

アメリカにおけるキャッシュレス規制と平等 原則に関わる規定について

——現金払いを受け入れない小売店への規制——

川 和 功 子
尾 形 健

1. はじめに
2. 背景
3. アメリカにおける基本法
 - 1) 合衆国憲法
 - 2) 連邦法
 - 3) 州の公共施設規制 (Public Accommodation Laws)
 - 4) 1965年貨幣法 (Coinage Act of 1965)
4. 事業者に対する特定の支払い方法を指定する州法、条例の規定の合憲性が争われた裁判例
5. 州、市のキャッシュレス規制
 - 1) 規制の目的
 - 2) 州のキャッシュレス規制
 - 3) 市のキャッシュレス条例
 - 4) その他条例案
6. まとめにかえて

1. はじめに

本稿においては、アメリカにおいてキャッシュレス店舗を規制する州法、市の条例が制定されている状況に鑑み、キャッシュレス店舗を規制する州法、条例が成立した背景、関連する平等原則に関わる米国の連邦法と州法について言及し、キャッシュレス店舗を規制する州法、市の条例の概要について紹介するものである。

キャッシュレス社会は、人々が現金を使用せずに商品等を購買することを許容するという利便をもたらす反面、人々に商品を取得するために特定の方法を採用することを事実上強制し、参加する手段を有する者とその手段を有しない者との分断を生じさせ、参加する手段を有しない者を排除する可能性を提示する¹⁾。

キャッシュレス規制は、キャッシュレス社会において、人々が物品およびサービスを取得する方法を採用することを強制され、参加することができる者とその方法が欠如する者の分断を生み出すことに対する一種の警鐘を鳴らすものであるといえるだろう。

2. 背 景

2018年に行われた約2,800人を対象とした調査に基づく連邦準備銀行による2019年報告書（以下2019年報告書²⁾）および2017年に行われた調査に基づく2018年報告書（以下2018年報告書³⁾）によると、デビットカードによる支払いは2018年には28%を占め（2017年においては27%）、現金による支払いは2018年には26%（2017年においては30%）、クレジットカードによる支払いは23%（2017年においては21%）、小切手による支払いは6%（2017年においては6%）、電子決済は11%（2017年においては10%）となっている。少額の取引において、消費者の支払い方法として現金はなお支配的な地位にある。調査において報告されたすべての現金支払いのうち、80%が25ドル未満の支払いであったとされる⁴⁾。しかしながら、現金による支払いは減少してきて

1) Tamara Kurtzman, *Cashing Out*, 42-MAR L.A. Law, 22, 26 (2019).

2) Raynil Kumar et al., *Cash Product Office, Federal Reserve System, 2019 Findings from the Diary of Consumer Payment Office* (2019), <https://www.frbsf.org/cash/files/2019-Findings-from-the-Diary-of-Consumer-Payment-Choice-June2019.pdf> (last visited Jan 5, 2021).

3) Raynil Kumar et al., *Cash Product Office, Federal Reserve System, 2018 Findings from the Diary of Consumer Payment Office* (2018), <https://www.frbsf.org/cash/files/federal-reserve-cpo-2018-diary-of-consumer-payment-choice-110118.pdf> (last visited Jan 5, 2021).

4) *Id.*, at 6.

おり、2017年には、10ドル未満の取引の支払いの56%が現金によるものであったが、2018年のデータによると、49%に低下したとされる⁵⁾。現金払いの割合は、2018年のデータによると、10ドル以上24.99ドル以下の取引においては33%（2017年においては32%）、25ドル以上49.99ドル以下の取引においては16%（2017年においては20%）となっている。

請求書支払いにより関連付けられている価格帯である100ドルを超える購入においては、小切手（16%）と電子決済（33%）が採用されている。どのような支払方法が好まれるかという嗜好の観点から選ばれる手段となっているのは、デビットカードが42%、クレジットカードが29%となっている⁶⁾。

さらに、支払い方法は年齢によっても異なる。現金払いの割合は、25歳未満で34%（2017年においては34%）、25歳から34歳で18%（2017年においては23%）、35歳から44歳で19%（2017年においては26%）、45歳から54歳で27%（2017年においては34%）、55歳から64歳で31%（2017年においては34%）、65歳以上は33%（2017年においては34%）となっている。こちらも、現金払いの割合はおおむね減少している。25歳未満と65歳以上において現金払いの割合が多いことがわかる。

支払い方法は世帯収入によっても異なる。2017年に行われた調査によると、現金払いの割合は、25,000ドル未満の世帯では47%、25,000ドル-49,999ドルの世帯では36%と、デビットカードや電子決済等の他の支払い方法よりも多くを占めるが、50,000ドル-74,999ドルの世帯では27%となり、デビットカードの支払い（31%）を下回る割合となっている。

連邦預金保険公社が2017年に行った調査によると、米国の6.5%の世帯が、「アンバンクド（unbanked：銀行口座非保有者）世帯」であるとされている。これは、当座預金口座または普通預金口座を有する者がいない、約1,410万人の成人と640万人の未成年者から成る約840万世帯をさす⁷⁾。また、米国全

5) *Id.*, at 6.

6) *Id.*, at 7.

7) *Id.*, at 1.

