

シンガポールの支払いサービス法と 機能的・横断的な規制体系

小塚 莊一郎

学習院大学教授

要旨

シンガポールの支払いサービス法（PS Act）は、支払いサービスのプロセスを機能的に整理し、それぞれの機能ごとに問題となるリスクを抑止するための規制を課した「モジュール型の規制体系」として注目された。規制の対象となる行為は、アカウント発行、国内資金移動、国際資金移動、加盟店アクワイアリング、電子マネー発行、デジタル支払いトークン、通貨交換の7類型であり、それぞれについて、マネーロンダリング・テロ資金供与、利用者の保護、支払いシステムの相互運用性、サイバーリスクを含む技術的リスクの4種のリスクにつき、それらが問題となる限度で規制が適用されている。この立法の背景には、「スマート国家」を目指すシンガポールの通貨監督庁がFinTechの推進政策をとってきたという事情があり、支払いサービス法は、FinTechのエコシステムの一環と位置づけられている。日本でこの法律を参照する場合には、そうした政策的な背景をふまえ、規制の範囲と内容に関する実質的な議論を行うことが望ましい。

【目次】

- I. シンガポール支払いサービス法に対する関心
- II. PS Actの適用対象
 - 1 従来の制度と立法の目的
 - 2 規制対象の行為類型
- III. PS Actによる規制の内容
 - 1 二本立ての規制
 - 2 規制によるリスクへの対応
 - 3 適用される規制の内容
- IV. PS Actの目的と日本法の課題

I. シンガポール支払いサービス法に対する関心

金融技術の革新（広義のFinTech）は、従来の業態類型の中間的なサービスや複数の業態を融合させたサービスなどを生み出す可能性を持つ。ところが、規制が業態別に作られていると、そうしたサービスを現実に開始しようとするときに、過剰な規制や不必要な規制の適用を受ける結果、技術革新がもたらすメリットを十分に発揮できなくなる可能性がある。その意味で、新規参入者に対する参入障壁をなくし、技術革新を促進するためには、業態別の規制を機能的に再編することが必要であろう。

金融審議会の金融制度スタディ・グループは、平成30（2018）年に公表した「中間整理」において、「現在基本的に業態別となっている金融規制体系をより機能的・横断的なものとし、同一の機能・リスクには同一のルールを適用することを目指す」ことが重要な課題であると指摘した¹。この「中間整理」は、金融の機能を「決済」「資金供与」「資産運用」「リスク移転」の4類型に分けて整理している。

FinTechによって大きく変貌しつつある金融サービスの一つが支払決済システムである。支払いシステムの分野においてFinTechは、モバイル支払いやアプリによる支払い（QRコードを利用した支払いなど）、支払い手段としての仮想通貨（暗号資産）、そしてクリアリング・決済システムにも代替しうる存在としての分散型台帳や自律型組織という三つの面でイノベーションを起こしてきたと言われる²。現金の利用度がきわめて高いと言われてきた日本にも、「キャッシュレス」の波は確実に訪れている。そうした背景から、「中間整理」は「参入ルールの横断化・柔構造化」を論点として提示する中で、英国の金融サービス市場法と並んで、シンガポールにおける立法の動向に注目した。具体的には、次のような記述がある。

「シンガポール通貨監督庁は、幅広い決済サービス（payment services）について、それを提供する幅広い対象を単一のライセンスの下で規制・監督すると同時に、アクティビティを類型化し、それぞれの規制対象アクティビティがどのようなリスクを有するかに応じて必要な規制を課すといった枠組みを設けることに係る提案を行っている。

こうした制度は、業態・機能をまたいだイノベーションの促進につながり得ることなどから、我が国でも参考になるのではないかという意見がある。他方、制度の運用上、かえって

¹ 『金融審議会 金融制度スタディ・グループ 中間整理——機能的・横断的な金融規制体系に向けて——』（平成30年6月19日）5頁。

² Iris H-Y Chiu, 'A new era in fintech payment innovations? A perspective from the institutions and regulation of payment systems', (2017) 9 (2) *Law, Innovation and Technology* 190, 191.

審査を複雑にし、必ずしも迅速な参入につながらない、あるいは、どのルールが適用されるかについて明確性の問題が生じうるなどの指摘もある。このような両面を認識しつつ、引き続き検討することが考えられる。」

シンガポールの支払いサービス法（Payment Services Act of 2019、以下、「PS Act」とする）は、その後、2019年に成立し、2020年1月28日から施行されている。たしかに、PS Actは機能的規制と考えられるが、その場合の「機能」は、金融制度スタディ・グループの整理で言えば「決済」サービスの内容をさらに細分化したものであり、金融サービス全体を4類型に分類した「中間整理」の機能論とは議論のレベルがやや異なっている。このような事情が反映されたのか否かは明らかでないが、金融制度スタディ・グループが令和元（2019）年に取りまとめた最終報告書には³、もはやPS Actに対する言及は見られなくなった。

本稿は、新しいキャッシュレス支払いサービスにも適合した法制のあり方という観点から、PS Actについて改めて検討し、その立法過程における議論を追うことで、背後にある考え方を明らかにしたい。PS Actの立法前の時点で、シンガポールにおけるリテール取引の支払いには、ストアドバリュー・カード（日本でいうICカード型電子マネーに相当する支払い手段）が普及しているものの、なお現金の比率が高いとされており⁴、日本と状況が似ているようにも思われることから、PS Actを立案したシンガポール通貨監督庁の意図や、PS Actが現実に運用されている実態を検討することは、日本でFinTechの時代にふさわしい法制度を実現するためにはどのような考慮が必要かを考える上で有益な試みである⁵と考える。

