

欧州における決済サービスの 新たな法的枠組み： 決済サービス指令の概要

よしむらあきひこ しらかみ たけし
吉村昭彦／白神 猛

要 旨

EU では、2007 年 11 月、決済サービス指令が成立した。本指令は、EU 域内市場におけるリテール決済サービスの競争を促進する観点から、「決済サービス機関 (payment institution)」という法規制上の新たな業者概念を創設した。また、本指令は、決済サービス業者による利用者への情報提供義務のほか、決済サービス業者と利用者との間の多岐にわたる権利義務関係について各種のリテール決済サービスを横断的に規律する包括的な決済法制となっている。本稿は、この決済サービス指令の規定内容やその背景にある考え方の紹介を目的としている。本稿は、まず本指令制定以前からのリテール決済サービス市場の EU 域内統合に向けた取組み（従来の EU レベルの法的枠組みや SEPA (Single Euro Payments Area)) を紹介したうえで、本指令立案から制定に至るまでの経過、本指令立案の基本的な手続、本指令の目的等および本指令の構成を概観する。続いて、本指令制定の際の主要な争点となった事項、具体的には、(1) 本指令の適用範囲、(2) 新たな業者概念としての決済サービス機関の創設、(3) 決済サービス業者の情報提供義務、(4) 無権限取引における決済サービス業者と利用者との間の損失分担ルール、(5) 決済取引の実行に要する期間の短縮および (6) 決済取引が実行されない場合や決済取引の実行に瑕疵がある場合における決済サービス業者の責任を取り上げる。

キーワード：決済サービス指令、決済サービス機関、SEPA、EU 金融資本市場、決済法制

本稿の作成に当たっては、岡田豊氏（日本銀行発券局参事役）、林健司氏（日本銀行決済機構局企画役）、田中佑氏（日本銀行決済機構局）、ならびに金融研究所スタッフから有益なコメントをいただいた。ここに記して感謝したい。ただし、本稿に示されている意見は、筆者たち個人に属し、国際決済銀行あるいは日本銀行の公式見解を示すものではない。また、ありうべき誤りはすべて筆者たち個人に属する。

吉村昭彦 日本銀行金融研究所 (E-mail: akihiko.yoshimura@boj.or.jp)

白神 猛 日本銀行金融研究所企画役

(現 国際決済銀行、E-mail: takeshi.shirakami@bis.org)

1. はじめに

EUでは、2007年11月、口座振込等のリテール決済サービスを規律する「決済サービス指令」¹が成立した。本指令は、まず、EU域内市場における低額で消費者や企業を対象としたリテール決済サービスの競争を促進する観点から、従来からの「銀行指令」²に基づく銀行（credit institution）や「電子マネー指令」³に基づく電子マネー機関（electronic money institution）等に加えて「決済サービス機関（payment institution）」という法規制上の新たな業者概念を創設した。また、本指令は、決済サービス業者（payment service provider）⁴による利用者への情報提供義務のほか、決済サービス業者と利用者との間の多岐にわたる権利義務関係について、各種の決済サービス（口座振込（credit transfer）、クレジットカードやデビットカードによる決済、口座引落（direct debit）等）を横断的に規律する包括的なリテール決済法制を構築し、EU域内市場における法的確実性の向上や各EU加盟国の法制間の調和を図っている。EUでは、リテール決済サービスについて、域内市場統合が遅れていると指摘されてきた。EUでは、本指令が域内市場統合の進展に有益な法的基盤を提供するものとして、その確実な実施に期待が寄せられている。

本稿は、この決済サービス指令の規定内容やその背景にある考え方を紹介することを目的としている⁵。本稿の構成は以下のとおりとなっている。まず、決済サービス指令に至るまでのリテール決済サービス市場のEU域内統合に向けた取組みとして、本指令以前のEUレベルの法的枠組みを概観し、現在も継続中のSEPA（Single Euro Payments Area）と呼ばれるプロジェクトを簡単に紹介する（2.）。次に、指令立案から制定に至るまでの経過、指令立案の基本的な手続、本指令の目的等および本

1 Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on payment services in the internal market amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC, OJ L 319, 5.12.2007, pp. 1–36.

2 Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions (recast), OJ L 177, 30.6.2006, pp. 1–200. なお、“credit institution”は、わが国の銀行法が定義する「銀行」よりも広い概念であるが、本稿では、銀行指令が定める“credit institution”に「銀行」の訳語を用いている。

3 Directive 2000/46/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on the taking up, pursuit of and prudential supervision of the business of electronic money institutions, OJ L 275, 27.10.2000, pp. 39–43.

4 「決済サービス機関」は、この「決済サービス業者」に包含される業者類型である。決済サービス業者には以下の6類型がある（決済サービス指令1条1項）。

- (a) 銀行指令4条1項(a)が定めるところの銀行
- (b) 電子マネー指令1条3項(a)が定めるところの電子マネー機関
- (c) 加盟国の国内法により決済サービス提供の権限が与えられた郵便振替取扱機関（post office giro institutions）
- (d) 本指令が定めるところの決済サービス機関
- (e) 欧州中央銀行および加盟国の中央銀行（European Central Bank and national central banks）。但し、金融当局または他の公的当局としての立場で活動する場合を除く。
- (f) 加盟国またはその地方自治体（Member States or their regional or local authorities）。但し、公的当局としての立場で活動する場合を除く。

5 決済サービス指令を概説するものとして Löber [2008] 等がある。

指令の構成を概観し (3.)、続いて、指令制定の際に主要な争点となった事項を紹介する (4.)。具体的には、①決済サービス指令の適用範囲、②新たな業者概念としての決済サービス機関の創設、③決済サービス業者の情報提供義務、④無権限取引における決済サービス業者と利用者との間の損失分担ルール、⑤決済取引 (payment transaction)⁶の実行に要する期間の短縮、⑥決済取引が実行されない場合や決済取引の実行に瑕疵がある場合における決済サービス業者の責任を取り上げる。そのうえで、おわりにかえて、本稿でみた決済サービス指令の注目すべき点を纏める (5.)。なお、(参考)として、決済サービス指令の条文一覧を付している。

2. リテール決済サービス市場の EU 域内統合に向けた取組み

(1) 決済サービス指令制定以前の市場の状況

EU では、より効率的で厚みのある金融資本市場を整備することが EU 経済が国際的な競争力を確保していくうえで不可欠であるという問題意識のもと⁷、1999 年に公表された「金融サービス行動計画 (Financial Services Action Plan)」⁸、その後 2005 年に公表された「金融サービス政策 2005–2010 (Financial Services Policy 2005–2010)」⁹といった総合戦略に基づいて金融資本市場の統合が進められている。

EU 金融資本市場の域内統合に関しては、高額で金融機関同士の取引が主として行われるホールセルの分野に比べてリテールの分野の統合が遅れているとの評価がなされることが多い¹⁰。これは決済サービスについても同様であるとされる¹¹。例え

6 本稿において、「決済取引 (payment transaction)」は、決済サービス指令の定義に従い、「支払人と受取人との間における原因関係にかかわらず、支払人または受取人によって起動される、資金を預け入れ、移動し、または引き出すための行為」(同指令 4 条 5 項)とする。

7 European Commission [2005b] p. 4 参照。

8 「金融サービス行動計画」とは、1999 年に欧州委員会が公表した報告書 (European Commission [1999a]) において掲げられている金融資本市場の統合に向けた行動計画のことである。同報告書は、EU において取り組むべき戦略的な政策目標として、①統一的なホールセル市場 (a single EU wholesale market)、②開放的で安全なリテール市場 (open and secure retail markets)、③最高水準の健全性ルールおよび監督枠組み (state-of-art prudential rules and supervision) を掲げ、これら 3 つの目標の実現のために EU 指令の策定等の欧州委員会等が取り組むべき行動を、42 項目 (後に 5 項目が追加され 47 項目) にわたり、それぞれの優先順位や目標期限とともに提示している。European Commission [1999b] 参照。決済サービスの新たな法的枠組みの整備に向けた取組みも、②の目標を実現するために欧州委員会等が取り組むべき行動の 1 つとして掲げられていた。European Commission [1999a] p. 27 参照。

9 「金融サービス政策 2005–2010」は、「金融サービス行動計画」を発展的に継承する金融サービスに係る総合戦略として、2005 年に欧州委員会が公表した報告書である。その目的として、金融資本市場のダイナミックな統合、EU 域内における金融サービスの自由な提供および自由な資本移動に関し残された重大な障壁の除去、既存の EU 指令等の実施・評価と「より良い規制 (better regulation)」(下記 3. (2) 参照) の導入、EU 域内における金融監督当局間の協調・監督実務の収斂等の促進およびグローバルな金融市場との関係の深化等が掲げられている。European Commission [2005b] p. 3.

10 European Commission Staff Working Document [2007] p. 6.

11 European Commission Staff Working Document [2007] p. 17.

ば、ホールセールの分野では、1999年1月、ユーロ導入に合わせ、ECB（European Central Bank）およびユーロ参加国の各国中央銀行が中心となり、EU加盟国の即時グロス決済（RTGS: Real Time Gross Settlement）システムを接続する TARGET（Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system）が稼動したことにより一元的な決済が実現した。2007年11月からはシステムの統合度を一段と高めた TARGET2 が稼動を開始している¹²。

一方、リテールの分野では、ユーロ導入後も技術的・法的な障壁が残っているために依然として EU 域内共通のインフラが構築されず、各 EU 加盟国の決済サービス市場が分断されたままとなっていることが指摘されている¹³。こうした問題状況については、同じくリテール決済に用いられるユーロ現金がユーロ圏全域で流通を開始した 2002 年 1 月以降、対応の必要性がより鮮明に意識されるようになった。

決済サービス指令は、このような状況を背景として、リテール決済サービス市場の EU 域内統合のために必要な法的枠組みを構築することを目指すものである。もっとも、本指令の制定前にも、EU 指令等を通じた EU 域内における法制面の調和に向けた取組みは存在していた。また、実務面においても、銀行業界を中心に、決済サービス市場の EU 域内統合を目指す SEPA と呼ばれるプロジェクトが現在も継続するかたちで進められている。以下ではこれらの取組みを簡単に紹介し、なぜ決済サービス指令の制定が必要とされるに至ったかをみていくこととする。

(2) 決済サービス指令制定以前の EU レベルの法的枠組みの概要

決済サービス指令の制定以前には、リテール分野の決済取引を統一的に規律する EU レベルの法的枠組みは存在せず、法的拘束力の異なる複数の枠組み¹⁴が並存する状況にあった。その主要なものとして、「電子決済勧告」（1997 年）¹⁵、「クロスボーダー振込指令」（1997 年）¹⁶、「クロスボーダー決済規則」（2001 年）¹⁷の 3 つが挙げ

12 TARGET の概要については、大橋 [1998] 参照。また、TARGET2 の概要については、日本銀行 [2008] 54～56 頁参照。

13 European Commission Staff Working Document [2007] pp. 13, 16.

14 EU レベルの法的枠組みのうち、EU 規則（regulation）は、各 EU 加盟国における国内法化を経ることなく直接適用される強い拘束力を持つ法形式とされている。また、EU 指令（directive）は、達成すべき結果については名宛人である各 EU 加盟国を拘束する一方、どのような法的措置によりそれを実現するかについては各国に委ねられる。EU 勧告（recommendation）は、拘束力のある効果を発生することを意図しない法形式として位置付けられている。欧州共同体設立条約（Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, OJ C 325, 24.12.2002, pp. 33–184）249 条。なお、同条約を改正・改称する「リスボン条約」（2007 年 12 月署名）の発効後は、欧州連合の機能に関する条約（Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 115, 9.5.2008, pp. 47–199）288 条。

15 97/489/EC: Commission Recommendation of 30 July 1997 concerning transactions by electronic payment instruments and in particular the relationship between issuer and holder, OJ L 208, 2.8.1997, pp. 52–58.

16 Directive 97/5/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 on cross-border credit transfers, OJ L 43, 14.2.1997, pp. 25–30.

17 Regulation (EC) No 2560/2001 of the European Parliament and of the Council of 19 December 2001 on cross-border payments in euro, OJ L 344, 28.12.2001, pp. 13–16.

られる¹⁸。このうち、電子決済勧告は電子的決済手段により決済指図が出される決済取引（EU 域内のクロスボーダー決済取引および EU 加盟国国内の決済取引）における当事者の権利義務関係等について規定する。クロスボーダー振込指令は EU 域内クロスボーダーの口座振込に要する期間の短縮のためのルール等を規定する。これらは、決済サービス指令にも含まれる多くの重要な内容を規定しているが、いわばパッチワーク式に整備されてきた面がある。決済サービス指令は、こうした状況を改め、リテール決済サービスを規律する統一的な法的枠組みの整備を目指している。

イ. 電子決済勧告（1997 年）

電子決済勧告は、決済の効率化は電子化によってより効果的に実現されるという考えのもと、電子的決済手段を用いて決済指図が出される決済取引について利用者の信認向上および小売業者への普及を図り、電子商取引を促進することを制定目的の 1 つとしている（電子決済勧告前文 4）。このため、本勧告は、原則として、①電子的決済手段¹⁹を用いて支払人から受取人に資金を移動させる決済取引²⁰、②銀行店舗等（CD/ATM を含む）で行われる、電子的決済手段を用いた現金引出および電子マネーの入出金を適用対象としている（同 1 条）。

電子的決済手段の発行者（銀行等）とその利用者（電子的決済手段の保有者）の関係に係る EU レベルの法的枠組みとしては、既に 1987 年に電子決済に関する行為準則についての勧告²¹が採択されていた。しかし、本勧告の後も利用者への情報提供が十分でなかったり、無権限取引による損失が利用者へ転嫁されるといった問題が依然として多くみられていた²²。これを受けた電子決済勧告は、電子決済に関する行為準則についての勧告を実質的に改定・拡張するかたちで制定されたものである（電子決済勧告前文 4）。その内容をみると、発行者が利用者に提供すべき情報（同 3、4 条）および発行者と利用者との間の権利義務関係（電子的決済手段の利用に当たっ

18 より以前に遡ると、87/598/EEC: Commission Recommendation of 8 December 1987 on a European Code of Conduct relating to electronic payment (Relations between financial institutions, traders and service establishments, and consumers), OJ L 365, 24.12.1987, pp. 72–76（以下、「電子決済に関する行為準則についての勧告」という）や、88/590/EEC: Commission Recommendation of 17 November 1988 concerning payment systems, and in particular the relationship between cardholder and card issuer, OJ L 317, 24.11.1988, pp. 55–58 が存在した。

19 電子決済勧告が規律する電子的決済手段には、①暗証番号の入力等により利用者が自らの口座上の資金へアクセスすることを可能とするような決済手段（例えば、クレジットカードやデビットカード、テレホンバンキングのためのソフトウェア）および②カード等に価値が電子的に保存され、再充填可能な決済手段が含まれる（同勧告 2 条 (a)～(c)）。

「決済手段」という用語は、わが国においては、決済の際に受け渡される「現金」や「預金」等の価値そのものを指すものとして用いられることもあるが（例えば、青木 [2001] 参照）、本稿では、決済指図を出すための機器・手続を表す“payment instrument”の訳語として用いている。なお、決済サービス指令における決済手段の定義については後掲注 78 参照。

20 ただし、金融機関が支払人となる場合には、電子的決済手段を用いて資金を移動させる決済取引であっても、電子決済勧告は適用されない（同勧告 1 条 1 項 (a)）。

21 前掲注 18 参照。

22 Bollen [2007a] p. 459 参照。

ての義務、無権限取引の際の損失分担ルール、決済取引が決済指図のとおりに行われなかった場合の取扱い等) についてのルールを導入することにより利用者の保護を図っている(同5~8条)。このように、電子決済勧告は、決済サービス指令にも受け継がれるサービス提供者と利用者との間の権利義務関係に係る多くの重要な規定を含むものであったが、勧告というソフトな法形式がとられたこともあり、その実効性は限定的なものであったことが実施状況の調査報告書において指摘されている²³。

ロ. クロスボーダー振込指令(1997年)

クロスボーダー振込指令は、制定当時、ユーロ導入(1999年)による経済・通貨統合に向けた動き等を背景に、EU域内においてクロスボーダー決済が増加し始めている状況を踏まえ、それを迅速・正確・安価に行えるようにすることを目的として制定された(クロスボーダー振込指令前文1、2)。上記の電子決済勧告が電子的決済手段の利用者の権利を保護し、電子的決済手段に対する信認向上や利用促進に力点を置いている一方、本指令はユーロ導入を控えEU域内におけるクロスボーダーでの口座振込の統合を一層促進し、ユーロ導入を側面支援する目的に力点を置いたものといえる(同前文6)。このため、本指令の適用対象は、EU域内クロスボーダーでの口座振込とされており、各EU加盟国の国内での口座振込は射程外となっている(同1条)²⁴。また、本指令は5万ユーロ相当金額を超えない口座振込を対象としている(同条)²⁵。このほか、適用対象を口座振込に限定しており(同条)、口座引落やクレジットカード、デビットカードによる決済には適用されない。本指令の内容をみると、口座振込に要する期間の短縮を図るためのルールを規定しているほか(同6条)、銀行等の口座振込を行う業者の情報提供義務(同3、4条)、依頼人の振込指図のとおり口座振込が行われなかった場合における資金返還保証(いわゆるマネーバック・ギャランティ(同8条。下記4.(6)イ.参照)等、EU域内でクロスボーダーの口座振込を行う業者が遵守すべき最低限の行為基準を定めている。また、利用者の苦情申立や救済のための適切な手続の整備を各EU加盟国に求めることにより(同10条)、利用者保護の実効性向上を図っている。

クロスボーダー振込指令については、EU域内におけるクロスボーダーでの口座振込の実行に要する期間の短縮という面では一定の成果を上げたと評価される一方²⁶、以下のような問題点が指摘されている。まず、一部のEU加盟国において、本指令が

23 Herveg *et al.* [2001] pp. 87-89、Bollen [2007a] pp. 461-462.

24 クロスボーダー振込指令は、「ユーロまたはEU加盟国通貨を用いた、5万ユーロ相当金額を超えないEU域内クロスボーダーの口座振込であって、金融機関以外の者により振込指図がなされ、銀行その他の口座振込を営業として行う機関により実行されるもの」に適用される(同指令1条)。

25 もっとも、例えば、クロスボーダー振込指令をドイツにおいて国内実施するためのドイツ振込法は、7万5千ユーロ相当金額を超えない、EU域内クロスボーダーでの口座振込とドイツ国内での口座振込の双方を適用対象とし、クロスボーダー振込指令におけるものよりも適用対象を拡大している。

26 具体的には、EU域内におけるクロスボーダーでの口座振込の実行に要する平均期間は、1993年および1994年に行われた調査ではそれぞれ4.61日、4.79日であったものが、2001年に行われた調査では2.97日に短縮されたとされている。Retail Banking Research [2001] p. 52.

求める情報提供義務や苦情申立・救済手続について十分な国内実施がなされなかったほか、各 EU 加盟国におけるその後の状況をみても、仕向銀行（支払人側の銀行）と被仕向銀行（受取人側の銀行）の双方から手数料が賦課される例（double charging）や、利用者への情報提供が十分でない例のほか、資金返還保証の義務が履行されないなどといった例が引き続きみられたとの指摘がなされている²⁷。加えて、手数料引下げという面でも効果がなかったことを示唆する調査結果が示されていた²⁸。

ハ. クロスボーダー決済規則（2001年）

クロスボーダー決済規則は、EU 域内クロスボーダー決済取引の手数料が国内決済取引の手数料と比べて高止まりしている状況を改善し、ひいてはユーロへの信認を高めることを目的として制定されたものである（クロスボーダー決済規則前文 1、6）。また、そうした目的達成に資するため、標準化を通じた事務処理の自動化促進を図っている（同前文 11）。

本規則の適用対象は、5 万ユーロを超えない EU 域内クロスボーダーの決済取引である（同 1 条）。ここでいう決済取引には、口座振込に加えて、電子的決済手段により実行される決済取引および小切手による決済取引が含まれる（同 2 条）。適用対象となる決済通貨は、上記の目的を映じて、ユーロ建てのみに限られている（同 1 条）。

本規則の内容をみると、手数料水準の透明性を高め、手数料競争を促進するための情報提供義務に関する規定（同 4 条）や、5 万ユーロを超えない、EU 域内クロスボーダーの口座振込および電子的決済手段を用いて決済指図が出される決済取引について、国内取引と異なる手数料水準を設定することを禁止する規定（同 3 条）が定められている^{29、30}。ただし、利用者が、EU 域内クロスボーダー決済取引について国内決済取引と同一水準の手数料を享受するためには、当該利用者は銀行等が提供する共通書式に従って IBAN³¹および BIC³²を使用しなければならない（同 5 条）。こ

27 European Commission [2002] 参照。

28 具体的には、100 ユーロの EU 域内クロスボーダーの口座振込に要する平均手数料は、1993 年および 1994 年に行われた調査ではそれぞれ 23.93 ユーロ（換算額）、25.41 ユーロ（同）であったものが、クロスボーダー振込指令の国内実施後の 2001 年においても 24.09 ユーロにとどまっていた。Retail Banking Research [2001] p. 54.