体の18.7%の世帯は「アンダーバンクト (underbanked: 非銀行利用) 世帯」であり、これは預金保険加盟の金融機関に当座預金口座または普通預金口座を有するが、銀行システム以外の金融商品またはサービスを得ている世帯、つまり、銀行以外の代替的金融サービス提供者 (alternative financial services (AFS) provider) から過去12カ月のうちに、送金為替、小切手換金、外国送金、ペイデイローン等の金融商品またはサービスを利用している、約4,890万人の成人と1,540万人の未成年者から成る約2,420万世帯をさす⁸⁾。アンバンクトおよびアンダーバンクトは人口の25.2%を占めており、アンバンクトの世帯は7.2%しかクレジットカードを所有していない⁹⁾。

アンバンクトおよびアンダーバンクト世帯の比率は低所得世帯、低教育水準世帯、若年世帯、黒人およびヒスパニック系世帯、生産年齢にあり身体的障害のある者 (working-age disabled) の世帯、収入の額に変動が大きい世帯で高い¹⁰⁾。

3. アメリカにおける基本法

アンバンクトおよびアンダーバンクト等に属する世帯が、低所得世帯や人種的に特定のカテゴリーに属する世帯において高いとすると、このような層に属する人々にキャッシュレス支払いのみを強いることは、平等原則との関係から問題となりうる。次に、この点に関連して、アメリカ法における平等原則の基本的構造について、概観したい。

1) 合衆国憲法

まず、合衆国憲法の定めを確認しておくとして、同憲法修正14条1節は、「州は、その管轄権の下にあるいかなる者に対しても、法の平等な保護 (equal

8) *Id.*, at 9.

9) *Id.*, at 2.

10) FDIC, *2017 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households 2* (2018), <https://www.fdic.gov/householdsurvey/2017/2017report.pdf> (last visited, Jan 5, 2021).

protection of the laws) を否定してはならない」と定めている。この文言からも明らかのように、この規定は州に対して適用されるが、法の平等保護の要請は、「いかなる者も、法の適正な手続 (due process of law) なくして、生命、自由及び財産を奪われてはならない」とする合衆国憲法修正5条を通じて、連邦政府にも妥当すると解されている¹¹⁾。

平等保護条項をめぐる、連邦最高裁の違憲審査基準については、大別すると三つに区別されてきた¹²⁾。まず、①人種や出身国 (national origin) に基づく区別 (「疑わしい区別 (suspect classification) 」) や、基本的権利 (fundamental rights) に関する区別については、厳格審査が妥当するとされている。この場合、裁判所は、極めて重要な政府利益 (compelling government purpose) を達成するために必要不可欠な (あるいは、密接に調整された [narrowly tailored]) 区別であるかどうか厳しく審査される¹³⁾。次に、②性に基づく区別等については、中間的審査 (intermediate scrutiny) が妥当し、この場合、重要な政府利益 (important government purpose) の実現にとってその区別が実質的に関連するかどうか審査される¹⁴⁾。最後に、③それ以外の平等保護に関する訴えについては、合理性審査 (rational basis review) が妥当し、この場合、裁判所は、正当な政府利益 (legitimate government purpose) のために合理的に関連する区別であるかのみが審査され、これは最低限度の審

11) 「平等保護及び適正手続の観念は、いずれも、我がアメリカにおける公正の理念から生ずるものであって、相互に排他的ではない。……当裁判所がかつて認めたように、差別があまりに正当化されざるものであって、適正手続に反することはありうる。」 *Bolling v. Sharpe*, 347 U. S. 497, 499 (1954).

12) *See generally* ERWIN CHEMERINSKY, CONSTITUTIONAL LAW: PRINCIPLES AND POLICIES 699-701 (5th ed. 2015). ただし、実際には弾力的な審査基準の適用がみられる場合もある。厳格審査基準を用いつつ敬讓的な姿勢を示したと考えられる例として、*See e.g.*, *Grutter v. Bollinger*, 539 U. S. 306, 328 (2003).

13) *See e.g.*, *Korematsu v. United States*, 323 U. S. 214, 216 (1944); *Adrand Constructors, Inc. v. Pena*, 515 U. S. 200, 227 (1995).

14) *See e.g.*, *Craig v. Boren*, 429 U. S. 190, 197 (1976); *United States v. Virginia*, 518 U. S. 515, 531 (1996).

査とされている¹⁵⁾。

本稿との関係でいえば、キャッシュレス体制の実施がいかなる区別をもたらすかで分けて考える必要がある。キャッシュレス体制の実施が低所得世帯に影響を与える場合、所得格差による区別がもたらされる可能性があるが、連邦最高裁の判例は、富 (wealth) による区別については、①厳格審査は妥当せず、③合理性審査が妥当するとしている¹⁶⁾。

2) 連邦法

一方、連邦法のレベルでは、民間事業者が一般的に提供する施設利用等において、人種、肌の色、宗教または出身国 (national origin) に基づいて差別することを禁じた、いわゆる1964年公民権法 (市民的権利に関する法律。The Civil Rights Act of 1964) の201条が知られている¹⁷⁾。この規定は、「一般市民に表面上は開かれている施設利用における差別的な利用拒否に関する、日常的な侮辱かつ屈辱を除去するため」のもものとされているが¹⁸⁾、キャッシュレス体制の実施が所得の多寡による区別をもたらすとすると、必ずしもこれらの差別事由に該当するものではないため、同法の適用は直接にはないことになるかもしれない。

3) 州の公共施設規制 (Public Accommodation Laws)

州法のレベルにおいても公共の施設の利用に関してさまざまな種類の差別を禁止する規定が置かれているが、個々の州によって規定の対象となる差別

15) See *e. g.*, *Railway Express Agency Inc., v. New York*, 336 U. S. 106, 109-110 (1949); *Williamson v. Lee Optical of Okla.*, 348 U. S. 483, 488-489 (1955).

