

Title	電子的決済手段の公共政策的分析
Author(s)	岡田, 仁志
Citation	国際公共政策研究. 1998, 3(1), p. 187-205
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/3871
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

電子的決済手段の公共政策的分析

Public Policy Analysis of Electronic Money

岡田 仁志*

Hitoshi Okada*

Abstract

Electronic money is supposed to be a settlement system both in the real world and the cyber space in the near future. However, the necessity of regulating electronic money is not clarified yet. This paper defines electronic money as a way of settlement, not a electronic fund transfer system, and examines the necessity of legal regulation in Japan. The economic reasons of regulating electronic money are existence of natural monopoly, network externalities, asymmetrical information, and public goods theory. This paper concludes that restrictive regulation is not cost effective in cyber space, and only consumers can take measures to protect themselves, with the contribution from public policy studies.

キーワード：電子的決済手段、カルドア・ヒックス基準、費用効果分析、クリティカルマス、電子マネー法案

Keywords: electronic money, Kaldor-Hicks criterion, cost benefit analysis, critical mass, electronic money bill

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

1. 電子マネーの政策課題

電子マネーは、現実社会及びサイバー社会における決済手段として、現金や預金に代替して普及することが期待されている。ところが、電子マネーを発行しようとする日本の事業者は、法律的な問題に直面する。法的問題は、公法的な規制に違反するのではないかという点と、私法紛争が紛糾するのではないかという点に大別できる。公法的な規制の問題とは、電子マネーの発行が、紙幣類似証券取締法をはじめとする多数の法規に違反するのではないかというような、現行の規制法規に違反するおそれのことである。私法的な紛争のおそれとは、電子マネーの発行が、民法などの現行法規の規定するどの制度に該当するのかが明確でないため、実際に裁判が起こった際にいかなる判決が出されるのかを正確に予測することができないという問題である。

公法規制および私法紛争のいずれの面にも共通するのは、予測可能性が低いために行動が停滞することへの懸念である。例えば、大蔵省は「電子マネーおよび電子決済に関する懇談会」報告書を作成するなど、電子的決済手段の研究を積極的にすすめている。発行体を銀行に限らない立場を示すなど、バランスのとれた規制プランを提示している。しかし、報告書の段階では、事業者が安心して事業をスタートさせることはできない。紙幣類似証券取締法を廃止するか否か、前払い式証券としての監督を受け入れるか否か、などの論点を早期に決定することが何よりも重要である。

一方、私法的な側面についてみると、周到な約款を用意して当事者間の権利義務関係を明確にした取引をすることが現実的に妥当な方法であるものの、約款の規定そのものが裁判所によって否定される可能性が残るならば、事業者はやはり予測不可能な状況のもとで事業を開始しなければならない。明らかに強行規定に違反する契約条項がその効力を認められないのは当然である。しかし、信義誠実の原則や公序良俗の原則などの民法の基本原則に照らして事後的な判断がなされる対象は、できるだけ限定しなければならない。契約の明確な文言に双方が同意した上で取引に参加したにもかかわらず、事後的に信義誠実の原則に照らして約款の規定が無効であると解され、消費者が保護されたような場合の利益状況はどうであろうか。当該事案の消費者が保護されて利益を得るのに対して、当該企業を含む全ての事業者は事前予測の全くできない法制度のもとで巨額の設定投資を行うか、それとも予測のできない危険性を避ける最良の方法として、日本での事業開始を見送るかのいずれかを選択するしかない。全体として当該消費者が得る利益が全事業者に与える損失を上回るものでなければ、このシステムは効率的ではない。カルドア・ヒックス基準をあてはめると、事業者が予測可能性の高い法制度のもとで事業を遂行できる利益が、事業者に予測不可能な一般条項の適用

によって消費者が得る利益を上回るならば、常に予測可能な法制度の方が効率的な制度である¹⁾。

効率性を基準とした結論が国民感情に合わない場合には、約款の効力が否定される場面、消費者保護適正化法などの新規立法によって明確に規定することが必要である。立法によらず司法の判断に大幅に依存することは、たとえ司法の下した判断が国民の多数意思に合致していても、三権分立の原則に違反する。司法が立法を抑制する機能を果たすのは、憲法に違反する法令の効力を否定する違憲立法審査の場面に限るのが憲法の立場である。

本稿は、電子的決済手段の普及のためには現行法のどの規制を廃止または改正する必要があるのか、もしくは新しく規制を作成する必要があるのかを検討する。併せて、約款による運用が確実な予測のもとに行われるために必要な法的措置についても検討する。

2. 電子的決済手段の定義

2.1 決済手段と決済方法

大蔵省 [1997] は、電子マネー・電子決済の定義を論じるにあたり『決済手段の電子化』と『決済方法の電子化』とを区別する分類方法をとる。

『決済手段の電子化』とは、デジタル・データそれ自体に「価値」が認められ、デジタル・データの交換または増減によって電子的な決済が完了する仕組みのことを指す。『決済方法の電子化』とは、「価値」の移転を電子的な方法で指図することをいう。大蔵省 [1997] は、従来から利用されているATMを通じた振込やクレジットカードによる決済は『決済方法の電子化』に属し、最近のインターネットを通じた銀行振替やクレジット決済等の新たな決済サービスも同じく『決済方法の電子化』であるとする。これらの方法はいずれも既存の決済手段である現金通貨や預金通貨の支払い指図を行うものであり、決済手段そのものの提供を目指すものではない。

本稿では、『決済手段の電子化』を電子的決済手段、『決済方法の電子化』を電子的決済方法と呼称し、電子的決済手段に関する政策的課題に限定して検討する。

現在のところ、電子的決済手段といえる電子マネーは存在せず、電子的決済方法が存在するに過ぎない。もっとも、受け取った電子マネーを現金通貨や預金通貨に換金せずに、そのまま持つておく人が大多数を占めれば、もはや電子的決済方法ではない。

1) 足立 [1994] は、公共政策学の手法として、パレート改善およびカルドア・ヒックス基準を適用する可能性について示唆する。一般にパレート改善的な政策というのは殆ど存在しない。そこでカルドア・ヒックス基準が有望な手法として期待される。しかし、カルドア・ヒックス基準を厳密に適用するためには、前提として個人間の効用比較可能性が存在しなければならない。実際には、同じ現象から受け取る効用は個人によって差異が存在し、その比較は困難である。厳密な意味において効用を算定することを放棄し、金銭的にどれだけの利益を得るかを計測することが、限定的な代替策となりうる。

