みが整備されている。
- 決済業務等については、資金移動業として、それまで銀行のみに認められていた為替取引について、少額のサービスに限り営むことができることとされている。資金移動業は、預金の受入れを行わないなど、従来の銀行の固有業務の一部を行うにすぎず、こうした事業内容等を踏まえ、登録制とした上で送金途上にある資金と同額の資産の保全等を義務付けることで、銀行に係る厳格な規制の代替としている。
- 前払式支払手段については、紙型、IC型に加え、サーバー型での発行が行われている。その際、銀行の固有業務である預り金や為替取引該当性等の観点から、前払式支払手段の所有者への払戻しは原則禁止とされている。他方、その譲渡については規制せず、自家型発行者は届出制、第三者型発行者は登録制の下、未使用残高の2分の1以上の保全義務など、銀行業に比べ緩やかな規制となっている。

- 融資業務については、貸金業者は、貸付けを業として行うことができることとされているが、業務の適正な運営の確保及び資金需要者等の利益の保護を図る観点から、登録制の下、各種の行為規制(過剰貸付けの禁止や書面交付義務等)が設けられている。

#### (情勢変化を踏まえた今後の課題)

- こうした各業務ごとの規制の枠組みは、必ずしも、相互に整合的なものとはなっていない。例えば、IT の進化により、資金移動業が提供するサービスとサーバー型の大規模なプリペイドカード業が提供するサービスには近似性が見られるが、顧客から預かった資産の保全について、資金移動業は、その全額を供託等することが求められている一方、前払式支払手段の発行者については、発行された前払式支払手段の未使用残高の2分の1以上となっているなど、規制に差異がある。
- 上述のとおり、金融・IT 融合の動きを背景に、規制領域を跨る形で決済サービスが発達するとともに、異なる規制領域にある様々な決済手段が一体的に提供されつつある。こうした方向性で決済サービスが発展しつつある中で、規制が区々となっていることは、利用者利便の妨げとなったり、ビジネスの選択に歪み(ディストーション)をもたらしていく可能性がないか。
- また、上述のとおり、各種決済サービスの機能進化が進み、決済サービスと融資業務等を組み合わせること等により、総合的な金融サービスの提供も出現しつつある。また、前払式支払手段の例に見られるように、サービスの規模拡大が進む場合、それらが、決済ネットワーク全体の重要な構成要素となる可能性もあるが、現在の各業法別の法体系は、こうした新しい動きを十分に視野に入れたものとなっているか。
- さらに、銀行と利用者の上に立って両者を介在するサービスを提供する「中間的業者」が現れている。こうした業務に関しては、従来、例えば、銀行のために預金等の受入れ・融資・為替取引等を内容とする契約の締結の代理又は媒介のいずれかを行う者については、銀行代理業制度の下、許可制等を通じた規制を設けることにより対応が図られてきた。他方、例えば、ATM の提供は、契約の締結の代理・媒介には該当せず、重要な業務であっても規制の直接の対象とならず、銀行を通じた

間接規制が及ぶのみとなっている。また、海外の事例等を見ると、銀行からの委託等を受けずに、顧客と「中間的業者」との契約に基づき、銀行口座にアクセスしてサービスを実行する形態も存在しているが、これらについては、銀行を通じた間接的な規制では、顧客保護等の対応が十分に確保されない可能性もある。こうした「中間的業者」の登場を踏まえた場合、銀行代理業制度や銀行を通じた間接規制で対応するとの従来の規制体系は、十分と考えられるか。

#### (参考) EU 決済サービス指令

- ・ こうした決済分野の情勢変化は、我が国に限らず、諸外国でも見られ、対応が図られている例もある。例えば、EU では、決済サービス指令(PSD)を策定し、銀行・プリペイドカード(電子マネー)業者・決済サービス事業者を通じた、資本要件や情報提供義務など、横断的な規制体系を構築している。
- ・ 更に、現在欧州議会において審議中の PSD の改定案では、上述のような「中間的業者」(例えば、利用者と決済サービス提供者の間に立って、利用者の指示や口座情報を伝達したりするサービスを提供する事業者(Payment Initiation Service Provider))も取り込んだ、更に横断的な制度整備が提案されている。

#### (決済を巡る今後の法体系のあり方)

- 法制度のあり方は、それぞれの国・地域の経済状況等を踏まえて考える必要があるが、最近の決済分野における情勢変化とそれらに伴う課題を踏まえれば、今後、決済を巡る法体系のあり方として、例えば、以下のような方向性が重要と考えられるが、どうか。
- 金融・IT 融合の進展等に伴い、決済業務をはじめとする各種の金融サービスが総合的に提供され、また、利用者においても各種の決済手段を一体的に利用していくようになっていくことを踏まえると、決済ビジネスの選択に歪み(ディストーション)を生じさせたり、利用者利便の妨げとなることを回避する等の観点から、様々なサービスが柔軟に展開されていくことを可能とするような業務横断的な規制体系の構築が将来的には目指されるべきではないか。

- また、そうした横断的な規制体系を構築していくにあたっては、決済プロセスにおいて「中間的業者」などが、利用者との関係を中心に、重要な役割を果たしつつあることも十分に踏まえるべきではないか。
- さらに、決済サービスの国際的な展開が加速し、我が国事業者が海外への展開を志向するとともに、海外事業者が我が国においてサービス展開しつつあることを踏まえれば、制度面においても、先見性を持った環境整備を行うことが、金融サービスの国際的な発展と利用者利便・安全性の向上双方にとって重要と考えられるのではないか。
- 一方で、上述のような法体系の構築を目指す場合、それがかえってイノベーションの進展を阻害しないよう、留意しておくべき点があるか。