

キャッシュレス化と決済改革

淵田 康之

■ 要 約 ■

1. 今日、諸外国では一連の決済改革を通じて、キャッシュレス化が進展している。決済改革の柱は、銀行界による統一的なモバイル個人間送金サービスの導入や、決済関連 FinTech の台頭を踏まえた、制度及びインフラの抜本的な見直しである。
2. 英国では、2000 年代に入り、政府主導の改革が展開され、2014 年には銀行界による統一モバイル個人間送金サービスが導入された。
3. さらに 2016 年末には将来戦略が策定され、新決済インフラの構築が始まった。2018 年には、インフラの運営を担う、新決済ガバナンス機関が始動している。また歴史上初めて、ノンバンクによる、銀行間決済システムと中央銀行システムへの直接アクセスも実現した。
4. 米国においても、銀行界によるモバイル個人間送金サービスが普及しつつある。また英国同様、将来ビジョンが策定され、新決済インフラが構築されつつある。2018 年夏には、インフラの運営を担う新決済ガバナンス機関が設立される。
5. シンガポールは、2016 年 8 月に決済改革のロードマップを発表した。2017 年には銀行界の統一的なモバイル決済サービス、PayNow が導入され、FinTech やユーザー代表も参加する Payments Council も設置された。2018 年には、新決済法が制定される予定である。
6. シンガポールの新決済法案では、決済業者や決済システムに対し、インターオペラビリティの確保を義務づける規定が盛り込まれている。
7. わが国では、2018 年 7 月に「キャッシュレス推進協議会」が設立され、QR コードの標準化の検討が始まる。同協議会は、英国、米国、シンガポールにおける「決済ガバナンス機関」に似た面もあるが、位置づけは全く異なる。キャッシュレス化を真に推進するためには、銀行界の統一的モバイル個人間送金サービスの導入や、決済法制の抜本的な改革、決済インフラの見直しが不可欠である。

I 決済のイノベーションと制度改革

1. キャッシュレス決済の担い手の変化

多くの国において、キャッシュレス決済の推進役は、伝統的に銀行であった。銀行が誕生し、預金口座を通じて、現金をやりとりしなくても、口座振込や口座引落といった形で決済が可能となったのがキャッシュレス化の始まりとも言える。電子化が進展する以前においては、現金を使わず、預金口座上で決済を行うために、小切手や手形が多用された。

異なる銀行を利用する個人や企業の間でも、預金口座を利用した決済を円滑に行えるようにするため、銀行同士で相互の資金の支払いや受取りを清算する、Clearing House と呼ばれる組織が自然発生した。伝統的な手形交換所がその一つであるが、電子的な銀行取引が発展すると Automatic Clearing House (ACH) と呼ばれる銀行間決済システムが発展した。

Clearing House や ACH の運営は、有力な銀行によって担われ、中央銀行制度が発展する以前においては、事実上、彼らが金融行政・金融政策の担い手ともなった。

しかし、時代と共にキャッシュレス化の担い手は多様化していった。キャッシュレス化は、現金の所在を管理する「デジタル・アカウント・サービス」と、デジタル・アカウントのデータ変更を指図する「ペイメント・サービス」に分けて考えることができる。従来は、銀行が両者を担ってきた。しかしカード会社の登場により、まず後者の領域にノンバンクが参入した。

カード会社は消費者にカードを発行し、カード保有者の銀行預金口座から資金を引落し、商店の銀行預金口座に資金を振り込むサービスを提供することで、実店舗でのキャッシュレス決済を可能とする仕組みを構築した。デジタル・アカウントは引き続き銀行預金であるが、カード会社の登場により、従来、現金がやりとりされていた場面でも、キャッシュレス決済が実現するようになったわけである。銀行自身もカードビジネスに進出したが、カードビジネス自体は、ノンバンクも参加するビジネスとして発展した。

1990年代には、プリペイド型の電子マネーが発展した。決済用途のために資金を預かり、利便性の高い決済サービスを提供するビジネスは、厳格な銀行規制を課す必要は無いとする扱いが各国で確立していった。電子マネーの登場は、銀行預金とは異なる新たなデジタル・アカウントの登場であり、これを活用したノンバンクによるペイメント・サービスの始まりも意味する。

1990年代終わり頃になると、インターネットの発達も背景に、様々なペイメント・サービスが発展するようになった。PayPal が典型であるが、カード決済や銀行決済などをより便利に実行できる環境を提供する、新たなペイメント・サービスが次々と登場し、今日、それらの企業は FinTech 企業の一角を占めている。

この他、仮想通貨は、新たなデジタル・アカウントの性格を有し、限定的ではあるが、決済にも利用されている。将来的に、銀行によるデジタルコインや、中央銀行によるデジタル法定通貨が導入されれば、デジタル・アカウント・サービスとしての銀行預金口座の

役割が縮小する可能性もある。

ただ現状、銀行預金口座ほど広範に普及したデジタル・アカウントは無く、その優位性は簡単には揺るがない。多くの国では、銀行界が統一的なモバイル個人間送金サービスを導入し、さらにそれが QR コードを介した商店での決済に応用されていくなど、預金口座を活用したペイメント・サービスを強化する動きがみられる。銀行口座直接引落の QR コード決済は、カード会社のネットワークに依存せず、また既存のデビットカードよりも低コストであるため、キャッシュレス決済の裾野拡大につながっている。

スウェーデン（2012 年、Swish 導入）、英国（2014 年、Paym 導入）、デンマーク（2015 年、Vipps 導入）、シンガポール（2017 年、PayNow 導入）、タイ（2017 年、Prompt Pay 導入）、オーストラリア（2018 年、NPP 導入）など多くの国では、こうした銀行主導のサービスの方が FinTech のサービスよりも国民に広く普及している。米国でも、FinTech のサービスの台頭に対抗する形で、主要な銀行が参加する統一的なモバイル個人間送金サービス、Zelle が 2016 年に導入され、普及が本格化しつつあるところである。

2. 決済関連 FinTech を活かすための制度改革とは

このように銀行と FinTech が決済サービスを競う時代に入り、決済サービスを取り巻く制度も変革を迫られている。特に先進的な国においては、以下のような改革が実現する方向にある。

- ① 決済関連 FinTech が、銀行など既存の決済サービスの担い手と、レベル・プレイングフィールドで活発な競争を展開し、イノベーションも促進されるよう、包括的な決済業法を整備すること。
- ② 決済システムに関する制度を整備し、決済システムのあり方について行政が関与できるようにすること。
- ③ 銀行間決済システムや中央銀行決済システムなど、既存の決済サービス業者のみが利用可能だった決済システムのあり方を見直し、決済関連 FinTech などノンバンクもアクセス可能なものとする。
- ④ 決済インフラのプロバイダーについても、競争原理が発揮されるよう、競争入札や複数のプロバイダーによる競争的サービス提供などの工夫を導入すること。
- ⑤ 標準化や仕様の統一などを通じ、各種の決済システム、及び決済サービスの間で、インターオペラビリティ（相互運用可能性）を確保すること。
- ⑥ 決済システムへのアクセスやインターオペラビリティに関するルール決定など、決済インフラを巡る主要な意思決定を担う新たな決済ガバナンス機関を設立すること。同機関には、銀行のみならず、決済関連 FinTech やユーザーも参画すること。
- ⑦ 決済分野を管轄する新たな行政機関を位置づけること。新たな決済行政機関は、決済サービスを巡る競争とイノベーションの促進、ネットワーク経済性の追求、データの保護・活用などもミッションとすること。