29 小切手による決済取引については、情報提供義務に関する規定の適用はあるが、同一水準の手数料を義務付ける規定の適用はない。

30 クロスボーダー決済規則では、実務対応等を考慮し、同一水準の手数料を義務付ける規定の実施に当たり段階的な移行措置がとられている。すなわち、まず、2002 年 7 月 1 日から 12,500 ユーロを超えない電子的決済手段を用いて決済指図が出される決済取引に適用され、次に 2003 年 7 月 1 日より 12,500 ユーロを超えない口座振込であって、決済指図の発出が電子的決済手段以外の手段によるものに対しても適用され、残る 12,500 ユーロ以上で 5 万ユーロを超えない決済取引に対しては 2006 年 1 月 1 日より適用されている（同 3 条）。

31 IBAN (International Bank Account Number) は、クロスボーダー決済取引の事務処理上のミス削減や事務処理の迅速化・効率化を促進することを主な目的として、ISO (International Organization for Standardization) が EU 加盟国の金融機関のための技術標準化機関である ECBS (European Committee for Banking Standards) と共同して制定したサービス利用者（企業、個人）の銀行口座を特定するための国際規格 (ISO 13616) である。

32 BIC (Bank Identifier Code) は、銀行を特定するための国際規格 (ISO 9362) である。

れは、手数料引下げを図るうえで大きな鍵となる事務処理の自動化のためには IBAN や BIC の利用拡大による標準化が欠かせないとの考えに基づくものである³³。

本規則が採用する価格規制という直接的なアプローチには、主として実務の立場から批判的な声も聞かれた。そうした意見が出る中で、こうした手段がとられたのは、ユーロ導入によりユーロ参加国が共通通貨圏となる以上、ユーロによる決済取引はそれが一国内のものであれ、他のユーロ参加国向けのものであれ、同一の条件で行われるべきであるとの EU 当局者の強い意向があった³⁴。本規則は EU 域内のクロスボーダー決済取引の手数料低減を実現したほか³⁵、決済サービスの主たる提供者である銀行に対してリテール決済サービスをより低コストで提供するための EU 域内共通インフラの構築に協同して取り組む強いインセンティブを与えるものとなった^{36,37}。

二. まとめ

EU におけるこうした従来の法的枠組みは、多様な決済サービスをより簡便かつ安価に利用することを可能とする基礎を提供するとともに、後述する SEPA への取組みを促したという点で一定の評価がされている。しかしながら、多様な決済取引の領域を複数の法的枠組みによりパッチワーク的に規律していることに伴い、EU レベルの法的枠組みの中で相互に重複・齟齬が存在することや³⁸、いずれによってもカバーされない口座引落等の決済取引が存在することが指摘されてきた³⁹。また、従前の電子決済勧告やクロスボーダー振込指令の内容が国内法に十分反映されていない部分があるとされていた。こうした事情により、各 EU 加盟国の法規制に相違が存在し、銀行等の決済サービスの提供者が EU 域内において広く共通のサービスを安価で効率的に提供することが困難になっているとの指摘もなされていた⁴⁰。

.....
33 European Commission [2001] p. 5.

34 例えば、Bolkestein [2001] 参照。

35 100 ユーロの EU 域内クロスボーダー決済にかかる平均手数料は、クロスボーダー決済規則の施行前の 2001 年には 23.6 ユーロであったが、施行後の 2005 年には 2.46 ユーロにまで減少したという調査報告がある。European Commission Staff Working Document [2006b] p. 9.

36 European Commission Staff Working Document [2006b] p. 15.

37 なお、クロスボーダー振込指令は決済サービス指令の施行に伴い廃止される一方、クロスボーダー決済規則は存続することとされており、今後見直しに向けた検討が予定されている。例えば、EU 域内のクロスボーダーの口座引落を本規則の適用対象に含めること等が検討される予定である。これは、これまで一国内でのみ提供されてきた口座引落による決済サービスが EU 域内クロスボーダーでも利用可能となる見込みであること（後掲注 40 および下記 2. (3)参照）に対応するものである。European Commission [2008a] pp. 9-10, 13 参照。

38 もっとも、EU レベルの法的枠組みの中で相互に重複・齟齬が存在することは、それらを具体的に各 EU 加盟国において実施するための国内法のレベルでも同様の問題が存在することには必ずしもならない点には一定の留意が必要である。

39 例えば、European Commission [2003] pp. 8-9, 60-61、Bollen [2007a] p. 465 参照。

40 European Commission [2003] p. 2. 例えば、口座引落は、繰り返し行われる決済取引（例えば、電気料金等公共料金の支払）を処理するのに効率的な方法とされ、国内の決済取引のシェアが近年大きく伸びている EU 加盟国もある一方、EU 域内クロスボーダーの口座引落サービスはほぼ存在しなかった。この一因として、口座引落等の受取人の起動により実行される決済取引に関する各 EU 加盟国における国内法上の扱

以上を背景として、リテール決済サービス市場の EU 域内統合の前提となる法的基盤を提供するため、決済取引を規律する現代的で統一された法的枠組みへのニーズが高まり、決済サービス指令制定への動きにつながっていった。

(3) SEPA の概要

EU では現在、リテール決済サービス市場の統合に向けた SEPA (Single Euro Payments Area) と呼ばれるプロジェクトが進められている。SEPA とは「効率的な競争が機能し、ユーロ圏内におけるクロスボーダー決済を国内決済と同じように利用することができる、統合された決済サービス市場」の実現を目指すプロジェクトである⁴¹。SEPA においては、各国ごとに区々となっている決済サービスの事務処理手順等の実務慣行上の相違を解消していくことが大きな取組み課題とされている⁴²。

こうした実務面での調和に向けた取組みにおいては、欧州の主要な銀行等が参加する EPC (European Payments Council) が重要な役割を担っている。EPC は、2001 年のクロスボーダー決済規則 (上記 2. (2)ハ. 参照) により EU 域内クロスボーダーの決済サービスの事務処理コスト削減が銀行業界全体の喫緊の課題として意識されるようになる中、自主規制 (self-regulation) を通じて SEPA の実現をサポートすることを目的に結成された組織である^{43,44}。

SEPA において、EPC は、関係者間の意見調整を行いつつ、決済サービス提供のための効率的な共通インフラを構築するための業者間ルールを策定する取組みを進めている。具体的には、主要な決済サービスである口座振込、口座引落、クレジットカードによる決済について、サービス提供者が準拠すべき各種共通ルール、例えば、サービス提供者が採用すべきメッセージ・フォーマット等の技術標準や、サービス内容に関する最低基準等が EPC のもとで策定されている。銀行等の各サービス提供者は、こうした共通ルールを基に各自の決済サービスを開発し、互いに競争することになる⁴⁵。既に 2008 年 1 月から、欧州共通ルールに準拠した口座振込 (SEPA Credit Transfer と呼ばれる) が開始されており、2010 年までに決済サービスの大多数 (critical mass) を欧州共通ルールに準拠したものに切り替えることが目指されている⁴⁶。

こうした SEPA の重要性にかんがみ、欧州委員会 (European Commission) およ

いが異なっており、EU 域内共通の事務処理手順による効率的なサービス提供が困難なこと等が指摘されている。例えば、受取人に対する事前の引落権限付与の要件・手続や、受取人が起動して既に実行された口座引落について、後になって支払人が同取引を拒絶して資金返還を求めるときの要件等の点において各 EU 加盟国の法制間に差異があるとされている。European Commission [2003] p. 60.

41 European Commission and ECB [2006].

42 European Commission [2006] p. 6.

43 EPC [2007] pp. 20, 22.

44 EPC が進める取組みには、EU 加盟国の銀行等に加えて、アイスランド、スイス、ノルウェー、リヒテンシュタインの銀行等が参加している。EPC [2007] p. 10 参照。

45 Bollen [2007b] p. 536.

46 EPC [2007] pp. 54–55 参照。

び ECB は SEPA に強くコミットしている⁴⁷。以下で概説する決済サービス指令も、SEPA 実現のために不可欠とされる統一的な決済法制を提供することを 1 つの大きな目的としている。

3. 決済サービス指令の概要

(1) 決済サービス指令立案から制定に至るまでの経過

決済サービス指令の制定以前においては、各種決済サービスを統一的に規律する EU レベルの法的枠組みは存在せず、その大部分は各 EU 加盟国でおのおの形成されてきた国内法に基づいたものとなっていた。そして、このことが、EU 域内共通のサービスを提供するためのインフラを構築するうえでの妨げとなっていた。こうした状況を受けて、SEPA の実現に必要な法的基盤を提供すべく、EU 域内市場の決済サービスに横断的に適用される現代的で包括的な法的枠組みの構築を目指す動きが本格化した。決済サービス指令は立案から制定に至るまで次のような経過をたどった。欧州委員会は、まず 2003 年 12 月、基本方針に関する市中協議書⁴⁸を公表し、その後 2005 年 12 月、市中協議の成果等を踏まえた指令案⁴⁹を公表した。同指令案は、欧州議会 (European Parliament) や欧州閣僚理事会 (Council of the European Union) での審議を通じて、適用範囲の一部限定や決済サービス機関に対する規制の厳格化等のいくつかの重要な修正が行われた後 (下記 4. 参照)、2007 年 11 月に決済サービス指令として成立した⁵⁰。今後、EU 加盟国は、2009 年 11 月 1 日までに本指令を国内実施することが求められている (94 条)^{51, 52}。

47 European Commission and ECB [2006] 参照。欧州委員会および ECB は、定期的に報告書を公表するなどして SEPA の進捗状況についての評価を行い、EPC の取組み内容が欧州委員会および ECB の有するビジョンに沿ったものとなっているか点検し、必要に応じて働きかけを行っている。例えば、European Commission [2006] pp. 13–21 において、欧州委員会は、EPC の取組みに一定の評価を与えつつも、EPC の取組みの大部分が銀行業界により進められているもので、他の関係者が限定された範囲でしか関与できていないとして、銀行業界だけではなく、利用者や決済インフラの運営者、銀行以外の決済サービスの提供者等、より広い関係者との協議を行うべきであること等を指摘している。

48 European Commission [2003].

49 European Commission [2005a].

50 決済サービス指令の制定過程については、欧州委員会ホームページ上の “PreLex: Monitoring of the decision-making process between institutions,” available at

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=193603 [as of 17 November 2008] 参照。なお、EU における指令等の制定手続や同手続における欧州委員会や欧州議会、欧州閣僚理事会の役割・権限等を一般的に詳説するものとして、庄司 [2003] 23～63 頁等参照。

51 以下、本稿 3. および 4. において、特段の記載がない場合の条文番号は、決済サービス指令におけるものを指す。

52 現在、各 EU 加盟国では決済サービス指令の国内実施に向けた取組みが進められている。例えば、イギリスでは、財務省が本指令の国内実施に当たって採用すべきアプローチについての市中協議を 2007 年 12 月から 2008 年 3 月にかけて実施した。その結果を踏まえ財務省は 2008 年 7 月、国内実施のための法案 (Draft Payment Services Regulations) を公表した。同法案については、HM Treasury [2008b] 参照。

(2) 「より良い規制」の考え方に基づいた決済サービス指令の立案手続

決済サービス指令の立案を進めるに当たっては、「より良い規制 (better regulation)」の考え方に基づいた手続が採用されている。これは、政策決定の透明性・妥当性を向上させることを目的として、欧州委員会が公表した「金融サービス政策 2005–2010」⁵³に基づくものであり、同手続のもとでは、新規に EU 指令等の制定を行う際には透明性の高い市中協議を行うことや政策効果を分析するインパクト・アセスメントを実施・公表することが求められる⁵⁴。決済サービス指令の制定過程においても、欧州委員会が複数回にわたって市中協議を実施しているほか⁵⁵、決済サービス指令案の公表

フランスでは、2008 年 9 月に経済産業雇用省が、本指令の国内実施のための通貨金融法 (Code monétaire et financier) および関連規制の改正案等について意見を求める市中協議書を公表した。同市中協議書については、Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi [2008] 参照。

ドイツでは、2008 年 6 月に連邦財務省が本指令の国内実施のための連邦法案 (Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Zahlungsdiensterichtlinie) を公表した。同法案は、現行のドイツ銀行法 (Kreditwesengesetz) とは別に、決済サービス機関の認可・監督等を規律する法律として「決済サービス監督法 (Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz)」を制定することを提案している。一方、決済サービス業者と利用者との間の私法上の権利義務関係については、上記法案中の決済サービス監督法によらず、別途、ドイツ民法 675 条以下の関連諸規定 (ドイツ振込法) の大幅な改正により本指令の国内実施が目指されている。後者に関しては、2008 年 6 月に連邦法務省が連邦法案 (Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie, des zivilrechtlichen Teils der Zahlungsdiensterichtlinie sowie zur Neuordnung der Vorschriften über das Widerrufs- und Rückgaberecht) を公表している。連邦財務省法案については、Bundesministerium der Finanzen [2008] 参照。連邦法務省法案については、Bundesministerium der Justiz [2008] 参照。

53 前掲注 9 参照。

54 European Commission [2005b] pp. 4–5. なお、「金融サービス政策 2005–2010」では、「より良い規制」の考え方に基づいた手続として、このほか、EU 指令等の事後評価を確実に実施することや、各 EU 加盟国における国内実施状況のモニタリングや情報開示を強化すること等が掲げられている。European Commission [2005b] pp. 4–8 参照。こうした方針のもと、決済サービス指令についても、2012 年 11 月までに事後評価を行うことが求められている (同指令 87 条)。また、欧州委員会ホームページでは、国内実施に当たって一般から寄せられた質問への回答が公表されているほか、決済サービス指令において国内実施の有無やその実施方法について各 EU 加盟国に選択を委ねることとされた 23 の事項について、各 EU 加盟国の選択状況を公表することとしている。

55 欧州委員会は、以下のようなプロセスにより市中協議を行っている。まず、2000 年から 2002 年にかけて、1 本の市中協議書と欧州委員会スタッフによる 2 本の検討ペーパーを公表するとともに、7 件の実態調査を実施し、新たな法的枠組みについての市中意見の集約および各 EU 加盟国の状況の評価を行っている。続いて、2003 年 12 月、欧州委員会は、新たな法的枠組みの適用範囲や具体的な内容に関する市中協議書を公表した。同市中協議書は、市場の現状にそぐわなくなっている部分がある電子決済勧告とクロスボーダー振込指令の改正、既存のルール相互の重複や齟齬を整理するために法的枠組みを統一することを提案した。また、EU 域内の決済サービス市場の統合の実現に向けての法的・技術的な問題に関する 21 の論点について、市中の意見を求める内容となっている。European Commission [2003] p. 2 参照。こうした市中協議を通じて、既存の EU レベルでの法的枠組みを合理化・統一することが必要であるとする関係者の考えが明らかにされ、上記 21 の論点のうち、法的手当が必要とされる問題が洗い出された。こうした市中協議により得られた成果を基に、新たな法的枠組みの目的等を定め、2004 年から 2005 年にかけての法的・技術的な細部事項についての各 EU 加盟国の専門家や関係者との協議を経て、2005 年に指令案およびインパクト・アセスメントのための報告書が取り纏められた。European Commission Staff Working Document [2005] p. 12.

と同時にインパクト・アセスメントのための詳細な報告書⁵⁶が公表されている。同報告書は、決済サービス指令の社会面、経済面への影響について詳細な分析を行ったものであり、決済サービス指令案が提示した政策の理論的な根拠を説明することを目的としている。すなわち、同報告書は、EUのリテール決済サービス市場が抱える現状の問題点を明確に特定し、EUが目指すべき基本的な目的を設定したうえで、この目的を実現するためにとりうる複数の政策オプションを提示し、各オプションのもとで想定される効果を比較分析している。また、決済サービス市場の統合が社会全体あるいは金融機関、一般事業法人、消費者等それぞれの主体にもたらすと期待される経済的な便益が極力定量的に示されている^{57,58}。

(3) 決済サービス指令の目的等

決済サービス指令は、その基本的な目的として「各 EU 加盟国の決済サービス市場を統合し、規模の経済と競争によって決済サービスが一層効率化され、社会全体での決済コストが削減されるような、統一的な EU 決済サービス市場 (Single Payment Market) を創出すること」を掲げている⁵⁹。その実現のためのより具体化した目標として、本指令は、以下の3つを掲げている。

第1の目標は、市場参入障壁の除去および平等な競争条件 (level-playing field) の確保による決済サービス業者間の競争の促進である⁶⁰。本指令は、EU 加盟国間での法制的調和がとれていないことが、決済サービス市場への潜在的な新規参入者 (例えば、小売業者や送金業者) にとっての障壁となっているという状況認識に基づき、決済サービスの提供が許される「決済サービス業者」の一類型として⁶¹、新たに「決済サービス機関」という業者概念を創設し、共通の規制要件を定めることにより、業

56 European Commission Staff Working Document [2005].

57 例えば、EU 域内において提供される決済サービスが標準化され、取引の末端まで自動化された迅速な決済サービスの利用が可能となれば、一般事業法人部門全体で年間 500 億ユーロを超えるコスト削減が可能との試算を紹介している。詳細は、European Commission Staff Working Document [2005] pp. 10, 18 参照。

58 インパクト・アセスメントのための報告書にはさらに詳細な分析を行った付属文書が添付されている。例えば、付属文書 4 は今回の指令の規律対象外とされた各事項 (例えば、現金・小切手による決済取引や決済システムのネットワークに障害が起こった際の取扱いに係る事項) を取り上げ、その背景・理由を説明している。また、付属文書 5 は、預金取扱金融機関、送金業者、クレジットカード発行会社等の決済サービスの各種担い手について、システムック・リスク、信用リスク、オペレーショナル・リスク等の各リスクの観点から比較分析し、自己資本規制の必要性等を検証している。European Commission Staff Working Document [2005] pp. 85-99 参照。

59 European Commission Staff Working Document [2005] p. 7.

60 第1の目標の達成を評価するための目安として、①決済サービス業者の監督において平等な競争条件が確保されること、②各 EU 加盟国の市場において決済サービス業者の数や提供されるサービスの数が増加すること、③EU 域内クロスボーダーのサービス提供が増加すること、④決済サービスのためのインフラ統合を通じてインフラの数が減少することが挙げられている。European Commission Staff Working Document [2005] p. 26.

61 決済サービス業者の6つの類型については、前掲注4参照。

者規制の EU 加盟国間の調和を図っている⁶²。こうした決済サービス機関に対する EU 加盟国共通の規制要件を定めるに当たって決済サービス指令は、リスクが同じ業務には同じ規制を課し、リスクが異なる業務にはそれに応じて異なる規制を課すべきであるとする考え方を重視している⁶³。

第2の目標は、決済サービスについて決済サービス業者が提供する情報の透明性向上および情報提供が義務付けられる項目の共通化である⁶⁴。これにより利用者が十分に情報を比較して決済サービスを選択することが容易となり、決済サービス業者間の競争が促進されるとともに、決済サービス業者のコンプライアンスコストの削減にも資するとされている⁶⁵。

第3の目標は、決済サービス業者と利用者との間における権利義務関係の明確化・共通化である⁶⁶。これは、決済サービスに係る法的枠組みの EU 加盟国間での相違が EU 域内市場での決済サービスの展開を阻害する一因となっているとの問題に対処し、EU 域内共通の各種サービスを安全で効率的に提供するうえで重要な法的枠組みを用意するものとされている⁶⁷。また、本指令は、決済サービス業者と利用者との間の権利義務関係を定めるうえで、高いレベルの消費者保護を達成するという点を特に重視している⁶⁸。

(4) 決済サービス指令の構成

以下、決済サービス指令の構成を概観する。本指令は、全96条からなり、上記の本指令の目的を反映して、過去の関連指令等と比べても大掛かりで詳細なものとなっている（下記「(参考) 決済サービス指令条文一覧」参照）。決済サービス機関の認可・監督の枠組みを定めた第2編、決済サービス業者による利用者への情報提供義務について定めた第3編、決済サービス業者と利用者との間の権利義務関係について

62 決済サービス指令に関して頻繁に寄せられる質問とその回答について欧州委員会が纏めた資料（European Commission [2007]）の質問4に対する回答参照。

63 既に決済サービス指令の起案初期の段階において欧州委員会は、「同じ業務、同じリスクには同じルール（same activity, same risk, same rule）」との考え方を明確に打ち出している。European Commission [2003] p. 23.

64 第2の目標の達成を評価するための目安として、①決済サービスの利用者は定型化されたサービス条件の提示を受けること、②利用者は決済サービス選択に際して、提供されるサービスの主要な要素を比較することができ、価格や手数料の計算方法についての透明性向上のメリットを享受すること、③決済サービス業者が標準化された情報提供義務のもとで国境を跨いでサービス提供ができることが挙げられている。European Commission Staff Working Document [2005] p. 27.

65 European Commission Staff Working Document [2005] p. 27、European Commission [2007] の質問4に対する回答参照。

66 第3の目標の達成を評価するための目安として、①利用者は、EU 全域のどこでも同じ条件のもとで決済サービスを利用することができること、②決済サービス業者は、EU 全域において同じ法的条件のもとで決済サービスを展開することができることが挙げられている。European Commission Staff Working Document [2005] p. 27.