Ⅱ. PS Actの適用対象

1 従来の制度と立法の目的

PS Actの立法につながる構想は、2016年8月に、「行為ベースの支払い制度枠組」の提案（以下、「制度枠組提案」と呼ぶ）として通貨監督庁から公表された意見募集ペーパーにおいて示

³ 『金融審議会「金融制度スタディ・グループ」「決済」法制及び金融仲介サービス法制に係る制度整備についての報告〈基本的な考え方〉』（2019年7月26日）。

⁴ KPMG, 'Singapore Payments Roadmap: Enabling the future of payments - 2020 and beyond' (August 2016) 12-14.なお、企業間取引では振込のほか小切手が多く使われているとされている点も (*ibid.*, 15-16)、約束手形に多く依存してきた日本の企業間支払いと類似する点があるように感じられる。

⁵ PS Actの紹介として、藤池智則「リテール決済サービスに関するシンガポール決済サービス法の検討——我が国の資金決済法等との比較法的観点から——」金法2126号（2019）6頁。立法前の草案段階の検討として、玉垣正一郎「シンガポール決済法制の動向——決済サービス法案および利用者保護ガイドラインを中心として——」千葉恵美子編『キャッシュレス決済と法規整』（民事法研究会、2019）272頁。

された⁶。この提案に先立ち通貨監督庁は、シンガポールを「スマート国家」にするというビジョンの一環として、支払いシステムのエコシステムに関する調査をKPMGに委託していた。制度枠組提案は、この調査委託に対してKPMGが提出した報告書をふまえたものである⁷。

PS Actの制定以前、支払いシステムに適用されるシンガポールの法制は、支払いシステム監督法（Payment Systems Oversight Act (PSOA) of 2006）と両替及び送金業法（Money-Changing and Remittance Businesses Act (MCRBA) of 1979）の二本立てであった。これらとは別に、銀行は銀行法（Banking Act of 1970）による規制を受ける。なお、PS Actの立法後も銀行法の枠組には変更がなく、同法にもとづく認可を受けた銀行はPS Actの適用を免除される⁸。

このうち2006年のPSOAは、重要な支払いシステム（通貨監督庁が運用する決済システムのMEPS+など）とストアドバリュー・カードを規制していた。他方でMCRBAは1979年に制定された古い法律で、両替サービスのほか、大小さまざまな送金業が許可と監督の対象であった⁹。ところが、テクノロジーの発展と、とりわけFinTechの出現により、支払いシステム、ストアドバリュー・カードおよび送金というカテゴリーの区別が相対化されるようになってきたと制度枠組提案は指摘する¹⁰。窓口で現金を持ち込んで送金を依頼する光景はもはや見られなくなり、ストアドバリュー・カードからの送金や、銀行口座にインターネットから直接アクセスして行う送金（シンガポールではFASTと呼ばれるシステムが2014年に稼働した）が普及してきたからである。そうした発展に対応するためには、規制の体系を業種ごとに分断された制度から、行為ベースかつリスクベースの統合的な制度へと改める必要がある¹¹。これが、制度枠組提案に示された改革の基本的な考え方であった。

2 規制対象の行為類型

(1) 規制対象行為の類型の変遷

⁶ Monetary Authority of Singapore, 'Consultation Paper P009-2016: Proposed Activity-based Payments Framework and Establishment of a National Payments Council' (August 2016). 以下では、「P009-2016」として引用する。なお、この意見募集ペーパーが法制度の改革とともに提案していた「全国支払い審議会」の設立は、支払い審議会（Payments Council）と名称を改め、通貨監督庁に対する助言機関としての機能を明確化した上で、2017年8月に設立された。'MAS establishes Payments Council', < <https://www.mas.gov.sg/news/media-releases/2017/mas-establishes-payments-council> >.

⁷ KPMG (n 4) .

⁸ PS Act, sec.13 (1) .

⁹ P009-2016, paras.1.3-1.5.

¹⁰ P009-2016, para.1.8.

¹¹ P009-2016, para.1.14.

行為ベースの規制を提案する制度枠組提案は、規制の対象となる「行為」(activity)として、①支払い手段 (payment instruments) の発行・維持、②支払い取引のアクワイアリング、③送金及び金銭交換サービス、④支払い通信プラットフォームの運営、⑤支払い手段のアグリゲーションサービス、⑥資金移動システムの運営、⑦ストアドバリュー端末の管理 (holding)、の7類型を掲げた¹²。これらの行為類型は、支払い決済プロセスの起点から終点までの間に関与する事業者を網羅した上で、機能に着目して抽象化したものと推察される¹³。

意見募集に対する各界からの意見は、おおむね好意的であったものの、各類型の定義が明確ではなく重複などが存在すること、また一部の類型については規制が過剰となることなどを指摘する意見もあった。そこで、意見募集の結果をふまえて2017年に提示された支払いサービス法案 (以下、「PS Act草案」とする) では¹⁴、適用対象の行為が以下の7類型に再編成された。PS Act草案に定められた行為類型は、そのまま承認され、現行PS Actの適用対象となっている¹⁵。

- A アカウント発行 (account issuance service)
- B 国内資金移動 (domestic money transfer service)
- C 国際資金移動 (cross-border money transfer service)
- D 加盟店アクワイアリング (merchant acquisition service)
- E 電子マネー発行 (e-money issuance service)
- F デジタル支払いトークン (digital payment token service)
- G 通貨交換 (money-changing service)

規制枠組提案から法案への変遷には、支払いサービスを規制する趣旨・目的が改めて検討された結果が反映されている。そこで、関連する行為類型をまとめながら、その過程を詳しく観察してみよう。

(2) イシュー業務

まず、規制枠組提案における① (支払い手段の発行・維持) は、デビットカード、クレジ

¹² P009-2016, para.2.8.