⑧ 以上のような変化を推進し、将来に向けてさらなる改革を目指すべく、自国の決済サービスに関する将来ビジョンや戦略を策定すること。

①の包括的決済業法の整備の先駆的例としては、2007年に成立したEUのPayment Services Directive (PSD)がある。その改訂版であるPSD2(2015年成立)では、Account Information Service Provider (AISP)やPayment Initiation Service Provider (PISP)も決済サービスの担い手として新たに位置づけられた¹。

②におけるような「決済システム」の法的位置づけが必要とされるのは、決済システムは、通常、多くの決済業者の参加により、広範なユーザーに決済サービスが提供される仕組みであり、なんらかの問題が生じた場合に、その影響が広く及ぶ可能性があるためである。また③、④とも関連するが、システム運営のあり方によっては、FinTechが差別的に扱われたり、ネットワーク外部性が発揮されないなどの問題が生じたりする場合もある。

英国の場合、2009年銀行法において、財務省が、英国の金融システムの安定性や信頼性への影響、及び英国経済全体への影響という二つの観点から、「認定銀行間決済システム(Recognized inter-bank payment system)」を定め、イングランド銀行がこの監督を担う枠組みが導入された²。

これに加え、2013年金融サービス(銀行改革)法におき、「指定決済システム」、すなわち一定の要件を満たす決済システムを、財務省が他の関係当局からの情報を踏まえて指定(designate)し、同法の下に設立されたPayment Systems Regulator (PSR)という新たな行政機関の監督下に置き、必要な規制を課す枠組みを導入した。

PSRは、決済システムが全てのユーザーの利益に沿って運営・発展すること、決済システム間及び決済サービス間の有効な競争を促進すること、そして決済システムのイノベーションを促進することを目的とした監督を行う。

この枠組みにより、銀行間決済システムやATMネットワーク、手形・小切手交換所、ビザ及びマスターカードのネットワークが、指定対象となった。アメリカン・エクスプレス、ダイナースクラブ、PayPalは、取引量が相対的に少ないことから、指定されなかった。

③の決済インフラへのオープンアクセスを促進する措置は、英国において積極的に推進されている他、インドなど途上国においても、銀行とFinTechが共にアクセスできる新たなプラットフォームを構築する例がある。

④の決済インフラのプロバイダー間競争としては、英国が競争入札制を導入している。しかし実際には、同一企業(VocaLink)による受注が続いていた。PSRは、その一因が、入札を行う決済ガバナンス機関とVocaLinkの株主が、いずれも同じ大手銀行である点にあるとした。その後、決済ガバナンス機関の改革と、銀行によるVocaLinkの持分売却が

¹ AISPは、ユーザーのために、銀行口座情報を収集し、利用しやすい形で表示するFinTech。PISPは、口座情報の収集だけでなく、資金移動なども可能とするFinTech。

² 同法におけるinter-bank payment systemの定義は、“arrangements designed to facilitate or control the transfer of money between financial institutions who participate in the arrangements”である。また金融機関以外の主体が参加している場合でも、この対象となる(182条)。

実現した。米国は、1つの決済インフラを構築するのではなく、インターオペラブルな複数のインフラが競争的に構築され、サービスを競う姿を目指している。

⑤のインターオペラビリティは、英国や米国が構築しつつある新たな決済インフラの重要な柱に位置づけられている。シンガポールでは、法的な義務となる（後述）。

⑥の新たな決済ガバナンス機関は、英国では2017年7月に設立され、米国でも本年夏に設立される。後述するように、シンガポールでも2017年8月、性格は異なるが、類似の機能を担う組織が設置された。

⑦の新たな決済行政機関としては、先述の英国のPSRがある。インドも、「決済業は銀行業とは異なる」とし、インド準備銀行の関連組織を再編する方針を打ち出している。

⑧のビジョンや戦略策定の例としては、英国がPSRの傘下に設置したPayment Strategy Forumによる「21世紀のペイメント・ストラテジー」（2016年11月）や、米国のFRBのイニシアティブの下に組成されたFaster Payments Taskforceの最終報告書（2017年7月）、インドのデジタル・ペイメント委員会報告書（2016年11月）、シンガポールのMonetary Authority of Singapore（MAS）の委託を受けたKPMGが取りまとめた、“Singapore Payments Roadmap”（2016年8月）などがある。

英、米、シンガポールなどにおける銀行界の統一的なモバイル決済サービスの導入状況、及び以上の①~⑧に関するこれまでの経緯については、既に別稿で紹介してきた部分も多いため³、本稿では、英米における最新の状況を紹介した上で、2018年中に成立が見込まれる、シンガポールの新決済法案に焦点を当てることとする。

II 英国における決済改革の進展状況

1. 始動する新決済ガバナンス機関

英国は、現在、前記の「21世紀のペイメント・ストラテジー」に沿った改革を推進中である。同報告書をまとめたのは、PSRが2015年10月に設置したPayment Strategy Forumであるが、この組織は、決済サービスのユーザーと決済サービスのプロバイダーの代表で構成されている。

従来、英国の決済を巡る戦略策定にあたっては、銀行業界の団体が大きな影響力を持っていた。しかし同Forumの設置により、初めて全てのステークホルダーが参加する形で英国の決済サービスのあり方が検討されることとなったのである。その最初のまとまった成果が、「21世紀のペイメント・ストラテジー」であった。

同ストラテジーにおいて、英国は既存の決済システムを改善するのではなく、全く新しい決済システム、New Payments Architecture（NPA）を構築するとされた。2018年は、同

³ 淵田康之『キャッシュフリー経済』日本経済新聞社、2017年、及び淵田康之「FinTech時代の決済改革—英国とインドの取組み」『野村資本市場クォーターリー』2017年春号、淵田康之「決済インフラ改革—混迷する日本、革新する米英」『野村資本市場クォーターリー』2017年秋号、淵田康之「モバイル決済のイノベーションとキャッシュレス化の展望」『野村資本市場クォーターリー』2018年春号など。

システムの構築作業が本格化する年であるが、その新システムの運営主体となる「決済ガバナンス機関」、New Payment System Operator (NPSO) も本格的に活動を開始している。

一般に決済システムは、スキーム会社、オペレーター、インフラ・プロバイダーという三つの主体によって運営されている。スキーム会社は、各種のルール策定や、システムへの参加者を決定する役割を果たす。決済ガバナンス機関は、このスキーム会社を指す。

オペレーターは、清算業務を行う決済システムにおいて、個々の参加者とカウンターパーティ契約を結ぶ主体である。英国の銀行間決済システムの場合、スキーム会社とオペレーターは一体である。

インフラ・プロバイダーは、決済システムを実際に動かすハードやソフトを構築・運営する主体である。英国の場合、かつてスキーム、オペレーターに加え、インフラ・プロバイダーも一体となった組織であったが、競争政策の観点から、インフラ・プロバイダーは分離され、外部業者を競争入札によって選ぶ仕組みが導入された。

また従来、英国のリテール決済システムは、機能の違いに応じた複数のシステムによって担われ、それぞれ異なるスキーム会社が存在していたが、NPA は NPSO が運営する単一の決済システムとなる。既存のリテール決済システムが NPA に完全に移行するまでは、既存の複数のスキーム会社を束ねる存在として NPSO が位置づけられる。