67 European Commission Staff Working Document [2005] p. 27 参照。具体的には、前掲注 40 参照。

68 European Commission Staff Working Document [2005] p. 27 参照。

て定めた第4編が指令の主要部分をなしている。

第1編 (1~4条)

第1編 (Title 1) は、決済サービス指令が規律する事項 (subject matter)、適用範囲、用語の定義について定める。

第1条は、決済サービス指令が規律する事項を掲げている。第2条は、適用範囲を定め、第3条は適用範囲外となる取引を列挙している。第4条は、本指令で使用される用語の定義規定である。なお、本指令には付属文書 (Annex) が付され、規制対象となる具体的な決済サービスが列挙されている。

第2編 (5~29条)

第2編は、決済サービス業者について定める。

第1章 (Chapter 1) は、新たな決済サービス業者の概念として決済サービス機関を提示し、その認可・監督の枠組みを定める。同章の第1節 (Section 1) は、決済サービス機関としての認可を受けるための自己資本規制や、利用者等から預かった資金を保護するために決済サービス機関に課せられる義務、決済サービス機関の業務範囲等について定める。第2節は、決済サービス機関に課されるその他の義務 (代理人の利用や業務委託の際の義務等) を定める。第3節は、所管当局の監督権限や守秘義務、所管当局間の情報交換、EU シングル・パスポート制度⁶⁹の適用等について定める。第4節は、小規模の決済サービス業者について、本編第1章にある手続・条件をEU加盟国の選択により免除することを認める条項を定める。第2章は、全ての決済サービス業者に適用のある事項として、決済サービス業者による資金決済システム (payment system) への公平なアクセスの確保について定めるほか、決済サービス業者以外の者による決済サービス提供の禁止について定める。

第3編 (30~50条)

第3編は、決済サービス業者による利用者への情報提供義務について定める。

第1章は、第3編の規定の適用範囲、情報提供義務の履行に係る証明責任の所在、一定の条件を満たす低額の決済手段等についての情報提供義務の軽減等を定める。第2章は、本指令が定める決済取引の2種類の1つである1回限りの決済取引 (single payment transaction) において、決済サービス業者が提供すべき情報の内容や提供方法について定める。第3章は、もう1つの類型である、将来にわたる継続的取引を規律する枠契約 (framework contract)⁷⁰に基づく決済取引において、決済サービス業者が提供すべき情報の内容や提供方法、契約条件の変更や契約の終了に当たっての義務について定める。第4章は、これら2つの決済取引の類型に共通する事項 (決済通貨、両替サービスにおいて提供すべき情報等) について定める。

69 後掲注 102 参照。

70 後掲注 152 参照。

第4編 (51～83条)

第4編は、決済サービス業者と利用者との間の権利義務関係について定める。

第1章は、第4編の規定の適用範囲、一定の条件を満たす低額の決済手段等についての義務の軽減等を定める。第2章は、利用者による決済取引実行の同意・同意撤回や、決済手段の利用に当たっての利用者の義務、決済手段の提供に当たっての決済サービス業者の義務、無権限取引における決済サービス業者と利用者の損失分担ルール、受取人起動により実行された決済取引について支払人が資金返還を受けるための要件等について定める。第3章第1節は、決済指図の受領時点の画定、決済サービス業者が決済指図を拒絶する場合の決済サービス業者の義務、決済指図の撤回可能時限、受取金額からの手数料天引きの原則禁止等について定める。第2節は、決済取引の実行に要する期間等について定める。第3節は、決済取引が実行されない場合や決済取引の実行に瑕疵がある場合の取扱いについて定める。第4章は、個人情報の取扱いについて定め、第5章は、紛争を解決するための法廷外の申立手続⁷¹や救済手続の整備等について定める。

第5編 (84、85条) および第6編 (86～96条)

第5編は、本指令の実施に当たって欧州委員会がとりうる措置⁷²や欧州委員会を補佐する委員会 (Payments Committee)⁷³について定める。第6編は、本指令の定めと異なる国内法の維持・導入を原則禁止する「完全調和 (full harmonisation)」の方針、本指令の事後評価の実施義務、関連するEU指令の改正・廃止、経過措置、施行時期等について定める。

4. 決済サービス指令の主な内容

以下では、本指令の制定の際に主要な争点となった事項を紹介する。具体的には、(1) 指令の適用範囲、(2) 新たな業者概念としての決済サービス機関の創設、(3) 決済サービス業者による情報提供義務、(4) 無権限取引における決済サービス業者と利用者との間の損失分担ルール、(5) 決済取引の実行に要する期間の短縮、(6) 決済取引が実行されない場合や決済取引の実行に瑕疵がある場合における決済サービス業者の責任を取り上げ、本指令の規定内容およびその背景となる考え方を紹介する。

71 具体的には、本指令の内容に反する決済サービス業者の行為について利用者等が所管当局に申し立てるための手続のことを指す (80条)。

72 後掲注 81 参照。

73 決済サービス指令の実施に当たって欧州委員会を補佐する主体として、EU加盟国の代表者により構成され、欧州委員会の代表者がその長を務めるものとされている (決済サービス指令 85条および Council Decision of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (1999/468/EC) Art. 5)。

(1) 決済サービス指令の適用範囲

決済サービス指令は、適用範囲について詳細な規定を置いている。以下、適用対象となる決済サービスの内容、地理的適用範囲および決済通貨による適用範囲、適用対象となる決済取引の上限・下限金額、決済サービス提供主体の属性による適用範囲、指令制定過程における適用範囲を巡る議論の順にみていくこととする。

イ. 適用対象となる決済サービスの内容

決済サービス指令は、電子的な方法によってこそ決済取引の効率化がより効果的に実現できるという考えに基づき、現金決済や小切手等による決済を除いた決済取引一般に適用される⁷⁴。より具体的には以下の取引を「決済サービス」と定義し、指令の適用対象としている⁷⁵。

① 口座⁷⁶への現金の入金・引出サービス、これに付随する業務処理

74 決済サービス指令の起案段階では、現金決済および小切手等による決済の効率化、現金流通の円滑化も本指令の目的とすべきかについて検討されたが、まずは現金や小切手の代替手段としての電子的な方法による決済取引の効率化を優先すべきとの判断から、本指令の射程外とされた。この点について消費者団体からは、市中協議において「消費者には簡便さ、使いやすさ、安全性の観点から自らにとって最も『効率的な』決済方法を選択することが認められるべきであり、現状において多くの取引が行われている現金取引や小切手等による取引も指令の適用対象とすべきである」との批判があった。BEUC [2004] p. 6. なお、インパクト・アセスメントのための報告書は、ユーロ現金のユーロ圏内での流通効率化に向けて、別途の枠組みでの取組みがまずはなされるべきとしている。European Commission Staff Working Document [2005] p. 85 参照。

75 決済サービス指令の付属文書 (Annex) は、本指令の適用対象となる決済サービスについて、以下のものを挙げている。

1. 口座への現金入金を可能とするためのサービスおよび口座の運営のために必要な全ての業務処理
2. 口座からの現金引出を可能とするためのサービスおよび口座の運営のために必要な全ての業務処理
3. 決済取引の実行 (利用者の決済サービス業者または他の決済サービス業者における口座上の資金の移転を含む)。
 - 口座引落 (1 回限りの口座引落を含む。) の実行
 - カードまたはそれに類似するものによる決済取引の実行
 - 口座振込 (自動口座振込を含む。) の実行
4. 決済サービスの利用者への与信枠による決済取引の実行
 - [同上 (略)]
5. 決済手段の提供 (issuing) および (または) 加盟店の管理等 (acquiring)
6. 送金 (money remittance)
7. 電気通信機器またはデジタル・情報機器によって支払人が決済取引実行の同意を与えるものであって、支払先の電気通信、情報システムまたはネットワークの運営業者が、決済サービスの利用者として商品・サービスの提供者との単なる仲介役 (intermediary) としての役割のみを果たす場合における決済取引の実行

76 決済サービス指令は、口座を用いた決済サービスを規律対象とするものの、口座自体に係る事項 (口座へのアクセス、手数料等) は直接の規律対象としていない。また、業者間の競争を促進する観点から本指令の起案段階で検討されていた「口座ポータビリティ (業者変更の際に、既存の口座番号等を継続して利用可能とするサービス)」は、IBAN 等口座情報の標準化との齟齬のため事務処理の効率性が大きく損なわれることを懸念する市中意見等を踏まえ、本指令の対象外とされた。European Commission Staff Working Document [2005] pp. 85-86 参照。

- ② 口座上の資金⁷⁷または与信による決済（口座振込、口座引落、カードによる決済、電子マネーの移転）
- ③ 決済手段⁷⁸の提供、同手段が利用可能な小売店等の加盟店の管理等（カード利用額の資金決済等）
- ④ 送金（口座を用いない資金移動）
- ⑤ 携帯電話等を用いた決済の代行サービス⁷⁹

また、決済サービス指令は、上記の適用範囲を積極的に画する規定のほかにも適用対象外とする取引類型を詳細に列挙する消極的規定を設けている（3条）⁸⁰。これは、新しいサービス形態の登場により多様化が進む決済サービス（あるいは類似のサー

77 「資金」には電子マネーを含む（4条15項）。

78 決済サービス指令において決済手段（payment instrument）とは、「決済サービス利用者と決済サービス業者の間で合意された、決済指図の発出のために決済サービス利用者が用いる個人用機器・手続（personalised device(s) and/or set of procedures agreed between the payment service user and the payment service provider and used by the payment user in order to initiate a payment order）」（4条23項）と定義されている。

79 例えば、携帯電話の利用者が携帯電話を用いて乗車券や映画チケット等を購入し、その購入代金は通話料金に合算されるなどして携帯通信事業者より請求され、利用者が支払った購入代金は（他の利用者のものと集約されて）携帯通信事業者から乗車券等の販売者に渡されるような場合の携帯通信事業者のサービスがこのようなサービスに該当すると考えられる（ただし、決済サービスに該当しない場合につき、脚注85およびそれに対応する本文参照）。Bundesministerium der Finanzen [2008] p. 57, European Commission Staff Working Document [2005] p. 94 参照。

80 第3条 適用対象外

本指令は以下の何れにも適用されない。

- (a) 支払人から受取人に対して、何らの仲介もなく、直接現金のみを受け渡す決済取引
- (b) 支払人または受取人のために商品・サービスの売買を交渉または締結する権限を与えられた商業的代理人を介した支払人から受取人への決済取引
- (c) 専門的に行われる銀行券および貨幣の運送（回収、計査および配送を含む。）
- (d) 非営利または慈善活動の中で行われる非専門的な現金回収および配送からなる決済取引
- (e) 商品またはサービスの購入のための支払として決済取引が実行される直前に、決済サービス利用者による明示的な要求に従って、決済取引の一部として、決済取引における受取人から当該決済取引の支払人に対して現金が供与されるサービス
- (f) 両替（口座に資金が入金されることのない、現金から現金への取引）
- (g) 受取人が利用可能な資金を供するという観点から、決済サービス業者を支払人として振り出される次のうち何れかの書面に基づく決済取引
 - (i) 1931年ジュネーブ統一小切手法（the Geneva Convention of 19 March 1931 providing a uniform law for cheques）に従う紙の小切手
 - (ii) (i)で挙げたものと類似する紙の小切手であって、1931年ジュネーブ統一小切手法に非加盟のEU加盟国の国内法が適用されるもの
 - (iii) 1930年ジュネーブ統一手形法（the Geneva Convention of 7 June 1930 providing a uniform law for bills of exchange and promissory notes）に従う紙の手形
 - (iv) (iii)で挙げたものと類似する紙の手形であって、1930年ジュネーブ統一手形法に非加盟のEU加盟国の国内法が適用されるもの
 - (v) 紙の引換券（vouchers）
 - (vi) 紙のトラベラーズ・チェック
 - (vii) 万国郵便連合（Universal Postal Union）により定義される紙の郵便為替
- (h) 資金決済システムまたは証券決済システムの中において、決済代理人（settlement agents）、集中清算機関（central counterparties）、クリアリング・ハウス（clearing houses）、中央銀行およびその他のシステム参加者と、決済サービス業者との間で行われる決済取引。但し、本指令28条の規定を何ら制約しない。

ビス)の実態を踏まえて、積極的規定と消極的規定とを組み合わせることにより適用範囲を適切に画すことを目指すものといえる⁸¹。本指令の3条において適用対象外とされる取引類型は以下の7つに大別される。

- ① 現金による取引：現金の直接的な授受（3条(a)）、専門的な現金取扱い（同条(c)）、慈善事業等における非専門的な現金取扱い（同条(d)）、いわゆる「キャッシュ・アウト」サービス（同条(e)）⁸²、通貨両替（同条(f)）
- ② 紙の小切手等による取引（同条(g)）
- ③ 限定された⁸³場所・ネットワークのみにおいて利用可能なプリペイドカード等

-
- (i) (h)で挙げた主体または投資サービス業者（investment firms）、銀行、集団投資スキーム（collective investment undertakings）もしくは投資サービスを提供する資産管理会社その他の金融商品の保護預かりを許された主体によって行われる証券資産サービス（配当、利子またはその他の分配金の支払を含む。）または証券の償還もしくは売却に関連して行われる決済取引
 - (j) 決済サービスの提供のための技術的な補助サービスを行う業者により提供されるサービスであって、いかなる時点においても移転される資金をそれらの業者が所持することのないもの。データの加工および保存、個人情報保護サービス、データおよび主体の認証、情報通信ネットワークの供給ならびに決済サービスに利用される端末および機器の供給および保守を含む。
 - (k) 商品・サービス入手のための手段に基づくサービスであって、発行者が利用する敷地においてのみ利用可能なもの、または限定された業者のネットワークもしくは限定された範囲の商品・サービスのための商業的合意のもとでのみ利用可能なもの
 - (l) 電気通信機器またはデジタル・情報機器を用いて実行される決済取引であって、購入された商品・サービスが電気通信機器またはデジタル・情報機器に配信され、かつそれらを通じて利用されるもの。但し、電気通信機器またはデジタル・情報機器の運営業者が、決済サービス利用者と商品・サービスの供給者との間で専ら仲介役として活動しない場合に限る。
 - (m) 決済サービス業者、その代理人または支店の間で行われる自己のための決済取引
 - (n) 親会社とその子会社との間、または親会社が同一である子会社間での決済取引であって、同一グループに属する企業以外の決済サービス業者による仲介が行われていないもの
 - (o) 一または複数のカード発行者に代わって業者が提供するATMを用いた現金引出サービスであって、当該業者が口座から現金を引き出す利用者との枠契約の契約当事者となっていないもの。但し、当該業者が付属文書に掲げられた他の決済サービスを行っていない場合に限る。

81 なお、将来の新たな技術動向やサービス提供に柔軟に対応するため、決済サービス指令は、欧州委員会に対して、本指令の適用対象となる決済サービスを列挙した付属文書を所定の手続に従って改正する権限を付与している（84条）。

82 小売店のレジ等において、デビットカード等により商品の購買代金を支払う際に同時に現金を引き出すことが可能なサービス。現金引出金額は購買代金とあわせてカード利用金額として引落・請求される。「キャッシュ・バック」とも呼ばれる。国内実施に当たって一般から寄せられた質問に対して、欧州委員会の非公式見解を纏めた資料（European Commission [2008c]）では、決済サービス指令3条(e)はこの「キャッシュ・アウト」サービスを想定した規定であるとの見解が示されている。

83 決済サービス指令には、いかなる場合が「限定された」と呼びうるかについてのメルクマールとなる規定は置かれていないが、European Commission [2008c]では、一例として、特定の店舗やチェーン店、リゾート施設内でのみ利用可能なポイントカードやプリペイドカードによる決済が3条(k)の取引類型に該当するとの見解が示されている。

イギリス財務省も、欧州委員会と同様の見解をとっているが、これらのカードがクレジットカード機能を併せ持つ場合は、3条(k)の取引類型に該当しない可能性があることをあわせて指摘している。また、同省の市中協議書は、上記の例のほか、乗車券のみの購入が可能な交通カードの利用も同取引類型に該当するとの考えを示している。HM Treasury [2008a] p. 17.

フランスでは、経済産業雇用省の市中協議書において、「限定された」と呼びうるか否かを判断する定量的な目安を定める方針が示されている。例えば、同協議書は、利用可能な店舗等の数が約50以下の場合には、「限定された」ものとして取り扱う考えを提示しているほか、カード発行者によって実行される年間の

による取引（同条(k)）

- ④ 資金決済システムにおける金融機関同士の取引等の決済サービス業者を含む専門業者間の取引またはこれら専門業者が起動する取引（同条(h)、(i)）
- ⑤ 本人と代理人の間または企業グループ内⁸⁴等の取引（同条(m)、(n)）
- ⑥ 補助的・技術的なサービス提供のみを行い、当該業者が支払人から資金を受領しない取引または業者が専ら受取人の代理として売買の交渉・締結を行う過程で資金を受領する取引（同条(b)、(j)、(o)）
- ⑦ 通信事業者等が、支払人と商品・サービスの提供者との間の決済を単に代行するだけでなく、当該商品・サービスに何らかの価値を付加する場合の取引（同条(l)）⁸⁵

ロ. 地理的適用範囲および決済通貨による適用範囲

決済サービス指令の地理的適用範囲をみると、本指令の主要部分を構成する第3編（決済サービスの取引条件の透明性および情報提供義務）と第4編（決済サービスの提供および利用に係る権利義務）については、支払人と受取人の双方の決済サービス業者がEU域内に所在する場合の決済サービスにのみ適用があるとされている（2条1項）⁸⁶。換言すれば、EU域外からの決済取引あるいはEU域外への決済取引は一部の例外⁸⁷を除き本指令の適用対象外となる。

また、同じく本指令の第3編および第4編の適用対象となる決済通貨は、ユーロおよびEU加盟国通貨とされている（同条2項）。

決済取引高を判断の際に考慮すべき要素として挙げている。Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi [2008] p. 20.

84 同一企業グループに属する企業間でのネットینگ決済や、同一企業グループに属する企業のみを対象とした資金管理サービス（いわゆる CMS (cash management service)。例えば、多数の子会社の資金を1つの口座に適宜集約すること等により、グループ全体での資金管理の効率化を図るためのサービス）もこうした取引類型に該当し、決済サービス指令の適用対象外とされる。European Commission [2008c] の3条(n)関連解説部分参照。

85 例えば、第三者または自身が提供するダウンロード用音楽・着信音や電子新聞等のデジタルコンテンツに配信機能や検索機能等を付加して利用者に提供する場合の通信事業者等による決済の代行は、単なる決済取引とはいえないとして、決済サービス指令の適用対象外とされている（前文6）。また、European Commission Staff Working Document [2005] p. 94 参照。

86 第2条 適用範囲

1 項 本指令は、EU域内で提供される決済サービスに対して適用される。但し、第3編および第4編（73条を除く。）については、支払人の決済サービス業者と受取人の決済サービス業者の双方が、または決済取引における唯一の決済サービス業者がEU域内に所在する場合にのみ適用される。

2 項 第3編および第4編は、ユーロまたはユーロ圏外のEU加盟国の通貨でなされる決済サービスに対して適用される。

3 項 加盟国は、2006/48/EC指令〔銀行指令〕2条において言及されている機関（同条1段および2段で言及されているものを除く。）については、本指令の規定の全部または一部の適用を免除することができる。

87 例外的に、決済サービス業者に対して、資金受領後の受取人口座への速やかな入金記帳等を求める決済サービス指令73条はEU域外からの決済取引にも適用がある。

ハ. 適用対象となる決済取引の上限・下限金額

決済サービス指令は、クロスボーダー振込指令にあるような適用対象となる決済取引について上限金額を設けていない⁸⁸。一方、一定の条件を満たす低額の決済取引⁸⁹については、安価で容易に利用可能なものとすべきであり、規制は謙抑的であるべきとの考えから（前文 30）、こうした低額の決済取引については、第 3 編（決済サービスの取引条件の透明性および情報提供義務）および第 4 編（決済サービスの提供および利用に係る権利義務）の一部規定について義務の軽減等がなされている（34 条 1 項、53 条 1 項）。

二. 決済サービス提供主体の属性による適用範囲

決済サービス指令が定めるところの「決済サービス業者」には、金融当局または公的当局として活動する場合の中央銀行や EU 加盟国またはその地方自治体は含まれない（1 条 1 項）⁹⁰。したがって、この場合の中央銀行や EU 加盟国またはその地方自治体が提供する決済サービスは、本指令の適用対象外となる。また、銀行指令 2 条で具体的に列挙されている、各 EU 加盟国の国内法における特別な認可枠組みのもとで特定の業務活動を営む機関⁹¹については、各 EU 加盟国の判断により本指令の一部または全部の規定の適用を免除することが認められている（2 条 3 項）。

ホ. 指令制定過程における適用範囲を巡る議論

クロスボーダー振込指令の適用範囲が 5 万ユーロ相当金額を超えない EU 域内でのクロスボーダーの口座振込であることに比べると、決済取引の上限金額が設けられていない決済サービス指令の適用範囲は、一見すると非常に広いものとなっている。この点は、地理・決済通貨による適用範囲とならんで多くの議論があったところであり、指令の制定過程において注目すべき修正がなされた。

2005 年 12 月に欧州委員会が提示した決済サービス指令案では、決済取引の金額面での適用範囲は、クロスボーダー振込指令と同様に、「一般的にリテール取引と分類される」5 万ユーロ相当金額までの決済取引に限定されていた⁹²。この背景には、