16) See *San Antonio Independent School District v. Rodriguez*, 411 U. S. 1, 18-28, 40 (1973). ただし、キャッシュレス体制は間接差別として問題となる余地もある。この場合、①制定法上の区別が (差別事由に基づかないなど) 實際上中立的なものであるか、②差別事由に基づいていないとして、当該区別による不利益の効果が不快な差別を反映したものであるか、といった観点からの審査が問題となりうる (*Personnel Administrator of Mass. V. Feeney*, 442 U. S. 256, 274 (1979))。間接差別の憲法論的検討として、白水隆『平等権解釈の新展開』(三省堂、2020年) 第3部参照。

17) See 42 U. S. C. § 2000a (a) (2006).

18) *Daniel v. Paul*, 395 U. S. 298, 307-308 (1969).

の種類は異なる。アラバマ、ジョージア、ミシシッピ、ノースカロライナ、およびテキサス州においては、身体障害者以外の個人に対する公共施設規制がない。公共施設規制を有するすべての州は人種、性別、門地 (ancestry)、宗教に基づく差別を禁止している。18の法域において婚姻に関する地位 (marital status) による差別を禁止し、25の法域において性的志向による差別を禁止し、21の法域が性同一性 (gender identity) による差別を禁止している。公共施設における年齢による差別は19の法域において禁止されている¹⁹⁾。

以下で論じるように、キャッシュレス小売店に対する規制は、キャッシュレスの小売店の営業方針が、低所得者に対する差別であるがゆえに課されるとの主張がなされるが、これらの公共施設規制においても、低所得者は差別を禁止する法における保護されるグループには含まれない。

4) 1965年貨幣法 (Coinage Act of 1965)

金銭債務の弁済に関して、現金がアメリカ法体系においてどのような法的位置づけを有しているのかについて確認しておく。合衆国憲法は、州に対し、貨幣の鑄造および信用証券の発行を禁じ、かつ、金貨・銀貨以外のものをもって債務弁済手段とすることを禁止しており(合衆国憲法1条10節1項)、また、連邦議会に、貨幣の鑄造、外国貨幣を含めたその価格規制および度量衡の標準の設定をする権限を認めている(同1条8節5項)。このように、合衆国憲法上は、貨幣鑄造の権限等は連邦政府(連邦議会)に委ねられているものの、紙幣 (paper money) 発行権限については明示的に定めがなかった。南北戦争 (Civil War) の戦費調達を目的で発出された合衆国手形 (United States note) に関し、これを同戦争終了後に法定通貨 (legal tender) として位置付ける連邦法の合憲性が争われた事例で、連邦最高裁は、合衆国の信用におい

19) National Conference of State Legislatures, Accommodation Laws National Conference of State Legislatures (April 8, 2019), <https://www.ncsl.org/research/civil-and-criminal-justice/state-public-accommodation-laws.aspx> (last visited Nov.26, 2020).

て金銭を借り入れる権限（合衆国憲法1条8節2項）に付随して合衆国手形が法定通貨として私人における債務支払いにも通用するよう定める権限を有するのは、「主権 (sovereignty)」に普遍的に属する権限であるとして、合憲とした²⁰⁾。この判決は、のちにアメリカが金本位制から離脱する際に、その合憲性を支える論拠を提供したとされ、通貨体制の構築にかかる憲法的基礎を提供した判例とされている²¹⁾。こうした変遷を経て、現在の連邦法で法定通貨を規定するのが、「法定通貨」と呼ばれる規定で、そこでは、「合衆国硬貨及び貨幣（連邦準備券並びに、流通する連邦準備銀行券及び連邦免許銀行銀行券を含む）は、すべての金銭債務及び租税公課に対する法定通貨である」と規定されている²²⁾。

この規定は、同規定に定めるすべての合衆国の金銭は債務の弁済として提供されるものとして妥当かつ適法であることを示しているが、一方で、連邦法上、民間事業者に通貨等を受容するよう義務付けるものはないので、民間事業者は、州法上の規制がない限り、自由にその方針に基づき、現金の受け入れ等を決定することができることになる²³⁾。

4. 事業者に対する特定の支払い方法を指定する州法、条例の規定の合憲性が争われた裁判例

上記のように、合衆国通貨での支払いは債権者に提供された場合に有効か

20) *Juillard v. Greenman*, 110 U. S. 421, 447, 448 (1884).

