

「多様化するリテール決済と法」 — Fintech により多様化するリテール決済分野における 法整備状況と課題



中央大学大学院戦略経営研究科教授 杉浦 宣彦

～要旨～

最近のリテール決済をめぐる状況は、2009年に資金移動業が認められて以降、様々な業者の参入があったが、最近ではFinTech業者の参入により、より多様なサービスが登場し、決済サービスへの参入数も増加してきている。また、仮想通貨のようなグローバルな決済にも利用可能なものも登場し、これまでの銀行主体のリテール決済の状況は大きな転機を迎えている。

本稿では、これらの動きに対して、継続的かつ対処療法的に行われてきた法制度整備の状況を振り返りながら、残されたいくつかの課題について、現状の各業毎での規制に関する法の非整合性の問題や、多くの業者が参入し、決済サービスがクラウド状態で展開・成立している現状における業者間の法的責任分界点の問題、「指図法理」の欠如による問題を含めて、指摘する。また、決済サービスの多様化や技術の発展がもたらす金融法制の将来への影響についても検討を行っている。

1 多様化するリテール決済サービス

(1) これまでのリテール決済の動向

従来、わが国において、決済業務の主流である為替業務は銀行法の下で、銀行の排他的固有業務とされ¹⁾、その中で、各銀行ともに様々な先端的な技術を導入して、決済の安全性や即時性を高める努力をしてきた²⁾。また、その後、IT技術の進歩もあり、鉄道会社など交通系の電子マネーの発行やクレジットカードによる決済の増加もあり、リテール決済の世界では、キャッシュレスが急速に進んできている³⁾。

その中で、2009年には資金決済法が制定され、

①前払式支払手段にかかる法規制の整備、②資金移動業にかかわる法規制の新設、③銀行間の資金清算機関に係る法制度の整備が行われ、具

体的にはそれまで法規制の対象でなかったサーバー型電子マネーが規制対象に入り、また、「資金移動業」を創設することで、銀行法の規定に関わらず、登録制のもと、銀行以外の事業者が少額の為替取引(1件当たり100万円以下)を業として営むことが可能となり、銀行だけの独占業務はほぼなくなった状況になった。その一方、多種の業者が参入してきたことや、インターネット等を通じた取引の電子化の進行、そのための高いレベルでのセキュリティの必要性を背景として、適切な履行のための情報安全や委託先に対する指導の必要性は法律上は謳われているものの、具体的にどのようにどのレベルまで行えばよいかは課題になってきている。

このように、後で述べるFinTechも含め、最

近になって、特にリテール決済分野を中心にITを活用する金融サービスが着目されるようになってきているが、この動きは以下のようにも説明できる。

金融そのものがもともと情報産業的な色彩を持っており、ITとの親和性も高かったことから、金融機関はITベンダーとの協働を相当以前からスタートしており、勘定系システムやATM、その後、インターネットバンキングの先駆けとなったオンラインバンキング等、ITを業務効率化やサービス向上のために積極的に活用してきた。しかし、その中身は、金融機関大手が中心となって金融機関のバックエンドに近い金融機関の内部事務処理をサポートするためのものが中心であり、しかも、銀行法に代表されるさまざまな業法をベースにして、かつては金融サービスの主体はあくまでも金融機関であり、その競争相手も金融機関であり、リテール決済分野へのサービス向上は必ずしも重要視されてこなかった。

しかし、上述通り、2000年に入ったところから、世界各国で電子マネーが出てきたときを契機に非金融機関のリテール決済への参入を経て、最近では、1980年代以降に生まれた、いわゆるミレニアム世代の登場により、デジタル機器やインターネットを活用したデジタルサービスへの親和性が高い世代が、これまでの金融機関主体の決済サービスではない、新たなサービスの展開を望んでいる層がFinTech企業のサービスを期待し、受け入れるようになってきていることも、最近のリテール決済サービス拡大につながっている⁴⁾。

