

第2章 電子マネー懇談会における整理について

神 田 秀 樹

1. はじめに

本稿は、平成9年から平成10年にかけて開催された「電子マネー及び電子決済の環境整備に向けた懇談会」(以下「電子マネー懇談会」または「懇談会」という)において電子マネーがどのように整理されたかを概観し、その際に業法上の論点がどのように整理されたかを概観することを目的とする。なお、懇談会の議論の影響を受けてなされたと考えられる具体的な法改正として、平成10年の外為法改正における電子マネーの定義があるが、これについても言及することとする。

2. 電子マネー懇談会でのアプローチ

懇談会では、各種の電子マネーが登場し、あるいは登場しつつある当時の状況にかんがみて、電子マネーをその機能面に着目して把握し、分析し、法的なルール整備の必要性などを整理しようと努めた。

具体的には、懇談会の報告書は、次のように論点等を整理している(「電子マネー及び電子決済の環境整備に向けた懇談会」報告書、平成10年6月17日)。

(1) 制度整備に当たっての基本的な考え方

(ア) 制度整備の必要性と政策目的

電子マネー・電子決済の健全かつ円滑な発展・普及のためには、利用者の信認を確立するとともに、決済システムの安定性を確保することが必要である。

電子マネー・電子決済について、幅広い事業者による参入を促しつつ、利用者保護及び決済システムの安定性を確保するという政策目的の下で、新たな立法措置を含む法的な制度整備を図る必要がある。

(イ) 機能面から見た3つの着眼点

電子マネー・電子決済は現在揺籃期にあり、未だ典型的な形態が確立しているとはい

いがたく、今後とも新たな形態のサービスが提供されることが見込まれる状況に鑑みれば、「何が行われるか」という機能面に着目して必要最小限の規制体系を構築する必要がある。

利用者保護及び決済システムの安定性を確保するという政策目的を達成する観点から、以下の3つの着眼点に基づいて制度整備の内容等を検討することが適当である。

- ① 電磁的な方法により支払指図等の決済に関する情報が処理され、そのプロセス全体を管理する責任を有する単一の主体が存在しない決済サービスの提供に対する利用者の信認の確保
- ② 電子マネーと見合いで利用者から受け入れられた資金の保全
- ③ 決済インフラとしての性格を持つ電子マネーによる決済の安定性の確保

(ウ) 対象範囲

● 「電子マネー」の定義

報告書では、「電子マネー」とは、利用者から受け入れられる資金（発行見合資金）に応じて発行される電磁的記録を利用者間で授受、更新することによって決済が行われる仕組み、または、その電磁的記録自体をいうこととする。

こうした電子マネーが利用者から信頼されて利用されるためには、利用者からの請求に応じて金銭の払出しが確実に行われることが重要である。従って、発行見合資金に係る利用者の請求権に対する最終的な責任を負っている主体を、電子マネーの「発行体」として制度整備の対象とする。

● 「電子マネー・電子決済」の定義

「電子マネー・電子決済」とは、電子マネーを含め、決済に関する情報が電磁的な方法により処理され、そのプロセス全体を管理する責任を有する単一の主体が存在しない決済の仕組みをいうこととする。

こうした決済の仕組みにおいては、利用者からの支払指図等に応じて決済の仲介や最終的な執行が確実に行われることが重要である。従って、電子マネー・電子決済に係る決済の仲介または最終的な執行を行う主体を、「決済サービス提供者」ということとし、その者が行う決済の仲介・執行を制度整備の対象とする。このような定義によれば、電子マネー・電子決済には、ICカードを用いた電子マネー、クレジットやプリペイドの仕組みを利用したインターネット上での決済サービス、インターネット・バンキング等が含まれることになる。

(工) 制度整備の際の留意点

具体的な制度整備を検討するに当たっては、電子マネー・電子決済が世界的な動きの一環であることを考慮すれば、制度の国際的整合性に配慮することが必要である。

また、こうした制度整備は、電子マネー・電子決済の健全な普及・発展のための現時点での対応であり、今後の電子マネー・電子決済の普及・定着の状況等を踏まえ、制度を見直すことが考えられる。

(2) 具体的な制度整備のあり方

(ア) 電子マネー・電子決済に係る取引の信頼性確保

① 利用者に対する情報の提供

- (説明・開示及びエラー対応の義務を負う主体)

電子マネー・電子決済は、オープンなネットワークやシステムを用いる決済サービスであり、決済に関する情報処理のプロセス全体に責任を負う主体が存在しないこと等から、何らの法制度も設けない場合には、決済処理の確実性に対する利用者の信認が得られにくいという問題がある。