2.2 電子的決済手段の現状

電子的決済方法は、ある条件が整えば電子的決済手段に昇格する²⁾。このような近い将来の可能性を脱んで電子マネーを分類整理すると、図表1のようになる³⁾。

図表1 電子的決済手段と電子的決済方法

	将来的な可能性を含んだ分類	分類の詳細	最も代表的な例
電子的 決済手段	決済手段となりうるタイプ (価値の表示・移転・保存)	ICカード 利用型	モンデックス NTT電子現金
		ICカード 非利用型	Eキャッシュ CAFEプロジェクト
電子的 決済方法	決済サービスに止まるタイプ (価値に対する移転の指図)	預金通貨への 移転指図	オンラインバンキング クレジットカード
		現金通貨との 交換表章	交通プリペイドカード 電話プリペイドカード

3. 電子的決済手段の法政策

電子的決済手段の普及は、既存の金融システムに変革を求める。しかし、変革の内容と程度を事前に正確に予測することはできない。政府として事前にとるべき措置はあるのか、または事後的に解決できるのか。もしくは何らの特別な施策を要しないのであろうか。法律の立案を主たる手法として実施される政府の政策は、高度に革新的で発展途上にある技術に対していかなる立場をとるのが適切であるのかを一般的に考察しながら、電子的決済手段に対する法政策のあり方を検討する。

3.1 事後的な解決

法治国家では、法律に基づいて国民の権利義務関係が規律される。法律の形式的文言の読解によっては現実の事象への適用が不明な場合には、法律の専門家が法律を解釈することによって対応する。ここで法律の専門家とは、内閣法制局あるいは各法の所轄官庁を指し、紛

2) 電子的決済手段が成立するための条件については、渡辺・岡田 [1997] 参照。

3) 電子的決済手段と電子的決済方法の分類に関するより詳細な検討は、岡田 [1998a] で行った。電子マネーを機能別に分類することは極めて困難であり、ある意味で不正確な試みである。決済手段であるか決済方法であるか、決済方法から決済手段に昇格する可能性は高いか、といった視点から、個々の電子マネーの性格を直截に分析することの方が有益である。

争が発生して裁判に持ち込まれた後は裁判所の裁判官を指す。法律の文言が書かれた当時と現在および将来とでは社会の状況は大きく変化するのが常であり、法律を全面改正せずに新しい状況に対応する手段として事後的な法解釈は有効である。

しかし、電子的決済手段のような全く新しい技術が出現するとき、従来の法解釈の手法では対応できない問題が生じることが懸念される。電子的決済手段を発行しようとする民間企業は大規模な資本を投じてシステムを構築するのであり、事後的な法解釈の結果として民間企業による発行が禁止されていると解された場合には、莫大な投資損を被ることになる。刑事法に違反していると解釈された場合には、刑事罰を受けることになる。

そこで、技術革新の著しい時代にあっては、紛争発生後に裁判所が時間をかけて現行法を解釈するのではなく、事前に現行法の解釈指針を可及的に明確にすることが、従来にも増して重要になる。現行法の新技术に対する対応を明確にしようとする作業を通じて、法律の改正または廃止もしくは新たな法律の制定の必要性を早い段階で明らかにすることができる。抜本的な技術革新に対して伝統的な手法によって対応することの不都合はいかなる形で現れるのであろうか。以下では電子的決済手段を素材として具体的に伝統的な方法の限界を検討し、さらに新たな学問の手法を模索する。

3.2 政策分析による事前の法整備

政策決定をするためには、①リスク (risk) と②不確実性 (uncertainty) に対処しなければならない。リスクはいつ現実化するかわからないが、一定の確率で発生することが知られている。従って、マニュアルを作成することによって対応することが可能であり、保険をかけることによって損失を回避することができる。これに対して、不確実性とは、発生する確率を知ることができないような不確かさを指す。これに対してはマニュアルを作成しておくことは不可能であり、保険制度によって損失を回避することもできない。不確実性に対応するために、政策分析の専門家が必要となる。

政策分析は、①課題を抽出し、②目標を設定し、③代替案を検討し、④効果を予測し、⑤立案を評価し、⑥政策を決定するという過程をたどる⁴⁾。これらの作業を行う専門家として日本で最も機能しているのは行政官僚であり、官僚機構は日本で最大のシンクタンクとしての役割を果たしている。

しかし、日本国憲法においては主権者たる国民 (憲法前文) の代表者たる国会議員が国民の権利義務にかかわる意思決定を行うのが原則である (憲法41条)。行政は国会の決定した意思を実施する機関であり (憲法65条・73条)、行政が意思決定を行うことは日本国憲法の三権分立原則に違反するのではないが憲法理論のうえで問題となる。

政策分析の妥当性の面からも、行政官僚が意思決定を行うことは、次の3点において妥当

4) 政策分析の役割について、Jenkins-Smith [1990]などを参照。

性を欠く。第一に、行政官僚が意思決定を恣意的に行う危険性がある。第二に、国民の選好が歪められるおそれが生じる。第三に、官僚が大部の報告書を提出するのでは、民主主義が余計に機能しなくなるおそれがある。

第一の恣意的判断の危険性に対しては、政策アイデアの競争市場を創出することが有効である。行政官僚が提案する政策に対抗する政策を、民間のシンクタンクまたは公共政策学者が提案することによって、競争市場が実現する。これらの立案の中から最終的な選択するのは主権者たる国民である。政策分析の専門家ではない国民が選択権を握ることが危険性を含むことは否定できない。しかし、国民が議論したうえで民主的な手法によって選択するシステムは、官僚機構の恣意性を排する面において優れた安心材料となる。政策を提案する主体である官僚機構およびシンクタンクならびに公共政策学者の3者のなかで、公共政策学者は最も中立的な分析を行うことができる立場にある。

第二の選好の歪みに関しては、誰に対する効果を念頭に判断するのが重要である。全体利益のためとされる政策が特定利益のための政策に帰することを防ぐためには、説明を果たすこと（accountability）を義務づけることが有効である。

第三の官僚業務の手続き的完全性が民主主義に及ぼす影響については、2つの考え方として、①結果主義と、②手続主義とが対立する。①結果主義の立場は、結果が妥当でありさえすれば、結果を生み出すまでの過程は独裁政治であっても構わないという価値観に立つ。②手続主義の立場は、手続が適正でありさえすれば、結果として飢餓状態が生じても構わないという価値観に立つ。政策立案能力に優れた官僚が適切な政策を提供する限り、立案過程の透明性を問わないのが、①結果主義の立場からの帰結である。一方、政策立案の作業が遅延しても立案過程を透明化することの方が重要であるというのが、②手続主義の立場からの帰結である。