¹³ See Figure 1, P009-2016 at 7.

¹⁴ PS Act草案は、<<https://sso.agc.gov.sg/Bills-Supp/48-2018/Published/20181119?DocDate=20181119>>で見ることができる。それに対する意見募集が、Monetary Authority of Singapore, 'Consultation Paper P021-2017: Proposed Payment services Bill' (November 2017) である。以下では、これを「P021-2017」として引用する。

¹⁵ PS Act, Part 1 of the First Schedule.

ットカード、ストアドバリュー・カード等のイシューを念頭に置いていた。また、インターネットバンキングのポータルやアプリ、紙ベースの小切手や支払い指図の発行も含む趣旨であった¹⁶。規制枠組提案は、ここにいう「支払い手段」を、支払い資金に対するユーザーのアクセスを可能にする手段であると説明している¹⁷。

ところが、広義の電子マネーについて①をイシュー業務と理解すると、⑦のストアドバリュー端末の管理との境界がわからなくなる。クレジットカードやデビットカードの場合、イシューはカードを発行してアカウントを管理する主体であり、支払い資金は銀行口座である。ただし、シンガポールでは、クレジットカードおよびチャージカード（マンスリークリア方式に限定したクレジットカード）のイシュー業務をシンガポール国内で認可された銀行以外の主体が行うためには通貨監督庁の許可を必要とするので、事実上、イシュー業務と支払い資金の管理業務は一体化している¹⁸。これと同じように考えれば、電子マネーのイシュー業務にも電子マネーのアカウントを発行する行為と電子マネーというバリューを発行する行為という二つの機能を区別することができよう。そして、クレジットカードの場合と同じように、電子マネーでも、ほとんどの場合には両者を同一の事業者が実行しているため、実際には一体化しているにすぎないと考えられるのである。

このようにしてPS Actは、電子マネー等のイシュー業務をA（アカウント発行）、そしてバリューの発行業務をE（電子マネー発行）と整理した。Aについては、支払いアカウントの発行と支払いアカウントへの入出金を意味するという解釈規定が置かれている¹⁹。そして、これに伴い、「支払いサービス手段」という用語は条文から姿を消した。PS Act施行後の許可事業者を見ると、Aを単独で申請している事業者は見当たらず、Eのほか、FやBの業務を行う事業者が、サービス提供のために併せてAの許可を取得しているようである²⁰。

イシュー業務の概念が以上のように限定された一方で（このほかに、インターネットバンキングのポータルやアプリもAから除外された。これについては、後述（5）参照）、⑦ストアドバリュー端末の管理は、大きな異論もなく、E（電子マネー発行）として引き継がれた。なお、イシュー自身の商品・サービスを購入するために使用される電子マネー（日本の自家型前払式支払い手段に相当すると思われる）やロイヤルティ・プログラムの中で付与される

¹⁶ P009-2016, para.2.12.

¹⁷ P009-2016, para.2.11.

¹⁸ Banking Act, Sec.57 (1), (9).

¹⁹ PS Act, Part 3 of the First Schedule.

²⁰ 通貨監督庁のウェブサイト<<https://eservices.mas.gov.sg/fid>>から、許可を受けた行為類型ごとに事業者の一覧を検索することができる。

ポイントなどは、「限定目的電子マネー」として、規制の適用を除外されている²¹。

(3) アクワイアリング業務

規制枠組提案において、②（支払い取引のアクワイアリング）は、クレジットカードやデビットカードの一般的なアクワイアリングのほか、加盟店のアグリゲーターや包括加盟店（master merchants）など日本では決済代行業者と呼ばれる種類の業務を含むとされていた²²。この点については、意見募集でも特に異論はなかった模様である。そこで、②はそのままD（加盟店アクワイアリング）に引き継がれることとなった。対象となる行為の外延については、加盟店と直接取引関係に立つ事業者のみがこれに該当すること、他方で、資金移動への関与は要件ではないこと、が明示された²³。

(4) 送金及び金銭交換サービス

③（送金及び金銭交換サービス）のうち、送金サービスについては、大きな異論はなかったようである。ただし、PS Actの起草時に、B（国内資金移動）とC（国際資金移動）とが区別された。マネーロンダリング及び利用者保護の程度において、両者は同じとは言えないという理由が示されているが²⁴、実質的には、従来のMCRBAが適用されていた「送金業」は国際的な資金移動のみであったため、新たに規制対象となる国内資金移動サービスを別の行為類型として認識したということのようである²⁵。後者には、規制枠組草案が④（支払い通信プラットフォーム）に分類していたような新しい支払い関連サービスが含まれる（後述（5）参照）。

金銭交換サービスに関しては、古典的な両替業務のほか、仮想通貨の交換業（仮想通貨と現実の通貨、仮想通貨相互の交換の双方を含む）も含めるべきか否かが問題となった。仮想通貨の取引にはマネーロンダリングのリスクが大きく、支払いサービス法による規制目的の一部は妥当する。しかし、イノベーションが急速に進行する領域だけに、利用者保護などを強調すると、実務の発展を阻害するという懸念も示された。そこで、PS Actの起草にあたり、F（デジタル支払いトークン）を独立の規制対象行為として取り出し、マネーロンダリング規制のみを適用することとなった²⁶。その後、ステーブルコインが出現したが、通貨監督庁は、

²¹ PS Act, Part 2 (j) & Part 3 of the First Schedule.