従って、利用者からの支払指図等を受けて決済の執行が行われることに着目し、サービスの提供に関係する様々な事業者のうち、決済サービス提供者（決済の仲介を行う者がある場合には、その者）が、利用者に対して取引ルール等を説明、開示し、エラーに対応する義務を負うこととすべきである。また、決済サービス提供者は、このような義務を負う主体である旨を、利用者に明示することが必要である。

- (取引ルール等の説明、開示の内容・方法)

取引開始時点で利用者に説明、開示されるべき重要項目として、(1)決済サービス提供者の責任、(2)利用者の責任、(3)カード等の紛失時の通知先、(4)取引履歴の受領方法、(5)エラー対応手続、(6)使用が不能となった場合の対応、(7)電子マネーの換金性の有無、(8)採用したセキュリティ技術等を、制度上定めることが必要である。説明・開示の方法については、概要を説明した書面により行う必要がある。ただし、実質的に利用者保護が図られるような方法で代えることも認めることが適当である。

- (個別取引に関する履歴の交付)

利用者がエラーについて自らの責任の有無を確認、主張することを可能とするために、決済サービス提供者の側において、取引履歴の情報が、利用者に交付され得るような手段を提供するよう、制度上定めることが必要である。ただし、具体的な方法については、実質的に利用者保護が図られるような方法であれば、弾力的に取

り扱うことが適当である。

② 公正な取引ルールの形成

● (利用者と決済サービス提供者との責任分担等に関するルール)

責任分担等に関する特別のルールとしては、例えば、米国連邦EFT法制（いわゆる50ドル・ルール、立証責任の転換等）、保有可能残高の制限等があると考えられるが、いずれのルールが望ましいかは実務上も十分な検討が必要である。従って、当面、説明・開示に関する制度整備の下で、決済サービス提供者の自主的な努力等を促すことが適当である。

● (商品購入等における決済サービス提供者の責任に関するルール)

割賦販売の場合と異なり、一般的な決済手段として広範に利用される電子マネーにおいて、購入商品の瑕疵に基づいて決済の効力が覆されることは、支払完了性の高い決済サービスの提供を行おうとすることを妨げることとなるので、必ずしも制度上一律に規制を定めるべきではない。

● (個人情報の保護)

電子マネー・電子決済の利用に伴う個人情報の取扱いについては、決済サービス提供者における個人情報の集積状況を利用者が必ずしも十分に理解しているとはいえないことや、利用者にとって重要な個人情報が相当程度集積される可能性があることを考慮すれば、少なくとも個人情報の集積、集積された個人情報の利用範囲等について適正な管理や利用者の了解が行われること等が必要である。

しかし、こうした点に関する法規制を考える場合には、電子商取引や取引一般に係る個人情報全般をどのように取り扱うべきかといった議論に留意する必要があり、具体的な制度整備の段階において、その進捗状況を展望しつつ検討していく必要がある。

③ 取引の信頼性確保のための枠組み

電子マネー・電子決済に係る取引の信頼性確保のための枠組みについては、基本的には決済サービス提供者の自主的な努力や関係団体による自主的な規律が中心的な役割を果たすべきであり、監督当局による関与は、一定の行為規制が義務づけられた主体である決済サービス提供者の所在を届出により把握する等、利用者保護のための制度が実効性を持つことを担保するために必要最小限のものとするべきである。

こうした観点からは、公正な取引ルールの形成等を行うことを目的とする法律上の団体を設けることについても検討する必要がある。また、公正な取引ルール等を形成する際には、最近の消費者契約適正化に関する議論を踏まえるとともに、その過程に

一般の利用者が参画できるよう配慮すべきである。

(イ) 電子マネーの発行体の適格性確保

① 参入についての考え方

● (発行体事業への参入の範囲)

電子マネーが民間部門の技術開発や創意工夫により発展するものであることを考慮し、電子マネー・電子決済に係る取引の信頼性を確保した上で、金融機関以外の主体も幅広く参入し得るような制度整備を行うべきである。

● (他業との兼業)

電子マネー事業のメリットは主として他の業務との組合せで発揮されること、その発展・普及のためには多様な主体の参入により様々なサービスが提供されることが適当であることから、他業禁止規制は妥当でない。ただし、兼業によるリスクを遮断する他の方策が確保されることが必要である。

● (発行体の参入適格)

電子マネーの発行体は、発行見合資金に係る利用者の請求権に対する最終的な責任を負っている主体であることから、利用者の信認を確保するために必要な財産的基礎や規制を遵守し得るような一定の適格性を有する必要がある。監督当局はこうした適格性や技術面を含む適正な業務運営、内部管理体制等について審査を行う必要がある。

