

第5章 電子マネーに関する規制の在り方

岩原 紳 作

1. 規制の必要性

そもそも電子マネーに関する何らかの規制が必要か否かについては、通貨に関する規制の必要があるか否かの考え方の違いを反映して、学説は分かれている(岩原紳作『電子決済と法』578頁以下参照)。しかし通貨に関して何らかの規制が必要なことは多数説であり、現在ではいずれの国も規制している。従って、電子マネーについても汎用性が高まり、通貨としての機能が重要になれば、何らかの規制が必要となろう。

尤もアメリカ連邦政府のように、電子マネーがまだ発展途上にあってそれほど普及していないということから、技術的にも不確実な中で規制を行い、電子マネーの発展を妨げることは、賢明でないし必要性もないとして、規制を控えている例もある。確かに電子マネーは、Mondex、eCashのプロジェクトが終了・中止になる等、世界的に普及がそれほど広がっていないことは事実であり、特にアメリカでは伸び悩みが顕著である(Committee of Payment and Settlement Systems, Survey of developments in electronic money and internet and mobile payments 177 (2004))。

しかしEUは、そのような中でも2000年に電子マネー指令を制定し、また信用機関指令を改正して、電子マネーに関する詳細な規制を定め、イギリス、フランス、ドイツ等はそれに従った立法を行った。第三者型プリペイドカードの発行は、小額決済制度の安全性の確保、発行者の倒産からの消費者の保護、金融政策の実施の便宜、発行者間の公正な競争の確保の観点から、発行者を信用機関に限るべきだとの議論があり(Report to the Council of The European Money Institute on Prepaid Cards, http://www.systemics.com/docs/papers/EU_prepaid_cards.html)、また金融政策の観点からも電子マネーの規制が必要だという議論が有力だったためである。即ち、1998年の欧州中央銀行のリポートは、電子マネーが与信を伴って発行されるようになった場合のマネー・サプライへの影響や、電子マネーが発行者の信用度によって異なる交換レートで取引されるようになった場合の通貨単位制度の混乱等、基本的金融政策への影響に備える必要、決済制度の円滑な運営・決済手段への信頼の保護の必要、顧客・商人の保護の必要、システム・リスクを除去し市場を安定させる必要、偽造・詐欺等やマネー・ローンダリング・脱税等の犯罪対策の必要、発行者による不適当な投資やセキュリティーの軽視等の市場の失敗に

備える必要等から、電子マネー規制の必要性を指摘している (European Central Bank, Report on Electronic Money (1998), <http://www.ecb.int/pdf/emoney.pdf>)。その他、以下のような指摘もなされている。即ち、経済活動の計算単位としての通貨の役割を守るためには、電子マネーも中央銀行通貨と常に額面価値で償還可能でなければならない。電子マネーが広く受け入れられると金融政策の有効性が影響されるため、中央銀行は、電子マネー発行者に最低準備金を課したり自ら電子マネーを発行することにより、自らのバランスシートを維持し、短期金利操作能力を確保する必要がある。電子マネーの出現は、欧州中央銀行の金融政策分析のための金融指標の情報に影響を与える、等である (Committee on Payment and Settlement Systems of the central banks of the Group of Ten Countries 21, 23-25 (2001))。

このように定められた2000年EU電子マネー指令及び信用機関指令においては、第三者発行型の電子マネーの発行者を、いわゆる本来型の信用機関と、信用機関と看做されることになった電子マネー機関に限定した。電子マネー機関に対しては、本来型の信用機関に対する規制を緩和ないしモディファイして、当初資本及び自己資本比率規制、流動性ある一定資産への投資制限、健全・慎重な経営のための規制、金融親会社や金融子会社との連結ベースの規制、電子マネーの償還可能性の要求、等が課される一方、他業禁止原則がとられていない本来型の信用機関とは異なり、電子マネー関連業務に業務を限定されている (他業禁止・持株禁止)。