(2) Fintech⁵⁾ とリテール決済業務

FinTechとは、FinanceとTechnologyを組合わせた造語であり、広義においてはITを活用した新たな金融サービス全体を指している。メデ

アなどではベンチャー系企業が提供する先進的な金融サービスのことを意味している場合もあるが、グローバルに見ても、Fintech関連企業のほとんどが個人や中小企業を相手とし、また決済が中心であることから、リテール決済分野において廉価で多様なサービスが展開されることが期待されている。

例えば、スマートフォンに小型カードリーダーを接続することでクレジットカードの決済端末とするモバイルPOSが登場しており、専用のカードリーダーや専用回線の導入費用を懸念する小口商店や飲食店などで活用されるようになってきている。また、2014年にAppleがリリースした「ApplePay」は支払いの際に指紋認証を使うことができたり、複数のカードをスマートフォンに登録することで、どのカードを使うか支払いの際に選択することもできるようになっている。また、LinePayのように銀行やコンビニ等から一度、入金されると、チャージされた金額分、利用者間送金や加盟店での決済等に使えるものもあり、利用者間で銀行口座の番号を知らなくても送金でき、送金手数料もかからないというメリットがあり、今後、利用が拡大していく可能性がある。

また、すでに数社でサービス提供されている金融機関と顧客との間に立ち、顧客からの委託を受けて、ITを活用した決済指図の伝達や金融機関における決済情報の取得・顧客への提供を業として行う決済代行業者は、提供している家計簿アプリとの連動もあり、スマートフォン経由で金融取引の指図を行う利用者からの支持を受けている。

2 Fintech 法制の整備

2016年5月に資金決済法の一部改正を含む形で「情報通信技術の進展等の環境変化に対応

するための銀行法等の一部を改正する法律」が成立、2017年4月に施行されている(2016年資金決済法一部改正)。この法改正は2015年の金融審議会「決済業務等の高度化に関するワーキング・グループ」が2015年12月に公表した報告書の方向に基づいて、主に仮想通貨に関する制度整備や、電子端末型電子マネー(プリペイドカード)の場合に問題となっていた情報表示義務の問題に対して以下のような一定の措置がなされた。また、リテール決済との関連では、2017年銀行法改正による電子決済等代行業者の取扱いが定められた。

(1) 仮想通貨についての規制

まず、仮想通貨に関しては、2014年に経営破綻した当時世界最大級の仮想通貨交換所であったMTGOX社の破綻や、仮想通貨の流通がマネーロンダリング・テロ資金供与に使われるのではないかという国際的懸念等を踏まえ、資金決済法の改正を行い、①仮想通貨、仮想通貨交換業者の定義の明確化、②仮想通貨交換業者に対する登録制の導入、③利用者の財産の分別管理等、④監督体制整備(報告書作成・提出、立入検査、業務改善命令等)などが行われた。

このなかで、まず、「仮想通貨」と「仮想通貨交換業者」の定義が明確化されている。「仮想通貨」については、「①物品を購入し、若しくは借り受け、または役務の提供を受ける場合に、これらの代価の弁済のために不特定の者に対して使用することができ、かつ、不特定の者を相手方として購入及び売却を行うことができる財産的価値(電子機器その他の物に電子的方法により記録されているものに限り、本邦通貨及び外国通貨並びに通貨建資産を除く。次号において同じ。)であって、電子情報処理組織を用いて移転することができるもの、②不特定の者を相手

方として前号に掲げるものと相互に交換を行うことができる財産的価値であって、電子情報処理組織を用いて移転することができるもの」(資金決済法2条5項)とされ、不特定の者との間で、決済利用・売買や交換が可能な、情報処理システムで移転可能な電子的に記録された財産的価値で、「法定通貨」や「通貨的資産」には該当しないものと定義されている。また、「仮想通貨交換業」についても「①仮想通貨の売買または他の通貨との交換、②①で掲げる行為の媒介、取次または媒介、③自らが行う①・②に掲げる行為に関して、利用者の金銭又は仮想通貨の管理をすること」(同法2条7項)とされ、仮想通貨交換業者は、仮想通貨の売買または他の仮想通貨との交換等を行うことと定義された。

