

# 欧米における電子マネーの規制について

—ノンバンクに対する規制を中心に—

## A Study on the Regulations of the Electronic Money in Europe and US —Regulations on Non-banks Mainly—

片木 進\*  
Susumu Katagi

電子マネーの発達は、将来金融政策に大きな影響を及ぼすという点で注目すべきである。しかし同時に、従来は主として銀行が担ってきた決済業務にノンバンクが参入するという重要な意味を有している。電子マネーのノンバンク規制については、これまで厳しい規制を課す欧州型と規制しないで自由放任するアメリカ型があるとみなされてきた。本稿では欧米の状況を歴史的に追いながら、この見方が必ずしも正しくないことを明らかにする。

キーワード：電子マネー、ノンバンク、プリペイドカード

### I. はじめに

わが国において電子マネーは、1990年代後半から実用化が図られているが、これまで期待した程度の普及は見られなかった。世界的にみても同様で、成功した事例は、香港の Octopus card やシンガポールの EZ-link card、カナダの Interac card 等数少ないものに限られている。しかしながら2006年ごろより様相を異にしてきたように窺われる。わが国では Edy カードや Suica が急速に普及し始め、携帯電話への搭載等も行われるようになった。2007年には nanaco や WAON といった新規参入も見られるようになり、巷間では電子マネー戦争といわれるほど顧客獲得競争が活発になっている(表1)。果たして電子マネーは完全に Take-Off したと言い切れるほどになったのであろうか。

電子マネーとは、IC カードや携帯電話といった電子機器に貨幣情報を載せ、その移転によって決済を終了させるものをいう。それは現金(銀行券とコイン)を電子化したものといってよく、現金の属性たる、決済完了性(finality)、転々流通性(現在はまだ限定的)、匿名性(anonymity)、簡便性などを兼ね備えている。電子マネーの出現によって、将来的には現金や小切手、クレジットカード等の小口決済部分はすべてこれに置き換わるかも知れない。世界の中央銀行がその動向に強い関心を持っているのは、銀行券がいずれ電子マネーに移行し、社会基盤である決済システ

\*流通科学大学商学部、〒651-2188 神戸市西区学園西町 3-1

(2007年9月5日受理)

ムはもとより、金融政策等にも大きな影響を及ぼすかも知れないと見ているからである。

こうした金融政策的観点はあるいは将来的な問題に属するのかも知れない。電子マネーの問題としてもうひとつ重要な点は、ノンバンクの決済業務への参入をどう考えるかということであり、これはむしろ現下の問題といえるであろう。古くより決済システムは金融機関、とりわけ銀行が担ってきた。決済が滞りなく行われるために強固な銀行システムが作られ、それを規制・監督する方策も様々なものが構築されている。こうした環境の下で社会・経済は安心して商取引を行うことができる。最近の電子マネーについては、その発行者の主体は銀行や大手交通機関であり、わが国において中小のノンバンクが多く参入するという形にはなっていない。しかし欧米では多数の小規模のノンバンクが電子マネー業務に参入しており、わが国でもいずれそうした状況がくることは十分予想される場所である。むしろ中小ノンバンクの参入があつてこそ、金融イノベーションが活発に展開されるということにもなる。

本稿は、電子マネー市場のノンバンク参入ということに焦点をあてて、EUやアメリカの規制・監督の議論を考察したものである。一般的にはノンバンクの規制には欧州型とアメリカ型があると考えられてきた<sup>1)</sup>。欧州型は金融政策等の観点から電子マネーについての細部にわたる規制が必要であるとの立場である。アメリカ型はイノベーションを促進するためには自由放任こそ重要で規制は行うべきではないとの考えである。この両者は両極にあり、わが国などはその中間に位置すると見られてきた。しかし欧米の議論を歴史的に詳細にみていくと必ずしもこうした見方は適切ではないように思われる。欧州型の規制主義の中には非適用とする柔軟な仕組みが見られるし、アメリカは連邦レベルこそさしたる規制は加えないものの、州政府レベルでは欧州並みの強い規制をかけているのが実情である。本稿ではこうした点を明らかにしていく。

わが国では電子マネーは『前払式証票の規制等に関する法律』（1988年成立）というテレフォンプカード時代の法律を根拠にしている。この法は銀行とノンバンクの両方を対象にし、電子マネーを含めたプリペイド方式のものを包括的に規制しようと解釈されている。しかし時代の変化にあわせれば同法の改正か、新法の制定は必要になろう。そうした場合は欧州やアメリカの法規制の歴史や経験を十分フォローして参考にすることが重要である。本稿はそれに資したいと考えている。

(表1) 日本の主な電子マネー（2007年6月末現在）

	Edy	Suica	PASMO	nanaco	WAON (注)	PiTaPa	ICOCA
運営主体	ビットワレット	JR東日本	東急や京急など	セブン&アイHD	イオン	スルッとKANSAI	JR西日本
発行枚数	3100万枚	1777万枚	418万枚	380万枚	30万枚	76万枚	299万枚
利用店舗数	52000店	19030店		11750店	4700店	15000店	265店
月間利用件数	1800万件	1564万件	182万件	3000万件	非公表	非公表	326400件
主な利用店舗	am/pm、サークルKサンクス、等	駅売店、駅コンビニ、ファミリーマート、ビックカメラ等		全国のセブンイレブン	ジャスコ、サティ、イオンのテナント等	駅売店、駅コンビニ、	駅コンビニ等