官僚機構に手続き的な完全性を要求するのが妥当か、または作業効率の向上を重視するのが妥当かという対立は、政策アイデアの競争市場を創出することによって解決できる。官僚機構が手続き的に完全性を保っていないくとも、比較対象となる政策が存在すれば、国民は官僚機構のアイデアに妥当性があるか否かを監視することができる。競争対象が存在することによって、官僚機構のアイデアは質的にも向上する。

3.3 合理的な法政策のあり方

3.3.1 規制の根拠

日本銀行・大蔵省・通商産業省・郵政省などの国内の規制主体は、電子的決済方法または電子的決済手段に関して、法律の改正または制定、あるいは約款の作成などを検討している。これらの規制に合理的な根拠は認められるであろうか。各主体がそれぞれ自己の利益に基い

て行動するとき、例えば消費者の利害関係と販売店の利害関係とが衝突するような場面が生じる。主体間の利害調整を市場の自律に任せるならば、主体間で紛争が発生した後に当事者同士の話し合いで解決するか、あるいは公的な紛争解決の場である裁判所において強制力のある判決を求めることになる。これらの自律的な紛争解決方法は、両当事者にとって紛争解決の時間と費用の浪費であるだけでなく、紛争処理の負担を避けようとして制度への参加を避けようとするおそれがある⁵⁾。当事者間の話し合いに委ねることは、複雑なシステムの内容を理解する手段を持たない消費者の立場を弱めることから問題である。このような観点から、事前に法律を制定することや、約款を作成しておくことの必要性の有無について、経済的根拠と非経済的根拠の両面から分析する⁶⁾。

3.3.2 経済的根拠

規制の経済的根拠として、①自然独占性 (natural monopoly)、②公共財 (public goods)、③外部性 (externalities)、④情報非対称 (asymmetric information)、などがある。自然独占性が電子的決済手段に認められるならば、公益事業規制の手法を適用して、参入規制などを実施する根拠となりうる。しかし、電子的決済手段の発行が自然独占性を根拠として規制の必要性を主張する規制主体は見受けられない。

電子的決済手段が公共財であるならば、ただ乗りを防ぐための規制が問題となりうる。しかし、事業として提供しようとする民間事業者の参入を規制すべき根拠とはなり得ない。

電子的決済手段の流通に外部性が認められるならば、資源配分の効率性を最大化する観点から、規制の要否が検討される。特に貨幣循環論の立場を前提とすると、貨幣として需要されたものがクリティカルマスを越えると、一気に独占的なシェアを占める可能性がある⁷⁾。この場合には、通貨秩序の維持に関わる事態が生じるおそれがあり、紙幣類似証券取締法の発効もありうる。従って、技術的外部性の存在を根拠とした規制の必要性については、今後更なる検討を要する。

電子的決済手段の供給事業者と、需要者側ことに消費者との間に情報非対称が存在するな

5) 法律の制定には取引費用を節減する効果がある。木下 [1997] は電子マネーの普及と法律の制定による取引費用の節減について考察し、①ネットワークの外部性によって模索と情報の費用が節減され、②セキュリティの確立によって交渉と意思決定の費用が節減され、③財務の健全性に関する発行体への信認によって監視と強制の費用が節減されると論じる。

6) 平井 [1995] は、法政策学における評価基準として、効率性基準と正義性基準を設定する。効率性基準は資源配分の効率性の概念に対応し、正義性基準は所得分配の公正の概念に対応する。平井 [1995] は、効率性基準による決定である目的手段モデルと、正義性基準による法的決定モデルを複合する。その前提として想定する社会関係は交換関係と配分関係であり、交換関係を法制度の文脈で定義した市場的決定と、配分関係を法制度の文脈で定義した権威的決定、および両者の中間に位置する手続的決定の3種類の意思決定類型を設定する。平井 [1995] の理論的枠組みを、通信ネットワークの活用に関する法的な問題にあてはめた論文として、田川 [1997] がある。

7) 小口の電子的決済手段に外部性が存在することを理論的に分析した研究として、岡本・田窪・小林・真田 [1997] がある。

らば、これを根拠とした規制の要否を検討すべきことになる。現に多くの規制主体が情報非対称を根拠として規制の必要性を主張している。電子的決済手段については技術的な構造において暗号を利用するなど、技術情報の面において絶対的な非対称性が存在している。従って、事故発生時の損失分担を決するにあたって、技術的に事故原因を証明する責任を消費者側に負わせることは合理性を欠く。では、発行体の財務状況を消費者側が知ることができないことは、発行体に参入規制をする合理的根拠たりうるであろうか。

第一に、消費者が自己責任において発行体を選択することができることを重視すると、参入規制は不要という結論に達する。第二に、電子的決済手段に関してはその強い外部性によって事実上の標準が成立し、独占的なシェアを占める発行体が発生する可能性があることを重視するならば、民間企業による電子的決済手段の発行を事前または事後に規制することになる。紙幣類似証券取締法はこのような事態に対処するようにも解釈できるが、既存の法律を解釈することによる対応が適切であるか否か検討を要する。

3.3.3 経済的根拠のあてはめ

日本銀行・大蔵省・通商産業省・郵政省などの国内の規制主体は、電子的決済手段の発行体に対して何らかの規制をする根拠として、消費者の保護や金融秩序の維持などをあげる。これらの目的は公益的根拠を有するものであるが、電子的決済手段の発行が現行法に抵触するか否か明確でないことが問題である。法的に不安定な状況は、民間の行動を抑制する要因として作用する。規制当局は、現行法の許容する限界を現段階で明確化できない場合には、取締法というコマンド・アンド・コントロール型の規制手法を、登録・免許制などの協調型の規制手法に切り替えることによって、民間の市場参入に際する不確実性を減少させることができる。

例えば大蔵省 [1997] は、多様な主体が参入しやすいように法的な枠組みを提供することが適当であるとする。そして、預金受入金融機関については従来通り銀行法等による免許制によって参入を規制し、それ以外の業種についても準銀行免許などの適格性を確保する措置が必要であると指摘する。電子的決済手段の発行が紙幣類似証券取締法などの現行法に違反するか否か不明確である現状に比べれば、民間による電子的決済手段の発行は容易となる。

