

金融調査研究会・金融法務研究会 合同コンファレンスの開催について

全国銀行協会は、平成17年3月1日、丸の内の東京銀行協会ビルディングにおいて、平成16年度の金融調査研究会・金融法務研究会合同のコンファレンスを開催した(当日の次第は資料1のとおり)。

金融調査研究会は、銀行経営に影響を及ぼす金融・財政問題の理論的側面についての調査・研究を目的として、昭和59年2月に設置された。また金融法務研究会は、銀行取引の変化に対応した新しい法理論、法秩序を構築するための調査・研究を目的として、平成2年10月に設置されたものである。

本年度は、電子マネーをめぐる問題を両研究会の共通テーマとしてとりあげ、それぞれ1つの研究グループをあてて調査・研究を行ってきたが(資料2参照)、今般その研究報告をかねて、「電子マネーの経済と法制」をテーマに合同でコンファレンスを開催したものである。

当日は、銀行、学界、研究機関等の関係者を含め、約100名の参加を得て活発な議論が行われた。

以下、当日行われた2つの報告の全文と、討論者コメントおよび討論の概要を掲載する。なお、各委員・研究員による個別論文を含めた正式な報告書は、今後刊行の予定である。

資料1 平成16年度金融調査研究会・金融法務研究会合同コンファレンス「電子マネーの経済と法制」次第

○開会〔1時30分〕

ご挨拶：金融調査研究会座長 中央大学研究開発機構教授 貝塚啓明 氏
金融法務研究会座長 学習院大学名誉教授 前田 庸 氏

○事務局報告〔1時40分～2時〕

全国銀行協会金融調査部長 増田 豊

○第1報告〔2時～3時10分〕

報告：

金調研第1研究グループ主査 一橋大学大学院商学研究科教授 清水啓典 氏

コメント：

一橋大学経済研究所教授 浅子和美 氏

討論

○第2報告〔3時30分～4時40分〕

報告：

金法研第1分科会主査 東京大学大学院法学政治学研究科教授 岩原紳作 氏

コメント：

東京大学大学院経済学研究科助教授 柳川範之 氏

討論

○講評〔4時40分〕

金融調査研究会座長 貝塚啓明 氏

金融法務研究会座長 前田 庸 氏

○閉会〔5時〕

資料2 金融調査研究会第1研究グループ・金融法務研究会第1分科会構成

○金融調査研究会第1研究グループ

座長 貝塚 啓明 中央大学研究開発機構教授

主査 清水 啓典 一橋大学大学院商学研究科教授

委員 北村 行伸 一橋大学経済研究所附属社会科学統計情報研究センター教授

齊藤 誠 一橋大学大学院経済学研究科教授

松井 彰彦 東京大学大学院経済学研究科教授

研究員 柳川 範之 東京大学大学院経済学研究科助教授

○金融法務研究会第1分科会

座長 前田 庸 学習院大学名誉教授

主査 岩原 紳作 東京大学大学院法学政治学研究科教授

委員 前田 重行 学習院大学法科大学院教授

神田 秀樹 東京大学大学院法学政治学研究科教授

研究員 森下 哲朗 上智大学法学部助教授

(役職はコンファレンス開催時のもの)

〔金融調査研究会・金融法務研究会合同コンファレンスの模様〕



〔金融調査研究会 第1研究グループ：清水主査〕



〔金融法務研究会 第1分科会：岩原主査〕





〔金融調査研究会：貝塚座長〕



〔金融法務研究会：前田座長〕



〔金融調査研究会：北村委員〕



〔金融調査研究会：松井委員〕



〔金融調査研究会：柳川研究員〕



〔金融法務研究会：前田委員〕



〔金融法務研究会：森下研究員〕



〔金融調査研究会 討論者：浅子教授〕

「電子マネーの経済と法制」金融調査研究会第1研究グループ研究総括〔骨子〕

1. 電子マネーの現状と課題：

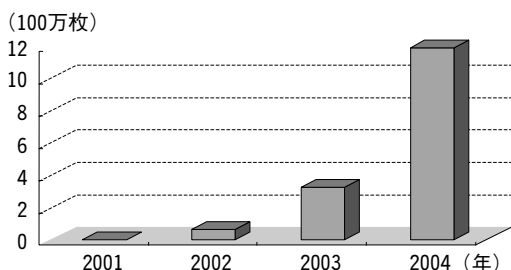
○ ICカード型の電子マネーが主流

- ・ ICカード型電子マネーの発行枚数は2004年末で合計1,200万枚程度、月間利用回数は750万回
- ・ 2004年度の利用金額はICカード型が450億円、インターネット用は230億円程度となる見込み(前年度の3倍)であり、1回あたりの平均利用額は500円程度
- ・ 3年後には年間利用額が数兆円に膨らむという予測もあり [新聞報道等による]

- 利用は専ら少額取引であり、現金の代替物とみなされているが、現金通貨の発行残高(2004年末で80兆円程度)に比べると利用は未だ限られている

- 電子マネーが普及していくにはどうすればよいか(電子マネー成長の条件)

ICカード型電子マネー発行枚数の推移



(出所) 公表されているEdy、Suica(電子マネー機能を有するもの)両カードの発行枚数の合算。

2. 電子マネーが普及していくには：

○ 研究会での論点の整理

(電子マネー発行に伴う利得とコスト)

- ・ 電子マネー発行に伴うコストとしては、バックギャランティやこれに伴う機会費用、取引コストや偽造盗難等のリスクといったものが考えられる

⇒ 必ずしも既存の貨幣の利用よりもコストが低いという訳ではない。

⇒ 法貨である既存の貨幣と同様の一般受容性を付与するには、発行体にとって過大なコスト負担を伴う。

(電子マネーと既存の貨幣との関係)