さらに、仮想通貨交換業者については、利用者保護のために、登録制度が導入されて、情報の安全管理、利用者への情報管理、利用者の財産の分別管理等の行為規制がかけ離れており、MTGOX事件で発生した様々な問題に一定の歯止めをかけるための手段が講じられているといえる。また、わが国以上に海外では従来から、マネーロンダリングやテロ資金に仮想通貨が利用されるのではないかという懸念が表明されていることから、業者の取引時確認や体制整備等も義務付けられている(同法4条、6条、7条、8条、11条など)。

(2) 電子端末型プリペイドカードのための制度整備

通信手段と電子端末の技術の進歩により、電子マネーも以前のようなカード型だけでなく、スマートフォンの中に内蔵されたり中にはアップルウォッチのように時計型端末などにも内蔵されたりするようになってきている。カード型においては、情報提供等をカードの裏面等で表

示できたが、上記のようなものではそれができないことから、注意事項等も含め、利用者に電子メールで連絡したり、発行者のウェブサイトに表示事項を掲載するなど、インターネットを用いて利用者の閲覧に供する方法などが認められるようになった（13条）。

(3) 資金決済法をめぐるその他の制度整備

他に資金決済法に関しては、ITの進展等を背景としたサービスの拡大等に対応するために、①保有者に対する払戻し時の手続きの明確化、②苦情処理に関する措置の整備、また多くの業者がクラウド等を活用して業務を行い始めていることから、③業務の委託先がその業務を再委託した場合等における委託先の監督・指導に係る規制の整備（50条）、さらには当局の立入検査等も可能になっている（24条・54条）。

(4) 銀行法一部改正

上述したように、銀行法に関しても資金決済法と同様に、ITの進歩に伴う技術革新に対応する等の目的で、金融審議会「金融グループをめぐる制度のあり方に関するワーキンググループ」や「金融制度ワーキンググループ」での議論を通じて、改正が2016年から2年連続で行われた。2016年改正では、金融関連IT企業等への出資の柔軟化が行われ、金融サービスの利便性や高度性に寄与する目的であれば、当該会社に対して金融機関が基準議決権を超える議決権の獲得ができるようになった（銀行法16条2第1項12号の3・第7項・52条の23第1項11号の3、第6項等）。また、IT投資を個別の金融機関ではなく、グループで行った方が効率の的であることから、グループ内外の決済関連事務等の受託も可能になった（同法16条の2、第1項11号、52条の23第1項10号）。

また、よりリテール決済に近い部分となると、2017年改正での電子決済等代行業者の取扱いをめぐる改正がある。電子決済代行業者に対する登録制度の導入（同法52条の61の2～7）、利用者保護（同法52条の61の8、銀行が営む業務との誤認防止や利用者に関する情報の安全管理等）、利用者に対する誠実義務（同法52条の61の9）、銀行との契約締結義務（同法52条の61の106）が定められた。

3 多様化するリテール決済分野における新たな議論

1や2で紹介したように、今回の一連の法改正は、特に少額決済を中心にしたリテール決済分野における決済方法のイノベーションに対応するための法改正ではあったが、依然いくつもの問題点を抱えたままの状況にある。

(1) 仮想通貨をめぐる議論

まず、仮想通貨については、従来から問題となっていた消費税法上の譲渡等に該当するのではないかということで消費税が課税されるのではないかという懸念が表明されていたが、諸外国でも消費税が課税されていないことから、2017年3月の税法改正により7月以降の非課税が決まり、いったん税法上の問題は収まったかとも考えられたが、2017年後半以降のビットコイン価格の急騰とわが国も含め、比較的富裕層が仮想通貨を所持していることから、今後相続等の際に相続税の対象となるのか等、また別途問題となるだろう。また、上記のように仮想通貨交換業者に分別管理義務が課せられたものの、部分的には資金移動業者や前払式支払手段発行者と同様な経済的効果があるにも関わらず、資金移動業者等が課せられているのと同様な供託義務が課せられていないのは、規制の整合性を