88 クロスボーダー振込指令 1 条は、適用対象となる口座振込の上限金額を 5 万ユーロ相当金額としていた。前掲注 24 参照。

89 具体的には、① 契約上 30 ユーロを超えない決済取引のみに使用が限られている決済手段または② 150 ユーロの利用残高上限があるもしくは当該決済手段上に保存される資金残高がいかなくとも 150 ユーロを超えない決済手段を用いて行われる取引とされている（34 条 1 項、53 条 1 項）。

90 前掲注 4 参照。

91 一例を挙げると、イギリスでは国立貯蓄銀行（National Savings Bank）や開発金融会社（Commonwealth Development Finance Company Ltd.）、農業抵当会社（Agricultural Mortgage Corporation）等が、フランスでは預金供託金庫（Caisse des dépôts et consignation）が、ドイツでは復興金融公庫（Kreditanstalt für Wiederaufbau）がこうした機関に該当するとされている。

92 決済サービス指令案 2 条 1 項は、「5 万ユーロを超える決済サービスについては、第 3 編（決済サービスの取引条件の透明性（transparency of conditions for payment services））および第 4 編（決済サービスの提供および利用に係る権利義務（rights and obligations in relation to the provision and use of payment services））を適用しない」としていた。

5万ユーロ相当金額を超える決済取引は、基本的に大口資金決済システムにおいて処理されるとの想定のもと、大口資金決済システムにおける決済は一般の消費者が行う決済のルールとは異なるルールの対象とされるのが適切であるとの考慮があったとされる⁹³。

また、決済サービス指令案では、決済通貨による適用範囲に関して、ユーロやEU加盟国通貨のみならず全ての通貨による決済取引に適用されうるとされていた。地理的適用範囲に関しては、ある決済取引に関与する決済サービス業者のどちらか一方でもEU加盟国内に所在する場合の決済取引に適用されうるとされていた。本指令案の地理・決済通貨による適用範囲に係る規定が成立していれば、例えば円建ての口座振込であっても本指令が適用される局面がありえたほか、取引の片側に例えば本邦所在の金融機関が関与する口座振込も適用範囲に含まれることとなっていた。

その後の欧州議会や欧州閣僚理事会における審議を経て、金額面での適用範囲、地理的適用範囲および決済通貨による適用範囲は以下のように修正された。まず、金額面での適用範囲に関しては、取引金額の大小に代えて、決済サービスの利用者の属性に着目して適用に区別を設ける形式に修正された⁹⁴。すなわち、決済サービス利用者が「消費者」⁹⁵に該当しない場合には、第3編（決済サービスの取引条件の透明性および情報提供義務）の全規定および第4編（決済サービスの提供および利用に係る権利義務）の一部の規定⁹⁶について、本指令の定めとは異なる当事者間の合意を許容し、決済サービス利用者が「消費者」である場合には、これを認めない強行規定とされた（30条1項、51条1項）⁹⁷。この理由付けとして本指令前文は、消費者と企業では置かれている立場が異なることを考えると保護のレベルが同一である必要はなく、むしろ企業に対しては本指令の定めとは異なる合意を行うことを許容することがより合理的であると説明している（前文20）。こうしたロジックの背後には、特に政策的な要請がない限り私的自治・市場原理に委ねるべきであるとする本指令の基本的な考え方がうかがえる。

次に地理的適用範囲および決済通貨による適用範囲については、EU域内における障壁を取り除いて市場統合を実現するという目的により整合的であるなどといった

93 Bollen [2007b] p. 540.

94 Gauzès [2006] p. 19 の Amendment 34 参照。

95 「消費者」は「本指令が規律する決済サービスのための契約において、商売、事業または職業活動以外の目的のために取引等を行う自然人」と定義されている（4条11項）。

96 具体的には、第4編のうち、52条1項（賦課可能な手数料）、54条2項（同項のうち、決済取引実行のための所定の同意がない場合は無権限取引とみなす規定）、58条（同条のうち、無権限取引または瑕疵ある決済取引が生じた場合の通知期間に係る部分）、59条（決済取引の権限認証および実行に係る証明責任）、61条（無権限取引についての支払人の責任）、62条（受取人起動の決済取引の資金返還）、63条（受取人起動の決済取引の資金返還の請求）、66条（決済指図の撤回不能）、75条（決済取引の不実行または瑕疵ある実行）を指す。

97 なお、各EU加盟国は、「小規模企業（micro enterprise）」にも保護を与える観点から、国内法上、これを「消費者」と同様に扱うことができるとしている（30条2項、51条3項）。この「小規模企業」とは、従業員数が10人未満、年間総売上高および（または）総資産額が200万ユーロを超えない企業と定義されている（決済サービス指令4条26項、Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises, OJ L 124, 20.5.2003, pp. 36–41, Annex Art. 2 (3))。

理由付けにより⁹⁸、ユーロまたは EU 加盟国通貨による決済サービスであって、支払人と受取人の双方の決済サービス業者が EU 域内に所在する場合に限られることに決着した。

もっとも、本指令で定められる指令の事後評価の一項目として、決済サービス業者のどちらか一方でも EU 域内に所在する場合への指令適用の必要性や、決済通貨を問わず本指令を適用する必要性についての評価・報告が求められている（87条）^{99、100}。

(2) 新たな業者概念としての決済サービス機関の創設

決済サービス指令制定以前においては、決済サービスの提供主体に対する規制は EU 加盟国ごとにさまざまなものとなっていた¹⁰¹。このため、銀行指令上の銀行または電子マネー指令上の電子マネー機関としての認可を受けて決済サービスを提供している事業者は、これらの指令で定められている「EU シングル・パスポート制度」¹⁰²に基づき、EU 全域でサービスを自由に提供できるが、それ以外の事業者が EU 全域で自由にサービスを提供できるかは必ずしも明確ではなかった¹⁰³。加えて、既

98 Gauzès [2006] p. 109.

99 決済サービス指令 87 条は、欧州委員会に対し、2012 年 11 月 1 日までに決済サービス指令の実施状況を評価し、欧州議会、欧州閣僚理事会、欧州経済・社会委員会（European Economic and Social Committee）および ECB に報告することを求めている。地理・決済通貨による適用範囲に係る規定のほか、特に報告すべき旨が示されている事項としては、例えば一定の条件を満たす低額の決済手段等について本指令上の一部規定の義務を軽減する規定（前掲注 89 およびそれに対応する本文参照）等がある。

100 欧州委員会 Charlie McCreevy 委員（域内市場担当）は、欧州議会として決済サービス指令を採択した 2007 年 4 月の同本会議での議論において、「例えば、無権限取引の際の利用者保護は、EU 域内と域外を問わず実現されるべきである。また、EU 域内の利用者は EU 域外に居住する家族へ送金するために相当な額の決済取引を行っている。こうした点を踏まえると、施行後 3 年間の運用状況をみたくうえで、EU 域外からの決済取引および EU 域外への決済取引、ユーロまたは EU 加盟国通貨以外の通貨による決済取引を本指令の適用対象とすることの是非を検討するべきである」と発言している。European Parliament [2007]。

101 EU 加盟国における決済サービスの規制状況について、2003 年に欧州委員会・域内市場総局が行った調査への各 EU 加盟国当局の回答を取り纏めた資料（European Commission Internal Market DG [2003a]）参照。同資料のうち、例えば送金業務への規制についてのイギリス、フランス、ドイツそれぞれの当局の回答をみると以下のとおり。

まず、イギリスは、歳入税関庁（HM Revenue and Customs）への届出・登録で足りるとした。この場合、歳入税関庁は、マネーロンダリング関連法規の遵守状況を確認するために、業者の営業所、記録、財産を検査する権限を持つと説明している。European Commission Internal Market DG [2003a] p. 17。一方、フランスは、通貨金融法上、送金業務を行うためには通常の銀行（établissement de crédit）としての免許が必要であるとしている。European Commission Internal Market DG [2003a] p. 16。ドイツは、ドイツ銀行法上、通常の銀行よりも要件が緩和された「金融サービス機関（Finanzdienstleistungsinstitut）」（1 条 1a 項）としての認可が必要であると回答している。European Commission Internal Market DG [2003a] p. 16。

102 EU シングル・パスポート制度とは、EU 域内で共通化された認可要件に基づき、本拠を置く EU 加盟国（母国）から認可を受けた主体に対して、母国以外の EU 加盟国も自国におけるこれら主体によるサービス提供や支店開設の権利等を相互承認する制度である。

103 European Commission Staff Working Document [2005] p. 40 は、欧州共同体設立条約 49 条（欧州連合の機能に関する条約（未発効）では 56 条）に依拠しつつ、ある EU 加盟国で合法的にサービスを提供している事業者は、そのこと自体を根拠に（*ipso facto*）、他の EU 加盟国においても、それを禁じる特段の理

存の銀行や電子マネー機関に対して課される認可要件や規制は、決済サービスの提供のみに伴うリスクと釣り合いがとれていないとされ、そのためだけに銀行免許等の取得を求めるとすると、決済サービス市場への潜在的な参入障壁となると考えられた¹⁰⁴。こうした参入障壁を除去し、決済サービス市場における平等な競争条件を整備するため、銀行や電子マネー機関といった従来の規制監督上の業者概念とは別に、決済サービス指令により、EU シングル・パスポート制度の適用を受けうる新たな業者概念として「決済サービス機関」を創設し、同機関の業務に即した EU 域内共通の認可要件や規制を課すこととなった（前文 10）。

決済サービス機関に課せられる各種規制（例えば業務範囲の制限や監督規制）は、本指令の制定過程において特に多くの議論があった点である。市中協議において、決済サービス業者の 1 つにでも問題が生じれば決済サービス業界全体に対する利用者の信頼に悪影響を及ぼしうること等を挙げ、利用者の信頼を維持するためにも銀行と同等の規制が必要であるとする意見が銀行業界から寄せられた¹⁰⁵。また、ECB も、決済サービス指令案が決済サービス機関に自己資本規制を課していないこと等を取り上げ、より厳格な規制を求めている¹⁰⁶。欧州議会や欧州閣僚理事会での審議においても、銀行との競争を歪めることを防止するとともに、十分な利用者保護を図るためには、より精緻な規制が必要といった意見が出された¹⁰⁷。こうした審議の結果、最終的に採択された決済サービス指令では、本指令案の段階では明示的に規定されていなかった、自己資本規制、信用供与に係る制限等についての規定が追加されるとともに、利用者等から預かった資金を保護するための義務についてより具体的な規定が設けられることとなった¹⁰⁸。

以下では、本指令における決済サービス機関に関する主な規定内容として、決済サービス機関の認可手続、決済サービス機関の業務範囲、決済サービス機関の規制および監督、資金決済システムへの公平なアクセスについてみていくこととする。

イ. 決済サービス機関の認可手続

決済サービス指令は、決済サービス業者以外の者が決済サービスを提供することを

由がない限り、同様のサービス提供が可能であると指摘している。もともと、条約上の一般条項のみに基づく具体的なサービス提供の可否は欧州司法裁判所の判断に委ねられる可能性があり、EU シングル・パスポート制度に基づく場合の方が法的確実性はより高まるとしている。

104 European Commission [2003] p. 22.

105 EPFSF [2006] p. 3, Bollen [2007b] p. 547 参照。銀行業界のより具体的な意見は、例えば、EPC [2004] pp. 7-8 参照。

106 ECB [2006] pp. 11-14 参照。

107 Gauzès [2006] pp. 109-110 参照。例えば、欧州議会の域内市場・消費者保護委員会（Committee on the Internal Market and Consumer Protection）は、自己資本規制の導入や業務範囲の制限、利用者の資金の分別管理義務を含め、決済サービス機関に対する規制の枠組みを強化することが必要であるとの意見を提出している。Gauzès [2006] p. 114.

108 以上のような審議を経て追加・修正された自己資本規制、利用者等から預かった資金の保護、信用供与に係る制限については、2012 年 11 月 1 日までに欧州委員会による実施が求められている事後評価において特に検討・報告すべき項目として挙げられている（87 条）。本指令の事後評価については、前掲注 99 参照。

原則として禁止している（29条）^{109、110}。したがって、銀行、電子マネー機関、郵便振替取扱機関、中央銀行または政府・地方自治体に該当しない者が同サービスを行うためには、決済サービス機関としての認可（authorisation）を受けなければならない（10条1項）¹¹¹。決済サービス機関としての認可の申請は、業務計画書（programme of operations）や各種要件（所要額を超える当初資本金等）を満たすことを証明する書類等、本指令5条に掲げられた事項を記載した書類を添付のうえ所管当局に提出することにより行う（10条2項）。決済サービス機関の認可は、EU シングル・パスポート制度により、あるEU加盟国で認可を受けた決済サービス機関は、認可を受けた国（母国）以外の全てのEU加盟国（ホスト国）において、簡便な手続のみにより自由に決済サービスを提供し、支店等の開設を行うことができる（10条9項、25条1項）。

ロ. 決済サービス機関の業務範囲

決済サービス指令のもと、決済サービス機関は、① 付属文書に掲げられた決済サービス¹¹²の提供（16条1項）、② 外国為替サービス等の決済サービスに付随するサービスの提供（同項(a)）、③ 資金決済システムの運営（同項(b)）等を行うことができる。

決済サービス機関は、付属文書に掲げられた決済サービスの一部¹¹³を提供するに当たって信用供与を行うことができる（16条3項）¹¹⁴。ただし、信用供与を行うための要件として、① 当該信用供与が付随的なものであり、決済サービスの提供に密接に関連するものであること（同項(a)）、② 母国以外で提供する決済サービスにおける信用供与は「短期間」でなければならない、最長でも12ヵ月を超えてはならない

109 第29条 決済サービス業者以外の者による決済サービス提供の禁止

加盟国は、決済サービス業者以外の自然人または法人（但し、明示的に本指令の適用対象外とされている者を除く。）が本指令の付属文書に掲げられた決済サービスを提供することを禁じる。

110 わが国の銀行法は「為替取引」を銀行免許を受けた主体でなければ営むことのできない「銀行業」として位置付けている（銀行法2条2項2号、4条1項）。同法には「為替取引」の定義規定は置かれていないが、判例では、「『為替取引を行うこと』とは、顧客から、隔地者間で直接、現金を輸送せず資金を移動する仕組みを利用して資金を移動することを内容とする依頼を受けて、これを引き受けること、又はこれを引き受けて遂行すること」（最判平成13年3月12日刑集55巻2号97頁）とされている。

なお、2009年1月に、金融審議会金融分科会第二部会（部会長：岩原紳作東京大学教授）が公表した報告書（金融審議会金融分科会第二部会〔2009〕）の中の「金融審議会金融分科会第二部会決済に関するワーキング・グループ報告」7頁において、「預金の受入れや融資等の運用を行わない為替取引については、銀行以外の者が行うこと（為替取引に関する制度の柔軟化）を認めることとし、このための制度整備を行うことが適当と考えられる」とされている。

111 ただし、決済サービス指令26条に基づく適用免除につき後掲注124に対応する本文参照。

112 前掲注75参照。

113 付属文書に掲げられた7つの決済サービス（前掲注75参照）のうち4、5および7の3つの決済サービスに限定されている（16条3項）。

114 典型的にはクレジットカードのように、信用供与を伴う決済サービスが現に存在することを踏まえて認められることになったとされる。European Commission [2007] の質問23に対する回答参照。

こと（同項(b)）^{115、116}、③決済取引のために受け取ったあるいは所持する資金を信用供与の原資としてはならないこと（同項(c)）¹¹⁷、④自己資本の額にかんがみて信用供与総額が適切な水準にあること（同項(d)）を満たさなければならない。

また、決済サービス機関は、決済サービスの提供にのみ用いられる口座を決済サービスの利用者のために開設することができる（16条2項）。こうして利用者から受け入れた資金は、銀行指令により銀行のみに取扱業務が許される「預金または他の払戻し可能な資金（deposit or other repayable funds）」とはみなされないが（同項）、こうした範疇を超えるものは、銀行指令上の預金取扱業務として明示的に禁止されるところの確認的規定が置かれている（16条4項）^{118、119}。

以上の業務に加えて、決済サービス機関は、関連する国内法規等に従って金融サー

115 決済サービス機関が母国においてサービス提供するクレジットカード等の最長与信期間は各 EU 加盟国が定めるところによる。European Commission [2007] の質問 24 に対する回答参照。

116 なお、欧州議会は 12 ヶ月では「短期間」とはいえないとして最長与信期間を 3 ヶ月に短縮する修正を主張していた。Bowles [2007] 参照。

117 決済サービス機関による信用供与は、自己資本または銀行借入・市場調達資金等を原資とすることが求められる。

118 もっとも、この点について ECB は、決済サービス指令案に対する意見書の中で、決済サービス機関が利用者から受け入れる資金は、（預金とはみなさないとの技術的な規定を条文上置いたとしても）その性質・機能からみて、銀行業務の概念の中心に位置付けられる「預金」に該当しうするため、幅広い考慮を必要とする銀行業務の概念の変更につながりかねないとして、慎重な検討を求めていた。すなわち、ECB は、銀行指令が預金取扱業務の明確な定義規定を置いていない中で同業務の範囲を広く解釈する欧州司法裁判所の判例を挙げつつ、資金受入の時点において予め将来の払戻しを約束していかなくとも（決済サービスについて想定しうるような）後日の合意等により資金を払い戻す可能性を含む業務は広義の預金取扱業務に該当しうるとの考え方を示した。また、利用者の資金の滞留がいかにも短期間であっても、広く一般から資金を受け入れることには変わらないため、決済サービス機関の監督やその業務のセーフガードを構築する際には、利用者保護や金融システムの安定といった観点を広く考慮に入れなければならないと主張した。ECB [2006] pp. 11–12.

119 フランス経済産業雇用省の市中協議書は、預金と決済サービス機関が受け入れる資金との違いとして、預金は、預金取扱機関が（預金者の要求により払い戻すことを条件に）自由に処分できる一方、決済サービス機関が受け入れる資金は、支払人の所有物（*propriété du remettant*）であり続け、決済サービス機関は非常に狭い範囲でのみ処分が可能であること等を指摘している。ただ、同市中協議書は、実務上は（決済サービス機関のサービスに大きな制約をかけない限り）こうした区別は利用者にとって必ずしも明確でないとしつつ、この点に関する照会への欧州委員会の回答として、決済サービス指令の条文上の要件（決済サービス機関が受け入れた資金は、決済取引の実行のためにのみ利用されること、決済サービス機関は受け入れた資金を、自らの業務の原資として利用してはならないこと）のほか、決済サービス機関は決済指図を伴った資金受入のみが可能であること、その場合、受け入れた資金が決済取引のために直ちに用いられる必要は必ずしもないが、決済取引の実行に必要な期間（各決済手段の性質に応じて判断される）を超えて口座に滞留してはならないことを指摘している。Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi [2008] pp. 24–25.

また、ドイツ連邦財務省法案は、決済サービス機関が営業として預金を受け入れることを明示的に禁止する規定を置いている（同法案 2 条 1 項）。同法案付属の法案理由書は、いかなる業務がそうした預金受入に当たるかの判断はケースバイケースとしながらも、監督実務上の一応の目安として、25 以上の口座が開設されている場合や、開設されている口座のうち少なくとも 6 つの口座の金額がおのおの 12,500 ユーロを超える場合には営業としての預金受入とされてきたことを指摘している。Bundesministerium der Finanzen [2008] p. 66. なお、同法案は（預金に該当しない）受入資金への付利を明示的に禁じる規定を置いている（同法案 2 条 2 項）。もっとも、同法案付属の法案理由書は、決済サービス機関は、サービス利用者から受け入れた資金を一括して銀行における信託口座に預託し、その運用収益を利用者にそのまま渡すことは認められると説明している。Bundesministerium der Finanzen [2008] p. 67.