具体的には、2018年5月に、Bacs と Faster Payments System (FPS) という二つの主要リテール決済システムのスキーム会社が NPSO の子会社となり、2018年7月、小切手決済システムである Cheque & Credit Clearing Company Limited (C&CCC) と UK Payments Administration Limited (UKPA) も NPSO の子会社となった。UKPA は、決済システムではなく、決済システムが必要とする職員、施設、ビジネスサービスなどを提供する法人である。後述する Association for Payment Clearing Services (APACS) という機関が担っていた機能の一部を引き継ぐ形で、2009年7月に設立された。

NPSO は、PSR とイングランド銀行が組織したグループによる準備を経て 2017年7月に発足し、本年に入り、取締役などのリクルートをほぼ完了させ、その活動が本格化する段階に入っている。

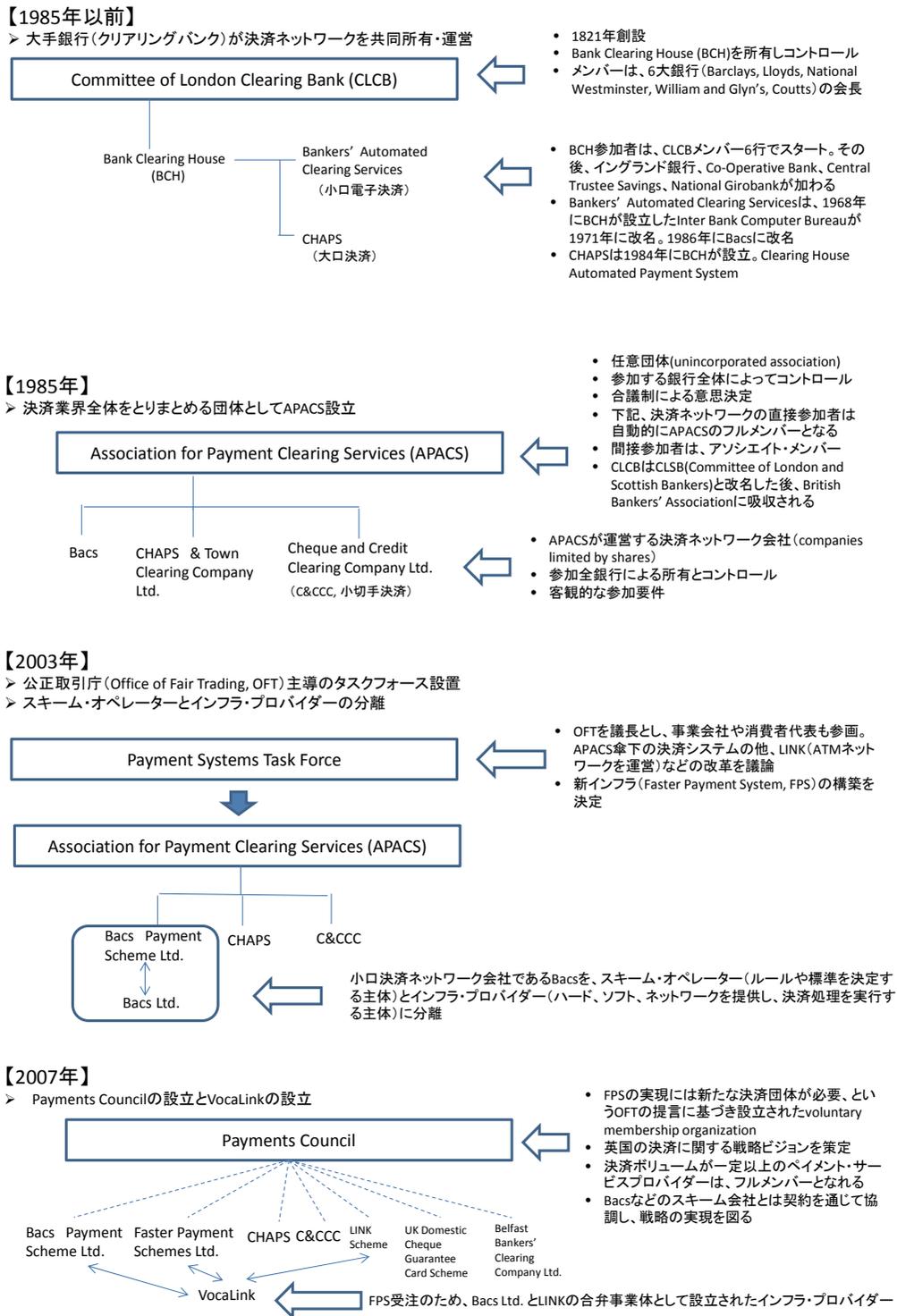
取締役会の構成は、議長に元労働党下院議員で様々な公職の経験者、CEO は Nationwide Building Society で各種決済サービスの導入を担った人物、COO はイングランド銀行出身者、独立社外取締役6名（主な経歴・バックグラウンドは、金融当局、リスクマネジメント、SAP、消費者分野、実務家、PwC など）、社外取締役2名（Metro Bank と Lloyds Bank の決済専門家）となっている。この他、ユーザーの意見を反映するための End User Advisory Council と、参加者の意見を反映するための Participant Advisory Council が設置されている。

こうした経営陣、組織構造の下で運営される決済ガバナンス機関の登場は、以下に示すような英国の決済分野の歴史を振り返ると、画期的な変化と言える。

2. 英国における決済ガバナンス機関の変遷

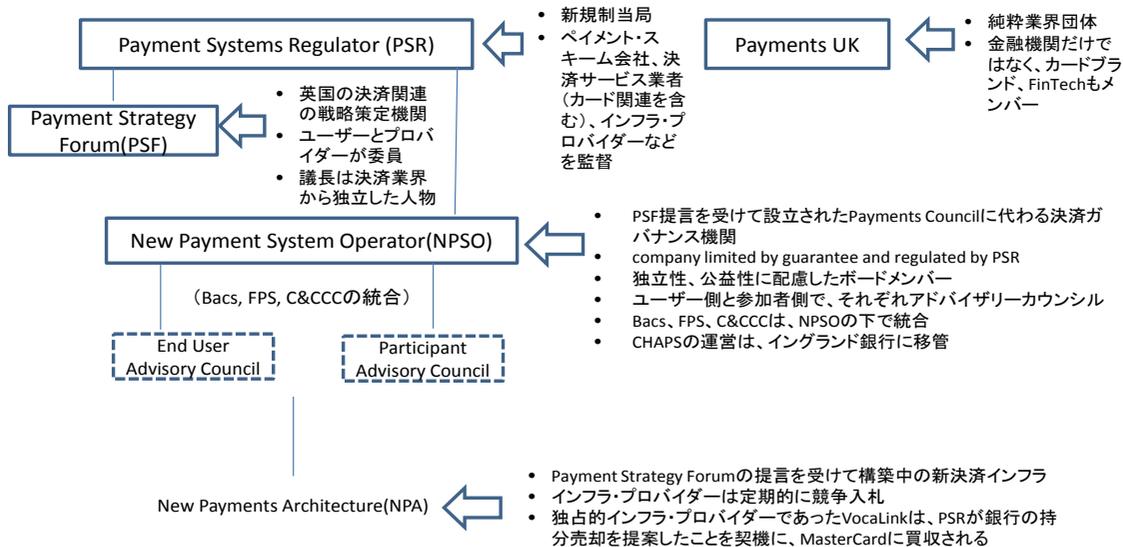
NPSO の誕生に至るまで、英国の決済ガバナンス機関は様々な変遷を辿ってきた（図表1）。英国において、決済ガバナンス改革が重要だったのは、決済改革を展開する上では、