考えると問題があるだろう。さらに、分別管理の状況をどのように監査法人等が監査するのかという点については、技術的対応が可能かどうかについて限界があるのではとすでに問題視されている。そのうえで、実際のビットコイン等の仮想通貨を用いた取引の大半が、現状ではそのほとんどがここの所の価格高騰に誘発された投機的取引であり、通常の決済のための利用とは状況を異にしている。その中、仮想通貨を用いての外国為替証拠金取引（FX取引）と類似したような取引も登場してきている。FX取引については、少額で取引でき、レバレッジを効かせて、多くの利益を短期的に稼ぎ出すことも可能なため、わが国でも一時期かなり流行したが、レバレッジ規制がこの取引にはなかったために、為替相場次第で多額の損失を被った例がいくつか報告され、それを反映して、2010年、2011年と相次いで、金融商品取引法の内閣府令の改正という形で個人顧客を相手方とする際のレバレッジ規制が課せられている。韓国でもすでに仮想通貨を使ったFX取引類似サービスによる被害が発生しており、現在、金融市場法制に基づく規制を検討している。法定通貨ではなく、仮想通貨であれば、レバレッジ規制がかからないというのも整合性に欠けるといえるだろう。

仮想通貨の利用状況が現状のままであれば、当初の利用目的であった決済のためではなく、投機目的のツールに過ぎないとも考えられ、金融商品取引法上の規制の枠組みに入れ込むことを検討することも一つの課題だと考えられる。

(2) 新たなリテール決済手段が抱える新たな法的課題

上述のようにFinTechにより、とりわけリテール決済の世界に様々な業者が参入してきて

いるが、それらのすべてが、フルラインの銀行、証券、保険といった業務を行うわけではなく、あくまでも、それらの業務の一部であり、サービスの内容によってはシステムのアウトソース先に過ぎないものも銀行法改正等により登録制となったり、金融機関がそれらのサービス提供会社をグループ会社化し、これらの企業がグループとなってサービスを提供する、すなわちクラウド型によるサービス提供が、金融業界でも主軸になろうとしている。リテール決済の分野では電子決済等代行業者が登場しているが、業者が指図等を利用者から受けて、金融機関にそれを伝える行為はそもそも代理・委託行為なのだろうか、それとも、具体的な債権の移動に部分的に加担しているのか、さらには、一時的であれ、債権そのものを保持することもあり得るのか等、サービスのレベルや内容が多様なだけに法的責任の分界点もそれぞれのサービス毎に違うことが予測され、銀行法改正で、利用者に対して、金融機関と電子決済等代行業者との間で、利用者が発生した損害の責任分担等を公表する形になっているが、そのような負担が現実的に可能なのかは疑問が残る。

加えて、電子決済等代行業者への規制は、2018年内にメンバー国各国で法制化される予定のEUのPayment Service Directive（決済サービス指令）²を意識して策定されたと考えられるが、決済代行業者も含む責任問題については、欧州では、フランス法、ドイツ法ともに指図は、①指図人が受取人に対する義務からの解放という効果、②被指図人が指図人に対する義務から解放されるという効果があるとされ、指図人は、指図をした時点で、受取人に対して債務者たる被指図人の支払能力に責任を持つなどが定められ、一般的に指図の効果は被指図人の受取人に対する債務負担として捉えており、決済時にお

いて、指図者と被指図人である金融機関・銀行などの法的責任は決済の行為の実行義務にあるとされ、電子決済時においても、事故時における責任は、指図人と介在した金融機関が中心に負うものとしている。このような「指図法理」がフランス・ドイツ両国とも民法等で定められているのに対して、わが国では、資金移動取引における「指図」という法律行為が基礎となっているにも関わらず、「為替」も「指図」もその概念・定義・規律付けが日本にはなく、法的責任分界点が分かりにくい法体系になってしまっている。各国ですでに始まっているサービスと同様のものを導入するにしても、2017年民法改正の議論からも外れたこの「指図法理」について、改めて検討を行うことを通じて、法的責任分界点の議論を進めていかないと各サービス毎に内容がまちまちな契約等が生まれ、利用者の混乱の要因になるのではないかと懸念される。