- ・ 貨幣との関係では、コスト特性からみて少額通貨と強い代替関係にある
- ・ 貨幣との共存のあり方は、電子マネーと貨幣それぞれの保有費用に依存して決まり、少額決済での利用に特化する可能性も導かれた

⇒ 電子マネーの利用が少額の取引に留まっているのは、一般受容性が保証されていないからである。

⇒ 電子マネーを、現金・預金通貨とならぶ、新たな決済手段として位置付けるべき。

(電子マネーの利用が経済に及ぼす影響)

- ・ マクロ的に見て、経済や金融政策に及ぼす影響は当面は限定的

- ・ 一方で、電子マネーの利用には、最低通貨単位未満での取引を可能にするといった側面もある(電子マネー普及に関する今後の課題や展望)

- ・ 他のサービスとの提携等により付加機能を高め、利便性を向上させる

- ・ 発行量についてのコミットメントにより、大量発行による相対価値低下を防止、信認を確保

- ・ 金利上昇局面では発行に伴うシニョレッジが増加し、発行者のインセンティブが高まることから、金利上昇(の期待)が普及の契機となる

- ・ ネットワークとの接続を容易にし、ネットワークで電子マネーが今以上に流通できるようにする

- ・ 受容性に関するある程度のクリティカル・マスを超えると、利用が急速に進展する可能性

- ・ 発行者、利用者双方にとってのコストの引下げ、ベネフィットの拡大

▶ 現在は他のサービスとの提携が現実的な選択となっているようだが、急速な普及を目指すに

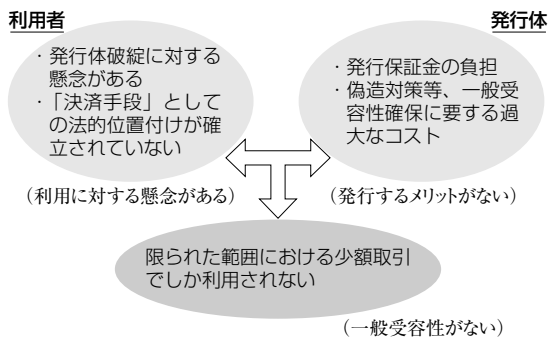
は、やはり決済機能を高めることが重要ではないか。

➡ 電子マネーに貨幣と同じ「一般受容性」を持たせることが普及のためには重要である。

3. なぜ現在の電子マネーは一般受容性を持っていないのか：

- 電子マネーも当然に「マネー」である
 - ➡ 電子マネーの一般受容性を確保し、既存の貨幣と同様に使えるようになることが、普及のための抜本的な方策である。
 - ➡ まずは、電子マネーを、現金・預金通貨とならぶ新たな決済手段として位置付けるよう、法貨としての位置付けやセキュリティ対策の責任主体など、法的な対応が重要。
 - しかしながら、既存の貨幣（現金）が国により法貨としての位置付けを与えられているのに対し、現在存在する電子マネーは、民間の事業会社が主体となって発行されているのが実態
 - ・発行体が破綻する懸念がある（ICカード型は、前払式証票法により未使用残高の2分の1の発行保証金の供託義務が課せられる）
 - ・広く第3者にも流通する電子マネーの発行、管理、偽造防止等に要するコストは、民間のみで負担するには過大である
- ⇒ その結果、電子マネーは一般受容性を持つことができず、限られた範囲での少額取引で利用されるに留まっているのが実情。

電子マネーの普及を阻害する諸要因



○ 電子マネーの一般受容性を、現在の民間主体の発行のもとで実現するには限界がある

4. 一般受容性を確保する方策：

- 政府が責任をもって法整備を行い、政策的に電子マネーの普及を図ることが確実な方法
 - 2つのアプローチのいずれをとるかが重要な論点
 - A. 政府があらかじめ特定の電子マネーを対象を絞ってその育成を図る
 - ⇒ 電子マネーが現在の現金通貨に準ずる位置付けとなる
 - B. 多数の電子マネーの存在を許容し、普及は相互の自由な競争に委ねる
 - ⇒ 現在のクレジットカードのように、複数の電子マネーが併存しつつ国際的にも広く使われるようになる可能性
 - ※ 「貨幣発行の自由化」についての古典的な研究にしたがえば、多数の電子マネー間の競争に留まらず、異なる貨幣単位を使用することまでも認めるのが望ましいことになる。
(F. A. ハイエク著「貨幣発行自由化論」(川口慎二訳)による)
 - 金融機関の果たす役割
 - ・銀行等の金融機関が電子マネーを発行する場合には、現行では前払式証票法のもとで供託義務を負うなど、一般企業と同じ規制の下にある
 - ➡ 政策的に電子マネーの普及を図る場合には、既に銀行法等に基づき健全性を確保している金融機関に対し、バックギャランティに関する規制は大幅に緩和したうえで、電子マネーを発行させるのが、最小限の準備で対応できる極めて効果的な方策と考えられる。
- ⇒ 電子マネーが、金融機関だけに認められているセーフティネットのもとに置かれることの是非は、今後電子マネーが普及していく方向を、「決済機能」(銀行業)に求めるのか、それとも他のサービスとの融合(商業)に求めていくか、にも係る問題。