現時点においてどこまでの内容の規制が必要かは議論のありうるところである。EU内においても、電子マネーに関するEU指令の緩和を求める業者の意見がある一方、EU委員会は、むしろ適用対象の拡大など、同指令の規制の強化を求める意見照会を行っている (EC Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament concerning a New Legal Framework for Payments in the Internal Market; http://europa.eu.int/comm/internal_market/bank/e-money/index_en.htm)。いずれにせよ、フランスのMONEOのようなICカード型電子マネーの実証実験が再び行われ、携帯電話のプレミアム・レート・サービスが電子マネー規制の対象になるのが問題になるなど、EUではそれなりに電子マネーの普及が見られるし、何らかの規制の必要があることについては、余り異論がないようである。

またアジアにおいては、相当の汎用性のあるOctopus Cardが広く利用されている香港を始め、シンガポール、韓国等のアジア諸国においては、幅広い支払手段として用いられる多目的ICカードが広く使われるようになってきている。わが国においても、Edy、SUICAといった相当な汎用性を持つICカード型のプリペイドカードが広く使われるようになってきた。一定の金額を入金すると、サーバー等にその金額分の電子的価値が保存され、それをインターネット上の買物に利用できるサーバー管理型と呼ばれる支払手段等も現れている。わが国は、電子マネー

の利用が最も進んでいる国の一つと言えるかもしれない（杉浦宣彦＝片岡義広『電子マネーの将来とその法的基盤』FRTCディスカッション・ペーパー Vol. 6, 1頁以下）。それだけに、欧州中央銀行等が論じているような金融政策の観点からの規制が必要な段階に至っているかはともかく、少なくとも以下に論じるように、消費者保護の観点からは、電子マネーの規制の必要性が生じているように思われる。第一次、及び第二次のマネー懇談会報告書も、そのような観点からの立法の必要性を認めていたところである。

2. 前払式証票法見直し

(1) 見直しの必要性

1. の最後に触れたわが国や他のアジア諸国において普及してきているプリペイドカード・タイプの電子マネーと呼べるようなものは、わが国においては従来、前払式証票法により利用者の保護が図られてきた。前払式証票については、発行者の破綻により同法に基づく利用者の救済が図られた事件が多数発生しており、同法適用の必要性自体は明らかである。欧州中央銀行のレポートが論じているように、電子マネーの発行者の信用状態を利用者が評価することは容易ではなく、発行者破綻のリスクを利用者に完全に負担させることは適切ではないし、電子マネー発行者の破綻に対する何らかのセーフティ・ネットが存在しないことは、取付けや市場の混乱に繋がる虞がないとは言えない。

しかし最近、同法の適用対象となる「証票等」に該当するか否かが明確でなく、該当するとしても、実際の適用・運用に困難のあるプリペイドカード型の電子マネー或いは前記サーバー管理型の電子マネーが現れていることから、前払式証票法の見直しが切実な問題となっている。例えば、従来のカード（証票）以外の新しい形態のプリペイド方式、例えば、モバイルホン型、時計型、PC型等のプリペイド方式の場合、果たして、前払式証票法の適用対象となる「証票等」に含まれるかといった問題を生じているし、また、同法が規定している券面表示規制を実行できるか、金融庁長官が発行保証金の還付手続に必要な未使用残高の認識ができるか、等の法の執行上の問題も種々生じている。また同法の発行保証金等による利用者保護のあり方や、適用対象とする発行者の範囲等についても、批判がある。

また電子マネー概念にも係わってくる問題であるが、最近、サービス券、ポイント、マイル、割引券等の取引に伴い無償で交付される電子マネー類似のものが広がっている。これらは無償で交付されるものであることを理由に前払式証票法2条1項1号の前払式証票に該当しないと解されているが（株）パークレーヴァウチャーズの平成16年2月17日付