(注) 2007年6月20日現在の数字

出典：日経新聞2007年7月17日

## II. 欧州（EU）の電子マネー規制

EU では 2000 年に『電子マネー指令』（2000/46/EU）が発出され、各国はこれに基づいて現行の規制を行っている。この指令が出されるまでには、欧州委員会や欧州中央銀行を中心に激しい議論が戦わされたが、まずこの経緯をみてみよう。

### 1. 欧州通貨機構（EMI）の報告書

電子マネーは 1982 年に日本電信電話公社（NTT）がテレフォンカードを発行したのを嚆矢としている。この所謂磁気式のプリペイドカードは、使用目的を限定した単用カード（single-purpose card）であったが、公共電話や公共交通を中心に世界的に普及した。その後 IC カードの技術的発展もあり、欧州では 1990 年代初頭より、IC カード方式のプリペイドカードの発行が活発となり、Danmont（デンマーク）や Primeur（フランス）等は小売り拠点で使用できる汎用カード（multi-purpose card）を発行した。これらのカードはいずれもノンバンク発行のものであり、金融機関は発行に総じて慎重であったが、各国の銀行も Proton カード（ベルギー）、Chipknip カード（オランダ）、Quick カード（オーストリア）等を発行するに至った。こうしたノンバンクと銀行の汎用カードをめぐる競合は、各国の中央銀行や財務省の注目を集めることとなり、歴史的に長期にわたり金融機関が担ってきた決済システムを、ノンバンクにも開放してよいか、汎用カードが経済社会にもたらす問題点にはどのようなものがあるか、等について研究する必要に迫られた。欧州通貨機構（European Monetary Institute、EMI、欧州中央銀行の前身）の議長である Duisenberg は機構内にタスクフォースを組成、研究に当らせたが、ワーキンググループは 1994 年 5 月に「プリペイドカードに関する欧州通貨機構理事会への報告書」<sup>2)</sup>（Report to the Council of the European Monetary Institute on Prepaid Card）を取りまとめ提出した。その内容は多岐にわたるが、最大の注目点は、発行を金融機関に限定するとしたことであった。

#### ・ 汎用プリペイドカードの発行権限（「報告書」・パラグラフ 9）

汎用プリペイドカードに搭載された購買力は、発行者にとっては経済的効果において預金の受け入れと同義である。従って、電子財布を発行しうる権限は、次の目的を達成するため金融機関に限定される必要がある。その目的とは①リテール決済制度の完全性(integrity)を維持すること、②発行者の倒産から消費者を保護すること、③金融政策の実効性を容易にすること、④発行機関の公平な競争を確保すること。

機構の考え方は、中央銀行の立場から将来これが銀行券と競合し、ひいては金融政策の効果を損なうことを強く懸念したものであった。1995 年に Digicash 社がインターネット上で e-cash を発行する方式を実用化したが、基本的には汎用プリペイドカードと同様の法理で管理可能と考えられた。かくして各国は欧州通貨機構の考え方に沿い、発行者を金融機関に限定する形で法制化

を図った。

## 2. 電子マネー指令 (E-Money Directive) の成立

### (1) 欧州委員会の提案

欧州委員会(European Commission)の考え方は機構とはやや異なるものであった。その背景は間近(1999年)にユーロへの通貨統合を控えていたからである。委員会は、電子マネーは今後商取引の重要なツールになると考え、うまく利用すればEU諸国の通貨統合を安価かつ有効に促進することができる、と考えた。従って委員会は電子マネーの発行を金融機関のみに限定することに懐疑的で、ノンバンクの参入により革新と競争を促すことが必要と主張した。

その考えは1998年7月の「電子マネー機関の業務の遂行と監督に関する欧州理事会指令のための委員会の提案(メモ)」<sup>3)</sup>(Commission Proposal for European Parliament and Council Directive on the pursuit and the prudential supervision of the business of electronic money institutions)で初めて示された。そこでの主な提案は、①金融機関以外に電子マネーを発行できる機関として新たに「電子マネー機関」(Electronic Money Institution、EMI)を創設すること、②EMIに対する規制はやや緩いものとし、参入しやすい環境を作ること、③EMIに対しては所謂single passportを認め、ある国で免許を取得すればEU域内すべてにおいて業務ができるものとする。提案の主要部分は次のとおりである。

- ・ 包括的な考え方(「報告書」・イントロダクション)

委員会の狙いは、電子マネー機関(EMI)に対して、最低限の規制とsingle passportの概念を導入することによって、金融分野における単一市場をより良いものとしていこうとすることである。委員会はこれを法的に明確にし、市場の参入を鼓吹し、競争を促進し、電子商取引の発展に寄与したいと考える。

### (2) 欧州中央銀行(European Central Bank、ECB)の反撃

欧州委員会の提案に対し、機構の後身であるECBは98年8月に直ちに反論し、「電子マネー報告書」<sup>4)</sup>(Report on Electronic Money)を発表した。ここでは、電子マネーの正常な発展のためには発行機関は金融機関に限定するのが最良の方法であると繰り返しつつも、仮にEMIの創設を認めるのであれば、あやふやな参入条件でなく、明確な法規制が必要であると主張した。これは委員会の提案が電子マネーの将来について見守る姿勢に傾いており、参入条件もかなり緩いものであったからである。その主張の理由としてECBは、①明確な指針がないと市場の分断化が生じ非効率となること、②市場の自由な発展の後に規制しようとする、極めて高コストにつくこと、③早期の規制により将来の不確実性を除いてこそ革新を促進すること、等を挙げている。ECBは具体的に7つの参入条件(Requirement)を提示し、EMIの規制強化を行うよう主張している。