各メンバーからの研究報告の内容の整理（金融調査研究会第4研究グループ）

	電子マネーの発行に伴う 利得とコスト	電子マネーと既存の貨幣との関係	電子マネーの利用が 経済に及ぼす影響	電子マネーの普及に関する 今後の課題や展望
「電子マネーの影響に関する整理」(柳川研究員)	電子マネーを発行するのには、必ずしも100%の準備が必要とされない場合には、電子マネーの発行者は貨幣がそのまま使われる場合に比べて、電子マネーを発行することができる。	電子マネーの発行自体にメリットがあるので、電子マネーが広く決済手段として受け入れられれば、既存の貨幣に代替する可能性がある。	電子マネー発行者間でのネット引が利用されること、第三者取引にも利用されることにより、貨幣需要が減少し、マネーサプライや物価水準に影響が及ぶことが考えられる。ただし、電子マネーの利用が取引自体を活性化することによる影響は極めて小さい。	電子マネーの発行者、直接の購入者以外の第三者にとって電子マネーがどのくらい「魅力的」であるかが普及し、電子マネーの発行者にシニョレッジ獲得のインセンティブが働く以上、電子マネーには、大量に発行される結果、魅力的でなくなる（相対価値が低下する）惧れが常に存在する。で、発行者に対して、将来の発行量についてどこまでコミットメントが可能なのか、普及にとつての重要なポイントになると考えられる。
「小額決済媒体に対する需要と電子マネーの可能性」(齊藤委員)	電子マネーが短期金融資産を裏付（100%準備）に発行されると、電子マネーを発行（保有）することは名目金利だけの収益（機会費用）を発生させる。	電子マネーは利子弾力性の低い小額決済媒体（千円札や硬貨）と高い代替性を示すと考えられ、実際にも専ら小額取引において利用されている。		今後の金利上昇局面では、電子マネー発行に伴う収益が増加するので、発行のインセンティブが高まる一方で、利子弾力性が極めて低い小額決済手段への需要の低下は生じにくいことから、小額決済において貨幣から電子マネーへと急激な代替が起きることも期待できる。
「電子マネー普及のための仕組みについて－少額通貨に代わるもの－」(北村委員)	貨幣と比較した場合、電子マネーにより決済を行うことは、売り手にとつては物理的な搬送に伴う時間的コストや損失リスクを削減できる一方で、買い手にとつては、電子的に作られている分だけ、技術的な損失を被るリスクが余分に生じてしまう。	売り手・買い手双方にとつての時間コストや（技術的）損失可能性の大小関係によつて、貨幣、電子マネーそしてクレジットカード（売り手の認証コストのみ発生）の3つの決済手段が共存する領域が存在し、そこにおいては、電子マネーは少額決済での利用に特化する。	通貨単位に制約されない、非常に小額の取引（円未満の単位で預貯金の利払いを行う等）が可能となる。	電子マネーが本格的に流通していくためには、ネットワークベースでの利用を考へる必要がある。安定的かつ効率的なネットワークの構築とネットワーク化することによるリスクの管理が重要である。
「電子マネーと現金等他の決済手段との共存について」(松井委員)	電子マネーにも既存の貨幣と同様、貨幣を失う可能性に伴う保有費用が生じる。	既存の貨幣が利用されるか、電子マネーが利用されるかは、貨幣を失う確率（減耗率）で表される保有費用に依存する（保有費用が高いほど利用されなくなる）。		電子マネーの普及には、保有費用以外に受容性の程度が重要。受容性に関する程度のクリティカル・マスを超えると、その利用が急速に進展する可能性がある。
「電子マネー成長の条件」(清水主査)	発行者、利用者それぞれにとつての電子マネーのコスト・ベネフィットを比較すると、一般受容性を保証するためのコストが発行者にとつては過大であり、一方、一般受容性が保証されないことが、利用者のベネフィットを制約している。	既存の貨幣が法貨としての位置を政府から与えられているのに対し、電子マネーは民間の事業会社により発行されているのが実態であり、一般受容性という観点から大きな差がある。これが電子マネーの利用が少額決済に留まる理由にもなっている。	電子マネーの普及規模は、最大限でも現金通貨発行規模に限られることから、金融政策等に与える影響は限られている。	電子マネー普及のためには、発行者、利用者双方にとつてのコスト引下げ、ベネフィットの拡大が必要。 一般的受容性付与のためには、現金同様、政府が責任を持つ法整備が必要（⇒銀行が主体となつて発行する仕組みを整備するのが自然な形）。

金融法務研究会第1分科会研究総括

1. 本年度研究テーマとねらい

研究テーマ：電子マネー法制

今般、金融庁の事務ガイドライン改正により、電子マネーの発行に係る業務が銀行等の「その他の付随業務」に該当する旨の明確化が図られた。こうした措置を踏まえ、電子マネーに係る法制の現状と課題を整理するとともに、望ましい電子マネー法制のあり方等について検討する。

なお、金融調査研究会において「電子決済の進展と金融・経済の変化」が16年度のテーマとされており、本分野について法律・経済の両面から研究を進めていく。

2. 検討経緯

検討開始にあたって、事務局より、わが国における望ましい電子マネー法制のあり方等について検討することについて提案された。事務局より提示された検討事項は以下のとおり。

- ①電子マネーの種類と法適用（電子マネーの定義に係る問題）
- ②電子マネーに対する監督法制の現状と問題点（銀行法、前払式証票法、出資法等）
- ③電子マネーに係る利用者保護の現状と問題点
- ④海外主要国の電子マネー法制（欧米の法制等）

上記検討事項を踏まえ、以下の各項目について、各委員から報告を行い、電子マネー法制について、特に監督規制法の観点から検討をおこなった。

(1)電子マネー法制のあり方（特に前払式証票法との関係で）〔前田庸座長〕

「電子マネー」について、法的にどのように捉えるか、前払式証票法の立法審議の経緯等を踏まえ、汎用性・換金性、為替取引との関係、ポイント・カード等との関係、利用者保護制度、立法形

式のそれぞれの論点に関し、総論的な検討を行った。

(2)電子マネー懇談会における整理〔神田秀樹委員〕

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」における検討経緯について、特に業法上の論点についてどのように整理されたかについて概観した。さらに、近時の金融法制のあり方に関連し、電子マネー立法について、機能的アプローチによる考え方、それに基づく銀行法等の整理の仕方について言及する。