図表1 英国における決済ガバナンス機関の変遷



【2015年以降の動き】

- Payments Councilの担ってきた機能が分離され、新行政機関PSRと純粋業界団体に引き継がれる
- 新決済ガバナンス機関NPSOの下で、新決済ネットワークNPAの構築が進む
- 既存のインフラ・プロバイダーと銀行の資本関係も解消



(出所) 野村資本市場研究所作成

従来の大手銀行主導の決済システム運営のあり方が足枷となってきたからである。

決済システムが大手銀行主導で運営されてきたのは、先述の通り、銀行という仕組みが発展する過程において、自然の成り行きであった。英国の場合、1821年に6大銀行をメンバーとする Committee of London Clearing Bank (CLCB) が発足し、ここが銀行間決済ネットワークである Bank Clearing Houseなどを所有し、コントロールする体制が長年続いた。

この体制が見直されたのは、1980年代になってからである。きっかけは、やはりイノベーションであった。すなわち、銀行業務や銀行取引のコンピュータ化が進展するなかで、CLCB傘下の電子決済ネットワークにどのような条件で参加できるかが、個々の銀行の競争力に大きく影響する状況となったのである。そこで、CLCBが設定する参加要件や手数料など、銀行間決済サービスの運営の公正性、妥当性が問われるようになったのである。

1970年代後半から80年代前半にかけ、一連の提言が発表されたが、その中には、イングランド銀行が、銀行間決済システムの運営に大きな影響力を持つべきとの意見もあった。最終的に、1985年、Association for Payment Clearing Services (APACS) という、参加銀行全体がオーナーとなり、合議制で意思決定を行う、新たな団体が設立されることとなった。参加要件も客観的な基準が設定された⁴。

さらに1997年5月に労働党政権が発足すると、当時のゴードン・ブラウン財務大臣が英国における銀行業のイノベーション、競争、効率性の調査に乗り出し、2003年3月に

⁴ Andy Mullineux, *UK Banking After Deregulation*, Routledge, 2012 及び Bank of England, “Recent Developments in UK payment clearing systems,” *Quarterly Bulletin*, August 1987 参照。

クルックシャンク・レポートを取りまとめた。そこでは、英国の決済分野に重大な問題があるとされた。すなわち、リテール決済システム分野において、政府の直接的な規制が及んでいないこと、また主要金融機関の合議制による意思決定による運営のため、競争やイノベーションの立ち遅れが生じているとされた。

クルックシャンク・レポートは、決済分野を規制する新行政当局を設置することを提言したが、結局、暫定的な措置として、OFT（Office of Fair Trading、公正取引庁）が決済改革の議論を主導することとなった。すなわち 2003 年 11 月に OFT を議長とする Payment Systems Task Force が設置され、銀行業界のみならず、消費者や産業界の代表も参加し、決済システムのあり方が検討されるようになった。イングランド銀行と財務省もオブザーバーとしてこれに参加した。

2003 年 12 月には、APACS 傘下の小口決済ネットワーク会社である Bacs が、スキーム・オペレーターとインフラ・プロバイダーに分離され、それぞれ独立した企業体として運営されることとなった。これも、クルックシャンク・レポートの提言を受けた動きである。

Payment Systems Task Force は、決済サービスのイノベーションとして、リアルタイム・リテール決済システムである FPS の構築を大きな柱に位置づけると共に、新たな決済ガバナンスの検討にも取り組んだ。

クルックシャンク・レポートを受けて、同 Task Force では、個々の決済ネットワーク・スキームごとに、ガバナンスの見直しが議論されていたが、全ての決済スキームを横断する形で、統一的な枠組みを導入することが必要と考えられたのである。

また同 Task Force 自体、4 年間の期限付きで発足したため、この機能を後継し、FPS の構築をはじめとするイノベーションの推進をミッションとする主体が必要とされた。OFT は、銀行界中心の組織である APACS は、この主体としてはふさわしくなく、銀行界以外から独立社外取締役が経営に参画し、また透明性⁵をより高めた組織とすることが望ましいとし、財務省もこれを支持した。その結果、2007 年に設立されたのが、Payments Council であった。

しかし Payments Council が、2009 年 12 月に小切手の取扱い停止方針を性急に発表したこと、FPS やモバイルペイメントなど、イノベーションの意思決定や実現に時間がかかりすぎた点などが問題視された。そしてこれら問題の背景には、ユーザーを含む全てのステークホルダーのニーズよりも、スキーム会社の主要株主でもある大手銀行の立場が優先される構造があると指摘された。2011 年には、LIBOR 不正問題が発覚し、Payments Council を含む銀行主導の諸団体に対して、ますます厳しい目が向けられる状況も生じた。

この結果、より行政主導の決済改革が求められるようになり、2013 年金融サービス（銀行改革）法において、PSR の設置が定められたのである。そして PSR の下に設置された Payment Strategy Forum が、一連の改革提言を発表し、今、その実現に向けたプロセスが本格化しているのである。

⁵ パブリック・コンサルテーションの実施やコスト・ベネフィット・アナリシスの公表、役員会の議事録公表など。

3. 決済インフラへのアクセス

英国では決済サービスを巡る競争促進政策の一環で、決済インフラへの公正なアクセスが実現することが重視されてきたが、2018年に入り、ノンバンクによる銀行間決済システムへのアクセスとイングランド銀行へのアクセスが遂に実現した。

銀行間決済システムへのアクセスと、イングランド銀行へのアクセスを最初に実現したノンバンクは、2011年創業の国際送金 FinTech、TransferWise である。同社は2018年4月にFPSの直接参加者となり、またイングランド銀行に Real Time Gross Settlement 口座を開設した。これにより、同社の顧客は銀行口座を経由することなく、24時間365日、リアルタイムの国際送金を実現できるようになった。同社は、法的には電子マネー機関として、英国 Financial Conduct Authority の認可を受けている。

さらに、2018年6月には、ipagoo という FinTech が、ノンバンクとして初めて Bacs の直接参加者となった。ipagoo は、2012年に設立され、ユーザーが一家から、様々な国の様々な銀行に保有する、複数の通貨建ての銀行口座を管理し、送金、口座間振替、プリペイドカード決済（マスターカード）などを実行できるサービスを2015年にローンチしている。英国では、2017年からスマホのアプリも利用できるようになった。同社も、英国 FCA の認可を受けた電子マネー機関である。

こうした決済システムへのアクセスのあり方も、クルックシャンク・レポートで問題提起され、OFT 主導の Payment System Task Force で検討されてきた歴史がある。

すなわちクルックシャンク・レポートは、大口資金決済システムの場合、リスクへの配慮からアクセス主体を限定することの正当性はあるが、小口資金決済システムの場合、そのような理由は成り立たないと指摘した。むしろ合議制のガバナンスの下、既存の銀行が競争上の優位性を維持するため、新規のアクセスを拒むインセンティブが働きうる点も問題視した。