21) *See* Kenneth W. Dam, *The Legal Tender Cases*, 1981 SUP. CT. REV. 367, 382. *Juillard* 判決に到るまでには、法定通貨に関する連邦議会の権限をめぐって紆余曲折があった。*See* *Hepburn v. Griswold*, 75 U. S. (8 Wall.) 603 (1870); *Broaderick's Executor v. Magraw*, 75 U. S. (8 Wall.) 639 (1870); *Knox v. Lee*, 79 U. S. (12 Wall.) 457 (1871). *See generally* PAUL BREST ET. AL., *PROCESSES OF CONSTITUTIONAL DECISIONMAKING* 337-346 (6th ed. 2015). この点については、大林啓吾「憲法と法貨」林康史編『貨幣と通貨の法文化（法文化（歴史・比較・情報）叢書⑬）』（国際書院、2016年）所収253頁が詳細に跡付けている。

22) *See* 31 U. S. C. § 5103 (2006).

23) U. S. Department of the Treasury, Resource Center: Legal Tender Status (2011), <https://www.treasury.gov/resource-center/faq/currency/pages/legal-tender.aspx> (last visited Nov. 26, 2020).

つ合法的な弁済の申込み (offer) となるが、私企業、自然人および団体に、物品または役務に対する支払いとして通貨を受け入れることを義務付ける連邦法は存在しない。民間事業者は、州法に反しない限り、現金払いを受け入れるかどうかについての方針を自由に設定することが可能であるが、州法、条例のレベルで規制が図られる場合が生じる。

以下、事業者に対する特定の支払い方法を指定する州法、条例の規定の合憲性が争われた事例について若干解説していく。

Berry v. Hannigan²⁴⁾ においては、現金のみを受け入れる車両の牽引および保管施設 (towing and storage operators) の運営者である Berry が、車両が牽引された車両の所有者からの支払いとしてクレジットカードを受け入れることを義務付けるカリフォルニア州の法令は法定通貨、法の平等、デュープロセス条項のもと、違憲であると主張した。カリフォルニア州の法は、車両の牽引および保管施設の運営者に対し、車両所有者による「牽引および保管の支払いのための有効な銀行のクレジットカードまたは現金」を受け入れることを要求している²⁵⁾。

Berry は、合衆国憲法1条10節1項は、州が、貨幣の鑄造および信用証券の発行を禁じ、かつ、金貨・銀貨以外のものをもって債務弁済手段とすることを禁止しており、連邦法である「法定通貨」規定は、「合衆国硬貨及び貨幣 (連邦準備券並びに、流通する連邦準備銀行券及び連邦免許銀行銀行券を含む) は、すべての金銭債務及び租税公課に対する法定通貨である」と規定していることから、州法は連邦法に先占されると主張した。Berry は、州の法令は牽引に関連する支払いについて、クレジットカードを「法定通貨」とするものであると主張した。また、牽引会社は、提供する役務のためにクレジットカードを受け入れることを要求される、民間人の唯一のクラスとして分類され、支払いの確実性なしに、貴重なサービスを提供するという負担を負わされることは合理的でないとして、法の平等保護を否定されているとした。さ

24) Berry v. Hannigan, 7 Cal. App. 4th 587, 591 (1992).

25) Veh.Code, § 22651 and 22658, subdivision (k).

らに、Berry は、クレジットカードの支払いと引き換えに、審理なく、牽引された車両の占有を放棄することを余儀なくされることによって、法の適正な手続 (due process of law) なしに財産を奪われていると主張した。

裁判所は、車両の牽引および保管施設に対しクレジットカード払いを受け入れることを義務付けるカリフォルニア州の規制は、クレジットカードを法定通貨と位置付けるものではなく、法令は支払いの方法として、車両の牽引および保管施設に対して、クレジットカードを受け入れるように要求しているだけであるとした。法令は、法定通貨の代わりを確立するものではなく現金支払いの代替の方法を示すものであるとし、ジョージア州²⁶⁾ や、メリーランド州²⁷⁾ においても、同様の判断が下されているとした。裁判所は、同法の制定は、州の規制権限の範囲に含まれるため、合衆国憲法修正第14条1節の平等保護に違反しないとされた。このような規制は車両の迅速な回復という目的に合理的に関連しているとされた。車両が予期せず失われたことが、車両の運転者や所有者の安全と福祉に直接影響を及ぼすことは疑いの余地がなく、車両の所有者が自宅から数百マイル離れた場所におり、帰宅する代替手段がなく車両を取り戻すことができるまで、滞在する場所がない場合もある。クレジットカードによる支払いを許可することにより、所有者は、銀行に行く必要なく、迅速に自分の車を取り戻すことができるだけでなく、クレジットカードを使用することにより、牽引料金を分割払いで支払うこともでき、車を取り戻すために現金を集める間の追加の保管料金を回避することができる。

Genesee Scrap & Tin Baling Co. v. City of Rochester においては、2007年5月に成立したニューヨーク州ロチェスター市の条例²⁸⁾ の合憲性が争われた。

26) Porter v. City of Atlanta (1989) 259 Ga. 526, 384 S.E.2d 631, cert. den. (1990) 494 U.S. 1004, 110 S.Ct. 1297, 108 L.Ed.2d 474.

27) Cade v. Montgomery County (1990) 83 Md.App. 419, 575 A.2d 744, 749-750, cert. denied, (1991) 498 U.S. 1085, 111 S.Ct. 960, 112 L.Ed.2d 1047.

28) City of Rochester, NY, Ordinance No. 2007-137, ch. 66, Junkyard Operators, Junk Dealers and Scrap Processors.