(3)電子マネーに関する規制についての欧米の動向〔森下哲朗研究員〕

電子マネー規制について、米国、EUの動向について、報告した。米国は、現時点では、電子マネー発行を規制する立法は控えるべきとの立場であり、電子資金移動法制や預金保険制度との関係や、マネーローダリングとの関係で論じられている。他方、EUは、電子マネーの発行体に関する包括的な規制として電子マネー指令を制定し、信用機関並びの規制を課している。

(4)電子マネーの規制－規制すべき電子マネーの範囲と電子マネーの定義－〔前田重行委員〕

電子マネーの法規制のあり方として、その対象となる電子マネーの定義・規制範囲を中心に検討を行った。電子マネーの定義については、従来の議論やEU指令などを参考に、共通要素を抽出し、発行見合資金の提供に対するマネーの発行等を掲げた。また、規制範囲については、発行限度額などから検討を行った。

(5)電子マネーに関する規制のあり方〔岩原紳作主査〕

最近の新たなプリペイド型の支払手段の登場における現行前払式証票法の問題点を指摘し、同法の見直しという観点から、電子マネーの具体的な規制のあり方について検討を行った。個別論点としては、「証票等」などの定義、規制対象者、発行者の破綻に対する措置、銀行が発行者である場合

の特例の是非等について検討を行った。

3. 電子マネー法制のあり方について（まとめ）

(1) 考え方

電子マネーの法規制を考える場合に、前提として、そもそも規制が必要か、また、何を目的としてその法制のあり方を検討するかは重要な問題である。

研究会では、上述のとおり欧米の法制の動向について報告がなされたが、この問題に対する考え方、対処の仕方は米国とEUでは異なる。米国では、クリントン政権下で、電子マネーの法規制の必要性の是非について議論がなされ、一切法規制は必要ではなく、自由な競争に任せるとの考え方が、中央銀行が法貨として発行すべきであるとの考え方が、両極として提示され議論がなされていた。そうした議論を経て、米国では今日に至るまで特段の包括的な規制が定められていない。ただし、マネーロンダリング等犯罪との関係で規制の必要性が指摘されている。EUでは、欧州中央銀行レポート等によって、金融政策の観点から電子マネーの規制が必要であるとする指摘がなされ、電子マネーの発行者を銀行(credit institution)に限るべきだとする考え方が示された。その後、米国とは異なり、EUでは包括的な規制としてEU電子マネー指令が制定され(2000年9月)、発行体を銀行等の信用機関に並ぶものと位置付けて規律を定めており、一種の銀行規制的な法規制を採っている。

翻って、わが国における電子マネー法制、特に法規制のあり方を考えるときに、現状を踏まえる必要がある。研究会においてもたびたび指摘された点であるが、わが国では、前払式証票法のもとで前払式証票の発行が拡大し、今日では、前払式ICカードのような実現化された電子マネーも同法に基づいて発行されているという現実を無視できないという点である。さらに、同法にもとづく前払式証票の発行体が破綻するという事態が発生しているという事実も、わが国の電子マネー法制

を考える上で考慮すべき要素となる。そこで、研究会においても、現時点においてわが国における電子マネー法制を考える上で重要な視点ないし、その法規制の目的としては、前払式証票法における電子マネー形態を含む前払式証票の発行の拡大、前払式証票の発行体の破綻という現実と、電子マネーの受容性を高めるという要請を踏まえて、消費者保護という観点が特に重要であるとの指摘がなされた。以下、いくつかの事項から電子マネー法制についての研究会での議論を整理しているが、利用者保護は検討の中心的なテーマとなっている。

(2) 電子マネーの定義・規制範囲等

電子マネーに関する法制のあり方を検討するにあたって、まず、その対象たる「電子マネー」についてどのように定義するかが問題となる。

研究会では、電子マネーを電磁的(電子的)方法による決済手段ないし支払手段と捉える考え方が示されるとともに、加えて、貨幣と同様の機能を有するものとして捉えたうえで検討の出発点とする考え方も示された。また、電子的支払手段と捉えるとしても、あらゆる形態が想定されるため定義は不可能との指摘もあった。

前払式証票法では、2つの発行形態が混在している。すなわち、自社の財やサービスとの交換を目的として発行される商品券のような自家発行型と、財やサービスの提供者とは異なる第三者により発行される第三者発行型である。研究会での検討の中心は第三者発行型を対象とするものであったが、電子マネーの定義や規制範囲を考えると、自家発行型も対象とすべきか、対象とした場合の法規制のあり方をどう考えるかは、研究会でも議論のあったところである。なお、EU指令では、第三者発行型のみを対象としている。

電子マネーを巡る従来からの定義に関する議論や見解の共通要素として、①発行者による顧客から提供される資金を見合いとした電子データ(価値情報)の発行(発行見合資金の提供に対するマ

ネーの発行)、②価値情報の所持人はこれを電子的な方法により移転することができ、これにより売買代金等の債務の決済に用いることができる、③価値情報の所持人は発行者等に対して価値情報の換金を請求できる、の3要素を挙げ、これを基本的要素として捉える指摘もあった。これは、EU指令の定義に比較的近く、電子マネーとしては純粋なものを捉えるものであると言える。

また、立法形式と関連するが、前払式証票法の改正による場合には、同法の適用対象たる「証票等」、「前払式証票」の定義について、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として、外為法6条1項7号ハの電子マネー概念の定め方が参考となるとの指摘もあった。さらに、前払式証票法が前払式証票の利用法として、「提示、交付」を例示していることも、「証票」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との指摘もあった。

(3)発行体規制について

電子マネーの発行体に対する法規制のあり方をどのように考えるか、発行体の要件や参入規制などについてどのように考えるか、検討を行った。なお、この問題は、後述(4)の利用者保護に関する発行体破綻に対する措置や、(6)の銀行が発行体となる場合の取扱いに関連する。

