

通貨主権を奪われず、競争に勝つための CBDDCの議論を進めよ

日銀が口座型CBDDCのみ対応すれば 通貨間競争に敗れるリスク

2020年10月に中央銀行デジタル通貨(CBDDC)の発行に踏み切ったカンボジアが、米当局の許可なく米ドルCBDDCを提供したことが注目される。将来の仕様変更次第では米ドルCBDDCが米国の通貨主権を脅かしかねないためだ。その懸念は日本が検討を進めるCBDDCにも当てはまる。そのため、他国で日本円のCBDDCが提供される場合には異議申し立てを行う旨をあらかじめ国際的に公言し、一定の規範をG20内で合意しておくことが望ましい。また、通貨間競争の観点からは、日本のCBDDCはトークン型も排除することなく検討されるべきだろう。



早稲田大学
教授 久保田 隆

外貨CBDDC発行で 脅かされる通貨主権

国家は、法定通貨の鑄造権や発行権の独占に関して国内法で規定する(日本銀行法46条、紙幣類似主権取締法など)。これは、通貨主権として、国際法上も主権平等や内政不干涉の原則

(国連憲章2条1項、7項)により他国から尊重されることが保証されている。自国通貨に関する金融政策や課税等は当該国の国内管轄に属し、当該国家は自由に通貨を規定し、外貨受け入れ等を制限できる(注1)。

この通貨主権がCBDDCでも脚光を浴びている。2020年

秋の主要中央銀行報告書(注2)は、「デジタル版のドル化(Digital dollarization)＝デジタル化されることで、米ドルが他国でさらに通用すること」に伴って「自国通貨が勢いを失い、米ドルに通貨主権を奪われるリスクを指摘している。

本稿では、日本のIT企業ソ

ラミツの技術提供を受け、20年秋にいち早く「バコン」というCBDDCの本格運用を開始したカンボジアが、現地通貨リエルに加え、米当局の許可なしに米ドル決済を提供する点に注目する。相手当局の許可なしに一方的に外貨CBDDCを発行する際の法的分析が論点になるが、そ

れについてはグルーソン弁護士
の先行研究(注3)を参照する。

カンボジアでは銀行口座保有
率が低い(22%)一方、スマー
トフォン普及率が高い(150
%)ため、金融包摂等を目的に
20年10月にトークン型CBDC
のバコンの正式運用を開始した
(利用割合は現地通貨60%、米
ドル40%)。カンボジア中央銀
行が民間銀行を通じて間接発行
する形態であり、他の民間決済
手段の導入を禁止した上、キャ
ッシュレス手段をバコンに統一
した。端末のアプリを介して小
口決済や企業間・銀行間送金に
使えるだけでなく、高速・大量
処理、プライバシー保護に優れ
、端末紛失時にも本人確認を行
えば再び利用可能となる。

米ドル決済の提供については
米当局の許可を得ていない。た
だ、カンボジアの対外説明によ
ると、国内流通の7割が米ドル
という「ドル化」の状況に合わ
せて電子決済手段を提供したと
される。実態はトークン型米ド
ルCBDCの提供と変わらない
が、現時点では市中銀行および
送金業者の窓口において、現地

通貨か米ドル銀行券との交換の
みで同額のCBDCを発行(銀
行APIを介してアプリに入
金)できる(米ドルの交換上限
は1日250ドル、銀行口座とひ
も付けると2500ドルまで)。

現状、バコンは銀行券との交換
で発行され、バコンを貸し付け
ることによる信用創造機能はな
い。つまり、バコンを発行して
も国内の通貨流通量に変化はな
く、それが米ドルバコンであつ
ても、現状では米国に通貨主権
を奪われたり、反対に米国の通
貨主権に対する法益を侵害した
りする恐れはない。

ただし、バコンの仕様変更権
はカンボジアにあるため、変更
内容次第で米国の通貨主権に対
する法益侵害をもたらす可能性
がある。バコンは現状、カンボ
ジア国内でのSMS認証により
本人確認をしており、海外から
の旅行者も利用できる。今後、
カンボジアが国外のSMS認証
でも本人確認を可能にした上で
付利・増札等の仕様変更を行い、
海外取引を認めたとすれば、米
国のドル預金がカンボジアの市
中銀行を通じて米ドルバコンに

姿を変え、米国の信用創造や通
貨主権を脅かす恐れがある。

カンボジアのように、自国民
が国内に大量の外貨・外債・外
貨預金等を保有するケースは他
国においても枚挙にいとまがな
い。大口ならばオフショア市場
やユーロ市場、小口でも国内の
ドル預金や外債などさまざまに
存在する。すでに流通している
米ドルについて、その電子決済
を提供することが内政不干渉の
原則に当たらないとすれば、さ
まざまな国々で外貨CBDCを
提供することが理屈上は可能に
なってしまう。