照会文書に対する金融庁の平成16年4月20日付ノーアクション・レター)、物品等に交換しうる財産権であり(杉浦宣彦「拡大するポイントプログラムの法的問題点」金融財政事情2003年7月21日号41頁)、汎用性や所有者の期待が高まれば、消費者保護の必要も出てきうることが指摘されている(杉浦=片岡・前掲9頁)。

電子マネーの法規制を前払式証票法において行うことが適切か否かは、問題のあるところである。しかし、現在のわが国において電子マネーと呼ぶものの多くは、実際には同法により規制されているし、現時点における電子マネー規制の主たる目的が消費者保護にあるという¹。に述べたような視点にたてば、そのような目的に沿う体系を備えた法律が同法であることも否定できない。そうだとすれば、電子マネー法制の整備の方向としては、とりあえずは前払式証票法を見直し、同法が現在問題になっているような新しいタイプの電子マネーにも適用できるようにするとともに、その規制をより合理的なものにすることを検討することが現実的であろう(杉浦=片岡・前掲41頁)。

(2) 「証票等」、「前払式証票」の定義

前払式証票法の適用範囲を定める「前払式証票」の定義に、最近のプリペイド方式をカバーしきれない問題があることは、(1)において指摘した。同法2条1項1号によれば、「前払式証票」の定義の前提となる「証票等」の概念を、「証票その他の物」であって、度数その他の単位により換算して表示している場合を含む「金額」(以下、「金額」と呼ぶ)が記載又は電磁的方法により記録され、当該金額を証票等の発行者又は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、と規定している。ということは、「証票等」はまず「有体物」でなければならず、「金額」が記載又は電磁的方法により記録されてなければならないし、「提示、交付その他の方法」により代価の弁済のために使用できなければならない。

このような前払式証票法の文言解釈からは、「金額」の記録が「有体物」になされていて、代価の弁済に使用できればよいとして、上記のようなカード(証票)が発行されないタイプの電子マネーも、同法で言う「証票等」に該当するとして、同法の適用を認める解釈論もある(杉浦=片岡・前掲16頁以下)。しかし従来は、証票が発行されず電子情報手段のみで取引されるサイバーマネーや、証票が発行されても証票に「金額」情報が記録されておらず、証票がなくとも権利行使をなしうるアクセス型又はセンター管理型と呼ばれるプリペイド方式の電子マネーは、原則として同法上の「証票等」とは解されず、従って「前払式証票」ではないとして、同法の適用を否定する理解が支配的であった(杉浦=片岡・前

掲19頁)。

このような理解が一般化しているのは、前払式証券法における「前払式証券」の概念が、「記録媒体」に着目して定められていて、「証券」というカードないし証券に強く拘束されているために他ならない。むしろ電子マネー等の「財産的価値情報」自体を規制対象とするように、同法の規制対象の法概念を改めるべきであろう。そのような先例として、外国為替及び外国貿易法6条1項7号八における電子マネー概念の定め方が参考になるものと思われる。また、前払式証券法が前払式証券の利用法として、「提示、交付」を例示していることも、「証券」というカードないし証券のイメージに拘束される一つの理由になっていることから、このような例示を削除すべきであろう(杉浦=片岡・前掲19頁)。

また今後の課題としては、サービス券、ポイント・カード、マイルージや割引券等の無償で交付されるものについても、なんらかの経済的な対価として交付されるものであれば、「対価性」を充たし、「前払式証券」に該当することを明らかにする方向で法制を整備することも、検討されてよい。

(3) 規制対象者

前払式証券法は規制対象者を、前払式証券の「発行者」としているが、その定義、とりわけ同法2条7項の「第三者型発行者」の定義が、必ずしも明確ではないという指摘がある。そして電子マネー発行業務のアンバンドリング化もあり、電子マネー業務に関与する多様な当事者に同法を適用できるよう、同法を改正すべきとの意見がある。