研究会では、現在、前払式証票法のもとで様々な事業者がプリペイド・カード事業に参入している中、その中には電子マネーと位置付けられるものも存在しており、銀行並みの規制を発行体に課すことや、参入規制を設けることには慎重な意見が多く、発行体を限定する必要はないとの意見が強かった。

また、前払式証票法の見直しの観点からは、同法の規制対象である発行者、特に、2条7項の「第三者型発行者」の定義が不明確であるとの指摘に対し、発行された電子マネー等の「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すれば足りるとしており、電子マネーの現代的な状況に対応した解釈が示されている。

前述のとおり、研究会では、電子マネーに係る欧米の動向について報告がなされたが、米国では、発行体を含め電子マネーについて特段の法規制を設けないとのスタンスを採っている一方で、EUでは、電子マネー指令が制定され、これに基づき各国の法制整備が進んでいる状況である。EU電子マネー指令では、第三者発行の電子マネーを対象とし、発行体を電子マネー機関として位置付け、一定の規制の枠組みを設けている。すなわち、他業の禁止、他業会社の株式所有の禁止、当初資本・自己資本比率規制、投資制限、健全・慎重な経営としてリスクに備えた経営整備等を課している。

(4)利用者保護(含む発行体破綻に対する措置)

電子マネーの利用拡大には、利用者の信認を得ることが必要であり、法規制として利用者保護、また、発行体が破綻した場合の適切な措置が設けられていなければならない。電子マネーの汎用性を確保し、さらには流通性を高めるためにも、きわめて重要な問題である。

研究会では、こうした電子マネーの利用者保護の法規制のあり方について検討がなされた。ここでは、特に、現行の前払式証票法における発行保証金の供託のあり方を中心に議論がなされた。

現行前払式証票法では、発行保証金の供託は、一定期日の未使用残高の2分の1とされているところであるが、前払式支払手段が、現在よりも汎用性または換金性が高められるとすると、利用者保護制度の充実をさらに図る必要があると指摘され、他方、保全措置のコストを引き下げたいという発行者側の要望もあり、この保全措置の改善については一致した意見であった。具体的には、保証金保全について、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（例えば、引受人の信用力の判断における格付機関の利用）について指摘があった。また、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や、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についても指摘がなされた。

EUでは、発行体に償還義務を課していることについて、報告があった。わが国では、前払式証券は、出資法や紙幣類似証券取締法などの観点から換金性について慎重な法解釈、運用がなされている。しかしながら、今後、電子マネーの汎用性を高め、本格的な流通性を確保していくことを考えるならば、EUのように発行体の健全性確保を前提に換金性を認め、一種の通貨として取り込んでいくことも考えられるとの指摘もあった。

(5)立法形式について

電子マネーに関する法規制のあり方として、どのような立法形式によるかは、様々な議論のあるところである。

研究会では、電子マネー法として新法による場合と、前払式証券法の改正による場合との2つの形式について指摘があった。いずれによるかは、規制範囲と規制内容を検討、確定することが必要との指摘がなされ、その際に注意すべき点として、商品券等のような電磁的方法によらないもの、ポイント・カードのように前払式でないものおよびネットワーク型のように証券によらないものも規制の対象とするのが適当であり、その場合にふさわしい立法形式は何かを検討すべきとの意

見が示された。また、利用者保護制度との関係で立法を区別する必要があるかどうかとも検討すべきであるとの指摘もあった。

既存「電子マネー」が前払式証券法により規制されていること、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り、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券法を見直し、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るとの指摘もあった。また、同法の中で第三者発行型の前払式証券に関する規制の部分に独立させて、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券の発行者を規制する前払式証券法とに分離するという考え方も可能性として指摘された。

前述したように、米国では特段の立法をしていないが、EUでは、電子マネー指令を制定し、各国において整備が進んでいる模様が報告された。

(6)銀行が発行体となる場合の取扱い

研究会では、銀行が電子マネーの発行体となる場合の取扱いについて、検討がなされた。

銀行が電子マネーを発行する場合には、その規制のあり方を他の事業会社が発行する場合と異なる取扱いとする考え方があり得る。すなわち、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、前払式証券法における発行保証金の供託の適用除外とすべきとの考え方である。こうした考え方については、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、銀

行以外の者が発行する電子マネーとのバランスが問題である、銀行以外の事業会社等の電子マネー発行者が前払式証票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問題であるとの指摘があった。こうした問題点が払拭されれば、EU 電子マネー指令のように銀行発行の電子マネーについては、別の取扱いを認めることが可能かもしれないとの指摘もあった。

また、最近では機能別アプローチによる規制が中心であり、すなわち、何が行われるかによって、同一の機能については同じ規制に服するという考え方のもとで、電子マネー事業について銀行が行う場合も、銀行以外の者が行う場合も同じ規制に服するとの指摘があった。さらに、そのような考え方を取った上で、支払手段という点に着目すると、現行法でも預金を使って行う支払手段は機能別規制にはかからず（例えば、クレジットカード、デビットカード等）、預金連動型の電子マネーの場合は、機能別規制の対象ではなく、預金として考えるのではないかとの指摘もあった。

4. 報告書の取りまとめ等

以上の検討を踏まえて、研究会では、電子マネー法制のあり方として、前払証票法の見直しから電子マネー法の制定まで、いくつかの立法形式を念頭に置きつつ、また、当該立法にあたって銀行発行の場合の取扱いについてどのように考えるか、報告事項に沿って報告書の内容をとりまとめることとしている。

討論者コメントおよび討論の概要*

1. 金融調査研究会(第1研究グループ)

〔討論者コメントの概要〕

- ① 最初に過去の経験を述べさせていただくと、90年代後半に、当時の大蔵省銀行局、日本銀行、金融情報システムセンター（FISC）等により電子マネー、電子決済に関する研究会が続々と設置され、私もメンバーとして検討に参加していた。当時はそのうち電子マネーが普及するという問題意識が強かったように思う。私も、例えばアトランタオリンピックのときのVISAの実験とか、何か所か視察もしたが、実際に行ってみると、ほとんど使われていない状況で、そういうものがどこで使えるのかも知らない人が多かった。結局、日本でも外国でも、あまり普及しなかった。