²² P009-2016, para.2.19.

²³ Monetary Authority of Singapore, 'Response to Feedback Received: Proposed Activity-Based Framework' (November 2017), para.4.3. 以下では、これを「Response」として引用する。

²⁴ Response, para.5.10.

²⁵ Monetary Authority of Singapore, 'Payment Services Act of 2019: Frequently Asked Questions (FAQs) on the Payment Services Act (PS Act)' (7 March 2022), para.1.2. 以下では、これを「FAQs」として引用する。

法貨との交換比率が絶対的に固定されていないという理由で、ステーブルコインは「電子マネー」に該当せず、場合により「デジタル支払いトークン」にあたる（すなわち、EではなくFの緩やかな規制が適用される）としている²⁷。そして、Fを除いた伝統的な金銭交換サービスのみが、G（通貨交換）として、基本的には従前のMCRBAと同様の規制を受けることとなった。

(5) 支払い通信プラットフォーム・支払い手段のアグリゲーション

規制枠組提案が提示した類型の中で、意見募集の結果、考え方が最も大きく変更されたものは、④（支払い通信プラットフォームの運営）と⑤（支払い手段のアグリゲーションサービス）である。このうち④は、規制枠組提案では「支払い指図の処理業務」と定義され、具体例として、ペイメント・ゲイトウェイ（オンライン取引で支払い情報を暗号化し、カード決済等のネットワークに転送するシステム）や支払いキオスク（物理的な端末の操作により支払いを行う設備）の運営者、加盟店とアクワイアラを仲介する決済代行業者が含まれるほか、銀行間の電文交換プラットフォームをこの類型に含めるか否かが論点として提示されていた（SWIFTなどが念頭に置かれていたと思われる）²⁸。

これに対しては、他の類型との線引きが不明確であるという指摘のほか、④のサービスを提供する事業者を規制対象とすることに対して反対する意見も寄せられた。そこで、通貨監督庁は、データ処理のみを実行する事業者は、支払いサービスを直接に提供する事業者と同程度のリスクをもたらすとは言えないとして、PS Actの適用対象から除外することを決断した。しかし、例示されたサービス形態のうち、ペイメント・ゲイトウェイと支払いキオスクは、B（国内送金業務）として規制されることとなった²⁹。データ処理だけではなく、ユーザーと直接接点を持つ（支払い手段に関する情報の入力などを受ける）からであろう。すると結果的には、加盟店と直接の接点を持たない決済代行業者と、銀行間のメッセージ交換プラットフォームが規制対象から除外されることとなったと理解される。

次に、⑤（支払い手段のアグリゲーション）は、さまざまな支払い手段のイシューからの情報をアグリゲートして、ユーザーによる支払い指図を可能にするサービスと説明され、モバイル端末からの支払いが普及する中で、モバイルウォレットを規制する必要があるのではないか等の問題が提起されていた³⁰。具体的な事業者名は挙げられていないが、Apple WalletやGoogle Walletが念頭に置かれていたと思われる。ところが、この提案に対しては、支払い

²⁶ Response, para.5.22.

²⁷ FAQs, paras.23.2. – 23.6.

²⁸ P009-2016, para.2.28 – 2.29, 2.31.

²⁹ Response, para.5.9.

手段を直接取り扱うわけではないプラットフォームにすぎないので、規制を及ぼす必要はないという意見が大半であった³¹。そこで、これらの事業者は、支払いサービス事業者に対するサービスプロバイダと位置づけて、直接の規制対象とはしないこととなった³²。

以上のような考え方の整理は、①（支払い手段の発行・維持）の範囲の設定にも波及した。規制枠組提案では、インターネットバンキングのポータルを①に含めることの当否も論点として提起されていたからである³³。ここでも寄せられた意見の多くは、インターネットバンキングのポータルや、それと同様に考えられるモバイル端末上のアプリを規制対象とすることに否定的であった³⁴。そこで通貨監督庁は、これらの主体は、技術的リスク（サイバーリスク）を除けば支払いサービス事業者としてのリスクが小さいとして、①を引き継いだA（アカウント発行）の範疇から除くという方針に転換した³⁵。それにより、PS Actにおいては資金移動を伴わずデータの処理のみを行う主体を規制しないという考え方が一貫されることとなった。

(6) 資金移動システムの運営

規制枠組提案では、⑥（資金移動システムの運営）の類型において、クリアリングハウスやATMスイッチングなど、支払いシステムのバックグラウンドで提供される決済関連サービスを規制することが考えられていた³⁶。また、銀行間の決済システムに加え、SWIFTのような銀行間の電文交換システムを、④（支払い通信プラットフォームの運営）ではなく、この類型に含めて規制する可能性も提示されていた³⁷。しかし、他の類型との重複を指摘する意見のほか、リスクベースの規制という観点から、この類型を対象とすることは過剰な規制になるという意見もさまざまに寄せられた。そこで、通貨監督庁は、PS Act草案の起草にあたり、ユーザーか加盟店のいずれかと直接に向き合うことがない事業者は規制の対象とはしないという方針に転換した³⁸。その結果、決済システムは支払いサービスとしての規制の対象から外され（ただし規模が大きい場合は、公益的な見地から「指定」を受けて監督に服する

³⁰ P009-2016, paras.2.33, 2.35.