しかし前者の問題に関しては、自家発行型前払式証券の定義が、自家型発行者とは利用者に対し証券等に記載又は電磁的に記録された物品の給付又は役務の提供義務を負っている者とされているように、第三者発行型であれば、「第三者型発行者」として規制の対象となる者を、発行された電子マネー等の上記「経済的価値情報」によって利用者の「代価の弁済」(同法2条1項1号)を受けさせる債務を負う者と解せば足りるのではなかろうか。後者の問題については、確かに、利用者に対する説明義務については、電子マネー業務のアンバンドリング化を考えれば、むしろ利用者と直接接する電子マネーの販売者に負わせるべきであろう(杉浦=片岡・前掲43頁)。しかし説明義務以外の規制に関しては、発行者のみを法規制の対象とし、それ以外の関与者は発行者に対する関係で求償の義務等を負うこととすれば足りよう(杉浦=片岡・前掲42頁)。EU電子マネー指令における電子マネー機関の定義もそのような考えを採っているものと考えられる。

尤も、電子マネーが預金通貨に準じるような汎用性のある決済手段になり、その安全性等に対する規制の必要性が高まった場合は、電子マネーの債務の引受人以外の電子マネー

業務への関与者に対する何らかの規制を導入する必要性が生じるかもしれない。しかしそのような規制は、決済システムの安全性の見地から決済システム全体に対する規制を導入する一環としてなされるべきであり、全銀システム等の決済システムの関与者に対する規制と足並みを揃えて規制が導入されるべきであろう。

(4) 発行者の破綻に対する措置

EU電子マネー指令は、(第三者発行型) 電子マネー発行者の財務の健全性を維持し、破綻を避けるため、電子マネー機関に銀行に準じる形で、電子マネー機関に一定の当初資本を要求したり、自己資本比率規制や投資規制を課したり、更には他業禁止規制を課している。これに対し前払式証票法は、発行者が破綻した場合の電子マネー保有者の保護のために、発行者に発行保証金保全措置を課するという方法を採用している。

後者の発行保証金保全措置についてマネー懇報告書は、電子マネーの発行者に求められる高い資産の健全性や流動性等の適格性を確保する措置として必ずしも十分なものとは言えないとか、利用者にとっては未使用残高の2分の1の補償では十分ではないという批判を紹介する一方、プリペイドカード発行会社にとって過大な負担になっているという批判も紹介している。

確かに、発行保証金がなぜ未使用残高の2分の1でよいかという問題に始まり、前払式証票法の発行保証金保全措置には、理屈のうえで問題点があることを否定できないし、実務的にも問題は多い。これに対しEU電子マネー指令の電子マネー機関に対する規制は、支払手段を取り扱う信用機関として位置付け、銀行に準じた規制を課するという、理屈としてすっきりした規制である。しかし、電子マネー機関に他業禁止規制を課することを前提にした規制方法であるEU電子マネー指令に対しては、EU内の事業会社からは、その他の資本規制等の規制内容も、銀行規制を前提にしたものであることから、厳格すぎて他産業からの参入が困難であるという批判が加えられている (http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/docs/framework/2004-contributions/orange_en.pdf)。

プリペイドカード(電子マネー)を事業会社が発行しているわが国の現実を考慮し、電子マネーの普及や電子マネーに関する競争の促進の妨げにならないようにする必要があると考えれば、EU電子マネー指令のような他業禁止原則のわが国への導入には異論があろう。マネー懇報告書は他業禁止規制の導入を提言したが、第二次マネー懇報告書は、逆に他業禁止規制は妥当でないとしている。また自家発行型プリペイドカードについても発行保証金保全措置の対象としている前払式証票法が定着し、自家発行型プリペイドカードについても保全措置が必要であると考えられることから、同法を改正して、発行保証金保全措置