同条例は、ジャンクヤードオペレーターまたはジャンクディーラー等に対して、ジャンク（がらくた）が売却または譲渡することを申し出る者の財産であることを確認することなく、ジャンクを購入または受け取ることを禁止し、すべての購入は小切手によるものと定めていた。この条例が、連邦議会に、貨幣の铸造、外国貨幣の価格規制・度量衡の標準設定をする権限を認める規定（同1条8節5項）および、「法定通貨」規定等に違反するかが争われた。

裁判所は、ジャンクおよびスクラップのディーラーによるジャンクの現金購入を禁止し、小切手での購入を要求する同条例は、連邦議会に、貨幣の铸造、外国貨幣の価格規制・度量衡の標準の設定をする権限を与える憲法上の規定²⁹⁾、法定通貨規定³⁰⁾に反するものではなく、合憲であるとの判断を下した³¹⁾。条例は、小切手に法定通貨としての位置づけを与えるものではなく、現金の法定通貨性を否定するものではないとした³²⁾。条例は、特定の種類の取引に関して、支払いが行われる形式を指定しているだけであるとされた。買主は小切手で支払う必要があるが、その小切手は銀行における小切手の提示時の、法定通貨による支払いの約束である。

Porter v. City of Atlanta,³³⁾ においては、牽引サービスの運営者に対し、支払いを保証された小切手およびクレジットカードを受け入れることを要求し、牽引手数料が有効であることを示す看板を掲示することを要求する条例の合憲性が争点となった。

控訴人 A-Tow, Inc. は、控訴人 Porter が所有・運営するレッカーサービスであり、A-Tow, Inc. および Porter は、小切手を受け入れなかったことでアトランタ市の条例に違反したとして有罪判決を受けたため、有罪判決に対して控訴し、条例の合憲性について異議申立てを行った。裁判所は次のように述べ、有罪判決を支持した。すなわち、市の条例の有効性を決定するために、

29) U.S.C.A. Const. Art. 1, § 8, cl. 5.

30) 31 U. S. C. § 5103 (2006).

31) Genesee Scrap & Tin Baling Co. v. City of Rochester, 558 F. Supp. 2d 432, 436 (W.D. N.Y.2008).

32) *Id.*

33) 259 Ga. 526 (1989).

一般的に2段階の過程を踏む必要があるところ、まず、裁判所は、地方自治体が条例を制定する権限を有していたかどうかを判断する必要がある³⁴⁾、権限を有する場合には、その行使が明らかに合理的であるかどうかを判断しなければならない³⁵⁾。

市には自治体設立法上、事業者の許認可等の権限が認められており、それが、牽引サービスに対し、小切手やクレジットカードの受け入れを要求する条例を支えるのに十分な根拠となる。次の問題は規制権限の行使の合理性が明らかか否かである。牽引サービス業条例は、同事業を許可された者に対し、(自動車の撤去を可能にする点で)牽引された自動車の所有者に比べ非常に強力な地位を与える。この業態が私人の権利を大きく侵害し、規制を必要不可欠なものとするかが問題となるところ、条例は、車両の使用をその所有者から奪うことを牽引サービス業者に許容するもので、これは一般的に政府機関のために留保されている権限である。このように、自動車を牽引する点で、自動車所有者に対し抑圧的となる権利を国家機関 (governing authority) が事業者に許可する場合には、その権利の行使方法と範囲とを制限する権限を有していることが必要となる。このため、条例は明らかに合理的かつ有効であるとされた。

控訴人は、レッカーサービスが小切手やクレジットカードを受け入れなければならないとする要件は、法定通貨規定を変更しようとするもので、米国憲法1条8節に違反すると主張したが、この条例は、債務を消滅させるために、法定通貨以外を受け入れることを控訴人に要求しているのではなく、債務が消滅するのは、第三者機関を通じて、法定通貨で、控訴人が支払いを受けた時である。それゆえ、裁判所は、控訴人が小切手による支払いを拒絶したときに、条例に違反したと結論付けた。

34) Allison v. Medlock, 224 Ga. 37, 159 S.E.2d 384 (1968).

35) Medlock v. Allison, 224 Ga. 648, 164 S.E.2d 112 (1968).

5. 州、市のキャッシュレス規制

1) 規制の目的

本章においては、州、市のキャッシュレス規制について紹介する³⁶⁾。市のキャッシュレス規制としていち早く制定されたフィラデルフィア市の条例が話題となったことは記憶に新しいところであるが、キャッシュレス決済手段として電子マネー決済が登場する以前に、主にクレジットカードによる支払いのみを受け入れることを禁止する規定が存在していた。

規制の目的については後述するサンフランシスコ市の条例において言及されているので、その概要についてまず紹介する³⁷⁾。

サンフランシスコ市の条例55条 § 5501は、条例制定に関する所見と目的について以下のように説明する。消費者が物品や役務を購入する能力は、都市において経済的生活に参加するための重要な鍵である。クレジット取引へのアクセスを拒否された人、銀行口座を取得できない人等にとって、消費者取引に参加できるかどうかは、物品や役務を現金で支払う能力に依存している。貧困層は特にそのような状況におかれている³⁸⁾。

何百万人ものアメリカ人が銀行口座を持たず、または現金以外の金融システムを使用できない。その中にはプライバシーについて懸念し、銀行やクレジットカード会社によってすべての金融取引が記録されることを望んでいない者も存在する。現金は、アメリカにおいて最もアクセスしやすい匿名の交換媒体である。支払い方法として現金を使用する能力を否定することは多くの人々を排除することを意味する³⁹⁾。

36) 上で言及した憲法上の論点を含め、アメリカにおけるキャッシュレス規制の検討をする邦語文献として、大林啓吾＝山下徹哉「憲法政策の試み(1)」千葉大学法学論集34巻1・2号(2019年)86頁がある。

37) San Francisco, Cal., Police Code, § 5500-5506.