- ・ ECB が電子マネーを重要と考える理由（「政策提言」・パラグラフ 3）

電子マネーの発行は、将来の金融政策に重要な意味合いを持つと思われる。とりわけ、物価の安定と貨幣の価値尺度が危殆に陥れられるものであってはならない。また電子マネーが大きく発展すれば金融政策の運営や市場操作目標にも影響するであろう。

- ・ ECB の求める 7 つの EMI 参入条件（「政策提言」・パラグラフ 5）

EMI に対しては、金融政策からの観点や金融機関との競争条件を揃えるため、次のような最低の参入条件が必要である。①慎重な監督、②強固で透明性のある法規制、③技術的な安全性、④不法使用に対する保護、⑤金融統計の提出、⑥法貨に対する兌換性(Redeemability)、⑦中央銀行に対する準備金の預け入れ。

電子マネーの将来について中央銀行が最も惧れたのは貨幣の価値尺度が多数出現することである<sup>5)</sup>。即ち規制のないままに電子マネーの発行を自由に認めれば、多くのノンバンクが発行し、アメリカのフリーバンキング時代のように様々な価値尺度を持ったマネーが出現する惧れがある。中央銀行は 1 国 1 通貨の原則を維持したいと思っており、そうした価値尺度の複数化を回避するため、電子マネーの法貨への兌換義務を主張したものである。

### （3）電子マネー指令の発出（E-Directive 2000/46/EC）

最終的な指令は 2000 年 9 月に Directive 2000/46/EC<sup>6)</sup> として発出されたが、ECB の主張の多くを盛り込んだものとなった。いわば妥協の産物として完成しており、当初の EMI に対する緩い規制はかなり厳しいものへと変化した。その主な内容は、①電子マネーの定義を明確化したこと、②EMI に対する参入条件を細かく規定したこと、③国内業務に限定したノンバンクに対する参入条件非適用制度(waiver 条項)を定めたこと、の 3 点である。これらについて詳しくみてみよう。

#### イ、電子マネーの定義

欧州委員会の最終指令（2000 年）を当初提案（1998 年）と比較すると次のとおりである。

- ・ 当初の電子マネーの定義（「提案」・ Article 1）

電子マネーとは次のような貨幣的価値を意味するものである。即ち、

- (i) チップカードやコンピュータメモリのような電子的デバイスに電子的に貯められ、
- (ii) 発行機関以外の者の履行により支払い手段として受け入れられ、
- (iii) コインや銀行券を代替するものとして作成され、
- (iv) 上限金額の中での支払資金として作成されるもの。

- ・ 最終的な電子マネーの定義（「指令」・ Article 1）

電子マネーとは、(i)電子装置に貯められ、(ii)発行される貨幣価値以上の資金の受領に対して発行され、(iii)発行者以外の利用者によって支払手段として受け入れられるもので、発行者に対する債権を表象する貨幣的価値をいう。

両者の大きな違いは、指令(ii)の「発行される貨幣的価値以上の資金の受領に対して発行される」との 1 項目を加えたことである。これは ECB の強い意向を入れたもので、前記で述べたように、割り引かれたりプレミアムをつけて発行されたりすることにより、マネーサプライ

の的確な把握ができなることや、発行競争が行われる結果、貨幣の価値尺度が多数出てくることを懸念したものである。

#### ロ、EMIの参入条件

EMIが電子マネーを発行する条件として次の6項目が決定された。当初案と比較しながら列挙してみよう。

- ① 資本金(Article 1)——最低資本金として100万ユーロ必要(当初案では50万ユーロ)
- ② 投資制限(Article 5)——顧客から受け入れた資金は流動的かつ安全な資産に投資しなければならない。安全資産とはリスクウエイトが20%以下のものであって、デリバティブはヘッジ目的のものしか認められない。(リスクウエイト20%以下を新たに規定)
- ③ 他業の禁止(Article 1)——EMIの業務は、電子マネーの発行とこれに関連する業務に限定し、貸出業務はいかなる形であっても行ってはならない。(貸出業務の禁止を新たに付加)
- ④ 兌換義務(Article 3)——電子マネーの保有者は、有効期間中は発行者に対して無手数料で額面額をコインまたは中央銀行券に兌換できる。発行者と保有者の間の契約書には、兌換下限額と兌換条件が明記されなければならない。兌換下限額は10ユーロを超えてはならない。(全体が新たに加わった規定)
- ⑤ 慎重な経営管理(Article 7)——経営や業務運営、会計については内部組織において健全かつ慎重に行われなければならない。(当初案に同じ)
- ⑥ 主担官庁による監督(Article 6)——自己資本や投資制限等の実態については主担官庁において少なくとも年2回チェックされなければならない。また計数等を定期的に報告しなければならない。(当初案に同じ)