銀行は規制を受けていることにより、リスクが小さいため、決済システムへのアクセスが認められるといった発想については、銀行はノンバンクよりリスクが大きいからこそ規制されているのであり、その逆ではない、とも指摘している。

また、中央銀行に決済口座を有する機関でなければ、資金決済システムに直接参加できないという枠組みについても、そもそもなぜ銀行しか中央銀行に決済口座を開設できないのか、という疑問を、クルックシャンク・レポートは投げかけていた。

決済システムやイングランド銀行へのアクセスを巡る、今日の英国の姿は、このように2000年代初頭からの問題意識に、真摯に取り組んできた成果なのである。

Ⅲ 米国における新決済ガバナンス機関設立

1. FPC の設立へ

米国は、2020年までに Faster Payments の実現を目指している。Faster Payments とは、国民が世界最先端でユビキタスな決済、すなわち誰もが安全に、誰にでも、どこでも、いつでも、即座の支払いができる仕組みである。

この実現のために、米国は英国と異なり、単一の新決済インフラを構築するのではなく、一定の要件を満たすインフラが競争的に構築され、かつ、これらインフラがインターオペラブルな形で運営される姿を目指している。

この実現に向け、2015年5月、FRBのイニシャティブで組成された Faster Payments Taskforce は、2017年7月に最終報告書、“The U.S. Path to Faster Payments: A Call to Action” を発表した。そこで第一に掲げられたのが、Faster Payments に関するガバナンス・フレームワークの構築である。

ガバナンス・フレームワークの構築に向けた準備は、27人のメンバーで構成される Governance Framework Formation Team⁶によって進められ、2018年4月、新たなガバナンス機関となる U.S. Faster Payments Council (FPC) の運営ビジョン案が発表された⁷。FPC は、決済インフラのインターオペラビリティの要件を定め、Faster Payments を構築・運営する主体となる。また FPC は、新たな決済サービスに関する教育や啓蒙活動も積極的に展開する予定である。FPC は、同案に対する意見募集を経て、2018年夏に発足する運びとなっている。

2. FPC の概要

FPC のメンバーは、当然のことながら銀行に限定されず、図表 2 に示すように、ユーザーを含む、決済のあらゆるステークホルダーである。取締役会は、各タイプのメンバーから選出された者によって構成される。メンバー・タイプごとの取締役数（議決権数）は、図表 2 に示すとおりである。FPC は非営利民間機関であるため、政府や規制当局は取締役とはならない。取締役候補は、指名委員会によって決定され、取締役会の承認を経て、メンバーによる投票で取締役に選任される。

⁶ 銀行、カード会社、FinTech 関係者、決済インフラ運営者、ウォルマートなど企業の代表、消費者団体代表、基準設定団体代表などで構成。

⁷ Governance Framework Formation Team, *Operating Vision for U.S. Faster Payments Council*, April 24, 2018.

図表 2 米国 FPC のメンバー構成と取締役会における議決権数

セグメント	内容	議決権数
エンドユーザー(消費者)	自分あるいは家族のために、非商用ベースで決済サービスを利用する個人や団体	2
エンドユーザー(企業)	商用ベースで決済サービスを利用する法人や団体	2
金融機関	銀行、クレジットユニオン、証券会社、及び金融機関を代表する機関	5
決済ネットワーク・オペレーター	決済ネットワーク・インフラを運営する法人やそれら法人を代表する機関	4
テクノロジー・プロバイダー	決済ネットワーク・オペレーター以外で、決済を処理し、他のステークホルダーの決済を実現するテクノロジーを提供する法人や組織	4
その他	業界団体、ルールや標準の設定団体、コンサルタント、学界所属の個人やその代表者	2
エンドユーザー(政府)	地方政府、州政府、連邦政府で決済サービスを利用する者	—
規制当局者	地方政府、州政府、連邦政府で金融機関や決済システムの監督を担う者、いずれかのFPCメンバーに対する政策を管轄し、規制や監査などを行う者	—

(出所) Governance Framework Formation Team, Operating Vision for U.S. Faster Payments Council, April 24, 201 より、野村資本市場研究所作成

FPC には、図表 3 のような常設委員会と図表 4 のようなワーキング・グループを設置することが提案されている。

FPC の設立にあたっては、経営幹部の雇用や法務、その他事務経費などに 200 万ドルのコストが想定されている。その後の年間経費は 400 万ドルとされる。一方、メンバーシップ・フィーは、メンバー企業の売上高に応じて、年間 500 ドル～15 万ドルを課すことが提案されている。手数料の多寡によって、メンバーとしての権利や責任が変わることは無いが、2019 年 1 月末までに、一定金額以上納付した者は、「スポンサー」や「創設メンバー」として、一定の優遇措置が与えられる。この他、「アドバイザー・メンバー」といった、特別なメンバーのタイプの導入も、今後、考えられるとしている。

図表 3 米国 FPC に設置される委員会 (案)

委員会名	役割
エグゼクティブ・コミティ	FPC の日常的運営。エグゼクティブ・ディレクターの評価と報酬に責任。取締役会議長を委員長とし、エグゼクティブ・ディレクターは非執行の議決権を保有しないメンバーとする
財務/監査委員会	監査、経理、内部統制機能を担う。予算管理、会費の提案。ボードメンバーで構成され、財務担当が議長
指名委員会	取締役候補を推薦
運営委員会	Faster Payments の実現に向けて課題の優先付け。標準化、ガイドライン、原則、ルール、認定のためのプロセスなどを策定
ネットワーク委員会	Faster Payments のセキュリティやインターオペラビリティなどのテクニカルな分野に焦点。ネットワーク・オペレーター以外の人を議長とし、ネットワーク・オペレーター、コアテクノロジー・プロバイダーなどをメンバーとする

(出所) Governance Framework Formation Team, Operating Vision for U.S. Faster Payments Council, April 24, 201 より、野村資本市場研究所作成

図表 4 米国 FPC のワーキング・グループ (案)

ワーキング・グループ名	役割
不正関連情報共有	全てのペイメント・サービス・プロバイダー、オペレーター、規制当局者の中で、タイムリーかつ頻繁に不正情報を共有
コミュニケーションと情報共有	ステークホルダー間のコミュニケーションと情報共有のためのフォーラム
教育・啓蒙	包括的な教育プログラムを開発するほか、特定の課題や特定の聴衆向けの教育キャンペーンも開発
規制	FPC が特定した法規制上の課題に対し、規制当局者のコミットを促進
クロスボーダー	クロスボーダーの Faster Payments に関する障害や可能性を検討
先端テクノロジー	先端的なテクノロジーの応用可能性について議論

(出所) Governance Framework Formation Team, Operating Vision for U.S. Faster Payments Council, April 24, 201 より、野村資本市場研究所作成

IV シンガポールの新決済法案

1. ロードマップ発表と Payments Council の設置

シンガポールでは、2016年8月、KPMGが、同国の中央銀行であり、金融監督当局でもあるMASによる委託調査の報告書、Singapore Payments Roadmapを発表した。同報告書では、シンガポールは、2014年3月に新リテール・リアルタイム決済システム、FASTを稼働させるなど、優れた決済システムを持っているにも関わらず、未だに現金と小切手への依存度が高いことが指摘されている。そして、この問題を解決する上では、決済サービスを巡るレベルプレイング・フィールドの確立や、インターオペラビリティの実現などが必要と提言している。