38) § 5501 (a) and (b).

39) § 5501 (c).

連邦預金保険公社 (FDIC) によると、2017年においてアフリカ系アメリカ人世帯の17%、ラテン系世帯の14%が銀行口座を有していない。サンフランシスコにおいては、50%ものアフリカ系アメリカ人世帯、ラテン系世帯が銀行口座を持っていないとの推定がなされる。このような状況において、現金支払いを受け入れないことは、低所得の有色人種を組織的に排除することになり、クレジットカードを取得するための要件を満たしていない若者、より若い世代と比べてクレジット払いおよび電子決済に移行していない高齢者、脆弱なその他のグループであるホームレス、移民にとって有害な影響を及ぼす⁴⁰⁾。したがって、市はその経済活動がこれらの者を受け入れ、アクセシブルであることを保証するよう配慮する必要がある、55条の目的は、現金以外の支払い方法にアクセスできない人々を含むすべての都市住民が、物品や役務のために現金を支払うことによって市の経済生活に参加できるようにすることであると結論付ける⁴¹⁾。

2) 州のキャッシュレス規制

州におけるキャッシュレス規制は、1970年代から存在しており、電子決済が登場する以前のクレジットカード決済を意識したものであった。

1978年にマサチューセッツ州において制定されたマサチューセッツ州一般法10A条においては、「物品及び役務を提供する小売店舗は、当該物品及び役務を購入するためにクレジットの使用を要求することによって、現金による買主を差別してはならない。すべての小売店舗は買主による法定通貨が提供された場合、受け入れなければならない」との規定をおく⁴²⁾。

ペンシルバニア州においては1984年に制定された「現金払いを行う消費者保護法」⁴³⁾があり、これはクレジットカードを所持しない個人への財産または役務の提供の拒絶の禁止、執行、救済、民事罰の賦課について規定するも

40) § 5501 (d).

41) § 5501 (e).

42) M.G.L.A. 255D § 10A.

43) Cash Consumer Protection Act, PA ST 73 P.S. § 204-1.

のである。3条は「(財産の提供を拒絶することの禁止) 個人がクレジットカードを所有しないという理由で、財産又は役務の賃貸又は販売を拒絶することは違法とする。本条は支払いの特定の形式の受け入れについて要求するものではない」とする。

同法5条は3条または4条の違反について司法長官 (Attorney General) または地区検事 (district attorney) の差止命令による救済について定める。8条は、5条に基づく差止の条件または7条に基づく自主的なコンプライアンスの保証の条件に違反した者は、違反ごとに1,000ドル以下の民事上の罰金を科されると規定する。

マサチューセッツ州およびペンシルバニア州における上記の規制は、クレジットカード決済を意識したものであった。他方、2019年3月にニュージャージー州で成立した「消費者による支払い及び (P.L.1960, c.39 (C.56: 8- 1 et seq.)) の補足に関する法」⁴⁴⁾ は、現金による支払いをする消費者に対する差別の禁止を意識した規定であり、違反、罰則、例外を定めている。1a条は、「小売で、物品又は役務を、販売又は販売の申込みをする者は、買主が当該物品又は役務の取得をするためにクレジットによる支払いをすることを、買主に対して要求し、又は現金により支払うことを禁止することはできない。小売で、物品又は役務を、販売又は販売の申込みをする者は、買主から支払いのために提供された法定通貨を受け入れるものとする」と規定する。また2b条は、この規則に違反した者には初犯の場合、最大2,500ドル、再犯の場合最大5,000ドルの民事罰の対象となると規定し、違反行為が何度か繰り返されることを想定して罰金を科す規定が設定されている。

3) 市のキャッシュレス条例

市のキャッシュレス条例をいち早く制定したのはフィラデルフィア市であり、サンフランシスコ市、ニューヨーク市においても条例が制定されている。

44) An Act Concerning Payments by Consumers and Supplementing P.L. 1960, C.39 C.56: 8- 1 et seq.), P.L. 2019, c. 50 (§ 1 - C.56: 8-2.33).

そのほか、ワシントン D.C.、シカゴ市においても条例案が議会に提出されており、キャッシュレス規制は広まる傾向となっている。サンフランシスコ市の条例においても言及されているように、特に貧困層の割合が高い大都市において、貧困層の経済活動への参加を容易にすることが重要視されている。どの条例、条例案においても、現金での支払いを受け入れることを拒絶する小売店、食料品店等に対して、罰金を科す規定をおいている。またそれらの施設が現金を支払う消費者に現金で支払わない消費者よりも高い価格を請求することも禁止している。適用除外については、おおむね電話、郵便、インターネット取引は除外される傾向にあり、会員モデルを通じた取引、フードトラックなどの移動販売事業などについては、個々の条例によって異なっている。