³¹ Response, para.7.2.

³² Response, para.7.3.

³³ P009-2016, para.2.17, Question 8.

³⁴ Response, para.3.8.

³⁵ Response, para.3.10.

³⁶ P009-2016, para.2.38.

³⁷ P009-2016, para.2.39.

³⁸ Response, para.8.9.

ことがある。後述Ⅲ1)³⁹、銀行間の電文交換プラットフォームは支払いサービス事業者に対するサービスプロバイダという位置づけになった⁴⁰。

支払いサービスのバックグラウンドで提供される業務が規制の対象とならないのであれば、銀行相互間や企業グループ内における資金決済システムも規制対象から除外されるべきであろう。そこで、PS Actは、形式的には規制対象行為にあたるように見えるが、この観点から規制を適用すべきではない行為類型を列挙している⁴¹。具体的には、i.支払い代行・受取り代行、ii.小切手、一覧払い手形などの支払い行為、iii.支払いシステムまたは証券決済システム内における支払い（支払いサービス事業者、決済代行業者、中央清算機関、クリアリングハウス、中央銀行等の間の支払い）、iv.支払いサービス事業者、その代理人、支店等の間の支払い行為、v.関係会社間の支払い（国内資金移動、国際資金移動を含む）、vi.通貨の運送業、vii.非営利で行われる通貨の回収・頒布行為、viii.資金の占有を伴わない支払いサービスのための技術的サービス提供（データの取扱い・保存、ITセキュリティ・プライバシーサービス、データ認証サービス等）である。

Ⅲ. PS Actによる規制の内容

1 二本立ての規制

PS Actの目的は、すでに見たとおり、従来のPSOAとMCRBAを統合し、支払い・決済システムの全体（エコシステム）を規律することである。PS Actは、この目的を達成するため、従前のPSOAに存在していた重要な支払いシステムの「指定」（designation）による監督の制度を引き続き採用し、これと、Ⅱで検討した支払いサービス業に対する「許可」（license）の制度とを併用する二本立ての構造をとっている。理論的に見ても、大規模な支払い（決済）システムとリテール向けの支払いサービスとでは、中央銀行が果たす役割の有無という点で、求められる制度設計が異なる⁴²。PS Actが採用した二本立ての構造は、そうした理論に合致するものと考えられる。

二本立ての規制のうち「指定」制度は、シンガポール国内で広く利用されている支払いシステムを指定して、これを規制当局としての通貨監督庁が規制・監督するというものである。広く利用されているシステムは、消費者や加盟店と直接の取引関係に立たないとしても、社

³⁹ Response, para.8.12.

⁴⁰ Response, para.8.19.

⁴¹ PS Act, Part 2 (a) – (h) of the First Schedule.

⁴² Chiu (n 2), 204.

会的に大きな影響を持ち得るからである。具体的には、支払いシステムの事故が後続の事故の発生を誘発する可能性、金融システムに対してシステムリスクをもたらす可能性、支払いシステム・金融システムに対する公衆の信頼を損なう可能性を持つ場合や、支払いシステムが広く利用されているため他の支払いシステムの効率性や競争条件に影響を与える場合、その他公益上の観点から指定が適当な場合に、通貨監督庁はその支払いシステムを「指定」して監督の対象とする⁴³。指定を受けた支払いシステムに対しては、通貨監督庁は条件や制限を課すことができるほか⁴⁴、指定された支払いシステムの参加者・運営者・決済機関によるシステムへのアクセスについて条件を設定し、その適用（すなわちアクセス強制）を命ずることができる⁴⁵。現時点（2022年4月）で、3者6件の支払いシステムが指定を受けている⁴⁶。

もう一方の「許可」制度は、「モジュール型規制」(modular system) という考え方にもとづいて組み立てられている⁴⁷。支払いサービスの主要な規制目的はリスクの抑制であるが、支払いサービス行為の類型ごとに、問題となるリスクの内容は異なる。そこで、PS Actの起草にあたり、リスク抑制措置として適用される規制をモジュール化し、支払いサービス行為の類型ごとに組み合わせて適用するという考え方が導入された。これが、「モジュール型規制」である。

PS Actにもとづく許可には3種類のものがある⁴⁸。「通貨交換業」の許可、「普通支払い機関」の許可、そして「大規模支払い機関」の許可である。このうち通貨交換業の許可は、支払いサービス行為の類型のうちG（通貨交換）に適用される。次に、普通支払い機関と大規模支払い機関は取扱高で区分される。月間平均取扱高が、300万シンガポール・ドル超または2以上のサービスにつき600万シンガポール・ドル超の支払いサービス事業者（E（電子マネー発行）の場合は、発行済み口座の残高合計の平均額が500シンガポール・ドル超の事業者）が「大

⁴³ PS Act, sec.42.

⁴⁴ PS Act, sec.44.

⁴⁵ PS Act, sec.51.