ビス以外の業務（例えば、小売業や電気通信事業）を兼業することができる（同条1項(c)）¹²⁰、¹²¹、¹²²。もっとも、こうした兼業の決済サービス機関に対しては、利用者等から預かった資金の保護等について専門の決済サービス機関とは異なる規制が課されている（下記4.(2)ハ.(ハ)参照）。

ハ. 決済サービス機関の規制および監督

決済サービスの提供には、オペレーショナル・リスクや信用リスク、レピュテーション・リスク等の一定のリスクが伴う。そのため、決済サービス指令は、決済サービス機関の経営の健全性を維持向上させ、各種リスクを適切に管理するために、同機関に対して一定の規制や監督を課している。決済サービス指令では、全ての決済サービス業者について、規制監督上、リスクが同じ業務には同じ規制を課し、リスクが異なる業務にはそれに応じて異なる規制を課すべきであるとする考え方を重視している（前文11）。より具体的には、決済サービス機関が従事する専門的かつ範囲が限られた金融サービス業務から生じるリスクは、銀行に認められている広範な金融サービス業務から生じるリスクと比較すると、より限定的かつより容易に監視・管理可能なものであるとの評価に基づき、そのリスク内容を反映した規制を定めることが目指されている（前文11）¹²³。また、同じ決済サービス機関の中でも、業務内容に応じて生じるリスクは異なるとの考えから、その内容に応じて異なる規制が課

120 この点について ECB は、決済サービス指令案に対する意見書において「各 EU 加盟国の国内法により兼業の範囲が画されるというのでは、消費者保護と金融システム安定の観点からの十分な評価を予め行うことができない。また、本指令の目標である EU 域内における規制の完全な調和を達成することができない」として、同条項の削除を求めていた。ECB [2006] p. 14 参照。

121 ただし、決済サービスの提供以外の業務が、決済サービス機関の財務の健全性や所管当局のモニタリング能力を損なう（可能性がある）場合には、所管当局は当該機関に対して決済サービスのための「別途の主体（separate entity）」を設けることを求めることができる（10条5項）。同条項を受けて、イギリス財務省法案は、決済サービス提供のための別の法人格を有する主体（separate legal entity）の設立（すなわち専業）を求めることを可能とする規定を置いている（同法案10条）。ドイツ連邦財務省法案では、業務を分割すること（diese Geschäfte abzuspalten）とならんで別個の企業を設立すること（ein eigenes Unternehmen für das Zahlungsdienstgeschäft zu gründen）を求めることが可能とされている（同法案8条6項）。

122 現行の電子マネー指令上、専業が求められている電子マネー機関とは対照的である。すなわち、現行の電子マネー指令は、電子マネー機関が電子マネーの発行およびそれに密接に関連したサービスの提供以外の商業活動を行うことを禁止している（同指令1条）。もっとも、現在検討中の電子マネー指令の見直し作業につき後掲注123参照。

123 なお、現行の電子マネー指令が電子マネー機関に課している各種規制は、電子マネー機関の業務に伴うリスクとの均衡を欠いたものであり、電子マネー機関の経営に対する大きな制約となっているほか、電子マネーサービスへの新規参入を阻んでいるとの指摘がある。例えば、European Commission Staff Working Document [2006a] 参照。2008年10月には、こうした問題意識を踏まえ、電子マネー指令の改正案が欧州委員会により公表されている（European Commission [2008b] 参照）。同改正案では、認可時点で必要とされる当初資本金の水準引下げや所要自己資本額の計算方法の柔軟化、兼業禁止規定の見直し等が提案されている（電子マネー指令改正案6～8条）。また、安全資産への投資を義務付ける資産運用に対する現行指令上の制限に代えて、決済サービス指令におけるものと同等の利用者から預かった資金を保護する義務を導入することも提案されている（同改正案9条）。なお、同改正案で提示されている自己資本規制の内容については、下記4.(2)ハ.(ロ)の「表1 銀行、電子マネー機関、決済サービス機関の所要自己資本額」における備考2および3参照。全体として、同改正案は、現行の電子マネー指令を決済サービス指令に近接させる内容となっているということができよう。

されている。さらに、月間の平均取引額が 300 万ユーロ以下の業者については、EU 加盟国の判断により決済サービス機関に対する規制監督のための条項の適用を免除することができる¹²⁴とされている（26 条）¹²⁴。

（イ）経営管理体制についての認可要件

決済サービス指令において、決済サービス機関としての認可を取得するには、申請者は決済サービス業務のための強固な経営管理体制を備えていなければならない。具体的には、①明確な権限・組織体制、②効果的なリスク管理体制、③適切な内部統制（適正な会計処理を含む）が求められる（10 条 4 項）。これらは、提供する決済サービスの性質や規模等に見合う包括的なものでなければならない（同項）。

（ロ）自己資本規制

決済サービス指令は、決済サービス機関に対して一定額以上の自己資本を保有することを求めている。所要額は、申請者の業務内容に応じて異なる。まず、認可時点で必要とされる当初資本金（initial capital）については、申請者の業務が、本指令の付属文書に掲げられている決済サービス¹²⁵のうち、送金のみの場合には 2 万ユーロ、携帯電話等を用いた決済の代行サービスを含む場合には 5 万ユーロ、それ以外の口座振込等の決済サービスを含む場合には 12 万 5 千ユーロ以上となっている（6 条）。

次に、決済サービス機関が恒常的に保有すべき自己資本については、総固定費（Method A）や決済取引総額（同 B）、粗利益（同 C）を基準とする 3 通りの所要自己資本額の計算方法が提示されており（表 1 参照）、各 EU 加盟国の所管当局がいずれかの計算方法を選択することとされている。決済サービス機関は、所管当局が選

124 もっとも、決済サービス指令 26 条による適用免除を受けた業者には、EU シングル・パスポートは付与されない。すなわち、EU 域内でのサービス提供や支店開設の自由は認められず、母国においてのみ決済サービス機関としての活動を行うことができる（26 条 3 項）。適用免除を受けた業者は、認可を受けた決済サービス機関が登録される各 EU 加盟国の登録システムに、適用免除を受けた業者として登録される（13 条）。決済サービス指令 26 条の趣旨は、小規模の送金業者に自己資本規制等の健全性監督を課す結果、無登録での送金業務がかえって助長され、マネーロンダリング規制面で弊害が生じてしまうことを回避することにあるものとされる。Anning [2006] p. 349 参照。なお、適用免除を受けた業者による決済取引も、決済サービス指令第 3 編（決済サービスの取引条件の透明性および情報提供義務）および第 4 編（決済サービスの提供および利用に係る権利義務）の適用を受ける。

同適用免除条項について、各 EU 加盟国における国内実施に向けた作業をみると、イギリスでは、従来の国内規制のもとで登録された小規模の送金業者が現状多数存在する中であって、これらの業者が市場から退出を余儀なくされれば消費者の利益が損なわれる可能性があること等が勘案され、同条項を積極的に利用する（同時に現行同様のマネーロンダリング規制を課す）方針にあるとされる。HM Treasury [2008a] pp. 31–32。一方、フランス経済産業雇用省による市中協議書は同条項に基づく適用免除を認めない方向性が示されている。Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi [2008] p. 28, Annexe 3 p. 70。また、ドイツ連邦財務省法案も、小規模の業者であっても利用者の資金が保護されるべきことに変わりがないこと等を理由に適用免除を認めない内容となっている。Bundesministerium der Finanzen [2008] p. 44。

こうした各 EU 加盟国の対応は、各国が置かれた状況を踏まえたものとはまずは考えることができようが、本指令の「リスクが同じ業務には同じ規制を課し、リスクが異なる業務にはそれに応じて異なる規制を課す」という基本方針（前掲注 63 参照）の実現状況を評価するうえで、各 EU 加盟国における国内実施の具体的なあり方までをも見極める必要がある。

125 前掲注 75 参照。

表 1 銀行、電子マネー機関、決済サービス機関の所要自己資本額

銀行	認可時	原則 500 万ユーロ (銀行指令 9 条)
	恒常	バーゼル II を EU で実施するための指令 ¹⁾ の規定に基づき、信用リスク、マーケット・リスクおよびオペレーショナル・リスクから計算される所要額
電子マネー機関	認可時	100 万ユーロ (電子マネー指令 4 条) ²⁾
	恒常	認可時の所要額以上かつ電子マネー発行残高に係る金融負債の現在額または過去 6 ヶ月の平均額 (またはその見通し) のうちいずれか高い金額の 2% 以上 (電子マネー指令 4 条) ³⁾
決済サービス機関	認可時	業務内容が送金のみの場合は 2 万ユーロ、携帯電話等を用いた決済の代行サービスを含む場合は 5 万ユーロ、それ以外の決済サービスを含む場合は 12 万 5 千ユーロ (決済サービス指令 6 条)
	恒常	認可時の所要額以上かつ以下の 3 通りの計算方法のうち所管当局が選択した方法により算出される所要額以上 (決済サービス指令 7、8 条) (A) 前年の総固定費 (またはその見通し) の 10% (B) 前年の決済取引総額の 12 分の 1 に、金額逓減的な 4% から 0.5% の範囲の掛け目を乗じ、さらに業務内容に応じた調整比率 (業務内容が送金のみの場合は 0.5、携帯電話等を用いた決済の代行サービスを含む場合は 0.8、それ以外の決済サービスを含む場合は 1) を乗じた金額 (C) 前年の粗利益に、10% から 1.5% の範囲の金額逓減的な掛け目を乗じ、さらに業務内容に応じた上記調整比率を乗じた金額

備考：1) 銀行指令および Directive 2006/49/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on the capital adequacy of investment firms and credit institutions (recast), OJ L 177, 30.6.2006, pp. 201–255.

2) 現在検討中の電子マネー指令改正案では、12 万 5 千ユーロに引き下げることが提示されている (電子マネー指令改正案 6 条)。

3) 電子マネー指令改正案では、恒常的に保有すべき自己資本額の計算方法の柔軟化が図られている。具体的には、所管当局が選択すべき計算方法として、総固定費や決済取引総額、粗利益を基準とする決済サービス指令にある 3 つの方法 (Method A, B, C) に加え、電子マネー発行残高 (過去 12 ヶ月の平残) と決済取引総額 (過去 12 ヶ月の平均月額) のいずれか高い金額に金額逓減的な 5% から 1% の範囲の掛け目を乗じる計算方法 (Method D) が示されている (電子マネー指令改正案 7 条)。

資料：銀行指令、電子マネー指令および決済サービス指令の関連条文のほか、European Commission [2007] の質問 18 に対する回答を参考に纏めたもの。

択した計算方法により算出される所要自己資本額と、認可時における当初資本金の所要額のいずれも上回る金額の自己資本 (銀行指令で定められている規定に従って算出される)¹²⁶を恒常的に維持することが義務付けられている (7、8 条)。なお、所管当局は、決済サービス機関のリスク管理体制、ロス発生データ、内部統制に係る評価に基づき、上記算式による算出値の上下 20% まで所要額を増減することができる (8 条 3 項)。以上の算出方法については、市場における多様なサービス提供の形

126 兼業の決済サービス機関等については、決済サービス業務以外の業務のための自己資本が、決済サービス業務のための自己資本として重複利用されることのないよう、所管当局は必要な措置をとることが求められている (7 条 2 項)。

態に配慮して、複数の方法を用意し、所管当局が柔軟に対応する余地を比較的幅広く認めたものと説明されている（前文 11）¹²⁷。

決済サービス機関の自己資本規制は、指令制定過程における最も大きな争点の 1 つとなった。2005 年 12 月に提示された欧州委員会の決済サービス指令案では、自己資本規制に係る条項は盛り込まれていなかったが、欧州議会や欧州閣僚理事会における審議において、利用者保護の強化、金融システム安定等の観点から決済サービス機関にも自己資本規制を課す必要性が指摘され、上記の規制を課すかたちに修正が行われた^{128, 129}。一方で、本指令が定める自己資本規制は、決済サービス機関の業務内容にかんがみるとやはり過度なものであるとして新規参入が妨げられることを懸念する意見も聞かれた¹³⁰。

（ハ）利用者等から預かった資金の保護

決済サービス指令は、決済サービス機関が利用者から（または他の決済サービス業者を通じて）預かった資金（以下、「利用者資金」という）の分別管理義務をはじめ、利用者資金をより確実に保護するための決済サービス機関の義務（safeguarding requirement）を定めている（9 条）。欧州委員会が提出した決済サービス指令案では、同義務に係る規定の内容は、単に利用者資金を分別記帳すること等が定められるにとどまっていたところ¹³¹、消費者保護を重視する欧州議会等の要求を踏まえて決済サービス機関の倒産等からの利用者資金の保護を確実に図る観点からより精緻化された規定を設けることとなった。欧州議会による修正は、兼業、専門の別を問わず¹³²、全ての決済サービス機関に同義務を課す内容となっていたが、その後、欧州閣僚理事会における議論を踏まえ、最終的には兼業の決済サービス機関に同義務を課す一方、専門の決済サービス機関について同義務を課すことを各 EU 加盟国の所管当局に選択肢として認めるかたちで決着した（同条 3 項）¹³³。

利用者資金の保護のための義務を定める決済サービス指令 9 条とは別に、決済サー

127 なお、決済サービス指令にある算出方法のうち、Method A および Method C には、バーゼル II（およびそれを EU で実施するための EU 指令（表 1 の備考 1 参照））におけるオペレーショナル・リスク計量化のための基礎的手法等との類似性がみとれる。

128 Bowles [2007] 参照。

129 自己資本規制の必要性は、ECB も指摘していた。ECB [2006] pp. 12–13.

130 例えば、欧州議会として決済サービス指令を採択した 2007 年 4 月の同本会議における議論では、「欧州議会や欧州閣僚理事会の修正により追加された決済サービス機関の自己資本規制が新規参入の障壁となり、平等な競争条件の創出が実現されないのではないか」（フィンランド選出・Group of the European People's Party (Christian Democrats) and European Democrats 所属: Piia-Noora Kauppi 議員）、「[自己資本規制の負担が一因となって電子マネー機関の十分な利用が実現されなかった] 電子マネー指令の過ちを繰り返すことになるのではないか」（イギリス選出・Alliance of Liberals and Democrats for Europe 所属: Sharon Bowles 議員）といった指摘がなされている。European Parliament [2007] 参照。

131 決済サービス指令案は、決済サービスの提供に関連して預かった利用者資金を他の商業活動のために利用してはならないことや、決済取引の実行のために預かった資金とその他の業務のための資金と区分し、分別記帳することを決済サービス機関に課す規定を置いていた（同指令案 10 条 2 項）。

132 専門の決済サービス機関および兼業の決済サービス機関それぞれの業務範囲については、上記 4. (2) ロ、参照。

133 Bowles [2007] 参照。

ビス機関は、兼業、専業の別を問わず、利用者資金を決済サービスの提供のためにのみ利用することが義務付けられ、また利用者資金を原資とした信用供与も禁止されているほか（16条3項。上記4.(2)ロ.参照）、決済サービス業務上のリスクに対応するバッファーとしては、自己資本規制が課されている（6～8条）。こうした規定の遵守は、利用者資金の保護にも一定程度資するものと考えられる¹³⁴。しかしながら、兼業の決済サービス機関が行う決済サービスの提供以外の業務（他業）に伴うリスクについては、決済サービス指令上、その適切な管理は直接の規制対象とはされていない。にもかかわらず、他業が失敗した場合等には他業に係る債権者が債権保全のために利用者資金（の見合い資産）にもかかってくる可能性がある。本指令9条にある分別管理義務をはじめとする決済サービス機関の義務は、兼業の決済サービス機関が抱えるこのようなリスクから利用者資金を確実に保護することを企図したものであると考えることも可能であろう¹³⁵。

決済サービス指令では、兼業の決済サービス機関は、「分別管理等の方法」または「保険等の方法」により、利用者資金を保護することが義務付けられている（9条1項）。

まず、「分別管理等の方法」として、本指令は決済サービス機関に対して、利用者資金を利用者以外の者の資金と混合（commingle）することを禁じている。また、資金受領日の翌営業日の終了時点で決済サービス機関の手元になお当該資金が残っている場合には、他の資金とは別に専用の銀行口座に預金するか、安全で流動性のある低リスク資産に投資しなければならないとしている（同項(a)）¹³⁶。さらに、決済サービス機関の倒産時等において、各EU加盟国の国内法のもと、当該決済サービス機関の他の債権者が有する請求権から当該資金が隔離されたものとなることが求められている（同項(b)）¹³⁷。

134 European Commission [2007] の質問 30 に対する回答参照。

135 専業の決済サービス機関についても、例えば、決済サービス事業の業績悪化を受けて、決済サービス利用者以外の債権者（例えば決済サービス提供のための設備投資資金の貸付を行った者）が同様の債権保全を図ろうとする可能性があることは否定できない。一方、専業の決済サービス機関の方が、兼業の決済サービス機関よりも、決済サービス利用者以外の債権者の債権額のバランスシート上の割合が小さいと想定しうるのであれば、専業の決済サービス機関の場合の利用者資金の保護については、決済サービス事業そのものに対する監督や自己資本規制等により十分対応可能であると考え余地があろう。専業の決済サービス機関への決済サービス指令9条にある義務の適用の有無を各EU加盟国に委ねた本指令の規定は、専業の決済サービス機関と兼業の決済サービス機関それぞれが抱えるこうしたリスクの程度の違いを考慮しつつ、各EU加盟国の柔軟な対応の手段を確保することで、専業の決済サービス機関が抱えるリスクについてもバランスよく適切に対処することを目指すものといえる。

136 例えば、ドイツ連邦財務省法案に付属する法案理由書は、資金受領日の翌営業日の終了時点で決済サービス機関の手元になお当該資金が残っている場合の利用者資金の保護の具体策として、①金融機関（ドイツ連邦銀行を含む）における倒産隔離された信託口座への預入れによる方法（ただし、利用者の資金ごとに個別に信託することまでは要せず、利用者の資金を一括して信託する方法で足りる）または②連邦金融サービス監督庁およびドイツ連邦銀行の定めに従って低リスクの安全な流動資産に投資する方法を示している。Bundesministerium der Finanzen [2008] p. 81.

137 利用者資金の保護については、ECB もその必要性を強調しており、決済サービス指令の規定と比べてより詳細に以下のような内容を明示的に規定することを主張していた。

- ① 決済サービス機関は、受領した資金と個別の取引とを紐付ける（*earmark*）こと
- ② 決済サービス機関は、決済取引のために受領した資金とその他の業務のために受領した資金を区分し、分別記帳すること

次に、「保険等による方法」としては、決済サービス機関と同一の企業グループに属さない保険会社・銀行による「保険その他同等の保証 (insurance policy or some other comparable guarantee)」により、保護すべき資金の全額をカバーすることを求めている (同項(c))¹³⁸。

なお、EU 加盟国の所管当局には、一定金額以下 (600 ユーロ以下) の資金を利用者から預かる場合には、当該利用者資金を保護するための上記の決済サービス機関の義務を免除することが選択肢として認められている (9 条 4 項)¹³⁹。

(二) 各 EU 加盟国の所管当局による監督

決済サービス指令は、各 EU 加盟国に対して、決済サービス機関の認可や健全性監督を担う所管当局を指定することを求めている (20 条 1 項)。所管当局となりうる主体としては、公的当局または各 EU 加盟国の国内法等により承認された主体 (中央銀行を含む) が挙げられている (同項)。これは、決済サービス利用者の保護と多様な決

-
- ③ 決済サービス機関は、利用者資金を、当該利用者のものであると明確に特定可能な口座名義により管理すること
 - ④ 決済サービス機関は、利用者資金を、自らの資金や他の利用者等の資金と混合しないようにすること
 - ⑤ 決済サービス機関は、第三者のいかなる請求からも、利用者資金を隔離すること
 - ⑥ 決済サービス機関の倒産時には、管財人等は、いかなる請求権にも優先して速やかに利用者に資金を返還すること
 - ⑦ 決済サービス機関の倒産時において利用者に渡すべき資金が不足する場合には、管財人等は、残存する資金を各利用者の請求権の金額に応じて比例配分すること

なお、ECB は、イギリス、ドイツ等いくつかの EU 加盟国においては、例えば先物清算業者にその利用者が渡した資金は、引き続き利用者が所有するものとされ、一般に優先弁済が受けられない預金とは同様には扱われないことが法令・判例により確立されているとの例を指摘している。もっとも、ECB は、こうした利用者資金に係る所有権の構成を各 EU 加盟国の国内法で実現するためには幅広い法制度にわたる検討が必要になるとして、利用者資金の保護に関して、上記のような具体的な規定を決済サービス指令に置くことを提案した。ECB [2006] p. 14.

138 「保険等による方法」に関する留意点として、イギリス財務省の市中協議書は、決済サービス機関となるイギリスの送金業者にとって現状そうした保険等の利用が現実的に可能であるか、保険料は高額なものとならないか、業績が悪化した決済サービス機関が倒産手続開始前に保険料の支払を停止した場合に保険契約の無効が主張されることはないか、といった点を挙げている。HM Treasury [2007] p. 34.

139 利用者資金の保護についての国内実施に向けた作業をみると、イギリスでは、兼業と専業とで規制体系を二元化すると消費者保護のレベルが不整合となる可能性があること、専業の決済サービス機関の方が多額の資金を預かる可能性が高く、リスクに見合った規制の観点からはむしろ資金を保護する要請が高まること、といった市中の意見 (HM Treasury [2008a] pp. 29–30) 等を踏まえ、財務省が提出した法案は、決済サービス機関に、兼業、専業の別を問わず資金を保護するための義務を課すことを提案している。一方、一定金額以下の資金について同義務を免除することを認める決済サービス指令 9 条 4 項については、指令にある 600 ユーロ以下とせず、それよりも低額の 50 ポンド以下の資金についてのみ免除対象とする案を提示している (同法案 22 条 2 項)。なお、同法案は、法案第 22 条の定めに従って分別管理された利用者の資金は、倒産手続において利用者に優先弁済されるべきことを定めている (同条 7 項)。

フランスでは、経済産業雇用省の市中協議書において、兼業、専業の別を問わず、また上記 600 ユーロ以下の資金であっても同様に保護するための義務が課されるべきとの考えが示されている。Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi [2008] pp. 27–28, Annexe 3 pp. 47, 68.

ドイツでも、兼業、専業の別を問わず、また上記 600 ユーロ以下の資金であっても同義務を課す法案が公表されている。その理由としては、決済サービス機関が預かる資金は預金保険制度による保護も予定されていない中であっては、決済サービス指令上、利用者資金の保護のために EU 加盟国に認められる措置は全てとるべきであることが指摘されている。Bundesministerium der Finanzen [2008] pp. 43–44.