#### ハ、非適用制度(waiver条項、Article 8)

前記のとおり、EMIはある国で免許を取得すると、EU他国においても自由に業務しうることを前提としている。逆に他国で業務を行わないのであれば参入条件を緩和し国内のみで営業しうる途を残したのが非適用制度である。指令ではこの非適用制度の対象となる基準として、1つの電子装置に貯めうる額が150ユーロ以下で、かつ次のいずれか1つを満足するものと規定した。即ち、①発行総額が常時5百万ユーロを超えないもの、②グループ内のみで使用される自家発行型のもの、③一定の地域内のみで使用が限定されるもの。この非適用制度は原案では①の基準が12百万ユーロ未満となっていたので、条件を厳しくしたことになる。

### (4) 電子マネー指令の各国の採用状況と評価

#### イ、各国の採用状況

電子マネー指令は約1年半の猶予の後、2002年4月27日までに各国で法的な措置をとるこ

ととされた。実際にはかなり遅延したものの EU-15 各国では 2003 年 6 月までに措置済みである。その後電子マネー指令がどのようにワークしているかは、欧州委員会により「電子マネー指令の評価報告書」<sup>7)</sup> (Evaluation of the E-money Directive、2006 年 2 月) に取りまとめられている。その要点は次のとおりである。

- ① 全体として電子マネー市場は期待したほど発展していない。電子マネーカードはベネ룩クス 3 国でそれなりの規模に達してはいるものの、全体としてはなお低調である。最近になって交通機関を中心に非接触型カードが伸びをみせており、今後これが他業態にも普及し急速に利用拡大していく可能性がある。一方、インターネット利用の電子マネーはニッチ市場を狙う形で大きく発展しているが、その規模はまだ小さい。
- ② 正確な数字ではないが、2005 年末では伝統的な金融機関が発行した額は 450 百万ユーロであり、ノンバンク（つまり EMI と非適用条項を取得した先）の発行額は 215～225 百万ユーロである。銀行は電子マネーカードを主体に発行している。他方ノンバンクはインターネット上で電子マネーを発行している。
- ③ 電子マネー指令により EMI 免許を取得した先は、イギリス 4 社、ノルウェイ 3 社、イタリア 2 社、ドイツ・オランダ・デンマーク各 1 社と合計 12 社に止まっている。他方、非適用条項を得たノンバンクは 7 各国で 72 社となっているが、そのうちイギリスが 33 社、チェコスロバキアが 24 社を占めている。イギリスは 1 社が交通機関であるほかはインターネットサーバーである。逆にチェコでは 22 社が交通機関で占めている。従って非適用条項取得によるノンバンク参入は一部に偏っている。

#### ロ、電子マネーの低調と規制の関係

こうした電子マネーの低調さについて、電子マネー指令がどのように関わっているかについては、本報告書は分析していないが、各種のリポート等<sup>8)</sup> をみると次のようなことを指摘できるであろう。

- ① 電子マネー指令が ECB 等の主張により厳格化された結果、小規模のノンバンクの参入ハードルが高くなったことである。とりわけ資金運用を安全性の高い資産に限るとしている投資制限は銀行部門に比べ大きな不利条件となっている。
- ② 電子マネー指令が将来の動向まで想定して規定したため、現時点では随所においてあいまいさが残っていること。例えば電子マネーの定義については ECB の主張を入れ、「発行される貨幣価値以上の資金の受領に対して発行される」との要件が加わったが、かなりの国（7 各国）で国内法制からこの項自体を除去している。
- ③ 電子マネー指令は規定を明確化することによって将来の不確実性を削減するとの意図であったが、実際には不明なものが多く残されたこと。例えばマイレージやポイントといった e-loyalty については規制の対象になるのかどうか不明であり、こうしたプロ

パイダーは EMI 免許を受けたり、非適用条項の対象措置を受けていない。

- ④ 非適用条項の利用の仕方が明確でなく、かなりの国（6か国）がこの条項自体を法制化していないほか、法制化した国も別途 EMI に準じた形で厳しい国内規制をかけている。こうした中でイギリスのみは極めて緩い国内規制を採用しており、例えば非適用条項対象のノンバンクは法貨への兌換義務を免れている。この結果イギリスでは非適用条項ノンバンクの設立が 33 社の多くを数えている。

### Ⅲ. アメリカの電子マネー規制

次にアメリカの電子マネー規制がどのようなになっているか、詳しく見てみよう。

#### 1. 連邦準備制度理事会（FRB）議長の規制反対論

EU 内で電子マネーの議論が活発になる中で、アメリカでは 1996 年 9 月、FRB 議長の Greenspan が電子マネーに関する講演を行った（「電子マネーと銀行業：政府の役割」<sup>9)</sup>、Electronic Money & Banking: The Role of Government)。これは国内全体の決済システムの運営に責任を有する FRB が、監督者として電子マネーをどう考えるべきかを述べたものである。Greenspan は電子マネーのような私的通貨の流通はアメリカにとっては初めての経験ではなく、例えば 1830～1863 年のフリーバンキング時代には民間が自由に銀行券を発行できたと指摘した。このフリーバンキングは貨幣制度の混乱をもたらしたものとして評判は悪いが、最近の歴史研究では、経営面の蹉跌は購入を義務付けた州政府債が時価ではなく額面で評価されたことに起因しており、むしろ銀行が民間活力を活かして様々なイノベーションを発揮したプラスの面も多い、と述べた。そして同氏は電子マネーのイノベーションを促したいのであれば、政府がむやみに規制を課してその発展を不当に妨げないことこそ重要である、と主張した。