その意味で、中国・ロシアが
米国の金融制裁を回避するため
に米ドルCBDCを発行する潜
在メリットは十分あるといえる。
日本円についても、中国・韓国
等が自国通貨安対策や在日同胞
への利便性提供を目的に、日本
円CBDCを発行する潜在的誘
因があり得るなか、放置し得る
問題ではない。

他国の円CBDC発行を 食い止められるか

こうしたなか、外貨CBDC

を巡る国際法は現状どうなつて
いるのか。前出のグルーソンに
よれば、外貨で決済可能となる
ケースには、非公式な場合と公
式な場合の二つに分かれる。具
体的には、外貨・外債・外貨預
金等を自国民が大量に保有する
非公式な場合(国家の行為では
ないので国際法の対象外。従来
のカンボジア、バハマなどが該
定通貨とする場合である)。

公式な場合はさらに図表のよ
うにケースが分かれる。バコン
の米ドル決済は、中央銀行(「
国家」が一方的に行うから図表
①に該当し得る)。

ただし、グルーソンは①のケ
ースについて、内政不干渉の原
則により、ドルやユーロといっ
た外貨を他国が法定通貨とする
ことについて、米欧が国家とし
て異議を唱えた(国家実行)か
否かで判断すべきとする。その
上で、当該国際通貨発行国が他
国における自国通貨の通用に抵
抗していなければ、異議を放棄
したと認定できるとしている。
この説によれば、米国は異議を
放棄し、EUは放棄していない。

〔図表〕 国家が公式に外貨を法定通貨とするパターン

①相手国の合意を得ずに一方的に行う場合 (エクアドルなど)
②相手国の合意を得て行う場合(パナマなど)
③相手国が立法等で承認しており、特に個別の合意がなくても許可される場合(EU加盟前のモンテネグロのユーロ導入など)
④国連安全保障理事会の決議による場合(東ティモールの米ドル導入など)

(出所) 筆者作成

逆に、米ドルほど流通していない通貨を持つ国々は、自国のドル化やユーロ化・円化等により通貨の信認や自国経済に潜在的に悪影響が及び得る場合(シンガポールの円化、ノルウェーのユーロ化など)には、国家実行と認定し得るだけの異議を当該国家が公言することにより国際慣習法上の効力を有し、国際機関への異議申し立てが可能と結論付けた。

こうした国際的なルールを踏まえると、仮に、中国・韓国で日本円C B D Cが無断で提供された場合、事後の異議では手遅れとなりかねない。従って、他

国で日本円のC B D Cが提供される場合には、「日本の金融政策や通貨主権が相当程度脅かされ得るので異議申し立てを行う」旨をあらかじめ国際的に公言しておくことが望ましい。

もっとも、ひとたび他国の日本円C B D Cが日本の通貨主権を脅かす事態に至れば、実際にそれを食い止められるかは時間との闘いであり、国際司法裁判所における長期間の訴訟を通じた国際法上の解決だけでは心もとない。では、どうすべきか。

G 20声明による

通貨主権対策の徹底を

前出の主要中銀報告書は日米を含む先進7カ国の共同声明であったが、まずは本声明の「デジタル版ドル化」への対策を具体化し、中国・ロシア・韓国・ブラジル・南アフリカ等を含めたG 20の場でその内容を公式表明することが望ましい。外貨C B D Cには、強大国のC B D Cが弱小国の通貨主権を脅かすケース(注4)や、民間デジタル通貨が国家の通貨主権を脅かすケース(注5)が主に想定され

てきたが、本稿で検討したような、国力の大小にかかわらず他国が提供するC B D Cが自国の通貨主権を脅かすケースへの対策も考慮する必要がある。

「相手国の合意を得ずに当該相手国の通貨を自国の法定通貨とする場合」への対策としては、「自国通貨に加えて他国通貨をC B D Cで提供する場合は、当該他国の承認を必要とする」との規範をG 20内で合意した上で、同規範に違反した場合は、被害国(G 20構成国以外も含む)による金融安定理事会(F S B)による金融安定理事会(F S B)への申し立てを可能とする。F S Bの立ち会いの下で両国が協議し、決裂した場合は「G 20構成国は、他国通貨を提供した国(G 20構成国以外も含む)に対し、C B D Cの相互交換を一齐に中止する」とする対策が考えられる。被害国は申し立てを行うか否かの自由を有するため、従来の米国のように他国での米ドル通用を容認する政策が採られていれば、申し立てを行わないであろう。協議を円滑に進めるには、通貨主権を脅かし得る詳細なメルクマ