4 決済法制の変容が示唆するわが国の金融法制の方向性

上述のように、リテール決済をめぐるサービスやそれに対応する法制の変容とそこから派生

する問題点を考えると、単に、2009年の資金決済法制定時には想定されてこなかった事態への決済サービス法制面での対応整備だけでなく、今後のわが国の金融法制の方向性をも、示唆するような動きになっている。

まず、第一に、資金決済法制定や今回の改正を通じて、多様な業者が決済業務へ参入してくることになり、為替業務が銀行の排他的業務であったことが完全に過去のものになってきている。また、決済代行業のように、一つの「業」の一部を代行しているような業も登場しており、また、複数の業をまたがって業務を行うサービスも増えてきている。これらの状況を考えると、既存の「業」毎での規制を継続していくこと自体が実態と乖離した状況となり、以下の図でも示したように垂直統合モデルでなく、むしろ、預り金、送金、貸金など、それぞれの機能、またはそれらを支えるツール別の規制、すなわち、水平分離型の法規制を検討していかなければならない時期に来ていると考えられる。

第二に、実際に抱えているリスクに応じた規制を検討する必要がある。例えば、決済代行業の場合、決済そのものをしていないわけではなく、

(図) 金融業務における垂直統合モデルと水平分離モデル



増島雅和・堀天子編著『FinTechの法律』を参考に作成

情報を伝えているという考え方もあり、その場合は銀行等と同様なリスクを抱えているとは言えず、特に財産的基盤については低いレベルでもよいとも考えられるが、IoTを活用し、それぞれの金融機関がクローズにしてきた情報を把握しうる立場にいる以上、情報管理体制は高いレベルが求められる。また、スマートフォンを活用した本人認証や、ブロックチェーン技術の普及などにより、決済サービスをめぐる技術や取引慣行等も変化してきている。反面、これらの情報や技術の管理は金融機関だけでできるものではなく、提携しているITベンダーへの委託監督責任やモニタリング責任等を使われる技術のレベルや決済金額の大きさ等でそれぞれ抱えるリスクの大きさにより規制の強弱を検討してゆく必要があるだろう。

第三にFinTech分野のサービスのグローバルな展開により、新しいリテール決済サービスもグローバルな広がりを見せている。各国監督当局ともに、ビットコインの例でも分かるように一定の規制が必要であるという認識はあり、法制度の抜け穴があることにより、不正取引の温床となることを避けようという動きになっている。このような状況の中、それらの新しい決済サービスは、国内だけでなく、国境を越えて、グローバルにサービス展開していることから、これまでのような国内対応の法制度ではなく、各国の法規制の協調が必要となっている。

第四としてFinTechのスピード感があまりにも早く、新規のサービスに対して、法整備が追いつかない場合が出てきており、法の未整備により重大な事故につながる場合が出てきている。ただ、法整備のプロセスを考えると、時間的に間に合わないだけでなく、整備したとしても、すでに、そのサービスの旬が過ぎているかもしれないというケースもありうる。金融業務がテ

クノロジーの進化にこれまで以上に影響を受けやすい状況下であり、これからの金融法制の整備はルールベースだけではなく、行政と業界団体とが協調して考えていくプリンシパルベースでの対応によるルールメイクが重要になるだろう。

本論では、リテール決済の部分を中心に法整備状況を確認、分析してきたが、上述のようにそもそも「金融業」とは何かというレベルの議論も必要になってきている。この状況は世界的にも同様な状況にあり、グローバルレベルで業から機能に対する規制のあり方の議論が今後進んでいくことが予測される。

【注】

- 1) 銀行法2条2項で、「為替業務を行うこと」が銀行業に該当するとされ、4条1項でも「銀行業は、内閣総理大臣の免許を受けた者でなければ営むことができない。」とされることから、為替業務は銀行の排他的固有業務と考えられてきた。
- 2) 我が国の決済サービスについては、よく手数料高いとか、仕組みの複雑性を指摘する声があるが、1973年にスタートした全銀システムは、バージョンアップを重ねながら、一度もシステム稼働以来サービスを停止させることなく、その高い安全性もから、現在も1,300もの利用金融機関が利用し、年間3,112兆円もの取引が行われる仕組みとなっている。
- 3) それでも、世界的に見ると、欧州では、北欧を中心に現金決済比率がわずか一桁パーセントのところも多い中、我が国ではキャッシュレス決済は全体の18%とまだまだこれからの状況にある。もっとも、CDやATMのネットワークに関しても、各銀行が顧客利便性の高い地域・場所への設置を行ったことに加え、最近ではコンビニATMの登場のより、その数も相変わらず、11万台を超