に代えて、電子マネー発行者破綻に備えた制度として、EU電子マネー指令の電子マネー機関に対するような規制方法に全面的に移行させることは、適切ではないと考えられる。尤も、同法の中で第三者発行型の前払式証票に関する規制の部分を独立させて、専業として第三者発行型のプリペイドカード等を発行する者を、電子マネー発行機関として規制する電子マネー法として衣替えし、それ以外の前払式証票の発行者を規制する前払式証票法とに分離するという考え方はありえよう。

勿論、前払式証票法の法制を基本的に維持するという方向を採ったとしても、現行前払式証票法の発行保証金保全措置の改善は図られるべきである。信託の担保ないし倒産隔離機能を活用すべきこと、電子マネー等債務の引受人の信用力により規制内容を変えること、等が提案されている(杉浦=片岡・前掲42頁)。引受人の信用力の判断には格付機関を利用することが考えられる。第二次マネー懇報告書も、現行法の供託の方法の他に、発行見合資金を信託等の方法により分別管理したうえでその運用方法を信用リスクや価格変動リスクが小さく十分な流動性を有するものに限定する方法、極めて高い信用力が継続的に確保されている民間主体による発行見合資金の個別保証の方法を、電子マネー発行体が選択できるようにする制度を提案する。また少なくとも第三者発行型で電子マネー発行を専業とする発行者については、信託の方式を用いずとも、電子マネー発行残高に相当する金額全額につき同様の流動性の高い安全資産で保有し、負債を禁止する等の方法により、発行者が安全資産の形で電子マネー発行残高に見合う純資産を有する規制を選択すれば、発行保証金保全措置を講じなくてもよくする制度を採用することも考えられる(このような規制のみを独立させて電子マネー法とする考え方もありうることは、前述した)。電子マネー発行以外の他業を営む発行者についても、分別管理した安全資産よりなる発行見合資金を特別勘定として、電子マネー債権者がそれに特別先取特権を有するようにする等の方法もありえよう。

尤も、前払式証票法13条2項、同法施行令9条、同法施行規則16条においても、銀行、信用金庫、保険会社等の金融機関が、金融庁長官の命令があれば発行者に代わって発行保証金を供託する旨を約するという個別保証の制度を既に取り入れているところである。しかし、それら金融機関であれば格付等を問わずにいずれも個別保証人になれるという制度でよいとか、発行残高の2分の1の額で足りるか等、供託制度そのものにある問題はありえよう。また信託方式は検討されるべき提案であろう。

この他、発行者が破綻したときのIC型電子マネー等において、保有者への発行保証金の払戻しを行うのに当たって、払戻しを行う金融庁長官(財務局)において、電子マネーの未使用残高を読み取ることの困難性が問題になっている。倒産した発行事業者や倒産管財

人が読取に協力する義務を負うことを法定することが考えられるほか、読み取りの可能な仕様を法令上強制するとか、読取器の製造者及びソフトウェア作成者の届出を義務付け、それらの者に読取に関する協力義務を課すとか、最終的には何らかの未使用残高の推定規定を置く、等の制度改正が検討されるべきであろう。

(5) 銀行が発行者である場合の特例

以上のような発行者（電子マネー、プリペイドカード債務の引受人）の特性に注目した考え方からは、既に銀行法により財務の健全性のための規制が課せられている銀行には、電子マネー発行者に関する格別の健全性規制なり資産の保全措置は不要だという意見もあるかもしれない。即ち、EU信用機関指令、EU電子マネー指令が、電子マネー機関ではない本来的信用機関たる銀行が電子マネーを発行する場合については、自己資本比率規制のベースとなるリスク資産が増えることに伴う負担を課すだけで、電子マネーを発行することによる銀行自体への追加的な健全性規制を課しているわけではないことに倣って、銀行が電子マネーを発行するときには、発行保証金保全措置や第三者型発行者としての登録等の規制は不要であり、銀行が発行した電子マネーを預金保険法の対象とすれば足りるという考えである。