● (発行体事業の区分)

一般的に元本の返還を約している電子マネーや一般的な決済手段として広範に利用され実質的に現金や預金による決済に近似した機能を果たし得る電子マネーについては、決済インフラとしての役割が期待されることから、相応の参入要件を求め必要がある。それ以外の電子マネーについては、決済インフラとしての性格を持つ電子マネーに準じた要件を検討する必要がある。

② 発行見合資金の管理

● (発行見合資金に係るリスク遮断)

決済インフラとしての性格を持つ電子マネーにおいては、発行見合資金が確実に払い戻され得ることが重要であり、まずは、そうした資金について他の業務に係る負債・資産とは区分して経理することが必要である。さらに、万一発行体が破綻した場合にも、その影響が発行見合資金に及ぶリスクを遮断し、利用者の実体的権利保護を図るため、分別管理及び優先弁済の確保等が必要である。

電子マネーの発行体は、具体的なリスク遮断のスキームとして、信託、個別保証、供託等による方法の少なくともいずれか一つを採用する義務を負うこととすべきである。

こうしたリスク遮断をどの程度行うかについては、決済インフラとしての性格を持つ電子マネーの場合には、発行見合資金の全額について当該措置が行われる必要がある。

- (発行見合資金の管理・運用)

決済インフラとしての性格を持つ電子マネーの発行見合資金については、発行体の破綻時のみならず、通常時においても利用者の請求に応じて払い戻されなければならない流動性の高い債務であることから、その管理・運用に当たっては、信用リスクが小さいこと、価格変動リスクが小さいことに加え、十分な流動性を有していること、という要件をいずれも満たしていることが必要である。具体的には、発行見合資金が信託等の方法により分別管理されている場合には、その運用の方法がこうした3つの要件を満たしている必要があり、発行見合資金が個別保証の方法により保全されている場合には、個別の保証契約等により、こうした3つの要件を確保している必要がある。

電子マネーの発行見合資金が上述の要件を満たすことについては、外部からのチェックを有効に働かせる必要があるため、電子マネーの発行体は、運用資産の時価評価、個別保証の内容など発行見合資金の管理・運用の状況に関して、十分な情報開示を行うことが必要である。

③ 発行体の破綻時の対応

- (破綻時における利用者への資金の返還)

電子マネーが一般的な決済手段として利用者の信認を得るためには、電子マネーの発行体が事業を継続できなくなる場合にも、分別管理された発行見合資金について、他の債権者に先立って利用者へ返還される仕組みとするよう制度上定める必要がある。

- (権利実行手続の整備)

発行体破綻時に発行見合資金が円滑に返還される制度の整備のため、決済サービス提供者には、事業への参入に際し、第三者を利用者の権利の確認等のための事務代行者として指定しておくことが求められる。

④ 発行体の適格性確保のための公的関与

- (発行体の継続的な適格性確保のための公的関与)

電子マネーの発行体の財務の健全性及び業務の適正性は継続的に確保されていることが必要である。そのための担保としては発行見合資金の管理を含む業務、財産の状況についての情報開示制度のほか、監督当局が規制の遵守状況に関する検査監督権限を有していることが必要である。

ただし、こうした検査監督については、発行体の負担や監督当局の人的体制にも配慮し、明確な基準に従って簡素な方法により行われる必要がある。

● (銀行制度との関係)

銀行等の金融機関についても、機能面に着目して横断的に制度を適用するという基本的な考え方に立って臨むべきであり、電子マネーの発行体に係る制度を適用すべきである。

(ウ) その他の課題

① 技術面での適正性確保

安全な電子マネー・電子決済を実現するためには、決済サービス提供者が自主的な努力によりセキュリティを確保していくことが最も重要であるが、広く普及した段階でセキュリティに重大な欠陥があることが発覚した場合には決済システムに深刻な影響が出る可能性もある。従って、技術的安全性が全体として向上していくことを促進するために、発行体のセキュリティ対策の状況についても情報開示を求めていくことが必要である。

② 犯罪、不正利用対策

電子マネー・電子決済が偽変造、マネロン等の犯罪、不正利用の温床になる場合には、広く社会から認知されずその健全な発展が望めなくなると考えられることから、犯罪、不正利用に対して適切な防止対策が図られることが望ましい。そうした対策としては、技術面においてセキュリティが確保されることが基本である。また、電子マネーでは、偽変造を個別に追跡し得る仕組み等の技術的な対応や利用限度額の設定の工夫等の適切な対策が考えられている。