##### ・ Greenspan の電子マネーに対する規制反対論（講演の最終パラグラフ）

金融システムは益々複雑化しており、細かい規制や規範は負担かつ非効率になっている。もし我々が金融イノベーションを育てたいと願うのであれば、それを妨げるような規制を課してしまわないよう注意する必要がある。私は最新のイノベーションである電子マネーを不当に阻害してしまわないことに、特別の関心を払っている。

こうした wait and see のスタンスは EU とは大きく異なるものである。前記のとおり ECB は早期の指針を示すことが将来の不確実性を低減し、金融イノベーションを促進するとの考えであったが、FRB は逆の立場をとった（欧州委員会は両者の中間に位置する考え）。もっとも、これには電子マネーの将来性をどう見るかということが大きく影響している。ECB は、中央銀行の根幹を揺さぶる可能性すらある、と見ているのに対し、FRB は同じ講演の最後で、電子マネーの将来的な影響は大したことにはならないだろう、と締めくくっている点は注目される。

- ・ Greenspan の電子マネーの将来性についての言及

結論的には、電子マネーはゆっくりとしたテンポで広がっていくのみで、我々の経済においては、私的通貨が歴史に果たしたよりはずっと小さな役割しか演じないであろう。

## 2、州政府レベルの規制

### (1) 資金運搬業法 (Money Transmitter Act) による規制

Greenspan が述べたように、アメリカではその後電子マネーの発行が自由放任状態に置かれたかという点を決してそうではない。各州政府が Money Transmitter Act の中でかなり厳しく規制しているからである。アメリカではかねてよりノンバンクが様々な形で資金決済に関わっている。これはアメリカの法制では、電子マネーの発行は預金ないし預金類似のものの受け入れとはみなされず、負債の取得とみなされているからである<sup>10)</sup>。この点は前記のとおり ECB が電子マネーの発行はプリペイドされる段階で経済効果としては預金の受け入れと同義である、としているのと対照的である。このことが規制監督面でも微妙な差異をもたらしていると言える。即ちアメリカにおいては FRB が全般的な決済システムの運営に責任を有するが、それは従来の決済の担い手である預金受け入れ機関を通じてである。従って Greenspan の反規制的な考え方もあえていえば銀行には浸透した考えとなるが、FRB のテリトリー外にあるノンバンクには及ばないことになる。

各州政府は、消費者保護やマネーロンダリング防止、テロ対策等の観点から、決済や資金移動に関わるノンバンクを Money Transmitter (資金運搬業者) として規制監督している。独自に立法している州は 44 州と大半に及んでいる。また、すでに 1990 年の段階で NPO 法人の手により、「模範資金運搬業法」<sup>11)</sup> (Model Money Transmitter Act) が制定されており、これを採用している州も 44 州のうち 10 州に及んでいる。

模範法では、資金運搬業者とは次のような業務を行うノンバンクと定義されている。即ち、①資金移動業 (例、通信網資金移動)、②支払手段の販売 (トラベラーズチェック、送金小切手、電子マネー等)、③小切手の買取り、④外貨の両替、である。この中で電子マネーは近年になって対象となったものである。電子マネーの取り扱い業者が発生した段階で、各州はこれを資金運搬業の範疇に入れるべきと定義を拡大解釈した。模範法は無論電子マネーについて 1 章を設け規制しており、これにあわせ最近、州政府は法改正に踏み切りつつある。州政府は資金運搬業者全体について、免許の取得、投資制限、消費者保護、計数等の報告、検査の受け入れ等について細かく規定している。その内容は重複するところもあるので次項で詳しく見ることにする。

- ・ Model Money transmitter Act における資金運搬業者の定義(Article 1)

資金運搬業者とは、支払手段を販売ないし発行し、あるいは運搬を目的にして貨幣または貨幣価値を受領する者であって、それが通信網、ファクシミリ、電子コミュニケーション装置等どのような仕組みを通じたものであるかを問わず、そうした業務に携わる者をいう。

- ・ Kentucky 州の最近の法改正（2006 年 4 月）<sup>12)</sup> による電子マネーの定義  
電子装置(money instrument)とは資金を移動ないし決済するためのカードやこれに類する有形物であり、価値貯蔵カードや価値貯蔵装置(stored value device)を含むものとする。ここで価値貯蔵装置等とは、情報を内部に貯蔵するマイクロチップや磁気ストライプ、その他の手段であって、事前に資金が貯蔵され、使用するつど減価していくものである。但しこれには発行者の商品やサービスのみにはしか使用できないものは除外する。

## （２） 統一貨幣サービス法（Uniform Money Service Act）の制定

電子マネー等最近の変化を更に盛り込んだものが、各州政府の「貨幣サービス法」(Money Service Act)である。この法は 2000 年に発表された「統一貨幣サービス法」をモデルにしているので、その制定の過程を簡単にみておこう。