これに対し第二次マネー懇報告書は、「金融機関に対しても、何が行われるかという機能面に着目し、同様のサービスの提供については同様の法制度を適用するという基本的な考えに立って臨むべきである。」とする。そして預金保険制度が保険料を払う主体の業務面・財務面での同質性・均一性がある程度確保されていることを前提として成り立つ仕組みであるが、電子マネーはそれになじまず、セキュリティ確保の面においてモラルハザードの弊害が著しいものになりかねないことから、預金保険制度はなじまないことに鑑みれば、金融機関に「電子マネーの発行見合資金に係る法制度を適用しなければ、電子マネーの利用者保護の水準が預金者に比べ著しく劣ることとなるという問題が生じる。従って金融機関が電子マネーを発行する場合にも、電子マネーの発行体に係る法制度を適用すべきである。」としている。

確かに、事業会社が発行するもの等を含む全ての電子マネーを包括する預金保険類似の制度の導入は困難であろう。しかしEU信用機関指令や電子マネー指令のように、銀行法や預金保険法等の適用を受ける銀行に関しては、電子マネーの発行に関しても、銀行の自己資本比率規制・準備預金・預金保険等に関し、電子マネーを債務として負担し発行見返り金を受け入れたことを前提として、それらの規制に従えば足りるという考え方もありうるところである。問題は、第一に、銀行破綻のときの電子マネー保有者の保護を預金保険

によって図るとすると、電子マネーは決済に係わることから、決済用預金に準じるもの、又は決済債務として（預金保険法51条の2・54条の2・54条の3・58条ないし58条の3・69条の2ないし69条の4等）、全額保護の対象とし、そのような預金保険料を徴するか否かであろう。恐らくこれを肯定するのであろうが、そうした場合の銀行以外の者が発行する電子マネーとのバランスが大きな問題となろう。第二に、第一の問題と係わるのであるが、銀行以外の事業会社等の電子マネー発行者が前払式証券法の発行保証金の供託の負担を負うこととのバランス、両者の負担の公平が大きな問題となろう。銀行以外の発行者からは、預金保険の制度は国によって保護された制度であり、両者の負担は平等ではなく、競争条件の平等が保たれないという批判を招く可能性がある。せめて銀行の信用度に応じた可変的預金保険料の制度を導入し、預金保険料の負担が銀行の信用度を反映した適正なものになることが、電子マネーを預金保険制度の対象とする前提であるという主張がなされる可能性がある。これらの問題に答えることができれば、銀行に関してはEU方式の規制とすることは十分考えられよう。

3. 出資法、紙幣類似証券取締法、銀行法上の規制、通貨管理等との関係

電子マネーについては、出資法上の預り金に当たらないかとか、紙幣類似証券取締法の適用をすべきではないかとか、銀行しかなしえない預金の受入や為替取引に該当しないか、といったことが問題となり、そこからプリペイドカード等の前払式証券については、汎用性を制限したり、換金性を制限する等の運用がなされてきた。しかし、前払式証券法を改正する等して、電子マネーに関する法制を整備することによって、これらの諸法による規制の対象からははずすようにすることが望ましい（EUにおけるように、電子マネーの発行見返り金を受領してから電子マネー発行までの間に長い間隔があくことを禁止して、実質的な預金にならないようにする等の規制は残ることになる）。とりわけ電子マネーの換金性は、EUがむしろ指令でその保護を図っているところであり、換金性の制限は利用者保護の見地からはおかしい。

通貨管理の観点からは、1. に紹介した欧州等で議論されているように、電子マネーを準備預金制度の対象に加えたり、中央銀行のバランスシートの一部に加え、市場操作等の対象に加えることも、検討に値する課題である（岩原・前掲書598頁）。しかしそれは電子マネーの利用がもっと広がって、通貨としての重要性が高まった段階でもよいように思われる。

以上