決済サービス業者間の公平性確保という目的をより良く達成する観点から、各 EU 加盟国の金融監督当局が念頭に置かれた規定と考えられる¹⁴⁰。所管当局には、本指令第 2 編にある義務を決済サービス機関が継続的に遵守しているかを確認するため、同機関の業務に伴うリスクに見合う範囲で監督上の措置をとることができる (21 条 1 項)。具体的には、同機関に対し情報提供を求めること、(業務委託先も含めた) 実地検査を行うこと、勧告やガイドライン、拘束力のある行政命令 (administrative provision) を発出すること、認可の停止・撤回を行うこと等が認められている (同項)¹⁴¹。

二. 資金決済システムへの公平なアクセス

決済サービス市場における業者間競争を促進するためには、決済サービス機関という新たな業者概念を創設するだけでなく、決済サービス機関や銀行といった業者区分による差別なく、決済サービスを提供するうえで必要となる業者間の資金決済システムに決済サービス業者が公平にアクセス可能であることが重要となる¹⁴²。特に、業者間の資金決済システムの運営が特定の業者 (例えば銀行) によって行われている場合、一般の利用者を対象としたリテール決済サービスにおいて競合関係にある他の業者、とりわけ新たな市場参入者としての決済サービス機関に対して当該資金決済システムへのアクセスがどのような条件で認められるかが 1 つの論点となりうる (前文 16)。一方、資金決済システム全体の安定性を維持する観点からは、アクセスに一定の合理的な制約を付すことも必要と考えられる (前文 16)。こうした問題意識から、決済サービス指令は、EU 加盟国に対して、決済サービス機関を含む決済サービス業者による資金決済システムへのアクセスに関するルールが、差別的でなく客観的であり、リスク管理の必要性に比して相当なものであることを確保するよう求めている。すなわち、資金決済システムへのアクセス基準は、資金決済システムを (抽象的なリスクではなく) 特定された具体的な決済リスク、オペレーショナル・リスク等から守り、資金決済システムの安定運行や財務の安定性を確保するために必要な範囲を超えて、決済サービス業者のアクセスに制約を課す内容のものであってはならないとしている (28 条 1 項)。

この公平なアクセスが求められる資金決済システムには、複数のクレジットカード業者等の中で資金決済を行うシステム (four-party card scheme) や口座振込または口座引落を処理するための資金決済システム¹⁴³が含まれる (前文 16)。他方、EU

140 Margerit [2007] p. 72.

141 認可の撤回が認められるケースは、決済サービス指令 12 条において具体的に列挙されている。例えば、当該機関が、長期にわたり業務に従事しない場合、虚偽等の不正により認可を得た場合、決済サービスを行うことが決済システム全体の安定性を脅かす場合等が挙げられている。

142 例えば、支払人と受取人が異なる決済サービス業者に口座を有する場合、支払人の決済サービス業者 (例えば決済サービス機関) が受取人の決済サービス業者 (例えば銀行) に業者間での資金受渡を行う必要が生じるが、その際、業者間の資金決済システムへのアクセスの有無やその利用条件等に応じて資金受渡の効率性や安全性に差が生じることとなる。

143 口座振込または口座引落を処理するための資金決済システムとしては、例えば SEPA Credit Transfer のためのシステムがある。SEPA Credit Transfer のための資金決済システムには、例えば、ユーロ銀行協会

ファイナリティ指令¹⁴⁴を受けた各 EU 加盟国の国内法に基づき「システミックな影響が大きい資金決済システム (systemically important payment system)」として指定された資金決済システム¹⁴⁵については、金融システムの安定の観点からアクセスに関する別途の考慮が必要とされ¹⁴⁶、本指令上の資金決済システムへのアクセスに関する規定は適用されない (28 条 2 項 (a))。また、同一の企業グループに属する決済サービス業者のみによって利用されるシステムについても同規定は適用されない (同項 (b))。

(3) 決済サービス業者の情報提供義務

決済サービス指令は、決済サービス業者の情報提供義務について規定している¹⁴⁷。この背景には、EU 域内において情報提供義務の内容が調和 (harmonise) されることにより透明性が向上し、利用者が多様なサービス内容を十分に比較検討したうえで決済サービス業者を決定することが可能となり、それにより業者によるサービス内容向上の競争が促進されるとの考えがある¹⁴⁸。また、こうした調和により、EU 加盟国ごとに異なる規制の遵守に伴うコストが削減され、業者が複数の EU 加盟国において共通のサービスを提供することが容易となることも他の EU 加盟国の市場への参入を促し、競争の促進に資するとの期待もある¹⁴⁹。本指令の制定過程における市中協議では、銀行業界から、EU 指令により情報提供義務を課すよりも、業界の自主規制による対応の方がより効果的ではないかとの意見も出されたが、欧州委員会は、EU 加盟国間で情報提供義務の内容についての調和を実現するには銀行以外の主

(Euro Banking Association) 傘下の EBA Clearing が運営する ACH (Automated Clearing House) である STEP2 がある。

144 Directive 98/26/EC of the European Parliament and of the Council of 19 May 1998 on settlement finality in payment and securities settlement systems, OJ L 166, 11.6.1998, pp. 45–50.

145 例えば、ECB およびユーロ参加国の中央銀行が運営する TARGET2 がある。また、イギリスの BACS 等、主として個人や企業による口座振込等に用いられるシステムが同指定を受けている例もある。同指定を受けた資金・証券決済システムの全リストは、欧州委員会ホームページ上の “Designated Payment & Security Settlement Systems (Article 10 of Settlement Finality Directive 98/26/EC),” available at http://ec.europa.eu/internal_market/financial-markets/settlement/index_en.htm [as of 17 November 2008] において公表されている。

146 システミックな影響が大きい資金決済システムに対する国際基準である、「システミックな影響が大きい資金決済システムに関するコア・プリンシプル」(CPSS [2001]) の基本原則 IX は、同原則の適用を受ける資金決済システムが満たすべきアクセスに関する基準を定めている。

147 EU では、これまでも、電子決済勧告やクロスボーダー振込指令等において情報提供義務が規定されていた。しかし、決済サービスの提供者に対する包括的な情報提供義務を課す EU レベルの法的枠組みは存在せず、決済サービスの提供者の情報提供義務は、EU 加盟国ごとに異なっていた。さらに、電子決済勧告については、その内容を国内法に反映しない EU 加盟国が多数みられ、クロスボーダー振込指令については、その内容を遵守しない業者が多くみられるなど、それぞれが規定する事項の中においても、十分な成果が上げられていないことも指摘されていた。European Commission Internal Market DG [2002a] pp. 24–25. また、上記 2. (2) イ. およびロ. 参照。

148 European Commission [2003] p. 26.

149 European Commission [2003] p. 26.

体も含めた幅広い関係者のコミットメントが必要とされることを考慮すると銀行業界の自主規制のみによる対応には困難が伴うと判断し¹⁵⁰、指令による法的裏付けのある対応を目指すこととした。

決済サービス指令は、情報提供義務の内容を具体化するに当たって、利用者への十分な情報の提供を確保するとともに、過剰な情報提供がかえって利用者の判断の妨げとなるという弊害（information overload）の防止や決済サービス業者側のコンプライアンスコストの最小化も重視するという立場をとっている¹⁵¹。その1つの現れとして本指令は、取引類型を1回限りの決済取引と枠契約¹⁵²に基づいて行われる継続的な決済取引との2つに区分して、決済サービス業者が提供すべき情報を規定している。このうち、送金に代表されるような1回限りの決済取引については、必要不可欠な情報に絞り込んだうえで、常に決済サービス業者の主導により提供されるべきであるとされ、情報提供義務は簡潔な内容にとどめられることとなった（前文25）¹⁵³。一方、枠契約に基づく決済取引については、1回限りの決済取引よりも一般的に行われ、より重要な機能を果たしていることから、より包括的な情報提供義務が課されることとなった（前文24）¹⁵⁴。また、本指令は、当該枠契約に関して、利

150 European Commission [2003] p. 26.

151 European Commission Staff Working Document [2005] p. 56.

152 枠契約とは、将来における個々のまたは継続的な決済取引の実行を規律する契約であって、口座開設のための義務および条件もその内容として含みうる（4条12項）。枠契約による取引としては、例えば、カード利用契約や口座引落契約に基づき繰り返し行われる決済取引がある。Margerit [2007] p. 73.

153 具体的には、1回限りの決済取引における情報提供義務は以下のような内容となっている。決済サービス業者には、利用者にとって容易に閲覧可能な方法により、わかりやすい表現を用いて明確で一貫性のあるかたち（利用者の求めがない場合、必ずしも書面または記録を保存可能な方法による必要はなく、例えば店舗窓口における口頭の情報提供でもよい）で情報を提供する義務が課せられる（36条1項）。そのうえで、支払人の決済サービス業者が、決済取引を支払人が依頼する前に提供すべき情報として、利用者が提供すべき口座番号等の識別情報、決済取引の実行に要する期間、手数料等が規定されており（37条）、決済指図受領後に提供すべき情報として、決済取引の内容を特定可能とする照会番号等、決済取引金額、手数料金額、決済指図の受領日等が規定されている（38条）。また、受取人の決済サービス業者が決済取引実行後に受取人に対して提供すべき情報として、決済取引の内容を特定可能とする照会番号等、決済取引金額、手数料金額、資金入金の日付等が定められている（39条）。

154 具体的には、枠契約に基づく決済取引における情報提供義務は以下のような内容となっている。まず、決済サービス業者は、枠契約の締結前に、書面または記録を保存可能な方法によって、①決済サービス業者自身の情報（名称、本店住所等）、②サービスの利用に関する情報（提供されるサービスの主たる特徴、決済取引実行の権限付与の方法、決済指図の受領時点・受付締切時限、決済取引の実行に要する期間等）、③手数料、金利等に関する情報、④各種連絡に関する情報（方法、頻度、言語等）、⑤決済手段の不正利用から利用者を保護するための手段や是正措置に関する情報、⑥枠契約の変更・終了に関する情報、⑦救済手続に関する情報を提供しなければならない（41条1項、42条）。こうした情報は、1回限りの決済取引のものと同様、利用者にとってわかりやすい表現を用いて明確で一貫性のあるかたちで提供すべきとされている（41条1項）。また、サービスの利用者は、契約期間中いつでも決済サービス業者に対して、契約条件等に関する情報提供を請求により直ちに受領する権利を有する（43条）。

支払人の決済サービス業者は、枠契約のもとで実行される個々の決済取引についても、決済取引の実行前に、支払人の求めに応じて、決済取引実行に要する期間や手数料等の情報を提供しなければならない（46条）。口座から決済資金を引き落とした後または決済指図を受領した後は、各決済取引の内容を特定可能とする照会番号等、決済取引金額、手数料金額、資金引落の日付等の情報を提供しなければならない（47条）。また、受取人の決済サービス業者も、決済取引の実行後には、47条と同様の情報を受取人に提供しなければならない（48条）。

ユーザー保護の観点から特に重要な要素となる契約の変更および終了についても規定を設けている。すなわち、決済サービス業者は原則として、変更される契約条件の適用開始の2ヵ月より前に変更内容を利用者に提示しなければならないことや、解約告知期間について事前の合意がない限り利用者はいつでも契約を終了させることができること、合意によっても解約告知期間は1ヵ月を超えてはならないこと、契約期間が12ヵ月を超える契約や期間の定めのない契約は12ヵ月経過後の解約に手数料を課してはならないこと等が規定されている(44、45条)。以上の解約告知期間等に関する規定は、業者変更を希望する利用者による切替えを容易とし(スイッチング・コストの削減)、業者間の競争を促進する効果を期待したものとされる(前文29)。

なお、決済サービスの利用者が「消費者」以外の者である場合は、当該利用者と決済サービス業者は当事者間の合意により別の定めによることができる(30条1項)ほか、一定の条件を満たす低額の決済取引¹⁵⁵については、低コストで迅速な決済サービスの提供を可能とすべきとの考えから、情報提供義務が一部軽減されている(34条1項)。

(4) 無権限取引における決済サービス業者と利用者との間の損失分担ルール

EUにおいても、カードによる決済やインターネット・バンキング等による決済の重要性が増すと同時に、こうした決済において決済手段が不正に使われること等による無権限取引の問題が深刻化している。決済サービス指令では、詐欺の防止を図るとともに、高水準の消費者保護の達成と市場全体の効率性・安全性の確保の双方を実現するという観点から¹⁵⁶、無権限取引における決済サービス業者と利用者との間の損失分担ルールについて体系立った規定が置かれている。従来、無権限取引については、電子的決済手段の発行者と利用者との関係を規定した1997年の電子決済勧告においても規定されていた。電子決済勧告は無権限取引の際の損失分担ルールの確固とした土台を提供するものと考えられていたことから¹⁵⁷、決済サービス指令は、電子決済勧告の規定内容を基本的に継承する一方、適用対象については、同勧告が対象としていた電子的決済手段により決済指図が出される決済取引のみならず、それ以外の幅広い決済取引を対象としている。また、本指令は、各種の決済手段の特性に応じて異なる規定を設けることはせず、本指令の適用対象となる全ての決済手段について一律のルールを定めている¹⁵⁸。

155 前掲注 89 参照。

156 European Commission [2003] p. 53.

157 European Commission [2003] p. 53.

158 この点については、決済サービス指令の制定過程における市中協議において、銀行業界から、銀行にとっては決済手段によって無権限取引の防止のためにとりうる措置やそれに伴うコスト等が異なることから、決済手段の種類ごとに、その特性に応じた規定を設けるべきであるとの反対意見が寄せられた。EPC [2004] p. 30. しかしながら、利用者 と 決済サービス業者の双方にとってのわかりやすさ等が重視され、当初のアプローチが維持された。European Commission Staff Working Document [2005] p. 101.

決済サービス指令では、無権限取引が生じた場合には、支払人の決済サービス業者は、原則として支払人に決済取引金額を直ちに返還しなければならないとされている（60条1項）¹⁵⁹。また、無権限であったか否かの証明責任は業者の側に課されている（59条1項）^{160, 161}。

ただし、無権限取引の発生リスクを軽減し、無権限取引による被害拡大を防止する狙いから、決済手段の盗難や紛失、システムへの不正侵入や偽造等の不正利用（misappropriation）の発生の事実を速やかに決済サービス業者に通知するインセンティブを支払人に付与するため（前文32）、無権限取引が同通知の前と後のいずれに行われたかによって、支払人の損失負担のあり方に差異を設けている（61条）¹⁶²。まず、支払人は、盗難や紛失、システムへの不正侵入や偽造等の不正利用が発生した旨の通知後に行われた無権限取引から生じた損失を負担しないものとされている（同条4項）。一方、無権限取引が当該通知前に行われた場合、当該無権限取引が、①決済手段の盗難または紛失によるものであったときには、支払人は150ユーロを上限

159 第60条 無権限取引についての決済サービス業者の責任

1 項 加盟国は、無権限取引が発生した場合には、支払人の決済サービス業者が当該無権限取引の金額を支払人に直ちに返還すること、また、無権限取引が口座からの引落により行われた場合には、引落が行われた口座を当該無権限取引がなければ存在した原状に復するように義務付ける。但し、本条は58条の規定を何ら制約しない。

2 項 追加的な金銭補償は、支払人とその決済サービス業者との間で締結される契約に適用される法に従って決定することができる。

160 第59条 決済取引の権限認証および実行に係る証拠

1 項 加盟国は、支払人が、実行された決済取引に権限付与したことを否定し、または決済取引が正確に実行されなかったことを主張した場合には、決済サービス業者は、当該決済取引が認証され、正確に記録され、口座に入金され、かつ技術的な故障その他の欠陥の影響を受けていないことを証明する責任を負うことを求める。

2 項 支払人が、実行された決済取引に権限付与したことを否定した場合には、決済手段が利用された旨の決済サービス業者の記録は、当然には、当該決済取引に対して支払人が権限付与したこと、または支払人が詐欺的に行動したこともしくは故意もしくは重過失により56条が定める義務の履行を怠ったことを証明するものとはならない。

161 消費者の証明責任を加重し、決済サービス業者の証明責任を軽減するような決済手段の利用契約の条項は無効とされるべきとされている（前文33）。

162 第61条 無権限取引についての支払人の責任

1 項 60条の規定にかかわらず、無権限取引が紛失もしくは盗難された決済手段の利用によって生じた場合、または、無権限取引が決済手段の不正利用によって生じ、かつ支払人が暗証番号等の本人確認手段（personalised security features）を安全に保管することを怠っていた場合には、支払人は150ユーロを上限として、無権限取引に関する損失を負担しなければならない。

2 項 支払人が、詐欺により、または故意もしくは重過失により56条に定める義務の履行を怠ることにより、損失が発生させた場合には、1項に定める上限金額は適用されない。

3 項 支払人が詐欺的に行動した場合ではなく、かつ56条の義務の不履行が故意によるものではない場合には、各EU加盟国は、当該決済手段のための暗証番号等の本人確認手段の性質ならびに決済手段の紛失、盗難および不正利用時の状況等を勘案し、1、2項に定める支払人の責任を軽減することができる。

4 項 支払人は、詐欺的に行動した場合を除き、56条1項(b)に従った通知を行った後に生じた、決済手段の紛失、盗難または不正利用によるいかなる金銭的負担を負わない。

5 項 決済サービス業者が、決済手段の紛失、盗難または不正利用の通知のための手段を57条(c)が求めるかたちで常時提供していないときには、支払人が詐欺的に行動した場合を除き、支払人は当該決済手段の利用から生じる金銭的負担を負わない。

として損失を負担するものとされ、②システムへの不法侵入や偽造等の決済手段の不正利用により行われ、かつ支払人が暗証番号等の本人確認手段を安全に保管することを怠っていたときには、支払人は150ユーロを上限として損失を負担するものとされている(61条1項)。加えて、③支払人は、決済手段の利用上の義務を負うものとされ(56条)¹⁶³、これを故意あるいは重過失により履行しなかった場合には150ユーロの上限金額が適用されないとするルールが定められており(61条2項)、これも無権限取引防止に向けた利用者へのインセンティブ付けとなっている¹⁶⁴。なお、支払人の詐欺的行為があった場合には、支払人は上記の保護を一切受けられず、無権限取引に係る全ての損失を負担するものとされている(61条2~4項)¹⁶⁵。

以上のとおり、盗難等の発生の通知の前後で支払人の損失負担のあり方が異なっている一方、決済サービス業者には、支払人による速やかな通知を可能とする適切な手段を常時提供する義務が課されており(57条1項(c))¹⁶⁶、適切な通知手段が提供されていないときには、支払人に詐欺的行為のある場合を除き、支払人は損失を負担しないものとされている(61条5項)。

163 第56条 決済手段に係る決済サービス利用者の義務

1項 決済手段を利用する権限を持つ決済サービス利用者は、以下の義務を負う。

- (a) 決済手段の発行および利用を規律する条件に従って決済手段を利用すること。
- (b) 決済手段の紛失、盗難、不正利用または無権限利用に気付いたときは著しい遅滞なく、決済サービス業者または同業者が定める者に通知すること。

2項 1項(a)の目的のため、決済サービス利用者は、特に決済手段を受領したときは速やかに、暗証番号等の本人確認手段を安全に保管するために合理的な全ての手段を講じなければならない。

164 なお、無権限取引の際に支払人が負うべき責任について、EU加盟国は、支払人の詐欺または故意の場合を除き、暗証番号等の本人確認手段の性質や盗難等の発生時の状況を考慮して、決済サービス指令が規定する責任よりも軽減した内容とすることができる(61条3項)。例えば、イギリスでは、本指令61条1項が定めるような場合(前掲注162参照)において、現状、本指令が定める150ユーロよりも低額の50ポンドを支払人が負担すべき上限金額としており、財務省法案では、本指令後も現行の利用者保護の水準を維持する方向性が示されている(同法案64条)。

165 なお、わが国においては、無権限取引から生じた損失の分担に関して、決済手段全般について包括的に規律する特別法は存在しないが、「偽造・盗難カード等」を用いたATM等からの無権限取引に関して、銀行等と利用者(預貯金者)との間の損失分担を規定する法律として、「偽造カード等及び盗難カード等を用いて行われる不正な機械式預貯金払戻し等からの預貯金者の保護等に関する法律」(平成18年8月10日法律第94号)がある。

166 第57条 決済手段に係る決済サービス業者の義務

1項 決済手段を発行する決済サービス業者は、以下の義務を負う。

- (a) 決済手段を利用する権限を有する決済サービス利用者以外の者が、当該決済手段の暗証番号等の本人確認手段にアクセスできないよう確保すること。但し、56条にある決済サービス利用者の義務を何ら制限しない。
- (b) 決済サービス利用者に既に与えられている決済手段を交換する場合を除き、依頼に基づくことなく決済手段を送付しないこと。
- (c) 決済サービス利用者が、56条1項(b)により通知を行い、または、55条4項による[不正防止等のセキュリティ上の理由により行われる決済指図実行の]一時停止の解除を求めることを可能とする適切な手段が常時利用できるよう確保すること。決済サービス業者は、通知後18ヵ月間、利用者がそのような通知を行ったことを証明できる手段を、利用者の求めに応じて提供しなければならない。
- (d) 56条1項(b)による通知がなされたときには、当該決済手段の全ての利用を停止すること。