アメリカ連邦議会は 1994 年に「資金洗浄根絶法」(Money Laundering Suppression Act)を制定したが、この中で各州に対し、ノンバンクの貨幣サービス業務(Money Service Business)を規制する法律を早急に制定するように促した。議会が要請した背景には、電子マネーが資金洗浄の格好の道具として悪用される恐れが多分にあったからである。それに先んじて議会は NPO 法人に対しモデル法を作成することを依頼し、公開コメントを経た上で 2001 年 4 月に完成をみたのが、「統一貨幣サービス法」<sup>13)</sup> である。この法は、貨幣サービス業を幅広く捉え、従事するノンバンクに対して適切な規制を加えようとするものである。ここでは電子マネーサービス業（一般の Money Transmitter として規制される）に焦点を合わせつつ、その主な内容をみていくこととする。

### イ、電子マネーの定義(SECTION 102)

EU における電子マネー(Electronic Money)は、アメリカでは「貯蔵された価値」(stored value)と表現される。これは「有形媒体または電子的な媒体に貯蔵され、知覚しうる形で書き変え可能な電子的記録であって、この記録によって明確に証明される貨幣的価値をいう」と定義される。ここで従来の貨幣とは異なる解釈がなされているのが「貨幣的価値」(monetary value)である。続く条文において、「貨幣的価値とは、交換手段(medium of exchange)であり、それが法貨に兌換されるかどうかを問わない」と定義している。また、この「交換手段は 2 人を超えるコミュニティにおいて、一般的に受領され、交換される支払手段で、発行者に受領されるものや特定の商品やサービスの購入のみにしか使えないもの、一部の地域に使用が限定されているものは含まない。」としている。

以上のように電子マネーは定義されているが、EU との比較において注目されるのは、第 1 に、電子マネーは何かの装置に物理的に貯蔵されたものに限らないとしている点である。アメリカにおいては、電子的記録であって、それにより貨幣的価値の存在が証明できれば電子マネーとなる、ということである。現にアメリカの電子マネーはそれがカードの形をとっていても、単なるアクセスカードであるに過ぎないケースが多い。実際の貨幣的価値は、銀行やサーバーのコンピュー

タ内に貯蔵され分別管理されており、カード使用者はそれにアクセスして支払決済を行う。第 2 に、EU では電子マネーに法貨兌換を義務付けているが、アメリカではその義務がないとしていることである。もっともイギリスでは、非適用条項対象のノンバンクでは兌換義務を免除しており、EU も様々なケースを有しているのかも知れない。

#### ロ、ノンバンクの参入条件(Requirements)

ノンバンクが貨幣サービス業や電子マネーサービス業に携わる場合は次のような要件を満足する必要がある。

- ① 免許の取得 (SECTION 201、205) ——州政府の Money Transmitter としての免許がなければ業務を行うことはできない。この免許は毎年更新され、更新手数料 (2 千ドル) を支払う必要がある。
- ② 資本金(SECTION 206)——最低資本金として 2 万 5 千ドルが必要である。Model Money Transmitter Act はこの額を 10 万ドルに設定しているが、本法の規制のほうが緩い。各州政府は州法においてこの額を実際に定めることになるが、総じて高めに規定しており、例えば Maryland 州では 15 万ドルの高さである。いずれにしても EU の規定する 1 百万ユーロよりも格段に低い額であると言える。
- ③ 自己資本の維持(SECTION 206)——資本金を含めた自己資本は 2 万 5 千ドルから 15 万ドルの間で州政府により決定された額を維持しなくてはならない。(EU は 1 百万ユーロの維持)
- ④ 投資制限(SECTION 701、702)——資金運用としては、純負債額以上の額を流動的かつ安全性の高い資産に投資しなければならない。(EU と同様)
- ⑤ 報告義務(SECTION 603)——州政府に対して年間 1 ~ 4 回の範囲で計数等の報告を行う義務がある。(EU は年間 2 回)
- ⑥ 考査の受け入れ(SECTION 603)——州政府は実地考査を行うことを法規定することができる。これまで規定している州は 12 州にのぼっている。(EU と同様)

#### ハ、州際業務の禁止

アメリカの法制度の原則から免許は各州毎に与えられることとなる。従って、他州で業務を行いたい場合、当該州の免許を改めて取得する必要がある。例えばインターネット決済で重要なプロバイダーの位置を占める PayPal 社は 33 州において免許を取得している。銀行業務においても過去には unit banking 制度のもとで州際業務は禁じられていたが、各州は相互乗り入れ (レシプロ) の形でこの制約を徐々に突き崩してきた経緯がある。統一貨幣サービス法も 2004 年の法改正において同様のレシプロ条項を設置したが、これまでのところ採用している州は存在しない。

#### (3) 連邦レベルの法規制

連邦レベルでは、電子マネーに関する直接的な規制は有していないが、消費者保護や資金洗浄

防止の観点から、電子マネーカード等に対する関心を強めている。その主なものは次のとおりである。

#### ① FRB の Regulation E に取り込む動き

「連邦電子資金移動法（1978 年）」は電子資金移動に関わる様々な消費者保護ルールを定めており、その具体的な運用は決済制度全般に責任を有する FRB に委ねられている。FRB は Regulation E の中で細部のルールを定めているが、これは銀行のみならずノンバンクも対象となっている。例えばカードを紛失した場合の消費者の負担は 50 ドルまでに限定するとのいわゆる「50 ドルルール」もそのひとつである。電子マネーカードが出現した 1996 年にこの Regulation E を改正し対象範囲に加えることが検討されたが、前記の Greenspan の講演にもあるように、電子マネーに関する規制は極力回避すべきとの FRB の考え方から、見送られた経緯がある。しかし最近になって Payroll card（給与電子マネーカード）のように、貯蔵金額が大きいものは対象にすべきではないかとの意見が強まっており、Regulation E の改正が検討されている。