(a) フィラデルフィア市法典

9-1100章における「公正な取引方法条例：違法な差別に対する保護」を改正する条例9-1132(1)条⁴⁵⁾は、キャッシュレス小売禁止について、次のように規定する。

「小売で、消費財又は消費者に対する役務の、販売又は販売の申込みをする者は、購入する物品又は役務の支払いの形式として、現金を受け入れることを拒否することを禁じる。小売で、消費財又は消費者に対する役務の、販売又は販売の申込みをする者は次のことをしてはならない。

- a. 支払いの形式として、現金を受け入れることを拒否すること。
- b. 現金の支払いを受け入れないことを敷地内において掲示すること。
- c. 現金で支払う顧客に対して、他の形式の支払いの場合より高い金額を請求すること」

とし、現金での支払いを受け入れることを拒否することおよび、現金で支払う顧客に対して、他の形式の支払いの場合より高い金額を請求すること等も

45) Philadelphia Code, § 9-11322. 2019年2月成立、同年7月1日から施行予定であったが、10月1日から施行に変更。

禁止する。

§ 9-1132条(2)は、「9-1132条の目的において、『小売』とは対面の小売取引であって、次のものを除く。

- a. 電話、郵便、又はインターネットによる取引、
- b. 駐車場及び屋内駐車場、
- c. 会員モデルを通じて消費財又は消費者に対する役務を販売するホールセールクラブにおける取引、
- d. 会員モデルを通じてのみ消費財を販売する小売店での取引であって、連携したモバイル・デバイス・アプリケーションによる支払いを要求するもの。
- e. 消費財、役務、又は施設の賃貸取引であって、担保又は保証金の差し入れが典型的に要求されるもの。
- f. 雇用者の敷地内にいる権限を有する、従業員及びその他の者に対して排他的に提供される消費財又は消費者に対する役務」

と規定し、駐車場、コストコのようなホールセールクラブにおける取引について除外している。d.の適用除外により、連携したモバイル・デバイス・アプリケーションによる支払いを要求する Amazon Go および Uber 両方とも、適用が除外されるとの報道がある⁴⁶⁾。d.による、会員モデルを通じた販売により、多くの小売店が適用を逃れることが可能となっている。同条3項は「本条の違反には、9-1121(1)条に定められる罰金が科される」と規定している。9-1121(1)条は、裁判所における命令または判決に加え、違反1回あたり2,000ドル以下の罰金が科される旨規定する。

(b) サンフランシスコ市条例⁴⁷⁾

サンフランシスコ市条例100-19号55条 § 5503 (a) は「現金受け入れ義務

46) Samuel Erlanger, *A Cashless Economy: How to Protect the Low-Income*, 2019 CARDOZO L. REV. de novo 166 (2019).

47) San Francisco Ordinance No. 100-19, Police Code - Acceptance of Cash by Brick-and-Mortar Businesses, Sections 5500 ~ 5506.

が課される実店舗事業」は、「市内におけるすべての実店舗事業は、もし、申し込まれた場合、専門的役務以外のすべての有形的物品及び／又は役務の購買の取引において、次に掲げる取引に関連する限りにおいて現金を受け入れることとする。(1) 当該事業が、1つ又はそれ以上の他の支払い方式(小切手、クレジットカード、デビットカード、又はいかなる種類の電子決済をも含み、それらに限定されない)を、その支払いを徴収する時期を問わず受け入れていること、及び、(2) 当該取引を行うことを望む顧客が物理的に当該店舗に居合わせていること」とし、物理的に当該店舗に居合わせる顧客からの現金を受け入れることを義務付ける。

§ 5502は「実店舗事業」(Brick-and-Mortar Business)について「固定的、永続的な、物理的に敷地において運営を行う事業所を意味する」とし、インターネットを通じてのみ行われる事業、フードトラック等の移動販売事業、ポップアップストアにおいて行われる事業は含まないとする。

§ 5505(執行)は罰金について以下の規定を置き、違反が重なるたびに罰金が増額される規定となっている。

「(c) 違反の定義 各取引、又は各未遂の取引において、実店舗事業が § 5503において求められる現金支払いの受け入れをしなかった場合、それらは、本55条に対する、それぞれ別個の違反となる。

(d) 罰則 本55条に反する行為は、次に定められた料料の対象となる違反又は軽罪となる。

(1) 罰則：初犯：50ドル以上100ドル以下の料料

(2) 12カ月以内になされた2度目の違反：100ドル以上200ドル以下の料料

(3) 12カ月以内になされた3度目以降の違反：500ドル以上1,000ドル以下の料料」。

(c) ニューヨーク市条例

2020年1月に市議会において成立し、11月に施行が予定されている、ニュ

ーヨーク市条例⁴⁸⁾においては、食料品店および小売店 (food and retail establishments) が消費者からの現金の受け入れを拒否することを禁止している。また、それらの施設が現金を支払う消費者に現金で支払わない消費者よりも高い価格を請求することも禁止している。対象となる食品店や小売店は、20ドル以上の現金を受け取らなくてもよく、オンライン、電話、郵便で行われる取引は適用除外となる。最初の違反に対して1,000ドル以下の罰金と、その後の違反に関して1,500ドル以下の罰金が科される旨を規定する。

4) その他条例案

その他条例案が提出されている州もいくつかあり、ワシントン D.C. 条例案「2019年キャッシュレス小売禁止法」⁴⁹⁾ においては禁止される行為として、28-5402条は