また、こうした事業者の取組みが行われるとともに、電子マネーが刑事法上の保護対象たり得るだけの一定の客観性を備えた決済手段となる場合には、その社会的信頼を保護するため、偽変造等について刑事法上の手当てを検討することが必要である。

③ 民事法上の課題

電子マネーの中には、あたかも電磁的記録自体が財産的価値を有しているかのように観念され、電磁的記録の移転により決済が完了するようなものも存在するが、現行

の民事法では電磁的記録が物権的に移転していくことは想定されておらず、第三者との法的関係をどのように捉えるべきかという考え方が確立していないという指摘もある。いうまでもなく、この点が解決されない限り電子マネーのサービス提供自体が行えないわけではないが、今後の高度情報通信社会を展望すれば、電子署名・電子取引等に係る国際的な動向を踏まえつつ、電磁的記録を民事法上どのように位置づけていくかが検討される必要がある。

3. 電子マネーに関する業法上の論点

懇談会における審議の過程で、事務局から「前払式証券の規制等に関する法律等の電子マネーへの適用関係について」と題する資料が示された（平成10年1月23日）。そこでの内容は、次の通りである。

(1) 経緯

平成10年6月以降、多くの銀行等が参加する大規模実用化プロジェクトが開始されることが予定されるなど、我が国においても電子マネーへの取組みが本格化しつつある。電子マネーに係る制度整備については、「電子マネー及び電子決済の環境整備に向けた懇談会」において検討を進めているところであるが、プロジェクトを実施する側からは既存法制の適用関係の明確化についても懇談会で方向を示すべきであるという意見があったところであり、(1) 前払式証券の規制等に関する法律、(2) 出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律、(3) 預金保険法、準備預金制度に関する法律の電子マネーへの適用関係について考え方を整理したものである。

(2) 具体的な考え方

(ア) 前払式証券の規制等に関する法律

① ICカード型電子マネーが同法の「前払式証券」に該当するか否か

ICカード型電子マネーに対する前払式証券の規制等に関する法律の適用の有無が問題となる。同法第2条第1項第1号では、「前払式証券」とは「証券その他の物に記載され又は電磁的方法により記録されている金額に応ずる『対価を得て』『発行される』証券等であつて、当該証券等の発行者又は当該発行者が指定する者から物品を購入し、若しくは借り受け、又は役務の提供を受ける場合に、これらの代価の弁済のために提示、交付その他の方法により『使用する』ことができるもの」とされており、ICカー

ド型電子マネーの場合、イ. 預金の振替え、現金の支払い、あるいはクレジット決済等により「対価の支払い」が行われていること、ロ. デジタル・データを記録したICカードを一般消費者が使用することができる状態に置かれている、すなわち「ICカードの発行」が行われていること、ハ. 物品の提供等を受ける際にICカードが提示され、使用」が行われていることから、前払式証券の規制等に関する法律の適用対象になると解される。

② 銀行等による電子マネーの発行・流通業務の取扱い

イ. 銀行の業務範囲との関係（銀行法等）

電子マネーの発行・流通業務が銀行等の預金受入金融機関の付随業務に該当するかが問題となる。付随業務の範囲は、社会経済の変化に伴って銀行に対して要求されるべき機能に応じ個別具体的に判断されるものであるが、電子マネーについては、「電子マネー及び電子決済に関する懇談会」報告書等で指摘されているように、銀行等が果たしている社会経済上の重要な機能である決済機能を情報通信技術の進展を取り入れて高度化するものであること、また諸外国においても銀行等が中心となって電子マネーへの取組みを進めていることを考慮すれば、その発行・流通業務は付随業務であると解される。

ロ. 銀行等が前払式証券に該当する電子マネーを発行する場合の発行保証金供託義務
前払式証券の規制等に関する法律の規定により、その適用を受ける発行者は、未使用残高の2分の1以上の発行保証金を供託するなどの前受金保全措置をとることが求められており、銀行等が同法の適用がある電子マネーを発行する場合も、発行保証金の供託あるいは当該銀行等以外の者との間の保全契約が必要となると解される。

(イ) 出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律

一般的に元本の返還が約された電子マネーの発行に伴う金銭の受入れが、同法第2条第1項で禁止されている預り金を業としてすることに該当しないかが問題となる。同法第2条第2項では、「前項の「預り金」とは、『不特定且つ多数の者からの』『金銭の受入』で、『預金、貯金又は定期積金の受入及び借入金その他何らの名義をもつてするを問わず、これらと同様の経済的性質を有するもの』をいう。」とされている。利用者が必要に応じて払戻しを受けることができるような一般的換金性のある電子マネーの発行については、その際の金銭の受入れは通常、「業として」「不特定且つ多数の者からの」「金銭の受入」を行うことに当たると考えられる。したがって、出資法上の「預り金」に該当するかどうか