#### ② 預金保険公社（FDIC）の保険対象範囲の拡大

FDIC は預金保険業務を行う公的機関で、わが国の預金保険機構はこの公社に範をとって設立された。アメリカでは一般的には電子マネーは預金ではなく負債と捉えられており、それ故に預金受け入れ機関ではないノンバンクが参入しうるかたちとなっている。しかしながら電子マネーのタイプによっては預金（みなし預金）に当たる可能性があるとの指摘が、2005 年 8 月に FDIC により行われている。即ち、FDIC は、カードホルダーの資金がプールされる場合は預金とはみなされないが、個々の顧客のサブアカウントを作成し、個別に管理できる場合は預金に当たるとの見方を述べている。これに対し、ノンバンクは預金保険料の徴収を回避したい意向もあって、個々人の資金は転々とするので資金の保有者を特定できない、と反論している。

#### ③ 金融犯罪取締りネットワーク（FinCEN）の電子マネー取締り強化方針

FinCEN（Financial Crimes Enforcement Network）は 1990 年に米国財務省の外局として設立された組織で、資金洗浄、テロリスト資金、金融犯罪を主な規制対象としている。銀行秘密法（Bank Secrecy Act）を駆使してこれらの問題に対処しており、特に 9・11 事件以降、ノンバンクの金融サービス業等に対しても厳しい措置を講じてきている。FinCEN は電子マネーがこれらの犯罪のツールとなることを強く警戒しており、最近になってノンバンクに対し、①業者は連邦財務省に登録すること、②エージェントのリストを提供すること、③疑わしい資金の動きがある場合は逐一報告すること、等を提案。これに対してノンバンクは個人のプライバシーを侵すものとして強く反対している。

#### (4) アメリカの電子マネーの発達状況

アメリカの電子マネーは、欧州や日本で見られるスタイルとはかなり異なっている。一般的に **stored value card** と呼ばれる電子マネーは、デバイス（電子財布）の中に貨幣情報を貯め込んでいるわけではない。全ての貨幣情報はマネー発行体であるサーバーのコンピュータシステムに貯蔵され、**stored value card** はこれにアクセスして資金移動を行う。つまり電子マネーへのアクセスカードの役割を持つのであって、様式も IC ではなく磁気ストライプのものが大半である。

消費者にとってはカードとしての効果は **debit card** とあまり変わらないということになる。つまり「匿名性を持った **debit card**」という意味合いである。アメリカはもともと小切手社会であったが、近年 **debit card** の普及が著しく、非現金決済のうちで 25%（取引件数ベース）を占めるに至っている（表2）。こうした環境の下では新たに **stored value card** を導入するインセンティブに乏しく、現にやや特殊な発達をしているように見える。

**Stored value card** の種類としては、単一商品購入やサービスしか受けられないクローズドカード（例、ギフトカード）が多いが、汎用カードとしてのオープンカードには、①**open gift card**、②**payroll card**、③**teen card**、④**reloadable card**（欧日型のカード）等があり、ウエイトとしては前2者が圧倒的である。これらは消費者が自ら決済手段を選択したというよりも、雇用主や友人からの給与支払や贈答のための利用の結果である。この背景には、アメリカにおいては **the unbanked** と呼ばれる預金口座を保有しない家計が極めて多く、FRBの推計<sup>14)</sup>では10百万世帯、7.5%に及んでいることが挙げられる。特にマイノリティでは24%が **unbanked** となっている。このため給与支払や贈答が電子マネーの形で行われる理由があり、むしろ政府は **payroll card** の積極利用を国民に呼びかけている。この点は **teen card** も同様で、預金口座を持ってない未成年たちに計画的に支出させるツールとなっている。こうした **gift card** や **payroll card** を発行するノンバンクが多数活躍している。更に際立っているのは電子マネーの最大の発行者は連邦政府であり、軍隊のキャンプの中で軍票として多数が発行・使用されているようである。

(表2) 主要国の決済手段（非現金の構成比、2005年）

	振込み	自動引落し	小切手	クレジット カード	デビット カード	電子マネー カード
アメリカ	6.2	8.2	37.2	23.4	25	n. a.
イギリス	21.5	19.5	13.9	13	30.2	n. a.
ドイツ	42.2	41.9	0.7	n. a.	14.9	0.2
フランス	17.1	17.8	27.8	37.2		0.1
日本	20.9	n. a.	2.3	76.7	0.2	n. a.