KPMGの報告書の発表と同時に、MASは提言内容の実現のための具体的な制度改革案を盛り込んだコンサルテーションペーパーを発表した⁸。そこでは、新たな決済法の制定と決済ガバナンス改革が提案されている。

このうち決済ガバナンス改革は、2017年8月に実現した。決済ガバナンス改革が必要とされたのは、決済サービス間の協調が不足し、インターオペラビリティが実現していないとの認識があるためである。

当初のMASの構想では、既存の銀行間決済システムを運営するSingapore Clearing House Association (SCHA)の機能も取り込み、National Payments Councilと呼ばれる単一のガバナンス機関を設置することが提案されていた。

これまでSCHAが担ってきた、決済システムの参加者やオペレーターを律する定款やスキームのルール、条件などを策定・施行する役割や、サービス・プロバイダーとの契約締結、手数料などの設定などの役割も担うことが想定されていた。

SCHAは、MASが議長を務め、3大銀行と主要外銀2行からなる委員会においてサービスや方針（FASTの導入など）を決めてきた⁹。これを、より幅広いステークホルダーで構成される新ガバナンス機関のボードに移行しようという提案である。

また、英国などの新決済ガバナンス機関と同様、FinTechやユーザー代表も参加するボードの下で、決済サービスを巡る標準化など、業界内の協調促進やコンサルテーションを通じ、インターオペラビリティの実現を主導する役割が期待された。この他、産業界への啓蒙や消費者への教育プログラムの実施、キャッシュレス化・ペーパーレス化に関するリサーチの実施、MASに対する政策アドバイスなどの役割も担うものとされた。

しかし、この提案に対して、いくつかの重要な指摘があり、以下のような修正が加えら

⁸ Monetary Authority of Singapore, "Proposed Activity Based Payments Framework and Establishment of a National Payments Council," August 25, 2016.

⁹ 金融庁、決済業務等の高度化に関するスタディ・グループ第8回会合、事務局説明資料「決済に係るアジアを中心としたグローバルな連携・協力」、2014年12月16日参照。

れることとなった¹⁰。まず、MAS との役割分担という観点から、規制機関的性格ではなく、業界内の対話や協調、及び MAS に対するアドバイザー機能を重視すべきとの意見が寄せられた。

また、SCHA の機能を吸収するという提案に対しては、ガバナンス機関のボードにベンダーが参加する場合、ベンダーとの契約締結などの際、利益相反の恐れや機密保持上の支障が生じるとの批判も寄せられた。そこで MAS は、SCHA は現状維持とし、新たな組織は定款やルール策定、ベンダーの選定などには関与しないものとした。

MAS は、新ガバナンス機関のオーナーシップのあり方、すなわち公的機関とすべきか、民間機関とすべきか、という質問も提起していたが、以上を踏まえ、MAS が議長を務める、業界の協調と MAS へのアドバイザーのための組織（an industry coordination and advisory body chaired by MAS）という位置づけとされた。名称は当初案では National Payments Council とされたが、当初案とは役割が異なることになったこともあり、Payments Council という名称となった。

英国や米国では、新ガバナンス機関の下で、新インフラが構築されるが、シンガポールの場合は、既に既存の団体が新インフラを構築したばかりであることも、米英のガバナンス機関よりもスコープが限定されたことの一因と考えられる。

一方、シンガポールの場合、決済改革における MAS の役割が大きいため、MAS のリーダーシップの下で、関係業界やユーザーが一同に会する場が出来たことの意義は大きいと考えられる¹¹。

Payments Council は 2017 年 8 月に発足と同時に、統一 QR コード導入のタスクフォースを立ち上げ、同年 11 月には導入を実現させている。

また、次項に示す通り、シンガポールにおいては、インターオペラビリティの実現を法律上、MAS が強制することを可能としていることから、インターオペラビリティに関するガバナンス機関の役割は、米国などに比べて限定的なものとするのが可能になっているとも考えられる。

ただ将来的には、新決済法の下で、既存の決済システムの参加者も多様化していき、また新たな決済インフラの構築が不可欠となっていくことが予想される。この結果、決済ガバナンスのあり方についても、将来的に再検討を迫られる可能性もあろう。

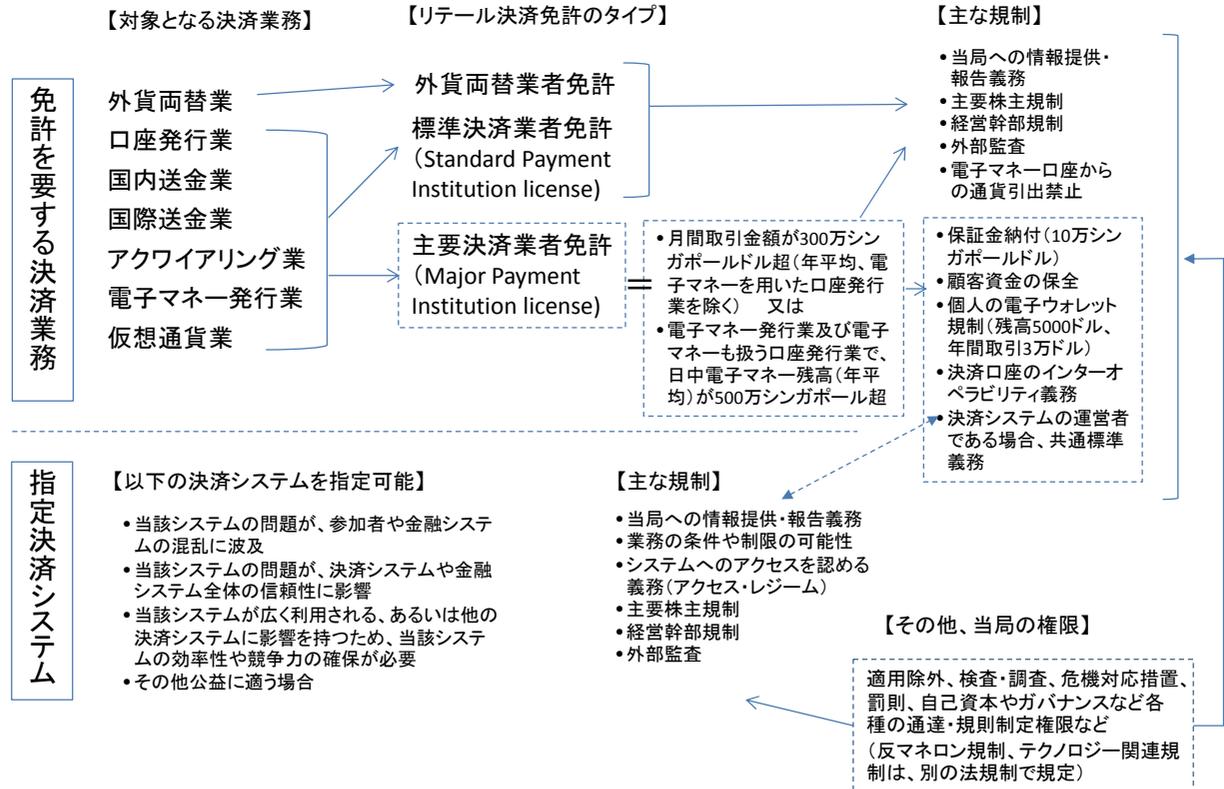
2. 新たな決済業者への対応

一方、新たな決済法の制定については、2016 年 8 月時点の案に対する意見募集を経て、2017 年 11 月に改定案が発表された（図表 5 参照）。

¹⁰ Monetary Authority of Singapore, “Response to feedback received; Proposed establishment of a National Payments Council,” August 2, 2017.