える高水準であり、社会インフラの一つとして定着している点で、日本はまだまだ「現金社会」だと言える。

4) Millennial Disruption Index (Viacom Scratch) によると、この世代の73%もの人がGoogleやAmazon, Appleが金融サービスを提供してほしいと考えているようだ。また、33%は銀行は将来なくなるとまで考えている。

5) 融資の分野でも、与信審査にビックデータベースにAI(人工頭脳)を活用した情報分析手法を用いることで、新しいタイプの中小企業や個人向け融資をおこなったり、マッチングプラットフォーム(いわゆるP2Pレンディング)の構築も進んでいる。さらに、資金運用分野や財務管理分野では、オンライン上の簡単な自己診断に基づいて投資ポートフォリオを作成するロボアドバイザーや複数の金融機関との取引データや電子マネーやポイント等の情報を集約で見える化する個人向けサービスも登場してきている。保険分野でも、医療保険などで個人の健康状態や生活習慣等、様々なデータをリアルタイムで収集・分析し、加入者ごとに保険料を決めていく商品や、SNSなどの個人のつながりを取り入れたP2P保険と呼ばれるものも出てきている。

6) サービス提供契約を締結し、利用者の損害に係る賠償責任の分担や利用者に関する情報の安全管理等を定めて公表することになっている。

※ 本稿を脱稿後、2018年1月26日の仮想通貨取引所の一つであるコインチェック社(以下「コ社」とする)の約580億円相当の仮想通貨の流出事件が発生した。コ社はその後、不正送金されたNEMの補償として、460億円相当を利用者に返還すると発表し、また流出経路もつかんでいるようだが、2018年2月初旬の段階では取り戻せておらず、金融庁の検査が入っている状況である。

MTGOX社の破たん時においても、セキュリティの弱さと取引所として財産保全が問題となり、資金決済法改正へとつながったが、今回のコ社も外部からのサイバー攻撃により仮想通貨が流失したもので、改正にも盛り込まれていた安全管理が十二分に行われていなかったことになる。また、コ社については正式登録前のみなし登録状態で、ベンチャーであるにも関わらず、上記の補償金を現金で確保できると主張しているが財務内容も不明な点も多い。

今回の一連の法改正である程度の利用者保護のための法制度整備を行ったものの、仮想通貨については、今回の事件を通じて、安全な取引が可能な体制が業界として構築できていないことが明らかになったものであり、これまで決済のイノベーションのシンボルとしていち早く資金決済法で仮想通貨の存在を肯定してきたわが国の監督当局のスタンスにも影響を与え、規制強化の動きにつながる可能性がある。

すぎうら のぶひこ

中央大学大学院法学研究科博士後期課程修了(博士(法学))。

香港上海銀行、金融庁金融研究研修センター研究官、JPモルガン証券シニアリーガルアドバイザーを経て、現職。

【主な著書】

『決済サービスのイノベーション』ダイヤモンド社、2010年

『モバイルバリュービジネス-電子マネー・企業ポイント・仮想通貨の見方・考え方』(共著)中央経済社、2008年
『リテール金融のイノベーション』(共著)きんざい、2013年

『サイバーセキュリティ』(共著)NTT出版、2014年など

【主な論文】

『仮想通貨と法-仮想通貨をめぐる法的枠組みと新たな金融法制の課題について』論文集『企業法学の論理と体系』中央経済社、2016年

『アジア諸国に対する電子記録債権普及の可能性と今後の課題』金融庁金融研究センターディスカッションペーパー、2012年

『資金決済法と電子マネーをめぐる新たな法的枠組み』月刊国民生活、2010年 など