発行体の適格性を確保する規制の根拠として、金融不安の予防よりも消費者の保護という側面が重視されると、協調型の規制と適合しやすい。協調型の規制では、コマンド・アンド・コントロール型の規制とは異なり、複数の規制主体による規制案の提示という状況もありうる。この中で合理的な規制として認められるためには、消費者が発行体を選ぶ際の調査費用の減少量と、電子的決済手段の破綻によって消費者が被る損失の額に破綻の確率を乗じた量との合計が、規制にともなう費用を超えていなければならない。

3.3.4 非経済的根拠

規制の非経済的根拠として、①分配の公正 (distributive justice)、②パターナリズム (paternalism)、③集団的価値 (social value)、の3つがあげられる。分配の公正という観点は、経済的な効用最大化を放棄することがあり、理論的な帰結として決することができない。何が公正であるかについての判断は、主権者たる国民に任せるほかない。複数の規制主体が発行体規制の程度および方法を提示し、規制根拠を説明する過程のなかから、国民は最適な規制を選択することができる。

パターナリズムの観点は、政策分析能力に優れた官僚が、政策立案能力のない国民一般に代わって立案を行うのが理想であるという前提に立つ。しかし、政策立案の主体は官僚が最適か国民が最適かという二者択一ではなく、複数の官僚組織が提案するアイデアから、官僚の十分な説明に基づいて国民が選択するというシステムが有効である。パターナリズムの観点から消費者を保護することの要否を、消費者自らが参加して決定することになる。

集団的価値とは、純粋に心情的な理由による規制をすることである。電子的決済手段を発行する主体を中央銀行に限定するのが国民感情に照らして妥当である、といった主張がこれにあたる。このような国民感情を政策立案に際して軽視することはできない。国民感情の体勢と一致しない政策を提案する規制主体は、国民感情を無視して立案するのではなく、説明を果たすこと (accountability) によって、説得を試みなければならない。

3.4 本稿の政策立案手法

電子的決済手段について、それぞれ公法上および私法上の問題を回避するためには、行政の介入や立法による事前規制が必要であるとして、行政機関を中心に規制を検討する動きがある。しかし、規制を導入することが社会的にプラスであるかマイナスであるかは、価値判断によっては明らかにされない。そこで、何らかの判断の手法を構築することが求められる。この問題に関してOgus [1994] は、規制政策の必要性をできる限り客観的に判断する手段として、規制の導入によって影響を受けるとされる主体すべてについて、いかなる積極的効果と消極的効果が生じるのかを分析する。ここで規制の導入とは、新たな法律の制定のみではなく、既存の法律の改正または廃止、もしくは、何ら法的規制を実施しないことの宣言にまで拡大することが可能であろう。Ogus [1994] の手法によれば、ある集団にとっては不利益な政策であっても、社会的な利益が上回るならば実施したほうが適切であるというように、価値判断に頼るよりは客観性の高い規制政策の立案が可能となる。本稿は、このような視点に基づき、効率性の観点からの分析を基調としつつ、公正の観点からの修正を加えた政策立案を試みる。

4. 電子的決済手段に関する法的問題

電子的決済手段の発行は信用創造をとまなうので、金融政策に影響を及ぼす⁸⁾。日本の法律においても、決済手段の発行を規制するルールが多数存在している。本章では電子的決済手段に特有の法的問題に限定しながら、紙幣類似証券取締法、通貨の単位及び貨幣の発行等に関する法律、日本銀行法などとの関係を検討する。

4.1 紙幣類似証券取締法

4.1.1 事後的な対応の可能性と限界

電子的決済手段を民間が発行することは、紙幣類似証券取締法に抵触するおそれがある。紙幣類似証券取締法第1条第1項は、「一様ノ形式ヲ具ヘ箇々ノ取引ニ基カスシテ金額ヲ定メ多数ニ発行シタル証券ニシテ紙幣類似ノ作用ヲ為スモノト認ムルトキハ主務大臣ニ於テ其ノ発行及流通ヲ禁止スルコトヲ得」と規定しており、民間が紙幣類似の証券を発行すること及び流通させることを、大蔵大臣は禁止することができる。ここでいう「紙幣類似ノ作用ヲ為ス」証券の定義は条文の文言からは明らかでなく、解釈が必要な論点である⁹⁾。

電子的決済手段が紙幣類似証券取締法に該当するかという論点を形式的に解釈すると、デジタルデータは「証券」ではないと認められるので該当しないという結論になる。現に大蔵省 [1997] は「原則として電子マネーが同法の適用対象となることはない」と解釈を示す。形式的な解釈を重視すると、法律適用の予測可能性が高まり、自由な経済活動が保証される。他方、社会状況の変化に解釈によって対応できる範囲が狭くなるため、立法趣旨が実現できない場面が増大する。形式的な解釈と実質的な解釈のどちらを重視することが適切かは争いがある¹⁰⁾。本論点で問題としている紙幣類似証券取締法は罰則を伴う法令であるから、少なくとも罰則規定の適用にあたって類推解釈を行うことは罪刑法定主義に反する。

しかし、電子的決済手段がICカードに格納されるような形態になると、形式的にも「証

8) 十川 [1997] は、電子マネーと貨幣供給について検討し、①預金を裏付けに発行される電子的決済方法が預金を代替する場合は、貨幣乗数は現在と変わらず、②預金を裏付けに発行される電子的決済方法が現金を代替する場合は、貨幣乗数は現在よりも増大すると分析する。ここで、預金を裏付けとせずに発行される電子的決済手段については、信用創造が無限に可能であるものの、実際には電子的決済手段の需要には制限があるため貨幣乗数はある大ききにとどまり、検討する必要がないと論じている。

9) カード型電子マネーが紙幣類似証券取締法に抵触するかを論じた解釈論として田淵 [1996] がある。同論文は、単一のカードが家計の消費生活の相当部分をカバーしうるまでの汎用性の程度に至る可能性を有しており、「何にでも」「どこでも」の観点から抵触する可能性が高いと分析する。同論文は抵触を避ける手段として、暗証番号等による本人確認を要求することにより、「誰でも」の要件に該当しないようにする方法を例示する。

10) アメリカ連邦最高裁の Scalia 判事は、裁判官による解釈を限定する立場をとる。"By writing simply, clearly, directly, and forcefully he makes a moral and political point about judging, about the law, and about the kind of institution the Supreme Court should be." See, Fried [1993].