⁴⁶ 具体的には、運営者としてBanking Computer Services Pte Ltd, Monetary Authority of Singapore, Network for Electronic Transfers (Singapore) Pte Ltd、システムとしてUS Dollar Cheque Clearing System, Singapore Dollar Cheque Clearing System, Inter-bank GIRO System, FAST (Fast And Secure Transfers), MEPS+ (New MAS Electronic Payment and Book-Entry System), NETS Electronic Fund Transfers at Point of Saleである。通貨監督庁のウェブサイト<<https://eservices.mas.gov.sg/fid>>から検索することができる。

⁴⁷ P021-2017, paras.2.3, 4.2. See also “Payment Services Bill” - Second Reading Speech by Mr Ong Ye Kung, Minister for Education, On Behalf of Mr Tharman Shanmugaratnam, Deputy Prime Minister and Minister-In-Charge of The Monetary Authority of Singapore on 14 Jan 2019, <<https://www.mas.gov.sg/news/speeches/2019/payment-services-bill>>, para.32

⁴⁸ PS Act, sec. 6 (2)

規模支払い機関」とされる。

「普通支払い機関」の許可を受けて事業活動を行う場合、適用される規制は、義務付けられる自己資本額が低いこと、担保提供義務がないこと、ユーザーの1口座当たりの受入れ上限額がないこと、という点で大きく緩和される。言い替えれば、普通支払い機関の事業は、ユーザーにリスクを開示した上で、最小限の規制を適用して運用される。「普通」(standard)という名称から受けるイメージとは異なり、これは、期間制限のないサンドボックス制度のようなものである⁴⁹。日本でいう実証実験に近いと見ることもできよう。本稿執筆時点で、普通支払い機関の許可は13件(大規模支払い機関の許可は169件)が発行されている⁵⁰。

2 規制によるリスクへの対応

PS Actに至る法改正の基盤を作ったKPMGの報告書は、支払いシステムに関する法規制の目的として、リスクの抑制、標準化、競争及びイノベーション、消費者保護の4点を挙げていた⁵¹。それをふまえ、通貨監督庁はPS Act草案の起草にあたり、シンプル、安全かつ利用しやすい支払いエコシステムを構築するために対処されるべきリスクを4種に整理した。マネーロンダリング・テロ資金供与(ML/TF)、利用者の保護、支払いシステムの相互運用性、技術的リスク(サイバーリスクを含む)である⁵²。

モジュラー型の規制の下で、これらのリスクは、すべての支払いサービス行為に適用されるわけではない。まず、ML/TFリスクは、D(加盟店アクワイアリング)とE(電子マネー発行)には適用されない。この両者は、資金の流入を伴わないので、マネーロンダリングやテロ資金供与に利用される余地がないとみてよいであろう(現実通貨による電子マネーの購入は、A(アカウント発行)のモジュールで規制の適用を受ける)。他方で、F(デジタル支払いトークン)は、いわゆる仮想通貨であり、匿名性からML/TFリスクがきわめて深刻であるが⁵³、それ以外のリスクは問題とされていない。

利用者保護に関するリスクは、内容の異なる二つの問題に分けて整理されている⁵⁴。第一は、資金移動中の保護であり、B(国内資金移動)、C(国際資金移動)、及びD(加盟店アクワイアリング)の過程で、関与した支払いサービス提供者が無資力となることにより、ユー

⁴⁹ Ong (n 47) , para.18.

⁵⁰ 通貨監督庁のウェブサイト<<https://eservices.mas.gov.sg/fid>>による。

⁵¹ KPMG, 21.

⁵² P021-2017, para. 35; Ong (n 47) , paras.25-31

⁵³ P021-2017, para.3.13.

⁵⁴ P021-2017, para.5.22.

ザーの資金が利用できなくなることのリスクである。E（電子マネー発行）において、未使用の電子マネーが利用できなくなるリスクもこれと同類のものである。このリスクは、許可事業者が資金保全措置をとることによって抑止される。第二の問題は、資金源に対するアクセス、すなわち無権限取引に関するリスクである。無権限取引の被害者となった場合にユーザーが負担する責任の範囲が統一的に定められていないと、消費者は電子的な支払い手段の利用を躊躇する⁵⁵。この問題は、資金源に対するアクセスに関して発生するリスクであるから、その窓口となるA（アカウント発行）についてのみ対応すれば足りる。

なお、どちらの意味の利用者保護も、F（デジタル支払いトークン）については要求されていない。デジタル支払いトークンに対する投資のリスクについては、サービス提供者にリスクの開示を求めるにとどめ、投資家はそれ以上に法制度による保護を与えられるべきではないという姿勢を、さしあたり通貨監督庁はとっている⁵⁶。その理由は詳しく述べられていないが、デジタル支払いトークンの中には価格の変動が激しいものも多いため、移動中に価格が下落するリスクや、無権限取引が行われた後に価格変動から損害が拡大するリスクなどについて法的な保護を提供することは適切でないと考えられたのではないかとも思われる。

通貨監督庁が認識した第三のリスクである支払いシステムの相互運用性は、それが欠如していると複数の支払いシステムが並立し、結果として電子的な支払い手段が普及しないという意味で、リスクとされた⁵⁷。これは、ユーザー（消費者）の側でも、加盟店の側でも同じように問題となることから、A（アカウント発行）とD（加盟店アクワイアリング）について対応措置が適用される。また、支払いサービス事業者ではないが、指定を受けた支払いシステムへのアクセスが相互運用性を確立するために必要となる場合もあると考えられている。

最後に、技術的リスクは、すべての支払いサービスについて問題とされなければならない。許可事業者は、頑健性のある技術リスクマネジメントのフレームワーク確立、システムの安全性、信頼性、抗堪性及び回復可能性の強化、そして顧客データ等を守るための強度を持った認証の採用を求められる⁵⁸。

3 適用される規制の内容

以上に説明したリスクに対する対応策は、興味深いことに、すべてがPS Actの条文として規定されているわけではない。むしろ、通貨監督庁がPS Actとは別に発出する通達によって

⁵⁵ P021-2017, para.5.31.