この10年間でもあまり変わらなかったのだろうと私は最初思っていたが、今日の資料等を見ると、特にICカード型電子マネーの伸び具合とか、やはり昔とは環境が変わってきている。その大きな理由は、北村先生の報告にもあるように、普及する大きな条件の1つとして、インフラ整備というか、使える環境が整いつつあることと、何よりも使える場所が増えてきたということがあるのだろうと思う。電子マネーは本格的な普及期に入りつつあるのではないかとというのが、まずは最初の認識である。

- ② その認識を出発点としてこれからどうしたらよいかという点については、本日の研究会メン

バーの方々の報告にあまり違和感はなかった。電子マネーというのは、電子商取引全般ではなく、ごく少額な取引に使われる決済手段であると整理すると、金融政策ないしマクロ経済の安定性には限定的な影響しかないのではないかと、これは他の研究会などでもだいたい同じような結論が出ていると思うが、そういう思いをまた新たにされた次第である。そういう意味では、ICカードタイプを基本とする電子マネーについて、政策的にその普及を図ることがあっても、マクロ経済的に大きな影響はない範囲で、人々の使い勝手が良くなっていくことによるのではないかと思う。その点で清水先生が提起されていた、1種類にするか、何種類も同時に存在するような自由放任を選ぶかということだが、1種類ないしは大手の銀行等が発行する位がちょうど良いのではないかと。日本銀行なり財務省なりが発行することも可能性としてはあるのかもしれない。あるいはいろいろな金融機関や事業者も発行するようになって、マクロ的にはあまり影響はないと思うが、利用者側としては安心できるかどうかという問題はあると思う。

特にお金に関しては、昔から「悪貨は良貨を駆逐する」というグレシャムの法則がある。電子マネーでも、発行体が破綻する確率が高いようなものは悪貨といえようが、本来は、それがどんどん破綻の心配のないものにとって代わっていくようなしっかりした監視システムがあれば、むしろグレシャムの法則の逆が働くのかもしれない。しかし、安価で発行できるようなもの

* 当日の様態を事務局（全銀協金融調査部）において要約したもので、文責は事務局にあります。

のができて、そういうものが世の中に沢山出回ると、やはり何らかの意味でのマイナスの面が出てくる可能性があるのではないか。

- ③ 個別の報告論文については、非常に簡潔でまとまっているという印象を持ったが、齊藤先生と中島先生が一万円札、千円札、五百円硬貨という通貨ごとの貨幣需要の弾力性を実証分析されているところで多少疑問を持った。ここで説明変数は利子率であり、それぞれ1つの利子率だけで、一万円札の場合、千円札の場合、硬貨の場合の需要関数を推計されているが、その意味がよく分からない。

つまり、貨幣需要関数において利子率が説明変数として入っているということは、背後では本来、貨幣と債券との間の資産選択が考えられている訳である。しかし、通貨ごとの貨幣需要においては、背後でどういう選択をしているのかが分かりにくい。もっと別な言葉でいえば、今お金のようなものが3種類あり、プラス債券の4資産の世界を考えるとすれば、説明変数は利子率だけではなく通貨間を差別するような収益率、あるいはメリットのようなものを説明変数として加えないと、3種類の通貨が同時に保有される理由が説明できないのではないか。普通は貨幣は一括りで、一万円札も千円札も五百円硬貨も全部完全代替できるという想定がされていると思う。そしてセットで考えられる貨幣と、資産との間の選択として貨幣需要が説明されるのではないか。そういう感想を持った。電子マネーと普通の貨幣が同時に保有される理由は、金利との関係ではなく、松井先生のモデル等で指摘されている、何か別の理由があるのかもしれない。

- ④ 最後に、最近、貨幣の偽造問題があちこちで起きている。あるいは振込詐欺の問題とか、いろいろな問題があるので、電子マネー関連でも、今は想定されていないような何らかの問題が今後起きる可能性がある。後半の法制度の議

論とも関係するのかもしれないが、その点をきちんと整理し、一般の利用者が損失を被ることが無いような体制が整ったあとで、電子マネーが普及していく。そういう順番が望ましいのではないかと思った次第である。

[参加者からのコメントの概要]

- 本日ここで議論されていることは、産業界で電子マネーのビジネスを実際に立ち上げる際に、社内の経営会議などで議論されていることと、使われている言葉は違って非常に近いところにあるという印象を持った。

電子マネーの先進事例は実は香港にあり、香港ではオクトパスカードという交通系のカードが、香港の住民約670万人に対して1,200万枚発行されている。これとあまり普及しなかった他の事例を比較すると、やはりカードを持つ必然的な理由を作らないと、電子マネーは普及しないのではないかということが考えられる。その動機付けをどうやって行うかというのが、現在いろいろな発行体企業が行っている最大の努力だと思う。使える場を用意するというのは、インフラ整備であって非常にコストがかかるのであるが、そこが、実際に利用してもらう最大のポイントではないかと感じている。

- 現在、人々が持っているカードでいちばん多いのは、キャッシュカードかクレジットカードではないか。キャッシュカード、クレジットカードというものを、電子マネー普及の媒体としてどうみていくかという議論が、実はこれまでの議論の中であまり論じられてこなかったのではないか。

- 10年前と現在の大きな違いは、1つは技術革新。もう1つは、決済手段というものをどう考えていくということに関して、やはり9.11のテロがあって、かなり規制的な考え方が強くなってきたことが挙げられる。もし電子マネーが決済手段ということであれば、現在なら利用者保護と併せてマネー・ローンダリング対策である