2項 決済サービス業者は、支払人への決済手段の送付または決済手段の暗証番号等の本人確認手段の送付におけるリスクを負う。

また、支払人が損失補填を受けるためには、無権限取引の通知は、その事実を知ったときから著しい遅滞なく、かつ当該口座引落の日付から13ヵ月以内に行われなければならないものとされている(58条)。一方、決済サービス業者には、支払人がそうした通知を行ったことを後日証明する際の証拠となりうるデータを十分な期間保管し、支払人の求めに応じて提供することが義務付けられている(57条1項(c))。

以上のように、決済サービス指令は、無権限取引の未然防止や被害拡大防止、被害発生時の紛争処理の円滑化のために、支払人、決済サービス業者のいずれがより容易に効果的な対応策をとりうるかという観点から、おのおのに重層的なかたちで義務を割り当て、義務履行の態様に応じて損失を負担させることを通じて、適切なインセンティブ付与の仕組みを構築しているとみることができよう。

(5) 決済取引の実行に要する期間の短縮

これまでEUでは、クロスボーダー振込指令において、EU域内クロスボーダーの口座振込に要する期間の短縮のためのルールが規定されていた。すなわち、仕向銀行(支払人側の銀行)には、当事者間で別の合意をした場合を除き、支払人から決済指図を受領した日の翌日から5営業日以内に被仕向銀行(受取人側の銀行)の口座に入金記帳がなされることが求められ(クロスボーダー振込指令6条1項)、また、被仕向銀行は、当該入金を受けた日の翌営業日までに被仕向銀行にある受取人の口座に入金記帳しなければならないとされていた(同6条2項)。

決済サービス指令では、決済取引の実行に要する期間(例えば、支払人の決済サービス業者が支払人から決済指図を受領してから受取人口座に資金が入金されるまでの期間)についての規定が設けられ、クロスボーダー振込指令が既に対象としていた口座振込については、その実行に要する期間が大幅に短縮されている。また、本指令は、クロスボーダー振込指令の適用対象外であった口座引落、クレジットカードやデビットカードによる決済を適用対象に加えて、適用範囲を決済取引一般に拡大している。

まず、口座振込等の「支払人の指図による決済取引」について、決済サービス指令は、支払人の決済サービス業者に対して、決済指図を支払人から受領した日の翌営業日までに受取人の決済サービス業者自らが利用する口座に入金資金相当額を入金記帳すべきことを求めている(64条1項、69条1項)^{167, 168}。また、受取人の決

167 第64条 決済指図の受領

- 1 項 加盟国は、決済指図の受領時点を、支払人により直接的に送られた、または受取人によりもしくは受取人を介して間接的に送られた決済指図が、支払人の決済サービス業者により受領された時点とすることを義務付ける。当該時点が、支払人の決済サービス業者の営業日ではない場合には、当該決済指図はその翌営業日に受領されたものとみなす。決済サービス業者は、営業終了時間に近い時間帯に決済指図の受付締切時限(cut-off time)を設定し、それを過ぎて受領された決済指図はその翌営業日に受領されたものとみなすことができる。
- 2 項 決済指図を起動する決済サービスの利用者とその決済サービス業者が合意により、ある特定の日もしくは一定期間の終了日、または支払人が資金を支払人の決済サービス業者の処分に委ねた日

決済サービス業者は、自らの口座に入金資金相当額が入金記帳された日より遅い日付を受取人口座への入金記帳日付としてはならないこと、自らの口座への入金資金相当額の入金記帳があったときには直ちに受取人が当該資金を利用できるようにすべきこととされている（69条2項、73条1項）^{169、170}。

次に、本指令により新たに適用対象となった口座引落等の「受取人の指図による決済取引」については、支払人の決済サービス業者は、受取人の決済サービス業者を介して決済指図を受領し、それに基づいて受取人の決済サービス業者に入金資金相当額を受け渡すことになる。このような決済取引について、本指令は、「受取人の決済サービス業者が受取人から決済指図を受領してから支払人の決済サービス業者へ同指図を伝達するまでの期間」については、受取人と受取人の決済サービス業者の合意によるとしつつ（69条3項）、それに続く「支払人の決済サービス業者が同指図を受領してから受取人口座に資金が入金されるまでの期間」については、「支払人の指図による決済取引」と同様のルール¹⁷¹とする（64条1項、69条1、2項、73条1項）。

欧州委員会は、決済取引の実行に要する期間に関するルールを定めた理由として、国内の決済取引について決済サービス指令が求める期間よりも短い期間での実行を決済サービス業者に求めている EU 加盟国も現に存在することを指摘し、他の EU 加盟国の決済サービス業者にも同様の期間を求めることは十分可能であるとしてい

に、当該決済指図の実行を開始することとした場合には、当該合意による日を 69 条における決済指図の受領時点とみなす。当該合意による日が決済サービス業者の営業日ではない場合には、当該決済指図はその翌営業日に受領されたものとみなす。

168 第 69 条 口座への入金

- 1 項 加盟国は、支払人の決済サービス業者に対して、64 条に定めるところによる決済指図の受領の後、遅くとも翌営業日終了時点までに、当該決済取引金額が受取人の決済サービス業者の口座に確実に入金記帳されるよう求める。2012 年 1 月 1 日以前は、支払人およびその決済サービス業者は、合意により 3 営業日以内とすることができる。書面により起動された決済取引については、これらの期間をそれぞれ 1 日延長することができる。
- 2 項 加盟国は、受取人の決済サービス業者が、資金を受領した後、73 条に定めるところにより、当該決済取引金額を入金記帳処理し、受取人が利用可能な資金とすることを求める。
- 3 項 加盟国は、受取人の決済サービス業者が、受取人の起動による決済指図を、受取人と当該決済サービス業者との間で合意された期間内（口座引落については、合意された期日における決済を可能とする期間内）に、支払人の決済サービス業者に伝達することを求める。

169 第 73 条 入金記帳日付と資金の利用可能性

- 1 項 加盟国は、受取人の口座への入金記帳の日付が受取人の決済サービス業者の口座に当該決済取引の金額が入金記帳された営業日を越えないことを義務付ける。受取人の決済サービス業者は、自らの口座に当該決済取引の金額が入金されたときは、直ちに同金額を受取人が利用可能な資金とすることを義務付ける。
- 2 項 加盟国は、支払人の口座からの引落記帳の日付が、当該決済取引の金額が引き落とされた時点よりも後の時点となることを義務付ける。

170 支払人の決済サービス業者が決済指図を受領した後の決済取引の実行に要する期間については、「消費者」以外の者に対して、決済サービス指令の定めと異なる合意を行うことを許容する規定には含まれていない（前掲注 96 およびそれに対応する本文参照）。EU 域内共通の効率的なインフラを整備する観点からは、大量の決済取引を行う企業等も含めて実行に要する期間の共通の上限を定めることが望ましいと考えられるが、本指令はこうした考え方と整合的なものとなっているといえよう。

171 「支払人の指図による決済取引」の実行に要する期間に関するルールについては、前掲注 167 および 169 に対応する本文参照。

る¹⁷²。また、欧州委員会は、SEPAのもとで導入・普及に向けた取組みが進められている、欧州共通ルールに準拠した新たな決済サービス¹⁷³が、加盟国ごとに独自の国内ルールのもとで提供されてきた従来の決済サービスよりも劣る内容となれば、利用者が新たな決済サービスを利用するインセンティブが削がれ、SEPAが目指す市場主導による新たな決済サービスへの切替えが困難となると主張した。そして、こうした法的裏付けのあるルールを設けることにより、決済取引の迅速な実行という面でも新たな決済サービスが従来のサービス以上のものになるよう促すことは、SEPAの成功、ひいてはEU域内市場の統合の実現のためにも必要であるとしている¹⁷⁴。

決済取引の実行に要する期間の短縮に関しても、市中協議や指令制定過程で多くの議論があったところである。特に、銀行業界からは、EU指令により決済取引の実行に要する期間をEU全体で一律に規定する必要性に疑問が呈せられ、業界の自主規制に委ねるべきとする意見が数多く寄せられた¹⁷⁵。しかし、欧州委員会は、決済取引の実行に要する期間に関する規定を決済サービス指令案に盛り込む考えを維持し、許容される期間も1営業日とした。そのうえで、市中意見にも配慮した移行措置として2010年1月1日までは当事者間で3営業日を超えない期間につき合意することを認める内容の規定を本指令案において提示した。その後の指令の制定過程では、許容される期間の具体的な日数を巡って争われ、欧州議会では同期間を2営業日とする修正提案がなされたが、最終的には、欧州閣僚理事会での審議を経て、決済取引の実行に要する期間を当初案のままの1営業日とする一方、上記移行措置を2012年1月1日まで2年間延長するという内容で妥結された^{176, 177}。

(6) 決済取引が実行されない場合や決済取引の実行に瑕疵がある場合における決済サービス業者の責任

イ. マネーバック・ギャランティ

決済サービス指令は、決済サービス業者にいわゆるマネーバック・ギャランティ(money-back guarantee、資金返還保証)¹⁷⁸を課す規定を置いている。これらの規定

172 European Commission [2007] の質問 26 に対する回答参照。

173 前掲注 45 および 46 に対応する本文参照。

174 European Commission [2007] の質問 26 に対する回答参照。

175 例えば、EPC [2004] p. 36 参照。

176 Bowles [2007].

177 書面により起動される決済取引は、実務負担への配慮から、決済取引の実行に要する期間の上限が1日追加されることがあわせて規定された。すなわち、2012年1月1日までは4営業日を超えない期間につき当事者間で合意することが認められ、それ以降は2営業日以内の決済取引の実行が義務付けられることになる(69条1項)。

178 マネーバック・ギャランティは、1989年に採択された米国統一商事法典(UCC: Uniform Commercial Code)第4A編において導入されたほか、1992年に国連国際商取引委員会(UNCITRAL: United Nations Commission on International Trade Law)が策定した国際振込モデル法(Model Law on International Credit Transfer)にも取り込まれた。岩原[2003]45頁は、米国UCC第4A編のマネーバック・ギャランティについて、「振込依頼人の支払指図に指定された受取人のために被仕向銀行が支払指図を承諾することに

は、決済サービスの利用者が指示した受取人に資金が届かなかった場合等において、決済サービス業者の無過失責任を広く認めることにより、利用者保護の向上を図るものである。本指令以前にも、クロスボーダー振込指令上にマネーバック・ギャランティに係る規定が存在していたが、同指令は、マネーバック・ギャランティに基づき返還すべき金額の上限を 12,500 ユーロとしていたほか、適用対象も EU 域内のクロスボーダーの口座振込に限定していた（クロスボーダー振込指令 8 条）¹⁷⁹。決済サービス指令は、資金返還金額の上限を取り払ったほか、国内決済取引や他の決済取引（例えば口座引落やカードによる決済）も適用対象に加えるなど、マネーバック・ギャランティによる保護の範囲を拡大している¹⁸⁰。

決済サービス指令の具体的な規定内容を見ると、まず、口座振込のように決済取引が支払人の起動により行われる場合、支払人の決済サービス業者は、原則として、支払人に対して当該決済取引を実行することについての責任を負い、決済取引が実行されない場合や決済取引の実行に瑕疵がある場合¹⁸¹には支払人に対して遅滞なく当該資金（および利息や諸費用を加えた金額）を返還しなければならないとしている（75 条 1 項）。もっとも、支払人の決済サービス業者に抗弁の手段が全く与えられていないわけではなく、支払人の決済サービス業者は、不可抗力の主張が可能であるほか（78 条）¹⁸²、受取人の決済サービス業者が資金を既に受領していることを証明できる場合には責任を免れ、その場合には受取人の決済サービス業者が受取人に対して決済取引を決済指図のとおりに行うことについての責任を負うこととされている¹⁸³。また、決済取引が決済指図のとおりに行われていないことについての通知が著しく遅延してなされた場合（58 条）や、支払人が指示した IBAN や BIC 等の受取人の口座情報等の個人識別情報（unique identifier）が不正確であった場合（74 条）についても決済サービス業者は責任を免れる¹⁸⁴。このほか、決済取引が実行

より、受取人の被仕向銀行に対する振込金支払請求権が成立しなかったときは、各受信銀行は、自分に対する送信人に対し振込金及び自らが振込金を受け取った日から返還する日までの利息を返還する義務を負う、というルール」と説明する。

179 ただし、国内口座振込をも対象とするドイツ振込法の例につき前掲注 25 参照。

180 もっとも、支払人が「消費者」以外の場合には、これと異なる合意をすることが可能であることにつき、前掲注 96 およびそれに対応する本文参照。

181 決済取引の実行に瑕疵がある場合としては、受取人口座に入金された金額が決済指図にある金額に満たない場合等がある。

182 決済サービス指令 78 条は、「不可抗力を援用する当事者の管理可能な範囲を超えた、変則的かつ予見不能な状況であって、それに起因する事態があらゆる努力を尽くしても不可避であった場合、または決済サービス業者が各 EU 加盟国法もしくは共同体法上の他の法的義務に拘束されていた場合」とする。なお、電子決済勧告では、決済取引が完全に実行されない場合、それが不可抗力によるものであっても業者側が責任を負うのに対し（同勧告 8 条）、クロスボーダー振込指令では、業者が不可抗力の存在を証明すれば、同指令が定める義務を免れるとされていた（同指令 9 条）。Bollen [2007a] pp. 461, 465 参照。

183 この場合、受取人の決済サービス業者は、直ちに当該資金を受取人が利用できるようにしなければならない（75 条 1 項）。

184 このことは、不正確な個人識別情報を指示した支払人にとって酷であるようにもみえる。もっとも、こうした点は、クロスボーダー決済規則や決済サービス指令が求めるような正確、迅速で安価な決済サービスを提供するうえで、IBAN 等の標準化を通じた事務処理の自動化が欠かせないといった EU 決済サービス市場が置かれた文脈も勘案する必要があるであろう。なお、支払人の決済サービス業者は、同規定により資金返還の責任を負わない場合であっても、当該資金を取り戻すための合理的な努力をすることが義務付けら

されないことや決済取引の実行に瑕疵があることの原因が当該決済取引に關与する他の決済サービス業者や通信業者等の仲介業者にある場合には、支払人に資金返還を行った支払人の決済サービス業者は、これらの者に求償することができる（77条1項）^{185, 186}。ただし、支払人の決済サービス業者はその責任の有無にかかわらず、当該決済取引を追跡調査し、その結果を支払人に通知するよう直ちに努めなければならない（75条1項）。

次に、口座引落のように決済取引が受取人の起動により行われる場合には、受取人の決済サービス業者は、支払人の決済サービス業者への決済指図の正確な伝達につき受取人に対し責任を負う（75条2項）。また、支払人の決済サービス業者から資金を受領した後、直ちに受取人口座に入金記帳し、受取人が入金資金を利用できるようにする責任を負う（同項）¹⁸⁷。

マネーバック・ギャランティに対しては、主として銀行業界からの反対が強く、市中協議の際には、「通信業者等も含め決済取引の連鎖に關与する全ての業者が決済指図を發出した業者の代理人として行動しているわけではないことにかんがみると、決済取引が完全に実行されない場合に決済サービス業者に無過失責任を課すことは、大陸法の過失責任主義からの逸脱となる」といった批判も聞かれた¹⁸⁸。しかしながら、①決済サービス業者の方が利用者よりも決済取引において生じるリスクを適切に評価することができること、②決済取引の連鎖に關与する他の決済サービス業者や通信業者等の仲介業者が原因である場合、決済サービス業者はそれらの者により容易に求償しうる立場にあると考えられること、および③手数料に反映すること等によりこうした責任を負うことから生じるコストを分散することができること等を理由に¹⁸⁹、マネーバック・ギャランティが盛り込まれることとなった。

れている（74条2項）。ただし、その場合、支払人の決済サービス業者は支払人に別途の手数料を求めることが許される（同項）。

185 第77条 求償権

1項 75条のもとでの決済サービス業者の責任が他の決済サービス業者または仲介業者に帰すべきものである場合には、当該決済サービス業者または仲介業者は、75条のもとで責任を負った決済サービス業者が負担した損失または支払った金額を補償しなければならない。

2項 追加的な金銭補償は、決済サービス業者間および（または）仲介業者との間で締結される契約に適用される法に従って決定することができる。

186 決済サービス指令は、決済サービス業者と利用者との関係を規律するものであって、資金決済のためのネットワークの運業者等を含めた決済プロセスを取り巻く業者間の関係を直接規律するものではない。しかしながら、決済取引に關与する決済サービス業者や仲介業者の間の信頼を確保するためには、帰責事由のない決済サービス業者が後日求償できるという法的確実性が重要であるとの考えから、こうした条項が設けられたとされる（前文47）。

187 受取人の決済サービス業者の責任によらずに決済取引が完全に実行されない場合には、支払人の決済サービス業者は支払人に対して遅滞なく当該資金を返還しなければならない（75条2項）。なお、その場合、受取人の決済サービス業者は、その責任の有無にかかわらず、当該決済取引を追跡調査し、その結果を受取人に通知するよう直ちに努めなければならない（同項）。

188 例えば、EPC [2004] p. 28、EAPB [2002] p. 10 参照。

189 European Commission Staff Working Document [2005] pp. 107–108.

口. 決済取引が実行されないことや決済取引の実行に瑕疵があることに起因して生じた結果損害の補償

決済サービス指令は、決済取引が実行されないことや決済取引の実行に瑕疵があることに起因して、支払人と受取人との間に存在する決済取引の原因となる法律関係等において生じた結果損害¹⁹⁰の補償について具体的なルールを規定していない。すなわち、本指令は、結果損害の補償も含め上記 4. (6) イ. でみたマネーバック・ギャランティに基づく責任を超える追加的な補償については、決済サービス業者と利用者との間で締結された契約に適用される各 EU 加盟国の国内法上の定めによるとするにとどめている (76 条)¹⁹¹。

結果損害の補償については、市中協議の過程において、本指令が具体的に規定することに対して慎重な意見が多く出された。こうした意見の内容をみると、まず本指令において結果損害の補償ルールを規定することの是非については、例えば、結果損害に係る論点は「決済取引」に限られるものではなく本指令が規律するのは必ずしも適切ではないこと、各 EU 加盟国の国内法のもとで裁判所が事例ごとに判断することでも対応可能であることが指摘された¹⁹²。また、結果損害の補償自体の是非については、決済サービス業者は個々の決済取引が行われている原因関係を多くの場合において把握しておらず、予測困難な将来の損害について責任を課すことは均衡を失していること、およびそうしたリスクはリスク・プレミアムとして最終的

190 例えば、口座振込の遅延を理由に受取人が契約を解除したため、支払人は同契約の内容よりも不利な条件で新たな契約を結ばざるをえなくなった場合に支払人に生じる不利益等が結果損害の問題として争われる。

191 結果損害に係る各 EU 加盟国の国内法上の定めについて、2003 年に欧州委員会・域内市場総局が行った調査への各 EU 加盟国当局の回答を纏めた資料 (European Commission Internal Market DG [2003b]) をみると、予見可能性や因果関係の存在等を条件として業者に結果損害の補償を求めるルールを有する国も存在する。ただし、これらの国の中には、実務上は、関連法規が許容する範囲内において取引約款等により結果損害を補償する責任が限定または排除されるのが一般的であるとした国もみられている。イギリス、フランス、ドイツそれぞれの当局の回答を纏めると以下のとおり。

イギリスでは、基本原則としては、当事者の一方が契約違反を犯した場合、その者は、契約当事者が合理的に想定しうるまたは現に想定した範囲内において、それに起因して生ずる全ての損害について責任を負うこととされている。もっとも、実務上、業者側は、こうした結果責任を排除または一定額に限定したり、逸失利益の排除等により補償する損害の種類を限定したりしている。European Commission Internal Market DG [2003b] p. 8.

フランスでは、契約法を規定するルールは、結果損害に対して制限的な立場をとっている。フランス民法 1151 条は、義務の履行に責任を負う当事者は、直接的な損害に限って責任を負うことを定めている。当事者間で結果損害の補償を合意することは可能であるが、実務では、結果損害の補償は排除される傾向にある。European Commission Internal Market DG [2003b] pp. 2-3.