¹¹ 淵田康之「モバイル決済のイノベーションとキャッシュレス化の展望」『野村資本市場クォーターリー』2018 年春号参照。

図表5 シンガポールの新決済法案の概要



- (注) 1. 決済業 (payment service provider) は、新法案の First Schedule に掲げられる業務であり、現金輸送、インターバンク決済、証券決済など Second Schedule に掲げられる業務は含まれない。
2. 銀行、マーチャントバンク、金融会社、銀行法上のカード会社、その他規定する者は、免許取得を免除される。ただし当局への情報提供・報告義務、電子マネー口座からの現金引出し規制、顧客資金保全義務、電子マネー口座金額規制、外部監査などは、適用される (必要があれば内容は修正)。
3. 限定目的電子マネー、限定目的仮想通貨、及び証券及び先物法など他の法律に基づく業務に付随して行われる決済業務は適用除外。
4. 口座発行業は、電子ウォレットやノンバンクによるクレジットカード業務など。
5. 電子マネー口座からの資金引出は、口座が外貨両替や国際送金のみ利用されている場合は認められる。
6. 顧客資金保全義務は、主要決済機関以外にも適用しうる。
7. マネロン規制 (反マネーロンダリング及び反テロリズムファイナンス規制) は、MAS 法に基づく通達において規定される。
8. テクノロジー関連規制 (セキュリティなど) は、MAS のガイダンスにおいて規定される。その他、2012 年個人データ保護法が適用される。

(出所) Monetary Authority of Singapore, "Proposed Activity Based Payments Framework and Establishment of a National Payments Council," August 25, 2016 より、野村資本市場研究所作成

従来、シンガポールにおいては、決済業は、2006 年制定の Payment System (Oversight) Act と 1979 年制定の Money-Changing and Remittance Business Act で規制されていた。しかし、近年、特にリテール決済分野におき、これらの規制ではカバーしきれない決済サービスが台頭するようになってきた。そこで新法案では、この二つの法案を統合すると共に、決済サービスの発展も踏まえた新たな枠組みが提示されている。これにより、業者間の公正な競争を実現すると同時に、各種のリスクに適切に対応することが目指されているので

ある。MAS は、これにより、利用者の電子決済への信頼が向上し、電子決済の普及が促進されることを期待している。

具体的には、リテール決済業を、口座発行業（Account issuance services）¹²、国内送金業、国際送金業、アクワイアリング業（Merchant acquisition services）、電子マネー発行業（Electronic money issuance）、仮想通貨業、外貨両替業（Money-changing services）の5つに分け、これらのビジネスを行う場合は、免許の取得を要するとした¹³。このうち、国際送金業、電子マネー発行業、外貨両替業以外の業務は、既存の法制ではカバーされていなかったという。

一方、最初の法案では、上記以外に、口座情報アグリゲーション・サービスや支払に関するコミュニケーション処理などを担う業者も決済業に包含し、免許取得を要するものとされていた。しかしこれは過剰規制であり、イノベーションを阻害するとの批判が強かった。そこで新法案では、資金ではなく決済に関するデータの扱いのみの業者は、決済業者免許の対象外とされた。EUのPSD2がAISP、PISPを免許業種としたのに比べ、寛容な枠組みといえる。

決済取引金額や電子マネー発行残高の大きな業者は、「主要決済業者（Major payment institution）」として、「標準決済業者（Standard payment institution）」よりも厳格な規制に服する。

3. インターオペラビリティ義務

シンガポールの新決済法案で注目されるのは、「主要決済業者」及び後述する「認定決済システム」に対し、当局がインターオペラビリティ義務を課すことができるとしている点である。

そもそも、上記のように各種の決済業者を免許制によって規制するのは、これら業者の行為によってもたらされうるリスクに対応するためであるが、シンガポールは想定されるリスクとして、マネーロンダリングやテロリズムファイナンスのリスク、利用者保護が損なわれるリスク、テクノロジーリスクに加え、インターオペラビリティが実現しないことも当局が対処すべきリスクに位置づけているのである。

決済サービスは、参加者が多ければ多いほど、その価値が高まるという、ネットワーク外部性が発揮される典型的なビジネスである。しかし、個々の業者が独自のシステムを導入し、異なるシステムの利用者間では決済取引が円滑に実現しないならば、ネットワーク外部性は十分に享受できない。外部性がある分野であるため、個々のプレイヤーにとって

¹² 口座発行業者は、決済口座を提供する業者、及び決済口座への入金ないし出金などを可能とするサービスを提供する業者。送金業者は除く。決済口座は、それを保有するユーザーが、決済取引を行うために用いる口座で、銀行口座、デビットカード、クレジットカード、チャージカードを含む。

¹³ 銀行（銀行法上の免許の対象）、マーチャントバンク（MAS法による認可の対象）、ファイナンスカンパニー（ファイナンスカンパニー法上の免許の対象）、クレジットカード発行業者（銀行法上の免許の対象）などは、別途、決済業免許の取得を要しない。ただし新決済法における当局への情報提供・報告義務や監査義務など一部の規定は、必要な修正を加えた上で適用される。

の経済合理性に基づく自主的対応に依存しては、インターオペラビリティは実現しない。これは政策的に対処が必要なリスクであるため、当局にインターオペラビリティを課す権限を与えることは、まっとうな解決策と言えよう。

インターオペラビリティ義務としては、以下のように、アクセス・レジーム、共通プラットフォーム、共通スタンダードという3つのタイプの義務が規定されている。

まずアクセス・レジームとは、決済システムに対して、サードパーティの業者によるアクセスを不当に拒否してはならないとするものである。同レジームは、決済システムを運営する主要決済業者、及び認定決済システム（後述）に対して適用される。MAS は既に Payment System (Oversight) Act において、後者、すなわち認定決済システムに対するアクセス・レジームを課しているが、本法案は、決済システムを運営する主要決済業者に対する義務も加える提案となっている。

また主要決済業者には、共通プラットフォームへの参加が義務付けられる。この義務は、広範に利用される主要な電子ウォレット¹⁴が、各種の決済口座とつながることが期待されるような場合に発動される。

さらに主要決済業者には、共通スタンダードの採用が義務付けられる。例えば、標準 QR コードの採用である。

4. 決済システム規制

シンガポールにおいても、決済業者だけではなく、決済システムに対する法規制が整備されている。広範に利用されている決済システムなどに問題が生じると、その影響は金融システムの安定性や信頼性をも揺るがすものとなりかねない。そこでシンガポールにおいては、既に MAS がそうした決済システムを指定し、適切な規制・監督を及ぼすことが可能となっている。すなわちホールセール決済システム分野では、2002年制定の Payment and Settlement System (Finality and Netting) Act において指定システム (Designated System)¹⁵、リテール決済分野では、2006年制定の Payment System (Oversight) Act において指定決済シ