持った。

- ② 基本的にどんな規制をしていくか、経済学者の観点からみると、電子マネーの利便性を高めていかなければいけない。それから、利用者保護、安全性の確保をどうやっていくか、安全性を確保しつつ利便性を高めていくにはどうしたらよいか、ということが重要なのだと思う。

それをうまくやる方法としては、現在既に行われているように、供託金や準備をきちんと求めるというのが1つの仕組みである。これは経済学と法律学という、両方の観点からともにプラスに評価されるものである。供託なり準備のレベルを高めていけば安全性は高まる。それから、将来的な話ではあるが、マネーサプライのコントローラビリティを確保するうえでも、ある程度の準備を積ませておいたほうがコントロールはしやすい。その点で相反するところはないと思う。しかし、それでは準備をどんどん積みませればよいのか、どこまで規制をするかということが問題になってくる。

現在の電子マネーは、基本的にプリペイド型（前払い型）であるので、今のプリペイドカード（前払式証票）に関するルールでどこまでいけるのが問題になると思う。その際に、第三者発行型に関してどこまで手当てをするのか、何を考えていくのか、そこがキーポイントであると感じた。第三者発行型の場合には、発行者が破綻した場合の手当てが重要になってくる。また、決済、あるいはネットィングというものがどこまで大きく関係してくるのかも重要である。第三者発行型において、発行者が、さまざまに利用している各事業者間のネットィングを行うことになると、極端なことをいえば、その部分に関しては全く銀行を通さずに決済が済んでしまう、そういう可能性が高まっていく訳である。

かなり仮定の話になるが、電子マネーの利用が拡大していけば、そもそも決済とは何で、決

済のために必要な法律とは何かというのが大きな問題になると思う。なぜかという、銀行にはいろいろな規制が課せられており、預金者保護のように、いろいろな手当てもなされている。その理由の1つは、やはり決済システムの安定性、あるいは決済システムの保護ということであろう。すると、電子マネーが決済を大きく担うようになったときに、銀行は特別なのか、あるいは銀行の決済システムはそれよりも重要かという点が、大きな問いかけになってくると思う。もちろん、だからこそ銀行の決済システムの中に電子マネーを取り込んでいくのだという法規制のあり方、あるいは理解の仕方もあると思うが、その辺りで実はかなり大きな問題を抱えているのだというのが、今日の議論であったという印象を持っている。決済システムはそもそも、ある種の外部性なり公共財なりの側面があることを理由にいろいろな規制が課されている訳であるが、そのため新たな参入者が出てきたときにどうするのかという問題が生じる。

第三者発行型の場合には、専業として切り離してやるのかどうか、他の事業をやっている部分と電子マネー発行の部分とを分離するのかどうかという問題が重要なのだと思う。EUのように外へ切り離す形のほうが理論的には比較的すっきりする。しかし、これはある意味では、銀行業でいうコアバンクの議論、すなわち100%準備銀行を作ると、その部分では決済の安定性が確保できるので、貸出業務はそれ以外の部分でやればよいという、その種の議論に非常に近くなっていく。決済の安定性なり利用者保護のために、事業分離をかなり強制するのか、あるいは事業と電子マネー発行とのシナジー効果、決済と電子マネー発行とのシナジー効果をどれだけ重視するのかという点が議論になると思う。

この種の議論は、理論的に考えれば、とりあえず制度的な仕組みだけは分離（倒産隔離）し

ておいて、実際には一緒に業務を行うという形でシナジー効果は確保できるといえる。しかし、コアバンクの議論が出てきたときに多くの銀行関係者が、それは現実的にはなかなか難しいと指摘された。それと同じような問題がここにもあるのではないかという気がする。この点はおそらく、実務家の方にお伺いした方がよいのかもしれない。以上が第1の論点に関してである。

- ③ 第2の論点に関しては、安定性を確保するためには準備を大きくし、事業のリスク遮断を行うことが重要であるが、実際にこれをどこまでやるのかということになる。銀行業にとっては、預金保険との関連がかなり重要になると思われる。当然、預金保険だけではなく、現行のプリペイドカード発行の際の供託金についても同様の議論ができて、本来、安定性を確保するためにはリスクに見合った準備なり手当てが必要であり、これをどこまできちんとやれるのかということが、(電子マネーを律する)将来の法律にとっては重要な課題であると思う。

それから、発行体に償還義務を課すというEUが行っている形態に関しては、その方がある意味で電子マネーの位置付けがはっきりするので、理論家からすれば望ましいという気がする。しかし、それでは仕組みがどんどん預金に近づいてしまうので、銀行業務との区別はどうかという問題が生じてしまう。さらに、銀行の場合によく言われる「取付け (bank run)」が起こる可能性がある。予期せず償還を求める人々がどんどん列を成す、そういうことが電子マネーにも起こり得るので、銀行で取付け騒ぎを防ぐ仕組みと同じようなものが理論的には必要ということになると思う。もちろん、少額利用に留まっている現行の電子マネーにおいても、そういうところまで必要かという議論は別問題としてあると思う。

- ④ 最後に付言すると、マネーサプライ等への影

響は軽微だと思うが、規制のための法律を作っていくときには、最終的にマネーサプライ等へのコントローラビリティへの影響等まである程度考慮に入れておく必要があるのではないかとと思われる。EU電子マネー指令などは、お題目かもしれないが、そういう点もある程度は考慮している。

当然予想していた方もおられると思うが、私自身はICカード型の電子マネーがこれほど普及して、あちこちで使えるようになるとは正直言って思っていなかった。松井先生がご指摘になったことであるが、電子マネーのようなものは急激に大きな変化を起こす可能性があるので、法制度を作るというのは、そういうところまでも考慮にいれなければならない、相当大きな問題なのではないかとも感じた次第である。

[参加者からのコメントの概要]