ールをあらかじめ明定する必要がある、日銀はじめF S B構成国の知恵が求められよう。

国際通貨競争に勝つために トークン型も検討すべき

デジタル通貨であるC B D Cは容易に国境を越え得る。このため、通貨主権の問題に加え、通貨間競争という観点からC B D Cを捉えることが重要となる。その上で重要な視点が「口座型」と「トークン型」という形態の違いだ。法的性質上、口座型は民間銀行に対する預金同等の債権であるのに対し、トークン型は現金をデジタル化したもの、すなわち無体物であるデータ自体に金銭的権利を認めた所有権(物権の一つ)と区分されている。口座型に比べてトークン型は、中央銀行口座を介さずに利用者同士で直接取引できるので、災害対応や通信途絶時に強みを持つオフライン決済が可能になる。一方で、民法(私法)上、債権でなく物権として扱うには物権法定主義に照らして立法を要し、トークン型で生じ得る通貨偽造に対しては、刑

法上の通貨偽造罪の法改正も必要になる。

20年6月の日銀報告書(注6)も口座型とトークン型を整理しており、①口座型は一般利用者が中央銀行に開設した口座を通じて保有する預金債権で、一般利用者の中央銀行に対する支払指図に基づく口座間の振替により移転を実現するもの、②トークン型は金銭的価値が組み込まれたデータ自体で、当該データを排他的に支配する者が保有し、カードやスマホ等に記録されたデータの授受により移転するもの——とした。また、20年11月のIMF論文(注7)によれば、口座型であれトークン型であれCBDC発行には通常は根拠規定(中央銀行法の機能、権限、法定通貨、通貨発行の独占など)にCBDCを含める立法を要するが、既存の法秩序の枠内で収まりやすい口座型とは異なり、トークン型の場合は私法上の位置づけの明確化や刑法上の通貨偽造罪での対応を巡り、より大掛かりな法整備を要する。

国内だけを念頭に置けば、口座型でCBDCを制度構築する方が実現しやすく望ましいと考えがちだ。しかし、口座型だけに対応すればオフライン決済が使えない点で利便性に劣り、海外のトークン型との相互交換にも対応できず、日本が通貨間競争に敗れるリスクがある。

現状はトークン型を一部(中国・スウェーデンなど)または全部(カンボジアなど)で採用する国々が多い。また、トークン型CBDCと同じくデータに対する権利が裁判で争われた暗号資産(仮想通貨)を巡っては、これを所有権(物権)の対象とは認めず顧客を保護しない日本に対し、所有権の対象として顧客保護を図る国々(英国・オランダ・イタリア・シンガポールなど)が増えている(詳細は注8参照)。従って、今後はデジタル通貨法制を整備してトークン型を採用する方が世界の主流となるかもしれない。デジタル法制構築を巡る日本政府の対応は米欧の後追いが多く、常に遅れがちだが、このままでは日銀CBDCが実現した場合でも、口座型であればその発展の足かせになりかねない。

従って、日銀CBDCは、利用者の利便性確保や国際競争力強化の観点から、必要と判断すれば、トークン型も視野に入れ、果敢に法整備に取り組みべきである。

(注)1 Charles Proctor, "Mann on the Legal Aspect of Money," Oxford, 7th (2012) 619章 Monetary Sovereignty参照。

2 主要中央銀行(日銀を含む)・国際決済銀行報告書「中央銀行デジタル通貨: 基本的な原則と特性」20年10月9日(日銀HPより入手可能)の「2. 3. 2 通貨主権の保護」参照。

3 M. Gruson, "Dollarization and Euroization: An International Law Perspective," European Business Law Review, Vol.13, pp.103-122, 2002参照。

4 この場合は前述の「非公式なドル化」となり、国際法の対象外となるため重要な問題だが、紙幅の関係で本稿では扱わない。

5 フェイスブックの旧リブラ構想が代表例だが、本問題は未解決のままであり、他社による同様なリスクは今後も生じ得るが、これも紙幅の関係で本稿の対象外とする。

6 中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会「中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会」報告書(日本銀行金融研究所)「金融研究」2020年6月1〜51ページ参照。

7 W. Bossu, et al. "Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations," IMF Working Paper, WP/20/254, Nov. 2020 (IMFのHPより入手可能)参照。

8 久保田隆・岡部真典「倒産時における暗号資産の顧客保護を巡る主要国の裁判例」『国際商事法務』48巻7号(2020年7月)参照。

くぼた たかし
90年東京大学法学部卒、日本銀行入行。法学修士(東京大学、ハーバード大学)、国際公共政策博士(大阪大学)。98年から大学教員に転じ、名古屋大学助教授を経て早稲田大学大学院法務研究科教授(専門は国際金融法)。国際商取引学会会長、官民戦略会議(法務省)メンバー。近刊著に『国際取引法講義第3版』中央経済社(21年)など。