券」に近いと認められる。すなわち、現行の日本銀行券と同様の外観をそなえた厚さ0.25mmの非接触ICカードが、電子的決済手段として現在の日本銀行券と全く同様の流通状態に達した時が問題である。外形的にみて日本銀行券と同様であり、機能的にみても現在のいかなる有価証券類よりも日本銀行券と同様に流通する電子的決済手段の出現が技術的に可能な段階にきている。このような「証券」に該当する余地の残る電子的決済手段が紙幣類似証券取締法の適用対象となるか否かは、現在のところ明確ではない。そこで、立法趣旨に遡った実質的な解釈によって紙幣類似証券取締法の適用対象か否かを検討してみる。

紙幣類似証券取締法を解釈するにあたって、①通貨高権の維持を重視するアプローチと、②商取引の安定性維持を重視するアプローチとが存在すると仮定し、各々から導かれる結論を比較衡量して妥当な結論を模索してみる。①の通貨高権を重視する立場は、紙幣類似証券取締法に関する論点を解釈するにあたって、実質的にみて国家の通貨高権を脅かす程度が高い行為を同法の違反行為に該当させる結論に帰結しやすく、形式的にみて紙幣類似証券取締法に違反するように読める行為であっても、通貨高権を脅かす危険性が低ければ、同法の違反行為に該当させない結論に帰結しやすい。②の商取引の安定性維持を重視する立場は、紙幣類似証券取締法に関する論点を解釈するにあたって、商取引における決済機能に混乱を来す危険性が高い行為を同法の違反行為に該当させる結論に帰結しやすく、文言上は条文に抵触するように読めても商取引に与える影響が低ければ、同法の違反行為に該当させない結論に帰結しやすい。これら2つの立場の比較衡量を通じて学説による議論が成熟しているところに判例が示されると、判例がどちらを重視しているかを判断することができ、以後の類似事案については予測可能性が高まる。

しかし、以下の四点において問題が生じる。第一に、基本理念を通貨高権の維持におくか商取引の安定性維持におくかは、決して自明ではないが故に立場の対立が生じるのである。基本理念において対立する論者が個々の論点における解釈の妥当性を議論しても、優劣を決することはできない。基本理念そのものを争おうとする場合には、基本理念に優劣をつける方法を発見することが困難であるという問題に直面する。

第二に、基本理念を同じくする論者であっても、電子的決済手段という革新的な技術が及ぼす影響を見極めることは難しい。通貨高権を重視する論者は通貨高権への影響を見極めるまでは結論を出すことを控えることになり、商取引の安定性を重視する論者は商取引に混乱を来すか否かを見極めるまでは結論を出すことを控えることになる。

第三に、電子的決済手段のような影響力の大きい新技術が開発されたことによって、基本理念そのものが変更を余儀なくされる可能性がある。例えば、商取引に混乱を来さない限りは自由放任とする立場をとっていた論者であっても、立法当初は予期しなかったほど国家の通貨高権を民間企業が脅かすことが技術的に可能になったことを受けて、通貨高権の維持に

最大限の配慮をする必要性に迫られることがありうる。もしくは、国家の通貨高権を維持することを重視していた論者が、電子的決済手段という新しい技術の発生を受けて、立法当初は予期しなかった民間企業による通貨の自由発行が可能になったとして、もはや国家の通貨高権を強力な規制によって維持する必要性が失われたと判断することもありうる。このように基本理念そのものが変質を余儀なくされるに至った場合には、ある基本理念を前提として論証されてきた各論点への帰結が、全体として見直しの必要性に迫られることになる。

第四に、電子的決済手段のような経済分野に関する事象を規律する法律にあっては、基本理念として通貨高権を重視すべきか商取引の安定性を維持すべきかという議論をすることよりも、当該論点における妥当性を重視した方が合理的な結論を導くことがある。例えば、電子的決済手段が「紙幣類似証券」に該当するか否かという個別の論点を解釈するにあたって、紙幣類似証券取締法の基本理念が何であるから該当する、または該当しないと判断することよりも、取り締まった方が適切か放任した方が適切かを基準とした方が合理的であるような場合である。この場合には、体系性および演繹性という解釈法学の枠組みをある程度放棄することになるため、代替する手法として経済学理論などを適用することが必要になる。

本論点に関して大蔵省は、「どこでも、いつでも、だれにでも使われており、家計の大半を占めるようになった」ときに同条項にいうところの「紙幣類似ノ作用ヲ為ス」証券に該当するという解釈を示している。大蔵省の見解は、単なる決済方法の域を越えて決済手段そのものと認められるに至った時点で、紙幣類似証券と認定し大臣の権限を発動するという内容として理解できる。

電子的決済方法であるか電子的決済手段であるかを分析することによって、紙幣類似証券取締法の適用の有無を適用することは不可能ではない。しかし、電子的決済方法の域を越えて電子的決済手段に達したといえるか否かを判断する基準は、およそ自明ではない。また、紙幣類似証券取締法の基本理念として、①通貨高権の維持を重視するのか、②商取引の安定性維持を重視するのか、または、これらとは別の目的を重視するのかが明らかではない。従って、紙幣類似証券取締法の適用を受けるかどうかを判断するための指針が十分に提供されていない。この状況において紙幣類似証券取締法の適用を受けるかどうかの予測を発行体に強いることは、発行体に過大な負担を課すことになる。そこで、紙幣類似証券取締法に合理的な存在意義があるか否かについて、さらに詳細に検討する。

4.1.2 通貨価値の維持

紙幣類似証券取締法の存在理由として通貨価値の維持があげられる。通貨価値を維持するために、決済手段の発行を中央銀行が独占するのが現在の通例である。これに対して、決済手段の価値を安定させるためには、私的な通貨（決済手段）の自由発行を認めることが有効

であるという主張がある。貨幣自由化に根拠が認められるならば、日本銀行は電子的決済手段に関して紙幣類似証券取締法を維持して強制的に価値の安定を図る必要はないという結論になる。私的な通貨（決済手段）の自由発行が決済手段の価値を不安定にさせるのであれば、電子的決済手段による決済手段の価値下落を防ぐため、紙幣類似証券取締法を厳格に適用することが必要となる。

4.1.3 電子的決済手段の自然独占性

サイバービジネスに関連する事業は、費用の劣加法性（subadditivity）が強く認められることが多い。この場合には、供給サイドの特性による自然独占性が成立する。また、ネットワーク外部性を有するネットワーク型産業においては、普及率がクリティカルマスを上回ると、独占的な均衡点に達する。この場合には、需要サイドの特性による自然独占性が成立する。電子的決済手段は、供給サイドの特性または需要サイドの特性によって、自然独占性が成立する可能性がある¹¹⁾。