¹⁴ 電子ウォレット (e-Wallet) は、スマートフォンなどを用いた決済を行う際に利用されるアプリで、引落先の銀行口座やクレジットカード、電子マネーを登録し、支払の際に、支払金額を引き出す口座をアプリ上から選択する（事前に通常利用する口座を選択しておき、これを変更したい時だけ選択し直すという利用の仕方が多い）。この他、アプリ内に送金用の資金や支払用の資金を事前に入金し、管理することもできる場合もある。送金用の電子ウォレットは、送金業のサービスの一部であり、支払用の資金を事前入金する電子ウォレットは、電子マネー発行業のサービスの一部である。本法案では、個人の電子ウォレットへの入金上限は 5000 シンガポールドル、12 か月間の取引金額（自分の銀行口座などへの送金額は除く）は 3 万シンガポールドルを上限とすることが提案されている。

¹⁵ Payment and Settlement System (Finality and Netting) Act についても、現在、改正案が議論されている所である。現時点の Designated System は、グローバルな外国為替のネットティング・システムである CLS (Continuous Linked Settlement System)、中央銀行の RTGS (Real Time Gross Settlement) システムである MEPS+(MAS Electronic Payment Systems)、シンガポールドル建て小切手決済の Singapore Dollar Cheque Clearing、旧来のリテール決済ネットワークである Inter-bank GIRO system、米ドル建て小切手決済の US Dollar Cheque Clearing System の 5 つである。

システム（Designated Payment System）が規定されている¹⁶。

今回の新決済法案はリテール決済分野をカバーしており、後者の指定決済システムに関する新たな枠組みが提案されている。

従来の枠組みでは、当該決済システムが混乱した場合の影響の大きさという観点から、決済システムの指定が行われていた。しかし新法案は、これに加え、当該決済システムが幅広く利用されている、あるいはその業務のあり方が他の決済システムの業務のあり方にも影響をもたらすものであり、当該システムの運営者が提供する決済サービスの効率性や競争力を確保することが必要である場合においても、これを指定決済システムとすることができるとしている。

さらに先述のように、インターオペラビリティを確保する一環として、指定決済システムへの参加を希望する者にアクセスを認めることが義務づけられている。この規制が適用される対象は、当該システムへのアクセスを決定する立場の主体であり、当該システムの参加者、運営者、当該システムのセトルメント機関など、どういう属性であるかは問わない。

V わが国への示唆

わが国では、経済産業省により、2018年4月に「キャッシュレス・ビジョン」がとりまとめられ、これを踏まえて、7月には一般社団法人「キャッシュレス推進協議会」が設立された¹⁷。役員は銀行界、産業界、FinTech、消費者協会、学者など多様な主体によって構成され、幅広く会員募集が行われている。同協議会では、QRコードの標準化が優先課題の一つに位置付けられている。

同協議会は、一見すると、英国、米国、シンガポールなどにおける決済ガバナンス機関に似た面もあるが、銀行や資金移動業者を管轄する当局のイニシアティブを背景としていない点で、本質的に異なる。英国や米国のように、新決済インフラの運営を担う立場でもない。

わが国が真にキャッシュレス化を目指すのであれば、本稿で示したような様々な決済改革（図表6）の推進に着手すべきなのであり、QRコードの標準化などは、その小さなパーツに過ぎない。

冒頭紹介したように、まず銀行界による統一的なモバイル決済サービスの導入が重要な役割を果たす。各国で広がるこのサービスは、利便性が高いだけでなく、基本的に無料であり、従来、現金を介することが多かった個人間の資金のやりとりのデジタル化の進展に寄与している。そして、個人の間でこうした仕組みが普及する姿があつてこそ、従来、カード決済導入を敬遠してきた商店においても、QRコード決済による安価なキャッシュレス決済が普及しうるのである。

わが国の場合、既にカード決済を導入している店舗が、QRコード決済を追加で導入した

¹⁶ 現状、Singapore Dollar Cheque Clearing、Inter-bank GIRO system、US Dollar Cheque Clearing System の他、デビット支払いのネットワークである NETS Electronic Fund Transfer at Point of Sale、及びリアルタイム・リテール決済ネットワークである FAST がこの指定を受けている。

¹⁷ 2018年7月3日付け、経済産業省ニュースリリース。

図表 6 決済改革の諸項目

主要な改革項目	英国	米国	シンガポール
統一的なモバイル個人間送金サービス	2014年、Paym導入。2016年、実店舗決済にも利用可能に	2016年、Zelle導入	2017年、PayNow導入。実店舗決済にも利用可能
包括的決済業法	2007年、EUレベルでPSD成立、2015年PSD2成立		2018年、新決済法成立予定
決済システムの規制・監督	認定銀行間決済システム(2009年)と指定決済システム(2013年)	ドッド・フランク法により、金融安定監督評議会が指定金融市場公益企業を指定	指定システム(2002年)、指定決済システム(2006年)、2018年新決済法でも新たな規定
決済システムへのオープンアクセス	2018年、ノンバンクによる銀行間決済システムと中央銀行システムへのアクセス実現	2020年、新決済インフラで実現予定	新決済法で規定
決済インフラ・プロバイダー間競争	競争入札制を導入	複数の決済インフラが競争を展開	
決済インフラ、決済サービスのインターオペラビリティの確保	NPSOが主導	U.S.FPCが主導	新決済法で規定
新たな決済ガバナンス機関の設置	2017年7月にNPSO設立	2018年夏にU.S.FPC設立予定	2017年8月、Payments Council設立
決済分野の新たな行政機関の設置	2015年、PSRが本格稼働		
決済の将来ビジョン、戦略の策定	2016年、「21世紀のペイメント・ストラテジー」発表	2017年、Faster Payments Taskforce が最終報告書を発表	2016年、MASの委託を受け、KPMG がロードマップを発表

(出所) 野村資本市場研究所

り、その手数料もカード決済の場合とあまり変わらなかったりする例も見受けられる。一部で、低手数料の仕組みを導入する動きもあるが、まずお金のやりとりのために、モバイルを利用することに慣れたユーザーが増えなければ、商店における利用も進まない。やはり諸外国におけるような、統一的なモバイル個人間送金が普及していないことがネックとなろう。

実はわが国でも、2015年12月に発表された、金融審議会の「決済業務等の高度化に関するワーキング・グループ報告～決済高度化に向けた戦略的取組み～」において、銀行界において、「複数の金融機関が参加する、携帯電話番号を利用した送金サービスの提供の検討」が始まっており、「IT関係者と連携・協働しながら、利用者利便等の要請に対して高いレベルで応じていくことを期待したい」との言及があった。

これは同会合における全銀協発表資料において、「我が国においても、欧州の例に見られるような、携帯電話番号による送金など、外部性を有するサービスや銀行共通で発生する事務について、共通基盤を活用・構築するとの発想が重要であると考えられる」とされ、2015年度中に検討を開始するとされていたことを受けた記述である。

しかし同報告書から2年以上を経た今日、銀行界でこうした「共通基盤」を導入する動きは無く、いくつかの金融機関グループが、互換性の無い送金や決済のサービスを、それぞれ導入しつつあるところである。

また「キャッシュレス・ビジョン」においても、決済法制や決済インフラの改革に関する言及は無い。わが国のキャッシュレス化への取組みは、未だ本格化していないと言わざるを得ない。