⁵⁶ FAQs, paras.36.2, 36.3.

⁵⁷ P021-2017, para.5.38.

⁵⁸ P021-2017, para.5.43.

実施される部分も大きい。

まず、ML/TFリスクへの対応（AML/CFT）は、国際的な動向をもふまえ、通達において詳細に規定されている⁵⁹。これらの通達は、大規模支払い機関だけではなく、普通支払い機関にも適用される。ただし、取引の規模がきわめて小さい場合には、ML/TFのために利用される可能性が事実上ないと考えられることから、適用が免除されている。具体的には、Aにつき、現金による払戻し不可または100シンガポール・ドル以下、チャージ上限額1000シンガポール・ドル以下の場合、B及びCについては、商品取引の支払いで資金源が確認できる口座の場合などである。前述のとおり、Fは匿名性を利用したML/TFリスクがきわめて高いと考えられていることから、適用免除が一切認められていない。

利用者保護のうち、資金移動中の保護を図るための資金保全措置としては、大規模支払い機関として許可を受けたB、C、Dの事業者には、顧客のために受領した資金について、受領の翌営業日から保険・保証・供託等によって保全する義務が課せられている⁶⁰。またEの事業者は、未使用の残高について同様の保全義務を課せられる⁶¹。これらの義務は、普通支払い機関には適用がない。普通支払い機関は、資金の保護がないことを顧客に対して開示するという条件で、資金保全義務の負担を免除されるのである⁶²。

無権限取引に対する保護については、Aの事業者が対象となるが、そのうち電子マネーを扱う事業者が発行するアカウント（e-wallet）は、銀行の預金口座とは異なり預金保険による保護が受けられないため⁶³、1口座当たりの残高上限（5000シンガポール・ドル）および1年度内の資金移動額の上限（30000シンガポール・ドル以下。自己の銀行口座への送金を除く）が課せられる⁶⁴。ただし、この規制の適用対象も大規模支払い機関に限られ、普通支払い機関は除かれる。また、これとは別に、Aの事業者一般に対して、通貨監督庁が「電子支払いユーザー保護ガイドラン」を策定した⁶⁵。その遵守は、法律上の義務にはなっていないも

⁵⁹ A、B、C、Gの種類の許可事業者に対しては、MAS Notice PSN01, 'Prevention of money laundering and countering the financing of terrorism – Holders of payment services license (specified payment services)' (5 December 2019), as amended Fの種類の許可事業者に対しては、MAS Notice PSN02, 'Prevention of money laundering and countering the financing of terrorism – Holders of payment services license (digital payment token service)' (5 December 2019), as amended.

⁶⁰ PS Act, sec.23 (2) .

⁶¹ PS Act, sec.23 (4) .

⁶² P021-2017, para.5.36.

⁶³ P021-2017, para.5.29.

⁶⁴ PS Act, Sec.24 (1) ; see Ong (n 47) , para.38

⁶⁵ Monetary Authority of Singapore, E-payments user protection guidelines (28 September 2018) , as amended.

の、アカウントに責任を有する金融機関（アカウントを発行した金融機関）にはそれに従った対応が期待されている。その要点は、無権限取引について顧客に遅滞なく通知し、それを見た顧客が適時に請求する限りで、金融機関自身の作為・不作為に起因する無権限取引の場合、または第三者の作為・不作為に起因する場合は取引額が1000シンガポール・ドルを超えない場合には、損失額の全額を金融機関が負担するというものである⁶⁶。

支払いシステムの相互運用性については、アクセス強制、共通プラットフォーム、共通規格という三つの手段によって対応することとなった。アクセス強制については、前述のとおり指定を受けた支払いシステムに対して、第三者によるアクセスを認めるよう命令する権限を通貨監督庁が有している。共通プラットフォームとは、逆に、通貨監督庁が支払いサービス事業者（大規模支払い機関のほか、銀行などPS Actの適用を免除されている事業者）に対して、特定の支払いシステムに参加すること、または特定の支払いシステムの運営者と取引することを命ずるというものである⁶⁷。さらに、共通規格を実現するため、通貨監督庁は、支払いシステムを運営する支払いサービス事業者に対して、複数の支払いシステムの間で相互接続を実現するための共通規格の採用を命ずることもできるとされた⁶⁸。

技術リスクに関しては、信頼性、抗堪性及びデータ保護に関する「技術リスクマネジメント通達」⁶⁹と、「サイバー廉潔性通達」⁷⁰が発出されており、すべての支払いサービス事業者及び指定を受けた支払いシステムの運営者・決済機関に適用される。

IV. PS Actの目的と日本法の課題

日本の支払い決済関係法制は、電子マネーやプリペイドカード、送金業者、暗号資産（仮想通貨）交換業者などが資金決済法によって規制されるほか、クレジットカードについては割賦販売法が存在し、マンスリークリア方式の場合を除いて適用されるという現状にある。

⁶⁶ 利用者保護ガイドラインについては、日本でもすでに詳細な紹介がなされている。青木浩子「シンガポールの電子決済利用者保護ガイドライン案」国際商事法務46巻10号（2018）1347頁、青木浩子「シンガポールの電子決済利用者保護ガイドライン（最終案）」国際商事法務46巻12号（2018）1651頁、青木浩子「個人向け支払サービスにおける一般的補償制度——なぜ日本ではモバイル決済・キャッシュレス化が進まないか」尾崎安央ほか編『上村達男先生古稀記念・公開会社法と資本市場の法理』（商事法務、2019）723頁、玉垣・前掲〔註5〕・283頁以下、玉垣正一郎「シンガポールにおけるキャッシュレス決済の不正使用に対する利用者保護」現消48号（2020）102頁。

⁶⁷ PS Act, sec.25.