国際決済銀行「Red Book statistical update」2007年3月

取引件数ベース、%

#### IV. おわりに

ノンバンクの電子マネー規制については従来、欧州とアメリカは両極にあると見られてきた。しかし両者を比較してみると（表3）、規制の仕方はそれ程大差ないようにも思える。

EU では当初かなり厳しい規制案が中央銀行から提案されたが、欧州委員会はこれを緩和する方向で動いた。それは統合通貨ユーロの発足という特殊事情を抱え、電子マネーを梃子に統合化をよりスムーズに行う意図があったためである。結果としては両者が妥協する形となったが、中央銀行からみれば緩い規制に終わった印象がある一方、欧州委員会やノンバンクからみれば強い規制が前面に出ることとなった。2006年以前の電子マネーの低調さから言えば、その原因は確かに厳しい規制に起因するところが少なくない。こうした中で注目されるのは非適用条項の取り扱いを巡って各国に差異が見られることである。イギリスやチェコスロバキアではこの非適用条項をフルに活用し、中小ノンバンクには極めて緩い規制を適用した結果、イギリスでは33社、チェコでは24社のノンバンク発行企業の発生をみている。例えばイギリスでは、本来EU電子マネー規制の根幹である法貨兌換義務を中小業者には適用していない。こうしたケースは今後他国にも急速に広まっていく可能性がある。つまりEUの規制は一見厳しいものの、非適用条項を利用すればかなり緩い規制となってノンバンクの参入を促す可能性があるということである。

アメリカの規制も決して緩いとはいえない。アメリカの場合は、将来的な電子マネーの金融政策に及ぼす影響、といった金融論的な観点よりも、世界の中で最も資金洗浄やテロリスト資金、金融犯罪に悩んでいる国、というところに他国にはない特殊性がある。このため州政府は州法によりEU並みの規制をかけているのが実情である。特に、毎年免許を更新しなくてはならないことや、米国内他州での業務が行えないことなどは、外国にはない厳しい規制となっている。加え

(表3) EU, アメリカ、日本の電子マネーに関するノンバンクの規制比較

	EU	アメリカ	日本
基本的なモデル法	E-Money Directive (2000/46/EC)	Model Money Transmitter Act Uniform Money Services Act	なし
根拠法規	各国の電子マネー法	州政府の Money Transmitter Act や Money Services Act	前払式証券の規制等に関する法律
免許	政府の免許が必要	州政府の免許が必要、毎年更新	総理大臣（金融庁・財務局）への事前登録
最低資本金	1百万ユーロ	2,5万ドル～15万ドル	なし
自己資金保有	資本金に加えて発行額の2%以上	資本金を含め2,5～15万ドル	発行額の50%の供託
投資基準	純負債相当額を流動性がありリスクウ エイト20%以下の資産に投資	純負債相当額を流動性があり安全な 資産に投資	なし
業務範囲	電子マネー業務ならびにそれに関連す る業務に限る	なし	なし
法貨兌換	額面での兌換を無手数料で義務付け	なし	なし
立ち入り検査	可能	可能	可能
報告書・資料の提出	年2回	年1～4回	年2回
非適用のもの	小規模企業（1枚当たり150ユーロ以下で 発行総額が5百万ユーロ以下）や地域 限定のもの	なし	使用期間が6月以内のもの、 乗車券、入場券、社員食堂の 食券等
国際（州際）業務	免許を取得するとEU全ての国で業務可 能	認められず各州政府の免許取得が必 要、レシプロ方式は未採用	—

て最近連邦レベルでは、預金者保護や資金洗浄に対し規制強化する方向にあり、特に電子マネーがそのターゲットとなっていることは注目される。

わが国の電子マネーは旧態依然たる「前払式証票規正法（プリカ法）」を根拠法として規制されているが、ポイントやマイレージの取り込みや金利付加の動き等立法時には予想しなかった質的变化<sup>15)</sup>も次第に多くなっている。早晩プリカ法の改正や新法制定により対処を迫られることとなるだろうが、その場合は欧米の議論や経験を十分踏まえ、適切に立法していくことが肝要である。

#### 引用文献、注

- 1) 金融調査研究会、「電子マネーの経済と法制」、全国銀行協会連合会『金融』2006年4月号所収、P9
- 2) European Monetary Institute, “Report to the Council of the European Monetary Institute on Prepaid Card”, May 1994
- 3) European Commission, “Proposal for European Parliament and Council Directive on the taking up, the pursuit and the prudential supervision of the business of electronic money institutions”, July 1998
- 4) ECB, “Report on Electronic Money”, Aug.1998
- 5) ECB, “Issues arising from the emergence of electronic money”, ECB Monthly Bulletin Nov.2000, P55
- 6) European Commission, “Directive on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of the electronic money institutions”(Directive 2000/46/EC), Sept.2000
- 7) European Commission, “Evaluation of the E-money Directive”, Feb.2006
- 8) M. Krueger, “E-money regulation in the EU”, 『E-money and Payment System』 edited by R. Pringle, Nov.2002, P239-251
- 9) Federal Reserve Board, “Electronic Money & Banking: The Role of Government”, Remarks by Chairman Alan Greenspan at the US Treasury Conference on Electronic Money, Sept.19.1996
- 10) L. Mester, “The Changing Nature of the Payments System: Should New Players Mean New Rules?”, Philadelphia FRB Business Review, March/April 2000, P16
- 11) Money Transmitters Regulators Association (MTRA), “Model Money Transmitter Act”, May 1990
- 12) Government of Kentucky, “Kentucky Modernizes Money Transmission Statute”, April 2006
- 13) National Conference of Commissioners on Uniform State Law, “Uniform Money Services Act”, April 2001
- 14) S. Rhine, “Stored value cards as a method of electronic payment for unbanked consumers”, FRB NY Discussion paper, Aug. 2005
- 15) 片木進、「電子マネーの質的变化と今後の課題」、流通科学大学論集経済・経営情報編第16巻、2007年7月、PP55~73