ドイツでは、基本原則としては、決済取引が完全に実行されない場合に業者が負う義務は結果損害の補償も含むとされる。ただし、侵害した法律の保護法益を超えた損害は補償されず、補償範囲も直接的に因果関係がある損害に限られる。加えて、ドイツ民法 676c 条 1 項の規定により、12,500 ユーロを超える結果損害は、契約により排除することが認められており (ただし、業者側の故意・重過失による損害、利息の損害または業者がリスクを特に引き受けた場合の損害については、上記のような補償金額の限定は認められない)、実務でもそのように扱われている。European Commission Internal Market DG [2003b] pp. 3-4. なお、決済サービス指令の国内実施のための連邦法務省法案においても、こうした規定内容は維持されている (ドイツ民法改正案 675z 条)。

192 European Commission Internal Market DG [2002b] p. 31.

には利用者へ転嫁されること等が指摘された¹⁹³。本指令 76 条の追加的な補償についての規定は、こうした意見を踏まえたものとなっている¹⁹⁴。

5. おわりにかえて

本稿は、決済サービス指令の内容やその背景となる考え方を紹介した。本稿でみたとおり、決済サービス指令は、口座振込、口座引落、クレジットカードやデビットカードによる決済等のリテールの決済サービス全般を横断的に対象とし、これまでパッチワーク的にしか法的手当てがなされていなかったこれらのサービスについて、包括的な決済サービス法制を構築することを目指すものである。こうした目的から、決済サービス指令は、決済サービス機関の認可・監督の枠組み、決済サービス業者の情報提供義務、決済サービス業者と利用者との間の権利義務関係等の幅広い事項について規律している。

決済サービス指令には、このような全体の作りにもまして興味を引く個別の論点が多くみられる。その最も重要なものとして、決済サービス機関という新たな業者概念の創設が挙げられる。決済サービス指令は、決済サービス機関の業務に伴うリスクに見合った規制監督体制を整備することを重視している。決済サービス機関の業務に伴うリスクと比して規制が過小なものであれば利用者の保護が十分に実現されない可能性がある。一方、規制が過大なものであれば新規参入を促すことができなくなり、競争促進やイノベーションを通じた市場全体でのサービス向上がなされず、結局は利用者の便益が損なわれることにもなる。このため、両者の適切なバランスをいかにとるかが問題となる。一般論としては、短期的には対立するようにみえる複数の政策的目標を効果的に達成するためには、いくつかの手段を適切に組み合わせさせて全体として対応することが必要になるということであろう。ただ、適切なバランスと一口にいても、具体的な仕組みとして各論に落とし込むことは難しい。例えば、EU では、電子マネー指令により電子マネー機関に課された各種規制が市場参入の障壁となっているのではないかとの問題意識がある。同じように、決済サー

193 European Commission Internal Market DG [2002b] p. 31. 以上は、決済サービス業者が決済指図を受領した後、それに基づいて決済取引が実行されないといった局面での議論であるが、決済サービスのネットワークの障害により、例えば決済指図自体が決済サービス業者に送れないといった事態の結果生じた損害の分担ルールについても決済サービス指令の射程外とされている。この理由として、本指令のインパクト・アセスメントのための報告書では、社会経済のインフラを提供する他のサービスの提供者（例えば、通信業者や電力会社）はこのような責任を負っていないこと、代替可能な決済方法が存在する中で特定の決済サービスを提供する業者に無制限の責任を課すことは肯定しがたいこと、および代替となる決済方法がなかったことの証明や損害額の算出は難しく、EU 指令等において一般的な規定を予め設けることは困難であること等が指摘されている。European Commission Staff Working Document [2005] p. 86.

194 なお、米国 UCC 第 4A 編や UNCITRAL 国際振込モデル法では、マネーバック・ギャランティを導入する代わりとして結果損害の補償を原則排除する規定が導入されたとされる一方、EU においては、クロスボーダー振込指令と同様の規定が置かれることなく、結果損害の扱いは各 EU 加盟国における一般私法上の規律に委ねられたため、結果損害の賠償請求権は必ずしも排除されなかったとされる。岩原 [2003] 391 頁。決済サービス指令はクロスボーダー振込指令のこうしたスタンスを継承するものといえる。

ビス指令の制定過程においても、決済サービス機関の業務に伴うリスクがどの程度のものであり、どの程度の規制を課すべきであるかという点を巡って活発な議論がなされた。本稿でみたとおり、決済サービス機関の自己資本規制等のいくつかの重要な項目において、リスクに見合った規制監督体制を実現する観点からの配慮がなされているとの評価が可能であろう。今後は、こうした工夫によって、決済サービス指令が期待通りに業者間の競争を活性化させ、ひいては決済サービスの向上を実現することができるか、注目される。また、各 EU 加盟国・所管当局に認められた決済サービス機関の規制監督上の各種選択肢は、各 EU 加盟国の状況に応じたきめ細く柔軟な対応を可能としているが、その結果、各 EU 加盟国間の監督実務の差異を残存させる可能性も孕んでいる。その意味からは、各 EU 加盟国による決済サービス指令実施のための国内法の具体的な規定振りや、各所管当局間の監督実務の整合性を維持向上するための取組みも重要なポイントとなるものと思われる。

以上のほかに興味深い点としては、決済サービスの利用者が「消費者」であるか否かをメルクマールに、決済サービス業者による利用者への情報提供義務や決済サービス業者と利用者との間の権利義務関係について、当事者間で決済サービス指令が定める内容と異なる合意を行うことの可否を定めている点が挙げられる。また、無権限取引における決済サービス業者と利用者との間の損失分担ルールを規定するに当たって無権限取引の被害者となった利用者の保護を図ると同時に、決済サービス業者と利用者の双方に無権限取引の未然防止、被害拡大防止、被害発生時の処理円滑化のための適切なインセンティブを与えることで無権限取引に係るコストを全体として減らすことを重視していることも興味深い。さらに、決済サービス業者間の平等な競争条件の確保のために、リテール決済サービス提供のための業者間の資金決済システムへの公平なアクセスの確保を求めている点や、決済サービス業者による利用者への情報提供義務について、1 回限りの決済取引と継続的な決済取引とを区別することにより、利用者への十分な情報提供を確保しつつ、過剰な情報提供がかえって利用者の判断の妨げとなるという弊害の防止や業者側のコンプライアンスコストの最小化にも配慮している点等も注目される。

(参考) 決済サービス指令条文一覧

前文 1～63

第1編 規律事項、適用範囲および定義 (SUBJECT MATTER, SCOPE AND DEFINITIONS)

- 第1条 規律事項 (subject matter)
- 第2条 適用範囲 (scope)
- 第3条 適用対象外 (negative scope)
- 第4条 定義 (definitions)

第2編 決済サービス業者 (PAYMENT SERVICES PROVIDERS)

第1章 決済サービス機関 (payment institutions)

第1節 総則 (general rules)

- 第5条 認可申請 (applications for authorisation)
- 第6条 当初資本金 (initial capital)
- 第7条 自己資本 (own funds)
- 第8条 自己資本の計算 (calculation of own funds)
- 第9条 [利用者等から預かった] 資金を保護するための義務 (safeguarding requirements)
- 第10条 認可の付与 (granting of authorisation)
- 第11条 決定の伝達 (communication of the decision)
- 第12条 認可の撤回 (withdrawal of authorisation)
- 第13条 登録 (registration)
- 第14条 認可の維持 (maintenance of authorisation)
- 第15条 会計および法定監査 (accounting and statutory audit)
- 第16条 業務 (activities)

第2節 その他の義務 (other requirements)

- 第17条 代理人、支店または業務委託先の利用 (use of agents, branches or entities to which activities are outsourced)
- 第18条 [使用者] 責任 (liability)
- 第19条 記録の保存 (record-keeping)

第3節 所管当局および監督 (competent authorities and supervision)

- 第20条 所管当局の指定 (designation of competent authorities)
- 第21条 監督 (supervision)
- 第22条 守秘義務 (professional secrecy)
- 第23条 [所管当局の決定に対する] 法廷への異議申立の権利 (right to apply to the courts)
- 第24条 [所管当局間の] 情報交換 (exchange of information)

第 25 条 [他の加盟国における] 開業の権利およびサービス提供の自由の行使 (exercise of the right of establishment and freedom to provide services)

第 4 節 適用免除 (waiver)

第 26 条 条件 (conditions)

第 27 条 [適用免除についての欧州委員会への] 通知および情報提供 (notification and information)

第 2 章 通則 (common provisions)

第 28 条 資金決済システムへのアクセス (access to payment systems)

第 29 条 決済サービス業者以外の者による決済サービス提供の禁止 (prohibition for persons other than payment service providers to provide payment services)

第 3 編 決済サービスの取引条件の透明性および情報提供義務 (TRANSPARENCY OF CONDITIONS AND INFORMATION REQUIREMENTS FOR PAYMENT SERVICES)

第 1 章 総則 (general rules)

第 30 条 適用範囲 (scope)

第 31 条 共同体法上の他の規定 (other provisions in Community legislation)

第 32 条 情報提供への課金 (charges for information)

第 33 条 情報提供義務に係る証明責任 (burden of proof on information requirements)

第 34 条 低額の決済手段および電子マネーに係る情報提供義務の例外規定 (derogation from information requirements for low-value payment instruments and electronic money)

第 2 章 1 回限りの決済取引 (single payment transactions)

第 35 条 適用範囲 (scope)

第 36 条 事前の一般的な情報提供 (prior general information)

第 37 条 [提供されるべき] 情報および取引条件 (information and conditions)

第 38 条 決済指図受領後の支払人への情報提供 (information for the payer after receipt of the payment order)

第 39 条 [決済取引] 実行後の受取人への情報提供 (information for the payee after execution)

第 3 章 枠契約 (framework contracts)

第 40 条 適用範囲 (scope)

第 41 条 事前の一般的な情報提供 (prior general information)

第 42 条 [提供されるべき] 情報および取引条件 (information and conditions)

第 43 条 [提供されるべき] 情報および枠契約上の取引条件の閲覧可能性 (accessibility of information and conditions of the framework contract)

第 44 条 枠契約上の取引条件の変更 (changes in conditions of the framework contract)

第 45 条 契約の終了 (termination)

第 46 条 [枠契約のもとでの] 個別の決済取引の実行前の情報提供 (information before execution of individual payment transactions)

第 47 条 支払人への個別の決済取引に係る情報提供 (information for the payer on individual payment transactions)

第 48 条 受取人への個別の決済取引に係る情報提供 (information for the payee on individual payment transactions)

第 4 章 通則 (common provisions)

第 49 条 通貨および両替 (currency and currency conversion)

第 50 条 追加手数料または割引に係る情報提供 (information on additional charges or reductions)

第 4 編 決済サービスの提供および利用に係る権利義務 (RIGHTS AND OBLIGATIONS IN RELATION TO THE PROVISION AND USE OF PAYMENT SERVICES)

第 1 章 通則 (common provisions)

第 51 条 適用範囲 (scope)

第 52 条 賦課可能な手数料 (charges applicable)

第 53 条 低額の決済手段および電子マネーに係る例外規定 (derogation for low value payment instruments and electronic money)

第 2 章 決済取引の権限付与 (authorisation of payment transactions)

第 54 条 同意および同意の撤回 (consent and withdrawal of consent)

第 55 条 決済手段の利用制限 (limits of the use of the payment instrument)

第 56 条 決済手段 [の利用] に係る決済サービス利用者の義務 (obligations of the payment service user in relation to payment instruments)

第 57 条 決済手段 [の提供] に係る決済サービス業者の義務 (obligations of the payment services provider in relation to payment instruments)

第 58 条 無権限取引または瑕疵ある決済取引の通知 (notification of unauthorised or incorrectly executed payment transactions)

第 59 条 決済取引の権限認証および実行に係る証拠 (evidence on authentication and execution of payment transactions)

第 60 条 無権限取引についての決済サービス業者の責任 (payment service provider's liability for unauthorised payment transactions)

第 61 条 無権限取引についての支払人の責任 (payer's liability for unauthorised payment transactions)

第 62 条 受取人起動の決済取引の資金返還 (refunds for payment transactions initiated by or through a payee)

第 63 条 受取人起動の決済取引の資金返還の請求 (requests for refunds for payment transactions initiated by or through a payee)

第 3 章 決済取引の実行 (execution of payment transactions)

第 1 節 決済指図および支払金額 (payment orders and amounts transferred)

第 64 条 決済指図の受領 (receipt of payment orders)

第 65 条 決済指図の拒絶 (refusal of payment orders)

第 66 条 決済指図の撤回不能 (irrevocability of a payment order)

第 67 条 支払金額および受取金額 (amounts transferred and amounts received)

第 2 節 実行に要する期間および入金記帳日付 (execution time and value date)

第 68 条 適用範囲 (scope)

第 69 条 口座への入金 (payment transactions to a payment account)

第 70 条 決済サービス業者における受取人口座の不存在 (absence of payee's payment account with the payment service provider)

第 71 条 口座への現金による入金 (cash placed on a payment account)

第 72 条 国内の決済取引 (national payment transactions)

第 73 条 入金記帳日付と資金の利用可能性 (value date and availability of funds)

第 3 節 責任 (liability)

第 74 条 不正確な個人識別情報 (incorrect unique identifiers)

第 75 条 [決済取引の] 不実行または瑕疵ある実行 (non-execution or defective execution)

第 76 条 追加的な金銭補償 (additional financial compensation)

第 77 条 求償権 (right of recourse)

第 78 条 免責 (no liability)

第 4 章 データ保護 (data protection)

第 79 条 データ保護 (data protection)

第 5 章 紛争解決のための法廷外の申立手続および救済手続 (out-of-court complaint and redress procedures for the settlement of disputes)

第 1 節 申立手続 (complaint procedures)

第 80 条 申立 (complaints)

第 81 条 罰則 (penalties)

第 82 条 所管当局 (competent authorities)

第 2 節 法廷外の救済手続 (out-of-court redress procedures)

第 83 条 法廷外の救済 (out-of-court redress)

第 5 編 実施措置および委員会 (IMPLEMENTING MEASURES AND PAYMENTS COMMITTEE)

第 84 条 実施措置 (implementing measures)

第 85 条 委員会 (committee)

第 6 編 附則 (FINAL PROVISIONS)

第 86 条 [国内実施における] 完全な調和 (full harmonisation)

第 87 条 事後評価 (review)

第 88 条 経過規定 (transitional provision)

第 89 条 97/7/EC 指令の改正 (amendment of Directive 97/7/EC)

第 90 条 2002/65/EC 指令の改正 (amendments of Directive 2002/65/EC)

第 91 条 2005/60/EC 指令 [マネーロンダリング指令] の改正 (amendments of Directive 2005/60/EC)

第 92 条 2006/48/EC 指令 [銀行指令] の改正 (amendments of Directive 2006/48/EC)

第 93 条 [クロスボーダー振込指令の] 廃止 (repeal)

第 94 条 国内実施 (transposition)

第 95 条 発効 (entry into force)

第 96 条 名宛人 (addressees)

付属文書 決済サービス (第 4 条中の定義 3) (PAYMENT SERVICES (DEFINITION 3 IN ARTICLE 4))

参考文献

- 青木周平、「『決済の原理』——決済についての入門講義——」、日本銀行ホームページ、2001年
- 岩原紳作、『電子決済と法』、有斐閣、2003年
- 大橋千夏子、「通貨統合後の欧州のペイメントシステムについて」、『日本銀行調査月報』1998年8月号、1998年、75～97頁
- 金融審議会金融分科会第二部会、「資金決済に関する制度整備について——イノベーションの促進と利用者保護——」、2009年
- 庄司克宏、『EU法 基礎編』、岩波書店、2003年
- 日本銀行、「決済システムレポート2007–2008」、2008年
- Anning, Paul, “Payment Services Directive: A Detailed Proposal by the European Commission for a New Legal Framework,” *Journal of International Banking Law and Regulation*, 21 (6), 2006, pp. 344–353.
- Bolkestein, Frits, *Speech at the Conference Organised by the European Commission and the European Central Bank: Payments in Euro in the Internal Market*, Speech/01/402, 2001.
- Bollen, Rhys, “European Regulation of Payment Services—The Story So Far,” *Journal of International Banking Law and Regulation*, 22 (9), 2007a, pp. 451–468.
- , “European Regulation of Payment Services—Recent Developments and the Proposed Payment Services Directive—Part 2,” *Journal of International Banking Law and Regulation*, 22 (10), 2007b, pp. 532–548.
- Bowles, Sharon, *Payment Services Directive*, 2007, available at <http://www.sharonbowles.org.uk/pages/PSD.html> [as of 17 November 2008].
- Bundesministerium der Finanzen, *Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Zahlungsdiensterichtlinie*, 2008.
- Bundesministerium der Justiz, *Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie, des zivilrechtlichen Teils der Zahlungsdiensterichtlinie sowie zur Neuordnung der Vorschriften über das Widerrufs- und Rückgaberecht*, 2008.
- Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC), *New Legal Framework for Payments in the Internal Market*, BEUC Position on the Communication, BEUC/05/2004, 2004.
- Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS), *Core Principles for Systemically Important Payment Systems*, 2001.
- European Association of Public Banks (EAPB), *A Possible Framework for the Single Payment Area in the Internal Market*, Position Paper of the EAPB on the Working Document of the Internal Market DG, 2002.
- European Central Bank (ECB), “Opinion of European Central Bank of 26 April

- 2006 on a Proposal for a Directive on Payment Services in the Internal Market (ECB/2006/21),” *Official Journal of the European Union*, C109, 2006, pp. 10–30.
- European Commission, *Financial Services—Implementing the Framework for Financial Markets: Action Plan*, COM (1999) 232, 1999a.
- , *Financial Services: Commission Outlines Action Plan for Single Financial Market*, IP/99/327, 1999b.
- , *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Cross-Border Payments in Euro*, COM (2001) 439 final, 2001.
- , *Report from the Commission to the European Parliament and to the Council: on the Application of Directive 97/5/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 on Cross-Border Credit Transfers*, COM (2002) 663 final, 2002.
- , *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament concerning a New Legal Framework for Payments in the Internal Market*, Consultative Document, COM (2003) 718 final, 2003.
- , *Implementing the Community Lisbon Programme: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Payment Services in the Internal Market and Amending Directives 97/7/EC, 2000/12/EC and 2002/65/EC*, COM (2005) 603 final, 2005a.
- , *White Paper on Financial Services Policy 2005–2010*, 2005b.
- , *Consultative Paper on SEPA Incentives*, 2006.
- , *Payment Services Directive: Frequently Asked Questions*, Memo/07/152, 2007.
- , *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Regulation (EC) No 2560/2001 on Cross-Border Payments in Euro, Annex to the Report, SEC (2008) 141*, COM (2008) 64 final, 2008a.
- , *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council of on the Taking up, Pursuit and Prudential Supervision of the Business of Electronic Money Institutions, Amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and Repealing Directive 2000/46/EC*, COM (2008) 627 final, 2008b.
- , *Your Questions on PSD, Payment Services Directive 2007/64/EC, Questions and Answers (Update of 4.11.2008)*, available at http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/transposition_en.htm [as of 17 November 2008], 2008c.
- , and the European Central Bank, *Joint Statement from the European Commission and the European Central Bank*, 2006.
- European Commission Internal Market DG, *Working Document: A Possible Legal Framework for the Single Payment Area in the Internal Market*, MARKT/208/2001-Rev. 1, 2002a.

- , *Working Document: A Possible Legal Framework for the Single Payment Area in the Internal Market, Summary of Responses*, MARKT/4007/2002 final, 2002b.
- , *A Possible Legal Framework for the Single Payment Area in the Internal Market, Licensing Rules in the Field of Payment Activities—Summary Table of Responses to the Questionnaire*, MARKT/4007/2003-final Draft, 2003a.
- , *A Possible Legal Framework for the Single Payment Area in the Internal Market: Consequential Damage—Summary Table of Responses to the Questionnaire*, MARKT/4011/2003-final Draft, 2003b.
- European Commission Staff Working Document, *Annex to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Payment Services in the Internal Market, Impact Assessment*, SEC (2005) 1535, 2005.
- , *The Review of the E-Money Directive (2000/46/EC)*, SEC (2006) 1049, 2006a.
- , *The Impact of Regulation (EC) No 2560/2001 on Bank Charges for National Payments*, SEC (2006) 1783, 2006b.
- , *European Financial Integration Report 2007*, SEC (2007) 1696, 2007.
- European Parliament, *Debates Monday, 23 April 2007*, CRE 23/04/2007-16, 2007.
- European Parliamentary Financial Services Forum (EPFSF), *Payment Services Directive*, EPFSF Briefing Papers, 2006.
- European Payments Council (EPC), *Response to the EC Communication on a New Legal Framework for Payments in the Internal Market*, Doc EPC-0464/04 Version 1.0, 2004.
- , *Making SEPA a Reality: Implementing the Single Euro Payments Area*, EPC066-06 Version 1.4, 2007.
- Gauzès, Jean-Paul, *Report on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Payment Services in the Internal Market and Amending Directives 97/7/EC, 2000/12/EC and 2002/65/EC (COM (2005) 603-6-11/2005–2005/0245 (COD))*, European Parliament Session Document, Committee on Economic and Monetary Affairs, final A6-0298/2006, 2006.
- Herveg, Jean, Jean-François Lerouge, Anne Salaün, Laura Edgar, Chris Reed, Sonia Gonzalo, and Dominique Spaey, *Study on the Implementation of Recommendation 97/489/EC concerning Transactions Carried out by Electronic Payment Instruments and in Particular the Relationship between Holder and Issuer*, Final Report, Centre de Recherches Informatique et Droit des Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix, Queen Mary and Westfield College, University of London, and Centre for Commercial Law Studies, 2001.
- HM Treasury, *Implementation of the Payment Services Directive: a Consultation Document*, 2007.
- , *Implementation of the Payment Services Directive: a Summary of Consultation Responses*, 2008a.

- , *Implementation of the Payment Services Directive: a Consultation on the Draft Legislation*, 2008b.
- Löber, Klaus, “The Payment Services Directive: New Payments Legislation in the Single Market,” *Butterworths Journal of International Banking and Financial Law*, 23 (2), 2008, pp. 78–80.
- Margerit, Véronique, “La directive sur les services de paiement,” *Bulletin de la Banque de France*, No. 164, 2007, pp. 67–77.
- Ministère de l’Économie, de l’Industrie et de l’Emploi, *La directive sur les services de paiement*, 2008.
- Retail Banking Research, *Study on the Verification of a Common and Coherent Application of Directive 97/5/EC on Cross-Border Credit Transfers in the 15 Member States, Transfer Exercise*, Report for the Commission of the European Communities (DG Markt), 2001.