⁶⁸ PS Act, sec.26.

⁶⁹ MAS Notice PSN05, 'Notice on technology risk management' (5 December 2019) .

⁷⁰ MAS Notice PSN06, 'Notice on cyber hygiene' (5 December 2019) .

日常生活で多く用いられるクレジットカードのマンスリークリア方式による支払いや、次第に普及してきたデビットカードについては、特段の規制がない。カード事業者から見ると、デビットカード、クレジットカード、プリペイドカードという商品ラインナップに対して適用される法制度がすべて異なることになり、制度体系の整理を望む声も聞かれる。そうした目で見ると、たしかに、シンガポールのPS Actは規制が体系化された「美しい」法制に見える。

しかし、シンガポールでPS Actが立法された動機は、日本の背景事情とはやや異なり、FinTechへの対応にある。PS Act草案が議会に提出された際の理由説明においても、FinTechの便益とそれに伴う新たなリスクを指摘した上で、これはシンガポールがスマート国家を目指す上で不可欠な法案であると述べられている⁷¹。

そもそも、シンガポールの通貨監督庁は、当局の首脳がいち早くFinTechの意義を認め、FinTech & Innovation Group (FTIG) を組織内に設置して推進政策を積極的に進めてきた⁷²。また、他の政府機関（産業政策所管の機関）と密接に連携すること、事業者の照会に対してはどの政府機関に質問が来てもたらいまわしにせず対応すること（no wrong-door policy）、さらには技術・イノベーション推進委員会（Technology and Innovation Steering Committee (TISC)）を設立して、毎月FinTech政策を検証することなどの政策をとってきたのである⁷³。その目的は、変化が激しく市場にも不確実性が大きいFinTechの分野で、イノベーションが継続的に起こるようなエコシステムを構築することであった⁷⁴。行為ベースの規制を採用したPS Actの制定も、そうした政策の一環として理解しなければならない。

FinTechのイノベーションを促進する政策の一つとしては、サンドボックス制度の活用も考えられる。実際、通貨監督庁は、2016年にはサンドボックス利用ガイドラインを制定している。ところが、利用実績は少なく、PS Actが立法された2019年の時点で2件しか利用されていなかった。その理由は、通貨監督庁が、サンドボックス制度をいわば「最後の手段」と位置づけ、規制を明確にすることでイノベーションを支援できるならば、それを優先するという姿勢をとってきたからである。行為ベースの規制というPS Actの立法はまさに、規制を明確にしつつ、イノベーションを実装したサービスの市場参入を促すという政策を具体化した法制度なのであった⁷⁵。

⁷¹ Ong (n 47) , paras.2, 40.

⁷² Lin Lin, 'Regulating FinTech: The Case of Singapore' , (2019) 35 *Banking and Finance Law Review* 94, at 96, 112.

⁷³ Lin (n 72) , 113.

⁷⁴ Lin (n 72) , 114.

⁷⁵ Lin (n 72) , 98-99.

こうしたシンガポールにおける立法の背景をふまえると、単純に、横断的、機能的規制を追求することが、それ自体として日本で意味を持つかは疑わしいように思われる。むしろ重要なことは、イノベーションのエコシステムとして法規制を位置づけるという視野に立って、支払い決済システムに対する規制の適用範囲や内容を検討することなのではないか。シンガポールでも、「支払い通信プラットフォーム」や「アグリゲーションサービス」を規制の対象とすることの当否について、規制当局や関係者の見解には幅があり、立法の過程で調整が行われていった。他方で、日本法ではいまだ正面から規制の対象とされていないアクワイアリング業務について⁷⁶、シンガポールでは規制対象とすることにほぼ異論がなかったという点も注目されてよい。また、利用者保護が支払い決済システムへの信頼を確立する上で重要であることは異論を俟たないが、その主眼を無権限取引のリスク分配に置くべきではないか⁷⁷、言い換えれば原因関係上の抗弁を支払い関係に拡張するという割賦販売法の制度（同法30条の4・35条の3の19）を過度に一般化するべきではないのではないか、さらには、公益的な観点から支払いシステムの相互接続を強制する余地はないのか（競争法ではなく支払い決済法制として相互接続性に公益を見出すことはできないか）⁷⁸、といった点も十分に議論する必要がある。「機能的な体系」という仕上がりの姿にとられるよりも、その前提となる政策的な判断に関し、論点の一つ一つについて検討を重ねる中から、日本の現状に適合した支払い決済法制のあり方が導かれ、日本におけるFinTechのエコシステムが構築されると期待したい。

⁷⁶ 事業者としてのアクワイアラは、「クレジットカード番号等取扱契約締結事業者」として割賦販売法にもとづく規制を受ける場合があるが（同法35条の17の2）、アクワイアリング業務自体が正面から規律されているわけではない。

⁷⁷ キャッシュレス取引における無権限取引の考え方については、小塚荘一郎「各種のキャッシュレス支払いと消費者保護」国民生活研究61巻2号（2021）56頁参照。

⁷⁸ 藤池・前掲〔註5〕・14頁はこれに肯定的である。