「小売商人は、次の行為を含む、認可された敷地における役務に対する支払いの形式として、現金を差別してはならない。

- (a) 支払いの形式として現金を受け入れることを拒否すること
- (b) 認可された敷地において現金での支払いを受け入れない掲示を掲げること
- (c) 支払いの方法に応じて、顧客に異なった価格を請求すること」

と規定する。

シカゴ市条例案は⁵⁰⁾、4-4-340条においてキャッシュレスポリシーを禁止する規定をもうける。

「a) 禁止：小売販売、小売食品店舗、又は移動食品販売者 (mobile food vendor) をその主たる事業活動とする認可を受けた者が、その認可を受けた施設において、又は、移動食品販売者の場合には、その場所におい

48) New York City Administrative Code, Title 20, Chapter 5, Subchapter 21.

49) 2019 Washington DC Legislative Bill No. 122, Cashless Retailers Prohibition Act of 2019.

50) O2017-7145, Amendment of Municipal Code Chapter 4-4 by adding new Section 4-4-340 to prohibit licensees from refusing cash as payment for goods or services.

て、購買された物品又は役務の支払いとして、現金支払いを受け入れることを拒絶してはならない。

b) 罰金：本法において規定されるその他の罰金に加えて、一回の違反あたり1000ドル以上から2,500ドル以下の罰金が科される」

と規定する。

シカゴ市の条例案は、サンフランシスコの条例と異なり、移動食品販売者についても規制を課すものである。

6. まとめにかえて

本稿においては、アメリカにおいてキャッシュレス店舗を規制する州法、市の条例が制定されている状況に鑑み、キャッシュレス店舗を規制する州法、条例が成立した背景、関連する平等原則に関わる米国の連邦法と州法について言及し、キャッシュレス店舗を規制する州法、市の条例の概要について紹介した。

アンバンクトおよびアンダーバンクト等に属する世帯が、低所得世帯や人種的に特定のカテゴリーに属する世帯において高いとすると、このような層に属する人々にキャッシュレス支払いのみを強いることは、平等原則との関係から問題となりうる。キャッシュレス体制の実施が低所得世帯に影響を与える場合、所得格差による区別がもたらされる可能性があるが、連邦最高裁の判例は、所得格差による区別については、厳格審査は妥当せず、合理性審査が妥当するとされている。1964年公民権法の201条も、低所得層を差別事由とする適用をするものではない。州の公共施設規制の適用が問題となる場面においても、低所得層は差別を禁止する法における保護されるグループには含まれない。

合衆国通貨での支払いは債権者に提供された場合に有効かつ合法的な弁済の申込みとなるが、私企業、自然人および団体に、物品または役務に対する支払いとして通貨を受け入れることを義務付ける連邦法は存在しない。民間事

業者は、州法に反しない限り、現金払いを受け入れるかどうかについての方針を自由に設定することが可能であるが、州、市のレベルで規制が課される場合が生じる。裁判例においては、車両の牽引および保管施設やジャンクヤードオペレーターまたはジャンクディーラー等の事業者に対して、特定の支払い方法を指定する州法、条例の合憲性が争われ、規制目的に照らして、規制は合理的であるか否かの判断がなされる。

州におけるキャッシュレス規制は、1970年代から存在しており、クレジットカード決済を意識したものであった。他方、2019年3月にニュージャージー州で成立した「消費者による支払い及び (P.L.1960, c.39 (C.56:8- 1 et seq.)) の補足に関する法」は、現金による支払いをする消費者に対する差別の禁止を意識した規定である。市のキャッシュレス条例をいち早く制定したのはフィラデルフィア市であり、サンフランシスコ市、ニューヨーク市においても条例が制定されている。小売業者、食料品店等に対する、物品、消費財、または消費者に対する役務の取引において、支払いの形式として、現金を受け入れることを拒否すること、現金で支払う顧客に対して、他の形式の支払いの場合より高い金額を請求することなどを禁止しており、適用除外としては、電話、郵便、またはインターネットによる取引、駐車場の支払、会員モデルを通じて消費財または消費者に対する役務を販売するホールセールクラブにおける取引、会員モデルを通じてのみ消費財を販売する小売店での取引であって、連携したモバイル・デバイス・アプリケーションによる支払いを要求するもの、フードトラック等の移動販売事業等が指定される。

適用除外にフードトラック等の移動販売事業、会員モデルを通じて消費財または消費者に対する役務を販売するホールセールクラブにおける取引、会員モデルを通じてのみ消費財を販売する小売店での取引を含めるかどうかは市によって異なっており、Amazon Go や、Uber 等が規制の対象となるかどうかについて市によって異なった対応がなされる可能性があり、今後の動向が注目される。

キャッシュレス規制は、州、市の条例等においてより広まる傾向になって

いるということもできるが、例外規定の解釈によっては、多くの店舗が除外になる可能性もあり、規制自体の効果が問われる可能性も生じる。わが国でも、キャッシュレス社会に向けた取り組みが進められつつあるが、こうしたアメリカの動向にも留意しつつ、法制度的な検討が求められるように思われる。

* 本研究は JSPS 科研費基盤研究 (C) JP18K01399、電気通信普及財団 (The Telecommunications Advancement Foundation) の助成を受けたものです。