仮に電子的決済手段に自然独占性が認められる場合、紙幣類似証券取締法によって発行を禁止する根拠となるであろうか。紙幣類似証券取締法は電子的決済手段の発行を禁止する規制である。しかし、自然独占性のある事業を規制する手法としては、公益事業規制に使われている免許制などの参入規制の手法がある。これらの、より制限的でない代替的な手段をとらずに、紙幣類似証券取締法という制限的な方法をとることは、憲法の保障する経済活動の自由を不当に制限する立法となるおそれがある。

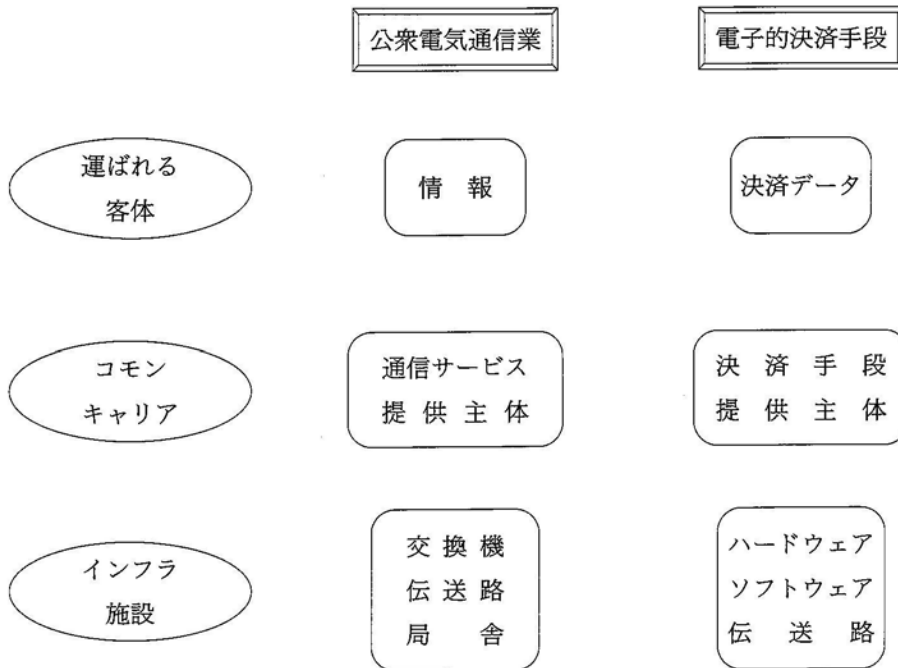
アメリカの伝統的な議論は、公益事業の定義にあたってPUS(Public Utility Status)を標識とする。PUSの要素は、巨大で移転不可能な sunk cost が多く、かつ設備とサービスを一体として提供するしかない、という点に凝縮される。しかし、情報ネットワークを分析する際には、PUSを標識とすることは有益ではない。そこで、①インフラ・②キャリア機能・③客体の3分法が提案される。例えば、公衆電気通信業においては、①インフラストラクチャーとなる施設は交換機・伝送路・局舎などであり、②これら施設を用いて通信サービスの提供主体となるというコモンキャリア的機能を営み、③運ばれる客体は情報である。

これを電子的決済手段の供給にあてはめるとどうなるか。①インフラストラクチャーとなる施設は発行体のホストコンピューターを頂点とするコンピューター施設および電子的決済手段の発行を技術的に可能とする暗号などのソフトウェアである。②これら施設を用いて電子的決済手段の発行・移転・受入などのコモンキャリア的機能を営む。③そこで運ばれる客体はデジタルデータ化された決済手段である。

11) 以下の議論は、林（紘）[1994] pp.106-149を電子的決済手段の供給にあてはめたものである。同論文は、従来は公益産業として論じられてきた産業をネットワーク産業としてとらえ直すための立論の方法を示唆する。

そして、電子的決済手段の供給は、①ソフトウェアを含めたインフラストラクチャーに関してはオリジネーター以外による提供は困難であるものの、②キャリア機能はプロトコルが公開されている限りにおいて他社による提供が可能であり、③運ばれる客体は供給者の自己情報ではなく利用者の情報である。この分析によると、電子的決済手段の供給は①インフラ・②キャリア機能・③客体が分離しうる性格を有していることがわかる。

電子的決済手段を発行する事業者の構造を、公衆電気通信業を営む事業者の構造と比較しながら、①インフラ・②キャリア機能・③客体の3分法によって把握すると、図表2のようになる。



図表2 事業者の構造比較¹²⁾

公益事業を規制する供給サイドの特質として規模の経済性の存在や自然独占性の存在があげられるのに対し、需要サイドの特質として需要の相互依存性があげられる。完全情報下の合理的な個人は、あるタイプのネットワークに加入するか否かの意思決定をする際に、費用と便益の比較を行い、「費用>便益」ならば加入を見送り、「費用≤便益」ならば加入を決定する。しかし、あるタイプの電子的決済手段のネットワークに加入することによる便益は、ほとんど常に算定不可能である。なぜなら、当該電子的決済手段のネットワークに加入する

12) 林(紘) [1994] を基に作成。

ことによる便益は、自己の取引先や知人ならびに頻繁に利用する小売店などが同じネットワークに加入するかどうかにかかわらず依存しており、自己と関係しうる全員について正確に見通しを立てることは互いに不可能だからである。

需要の相互依存性が存在する状況は、さらに、①需要密度が一様な場合と、②特に需要密度が高い集団が内在する場合とに分けることができる。①をuniform calling patternと呼び、②をnon-uniform calling patternと呼ぶ。電子的決済手段がuniform calling patternであるか、non-uniform calling patternであるか明らかではない。各国の中央銀行、政府組織、または銀行などの既存金融機関がネットワークに参加するかどうかが決定的に影響を与えるかもしれない。その場合でも、消費者一般の多数が選んだネットワークが高度に普及すると、中央銀行などの大口需要者が、消費者の選択に追随した方がネットワークから得られるベネフィットが大きくなる事態も考えられる。

uniform calling patternに限定して需要の相互依存性を説明した論文として、林（敏）[1992]がある。同論文は複数の期待均衡点が存在することを証明した。すなわち、普及率が0%であるような均衡点Aと、不安定な均衡点Bと、安定的な均衡点Cの3点である。B点における普及率よりも高い普及率から出発すると、より多くの個人についてネットワーク利用によるメリットがコストを上回るため、加入者数が増加する。一方、A点やC点は安定的な均衡点である。このため、均衡点Bはネットワークの広範囲への普及にとって越えなければならない分水嶺となる。均衡点Bは以前からCM（critical mass）として経験的に指摘されてきた点である。