- 貨幣の問題を考える場合には、「決済」とならんでその流通をどう考えるかという視点がある。現状では、消費者が何かモノを買って、その対価を電子マネーで支払っても、それはそのまま(発行体に)還流してしまう。電子マネーが一応交換媒体としては使われているけれども、1回きり使われて、そこでおしまいという形になっている。それに対して現金は、天下の回りものではないが、何度も何度も回り続けるという性質がある。後者の性質が強くなれば強くなるほど、おそらくマネー・ローndリングなどにも使われやすくなるという側面があるのではないか。その意味では、「決済」に加えて、流通という観点をもう少し取り入れる必要があるのではないかという印象を持った。
- 決済においてはファイナリティが重要であるが、全銀システムを利用した決済のファイナリティを日銀当座勘定決済で担保しているように、あるシステムのファイナリティを別のシステムで担保するということがある。電子マネーの場合、ファイナリティをどうするのかは結構

大変な話なのではないか。電子マネーをそこまでシステムとして考えるのかどうか、少額の範囲であれば問題はないかもしれないが大きな額になったときにどうするのか、それは相当大変そうだというのが感想である。

- 現在のICカード型電子マネーは、チャージできる金額に上限があり、せいぜい5万円しか入れられないし、また換金性もない。電子マネーがマネー・ローンダリングに利用される懸念がいわれているが、実態からするとなかなか実感が持てない。現実には電子マネーによるマネー・ローンダリングがあり得るのかどうか、ぜひお教えいただきたい。
- 電子マネーについて、決済手段として位置付けるとともに非常に重い規制を課すのか、あるいは今のような、ある意味でまだ決済手段とはいえないものとして置いておくのかを考えたときに、決済手段とする場合には、マネー・ローンダリング規制の対象にすることも議論されるのでないかということであり、必ずしも電子マネーだから直ちにマネー・ローンダリング規制が必要であるという訳ではない。ただし、電子マネーは少額だからといっても、沢山集めて運んでしまえば、それはそれでマネー・ローンダリングに使えるのではないかと考えられる。これは非常に少額の送金をどこまで規制するのかと全く同じ問題であり、規制のあり方として非常に難しい点ではなからうかと思う。

- 現段階では電子マネーは決済手段ではないが、決済手段の段階になったら規制が必要だというとき、「決済」をどういうふうに定義するのか、そこが問題ではないか。今の電子マネーでも、既に使っている人にとっては決済ではないか。

[コメントへの回答等]

- 「決済」の定義をどう考えるか、議論し出すときりがないのであるが、法律的に言えば金銭債権の弁済手段ということだと思う。そういう意

味ではご指摘のとおり非常に広い概念であっても、必ずしも一般的受容性のないものであっても、ある当事者間では金銭債務の弁済手段として使われるものはいくらでもある。したがって、これは定義の仕方で、少なくともここでの問題関心は、法規制が必要な決済手段は何かということである。そういう意味では、少額というよりはまさに一般的受容性あるいは汎用性がある、マネー・ローンダリングなどの手段に使われ得るような決済手段をどの範囲で捕捉するかということではないかと思う。

- 法律的な観点からいえば、マネー・ローンダリングやテロ対策として規制を要する決済は何かということが問題である。したがって、決済の種類により、決済システムを守るという、システムミック・リスクの観点から守るべき決済もあれば、テロ対策の観点から守るべき決済もある。それはそれぞれの法律の趣旨・目的に従って違い得るということではないか。それぞれ何のために規制をするかという観点から考えなくてはいけないというのが、法律的な考え方になるかと思う。

3. 講 評

(1) 貝塚啓明 金融調査研究会座長

本日の議論を聴いての私の感想は、電子マネーをめぐる状況は未だ流動的ということである。新しい技術が出てきていろいろな形のもので発展する可能性があって、現状はまさにそのプロセスの渦中にある。そこで規制のあり方をいろいろ考えるというのは、意外と難しい話ではないか。いまの段階で細かいことまで決めると、あとで足枷となる恐れもある。経済学者はのんびりしているといわれるかもしれないが、状況をもう少しウォッチし続ける必要があるのではないかと思う。5年

経ったときに事態がいったいどうなっているかという、いま考えていることはもしかするとあまり有効ではないかもしれない。そのあたりが非常に難しい問題だという印象を抱いた次第である。

いずれにしても、今日はいろいろなご意見を聴かせていただき大変勉強になった。御礼申しあげる。

(2)前田 庸 金融法務研究会座長

私も同感である。銀行が電子マネーの発行者になる場合の利用者保護をどうするか、おそらく本日までご参加いただいた方にはそこがいちばんの関心事ではなからうかと思う。ところがそれは非常に難しい問題である。問題を逃げるつもりはないが、現在、電子マネーの発行は銀行にも付随業務として認められている。しかし、それは前払式証券法の適用の下で認められているということであるから、銀行が発行する電子マネーに関し、利用者保護について何らかの規制緩和を図るためには、やはり立法措置が必要になるはずである。そこでどういう立法をするかが難しい問題である。

例えば一般企業が発行する場合には発行残高の4分の3の供託金を要求するが、銀行が発行する場合には3分の1でよいとするのか、それともゼロでよいとするのか、あるいは銀行が発行する電子マネーの利用者については預金保険によって預金者と同様に保護し、それ以外の者については対象外とするのか、いろいろな考え方があろうと思う。

具体的にどういう立法措置を講ずるかということは非常に難しい問題である。しかし、いつかは解決しなければいけない。銀行界の方が緩和措置を認めるべきだとおっしゃるのはごもっともだと思うが、それではどういう緩和措置をどういう条件の下で認めてほしいと主張されるのか、積極的に発言していただきたいと思う。単に優遇措置を講じてほしいというだけでは困るということを感じたとして抱いた次第である。

本日は、経済グループおよび法律グループの双方の議論がかみ合せて非常によかったと思う。ご清聴を心から御礼申しあげる。 □

〔会場風景〕