はそれに伴う金銭の受入が「預金等と同様の経済的性質を有するもの」であるかにかかっているが、一般的に元本の返還が約されていると解されるような場合には、預金等と同様の経済的性質を有するものに該当する可能性が高く、出資法に抵触するおそれがある。

なお、物やサービスの代金の支払いにあてる場合のように一般的に元本の返還が約されていない場合には上記のような出資法違反のおそれは基本的には問題とならず、また、銀行法等により規制されている銀行等の預金受入金融機関の場合には一般的に元本の返還を約して電子マネーの発行に伴う金銭の受入れを行うことができることは言うまでもない。

(ウ) 預金保険法、準備預金制度に関する法律の適用関係

銀行等が電子マネーを発行する場合に、その見合いに受け入れた資金が預金保険、準備預金の対象となるかが問題となる。預金保険、準備預金制度については、前者が一般預金者の保護を目的とし、後者が通貨調節の手段として設けられた制度であり、制度の趣旨は異なるが、いずれも総預金を保険料算出の基準、あるいは対象としているということでは共通している。これに対し、電子マネーの発行見合資金は、必ずしも銀行等が本来業務として受け入れている預金等と同じではなく、経理上、預金として整理されることは適当でないと考えられる。

なお、銀行等の発行する電子マネーの発行見合資金を預金保険、準備預金の対象とするかはそれぞれの制度の目的等に照らして判断すべきものであるが、「電子マネー及び電子決済に関する懇談会」報告書やこれまでの懇談会の議論を踏まえれば、現行の預金保険や準備預金の対象とする必要はないと考えられる。

(3) 今後の方針

前払式証票の規制等に関する法律の規定が適用されることになる IC カード型電子マネーと電子マネー・電子決済全般との関係や、一般的に元本の返還が約されている電子マネーの発行と出資法との関係についての制度的枠組みの整備は、懇談会において具体的な施策の検討を進める中で検討していくこととする。

一方、銀行等の発行する電子マネーの発行見合資金については、経理区分を明確にするため、「其他負債」に新たな勘定を設けて当該勘定で計上することができるような省令又は通達の改正を行う方向で検討することとする。

4. 外為法改正における電子マネーの定義

平成10年になされた外為法の改正においては、同法の適用がある「支払手段」の定義のなかに、カード型の電子マネーとネットワーク型の電子マネーの両方を定義しようとし、その結果、次のような定義が置かれることになった。

同法第6条

この法律又はこの法律に基づく命令において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(中略)

七 「支払手段」とは、次に掲げるものをいう。

- イ 銀行券、政府紙幣、小額紙幣及び硬貨
- ロ 小切手（旅行小切手を含む。）、為替手形、郵便為替及び信用状
- ハ 証票、電子機器その他の物（第十九条第一項において「証票等」という。）に電磁的方法（電子的方法、磁気的方法その他の人の知覚によって認識することができない方法をいう。）により入力されている財産的価値であつて、不特定又は多数の者相互間での支払のために使用することができるもの（その使用の状況が通貨のそれと近似しているものとして政令で定めるものに限る。）
- ニ イ又はロに掲げるものに準ずるものとして政令で定めるもの

外国為替令

第2条 法第六条第一項第七号二に規定する政令で定める支払手段は、次に掲げるものとする。

- 一 約束手形（次項に規定する証券又は証書に該当するものを除く。）
- 二 法第六条第一項第七号イ若しくはロ又は前号に掲げるもののいずれかに類するものであつて、支払のために使用することができるもの

このことからわかるように、外為法は、電子マネーを「財産的価値であつて、不特定又は多数の者相互間での支払のために使用することができるもの（その使用の状況が通貨のそれと近似しているものとして政令で定めるものに限る。）」と定義することとし、①カード型の電子マネーは「証票に電磁的方法により入力されている財産的価値……」、②ネットワーク型の電子マネーは「電子機器その他の物に電磁的方法により入力されている財産的価値……」と定義した。

換言すれば、電子マネーそのものは財産的価値（すなわち情報）であるとし、①と②の区分はそのような情報が固定される媒体に応じて行うこととした。

なお、このような定義のしかたについては、理論的には、情報と定義するのではなく、データと定義するほうが優れているように思われる（岩村＝神田「データ保護の技術と法」『法とコンピュータ』13号（平成7年）参照）。