不安定な均衡点Bの存在は、需要の相互依存性のみならず、ネットワーク外部性の存在を暗示する。ネットワーク外部性とは、ある消費者にとっての効用が、他に多くの消費者がいるほど高まる現象を指す。ネットワークの量的拡大は、ネットワーク外部性を内部化するプロセスであり、需要における規模の経済性とも呼ばれる。ネットワーク産業のうち少なくとも運輸・通信のネットワークに共通の現象であるとみられるネットワークの量的拡大は、電子的決済手段の普及に関しても観測できるであろうか。例えば、電子的決済手段の発行を市場に任せると、発行体となる民間機関は採算性の高い都市部のみで電子的決済手段を発行して、地方への営業拡大を怠るので、効率性を基準とした市場放任は公正の観点から否定されなければならないとの主張がありうる。この主張は、電子的決済手段のネットワークが量的拡大の性質を持っているならば否定される。なぜなら、電子的決済手段のネットワークが外部性を内部化するプロセスが機能すれば、不採算とみられる地域に対しても企業の利潤追及原則によって自動的に営業範囲が拡大するからである。ネットワークの量的拡大が顕著に観測された最近の事例として、一部の宅配便事業者の営業地域が離島を含む全国に拡大したことがあげられる。

4.2 通貨の単位及び貨幣の発行等に関する法律

通貨の単位及び貨幣の発行等に関する法律第2条第3項は「通貨とは、貨幣及び日本銀行法第29条第1項の規定により日本銀行が発行する銀行券をいう」と定義する。そして、通貨の単位及び貨幣の発行等に関する法律第4条第1項は、「貨幣の製造及び発行の権能は、政府に属する」と規定する。これらの規定により、貨幣の発行権は政府が独占的に保有し、銀行券の発行は日本銀行が独占的に保有することになる。電子的決済手段が通貨の単位及び貨幣の発行等に関する法律第2条第3項の「通貨または貨幣」に該当するのであれば、民間による電子的決済手段の発行は同法に違反する。通貨の単位及び貨幣の発行等に関する法律の立法事実については、紙幣類似証券取締法について検討した事由がそのままあてはまる。

4.3 日本銀行法

日本銀行は、決済手段である現金通貨および預金通貨の価値を維持することを最大の役割とする。日本銀行が電子的決済手段に対する統制をすべきか否かを検討するに際しては、日本銀行による通貨発行益の独占を維持するといった個別の利益によるのではなく、決済手段の価値を安定させるという公共の利益を基準としなければならない。

各国の中央銀行が決済手段の発行を独占するのが現在の通例であるのに対し、私的な通貨（決済手段）の自由発行を認めることが最適な政策であるという主張がある¹³⁾。近時の研究によると、銀行規制が緩やかであるという意味でのフリーバンキング政策をとることが銀行破綻を招きやすいという傾向は認められていない¹⁴⁾。しかし、決済手段の自由発行を認めるという意味でのフリーバンキング政策をとった時に決済手段の価値が維持されるかは明らかでない。貨幣自由化に合理的根拠が認められるならば、日本銀行は電子的決済手段に関して新たな法律を制定して価値の安定を図る必要はない。私的な通貨（決済手段）の自由発行が決済手段の価値を不安定にさせるのであれば、電子的決済手段による決済手段の価値下落を防ぐため、日本銀行が適切な金融政策を実施できるように、関連する法律を改正することが必要となる。

電子的決済手段の発行体になりうる主体は、中央銀行・民間金融機関・非金融機関の三つに分類することができる。このうち、中央銀行すなわち日本では日本銀行のみならず発行体となると、これまで日本銀行券を発行してきた信頼を基礎として、電子的決済手段を発行することが早い時期に実現する可能性がある。日本銀行金融研究所がNTT情報通信研究所と

13) 効率性の観点から貨幣発行自由化を唱える論議としてHayek [1978]、公正の観点から消費者保護の必要性を唱える論議として齋藤 [1997] をそれぞれ参照。

14) Kam [1996] の実証的な研究によると、「銀行に対する規制が緩やかな国ほど、銀行破綻が発生しやすい」という仮説は棄却されている。

共同で開発した電子マネー¹⁵⁾は、現時点では「その発行のために第一の利用者が金融機関に預金を有していること」を前提として設計されており、預金通貨を決済手段として利用する電子的決済方法である。将来的に決済手段としての預金通貨を必要としない電子的決済手段を発行しようとするとき、民間金融機関あるいは民間の非金融機関よりも信頼の面で有利な立場にある。日本銀行が電子的決済手段を独占的に発行すると、通貨発行にともなう利益 (seigniorage gain) の独占は維持される。

5. 政策研究の課題

本稿は、電子的決済手段の普及のために、いかなる法的規制が必要であるかを検討した。法的規制の効果を予測することは、現状の不安定な普及段階においては困難であり、規制当局は限定的な情報の下で政策を選択しなければならない。

1998年6月に開催された OECD/OSIPP (Osaka University) Workshop, “The Internet: Convergence and Self-Governance” において、アメリカの司法省はインターネットを自己統治に委ねる方針を確認し、EU 関係者も大筋で合意した。その直後に発表された大蔵省 [1998] は、電子マネー法 (仮称) を制定する方針を明らかにし、電子マネーの発行体に参入規制を課し、発行見合資金の供託または預託を義務づける厳格な内容を提言している。大蔵省 [1998] が電子マネーとして想定するのは、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する方式であり、電子的決済方法に分類されるから、本稿とは直接の関連を持たない。しかし、電子的決済手段としての普及を目指す欧米の電子マネー事業者は、日本で電子マネー法の規制に服することになるため、電子マネー法の制定は国際的な政策課題である。

大蔵省 [1998] は、電子マネー法制定の根拠として、①決済システムの運営責任を明確化し、②発行見合資金を保全し、③決済インフラとしての安定性を目指すことをあげている。いずれも合理的な理由であるが、規制遵守費用や機会費用との比較衡量においても立法事実があるといえるかは、今後さらに検討を要する。仮に日本の現状において電子マネー法の制定が妥当であっても、国際的な協調関係のなかでアメリカやEUが異議を唱えるならば、厳

15) NTT情報通信研究所と日本銀行金融研究所が共同で開発したNTT日銀方式の電子マネーは、①インターネット上でも実店舗でも利用できること、②安全性を確保すること、③現金のメリットを継承すること、④現金に比べた優位性を実現すること、という4つの要件を満たすことを目標として開発された。当面の実験段階では、①実際に利用可能な加盟店が少ないこと、②ICカードの耐タンパー性が未知数であること、③現金通貨や預金通貨などの決済手段を引当とした電子的決済方法であること、④インターネット上で利用できるという現金通貨にはなかった機能が確実に実現できるとの信頼性が得られていないこと、という各点において未完成である。従って、現段階では電子的決済方法にとどまっているものの、開発目標とされた4点が解決すると、電子的決済手段に極めて近づく。NTT電子日銀方式については、川原・畠中 [1997]、森島・阿部・藤岡・郷原 [1997] が詳しい。日本銀行金融研究所が理想的な電子マネーに必要と考える条件については、中山・森島・阿部・藤崎 [1997] に述べられている。

格な規制の実効性は担保されない。

アメリカ・EU・日本の三者間で政策方針が異なる状況下では、厳格な規制を嫌う事業者は、より緩やかな地域に逃避する。一方、消費者側にはある程度選択の余地があり、司法制度の担保を求めなければ、自己の責任負担において他地域の電子マネーを選択することが許される。このように、アメリカ・EU・日本の三者が単一の政策に収斂するのではなく、複数の政策を提示するならば、事業者と消費者が最適な政策を選択することになる¹⁶⁾。

日本としては、他の地域の政策を視野に入れて、最適な政策の立案を考えていかなければならず、ここに国際公共政策の課題が存在する。電子的決済手段はまさに発展途上にあり、その普及を阻害することなく、しかも公正さを充足する政策を立案することは容易でない。しかしこの作業は、法律学と経済学における豊富な研究成果を高次元で結晶させることによって実現できる。その過程において、政策分析の専門家として公共政策学者が貢献できる場面は、今後ますます拡大する。技術革新の時代に対応しうる、より高度な政策立案手法を完成させることは、今後の研究課題とする。

参考文献

- 足立幸男 [1994], 『公共政策学入門』(有斐閣)。
- 大蔵省 [1997], 「電子マネー及び電子決済に関する懇談会報告書」『金融』1997年6月号(全国銀行協会連合会), pp.34-52。
- 大蔵省 [1998], 『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』(大蔵省)。
- 岡田仁志 [1998a], 「高度情報通信社会における電子決済の法政策学的分析—決済手段の電子化と決済方法の電子化—」『テレコム社会科学学生賞入賞論文集』(電気通信普及財団), pp.139-162。
- 岡田仁志 [1998b], 「サイバースペースに法的規制は必要か—規範的アプローチからの転換—」『1998年度研究大会自由論題報告』(日本公共政策学会)。
- 岡田仁志・真田英彦 [1998], 「個人データ保護の立法政策」『電子情報通信学会技術研究報告FACE 98-5』。
- 岡本隆・田窪美葉・小林敏男・真田英彦 [1997], 「電子マネーの戦略形態とネットワーク外部性」『電子情報通信学会技術研究報告 OFS97-11』。
- 川原洋人・畠中優行 [1997], 「NTT電子マネー：電子貨幣型に分割・譲渡の機能を付与」日経デジタルマネーシステム編『デジタルマネーのすべて』(日経BP社), pp.118-136。
- 木下信行 [1997], 「電子マネーと取引費用および法律」『法学セミナー』513号(日本評論社), pp.

16) アメリカ・EU・日本の三者間で政策が異なる個人データ保護の問題に関して、岡田・真田 [1998] では、消費者に複数の政策を提示する政策形成手法について論じた。さらに、岡田 [1998b] では、複数の政策から最適な政策を選択できるように、消費者を支援して民主制の過程を補完することが公共政策学の役割であることを論じた。

69-72.

- 齋藤雅弘 [1997], 「電子商取引とその規制」 藤原宏高編『サイバースペースと法規制』(日本経済新聞社), pp.203-284.
- 田川義博 [1997], 「通信ネットワークの活用と情報」『岩波講座現代の法 (10) 情報と法』(岩波書店), pp.131-160.
- 田淵智久 [1996], 「カード型「電子マネー」に関する現行金融法上の問題点」『金融取引最先端』(商事法務研究会), pp. 3-14.
- 十川奈美子 [1997], 「電子マネーが及ぼす社会生活への影響」『テレコム社会科学学生賞入賞論文集』No.6 (電気通信普及財団), pp.385-414.
- 中山靖司・森島秀美・阿部正幸・藤崎英一郎 [1997], 「電子マネーの実現方式について —安全性、利便性に配慮した新しい電子マネー実現方式の提案—」『IMES』Discussion Paper No.97-J-5 (日本銀行金融研究所).
- 林紘一郎 [1994], 「ネットワーク産業の競争と規制」林敏彦編『講座・公的規制と産業3, 電気通信』(NTT 出版), pp.106-149.
- 林敏彦 [1992], 「ネットワーク経済の構造」林敏彦・松浦克巳編『テレコムコミュニケーションの経済学』(東洋経済新報社), pp.123-143.
- 平井宜雄 [1997], 『法政策学』(有斐閣).
- 森島秀美・阿部正幸・藤岡淳・堀孝光 [1997], 「電子現金方式」『NTT R&D』No.2, Vol.46, pp. 125-132.
- 渡辺良夫・岡田仁志 [1997], 「電子貨幣の非定量的分析: 決済手段としての電子貨幣」『瀬戸内短期大学紀要』第27号.
- Fried, C. [1993], 'Manners Makyth Man: The Prose Style of Justice Scalia', *Havard Journal of Law & Public Policy*, vol.16,no.2, pp.529-536, Havard Society for Law & Public Policy, Inc., Cambridge.
- Hayek, F. A. [1978], *Denationalisaiton of Money*, Blackwell, Oxford.
- Jenkins-Smith, H. C. [1990], *Democratic Politics and Policy Analysis*, Brooks/Cole.
- Kam, H. C. [1996], Is Free Banking More Prone to Bank Failures than Regulated Banking?, *the Cato Journal*, vol.16, no.1, the Cato Institute, Washington, D. C..
- Ogus, A. I. [1994], *Regulation: Legal form and economic theory*, Clarendon Press, Oxford.